

Helmut Reifeld **Rahmen-**
bedingungen der
Armutsbekämpfung
in Indien am Beginn
des 21. Jahrhunderts

Südasiens weist weltweit die größte Konzentration an Armut auf. Gemessen an der international noch immer üblichen Armutsgrenze von einem US-Dollar Einkommen pro Kopf und pro Tag, leben derzeit weltweit 1,2 Milliarden Menschen unterhalb dieser Armutsgrenze, fast die Hälfte davon (522 Millionen) in Südasiens. Angesichts dieser Größenordnung handelt es sich keineswegs nur um die fehlende Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse Nahrung, Kleidung und Wohnung bei einem Teil der Bevölkerung, sondern um das strukturelle Entwicklungsproblem eines Subkontinents.

Eine der zentralen Fragen, die das Selbstverständnis Indiens am Beginn des 21. Jahrhunderts im Kern berührt, lautet, ob die wirtschaftliche Öffnung des Landes, die Liberalisierung seiner Märkte und seine Teilhabe am Prozess der Globalisierung auch zur Verringerung der Armut im Land beigetragen haben. Der folgende Text beschreibt sowohl einige der zentralen Kontroversen, die in der öffentlichen Meinungsbildung in Indien im vergangenen Halbjahr zu diesem Thema geführt worden sind, als auch einige der wichtigsten Maßnahmen, auf die im Hinblick auf die Armutssituation in Indien die größten Hoffnungen für die kommenden Jahre gesetzt werden.

■ **Indien im Zentrum
des weltweiten Interesses**

Viele internationale Organisationen haben in der letzten Zeit im Bereich der Armutsbekämpfung neue Initiativen ergriffen. Den Grundtenor für Indien setzte 1997 die Weltbank mit dem Bericht: „India: Achieve-

Armut gilt am Beginn des 21. Jahrhunderts noch immer weltweit als eines der drängendsten Gegenwartsprobleme. Armutsbekämpfung steht neben dem Kampf für Menschenrechte, für eine kontrollierte Bevölkerungsentwicklung und für den Erhalt der Umwelt mit an der Spitze der Herausforderungen, denen sich kein Land der Erde entziehen kann. Weder die Armut noch die Armutsbekämpfung haben einen rein nationalen Charakter; sie haben immer zugleich auch eine international-politische, eine international-ökonomische und eine menschlich-ethische Dimension.

■ Wenn die Wachstumsraten von sechs bis sieben Prozent über zehn Jahre hinweg aufrechterhalten bleiben könnten – so die Weltbank –, müsste die Armutsrate bereits im Jahr 2005 auf sechs Prozent gesunken sein. Voraussetzung sei jedoch, dass unproduktive Subventionen gestrichen und statt dessen in die Verbesserung der Infrastruktur, der Erziehung und des Gesundheitswesens investiert würde.

ments and Challenges in Reducing Poverty“. Die zentrale These lautete damals, dass es auf Dauer keine zufriedenstellende Entwicklung geben könne, wenn weiterhin derart viele Menschen nicht am Wohlstand teilhaben und von den Möglichkeiten, selber ihre Lebensverhältnisse zu verbessern, ausgeschlossen bleiben. Als Hauptinstrumente wurden allgemeine Erziehung und berufliche Ausbildung genannt, zu denen vor allem im ländlichen Bereich mehr Menschen Zugang erhalten müssten. Wenn die Wachstumsraten von sechs bis sieben Prozent über zehn Jahre hinweg aufrechterhalten bleiben könnten – so die Weltbank –, müsste die Armutsrate bereits im Jahr 2005 auf sechs Prozent gesunken sein. Voraussetzung sei jedoch, dass unproduktive Subventionen gestrichen und statt dessen in die Verbesserung der Infrastruktur, der Erziehung und des Gesundheitswesens investiert würde.

Dieser Grundtenor durchzieht seitdem die Stellungnahmen internationaler Organisationen, auch wenn Prognosen inzwischen meistens zurückhaltender formuliert werden. Im vergangenen Jahr präsentierte die Weltbank zusammen mit dem IMF und der OECD einen globalen Armutsbericht: *A Better World for All*, und die UNDP erstellte – über ihren jährlichen *Human Development Report* hinaus – einen speziellen *Poverty 2000 Report*. Darüber hinaus wurde Ende Juli 2000 auf dem G8-Gipfel in Okinawa ein *Global Poverty Report* präsentiert, der vieles aus den beiden zuvor genannten Berichten noch einmal aufnimmt und daraus relativ optimistische Schlussfolgerungen zieht. Dies gilt vor allem für die Kernthese, dass eine erfolgreiche Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern möglich sei, insofern die richtigen Rahmenbedingungen („right conditions“) für Wachstum und soziale Entwicklung geschaffen würden. Die Schlüsselbegriffe, die immer wieder angeführt werden, wenn von diesen Rahmenbedingungen die Rede ist, lauten: Partizipation, Zivilgesellschaft und „good governance“.

Besonderes Interesse fand in den indischen Medien der ebenfalls von der Weltbank erstellte *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, der nach fast zweijähriger Bearbeitung im September 2000 erschienen ist. Auch hier geht es primär um die Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit, und zwar vor allem um die wirtschaftlichen

und politischen Gründe, die verhindern, dass sich Marktmechanismen zugunsten der Armen auswirken. Die zentrale Schlussfolgerung dieses Berichts lautet, dass Reformen im makro- und im mikroökonomischen Bereich so aufeinander abgestimmt werden müssen, dass sie die Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Armen verbessern. Investitionen in die Verbesserung der Infrastruktur und den Ausbau moderner Technologien sollen in der Form erfolgen, dass die Informations- und Zugangswege auch den ärmeren Menschen offenstehen und deren Verständnis für die Mechanismen des Marktes verbessern.

Angesichts der sozialen Realitäten in Indien mögen vielen diese Ziele als zu abstrakt erscheinen, aber der Bericht versucht nicht, bestehende Programme zur Armutsbekämpfung zu ersetzen, sondern lediglich auf deren Rahmenbedingungen einzuwirken. Dabei finden Aspekte wie die „Sprachlosigkeit“ der Armen, ihre „Machtlosigkeit“ und ihre „Verwundbarkeit“ besondere Aufmerksamkeit. Eine wichtige Forderung des Berichts, die in Indien viel Zustimmung gefunden hat, betrifft die Möglichkeiten einer verbesserten Risikovorsorge gegen Krankheit und Naturkatastrophen. Der häufigen Kritik, dass die meisten Auswirkungen der Globalisierung nicht zur Verbesserung der Einkommenssituation der Armen beigetragen haben, hält der Bericht entgegen, dass ökonomische Stabilität, geringere Inflationsraten und verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten durchaus auch den Armen zugute kommen. Die unübersehbare Zahl von Internet-Cafes und Computerschulen, die überall in Indien – und selbst in Slumgebieten – wie Pilze aus dem Boden schießen, lassen zumindest diesen letztgenannten Aspekt als keineswegs abwegig erscheinen (*The Hindu Business Line*, 25.9. und 6.11.00).

■ Größenordnung der Armut in Indien

Im Februar 2001 veröffentlichte die National Sample Survey Organisation (NSSO), eine Art Statistisches Bundesamt, in Delhi ihre neuesten Zahlen. Zwar war das Ansehen der NSSO in früheren Jahrzehnten unangefochten, doch geriet sie im Laufe der neunziger Jahre zunehmend in die Kritik. Diese richtete

■ Im Februar 2001 veröffentlichte die National Sample Survey Organisation (NSSO) in Delhi ihre neuesten Zahlen. Zwar war das Ansehen der NSSO in früheren Jahrzehnten unangefochten, doch geriet sie im Laufe der neunziger Jahre zunehmend in die Kritik. Diese richtete sich vor allem darauf, dass die starren Methoden der NSSO den veränderten sozialen und ökonomischen Realitäten in Indien nicht mehr gerecht würden.

sich vor allem darauf, dass die starren Methoden der NSSO den veränderten sozialen und ökonomischen Realitäten in Indien nicht mehr gerecht würden. Etwa alle fünf Jahre führt die NSSO in 120 000 Haushalten eine Umfrage nach dem Lebensmittelverbrauch durch, aus der dann die Zahl der Menschen berechnet wird, die unterhalb der Armutsgrenze leben. Methodisch bedeutet dies, dass die Bestimmung der Armut fast ausschließlich an die Ausgaben für Lebensmittel gekoppelt wird, während die realen Einkommensverhältnisse nicht ausschlaggebend sind. Andere Erhebungen haben jedoch nachgewiesen, dass die Ausgaben für zahlreiche Gebrauchsgüter (vor allem für Fernseher) sehr stark gestiegen sind. Dieses veränderte Konsumverhalten ist von der NSSO bisher nicht berücksichtigt worden, sodass die Zahl der Armen während der neunziger Jahre gleichbleibend mit 37 bis 38 Prozent angegeben wurde.

■ Eine Grundannahme der NSSO bei der Festlegung der Armutsgrenze besteht darin, dass jeder Erwachsene täglich auf dem Lande 2435 Kalorien und in der Stadt 2095 Kalorien zu sich nehmen sollte. Dabei werden Rahmendaten (wie Lebensmittelpreise und Einkommensverhältnisse) zugrundegelegt, die in der Regel von der Planungskommission übernommen werden und jeweils spezifisch für die Bundesstaaten sind, sodass quasi für jeden Bundesstaat eine eigene Armutsgrenze angegeben werden kann.

