

Armut in Indien

VON
Luise Rürup

Einleitung

In der Lehmhütte des 25jährigen Gopalkrishna Bhuniya in einem abgelegenen Dorf in Orissa hängt ein nagelneues Poster mit den indischen Nationalhelden Vivekananda, Nataji Chandra Bose und Jawaharlal Nehru. Der arbeits- und landlose Vater von zwei Kleinkindern erläutert, wie er die Ausgabe von Rs. 30 für das Poster, die seinen täglichen Lohn bei Gelegenheitsarbeiten deutlich überschreitet (Rs. 25), gegenüber seiner Ehefrau gerechtfertigt hat:

Ich habe ihr gesagt, daß diese großen Führer hart für unsere Unabhängigkeit gekämpft haben. Deshalb sollten wir nicht aufhören zu träumen. Ich gebe die Hoffnung nicht auf, daß sich unsere Lage verbessern wird, daß ich eine Arbeit finden werde, daß es genug zu essen geben wird und daß wir ausreichend Kleidung haben werden. (Zitiert nach einem Interview in: *Outlook*, 26.1.1998.)

In seiner berühmten Rede („Tryst with Destiny“) am Abend der Unabhängigkeit Indiens am 15. August 1947 hatte Jawaharlal Nehru die entstehende Nation daran erinnert, daß die wichtigsten Aufgaben der unmittelbaren Zukunft in der „Abschaffung von Armut, Unwissenheit, Krankheit und der Schaffung von Chancengleichheit“ liegen. Fünfzig Jahre nach der Unabhängigkeit steht die Bewältigung dieser Aufgaben noch an.

In Indien lebt heute die größte Anzahl von Armen weltweit: Von den rund 1,3 Milliarden Armen auf der Welt leben ca. 40 Prozent auf dem indischen Subkontinent. Rund jede/r Dritte der 960 Millionen InderInnen¹ wird von der indischen Regierung als „arm“ eingestuft. Das bedeutet - laut des Berichtes *Human Development in South Asia* (1997) - unter anderem, daß

- 650 Millionen Menschen keinen Zugang zu sanitären Einrichtungen haben,
- 291 Millionen Erwachsene AnalphabetInnen sind,

¹Zur spezifischen Kennzeichnung, daß explizit von Frauen und Männern die Rede ist, wurde die Schreibweise mit dem Großbuchstaben „I“ verwandt (InderInnen, HandwerkerInnen). Wird die normale Schreibweise verwendet, sind jeweils entweder Frauen (Inderinnen) oder Männer (Inder) gemeint.

- 226 Millionen Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben,
- 135 Millionen Menschen keinen Zugang zu gesundheitlicher Grundversorgung haben,
- 62 Millionen Kinder unter 5 Jahren unterernährt sind,
- 88% der Schwangeren unter Blutarmut leiden.

Indien ist es seit der Unabhängigkeit gelungen, ein stabiles demokratisches System aufzubauen, das Pro-Kopf-Einkommen um ein Vielfaches zu steigern, soziale Indikatoren wie beispielsweise die Lebenserwartung deutlich zu erhöhen. Dennoch charakterisiert die massenhafte Armut und soziale Ungleichheit die indische Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur auch noch am Ende des 20. Jahrhunderts. Der bekannte Wirtschaftswissenschaftler Amartya Sen hebt die Gleichzeitigkeit politischer und wirtschaftlicher Erfolge und der Permanenz von Armut hervor:

Im Gegensatz zu den Erfolgen auf diesem Gebiet denke ich, daß das, was im Hinblick auf soziale Ungleichheit und Rückständigkeit in Indien passiert ist, sehr nahe an eine Katastrophe herankommt - Katastrophe nicht in dem Sinne, daß etwas Schlimmes ganz plötzlich passiert, sondern daß etwas sehr schlimm bleibt, ohne daß sich grundlegend etwas ändert.

Der vorliegende Artikel versucht, einen Einblick in die Komplexität des Themas „Armut“, die Heterogenität der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur Indiens sowie die vielfältigen Ansätze zur Bekämpfung von Armut zu vermitteln. Dieser Form der Beschäftigung mit dem Thema Armut liegt die Auffassung zugrunde, daß das Verständnis der spezifischen Ursachen, Wurzeln und Ausprägungen von Armut eine entscheidende Voraussetzung für ihre erfolgreiche Bekämpfung ist. Hierzu hofft dieser Artikel einen Beitrag zu leisten.

Der erste Teil (1) des vorliegenden Artikels versucht das komplexe Phänomen Armut in Indien aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten. Die konzeptionellen und methodologischen Schwierigkeiten der Definition und Messung von Armut werden im ersten Abschnitt (1.1) diskutiert. Die Erhebung der armutsbezogenen Daten in Indien und die Definition der indischen Regierung werden im folgenden Abschnitt (1.2) erläutert. Der dritte Abschnitt (1.3) geht der Frage nach, wie sich Armut in den letzten fünf Jahrzehnten entwickelt hat. Unterschiedliche Ausprägungen von Armut und ihre Verteilung nach Kriterien wie Geschlecht, Region und Kaste werden in den folgenden vier Abschnitten (1.4 bis 1.7) beschrieben. Der zweite Teil (2) des Artikels geht auf die Ansätze und Programme zur Bekämpfung und Beseitigung der Armut in Indien ein. Der erste Abschnitt (2.1) beschäftigt sich mit den Auswirkungen der wirtschaftlichen Reformen auf die Armut. Die

vielfältigen Armutsbekämpfungsprogramme der indischen Regierung werden im anschließenden Abschnitt (2.2) beschrieben und im Hinblick auf ihre Effektivität diskutiert. Ansätze der Armutsbekämpfung der zivilen Gesellschaft werden abschließend (2.3) in aller Kürze skizziert.

1 Ausmaß und Charakter der Armut in Indien

Schaut man sich die Angaben verschiedener Institutionen zur Armutssituation in Indien an, so entsteht ein sehr uneinheitliches Bild. Selbst die niedrigste Angabe (36 Prozent) bedeutet jedoch, daß die Anzahl der Armen in Indien etwa so hoch ist, wie die gesamte Einwohnerzahl der Europäischen Union (etwa 380 Millionen).

Je nach Bemessungsgrundlage und Indikatoren stellt sich der Anteil der Armen an der gesamten indischen Bevölkerung wie folgt dar:

- 36 Prozent gemäß der Planning Commission der indischen Regierung (1996),
- 36,7 Prozent nach dem Human Poverty Index (HPI) des *Human Development Report* (1997),
- 39 Prozent laut National Council for Applied Economic Research (1996),
- 52,5 Prozent dem Parameter des *World Development Report* (1997) zufolge,
- 61,5 Prozent nach dem Capability Poverty Measure des *Human Development Report* (1996).

1.1 Armutskonzept, Definitionen und Indikatoren

Wer ist arm? Über Begriff und Definition der Armut gibt es - nicht nur in Indien - zahlreiche akademische und politische Kontroversen. Sowohl die subjektive und objektive Wahrnehmung von Armut als auch die Indikatoren und Meßgrößen zur Bestimmung des Ausmaßes von Armut variieren je nach Position und Perspektive. „Like many other concepts, human poverty is larger than any particular measure (...)“, beschreibt der *Human Development Report* (1997) das generelle methodologische Dilemma von Armutskindikatoren.

