

## **Armut in Indonesien**

### **Eine Wende in der Entwicklungspolitik?**

HANS-DIETER EVERS

#### **I. Entwicklung und regionale Verteilung der Armut**

##### *1. Bestimmung der Armutsgrenze*

Die Armutsgrenze definiert den minimalen akzeptablen Lebensstandard eines Landes. Pionierarbeit für die Definition der Armutsgrenze hat der indonesische Soziologe Sayogyo geleistet (Sayogyo 1977). Er definierte die Armutsgrenze über Equivalente des Grundnahrungsmittels Reis, um Währungsverzerrungen auszuschließen. Diese "Sayogyo Armutsgrenze" wurde zunächst vom indonesischen Zentralamt für Statistik und von der Weltbank übernommen.

In den 70er Jahren wurden erste Versuche unternommen, Einkommensverteilung und Konsumverhalten der indonesischen Bevölkerung systematisch zu untersuchen. Die erste größere Erhebung über das Konsumverhalten von über 1200 armen Haushalten in Jakarta wurde vom Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie der Universität Bielefeld in Zusammenarbeit mit der Universität von Indonesien 1978/79 durchgeführt. In dieser Untersuchung wurde eine "floating poverty line" eingeführt, welche die demographische Struktur der Haushalte und die nach Einkommen unterschiedlichen Basisbedürfnisse und Konsumgewohnheiten in Betracht zog (Evers 1981, Evers und Sumardi 1982).

Grundlage der neuen Berechnung der Armutsgrenze ist der regelmäßig seit 1976 vom Zentralen Statistischen Amt (Biro Pusat Statistik – BPS) durchgeführte Nationale Sozio-ökonomische Survey (SUSENAS). Der Survey wird seit 1990 in allen Provinzen Indonesiens mit einer Stichprobe durchgeführt, die repräsentative Aussagen über Provinzen, nicht aber über einzelne Distrikte (Kabupaten) zuläßt. Der umfangreiche Fragebogen enthält einen zentralen Teil (core), der der Vergleichbarkeit halber bei jedem Survey wiederholt wird, und einem Modul, das jeweils eine bestimmte Thematik zum Inhalt hat. Der SUSENAS 1990 enthielt ein Modul mit sehr detaillierten Konsumdaten, die zur Berechnung der Armutsgrenze herangezogen wurden. Da sich darin auch Angaben über die Beschäftigung der

Haushaltsmitglieder finden und 1990 ebenfalls ein Bevölkerungscensus durchgeführt wurde, wird im folgenden häufig auf diese Datensätze zurückgegriffen werden<sup>1</sup>.

Zur Zeit werden in Indonesien folgende Verfahren verwandt, um Umfang und Veränderung der Armut zu messen:

1. Die sog. Sayogyo Armutsgrenze, einschließlich einer von einer Weltbankmission 1987 geänderten Fassung.
2. Eine vom Zentralen Statistischen Amt (BPS) auf Grund eines von SUSENAS erhobenen Warenkorb festgelegte absolute Armutsgrenze sowie eine Nahrungs-Armutsgrenze. Letztere beruht auf Berechnungen des Preises für Nahrungsmittel, die pro Person mindestens 1200 Kalorien abwerfen.
3. Drei von der Weltbank in Zusammenarbeit mit dem BPS für 1990 ermittelten Maßeinheiten der Armut, die regionale Unterschiede in Konsumgewohnheiten und durchschnittlichen Preisniveaus in Betracht ziehen. Diese drei Maße sind:
  - (1) Die absolute Armutsgrenze (s. unter 2 oben). Der entsprechende Index gibt die Zahl der Personen an, deren Lebensstandard unter der Armutsgrenze liegt, bzw. mißt ihren prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung ("headcount index").
  - (2) Ein Index relativer Armut. Er mißt Unterschiede im Lebensstandard armer Haushalte, indem er die Differenz zwischen der Armutsgrenze und den jeweiligen Lebensstandards armer Haushalte in die Berechnung einbezieht ("poverty gap index").
  - (3) Ein Index, der den Gesamtumfang der Armut mißt ("poverty severity index").