Eine weitere Grundannahme der NSSO bei der Festlegung der Armutsgrenze besteht darin, dass jeder Erwachsene täglich auf dem Lande 2 435 Kalorien und in der Stadt 2 095 Kalorien zu sich nehmen sollte. Dabei werden Rahmendaten (wie Lebensmittelpreise und Einkommensverhältnisse) zugrundegelegt, die in der Regel von der Planungskommission übernommen werden und jeweils spezifisch für die Bundesstaaten sind, sodass quasi für jeden Bundesstaat eine eigene Armutsgrenze angegeben werden kann. Anschließend werden diese Ergebnisse auf einen gesamtindischen Durchschnitt extrapoliert. Problematisch ist hierbei nicht so sehr die relativ begrenzte Menge der erfassten Daten, sondern die Art der Auswertung, weil sich sehr wohl die Armutssituation ändern kann, ohne dass sich die Ernährungsgewohnheiten ändern.

Um so mehr hat es jetzt allgemein überrascht, dass laut den jüngst veröffentlichten Ergebnissen des *National Sample Survey* (NSS) die Zahl der Menschen, die in Indien unterhalb der Armutsgrenze leben, um etwa zehn Prozent gesunken sein soll. Selbst für die ländlichen Regionen, von denen oft vermutet wurde, dass die entsprechenden Zahlen dort wahrscheinlich stagnieren, wenn nicht sogar teilweise steigen würden, liegen sie heute ebenfalls rund zehn Prozent niedriger als 1993. Ferner liegen den jüngsten Erhebungen zwei unterschiedliche

Methoden zugrunde, abhängig davon, ob die zu erhebenden Daten des täglichen Verbrauchs nach sieben oder nach 30 Tagen wieder abgefragt wurden. Aus den Zahlen des NSS ergibt sich im Vergleich zu den früheren Erhebungen folgender Überblick:

Bevölkerungsanteil unterhalb der Armutsgrenze (Angaben laut NSS)	Landes-durchschnitt (in Prozent)	Anteil in städtischen Gebieten (in Prozent)	Anteil in ländlichen Gebieten (in Prozent)
1973-1974	54,9	49,0	56,4
1983-1984	44,5	40,8	45,7
1993-1994	36,0	32,4	37,3
1999-2000 (nach 30 Tagen)	26,10	23,62	27,09
1999-2000 (nach 7 Tagen)	23,33	21,59	24,02

Es kann nicht verwundern, dass innerhalb Indiens große regionale Unterschiede bestehen. Dabei stehen vor allem die Diskrepanzen zwischen den äußerst bevölkerungsreichen Bundesstaaten Bihar, Madhya Pradesh, Orissa und Uttar Pradesh im mittleren Nordosten Indiens und der gesamten westlichen Landeshälfte ins Auge. Relativ gering ist die Armut im Nordwesten Indiens. Die folgende Übersicht basiert ebenfalls auf den Zahlen des NSS von 1999/2000:

Bundesstaat	Bevölkerung in Millionen (Census von 1991)	Armutanteil in Prozent (Erhebung über 30 Tage)	Armutanteil in Prozent (Erhebung über 7 Tage)
Andhra Pradesh	66,5	15,8	13,8
Assam	22,4	36,1	30,6
Bihar	86,4	42,6	36,7
Gujarat	41,3	14,1	12,8
Haryana	16,4	8,7	7,8
Karnataka	44,9	20,0	16,6
Kerala	29,0	12,7	11,1
Madhya Pradesh	66,1	37,4	34,8
Maharashtra	78,9	25,0	22,6
Orissa	31,6	47,2	43,4
Punjab	20,2	6,2	5,3
Rajasthan	44,0	15,3	13,9
Tamil Nadu	55,9	21,1	19,3
Uttar Pradesh	139,1	31,2	28,8
West Bengal	68,0	27,0	23,4
Indien insgesamt		26,1	23,3

Aber über die Angemessenheit der Zahlen der NSSO gibt es keinen Konsens. Die Planning Commission der Regierung hat den Bevölkerungsanteil an Armen noch im vergangenen Jahr mit 39 Prozent angesetzt, und das Ministerium für ländliche Entwicklung mit 44 Prozent. Pessimistische Schätzungen, die teilweise auch vom UNDP gestützt werden, beziffern den Anteil der Bevölkerung, dem es an den existentiellen Lebensgrundlagen fehlt, sogar auf 53 Prozent (*Frontline* 30.03.01). Demgegenüber lautete die äußerst optimistische Zielvorgabe des derzeit gültigen Fünfjahresplans (für den Zeitraum von 1997 bis 2002) lediglich 16 Prozent. Die Ursache für diese Bandbreite in der Einschätzung der Armutsgrenze in Indien liegt darin, dass die Zahl der Menschen, die in der Nähe dieser Grenze leben, außerordentlich groß ist.

■ **Besondere Verwirrung gestiftet hat bei den jüngsten Veröffentlichungen der NSSO die unterschiedliche Erhebung von Daten zu den Ausgaben des täglichen Verbrauchs nach sieben und nach 30 Tagen. Diese Daten über einen Zeitraum von 30 Tagen zu erheben, ist eine speziell indische Tradition und international unüblich.**

Besondere Verwirrung gestiftet hat bei den jüngsten Veröffentlichungen der NSSO die unterschiedliche Erhebung von Daten zu den Ausgaben des täglichen Verbrauchs nach sieben und nach 30 Tagen. Diese Daten über einen Zeitraum von 30 Tagen zu erheben, ist eine speziell indische Tradition und international unüblich. Das Einsammeln der abgefragten Daten nach sieben Tagen ist neu in Indien und wird von Experten wie Prof. Pravin Visaria, dem Direktor des Institute of Economic Growth in Delhi, als zuverlässiger bewertet. Es sollte als eine Art zweiter Erhebung durchgeführt werden, nachdem die erste abgeschlossen war. Wie sich jedoch herausgestellt hat, wurden von vielen der eingesetzten Personen die Daten für die erste Erhebung bereits nach sieben Tagen abgefragt, kurzerhand mit vier multipliziert, um dann beide Ergebnisse vorlegen zu können (Business Standard, 9.01.01).

Allerdings kam schon vor einem Jahr eine Studie von Deepak Lal, Rakesh Mohan und I. Natarajan, die als Koproduktion der University of California und des National Council for Applied Economic Research (NCAER) in Delhi entstanden ist, zu ähnlichen Ergebnissen wie die NSSO heute. Das NCAER hat das Marktverhalten von insgesamt 300 000 unterschiedlichen indischen Haushalten untersucht und sich dabei auf das Eigentum an Gebrauchsgütern konzentriert. Vom Volumen der erfassten Daten her handelte es sich hierbei um das vielfache dessen, was dem NSS zugrunde liegt, aber das Erkenntnisinteresse

richtete sich ebenfalls auf die Berechnung der Armutsquote. Der offizielle Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, wird für 1987/88 mit 38,85 Prozent angegeben. Die Autoren gehen von der entsprechenden Einkommensgrenze aus, auf der vor 13 Jahren diese Berechnung basierte, und beziffern demnach den entsprechenden Bevölkerungsanteil im Hinblick auf das Eigentum an Gebrauchsgütern für 1997/98 auf 26.2 Prozent. Diese Zahl, die sich im Unterschied zum NSS nicht primär auf den Nahrungsmittelbereich bezieht, entspricht dennoch ziemlich exakt der des NSS für 1999/2000 von 26.1 Prozent.

■ Die wachsende Kluft zwischen Stadt und Land

Viele der Punkte, die am häufigsten am NSS kritisiert werden, beziehen sich auf die ungenügend berücksichtigten Unterschiede zwischen den urbanen Bereichen, denen im NSS ein großes Gewicht zukommt, und dem ländlichen Indien, wo immerhin 70 Prozent der Bevölkerung leben. Es verfälscht das Gesamtbild, wenn Daten, die in relativ begrenzten urbanen Bereichen erhoben worden sind, auf größere und völlig anders strukturierte Gebiete extrapoliert werden. Vor diesem Hintergrund ist häufig kritisiert worden, dass die in den neunziger Jahren stark gestiegenen Getreidepreise sehr viel gravierendere Auswirkungen auf dem Lande hatten als in den Städten. Ferner haben Ausgaben für Lebensmittel, auf die sich der NSS ausschließlich stützt, hier einen unterschiedlichen Charakter, da zum Beispiel der Zugang zu Lebensmitteln ein anderer ist oder auch weil eine Mahlzeit pro Tag auf dem Lande sehr viel häufiger Bestandteil von Arbeitsverhältnissen darstellt.

Kritiker bezweifeln deshalb, dass die Daten des NSS für das ländliche Indien angemessen und aussagekräftig sind, da die Erhebungen allein schon methodisch den Erscheinungsformen der Armut nicht gerecht würden (*The Hindu*, 9.9.00). Letztlich könne von einer Verringerung der Armut auf dem Lande auch deshalb keine Rede sein, schreibt S. Mahendra Dev, der Direktor des „Centre for Economic and Social Studies“ in Hyderabad, weil der Reformprozess der neunziger Jahre den Agrarsektor so gut wie noch gar nicht erfasst habe (*Economic Times*, 15.9.00). Vor

■ Kritiker bezweifeln, dass die Daten des NSS für das ländliche Indien angemessen und aussagekräftig sind, da die Erhebungen allein schon methodisch den Erscheinungsformen der Armut nicht gerecht würden (*The Hindu*, 9.9.00).

■ Die Agrarentwicklung steht sehr häufig im Mittelpunkt, wenn in Indien über Armutsbekämpfung diskutiert wird. Die beiden Professoren K. Sundaram und Suresh Tendulkar von der „Delhi School of Economics“ zum Beispiel argumentieren, dass die offiziell gesunkenen Armutszahlen in den achtziger Jahren mehr auf landwirtschaftliches Wachstum zurückzuführen sind als auf erfolgreiche Armutsbekämpfungsprogramme.

allem wird davor gewarnt, aus den Zahlen des NSS voreilig politische Schlussfolgerungen abzuleiten und sie als Grundlage für künftige Programme zur Armutsbekämpfung zu nehmen.