Befragt man die Betroffenen selbst danach, wer als arm angesehen wird, so wird Armut beispielsweise beschrieben als:²

- chronisch krank oder behindert (blind, verkrüppelt etc.) zu sein,

²Ergebnisse einer Befragung lokaler Bevölkerung südlich der Sahara und in Südasien, in: R. Chambers (1997), *Whose Reality counts? Putting the First Last*, in: HDR 1997:17.

- Mangel an Land, Vieh, Produktionsmitteln,
- nicht in der Lage zu sein, die Angehörigen angemessen zu begraben,
- nicht in der Lage zu sein, die Kinder in die Schule zu schicken,
- mehr Münder zu füttern als Hände zum Helfen zu haben,
- keine ordentliche Unterkunft zu haben,
- arm an Menschen (Familie/Freunden) zu sein, die einen unterstützen können,
- alleinerziehende Mutter zu sein,
- gezwungen zu sein, schlecht bezahlte und entwürdigende Lohnarbeit zu übernehmen,
- abhängig von öffentlichen natürlichen Ressourcen („common property resources“) zu sein,
- nur wenige Monate im Jahr die Ernährung der Familie sichern zu können.

Im Abschlußdokument (Programme of Action) des Weltsozialgipfels (1995) wurde eine umfassende Definition von Armut, die sowohl materielle als auch immaterielle Dimensionen der Armut einschließt, formuliert:

Zu den unterschiedlichen Ausdrucksformen, die Armut annehmen kann, gehören der Mangel an finanziellem Einkommen und an produktiven Ressourcen, die für eine nachhaltige Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichen, Hunger und Unterernährung, schlechter Gesundheitszustand, mangelnder Zugang zu Ausbildung und anderen Grundversorgungsleistungen, Anfälligkeit und Sterblichkeit aufgrund von Krankheit, Obdachlosigkeit und unzureichende Behausung, gesundheitsgefährdende Lebensumstände, soziale Diskriminierung und Ausschluß. Armut ist auch durch einen Mangel an Beteiligung an Entscheidungsprozessen und durch den Ausschluß vom sozialen, politischen und kulturellen Leben gekennzeichnet. (Programme of Action, World Social Summit 1995:57)

Während lange Zeit „Einkommensarmut“ als der wichtigste Parameter für die Ermittlung von Armut angesehen wurde, sind in jüngster Zeit vielfach umfassendere Meßgrößen für die Beschreibung von Armut gefordert worden. Indikatoren wie „soziale Chancen“ („social opportunities/capabilities“) und „(Zugangs-)Rechte“ („entitlements“ und „endowments“) werden den komplexen Ursachen und Ausformungen von Armut eher gerecht als die Beschränkung auf rein monetäre Kriterien.

Das United Nations Development Programme (UNDP) hat in den vergangenen Jahren eine Reihe zusammengesetzter Indikatoren erarbeitet, die versuchen, einem erweiterten Begriff von Armut jenseits der eindimensionalen Konzentration auf Pro-Kopf-Einkommen gerecht zu werden: 1990 wurde der Human Development Index (HDI), 1995 der geschlechterspezifische Gender Development Index (GDI), 1996 der Capability Poverty Measure (CPM) und 1997 der Human Poverty Index (HPI) entwickelt.

Der 1990 vorgestellte Human Development Index (HDI) ist kein Armutsindikator im engeren Sinne, sondern mißt die Entwicklung eines Landes mit Hilfe dreier Indikatoren (Lebenserwartung, Einschulungs- bzw. Alphabetisierungsrate und Pro-Kopf-Einkommen). Mißt man den Entwicklungsstand Indiens mit diesem Indikator, so nimmt es den 138. Rang von 175 Ländern ein und fällt damit in die Kategorie „low human development“ (1997). Fast alle Staaten Südasiens - mit Ausnahme Sri Lankas (Rang 91) - fallen in diese Kategorie: Pakistan (Rang 139), Bangladesch (Rang 144), Nepal (Rang 154) und Bhutan (Rang 155).

Um das Ausmaß und den Charakter von Armut genauer und umfassender als bisher beschreiben zu können, wurde für den Human Development Report (1996) ein weiterer Indikator entwickelt: der Capability Poverty Measure (CPM), ein Indikator, der Armut nicht am durchschnittlichen Einkommen mißt, sondern Armut als Entbehrung grundlegender menschlicher Entwicklungschancen beschreibt. Der CPM faßt drei einzelne Parameter zusammen: die Zahl der Geburten ohne medizinische Betreuung, den Anteil der lese- und schreibunkundigen Mädchen und den Anteil von Kindern mit Wachstumsschäden. In den meisten Ländern betrifft der Mangel an grundlegenden Entwicklungschancen sehr viel mehr Menschen als die Einkommensarmut. In Südasien liegt der Anteil der Menschen, denen diese grundlegenden Chancen verwehrt bleiben, in drei Ländern deutlich über 50 Prozent: Bangladesch (76,9%) Indien (61,5%), Pakistan (60,8%). In Sri Lanka dagegen fallen nur 19,3 Prozent der Bevölkerung in diese Kategorie.

Der für den Human Development Report (1997) entwickelte HPI (Human Poverty Index) geht über den CPM hinaus und setzt sich aus einer Reihe von Indikatoren zusammen: dem Anteil der Menschen, deren Lebenserwartung unter 40 Jahren liegt, dem Anteil erwachsener AnalphabetInnen, dem Anteil der Bevölkerung, der keinen Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen hat, sowie dem Anteil der unterernährten Kinder unter fünf Jahren. Legt man diese Indikatoren zugrunde, so beträgt der Anteil der Armen in Indien 36,3 Prozent (Bangladesch 48,3%, Pakistan 46,8%, Bhutan 46,3%, Sri Lanka 20,7%).³

³Auffällig ist, daß fast alle südasiatischen Länder unter dem Blickwinkel dieses Indikators (HPI) besser abschneiden als bei der Anwendung des CPM. Möglicherweise ist dies in erster

Je nachdem, welcher Begriff von Armut den Untersuchungen zugrunde liegt, geraten unterschiedliche Ausprägungen und Ursachen der Armut in den Blickwinkel. Vor dem Hintergrund ihrer empirischen Forschung über verschiedene Gruppen der Armutsbevölkerung in Indien schlägt die indische Sozialwissenschaftlerin R. Murthy vor, institutionelle Aspekte der Armut stärker in den Vordergrund des Armutsbegriffes zu stellen:

Armut sollte als die Folge von schwacher Verhandlungsmacht der Armen innerhalb der Sozialbeziehungen von Institutionen wie Haushalt, Gemeinde, Märkte, Staat und internationale Institutionen angesehen werden. Das heißt, daß Armut aufgrund des Versagens dieser Institutionen entsteht und nicht aufgrund des Mangels von Fähigkeiten der Armen oder biologischer/natürlicher Faktoren. (Murthy 1997:33)

Auch die umfassenderen Indikatoren des *Human Development Report* erfassen diese nichtmateriellen Aspekte der Armut (wie sozialer Ausschluß, Mangel an politischer Repräsentanz, strukturelle Gewalt) nicht.