Zusätzlich zu diesen Maßeinheiten werden wir den Anteil des Nahrungskonsums am Gesamtkonsum (Engels Kurve) zur Berechnung der Armut heranziehen. Nach unseren Erfahrungen bei Fallstudien lassen sich an

---

1 Die folgende Untersuchung beruht auf einer Analyse von sekundärstatistischen Material, auf eigenen Berechnungen unveröffentlicher amtlicher Daten sowie auf Daten einer eigenen Erhebung, die in Zusammenarbeit zwischen dem Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie der Universität Bielefeld und dem Population Studies Center der Gadjah Mada Universität durchgeführt wurde. Bei diesem Survey wurde ich von Dr. Heru Nugroho, Dr. Solvay Gerke, Dra. Susi Eja Yuarsi und Drs. Kamdi unterstützt. Insgesamt wurde auf eigene frühere Untersuchungen über Armut, Subsistenzproduktion, den informellen Sektor und die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Indonesien zurückgegriffen. Siehe auch Evers 1994.

Hand von Engels Kurven wegen der relativen Inelastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln zuverlässige Aussagen über Umfang und Verteilung der Armut machen. Dabei wird die Höhe der Einkommen bzw. des Konsums durch Konsummuster und potentielle Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen höherer Ordnung in Betracht gezogen.

**Tabelle 1:** Offiziell festgelegte Armutsgrenze (Headcount Index)

Armutsgrenze (Rp./capita/Monat)	1984	1987	1990	1993
Stadt	13.731	17.381	20.614	27.905
Land	7.746	10.294	13.295	18.244

Quelle: BPS, BAPPENAS. 1993 vorläufige Angaben.

Um Maßnahmen zur Armutsminderung stärker auf die Zielgruppe zu fokussieren wurde ein anderes Verfahren eingeführt, das arme Dörfer identifiziert. Auf Grund von Daten aus dem nationalen PODES-Survey (Potensi Desa – Dorf Infrastruktur) wurde eine Liste und Karte armer Dörfer erstellt, die mit staatlichen Mitteln subventioniert werden sollen. Diese Dörfer werden inzwischen nicht mehr als "arme Dörfer" (*desa miskin*) sondern als "zurückgebliebene Dörfer" (*desa tertinggal*) bezeichnet. Insgesamt sind über 20.000 Dörfer als arm klassifiziert worden.

## 2. Zeitlicher Ablauf der Armutsminderung

Alle vorliegenden Studien gehen davon aus, daß zumindest seit 1976, wenn nicht schon früher, die Anzahl der Personen unter der Armutsgrenze (nach welcher Definition und Maßeinheit auch immer) zurückgegangen ist. Im folgenden geben wir den Ablauf der Armutsminderung an Hand von Tabellen wider, die auf SUSENAS-Daten beruhen.

Trotz aller Kritik, die man am Erhebungsverfahren der SUSENAS-Daten und ihrer Aufbereitung<sup>2</sup> anbringen kann ist doch der Trend der

2 Die Stichprobe war bis 1990 sehr klein. Selbst 1992 wurden z.B. in der Provinzhauptstadt Yogyakarta nur etwas über 300 Haushalte befragt, die veröffentlichten Daten aber mit einem blow-up Faktor auf die geschätzte Bevölkerungszahl erhöht, so daß der Eindruck einer Vollerhebung entsteht. Die Haushaltsausgaben, die zur Berechnung der Armutsgrenze als Proxy für Einkommen benutzt werden, verlangen von den Befragten z.T. eine recall-Periode von 12 Monaten - mit einer entsprechend hohen Fehlerquote.

Armutsminderung eindeutig nachweisbar. Der Erfolg verschiedener Regierungsprogramme, die direkt oder indirekt zur Armutsminderung beigetragen haben, ist beachtlich. Weniger überzeugend ist die Argumentation der Weltbank (World Bank 1990(P)), die Strukturanpassungspolitik und Deregulierung als Hauptfaktoren der erfolgreichen Armutsminderung herausstellt. Eine aktive Bevölkerungspolitik und ländliche Entwicklungsprojekte der Regierung und NROs haben nach unserer Analyse wesentlich zum Erfolg der armutsorientierten Politik beigetragen.

**Tabelle 2:** Armut in Indonesien (offizielle Statistik)

	1976	1984	1987	1990	1993
Prozent der Bevölkerung	40,0	21,64	17,42	15,08	14,0
Stadt		23,14	20,14	16,75	
Land		21,18	16,44	14,33	
Arme Bevölkerung (Mio.)	54,2	35,0	30,0	27,2	25,9
Stadt		9,3	9,7	9,4	8,7
Land		25,7	20,3	17,8	17,2

Quelle: BPS, BAPPENAS

### 3. Regionale Verteilung der Armut

Der Rückgang der Armut ging regional sehr unterschiedlich vonstatten. In den dichtbesiedelten Provinzen Javas wohnen auch weiterhin der weitaus größte Teil der Armen. Obwohl gerade hier die Armut erheblich zurückgegangen ist, ist Java nach Anzahl der Personen noch immer das Armenhaus Indonesiens. Gemessen am Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung ist das östliche Indonesien jedoch besonders betroffen. Hier sind auch Unterernährung, hohe Kindersterblichkeit und niedrige Lebenserwartung Indikatoren des insgesamt niedrigen Lebensstandards.