Die Agrarentwicklung steht sehr häufig im Mittelpunkt, wenn in Indien über Armutsbekämpfung diskutiert wird. Die beiden Professoren K. Sundaram und Suresh Tendulkar von der „Delhi School of Economics“ zum Beispiel argumentieren, dass die offiziell gesunkenen Armutszahlen in den achtziger Jahren mehr auf landwirtschaftliches Wachstum zurückzuführen sind als auf erfolgreiche Armutsbekämpfungsprogramme. Für ihre These, dass die Armut im ländlichen Indien in den neunziger Jahren kaum zurückgegangen sei, nennen sie zwei Gründe. Erstens seien ihren Untersuchungen zufolge die Auswirkungen (*impact*) sämtlicher Armutsbekämpfungsprogramme für Indien in den neunziger Jahren minimal gewesen, obwohl das Volumen dieser Programme um fast 70 Prozent gestiegen ist. Zweitens führen sie an, dass zwar durch das allgemeine Wirtschaftswachstum in Indien von derzeit jährlich etwa 6.5 Prozent auch positive Effekte auf die Armutsbekämpfung erwartet werden könnten, um diese aber zu erreichen, müssten folgende drei Rahmenbedingungen noch wesentlich verbessert werden:

1. Die Lebensmittelpreise, die in der Vergangenheit von Seiten der Regierung festgelegt und subventioniert wurden, sind auf dem Lande (anders als in den Städten) außer Kontrolle geraten. Hierfür machen die Autoren direkt die Politik verantwortlich, die die Preisbindungen für Grundnahrungsmittel nicht mehr durchsetzen kann.
2. Das Erziehungssystem weist nach wie vor unverantwortliche Defizite auf, und die Analphabetenrate liegt im Durchschnitt noch immer bei etwa 40 Prozent. Aus dem Bevölkerungsteil, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, verfügen nur acht Prozent der Männer und zwei Prozent der Frauen über mehr als eine Elementarschulbildung.
3. Der Status der Frauen in Indien müsse umfassend verbessert werden. Dies bedeutet, dass mehr Regelungen gefunden und umgesetzt werden müssen, die eine Eigen- und Mitverantwortung von Frauen in sehr viel mehr Bereichen als bisher sicherstellen (vgl.: *Business Standard*, 22. Juli 2000).

Das Verhältnis von ökonomischer Reformentwicklung und Armutsbekämpfung ist in Indien seit Jahrzehnten umstritten. Diese Debatte wurde im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung ab 1991 sogar mit besonders viel Aufmerksamkeit geführt. Aber die Vertreter des *trickle down* - Effekts haben bis heute große Schwierigkeiten, überzeugende Daten und Belege für ihre Theorie anzuführen. Die Gründe hierfür sind zum einen, dass sich die Armutsentwicklung in Indien ebenso heterogen vollzieht wie das ökonomische Wachstum und sämtlichen Daten deshalb eine sehr große Ungenauigkeit anhaftet. Zum anderen hängen die Armutsfaktoren auf dem Lande aufs engste zusammen mit der landwirtschaftlichen Reformpolitik, mit Subventionen und staatlichen Abnahmegarantien. Aber auch diese Politik ist uneinheitlich und schwankt nicht nur von Regierung zu Regierung, sondern auch von Bundesstaat zu Bundesstaat. Inzwischen gehen Experten davon aus, dass bestimmte Fragestellungen, Analyseergebnisse und Berechnungsmethoden des NSS voreilig und unberechtigt von den ärmeren indischen Bundesstaaten auf die reicheren übertragen worden sind. Damit können viele der vom NSS in den neunziger Jahren genannten gesamtindischen Armutszahlen als zu hoch angesetzt gelten.

Es ist in den vergangenen Jahren häufig behauptet worden, dass parallel zu der wirtschaftspolitischen Öffnung Indiens in den neunziger Jahren die Armutprobleme sich nur partiell verbessert und teilweise auf dem Lande sogar zugenommen hätten. Es ist in der Tat nicht zu leugnen, dass die Kluft zwischen dem urbanen und dem ländlichen Indien sich weiter vertieft. Das industrielle Wachstum ging einher mit der Vernachlässigung der ländlichen Entwicklung und es ging deshalb völlig vorbei an der ebenfalls wachsenden, aber eben auch weiter verarmenden ländlichen Bevölkerung (*The Financial Express*, 8. August 2000).

■ Es ist in den vergangenen Jahren häufig behauptet worden, dass parallel zu der wirtschaftspolitischen Öffnung Indiens in den neunziger Jahren die Armutprobleme sich nur partiell verbessert und teilweise auf dem Lande sogar zugenommen hätten. Es ist in der Tat nicht zu leugnen, dass die Kluft zwischen dem urbanen und dem ländlichen Indien sich weiter vertieft.

■ Kaufkraft und Beschäftigung

Armut ist heute in Indien kaum noch ein Problem, das sich in Hunger ausdrückt, auch wenn dies einzeln noch angeführt wird. Richtig ist jedoch, dass derzeit noch viele Kinder mangelernährt sind. Noch in den fünfziger Jahren gab es dramatische Hungers-

nöte, denen Amartya Sen seine frühen, wegweisenden Studien gewidmet hatte. Der Bestand an derzeit staatlicherseits gelagertem Getreide beläuft sich auf 45 Millionen Tonnen, und jährlich kommen drei Millionen Tonnen hinzu, die die Regierung zu garantierten Abnahmepreisen von über einer Milliarde DM pro Jahr aufkauft. Im Bundeshaushalt für 2001/2002 wurden darüber hinaus die allgemeinen Nahrungsmittelsubventionen um rund 700 Millionen DM auf umgerechnet 6,2 Milliarden DM angehoben (*The Hindu*, 4.03.01 und 20.03.01). Den wirklich „Armen“ kommen diese Bestände allerdings kaum zugute, da die Abgabepreise, zu denen sie über ein öffentliches Verteilungssystem (Public Distribution System = PDS) rationiert verkauft werden, nur geringfügig unter dem regulären Marktpreis liegen. Gleichzeitig ist die Lagerung sehr kostenaufwendig und das Verteilungssystem ineffizient und korrupt. Allerdings haben diese staatlichen Interventionen und Subventionen wahrscheinlich dazu beigetragen, die Getreidepreise in Indien seit Jahren einigermaßen stabil zu halten (*The Hindu*, 26. und 27.02.01).

■ Auch wenn die Getreidelager voll sind, sind sehr viele Kinder mangelernährt, da es der ärmeren Bevölkerung an Kaufkraft fehlt. Bei den armen und marginalisierten Gruppen versagen die Marktmechanismen. Auch die bürokratischen Interventionen des Staates sind in der Regel fruchtlos. Insgesamt erreichen nicht einmal 20 Prozent der öffentlichen Hilfsmaßnahmen die Dörfer.

Auch wenn die Getreidelager voll sind, sind sehr viele Kinder mangelernährt, da es der ärmeren Bevölkerung an Kaufkraft fehlt. Bei den armen und marginalisierten Gruppen versagen die Marktmechanismen. Auch die bürokratischen Interventionen des Staates sind in der Regel fruchtlos. Insgesamt erreichen nicht einmal 20 Prozent der öffentlichen Hilfsmaßnahmen die Dörfer. In Orissa und Bihar zum Beispiel, zwei der ärmsten Bundesstaaten Indiens, haben weniger als sechs Prozent aller Haushalte Zugang zum öffentlichen Verteilungssystem oder zu subventionierten Preisen (*Frontline*, 27.4.01).

Trotz der jahrzehntelangen Planwirtschaft und einer starken sozialistischen Tradition in Indien finden sich heute kaum noch Stimmen, die fordern, Armut schlicht durch Einkommensumverteilung zu bekämpfen. Vielmehr besteht weitestgehend Konsens darüber, dass Armut vor allem ein Beschäftigungsproblem darstellt, das unmittelbar allein durch reale und nachhaltige, Einkommen schaffende Maßnahmen verringert werden kann. Trotz des kontinuierlichen Wachstums und des steigenden Pro-Kopf-Einkommens hat sich die Beschäftigungssituation in Indien offensichtlich insgesamt verschlechtert. Die

Zahl neuer Stellen ist geringer als der Bevölkerungszuwachs. Besonders auffällig ist, dass die Arbeitslosigkeit in den ärmeren Staaten wie Madhya Pradesh, Orissa oder Bihar nominell geringer ist als in den reicheren Staaten wie Kerala, Tamil Nadu oder Karnataka. Die Gründe hierfür sind zum einen, dass es sich die Armen in den ärmeren Staaten nicht lange leisten können, ohne Arbeit zu sein, und zum anderen, dass die Menschen in den reicheren Staaten bereits durchaus wählerisch sind. (EPW, 17.03.01)

Besonders krasse Beispiele dafür, in welche scheinbare Aussichtslosigkeit der Arbeitsmarkt die Menschen führen und wie sehr die staatliche Kontrollpflicht versagen kann, bieten die Arbeitsbedingungen von Frauen auf dem Lande. Die überregionale All India Democratic Women's Association (AIDWA) führte im vergangenen Herbst eine Untersuchung in den ländlichen Gebieten von Bihar durch, und ihre Ergebnisse sind bedrückend. Während die Nationalregierung in Delhi allen armen Familien auf dem Lande Arbeitsmöglichkeiten von mindestens 200 Tagen pro Jahr versprochen hatte, kommen die meisten von ihnen in Bihar nicht einmal auf die Hälfte. Keine einzige Familie konnte berichten, dass sie Arbeit durch staatliche Beschäftigungsprogramme bekommen hatte. Der größte Teil der körperlich schweren Arbeit im landwirtschaftlichen Bereich wird dort von Frauen ausgeführt, für die garantierte Mindestlöhne unbekannt sind. Nur wenn es die Frauen schaffen, als Gruppen aufzutreten, können sie Tageslöhne von etwa DM 1,20 erreichen. Männer bekommen für die gleiche Arbeit etwa zwei DM. Die niedrigsten Tageslöhne, die an Frauen gezahlt werden, bestehen in einem halben Kilo Reis oder Getreide mit einem Marktwert von etwa 60 bis 70 Pfennige. Aber das Schicksal dieser Frauen besteht darin, dass sie diese 60 Pfennige nicht besitzen, um sich das Getreide zu kaufen. (*The Hindu*, 20.10.00).