1.2 Die „Armutsgrenze“ der indischen Regierung

Statistische Angaben zur Armutsbevölkerung und die zugrunde liegenden Berechnungsmaßstäbe sind überall Gegenstand kontroverser politischer Auseinandersetzungen. Auch in Indien wird die Ermittlung des Anteils der Armen an der Gesamtbevölkerung seit Beginn der Berechnungen von Kritik und Diskussionen begleitet. Die offiziellen Angaben werden von der Planungskommission der indischen Regierung publiziert. Institutionen wie der National Council for Applied Economic Research (NCAER) und die Alternative Survey Group veröffentlichen alternative statistische Angaben zur Armutsentwicklung. Die Ausgangslage im Hinblick auf die Erhebung und Verfügbarkeit statistischer Daten ist in Indien - gerade auch im internationalen Vergleich - sehr gut.

Das Ausmaß der Armut wird von der indischen Regierung als der Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze („below poverty line“ - BPL) lebt, beschrieben.⁴ Unterhalb der Armutsgrenze leben diejenigen, deren Einkommen nicht ausreicht, um die für das Überleben erforderliche tägliche Kalorienzufuhr zu gewährleisten. Um die Zahl der Armen zu ermitteln, stützt sich die Planungskommission der indischen Regierung auf die statistischen

Linie auf die Steigerung der Lebenserwartung zurückzuführen, die mit dem CPM nicht berücksichtigt wird.

⁴Wissenschaftler wie A. Sen haben darauf hingewiesen, daß eine lineare, absolute „Armutsgrenze“ die Situation von Armut und Entbehrung sehr unzureichend beschreibt. Liegt das Einkommen knapp oberhalb der Armutsgrenze, muß jemand dennoch häufig als arm eingestuft werden. „Being slightly above that, in no way solves the problem of your poverty. But it satisfies official criteria, and places you above the line.“ (Sainath 1997:445) Entscheidend sei die jeweilige Entfernung von der Armutsgrenze. Ergänzende Parameter zur Beschreibung der relativen Entbehrung sind daher erforderlich.

Angaben, die im Rahmen des National Sample Survey (NSS) der indischen Regierung erhoben werden.⁵ Auf der Basis dieser Erhebungen ermittelt die National Sample Survey Organisation (NSSO) die Konsumtionsausgaben der Privathaushalte. Diese Angaben werden dann mit den statistischen Angaben der National Accounts Statistics (NAS) „korrigiert“.⁶

Die Definition der Armutsgrenze geht auf die Arbeit der von der Planungskommission 1979 eingesetzten Task Force on Projection of Minimum Needs and Effective Consumption zurück, die die Armutsgrenze auf der Grundlage von Pro-Kopf-Ausgaben zur Befriedigung des täglichen Kalorienbedarfs definiert hat. Für die ländliche Bevölkerung wurde der Kalorienbedarf pro Kopf und Tag auf 2.400 Kalorien veranschlagt, während für die städtische Bevölkerung ein Kalorienbedarf von 2.100 pro Kopf und Tag festgelegt wurde. Die Task Force legte rückwirkend für das Jahr 1973/74 die Armutsgrenze auf Rs. 49,09 in ländlichen Gebieten und Rs. 56,60 in städtischen Gebieten pro Kopf und Monat fest.⁷

Mitte der neunziger Jahre bedeutet das: Wer monatlich weniger als Rs. 264 pro Kopf in städtischen Gebieten und Rs. 229 in ländlichen Gebieten zur Verfügung hat, gilt als arm (Preise von 1993/94). Die so berechnete Armutsgrenze der indischen Regierung liegt damit deutlich unter der Armutsgrenze der World Bank, die mit US\$ 1 (rund Rs. 35) pro Kopf und Tag für den internationalen Vergleich festgelegt wurde.

Um die Grundlagen der Berechnung der Armutsgrenze zu überprüfen, hat die indische Planungskommission 1989 eine Sonderkommission⁸ eingesetzt, die nach dem Namen ihres Vorsitzenden Lakdawala-Komitee genannt wird. Die 1993 vorgelegten Empfehlungen des Lakdawala-Komitees wurden im März 1997 von der Planungskommission akzeptiert. Damit wurde auch die Kon-

⁵Die National Sample Survey Organisation (NSSO) führt seit 1951 alle fünf Jahre Haushaltsbefragungen (500.000 Haushalte) zum Konsumtionsverhalten (*consumption pattern*) landesweit in 77 ländlichen und 77 städtischen Distrikten durch. Seit 1988/89 werden auch jährliche Haushaltsbefragungen unternommen, die einen kleineren Umfang haben. Die letzte Haushaltbefragung erfolgte 1993/94. Eine Volkszählung (*National Census*) wird alle 10 Jahre zu Beginn einer neuen Dekade durchgeführt (letzter National Census 1991).

⁶Dieses Verfahren der „Korrektur“ der Daten des NSS zum Konsum der privaten Haushalte (National Private Consumption Expenditure) durch die Daten des NSA (Sum Total of Household Consumption), das auf einen Vorschlag der Task Force zurückgeht, wird heute stark kritisiert. Die Angaben des NSA liegen heute um ein Vielfaches höher als die des NSS (um 35-40%), so daß mit Hilfe der „Korrektur“ der Durchschnittswert angehoben wird und damit der Anteil derjenigen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, sinkt. Der Bericht der Expert Group von 1993 empfiehlt, dieses Korrekturverfahren einzustellen (siehe Hashim 1997:23).

⁷Bis heute stellen diese Preise unter Berücksichtigung der Preissteigerung (kalkuliert auf der Basis des National Income Private Consumption Deflator) die Grundlage der Berechnungen des monatlichen Einkommens, das die Armutsgrenze darstellt.

⁸Für weitere Einzelheiten zur Methodologie der Berechnung der Armutsgrenze siehe Expert Group, Report on Estimation of Proportion and Number of Poor, Government of India, New Delhi, Juni 1993 sowie Sainath (1996:Annex).

troverse über im Frühjahr 1996 veröffentlichte statistischen Angaben, nach denen der Anteil der Armutsbevölkerung 19 Prozent betrug, beigelegt. Mit der Umsetzung der Empfehlungen des Lakdawala-Komitees wurde der Wert korrigiert, und der Anteil der Armutsbevölkerung wurde nun offiziell mit 36 Prozent angegeben.

1.3 Historische Perspektive: Entwicklung der Armut

In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit Indiens erwartete man, daß die Armut im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung - die als nachholende Entwicklung mit einem Schwerpunkt auf industrieller Entwicklung (Schwerindustrie) konzipiert wurde - sukzessive abgebaut werden würde. Im Laufe der sechziger Jahre wurde jedoch deutlich, daß der Anteil der Armutsbevölkerung - trotz eines bescheidenden wirtschaftlichen Wachstums von jährlich 3,5 Prozent - nicht abnahm und mehr als die Hälfte der Bevölkerung noch Mitte der sechziger Jahre unterhalb der Armutsgrenze lebte.