Nach den neuesten amtlichen Berechnungen für 1993 hat die Hauptstadt Jakarta den geringsten Prozentanteil an Armen von 5,65% (1990 noch 7,79; lt. Weltbank 1,3). Die Lebensqualität der Armen dürfte aber erheblich niedriger liegen als die der Armen in ländlichen Gebieten Javas.

Tabelle 3: Regionale Verteilung der Armut, 1990

Provinz	Ausgaben pro Kopf pro Monat (Rp.)	Armuts-grenze (BPS/WB) (Rp.)	Anteil der Armen (%)	Anteil an der gesamten armen Bevölkerung (%)	Anteil an der Gesamtbevölkerung (%)
Sumatra	29509	16792	15,7	16,4	20,5
Aceh	27994	16131	11,5	1,1	1,9
Nord Sumatra	29126	16160	12,1	3,6	5,8
West Sumatra	31628	16908	13,4	1,5	2,3
Riau	37208	20541	13,1	1,2	1,8
Süd Sumatra	29826	16219	14,6	2,6	3,5
Lampung	24376	15995	28,2	4,9	3,4
Übriges Sumatra	30881	18195	16,1	1,5	1,8
Java and Bali	16007	16475	19,3	61,6	62,5
Jakarta	33352	22000	1,3	0,3	4,6
West Java	17332	17426	17,6	17,9	19,9
Zentral Java	12222	14774	24,7	20,4	16,2
Yogyakarta	15642	15053	17,2	1,5	1,7
Ost Java	13705	15703	21,8	20,5	18,5
Bali	14723	16303	12,2	1,0	1,6
Kalimantan	24474	18703	20,3	5,3	5,13
West Kalimantan	16594	20010	33,8	3,2	1,8
Süd Kalimantan	19050	16343	8,7	0,7	1,5
Übriges Kalimantan	36823	19289	16,0	1,5	1,8
Sulawesi	17897	15689	23,1	8,34	7,08
Nord Sulawesi	17642	16023	18,8	1,4	1,4
Süd Sulawesi	15219	15722	23,1	4,7	4,0
Übriges Sulawesi	24309	15339	26,6	2,3	1,7
Ost-Indonesien	12228	16054	34,9	8,5	4,8
West Nusa Tenggara	11377	14535	27,6	2,7	1,9
Ost Nusa Tenggara	10754	16061	45,6	4,3	1,9
Übriges Ost-Indon.	16404	18817	29,0	1,5	1,0

Quelle: World Bank 1993:10. Diese Daten beruhen auf SUSENAS 1990 und beziehen einen regionalen Lebenshaltungskosten-Index ein. Die Daten des Statistischen Amtes (BPS 1992:27, Tabelle 3.3) weichen erheblich von den oben genannten Weltbank-Daten ab und berechnen einen höheren Anteil von Armen.

## 4. Reichtum, ländliche und städtische Armut

Mit durchschnittlich steigenden Einkommen privater Haushalte hat sich nach Berechnungen des Biro Pusat Statistik (BPS) und der Weltbank die Einkommensverteilung nicht verschlechtert, d.h. der Gini Index hat sich seit 1980 nicht wesentlich verändert. Er betrug für 1984 0.331 und für 1987 0.321 (Weltbank 1990 (P):10). Das starke Wirtschaftswachstum während der 80er Jahre hat also statistisch gesehen nicht zu einer steigenden Ungleichheit geführt. Im Vergleich zu den 70er Jahren hat sich die Einkommensverteilung der Masse der Bevölkerung verbessert.