Aus diesem informellen Arbeitsmarkt, dem sogenannten „unorganised sector“, ließen sich noch zahllose andere Beispiele anführen. Unter diesen Bedingungen arbeiten in Indien ca. 350 Millionen Menschen zu Minimallöhnen, ohne irgendeine Form von Sicherheit und arbeitsrechtlich völlig ungeschützt. Ein erheblicher Teil von ihnen arbeitet bis heute auf dem Lande als sogenannte „bonded labour“

■ **Besonders krasse Beispiele dafür, in welche scheinbare Aussichtslosigkeit der Arbeitsmarkt die Menschen führen und wie sehr die staatliche Kontrollpflicht versagen kann, bieten die Arbeitsbedingungen von Frauen auf dem Lande. Die überregionale All India Democratic Women's Association (AIDWA) führte im vergangenen Herbst eine Untersuchung in den ländlichen Gebieten von Bihar durch, und ihre Ergebnisse sind bedrückend.**

■ In ländlichen Bereichen können nur 41,7 Prozent der Menschen eine regelmäßige Arbeit angeben; vor acht Jahren waren es noch 44,4 Prozent. In städtischen Gebieten hat sich diese Zahl für Männer geringfügig verbessert, für Frauen hingegen ist sie leicht rückläufig (*The Hindu*, 20.01.01).

rer“, eine Art von Zwangsarbeit durch Schuldabhängigkeit. Ferner gibt es etwa 65 Millionen Kinder unter 14 Jahren, die mehr als acht Stunden pro Tag arbeiten.

In ländlichen Bereichen können nur 41,7 Prozent der Menschen eine regelmäßige Arbeit angeben; vor acht Jahren waren es noch 44,4 Prozent. In städtischen Gebieten hat sich diese Zahl für Männer geringfügig verbessert, für Frauen hingegen ist sie leicht rückläufig (*The Hindu*, 20.01.01). Dennoch beurteilen Experten die Entwicklungsmöglichkeiten, die sich durch die wirtschaftliche Öffnung Indiens seit 1991 auch für diesen Teil des nationalen Arbeitsmarktes ergeben, als positiv, obwohl diese bisher noch viel zu wenig genutzt worden sind. Das Potenzial, das darin steckt, wird vor allem im Vergleich mit China deutlich, und speziell dieser Vergleich findet sich in der indischen Presse fast täglich. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen lag in China Mitte der siebziger Jahre auf gleicher Höhe mit Indien, doch wurde die wirtschaftliche Öffnung dort etwa 15 Jahre früher eingeleitet. Heute ist das Pro-Kopf-Einkommen in China etwa doppelt so hoch wie in Indien. Die direkten Auslandsinvestitionen machten 1999 in Indien 21 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung aus, in China waren es 245 Dollar (*Business Standard*, 6.01.01; vgl. auch *The Economic Times*, 25.11.00). Der Armutsanteil in China wird laut *World Development Report* für 1998 mit 18,5 Prozent beziffert.

Aus der Sicht von Nicolas Stern, einem der führenden Sozialökonomien der Weltbank, liegt letztlich die einzige Möglichkeit, Armut drastisch zu reduzieren, in der Intensivierung Einkommen schaffender Maßnahmen, die dann ihrerseits in steigenden Wachstumsraten ihren Niederschlag finden (*The Hindu Business Line*, 2.12.00). Diese Entwicklung kann jedoch nur nachhaltig sein, wenn sie von stabilen Institutionen getragen und von „good governance“ begleitet wird. Die drei wichtigsten Einzelziele, denen die Weltbank im Jahr 2001 Priorität einräumt, sind:

1. Reduktion und Abbau von Handelsbeschränkungen,
2. Rechtsstaatlichkeit und Kampf gegen Korruption,
3. Unternehmerische Sicherheiten und Verbraucherschutz.

Ein erheblicher Teil der öffentlichen Meinung in Indien steht jedoch den Maßnahmen der Weltbank kritisch gegenüber. Der Hauptvorwurf, der ihr gemacht wird, richtet sich auf die zu enge Zusammenarbeit mit der indischen Regierung, deren Arbeit nach wie vor an Überbürokratisierung, unnötiger Zentralisierung und Ineffizienz leide. Damit wiederhole die Weltbank die gleichen Fehler, die sie seit Jahrzehnten mache. Statt dessen wäre es im indischen Kontext besser, die erweiterten Kompetenzen der lokalen Selbstverwaltung zu nutzen und direkt mit den entsprechenden Panchayati Raj Institutionen (PRI) auf der unteren politischen Ebene zusammenzuarbeiten. Insbesondere aufgrund der stärkeren Einbeziehung von Frauen seien diese Institutionen sowohl über die tatsächlichen Probleme wesentlich besser informiert als auch viel stärker an deren Lösung interessiert (*The Hindu*, 12.12.00).

■ Mehr Verantwortung für Frauen

Die Durchsetzung von Frauenquoten ist für viele in Indien einer der wichtigsten Hoffnungsträger. Diese Art der Neustrukturierung politischer Entscheidungsgremien hat in den vergangenen Jahren nicht zuletzt deshalb stark an Aufmerksamkeit gewonnen, weil damit die Hoffnung einhergeht, die politischen Rahmenbedingungen der Armutsbekämpfung verbessern zu können. Einer der wichtigsten Schritte in diese Richtung bildete die 1993 verabschiedete 73. Verfassungsergänzung zur Neuregelung der lokalen Selbstverwaltung, die einen Anteil von 33 Prozent Frauen in sämtlichen Organen der lokalen Selbstverwaltung, den sogenannten Panchayati Raj Institutions (PRI), vorschreibt. Einer der wichtigsten Aspekte in den Beratungen über eine Reform der PRI bildete die Erfahrung, dass das Übermaß an Zentralisierung insbesondere im Rahmen der ländlichen Entwicklung und in der Armutsbekämpfung ein ernsthaftes Hindernis darstellte.

Der entscheidende Anstoß für die Gesetzesinitiative zur Reform der PRI kam Ende der achtziger Jahre von Rajiv Gandhi, durchgesetzt werden konnte sie jedoch erst unter Premierminister Narasimha Rao. Zwar hat das Gesetz Verfassungscharakter, aber um es umzusetzen, muss es von den jeweiligen Bun-

■ Der entscheidende Anstoß für die Gesetzesinitiative zur Reform der PRI kam Ende der achtziger Jahre von Rajiv Gandhi, durchgesetzt werden konnte sie jedoch erst unter Premierminister Narasimha Rao.

desländern als Landesgesetz implementiert werden. Die 73. Verfassungsergänzung zur Neuregelung der lokalen Selbstverwaltung bildete sehr bald einen Impuls, eine ähnliche Frauenquote auch für die Landesparlamente und für das Nationalparlament zu fordern. Zwei Gesetzesanträge hierzu von 1996 und 1998 scheiterten bereits. Ein dritter liegt dem derzeitigen Nationalparlament vor, doch wird die entscheidende Abstimmung seit über einem Jahr immer wieder hinausgeschoben. Die Frage, ob Frauenquoten auch auf den höheren legislativen Ebenen zur Armutsbekämpfung beitragen könnten, steht bei dieser Diskussion nicht so sehr im Vordergrund.

■ **Was die Umsetzung des Panchayati Raj-Gesetzes in Ländergesetzen betrifft, gibt es innerhalb Indiens große Unterschiede. Als besonders positiv hervorgehoben zu werden verdient Madhya Pradesh, dessen Ministerpräsident Digvijay Singh sich dafür eingesetzt hat, dass auch ein erheblicher Teil der Oberhoheit über die Schulen (einschließlich der Verfügung über die Finanzmittel) an die PRI abgetreten wird.**

Was die Umsetzung des Panchayati Raj Gesetzes in Ländergesetzen betrifft, gibt es innerhalb Indiens große Unterschiede. Als besonders positiv hervorgehoben zu werden verdient Madhya Pradesh, dessen Ministerpräsident Digvijay Singh sich dafür eingesetzt hat, dass auch ein erheblicher Teil der Oberhoheit über die Schulen (einschließlich der Verfügung über die Finanzmittel) an die PRI abgetreten wird. Sehr positiv ist auch das Beispiel Karnataka, wo ein ähnliches Gesetz schon vor 1993 angewendet wurde. Das traurige Schlusslicht bildet auch hier Bihar, wo die ersten Wahlen zur Besetzung der PRI seit der Reform im April 2001 durchgeführt wurden. Am Beispiel von Bihar, dem ärmsten Bundesland in Indien, wird sowohl deutlich, wie sehr diese Reform seit langem überfällig war, als auch, wie schwierig sie umzusetzen ist. Zwar ist der unter Korruption und starren Kastenstrukturen überdurchschnittlich leidende Bundesstaat Teil des demokratischen Indiens, aber es handelte sich bei den diesjährigen Wahlen zu den PRI dort um die ersten seit 22 Jahren, und von den rund 420 000 Kandidatinnen und Kandidaten, die für 8438 Panchayats zur Wahl standen, wurden bei den Rivalitäten im Wahlkampf über 80 umgebracht.