Bis Mitte der siebziger Jahre wurden keine deutlichen Erfolge in der Armutsbekämpfung erzielt.

Es gab Fluktuationen von Jahr zu Jahr, aber es gab keine langfristigen Trends, weder zunehmend noch abnehmend. In Jahren mit guten Ernten nahm die Armut ab, in Jahren mit steigenden Preisen für Grundnahrungsmittel nahm die Armut zu - und gleichzeitig sanken die Reallöhne. (Bhalla 1998:23)

Seit 1973/74 ist jedoch - orientiert man sich an den statistischen Angaben der Planungskommission - eine deutliche Reduzierung des Anteils der Bevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, zu verzeichnen. Während 1973/74 noch knapp 55 Prozent der InderInnen unterhalb der Armutsgrenze lebten, waren es fünf Jahre später immer noch 51 Prozent. Erst in den achtziger Jahren gelang es, die Armut deutlich zu reduzieren (1983/84 auf 45 Prozent und 1987/88 auf 39 Prozent). Bei der letzten Erhebung 1993/94 hat der Anteil der Armen laut offiziellen Angaben den niedrigsten Stand seit der Unabhängigkeit erreicht (36 Prozent). Für die neunziger Jahre werden von verschiedenen AutorInnen unterschiedliche Trends beobachtet (siehe Abschnitt 3.3).

In absoluten Zahlen ist jedoch die Zahl der Armen seit 1987/88 stark angestiegen. Für 1987/88 wurde eine Zahl von 307 Millionen Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, angegeben, fünf Jahre später (1993/94) ist die Zahl auf rund 320 Millionen angewachsen. In absoluten Zahlen leben im heutigen Indien ebenso viele Arme wie vor fast 25 Jahren (1973/74).

Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze

	1973-74	1977-78	1983-84	1987-88	1993-94
Anzahl der Armen (Mio.)					
Land	261,29	264,24	251,96	231,80	244,03
Stadt	60,31	64,65	70,94	75,17	76,34
Summe	321,60	328,89	322,90	306,97	320,37
Anteil der Armen (%)					
Stadt	56,40	53,07	45,65	39,09	37,27
Land	49,23	45,24	40,79	38,20	32,38
Insgesamt	54,93	51,32	44,48	38,86	35,97

Quelle: Die Daten basieren auf den Zahlen der Expert Group der Planning Commission, die 1997 von der United-Front-Regierung akzeptiert wurden.

Betrachtet man die Indikatoren für menschliche Entwicklung des Human Development Report (1996), so zeichnet sich ein anderer Trend für Indien ab. Zwar werden auch hier in den sechziger und siebziger Jahren sowohl niedrige wirtschaftliche Wachstumsraten als auch ein nur sehr langsames Anwachsen der menschlichen Entwicklungschancen („low human development“) in Indien beobachtet; seit Beginn der achtziger Jahre ist dann die Wirtschaft deutlich angewachsen. Dies hat sich jedoch nicht in einem Anwachsen der menschlichen Entwicklungschancen für die Mehrzahl der InderInnen niedergeschlagen (1996:81).

1.4 Die Arbeitenden Armen („working poor“)

Zum Zeitpunkt des letzten Erhebungsjahres 1993/94 lebten 320 Millionen Menschen in Indien, die nach den offiziellen Kriterien der indischen Regierung als arm eingestuft werden müssen.

Die Stadt-Land-Verteilung der Armutbevölkerung ist sehr ungleich. Zwar leben prozentual nur geringfügig mehr Arme in ländlichen Gebieten (37,27 Prozent) als in städtischen (32,38 Prozent). In absoluten Zahlen ausgedrückt, bedeutet das dennoch, daß die überwiegende Mehrheit der Armutbevölkerung in Indien - rund 250 Millionen - in ländlichen Gebieten lebt.⁹ Aufgrund der schwachen infrastrukturellen Ausstattung ländlicher Gebiete mit Schulen, Gesundheits- und Energieversorgung, Kommunikation u.a. sowie der mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten kann für viele Menschen der Zugang zu grundlegenden Entwicklungschancen nicht garantiert werden. Würde man Armut als Entbehrung von Entwicklungschancen messen (mit dem Indikator CPM), so würde sich sicherlich ein sehr viel drastischeres Bild der Armut in

⁹Über 40% der ländlichen Bevölkerung leben in Siedlungen mit weniger als 500 EinwohnerInnen, ein weiteres Viertel lebt in Siedlungen mit 500-1000 EinwohnerInnen.

ländlichen Gebieten Indiens ergeben als es mit der „Armutsgrenze“ beschrieben werden kann.

Die große Mehrheit der Armen in Indien ist erwerbstätig - sie sind die „working poor“. Rund 40 Prozent der Armen sind LandarbeiterInnen, die selbst kein eigenes Land besitzen. Weitere 45 Prozent sind KleinbäuerInnen; 7,5 Prozent der Armen sind HandwerkerInnen (Sainath 1996:XI).

Sie gehören zu den über 300 Millionen ArbeiterInnen, die zum informellen Sektor zuzurechnen sind und über 92 Prozent der Erwerbstätigen in Indien ausmachen. Rund 40 Prozent der Erwerbstätigen im informellen Sektor sind Frauen. Die Mehrzahl arbeitet als saisonale GelegenheitsarbeiterInnen oder als „Selbständige“. Die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse sind de facto weder durch Arbeitsgesetzgebung noch durch soziale Sicherungsmaßnahmen geschützt.¹⁰ Aufgrund der Regenabhängigkeit eines großen Teils der Landwirtschaft besteht in vielen Teilen des Landes nur ca. 100-150 Tage im Jahr Bedarf an Arbeitskräften. Für KleinbäuerInnen und LandarbeiterInnen in diesen ländlichen Gebieten ist die saisonale Migration häufig die einzige Möglichkeit, ein minimales Einkommen für den Unterhalt der Familie zu erwirtschaften.

Die Einkommen in diesen Erwerbszweigen sind extrem niedrig, in vielen Fällen wird noch nicht einmal der gesetzliche Mindestlohn¹¹ gezahlt. Viele der Erwerbstätigen im informellen Sektor verdienen nicht genug, um zwei Mahlzeiten pro Tag davon finanzieren zu können. Laut Angaben des NCAER haben 16 Prozent der „erwerbstätigen Armen“ ein tägliches Einkommen von Rs. 3 (ca. DM 0,13), und weitere 18 Prozent verdienen Rs. 5,5 (DM 0,23) pro Tag. Viele der Erwerbstätigen in diesem Sektor werden nach Stückpreisen bezahlt. HeimarbeiterInnen¹², beispielsweise in der traditionellen Produktion von Zigaretten (*bidis*), erwirtschaften häufig extrem geringe Einkommen. Auch hier gibt es eklatante Diskriminierungen von Frauen: Während ein männlicher Zi-

¹⁰Indien verfügt über eine in vielen Teilen ausdifferenzierte und progressive Gesetzgebung auch zum Schutz der Beschäftigten im informellen Sektor, wie beispielsweise der Minimum Wages Act (1948), der Bidi and Cigar Workers Act (1966), der Interstate Migrant Workmen Act (1976) u.a., die jedoch in den wenigsten Fällen auch de facto angewandt wird.