**Tabelle 4:** Gini-Index der durchschnittlichen Haushaltsausgaben, Stadt und Land, 1978-1990

Jahr	Stadt	Land	Insgesamt
1978	0,38	0,34	0,38
1980	0,36	0,31	0,34
1981	0,33	0,29	0,33
1984	0,32	0,28	0,33
1987	0,32	0,26	0,32
1990	0,34	0,25	0,32

Quelle: BPS 1992, p.60

Diese Aussagen fußen auf Berechnungen von Daten des Nationalen Sozio-ökonomischen Surveys (SUSENAS), einem Survey über Haushaltsausgaben. Dieser Sample Survey erfaßt die soziale Oberschicht und ihren materiellen Reichtum allerdings nicht. Es gibt daher zu denken, daß gerade in den Stadtgebieten von Jakarta und Yogyakarta zwischen 1987 und 1990 die Ungleichheit zugenommen hat. Man kann daher schließen, daß sich die wirtschaftliche Situation der großen Masse der Bevölkerung seit 1970 deutlich verbessert hat, gleichzeitig aber eine Oberschicht erheblich stärker am wirtschaftlichen Aufschwung partizipiert hat. Diese Einkommensverteilung hat einerseits zu verstärkter Nachfrage nach Luxuskonsumgütern, andererseits auch zu verstärkter Investitionstätigkeit geführt. Nach unserer Einschätzung handelt es sich hier nicht um einen "trickle-down-effect", sondern eher um einen "trickle-up-effect" in die Oberschicht, der u.a. durch Korruption, unlauteres Geschäftsgebahren, hohe Zinsen bei Geldverleihern, hohe Abgaben von Händlern im informellen Sektor u. dgl. verursacht wird. Staatliche Entwicklungsprogramme, die weiter unten

beschrieben werden, haben dagegen für eine regional weite Verteilung von staatlichen Mitteln gesorgt, so daß die negativen Effekte des "trickle-up-effects" gemildert wurden. Das steigende Durchschnittseinkommen verbirgt aber "pockets of poverty", die inzwischen erkannt wurden und bekämpft werden sollen.

Eine relativ neue Entwicklung bietet das Wachstum einer neuen sozialen Mittelschicht, die nach unseren Berechnungen zu gut einem Drittel aus Beamten besteht, zunehmend aber auch Kleinunternehmer aus Handwerk und Handel aufnimmt (Evers und Gerke 1993). Es kann damit gerechnet werden, daß diese neue Mittelschicht die Nachfragestrukturen nach privaten Konsumgütern beeinflussen und einen politischen Druck in Richtung auf eine weitere Öffnung des politischen und wirtschaftlichen Systems ausüben wird. Auf die Einkommensverteilung hat diese neue soziale Entwicklung bis 1990 aber noch keinen positiven oder negativen Einfluß gehabt. Die soziale Mobilität, d.h. auch die Aufstiegschance ärmerer Bevölkerungsgruppen in die neue Mittelschicht hat nach den vorläufigen Ergebnissen unserer Erhebungen in zwei indonesischen Provinzen eher abgenommen. Das heißt, daß langfristig die Aufstiegschancen von unten in mittlere Statuspositionen begrenzter werden. Die zunehmende Monopolisierung von Beamtenpositionen für Verwandte ist zumindest teilweise für die Reduktion der Mobilität verantwortlich zu machen, zum andern sind auch demographische Faktoren maßgebend. Nach einer längeren Phase der Mittelklassenbildung mit hoher Mobilität nimmt diese mit der Konsolidierung der Mittelschicht ab, da ein Aufstieg aus der Mittel- in die Oberklasse ebenfalls schwieriger wird. Die Auswirkungen auf Armutsminderung bzw. -bildung sind noch nicht im einzelnen untersucht. Wir vermuten jedoch, daß die starke Armutsminderung zwischen etwa Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre mit hoher sozialer Mobilität und der Bildung und Konsolidierung der Mittelklasse verbunden war. Wenn die soziale Mobilitätsrate jetzt sinkt, dürfte auch die Armutsminderung schwieriger werden.

Städtische Einkommen sind immer noch erheblich höher als die durchschnittlichen ruralen Haushaltseinkommen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen (wie dies in neueren Berechnungen der Armutsgrenze erfolgt), daß die Lebenshaltungskosten in Städten erheblich höher liegen als in ländlichen Gebieten. Trotz Rückgangs der Armut allgemein sind die meisten Armen in ländlichen Gebieten zu finden. In den Städten fallen weniger Personen unter die Armutsgrenze, aber dafür ist die Lebensqualität durch Luftverschmutzung, Mangel an gutem Trinkwasser, Verkehrschaos und dergleichen geringer. Daten zum Vergleich von Lebensqualität und Armut liegen bisher noch nicht vor.