Es besteht weitgehend Konsens darüber, dass nicht nur die allgemeine Intention des Gesetzes, Entscheidungsbefugnisse zu dezentralisieren, sondern auch die forcierte Einbindung von Frauen außerordentlich zum Ausbau einer Zivilgesellschaft in Indien beiträgt. Trotz vielfältiger Startprobleme haben sich die gewählten Frauen als wesentlich verbindlicher, offener und verantwortungsbewusster erwiesen als ihre männ-

lichen Kollegen. Sie engagieren sich weitaus stärker für Probleme, die die Gemeinschaft als ganze betreffen, wie Wasserversorgung, Gesundheitsvorsorge und Erziehungsfragen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes sind heute in Indien eine Million Frauen an der politischen Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene beteiligt. Etwa 85 000 Dorf-Panchayats, 2000 Kreis-Panchayats und 175 Distrikt-Panchayats werden von Frauen geleitet. Ferner gibt es inzwischen 600 Stadtparlamente, in denen eine Frau den Vorsitz führt. Vor allem auf der Ebene der Dorf-Panchayats rekrutieren sich 40 Prozent der dort vertretenen Frauen aus Familien, die unterhalb der Armutsgrenze leben. Einer aktuellen Umfrage zufolge bewerten 58 Prozent der Bevölkerung die Arbeit von Frauen in den PRI als außerordentlich positiv, als sachorientiert und in besonderer Weise den sozialen Problemen verpflichtet (vgl. N. Buch, S. 41).

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Panchayats auf der Dorf-Ebene, den „Gram Sabhas“ zu, da diese in der Regel die Personengruppen benennen können, die im Rahmen von Armutsbekämpfungsprogrammen Zuwendungsempfänger sein sollen. Auch räumt das Gesetz ihnen weitgehende Entscheidungsbefugnisse im gesamten Erziehungsbereich ein. Dies führt zwar auf der einen Seite dazu, dass sich die Gram Sabhas viel intensiver mit den sozialen Problemen beschäftigen als alle anderen politischen Ebenen. Gleichzeitig stecken sie aber auch wesentlich tiefer in den tradierten Strukturen und den nach wie vor äußerst mächtigen Kasten- und Klassenschranken. Zudem werden ihnen häufig von Seiten des Staates nicht die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt, die ihnen rechtlich zustehen. Teilweise haben Nichtregierungsorganisationen in diesem Konfliktbereich erfolgreich eine vermittelnde Funktion ausgeübt; oft verfolgen diese jedoch auch primär ihre eigenen Interessen, die nicht unbedingt mit denen der PRI auf einer Linie liegen müssen. Für die hieraus resultierenden Konflikte gibt es keine allgemeinen Lösungen, doch dürfte in der Regel die weitere Stärkung der PRI der sinnvollste Weg sein.

Während viele der sozialen Missstände in Indien, die auf Ungleichheit und Unterdrückung speziell durch scheinbar unüberwindliche Kastenstrukturen basieren, trotz jahrzehntelang propagierter sozialisti-

■ Etwa 85 000 Dorf-Panchayats, 2000 Kreis-Panchayats und 175 Distrikt-Panchayats werden von Frauen geleitet. Ferner gibt es inzwischen 600 Stadtparlamente, in denen eine Frau den Vorsitz führt. Vor allem auf der Ebene der Dorf-Panchayats rekrutieren sich 40 Prozent der dort vertretenen Frauen aus Familien, die unterhalb der Armutsgrenze leben.

scher Ideologie nicht von oben her aufgelöst werden konnten, ist es an der Zeit, den PRI eine faire Chance zu geben, das gleiche Ziel „von unten“ her in Angriff zu nehmen. Sie könnten damit auch langfristig zum wichtigsten Partner einer Entwicklungszusammenarbeit werden, die ausschließlich auf dem Ansatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ basiert. Während die ersten Jahrzehnte der Armutsbekämpfung in Indien geprägt waren von dem sozialistischen Entwicklungsansatz, Probleme „von oben nach unten“ lösen zu wollen, wird seit rund zwei Jahrzehnten weitestgehend in die umgekehrte Richtung gearbeitet. Dennoch sind bis heute in den meisten Fällen die betroffene Bevölkerung – und insbesondere die Frauen – von den politischen Entscheidungsprozessen und damit von der Lösung ihrer Probleme auf der politischen Ebene ausgeschlossen geblieben.

Die internationale Gemeinschaft vertraut in ihren Versuchen, neue Lösungen für die Probleme der Armutsbekämpfung zu finden, immer stärker auf den intermediären Bereich der indischen Gesellschaft, auf Nichtregierungsorganisationen und Selbsthilfegruppen. Zweifellos ist deren Rolle in Indien nicht weniger ambivalent als andernorts, aber in ihnen konzentriert sich das größte Entwicklungspotenzial. Deshalb ist es nicht verwunderlich, wenn ständig neue Initiativen ergriffen werden: Die Weltbank hat soeben umgerechnet über 300 Millionen DM für ein Projekt zur Verfügung gestellt, das direkt Nichtregierungsorganisationen und Selbsthilfegruppen in Rajasthan für Maßnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung zugute kommt und ein hohes Maß an öffentlicher Mitverantwortung der Betroffenen sicherstellt. Für ein ähnliches Projekt mit Schwerpunkt in Madhya Pradesh hat im vergangenen Jahr die britische Regierung fast 400 Millionen DM bereitgestellt.

Auch in Indien werden seit einigen Jahren die Erscheinungsformen der Zivilgesellschaft, der Begriff „Sozialkapital“ und die politische Bedeutung von nicht-staatlichen Organisationen intensiv diskutiert. Besonderes Interesse finden in diesem Zusammenhang allerdings die PRI. Funktionierende PRI tragen maßgeblich dazu bei, neues „Sozialkapital“ aufzubauen. Es geht nicht darum, den Staat zum Beispiel in den Bereichen des Erziehungs- und Gesundheitswesens aus der Verantwortung zu entlassen,

■ Die Weltbank hat soeben umgerechnet über 300 Millionen DM für ein Projekt zur Verfügung gestellt, das direkt Nichtregierungsorganisationen und Selbsthilfegruppen in Rajasthan für Maßnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung zugute kommt und ein hohes Maß an öffentlicher Mitverantwortung der Betroffenen sicherstellt. Für ein ähnliches Projekt mit Schwerpunkt in Madhya Pradesh hat im vergangenen Jahr die britische Regierung fast 400 Millionen DM bereitgestellt.

sondern darum, diese Verantwortung subsidiär auf die Schultern derjenigen zu verlagern, die auf den unteren Ebenen ohnehin mitbetroffen sind. Indem die PRI die Bevölkerung mit der Herausforderung konfrontieren, über Kastenunterschiede und Geschlechtertrennungen hinweg, in einem demokratischen Prozedere Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden, schaffen sie Grundlagen für die Entwicklung einer „neuen“ Zivilgesellschaft in Indien, in der Entscheidungsprozesse nicht mehr zentralistisch, sondern mehr als je zuvor dezentral von unten nach oben strukturiert sind. Diese Zivilgesellschaft ist alles andere als homogen und lässt sich nicht verordnen, aber sie ist eindeutig im Entstehen begriffen.

■ **Hoffnungsträger: Kleinkredite**

Einer der größten Hoffnungsträger unter den Instrumenten der Armutsbekämpfung ist derzeit die Kleinkreditförderung, die sich in ganz Südasien als ein äußerst nachhaltiges Mittel der Armutsbekämpfung erwiesen hat. Auch hier kommt den Frauen eine Schlüsselfunktion zu. Es hat sich gezeigt, dass die Armen in hohem Maße kreditwürdig und bereit sind, die gegebenen Chancen zu nutzen. Dies gilt für Frauen mehr als für Männer, da Möglichkeiten zur Selbsthilfe von Frauen konsequenter, effizienter und verantwortungsvoller wahrgenommen werden. Im Rahmen des internationalen „Microcredit Summit“ der im Januar 2001 in New Delhi abgehalten wurde, betonte eine Sprecherin der All India Women's Conference (AIWC), dass es sich bei der Vergabe von Kleinkrediten nicht um eine finanzielle Unterstützung für Frauen handle, sondern darum, dass diese Frauen erstmals eigene Einkommensmöglichkeiten und damit mehr Kontrolle über ihre Lebensgrundlagen erhalten. Damit wachse ihr Einfluss auf die Haushaltsführung, ihr Selbstvertrauen in der Öffentlichkeit und schließlich ihre Mitverantwortung im Gemeindeleben (*Financial Express*, 14.01.01).

Das aktuelle Erfolgsrezept für Kleinkredite lässt sich in zwei Punkten zusammenfassen: Erstens sollen Frauen speziell in Dörfern und ländlichen Gebieten kleinere Beträge erhalten (oft nur zwischen 10,- und 50,- DM), die es ihnen ermöglichen, Initiativen zu ergreifen, um eigenes Einkommen zu erzielen.

■ **Einer der größten Hoffnungsträger unter den Instrumenten der Armutsbekämpfung ist derzeit die Kleinkreditförderung, die sich in ganz Südasien als ein äußerst nachhaltiges Mittel der Armutsbekämpfung erwiesen hat.**

Zweitens bedarf es zur Entwicklung der Rückzahlungsmoral der Einbindung in eine Frauenselbsthilfegruppe, die möglichst transparent und ohne eigene Kosten arbeitet. Unter diesen Voraussetzungen liegt die Rückzahlungsquote in der Regel bei nahezu 100 Prozent. Gleichzeitig scheint die rasche Verbreitung von Kleinkrediten durch Selbsthilfegruppen auch als ein Gegenmittel zu wirken gegen die Übel von Korruption, bürokratischer Schwerfälligkeit und sozialer Diskriminierung.