¹¹Nach dem Minimum Wages Act (1948) wird der Mindestlohn für einzelne Bundesstaaten gesetzlich festgelegt. 1996 galten für LandarbeiterInnen beispielsweise folgende Mindestlöhne pro Tag: Andhra Pradesh Rs. 21, Bihar Rs. 27, Karnataka Rs. 26. Die 15. Indian Labour Conference hat jedoch errechnet, daß für die Befriedigung von Grundbedürfnissen ein Mindestlohn von Rs. 125 pro Tag gezahlt werden muß (Jhabvala 1998:500).

¹²Die Self-Employed Women's Association in Ahmedabad (SEWA), die seit einigen Jahren mit Heimarbeiterinnen arbeitet, schätzt die wachsende Zahl der HeimarbeiterInnen in Indien auf rund 30 Millionen. Während traditionell HeimarbeiterInnen v.a. in der Textilverarbeitung und Zigarettenproduktion beschäftigt waren, lassen zunehmend auch moderne Sektoren wie die Elektroindustrie in Heimarbeit produzieren. Aufgrund ihrer „Unsichtbarkeit“ und Vereinzelung sind diese Erwerbstätigen besonders stark Ausbeutungs- und Diskriminierungsmechanismen ausgesetzt. So gehört ein großer Anteil von HeimarbeiterInnen in Indien zu den erwerbstätigen Armen („working poor“).

garettendreher in Patna (Bihar) Rs. 45 für 1.000 *bidis* verdient, erhält eine Zigarettdreherin dort nur Rs. 20-30 für die gleiche Stückzahl. Da rund zwei Tage für die Produktion von 1.000 *bidis* erforderlich sind, reichen diese Einkommen häufig nicht aus, um einen Lebensstandard oberhalb der offiziellen Armutsgrenze (rund Rs. 250 pro Monat) zu gewährleisten.

1.5 Der Gender Gap: Die geschlechterspezifischen Ausprägungen der Armut

Der Anteil der Frauen innerhalb der Armutsbevölkerung wird auch in Indien auf deutlich über 50 Prozent - von einigen WissenschaftlerInnen und AktivistInnen sogar auf 70 Prozent - geschätzt. Da statistische Angaben auf Haushaltsbefragungen beruhen, die die Einkommensverteilung innerhalb des Haushaltes unberücksichtigt lassen, liegen in der Regel keine verlässlichen geschlechterspezifischen Daten vor, und exakte Angaben über den Anteil von Frauen an der Armutsbevölkerung sind kaum möglich. Aufgrund ihrer niedrigen sozialen Stellung und vielfältiger Diskriminierungsmechanismen sind sie jedoch gerade in Indien dem Armutsrisiko stärker ausgesetzt als Männer. Verschiedene Untersuchungen¹³ belegen, daß alleinstehende Frauen/weibliche Haushaltsvorstände (verwitwete, geschiedene und verlassene Frauen und ihre Familien) von Armut besonders betroffen sind.

Wie stark Frauen in Indien von Diskriminierung, Ausgrenzung und Armut betroffen sind, läßt sich zunächst an demographischen Angaben festmachen. In Südasien „fehlen“ rund 74 Millionen Frauen, für Indien wird die Zahl der fehlenden Frauen auf 30-40 Millionen geschätzt. Während in allen anderen Regionen der Welt mehr Frauen als Männer leben, hat sich in Südasien das demographische Verhältnis umgekehrt: Auf 1.000 Männer kommen in Indien im Durchschnitt 930 Frauen (1.060 sind es im globalen Durchschnitt).

Durch systematische Diskriminierung und Vernachlässigung werden die Überlebenschancen von Frauen, insbesondere in der Armutsbevölkerung, reduziert. Der niedrige soziale Status von Frauen und die Präferenz für Söhne haben zur Folge, daß die Entwicklungschancen von Frauen von Geburt an geringer sind als für Männer. Weibliche Föten werden abgetrieben, weibliche Babys werden nach der Geburt umgebracht, Mädchen haben keinen gleichberechtigten Zugang zu Ernährung, Gesundheitsversorgung, Aus- und Berufsbildung, das Familien- und Erbrecht schützt Frauen nicht ausreichend etc. Die Diskriminierung von Frauen ist jedoch kein Phänomen, das mit wachsendem Wohlstand abnimmt. Beispielsweise wird für den Punjab, der einer der reichsten Bundesstaaten Indiens ist, eine demographische Rate von 860

¹³Siehe beispielsweise die kürzlich erschienene Studie von Dubey und Gangopadhyay (1997), *Counting the Poor*, New Delhi.

Frauen zu 1.000 Männer angegeben, die auf starke Vernachlässigung und Diskriminierung der Frauen in diesem Bundesstaat hindeutet.

Für den *Human Development Report* (1995), der dem Thema Gleichberechtigung („gender equity and empowerment“) gewidmet war, wurden zwei neue Indikatoren entwickelt, die die Unterschiede in den Lebensbedingungen von Frauen und Männern reflektieren. Der GDI (gender differentiated human development index) gibt Aufschluß über die Differenzen zwischen Frauen und Männern hinsichtlich des „human development“ eines Landes. Von den 130 Ländern, in denen der GDI ermittelt werden konnte, nimmt Indien den 99. Platz ein, während Sri Lanka den 58., Bangladesch den 108., Nepal den 115. und Pakistan den 128. Platz einnehmen.¹⁴

Der zweite Index, der für den HDR 1995 angewandt wurde, ist der „gender empowerment measure“ (GEM), der den Anteil von Frauen in ökonomischen und politischen Entscheidungsprozessen eines Landes beschreibt (Anteil an Parlamentssitzen, Berufszugangs- und Aufstiegschancen sowie Einkommen). Von 116 Ländern, in denen der GEM ermittelt wurde, nimmt Indien (101) den zweitniedrigsten Platz in Südasien nach Pakistan (114) ein. Bangladesch (80), Sri Lanka (79) und Nepal (73) schneiden in diesem Vergleich deutlich besser ab. Der *Human Development Report* (1995) macht deutlich, daß in fast allen Ländern der GDI niedriger als der allgemeine HDI liegt und Frauen nicht in gleicher Weise am Wohlstand eines Landes teilhaben.

Die Ergebnisse einer kürzlich veröffentlichten Untersuchung, dem National Family Health Survey,¹⁵ zeigen deutlich die immensen Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Gebieten wie auch zwischen den Bundesstaaten und zwischen einzelnen Distrikten in den Lebensbedingungen von Frauen in Indien. Zwei Bundesstaaten weisen deutlich bessere Lebensbedingungen für Frauen auf als andere: Himachal Pradesh im Norden und Kerala im Süden. Bihar, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh und Orissa befinden sich in den unteren Rängen der Skala. Rajasthan bildet in dieser Untersuchung das Schlußlicht in dieser Rangordnung mit dem 16. Platz. Auch diese Untersuchung macht deutlich, daß wirtschaftliches Wachstum - wie beispielsweise in Maharashtra - sich nicht automatisch in sozialen Fortschritt und in verbesserte Lebensbedingungen von Frauen umsetzt.