Die östlichen Inseln sind insgesamt weniger entwickelt als Java und Sumatra. Hier ist Unterernährung, hohe Kindersterblichkeit und saisonal auch Hunger noch verbreitet.

## II. Beschäftigungsstruktur und Konsummuster der Armen

### 1. Stellung der Armen im Arbeitsmarkt

Obwohl das Lohnniveau insgesamt niedrig ist, hilft regelmäßige Beschäftigung in Form von Lohnarbeit vielen Haushalten, sich über die Armutsgrenze zu heben. Wie unsere Untersuchungen zeigen (Evers 1987), verfolgen arme Haushalte dabei eine Strategie der Kombination verschiedener Einkommensquellen, d.h. sie versuchen, je nach Zusammensetzung des Haushalts, Lohnarbeit, selbständige Beschäftigung im informellen Sektor und Subsistenzproduktion zu verbinden.

**Tabelle 5:** Erwerbstätigkeit der armen Bevölkerung (nach Beitrag zum Haushaltseinkommen), 1984-87

	Haushalte als % der Bevölkerung		Anteil der armen Haushalte (%)	
	1984	1987	1984	1987
Landwirtschaft	54,0	49,7	45,1	32,3
Bergbau	1,3	0,8	30,6	17,9
Verarbeitende Industrie	5,9	6,4	21,1	14,1
Bauwirtschaft	4,0	4,3	26,1	17,4
Handel	12,0	13,9	19,3	10,4
Transport, Kommunikat.	3,8	4,1	21,1	10,7
Dienstleistungen	12,2	14,9	11,5	7,8

Anm.: Sektoren mit geringer Zahl der Fälle (Elektrizität, Gas, Wasser) sind nicht berücksichtigt. Armutsgrenze nach Weltbank-Berechnungen, World Bank 1990(P), Tabelle 1.8

Quelle: SUSENAS 1984, 1987

Nach diesen Daten ist Armut besonders im Agrarsektor zu finden. 1984 waren noch fast die Hälfte aller in der Landwirtschaft Beschäftigten als arm eingestuft; 1987 sind es immerhin noch ein Drittel, d.h. weit mehr als



im Durchschnitt. Zwar ist die Beschäftigung in der Landwirtschaft insgesamt zurückgegangen, doch sind hier immer noch die meisten Armen zu finden. Die Regierung hat daher auch mit dem DTT Programm (INPRES Desa Tertinggal) seit April 1994 die Armut in der Landwirtschaft zielgruppenorientiert angegangen (siehe Abschnitt 2.5). Auch das Programm der ländlichen Elektrifizierung ist in diesem Licht zu sehen.

## 2. Armut und informeller Sektor

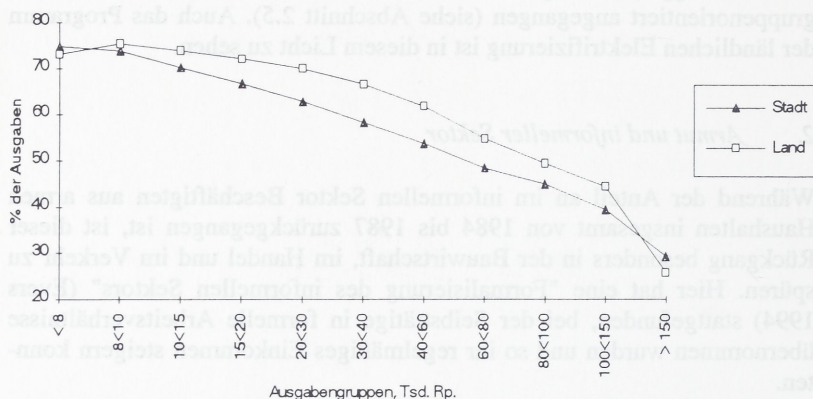
Während der Anteil an im informellen Sektor Beschäftigten aus armen Haushalten insgesamt von 1984 bis 1987 zurückgegangen ist, ist dieser Rückgang besonders in der Bauwirtschaft, im Handel und im Verkehr zu spüren. Hier hat eine "Formalisierung des informellen Sektors" (Evers 1994) stattgefunden, bei der Selbsttätige in formelle Arbeitsverhältnisse übernommen wurden und so ihr regelmäßiges Einkommen steigern konnten.