Ähnlich wie auch in anderen südasiatischen Ländern hat die Vergabe von Kleinkrediten an die ärmere, ländliche Bevölkerung teilweise schon in den achtziger, vor allem aber in den neunziger Jahren auch in Indien einen Siegeszug angetreten, der seinen Höhepunkt noch keineswegs erreicht zu haben scheint. Die wichtigsten Gründe hierfür sind:

1. Viele der wachstumsorientierten Strategien aus der Vergangenheit haben sich für die ländliche Entwicklung als unzureichend erwiesen.
2. Der *trickle-down* – Effekt, auf den zahlreiche Entwicklungsökonomien ihre Hoffnung gesetzt hatten, hat kaum zur Armutsbekämpfung beigetragen.
3. Viele kleinere Entwicklungspotenziale – insbesondere auf dem Lande – sind ungenutzt geblieben.
4. Die Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft bedarf oft nur geringfügiger privater Investitionen.
5. Der tatsächliche Finanzbedarf der ländlichen Bevölkerung ist oft falsch (weil zu kurzfristig und zu konsum-orientiert) eingeschätzt worden.

■ Bis heute sind in Indien weder die staatlicherseits zur Verfügung gestellten Kleinkredite noch die privaten Organisationen dem tatsächlichen Bedarf auf dem Lande gerecht geworden. Bis heute ist die Scheu verbreitet, auch in abgelegene Gebiete vorzustoßen und auch Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, Kreditwürdigkeit zu konzederieren.

Bis heute sind in Indien weder die staatlicherseits zur Verfügung gestellten Kleinkredite noch die privaten Organisationen dem tatsächlichen Bedarf auf dem Lande gerecht geworden. Bis heute ist die Scheu verbreitet, auch in abgelegene Gebiete vorzustoßen und auch Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, Kreditwürdigkeit zu konzederieren. Bis heute gehört es zum Image der Armut, dass diese Menschen über keine Eigenmittel verfügen, keine Ersparnisse bilden können und meist unfähig sind, über den täglichen Bedarf hinaus mit finanziellen Ressourcen zu planen. Bis heute wird dieser Zugang speziell auf dem Lande von Großgrundbesitzern blockiert, die es verstehen, die auf ihrem Gebiet lebenden Menschen in Abhängigkeit zu halten.

Obwohl es in Indien seit langem Kredit-Kooperativen gibt, haben diese bisher kaum zur Armutsbekämpfung beigetragen, da sie in der Regel unter der Kontrolle einflussreicher Interessenvertreter standen. Staatliche Kreditprogramme begnügten sich häufig mit der Prämisse, dass die Zur-Verfügung-Stellung von Krediten allein schon zur wirtschaftlichen Entwicklung beitrage. Die Erfahrung der vergangenen drei Jahrzehnte hat jedoch gezeigt, dass Kredite allein noch nicht zur Kapitalbildung führen. Es bedarf partizipativer Strategien, um Kredite nicht nur für den Konsum zu verwenden, sondern sie zu einem Grundstein für neues Eigenkapital werden zu lassen.

Nur wenn neue finanzielle Möglichkeiten mit neuen Erwerbsmöglichkeiten verknüpft werden, können sie zu neuem Einkommen führen. Hierzu müssen Kleinkredite beitragen: – sei es durch technologische Verbesserungen oder sei es durch erweiterte Produktionsmöglichkeiten wie zum Beispiel den schlichten Erwerb eines Arbeitsochsen. Das entwicklungspolitische Potenzial von Kleinkrediten besteht darin, dass sie Anreize bilden für neue Investitionen, für neue Arbeitsmöglichkeiten oder auch für neue Ersparnisse. Die Nachfrage nach solchen Krediten darf jedoch nicht lediglich aus der Not heraus geboren sein, die sehr häufig dann gegeben ist, wenn der Kredit bei der Verheiratung der Tochter für die obligatorische Brautgabe verwendet werden soll. Auch wird gelegentlich versucht, mit Hilfe von Krediten demonstrativ aufwendige Hochzeiten zu finanzieren, von denen man sich einen sozialen Aufstieg verspricht. Wenn jedoch die Entscheidung über Kleinkredite von Frauengruppen vor Ort getroffen werden, kann diese Art des Missbrauchs in der Regel vermieden werden.

In keinem anderen Land der Dritten Welt gibt es eine vergleichbar breite und umfassende Verknüpfung des Bankensektors mit den Zielen der Armutsbekämpfung und der ländlichen Entwicklung wie in Indien. Obwohl aus der unübersehbaren Fülle von Plänen und Programmen aus den vergangenen fünf Jahrzehnten sehr viele halbherzig und unzureichend und einige nicht einmal ansatzhaft umgesetzt worden sind, kommt den Banken bis heute und zweifellos

■ In keinem anderen Land der Dritten Welt gibt es eine vergleichbar breite und umfassende Verknüpfung des Bankensektors mit den Zielen der Armutsbekämpfung und der ländlichen Entwicklung wie in Indien.

auch in der Zukunft eine wichtige Rolle zu, und diese Rolle ist zur Zeit einem drastischen Wandel ausgesetzt.

Vor der Unabhängigkeit hatten Kreditprogramme für die ländlichen Gebiete in Indien lediglich den Landbesitzern offengestanden. Schon bald nach der Unabhängigkeit wurden jedoch unterschiedliche Strategien entwickelt, um insbesondere die Armut unter der landlosen Bevölkerung zu bekämpfen. Bereits in den fünfziger Jahren richtete sich die Aufmerksamkeit der Experten auf die zu geringe Liquidität dieser Bevölkerungsgruppe. Fehlendes Eigenkapital und somit fehlende Ersparnisse, geringe Produktivität und somit niedriges Einkommen bildeten einen Teufelskreis. Nachdem 1969 die meisten Banken verstaatlicht worden waren, wurde das Filialnetz auf dem Lande drastisch ausgeweitet. Ab 1975 wurde dann offiziell eine Politik verfolgt, die dem Kreditbedarf der ärmeren Bevölkerung entgegenkommen sollte. Obwohl 1981 bereits 62 Prozent der ländlichen Bevölkerung Zugang zu staatlichen Banken hatte (1951 waren es nur fünf Prozent gewesen), lebte dennoch das traditionelle System korrupter Geldverleiher fort. Insbesondere die ärmere Bevölkerung blieb auf diese „money-lenders“ angewiesen, die bis heute für ihre exorbitanten Zinsen und erpresserischen Methoden berüchtigt sind. Diese Kredite halfen den Kreditnehmern nur vordergründig über eine akute Not hinweg, führten jedoch langfristig in eine gnadenlose Abhängigkeit und in Formen von Zwangsarbeit, da diese Kreditgeber häufig in Verbindung mit den Großgrundbesitzern handelten.

■ Die staatlicherseits zur Verfügung gestellten Kleinkredite erwiesen sich lange Zeit als unzureichend, unflexibel und bürokratisch überfrachtet.

Die staatlicherseits zur Verfügung gestellten Kleinkredite erwiesen sich jedoch lange Zeit als unzureichend, unflexibel und bürokratisch überfrachtet. Das 1989 eingesetzte Agricultural Credit Review Committee stellte fest, dass auf der einen Seite zwar 26 Prozent der Rückzahlungstermine nicht eingehalten wurden, dass aber auf der anderen Seite die Rückzahlungsmoral durchaus als zufriedenstellend bezeichnet werden konnte, wenn auf äußere Faktoren, die außerhalb der Macht der Kreditnehmer liegen, Rücksicht genommen wurde. Die Kleinkredite der staatlichen Banken nahmen auf derartige soziale und Umweltbedingungen zu wenig Rücksicht; sie hielten fest an einem starren Prozedere, unterlagen einem unflexiblen Management und legten zu wenig

Wert auf Beratung. Statt dem Bedarf der gesamten ländlichen Bevölkerung entgegenzukommen, standen sie nach wie vor nur den Bessergestellten (und somit auch nur den Männern) zur Verfügung; sie produzierten zum Teil immense Nebenkosten und konnten die Korruption nicht unterbinden.

Für die staatlichen Banken bildeten Kleinkredite lange Zeit ein Element der Planwirtschaft und ein zusätzliches Instrument der jeweiligen Regierungen, ihre Produktions-, Einkommens- und Beschäftigungspolitik umzusetzen. Da sie jedoch zu wenig am Bedarf der Menschen unterhalb der Armutsgrenze ausgerichtet waren, wurden sie kaum zu einem effektiven Instrument der Armutsbekämpfung. Zwar haben auch die staatlichen Banken zuweilen kleinere Kredite zur Verfügung gestellt, aber niemals ein System für Kleinkredite entwickelt. Woran es ihnen mangelte war eine breitere Diversifizierung der Verwendbarkeit dieser Kredite, adäquate Verwaltungskosten und eine größere Mitverantwortung der Kreditnehmer bei der Festlegung der Modalitäten.

Das ärmste Drittel der Bevölkerung bedarf nicht nur sehr begrenzter Geldbeträge, sondern vor allem auch gleichzeitig der Beratung und Motivation, diese Mittel unter einer langfristigen Perspektive zu nutzen. Werden die Menschen stärker in die Kreditvergabe eingebunden, lassen sich nicht nur die Risiken einer unzureichenden Rückzahlung senken, sondern auch die Kosten der Verwaltung. Ihre Mitverantwortung trägt dazu bei, Kriterien einer fairen Verteilung mit den Interessen ökonomischen Wachstums zu verbinden. Es hat sich erwiesen, dass das Einfühlungsvermögen von Frauen für diese Zusammenhänge in Indien viel zu lange unbeachtet geblieben ist. Bis 1990 gab es hier so gut wie gar keine Kreditprogramme für Frauen auf dem Lande. Inzwischen ist jedoch weithin anerkannt, dass Frauen mit eigenem Einkommen anders umgehen als Männer. Während Männer in der Regel 40 bis 50 Prozent ihres Einkommens für sich selber ausgegeben haben, waren es in der Vergangenheit bei den Frauen nur fünf Prozent.