¹⁴Mit den neuen Indikatoren wird einmal mehr deutlich, daß die Gleichberechtigung und das Wohlergehen von Frauen nicht automatisch mit dem ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes einhergehen. Ein besonders deutliches Beispiel für diesen Sachverhalt ist Kuba, dessen allgemeiner HDI sehr niedrig ist (72), während die Situation von Frauen (GDI 47) und ihre gesellschaftliche Teilhabe (GEM 16) relativ hoch sind.

¹⁵In einer repräsentativen Umfrage 1992/93 wurden für den National Family Health Survey (NFHS) 89.777 Frauen im Alter von 13-49 Jahren zu verschiedenen Themen befragt. Der NFHS stellte eine der umfassendsten Informationsquellen zum Status von Frauen dar. Das Interesse der Studie galt Themen wie Alphabetisierung und Bildungsstand, Heiratsalter, Fruchtbarkeit, Anwendung von Kontrazeptiva, Kinder- und Müttersterblichkeit, sozioökonomische Situation von Frauen.

Während im nationalen Durchschnitt zwei Drittel der Frauen in städtischen Gebieten lesen und schreiben können, sind es in ländlichen Gebieten nur ein Viertel. Nur in Kerala sind die Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Gebieten nicht so stark ausgeprägt. Interessant ist auch, daß in ländlichen Gebieten der wohlhabenden Bundesstaaten Gujarat und Maharashtra mehr als zwei Drittel der Frauen nicht lesen und schreiben können.

Das Heiratsalter von Frauen in ländlichen Gebieten beträgt im indischen Durchschnitt 16,5 Jahre - und liegt damit eineinhalb Jahre unter dem legalen Heiratsalter von 18 Jahren. Das niedrigste Heiratsalter von Mädchen hat Madhya Pradesh (14,5), das höchste hat Kerala (20,4). Eine Reihe von Faktoren wie Unter- und Mangelernährung, die hohe Sterblichkeitsrate von Babys und Müttern, die hohe Fruchtbarkeitsrate von Frauen sind eng mit dem Heiratsalter verknüpft.

Die durchschnittliche Geburtenrate¹⁶ betrug 1991/92 in Indien 3,67 Kinder pro Frau. Auch hier weist Kerala die niedrigste Rate auf (2,09) und Uttar Pradesh die höchste, mit 5,19 Kindern pro Frau. Dementsprechend wenden 61 Prozent der Frauen im ländlichen Kerala Kontrazeptiva an, während in den Bundesstaaten Bihar, Uttar Pradesh und Rajasthan weniger als 30 Prozent der Frauen ein Mittel zur Geburtenkontrolle anwenden.

Kommen zwei oder mehrere Diskriminierungsfaktoren zusammen, so verschlechtern sich die Entwicklungschancen und Lebensbedingungen von Frauen deutlich. So kann man davon ausgehen, daß Frauen der unteren Kasten/Kastenlosen über schlechtere Ausgangsbedingungen (Bildungs- und Besitzstand, Beschäftigungschancen etc.) verfügen als andere Frauen. Sainath (1996:49) gibt beispielsweise an, daß die Alphabetisierungsrate von Frauen der unteren Kasten in Indien sich auf durchschnittlich 10,9 Prozent und für Frauen der indigenen Bevölkerungsgruppen auf 8 Prozent beläuft - während die nationale Alphabetisierungsrate von Frauen bei rund 30 Prozent liegt (siehe auch Abschnitt 2.7).

1.6 Regionale Disparitäten in der Verteilung der Armutbevölkerung

Vor dem Hintergrund der Größe und Heterogenität Indiens ist es wenig überraschend, daß es enorme regionale Disparitäten in der Verteilung von Einkommen und Armut gibt. Das Pro-Kopf-Einkommen im Punjab ist beispielsweise dreimal so hoch wie das in Bihar.¹⁷ Betrachtet man die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen im Erziehungs- und Gesundheitsbereich, so

¹⁶Die Total Fertility Rate (TFR) gibt an, wie viele Kinder eine Frau während ihrer reproduktiven Phase im Durchschnitt haben wird.

¹⁷Das durchschnittliche monatliche Pro-Kopf-Einkommen (SDP) im Punjab betrug 1993/94 Rs. 1.026,6, während der Bundesstaat Bihar mit Rs. 304,2 eines der niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen aufweist (Tata Service Limited 1997:203).

schneidet der reiche Bundesstaat Punjab deutlich schlechter ab als Kerala, einer der Bundesstaaten mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen.

Tabelle:**Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze nach Bundesstaaten 1993/94**

	Gesamt		Ländliche Armut	
	Anzahl der Armen (Mio.)	Anteil (%)	Anzahl der Armen (Mio.)	Anteil (%)
Indien gesamt	320,4	35,97	244,0	37,27
Goa	14,92	0,2	5,34	0,4
Sikkim	41,43	0,2	45,01	0,2
Nagaland	37,92	0,5	45,01	0,5
Manipur	33,78	0,7	45,01	0,6
Tripura	39,01	1,2	45,01	1,1
Delhi	14,69	1,6	1,90	0,2
Himachal Pradesh	28,44	1,6	30,34	1,5
Jammu und Kaschmir	25,17	2,1	30,34	1,9
Punjab	11,77	2,5	11,95	1,8
Haryana	25,05	4,4	28,02	3,7
Kerala	25,43	7,6	25,76	5,6
Assam	40,86	9,6	45,01	9,4
Gujarat	24,21	10,5	22,18	6,2
Rajasthan	27,41	12,8	26,46	9,5
Andhra Pradesh	22,19	15,4	15,92	7,9
Karnataka	33,16	15,6	29,88	9,6
Orissa	48,56	16,1	49,72	14,1
Tamil Nadu	35,03	20,2	32,48	12,2
Westbengalen	35,66	25,5	40,80	21,0
Madhya Pradesh	42,52	29,9	40,64	21,6
Maharashtra	36,86	30,5	37,93	19,3
Bihar	54,96	49,3	58,21	45,1
Uttar Pradesh	40,85	60,4	42,28	49,6

Quelle: Tata Services Limited 1997:206.

Der Bundesstaat Bihar weist mit einem Anteil von fast 55 Prozent den höchsten Anteil von Menschen auf, die unterhalb der Armutsgrenze leben. Die Bundesstaaten Orissa und Madhya Pradesh nehmen den zweiten und dritten Platz ein mit jeweils 48 Prozent bzw. 45 Prozent Armen. Im bevölkerungsreichsten Bundesstaat Uttar Pradesh (183 Millionen) leben 41 Prozent der

Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Zusammen mit dem Bundesstaat Rajasthan formen diese fünf Bundesstaaten den Armengürtel Nordindiens, der häufig nach den Anfangsbuchstaben der Bundesstaaten „BIMAROU“ abgekürzt wird. Entscheidender als die Disparitäten zwischen verschiedenen Bundesstaaten sind die Unterschiede in der sozioökonomischen Entwicklung verschiedener Regionen/Distrikte. Selbst in relativ wohlhabenden Bundesstaaten wie Gujarat oder Maharashtra gibt es Distrikte, die einen sehr hohen Anteil an Armutbevölkerung und Mangel an Entwicklungschancen aufweisen.