**Tabelle 6:** Bevölkerung unter der Armutsgrenze im informellen Sektor (nach Beitrag zum Haushaltseinkommen), 1984-87

Wirtschaftssektoren	Anteil der armen Haushalte (%) im informellen Sektor	
	1984	1987
Landwirtschaft	43,7	31,1
Verarbeitende Industrie	30,3	19,9
Bauwirtschaft	20,8	8,8
Handel	19,8	10,7
Verkehr	27,8	13,5
Dienstleistungen	18,8	14,5

Quelle: SUSENAS 1984, 1987; Siehe Tabelle im Anhang  
Anm.: Armutsgrenze nach Weltbank Berechnungen, World Bank 1990(P), Tabelle 1.8; der informelle Sektor ist als selbstständige Beschäftigung und unbezahlte Hilfe von Familienmitgliedern definiert.

**Diagramm 1:** Anteil der Nahrungsmittel an den Ausgaben nach Ausgabengruppen (Engels-Kurve), Indonesien 1990



Quelle: SUSENAS 1990

### 3. Konsummuster der Armen

Armut ist gekennzeichnet durch einen hohen Anteil des Konsums von Nahrungsmitteln. Um das Überleben zu sichern, müssen die Ressourcen der armen Haushalte zunächst für die Erhaltung der Arbeitskraft und für Grundbedürfnisse ausgegeben werden. Mit steigenden Einkommen bzw. Ausgaben sinkt normalerweise der Prozentsatz der für Nahrungsmittel eingesetzten Ausgaben (Engels Kurve). Indonesien bildet bei der Anwendung von "Engels Gesetz" keine Ausnahme. Wie das folgende Diagramm zeigt, verläuft die Kurve jedoch zunächst sehr flach, d.h. mit steigendem Einkommen steigt zunächst auch der Verbrauch von Nahrungsmitteln, bis die Armutsgrenze überschritten ist.

Ein erheblicher Teil der Nahrungsmittel wird der Subsistenzwirtschaft entnommen. Nach früheren Berechnungen (Evers 1981) stammt selbst in städtischen Haushalten im Durchschnitt 18% des Konsums aus der Subsistenzproduktion. Das verfügbare Geldeinkommen ist entsprechend gering.

Erst nachdem sich die Einkommenssituation wesentlich verbessert hat und Geldeinkommen die Subsistenzproduktion wesentlich übersteigt, können andere Güter und Dienstleistungen zunehmend konsumiert werden. Zu diesen Gütern gehört auch Elektrizität. Zunächst aber führt die

Armutsminderung zu höherem Nahrungsmittelkonsum und damit zur Reduktion von Unterernährung und zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Arbeitskraft.

### III. Armutsmindernde Regierungsvorhaben

#### 1. Minderung der sozialen Ungleichheit

Bereits im August 1978 wurde ein Programm der acht Wege zur Verminderung der Ungleichheit im Entwicklungsprozeß (*delapan jalur pemerataan pembangunan*) in die Grundrichtlinien der Regierungspolitik übernommen. Dazu wurden eine Reihe von Maßnahmen von der Slumsanierung (Kampung Improvement) bis hin zu ländlichen Kreditprogrammen in Angriff genommen.

#### 2. Das präsidentiale Armutsminderungsprogramm

Ein besonderes Armutsminderungsprogramm (Instruksi Presiden Desa Tertinggal) wurde nach einer längeren Vorbereitungsphase im April 1994 inauguriert. Danach soll jedes der insgesamt 20.633 Dörfer, die als "zurückgeblieben", d.h. als arm definiert wurden, in den Genuß einer staatlichen Zuwendung von Rp. 25 Millionen kommen. Dazu werden in jedem Dorf Gruppen (Kelompok Swadaya Masyarakat, KSM) von jeweils 30 Haushalten gebildet, die einen Plan für die Verwendung der Mittel vorlegen müssen (BAPPENAS 1993:22). Das offizielle Dorfontwicklungs-komitee (LKMD) und der Distriktbeamte (Camat) müssen jedoch ihre Zustimmung geben. Kritiker vermuten, daß damit hauptsächlich Projekte gefördert werden, die der Dorfelite und den Beamten nützen. Zunächst kann jeder der Selbsthilfe-Gruppen (KSM) ein kleines Startkapital erhalten, das als Kredite an Mitglieder weitergegeben werden oder gemeinsam verwandt werden kann. Mit diesen Kleinkrediten sollen "income earning activities" verschiedener Art unterstützt werden, die schnellen Ertrag abwerfen und möglichst dem ganzen Dorf zugute kommen. Die Regierung wird Personen ernennen (gedacht ist u.a. an Studenten der staatlichen Hochschulen), die die Mittelverwendung kontrollieren sollen. Der Planungsminister hat die Distrikt- und Provinzverwaltungen eindringlich ermahnt, nicht wie sonst üblich Anteile dieses Entwicklungsfonds für die Verwaltung abzuzweigen. Für diese stehen gesondert Mittel zur Verfügung.