Die Vergabe von Kleinkrediten auf dem Lande verlangt in diesem Zusammenhang ein besonderes Einfühlungsvermögen. Dabei gilt es, die Erwartungen des Kreditgebers an die Kreditwürdigkeit und an die Sicherheiten von Seiten des Kreditnehmers den

■ Für die staatlichen Banken bildeten Kleinkredite lange Zeit ein Element der Planwirtschaft und ein zusätzliches Instrument der jeweiligen Regierungen, ihre Produktions-, Einkommens- und Beschäftigungspolitik umzusetzen. Da sie jedoch zu wenig am Bedarf der Menschen unterhalb der Armutsgrenze ausgerichtet waren, wurden sie kaum zu einem effektiven Instrument der Armutsbekämpfung.

gegebenen Möglichkeiten anzupassen. Angesichts der äußerst geringen Beträge müssen auch die Verwaltungskosten niedrig und die Erwartungen an den zu erwirtschaftenden Profit begrenzt gehalten werden. Aus diesen Gründen sind institutionalisierte Kreditinstitute in der Regel nicht in der Lage, im Bereich der Kleinkredite kostendeckend zu arbeiten.

Der Mittelweg, den es für Indien (und sicherlich auch für eine Reihe anderer Länder) zu entwickeln gilt, liegt in der Stärkung der Selbsthilfegruppen. Sie benötigen vor allem Ausbildungshilfen, erweiterte Ressourcen und Zugangswege. Sie müssen gestärkt werden, nicht um sie zu formalisieren und zu reglementieren, sondern um zu ihrer größeren Verbreitung beizutragen. Die Funktion der Selbsthilfegruppen besteht vor allem in dem Rückhalt, den sie bieten, und zwar sowohl bei der Bestimmung der Kreditwürdigkeit des Kreditnehmers als auch in der Rolle des Garanten für den Kreditgeber. Selbsthilfegruppen stärken das Selbstbewusstsein und erhöhen die Produktivität. Auf diese Weise tragen sie gleichzeitig dazu bei, die tief verwurzelten Vorurteile der indischen Banken bei der Kreditvergabe an Arme abzubauen und die Berücksichtigung von Frauen zu fördern.

■ **Armutsbekämpfung im Kontext der Globalisierung**

Amartya Sen hat bei zahlreichen Gelegenheiten, und zuletzt bei seiner Vortragsreise in Indien im Februar 2001, darauf hingewiesen, dass die größten sozioökonomischen Defizite und zugleich die größten Entwicklungsmöglichkeiten für Indien in den Bereichen Erziehung, Gesundheitsvorsorge, Kleinkredite und Besserstellung der Frauen liegen. Es sei vor allem an der Zeit, dass das öffentliche Bewusstsein in Indien geschärft werde für die Entwicklungsperspektiven, die sich auch in diesen vier Bereichen durch die Globalisierung, die Öffnung der Märkte und den Einfluss moderner Technologien ergeben (*Times of India*, 21.02.01).

Es sind nicht die ökonomischen Prozesse selber, die derzeit mit dem Begriff Globalisierung umschrieben und die fast täglich in den indischen Medien diskutiert werden, die für viele Inder ein Problem darstellen, sondern teilweise die Angst vor diesen Prozessen, teilweise die bürokratische Unfähigkeit,

■ Es sind nicht die ökonomischen Prozesse selber, die derzeit mit dem Begriff Globalisierung umschrieben und die fast täglich in den indischen Medien diskutiert werden, die für Indien ein Problem darstellen, sondern teilweise die Angst vor diesen Prozessen.

mit ihnen umzugehen, und teilweise das fehlende ökonomische Management. Amartya Sen hat bei seiner erwähnten Vortragsreise immer wieder betont, dass Indien zu einer umfassenden, rationalen und positiven Antwort auf den Globalisierungsprozess finden müsse, um dessen Vorteile optimal nutzen zu können. Eine weltweite Verflechtung der Wirtschaft müsse sich keineswegs zum Nachteil der Armen auswirken. Problematisch seien weder die Effizienz des Weltmarktes noch die Notwendigkeit moderner Technologien. Das Kernproblem sei die „Asymmetrie der Macht“, und Lösungen hierfür könnten nur gefunden werden durch mehr Dezentralisation, mehr Partizipation und mehr Eigenverantwortung (*Times of India*, 21.02.01).

Gestützt auf einen internationalen Vergleich, hat die Forschungsabteilung der Weltbank im vergangenen Oktober eine Studie vorgelegt mit dem Titel: „Growth is good for the poor“ (www.worldbank.org/research). Darin weisen die Autoren nach, dass über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten und im Durchschnitt von 80 Ländern auch das Einkommen der ärmeren Bevölkerung proportional zum allgemeinen Wachstum steigt. Aus der Makroperspektive ist demnach das Verhältnis von Wachstum und Armut in reichen und in armen Ländern ähnlich, es bleibt über lange Zeiträume gleich und verschiebt sich auch in Krisenzeiten nur wenig. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Rahmenbedingungen wie Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft allen zugute kommen. Ferner finden die Autoren keinen Grund zu der Annahme, dass ein hohes Maß an staatlichen Sozialausgaben sich positiv auf die Einkommen der ärmeren Bevölkerung auswirke. Im Unterschied zu dem etwa gleichzeitig im Namen der Weltbank erschienenen *World Development Report* fand dieser Bericht in Indien wenig Aufmerksamkeit (vgl. *The Hindu*, 11.10.00).

Ähnlich wie Amartya Sen argumentiert auch Jeffrey D. Sachs, der Direktor des „Centre for International Development“ an der Harvard University. In einem Interview mit *The Hindu Business Line* (19.02.01) betonte er, dass die beiden Säulen für die Entwicklung eines Landes, nämlich wirtschaftliches Wachstum und menschliche Entwicklung (human development), in Indien noch viel zu unausgewogen

■ Amartya Sen hat bei seiner Vortragsreise immer wieder betont, dass Indien zu einer umfassenden, rationalen und positiven Antwort auf den Globalisierungsprozess finden müsse, um dessen Vorteile optimal nutzen zu können. Eine weltweite Verflechtung der Wirtschaft müsse sich keineswegs zum Nachteil der Armen auswirken.

seien. Die in Indien erreichten Wachstumsraten des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens könnten nur dann nachhaltig sein, wenn sie von Fortschritten in der menschlichen Entwicklung begleitet würden, und hiervon könne nur die Rede sein, wenn jeder Bürger die Chance habe, abhängig von seiner Veranlagung gesund zu leben und sich zu bilden. In dieser Hinsicht seien die Prioritäten der indischen Regierung noch immer falsch gesetzt. Sie leiste sich eine exzessive Bürokratie, zahle immense Subventionen und investiere in Bereichen, die sie besser dem privaten Sektor überlassen sollte. Gleichzeitig liege die Analphabeten-Rate bei Frauen noch über 50 Prozent, die Hälfte der Kinder beenden nicht ihre Grundschulausbildung und im Gesundheitssektor seien so gut wie keine Fortschritte zu verzeichnen.

Kritik dieser Art muss (und sollte) jedoch nicht primär aus dem Ausland kommen. Sie findet sich auch nahezu täglich in der indischen Presse. Insbesondere für die Bereiche des Erziehungs- und Gesundheitswesens wird immer wieder betont, dass einschneidende Verbesserungen langfristig nur möglich seien, wenn die entsprechenden Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen nicht nur dezentralisiert, sondern auch gleichzeitig auf eine tragfähige und über den Tag hinaus reichende, stabile finanzielle Grundlage gestellt werden könnten. Die meisten der derzeit laufenden Entwicklungsprogramme von Seiten der indischen Regierung würden viel zu kostenaufwendig verwaltet und kämen in der Regel nicht denjenigen zugute, die unterhalb der Armutsgrenze leben. (*The Hindu*, 21.11.00).

■ **Zwar halten viele unter den politische Verantwortung Tragenden in Indien wirtschaftliches Wachstum für die Voraussetzung einer verbesserten Armutsbekämpfung, aber in den unteren Schichten der Bevölkerung ist die Sorge sehr verbreitet, dass Liberalisierung und Globalisierung den gegenteiligen Effekt haben könnten.**

Zwar halten viele unter den politische Verantwortung Tragenden in Indien wirtschaftliches Wachstum für die Voraussetzung einer verbesserten Armutsbekämpfung, aber in den unteren Schichten der Bevölkerung ist die Sorge sehr verbreitet, dass Liberalisierung und Globalisierung den gegenteiligen Effekt haben könnten. Diese Sorge lässt sich weder leicht von der Hand weisen noch sollte sie aus der Sicht des Westens unterbewertet werden. Es dürfte sich letztlich jedoch sehr positiv auswirken, dass diese Kontroversen öffentlich und ohne Einschränkungen ausgetragen werden können, denn die sozialen Folgen der Globalisierung gehören in Indien zu den besonders kontrovers diskutierten Themen. Es ist jedoch der

demokratischen Grundstruktur des Landes und seinen wachsenden Medien zu verdanken, wenn häufig Negativentwicklungen frühzeitig erkannt und teilweise vielleicht sogar verhindert werden.

Bei den Auseinandersetzungen stehen sich im Extremfall die beiden Seiten, die entweder für Globalisierung, Liberalisierung und Privatisierung argumentieren oder für Bescheidenheit, soziales Engagement und „Gandhian values“ scheinbar unveröhnlich und mit gegenseitigem Unverständnis gegenüber. Unter diesen Umständen ist es für viele schwierig, die tatsächlichen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Armutsbekämpfung realistisch zu beurteilen, und nur wenige sind bereit, zwischen diesen beiden Seiten zu vermitteln. Folgt man Amartya Sen, sollte es jedoch letztlich nicht um die Frage gehen, ob mehr oder weniger Marktbedingungen besser wären, sondern darum, wie immer mehr Menschen ausgebildet werden können, um die bestehenden und sich unausweichlich weiter liberalisierenden Mechanismen des Marktes zu ihrem Vorteil zu nutzen.