Zum Beispiel Raigada ...

Der Distrikt Raigada in Orissa, 130 km von der Hauptstadt entfernt, gehört zum Wahlbezirk des Expremierministers Narasimha Rao (1991-96) und ist einer der ärmsten Indiens. Von 13.025 in Raigada ansässigen Familien leben 11.257 Familien, das sind 86 Prozent, unterhalb der Armutsgrenze. 50 Prozent der Bevölkerung haben keine Arbeit und keinen Landbesitz. Laut offiziellen Angaben können gerade 25 Prozent der Bevölkerung in Raigada lesen und schreiben. Raigada ist keine Einöde, sondern eines der fruchtbarsten Gebiete Orissas, in dem es nicht nur üppige Sandelholzwälder gibt, sondern wo auch Reis, Cashewnüsse, Tomaten und Orangen wachsen. In den vergangenen Jahren wurden in Raigada eine Reihe staatlicher Programme zur Bekämpfung der Armut und Verbesserung der Lebensbedingungen - ohne nennenswerte Wirkung - durchgeführt. Beispielsweise warten DorfbewohnerInnen, die im Rahmen eines Beschäftigungsprogrammes sanitäre Anlagen gebaut haben, seit zwei Jahren auf ihren Lohn. Eine Bewässerungsanlage, die mit Hilfe öffentlicher Mittel für rund DM 10.000 von einem lokalen Politiker gebaut wurde, ist nach einem Jahr aufgrund schlechten Baumaterials zusammengebrochen. Eine Dorfschule wird von 15 Kindern besucht, die tägliche Schulspeisung wird für 48 Kinder auf der offiziellen Liste abgerechnet. Im letzten Jahr wurde die Veruntreuung von rund DM 30.000 für das Programm Total Literacy aufgedeckt. Vor zehn Jahren ist das Dorf Kamalasingi an das Stromnetz angeschlossen worden, jedoch nur eine Familie kann sich den Anschluß an das Stromnetz leisten.

(Auszug aus einem Artikel von Soutik Biswas aus der Serie „The reality that is India, untouched by elections“, in: *Outlook*, 21.1.1998)

Nicht nur der Anteil der Armutbevölkerung variiert stark von Bundesstaat zu Bundesstaat, auch die Versorgung mit grundlegenden sozialen Leistungen und die Schaffung von Entwicklungschancen weist starke Unterschiede auf. Der Ausbau des Erziehungs- und Gesundheitssystems in Kerala hat beispielsweise dazu geführt, daß es eine Alphabetisierungsrate von 95 Prozent und eine Kindersterblichkeitsrate von 17 auf 1.000 Kinder¹⁸ aufweisen kann. Der

¹⁸Zum Vergleich: Die Kindersterblichkeitsrate in der Bundesrepublik liegt bei 8 von 1.000 Kindern.

bevölkerungsreichste Bundesstaat Uttar Pradesh hat dagegen eine Alphabetisierungsrate von nur 41 Prozent und eine Kindersterblichkeitsrate von 93 auf 1.000 (durchschnittliche Kindersterblichkeit in Indien 79 auf 1.000). Wieviel Kerala im Hinblick auf die Schaffung gleicher Entwicklungschancen für Frauen und Männer erreicht hat, zeigt das demographische Verhältnis von 1.040 Frauen zu 1.000 Männern, während es im indischen Durchschnitt rund 930:1.000 beträgt. Während im gesamtindischen Durchschnitt 39 Prozent der erwachsenen Frauen lesen und schreiben können, sind es in Kerala 87 Prozent.

Grundschulausbildung in Bihar

Auf dem Papier gibt es im Bundesstaat Bihar (rund 95 Millionen EinwohnerInnen) 70.000 Schulen mit 12,3 Millionen SchülerInnen und 255.000 LehrerInnen. Die Realität weicht von diesen Zahlen stark ab. Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung sind AnalphabetInnen, auf den Dörfern können nur 18 Prozent der Frauen lesen und schreiben. In der Schule des Dorfes Dhangardiha werden 350 Schüler auf den Listen geführt, am Unterricht nehmen jedoch nie mehr als 100 Schüler teil. Das Klassenzimmer im zusammenfallenden Schulgebäude ist dunkel und moderig, die Schulbänke sind vor einigen Jahren zusammengebrochen, die Tafel ist verdreckt. Offiziell beginnt der Unterricht um 10.00 Uhr, der einzige Lehrer kommt jedoch nie vor 13.00 Uhr. Er wartet auf seinen Transfer in eine größere Stadt. Seit Dezember 1996 gibt es in Bihar ein Grundschulspeisungsprogramm, im Rahmen dessen jedes Schulkind 5 kg Reis pro Monat bekommen soll. Keines der Schulkinder in dieser Schule hat diese Ration jemals bekommen. Die Schulkinder zahlen ein Schulgeld von Rs. 25 im Monat, um im Schneidersitz in dunklen Klassen ohne Fenster und ohne Sonnenlicht zu sitzen.

(Auszug aus „Heart of Darkness“ von O. Goswami und M. Narula, in: *Business India*, 26.1.-8.2.1998)

1.7 Armut als Ausdruck der andauernden Kastendiskriminierung

Armut in Indien ist auch heute noch ein Phänomen, das eng mit der sozialen Hierarchie des Kastensystems verknüpft ist. Dalits (die „Unberührbaren“) und die indigenen Bevölkerungsgruppen (Tribals oder Adivasis) sind besonders von Armut betroffen. Trotz einer Reihe von Fördermaßnahmen (positive Diskriminierung) - Reservierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst gemäß ihres Anteils an der Bevölkerung¹⁹ - hat sich der

¹⁹Der Anteil von „scheduled castes“, wie die offizielle Bezeichnung der Dalits durch die indische Regierung lautet, beläuft sich in ganz Indien auf durchschnittlich 16 Prozent, die sich auf 635 im Anhang der Verfassung aufgelistete Kasten verteilen. In der Verteilung der „scheduled castes“ gibt es jedoch große regionale Unterschiede. Beispielsweise fallen 28 Prozent der Bevölkerung im Punjab in diese Kategorie, jedoch nur 7,4 Prozent in Gujarat.

sozioökonomische Status der Mehrheit der Kastenlosen/unteren Kasten nicht entscheidend verbessert. Auch heute noch können beispielsweise in vielen ländlichen Gebieten die Dalit-BewohnerInnen eines Dorfes nicht den Brunnen der oberen Kasten benutzen, auch wenn „ihr Brunnen“ kein Wasser hat. Der Anteil von Dalits und Adivasis an der Armutbevölkerung liegt deutlich über ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen auch, daß sich Dalits und Adivasis langsamer als andere Bevölkerungsgruppen - höhere Kasten - aus der Armut befreien können (Nayak 1997:253). Soziale Indikatoren wie die Alphabetisierungsrate, Länge des Schulbesuches, Trinkwasser- und Gesundheitsversorgung, Landbesitz etc. zeigen deutlich, daß Dalits und Adivasis noch immer überproportional zu den Bevölkerungsgruppen gehören, die geringe Entwicklungschancen haben. Individuelle Erfolgsgeschichten wie die Wahl des Dalit K.R. Narayanan zum Präsidenten 1997 sind in diesem Szenario eine Ausnahme. Die Erfolge des Bundesstaates Kerala in der Armutbekämpfung werden unter anderem auch darauf zurückgeführt, daß das ehemals sehr rigide Kastensystem in Kerala mit Hilfe von Sozialreformen und Massenmobilisierung erfolgreich bekämpft worden ist (HDR 1996:81).