Wie weit dieses mit einem jährlichen Budget von 190 Millionen US\$ ausgestatteten Programmen tatsächlich die armen Haushalte erreicht und ob der Mitteleinsatz langfristig zur Armutsminderung beitragen wird, läßt sich z.Zt. noch nicht absehen. Da frühere Inpres-Programme zur Einkommenssteigerung und zur Entwicklung ländlicher Regionen beigetragen haben, ist jedoch zu erwarten, daß dieses zielgruppenorientierte Programm positive Wirkungen zeitigen wird. Es ist zu vermuten, daß die infrastrukturell besser versorgten armen Dörfer Javas die Kapazität haben, die ITD-Mittel produktiv einzusetzen, die armen Dörfer Ost-Indonesiens jedoch dazu nicht in der Lage sein werden. Hier besteht die Gefahr, daß das Programm eher den Charakter einer Sozialhilfe mit geringen Einkommenssteigerungseffekten haben wird. Nichtregierungsorganisationen müssen als Ersatz staatlicher Verwaltung herangezogen werden.

### 3. *Ausweitung des Primarschulwesens als Mittel der Armutsbekämpfung*

Die Ausdehnung des Primarschulwesens gehört schon seit der Unabhängigkeit im Jahre 1945 zur Entwicklungspolitik des Landes. Ein Inpres-Sonderprogramm fördert den Bau von Grundschulen auch in entlegenen Gegenden. Die Weltbank hat errechnet, daß die Ausgaben für Grundschul-erziehung erheblich zur Reduktion der Armut beigetragen haben, die regionale Allokation aber noch stärker auf die Zielgruppe der Armen ausgerichtet werden könnte. Im Gegensatz dazu kommen die staatlichen Ausgaben und Subventionen für das sekundäre und tertiäre Bildungswesen nur zu einem geringen Teil den Armen zugute (World Bank 1993). Im Haushaltsjahr 1988/89 betragen die staatlichen Ausgaben pro Grundschüler Rp 71.583,-; für Sekundärschüler Rp 132.602,- und für Studierende Rp 587.315. Da gerade die armen Bevölkerungsschichten am Grundschulwesen partizipieren, kommen staatliche Unterstützungsprogramme der Grundschulen auch den Armen zugute. Im Jahr 1989 haben 85-90% der unteren 20% der Einkommensschichten die Grundschule, aber nur 2-4% die Höhere Schule und 9-14% die Mittelschule besucht.

### 4. *Kreditprogramme*

Eine Vielzahl von Kleinkreditprogrammen versucht, für arme Händler, Bauern und Gewerbetreibende Anfangs- und laufendes Kapital zur Verfügung zu stellen. Schwierigkeiten haben sich jedoch bei der Rückzahlung

der Kredite und bei dem Versuch ergeben, die wirklich Armen zu erreichen (Bongartz 1989).

Das KIK (Kampung Improvement Programm) kann als das erfolgreichste der laufenden Programme angesehen werden, weil hierdurch die Lebensbedingungen armer Slumbewohner in den Städten erheblich verbessert wurde.

#### IV. Armutsverminderung als entwicklungspolitisches Ziel

##### 1. *Der Beitrag von Nicht-Regierungs-Organisationen zur Armutsbekämpfung*

Indonesien kann auf eine lange Tradition der Bildung von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) zurückblicken. Sarekat Islam, ursprünglich eine Händlervereinigung, und der Kulturbund Budi Utomo spielten eine wesentliche Rolle bei der Herausbildung des indonesischen Nationalismus um die Jahrhundertwende.

Seit Beginn der 1980er Jahre hat sich die Zahl der NROs schnell vermehrt. Die genauen Zahlen sind nicht bekannt, aber nach den Erhebungen von Kastor Sinaga (Sinaga 1993:59-65) gab es 1985 noch 1810 NROs; im Jahre 1989 waren es 3251 – Tendenz steigend.