■ Zukunftsperspektiven für Indien

Beschreibungen und Analysen der Armut in Indien sind ebenso vielschichtig und komplex wie die Armut selber. Täglich finden sich in den indischen Medien Berichte über Mangel, Not und soziale Defizite. Es besteht in Indien wenig Anlass, Armut in allgemeinen oder abstrakten Begriffen zu beschreiben. Nach dem verheerenden Erdbeben in Gujarat Anfang dieses Jahres erinnerte der *Statesman* daran, dass die Armut in Indien eine Art permanentes Erdbeben bedeute („Poverty is a permanent earthquake“, *The Statesman*, 18.02.01). In Anlehnung an Amartya Sen bezeichnet P. Jegadish Gandhi, der Direktor des Vellore Institute of Development Studies, Armut als „Zustand der Machtlosigkeit, sich selber ein Minimum an Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten zu beschaffen“. Das wichtigste Ziel der Armutsbekämpfung müsse deshalb sein, die Möglichkeiten der Selbsthilfe zu verbessern und den sogenannten „Armen“ eine Chance zu geben, sich so zu organisieren, dass sie ihre Interessen geltend machen und sich eigene Sicherheitsnetze schaffen können (*Hindu Business Line*, 30.11.00).

■ Beschreibungen und Analysen der Armut in Indien sind ebenso vielschichtig und komplex wie die Armut selber. Täglich finden sich in den indischen Medien Berichte über Mangel, Not und soziale Defizite. Es besteht in Indien wenig Anlass, Armut in allgemeinen oder abstrakten Begriffen zu beschreiben.

Es ist weltweit zu beobachten, dass ökonomische Wachstumsraten weder direkt noch zwangsläufig zur Armutsminderung beitragen. Es kann sehr wohl Wachstum ohne Armutsminderung geben, aber wohl kaum Armutsminderung ohne Wachstum. Für diese skeptische Einschätzung bietet Indien sehr viel Anschauungsmaterial, da sich hier die Kluft zwischen beiden Bereichen weiter zu vertiefen scheint. Hier wird die Kontroverse darüber, ob die Liberalisierung dazu beiträgt, die Armut zu verringern oder diese eher noch vergrößert, mit besonderer Vehemenz geführt. Inzwischen liegen viele gesicherte Daten vor, die belegen, dass die Angaben über eine vermeintliche Verringerung der Armut in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem großen Teil darauf basieren, dass die älteren Erhebungen das Armutproblem überschätzt haben (*Economic and Political Weekly*, 17. Juni 2000, S. 2129-2140). Demgegenüber liegt die größte Gefahr heute wahrscheinlich in seiner Unterschätzung. Indien bietet viel Anschauungsmaterial dafür, dass Armut nicht allein über mangelndes Einkommen definiert und verstanden werden kann, sondern besser und wichtiger über fehlende Handlungsmöglichkeiten, über den fehlenden Zugang zu Ressourcen und über soziale Ausgrenzung und Diskriminierung. Das Pendant der Einkommensarmut ist die menschliche Armut, die sich in fehlender Bildung, geringer Lebenserwartung und hoher Kindersterblichkeit ausdrückt.

■ **Indien bietet viel Anschauungsmaterial dafür, dass Armut nicht allein über mangelndes Einkommen definiert und verstanden werden kann, sondern besser und wichtiger über fehlende Handlungsmöglichkeiten, über den fehlenden Zugang zu Ressourcen und über soziale Ausgrenzung und Diskriminierung.**

Der Armutsbekämpfung von Seiten der indischen Regierung wird vor allem vorgeworfen, dass sie zu unausgewogen sei. Es werden große Summen in die Subventionierung von Lebensmitteln, von Teilen der Landwirtschaft und in aufwändige Bewässerungsprogramme investiert. Aber viel zu wenig Geld fließt in die Verbesserung des Gesundheitssektors und vor allem in die Durchsetzung einer allgemeinen Grundschulausbildung. Die derzeitigen Akzentsetzungen, so wird argumentiert, würden letztlich nur dazu beitragen, die Kluft zwischen Arm und Reich zu vertiefen. Es wird bezweifelt, dass die im derzeit geltenden Fünfjahresplan (1997-2002) der indischen Regierung angekündigte Reduktion auch nur annähernd erreichbar ist. Indien habe eine lange, sozialistische Tradition von Fünfjahresplänen, aber zu viele Pläne seien noch immer von einem „egalitarian instinct“

geleitet, und die meisten Mittel flößen in die Planung und deren Verwaltung selber. (*The Hindu*, 23.03.01).

Montek Singh Ahluwalia, Mitglied der Planungskommission und einer der Architekten der Reformpolitik in den neunziger Jahren, betont, dass die Rolle der Regierung im Rahmen der Armutsbekämpfungsprogramme in Indien noch immer über- und der positive Einfluss privater Investitionen unterschätzt werden (*Financial Express*, 9.10.00). Unter Premierminister Rajiv Gandhi war Mitte der achtziger Jahre in einer offiziellen Untersuchung festgestellt worden, dass von den Mitteln staatlicher Armutsbekämpfungsprogramme nur etwa 15 Prozent den tatsächlichen Zielgruppen zugute kommen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie der Weltbank von 1997, derzufolge bis zu sieben Rupien ausgegeben werden müssen, damit eine Rupie die Armen erreicht. Ein anderer Aspekt, auf den auch der *World Development Report* hingewiesen hat, kommt verschärfend hinzu: Proportional zu ihrem Einkommen müssen Arme häufig mehr an Bestechungsgeldern aufwenden als besser Verdienende.

Weltweit ist die Tendenz beobachtet worden, dass die Kluft zwischen den Armen und Reichen ständig wächst. Der Einkommensabstand zwischen den oberen 20 Prozent der Weltbevölkerung und den unteren 20 Prozent lag 1960 noch bei 1:30, heute liegt er bei 1:62. Diese Kluft wird in Südasien besonders deutlich. Es ist berechnet worden, dass Anfang des 19. Jahrhunderts das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den reicheren Staaten Westeuropas nur zwei- bis dreimal so hoch war wie in Südasien, heute ist es mindestens 50 mal so hoch. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn in der indischen Perzeption häufig der Eindruck vorherrscht, dass Armutprobleme im Westen tendenziell auf immer weniger Interesse stoßen. Das Thema Armut findet in den westlichen Medien nur dann Aufmerksamkeit, wenn diese besonders spektakulär in Erscheinung tritt. Zwar besteht in dieser Hinsicht in Indien kein Mangel, aber es wird dennoch nicht übersehen, dass die Berichterstattung im Westen über Indien als Reiseland meist ein Vielfaches umfasst.

Es ist berechtigt, wenn der *Global Poverty Report* auf den „right conditions“ als Voraussetzung für Armutsbekämpfung insistiert. Auch deutsche Förder-

■ Weltweit ist die Tendenz beobachtet worden, dass die Kluft zwischen den Armen und Reichen ständig wächst. Der Einkommensabstand zwischen den oberen 20 Prozent der Weltbevölkerung und den unteren 20 Prozent lag 1960 noch bei 1:30, heute liegt er bei 1:62. Diese Kluft wird in Südasien besonders deutlich.

programme achten zunehmend auf „gute Regierungsführung“ als notwendige Bedingung für Bewilligungen. Doch sollte diese Vorsicht nicht als Rechtfertigung für weitere Kürzungen benutzt werden. Die Anfang des Jahres in Westeuropa weit verbreiteten Sorgen und Vorsichtsmaßnahmen gegen eine Ausbreitung der Maul- und Klauenseuche erinnern an eine Bemerkung, die Amartya Sen zugeschrieben wird: „Wenn die Armut eine ansteckende Krankheit wäre, die sich die Reichen jederzeit und überall zuziehen könnten, dann wäre sie mit Sicherheit in Windeseile ausgerottet.“

■ **Aktuelle
Literaturhinweise:**

Buch, Nirmala; „Panchayats and Women“, in: *Status of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India*, hrsg. von George Mathew u. a., New Delhi 2000, S. 34-41.

Karmakar, K. G.; *Rural Credit and Self-Help Groups. Micro-finance Needs and Concepts in India*, New Delhi 1999.

Lal, Deepak, Rakesh Mohan und I. Natarajan; „Economic Reforms and Poverty Alleviation“ in: *Economic and Political Weekly*, 24. März 2001, S. 1017-1028.

Pai, Sudha; „Social Capital, Panchayats and Grass Root Democracy“, in: *Economic and Political Weekly*, 24. Februar 2001, S. 645-654.

Palmer-Jones, Richard und Kunal Sen, On; „India's Poverty Puzzles and Statistics of Poverty“, in: *Economic and Political Weekly*, 20. Januar 2001, S. 211-217.

Rutherford, Stuart, *The Poor and their Money*, Oxford 2000.

Sen, Amartya, *Development as Freedom*, New York 1999.

Sengupta, Arjun, *Reforms, Equity and the IMF. An Economist's World*, New Delhi 2001.

Shah, Ghanshyam; „Poverty Alleviation Programmes in India“, in: Peter Ronald deSouza (Ed.), *Contemporary India – transitions*, SAGE, New Delhi/Thousand Oaks/London 2000, S. 150-169.

Sundaram, K.; „Employment-Unemployment Situation in the Nineties“, in: *Economic and Political Weekly*, 17. März 2001, S. 931-940.

Thomas, Caroline; *Global Governance, Development and Human Security. The Challenge of Poverty and Inequality*, London 2000.

Visaria, Pravin; „Poverty in India during 1994-1998. Alternative Estimates“, (Arbeitspapier des Institute of Economic Growth, Delhi, vom 9. Juni 2000).