Die Spannungen zwischen Regierung und NROs erreichten 1989/90 im Zusammenhang mit von NROs unterstützten Protesten gegen das Kedung Ombo Staudamm-Projekt ihren Höhepunkt. Die Weltbank hatte dieses Projekt unter Vernachlässigung sozio-kultureller Faktoren unterstützt. Inzwischen hat die Regierung die komplementäre Rolle von NROs bei der Durchführung von Entwicklungsvorhaben anerkannt, andererseits aber auch durch ein entsprechendes Gesetz (UU Keormasan No. 8/1985) und weitere Verordnungen (u.a. Instruksi Mentri Dalam Negeri No. 8/1990) die Bewegungsfreiheit der NROs stark eingeschränkt.

Die meisten NROs geben an, für die Armen eintreten zu wollen. Einige der bekannten NROs haben dies mit Erfolg getan, indem sie Rechtshilfe leisteten (z.B. LBH) oder Kreditprogramme für arme Bauern durchführten (z.B. Bina Swadaya). Inzwischen spielen die NROs eine wesentliche Rolle bei der Armutsbekämpfung und sind an dem neuen Armutsminderungsprogramm der Regierung (Inpres Desa Tertinggal, s.u.) maßgeblich und offiziell beteiligt. Dennoch schwelt der latente Konflikt zwischen NROs und der Regierung weiter.

## 2. *Neue Richtung in der Entwicklungspolitik?*

Mit einer viel beachteten Rede kündigte Präsident Suharto 1993 die Armutsbekämpfung als oberstes Ziel der Regierungspolitik an. Das hierzu beschlossene Programm (Inpres Desa Tertinggal) ist jedoch mit rd. US\$ 190 Millionen eher schwach ausgestattet. Insgesamt besteht jedoch kein Zweifel, daß auch weiterhin Anstrengungen zur Bekämpfung der Armut durch eine Vielzahl von Regierungsprogrammen zur Verbesserung des Schulwesens, zur Vergabe von Kleinkrediten, der landwirtschaftlichen Intensivierung, der Basisgesundheitsversorgung und der direkten Projekthilfe für arme Dörfer unternommen werden. Die Anstrengungen richten sich vornehmlich auf rurale Gebiete, in Zukunft vor allem im Osten Indonesiens. Steigende Lebenshaltungskosten in den Großstädten und niedrige Löhne haben jedoch zur Zeit ein krisenhaftes Ausmaß erreicht, ohne daß eine klare Politik der Minderung der aufkommenden industriellen und städtischen Armut sichtbar wäre. Hier fehlen noch Konzepte und Programme.

Indonesische Kritiker der Regierung sprechen daher von einer Verlagerung der Armut und weisen auf die wachsende Diskrepanz zwischen Reichen und Armen, zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und autoritärer Politik hin.

## Bibliographie

- Biro Pusat Statistik, 1992, Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia 1976 – 1990. Jakarta: BPS
- Bongartz, Heinz, 1989, Self-Help Organizations in Rural Java. Saarbrücken/Fort Lauderdale: Breitenbach
- Evers, Hans-Dieter, 1981, "The Contribution of Urban Subsistence Production to Incomes in Jakarta", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (Canberra) XVII, No. 2: 89-96
- Evers, Hans-Dieter, 1987, "Subsistenzproduktion, Markt und Staat – der sogenannte Bielefelder Verflechtungsansatz", *Geographische Rundschau*, Nr. 3:136-140
- Evers, Hans-Dieter, 1994, Der Beitrag von Elektrizitätsvorhaben zur Armutsminderung am Beispiel Indonesiens. Frankfurt/Main: KfW
- Evers, Hans-Dieter und Mulyanto Sumardi (eds.), 1980, Golongan Miskin di Jakarta (Die Armen von Jakarta), Jakarta: YTKI/Friedrich-Ebert-Stiftung
- Evers, Hans-Dieter und Solvay Gerke, 1993, "Labour Market Segmentation in West Sumatra", Working Paper Nr. 197, Sociology of Development Research Centre, University of Bielefeld

Sinaga, Kastorius, 1994, NGOs in Indonesia. A Study of the Role of Non-Governmental Organizations in the Development Process, Saarbrücken/Fort Lauderdale: Breitenbach Verlag

Sayogy, 1977, Golongan Miskin dan Partisipasi dalam Pempangan Desa (The Poor and Their Participation in Rural Development), *Prisma* 6(3):10-17

World Bank, 1990 (P), Indonesia: Poverty Assessment and Strategy Report. Washington, DC: World Bank

World Bank, 1993, Indonesia: Public Expenditures, Prices and the Poor. Washington, DC: World Bank



Weltforum Verlag

Maria Theresia Str. 22 - D-50769 Köln (Telefon) - Telex (3211) 37 62 0