Andauernde soziale und ökonomische Diskriminierung schafft ein Klima der strukturellen Gewalt, das auch immer wieder in physische Gewalt gegen Dalits und Adivasis umschlagen kann. Die Commission for Scheduled Castes and Scheduled Tribes gibt in ihrem 20. Bericht an, daß in Indien alle 30 Minuten eine SC/ST-Person angegriffen wird, daß alle acht Stunden eine SC/ST-Frau vergewaltigt wird, daß alle 12 Stunden eine SC/ST-Person ermordet wird und daß alle 12 Stunden ein SC/ST-Haus angezündet wird (Nayak 1997:263). Gewaltandrohung und -anwendung stellen für viele Dalits und Adivasis - insbesondere für Frauen - ein Strukturmerkmal ihres Alltags dar. Insbesondere in ärmeren Bundesstaaten wie Bihar und Uttar Pradesh gibt es immer wieder organisierte, gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Kasten. Hintergrund für die physische Gewalt an Dalits sind häufig sozioökonomische Konflikte, zunehmend ist aber auch die Politisierung ein Auslöser für die gewaltsamen Konflikte.

Der letzte Bericht *Human Development in South Asia* (HDSA) (1998), der sich mit der Misere der Erziehungssysteme in Südasien befaßt, sieht in der Permanenz des „Kastendenkens“ in Indien eine der Hauptursachen für die extrem hohe AnalphabetInnenrate und den niedrigen Bildungsstand allgemein. Internationale Vergleiche auch mit weitaus ärmeren Staaten wie

Die als „scheduled tribes“ bezeichneten indigenen Bevölkerungsgruppen (Tribals/Adivasis) machen insgesamt acht Prozent der indischen Bevölkerung aus. Das sind rund 70 Millionen Menschen, die sich auf 600 unterschiedliche indigenen Gruppen verteilen. Auch hier gibt es starke Unterschiede in der regionalen Verteilung. Im nordostindischen Bundesstaat Arunachal Pradesh sind 63 Prozent der Bevölkerung „scheduled tribes“, während in Kerala nur 1,1 Prozent in diese Kategorie fallen (Tata Services Limited 1997:49).

Vietnam und Kenia verdeutlichen, daß Armut allein nicht der entscheidende Faktor für einen niedrigen Bildungsstand der Bevölkerung sein kann. Bis heute wirkt die Auffassung nach, daß Bildung ein Privileg der Brahmanen ist, auf das sich ihre soziale Machtstellung stützt. Die Hälfte des indischen Erziehungsbudgets wird für die höhere Bildung verwandt, deutlich mehr als für die Grundschulausbildung. Ein Junge aus der städtischen Mittelschicht hat eine 90%ige Chance, einen Schulabschluß zu erreichen, ein Mädchen aus einer unteren Kaste in einem ländlichen Gebiet hat jedoch nur eine 17%ige Chance (HDSA 1998:43).

2 Armutsbekämpfung in Indien

Die Beseitigung der Armut ist seit der Unabhängigkeit Indiens erklärtes Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung und der staatlichen Politik. Diese Zielsetzung findet sich sowohl in den Programmen der politischen Parteien als auch in den Fünfjahresplänen der indischen Regierung wieder. In den vergangenen Jahrzehnten ist eine Vielzahl von Strategien und Programmen zur Bekämpfung von Armut entwickelt und erprobt worden. Trotz der begrenzten bisherigen Erfolge in der Armutsbekämpfung werden weiterhin Pläne und Prognosen für die Abschaffung der Armut in Indien formuliert.

Mit dem neunten Fünfjahresplan (1997/98-2001/02) hat sich die indische Regierung zum Ziel gesetzt, „Einkommensarmut“ in Indien bis zum Jahr 2005 drastisch zu reduzieren (auf 5 Prozent). Auch eine Studie der Weltbank (1997)²⁰ kommt zu dem Ergebnis, daß es Indien bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 7 Prozent gelingen könnte, Armut bis zum Jahr 2005 auf rund fünf Prozent zu reduzieren. Auf regionaler Ebene hat der SAARC-Gipfel 1993 einstimmig die Empfehlungen der South Asian Poverty Alleviation Commission²¹ verabschiedet und sich damit auf die Abschaffung der Armut in Südasien bis zum Jahr 2003 geeinigt. Auch die Herausgeber des Berichtes *Human Development in South Asia* (1998) haben errechnet, daß die Armut in Südasien innerhalb von 15 Jahren abgeschafft werden kann. Hierfür sind insgesamt 130 Milliarden US-Dollar erforderlich. Auf nationaler Ebene bedeutet das, daß bei einer angenommenen Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes von 5 Prozent pro Jahr rund 1,5 Prozent pro Jahr für Sozialausgaben bereitgestellt werden müßten (HDSA 1997:5).

²⁰Allaoua, Zoubida (1997), *India. Achievements and Challenges in Reducing Poverty*, World Bank.

²¹Die Empfehlungen im Bericht der Independent South Asian Commission on Poverty Alleviation sehen die Ausarbeitung nationaler Aktionspläne zur Abschaffung der Armut in den einzelnen Ländern vor. Diese nationalen Aktionspläne sollten auf den erfolgreichen lokalen Initiativen zur Bekämpfung von Armut basieren und Armutsbekämpfung als einen integralen Bestandteil der Makroökonomie und -politik begreifen.

In Anbetracht der enormen Rückstände in der sozialen Entwicklung haben sich die Chiefminister der indischen Bundesstaaten auf einer von der Bundesregierung organisierten Konferenz im Juli 1996 auf einen gemeinsamen Zielkatalog für die Grundversorgung mit Dienstleistungen (Basic Services) geeinigt. Mit der unrealistischen Zeitperspektive von drei Jahren verständigte man sich auf die folgenden Zielvorgaben für das Jahr 2000:

- Sicheres Trinkwasser in allen ländlichen und städtischen Gemeinden,
- gesundheitliche Grundversorgung in allen ländlichen und städtischen Gemeinden,
- Garantie der Grundschulausbildung für alle schulpflichtigen Kinder,
- öffentlicher Wohnungsbau für bedürftige, wohnungslose Familien,
- Ausdehnung der Midday-Meal-Programme (Schulspeisungen) auf alle ländlichen Gemeinden und städtischen Slums,
- Anschluß aller Dörfer und Siedlungen ans Telefonnetz,
- Konzentration des Public Distribution System (Abgabe subventionierter Grundnahrungsmittel) ausschließlich auf die Armutsbevölkerung.

Dieser Zielkatalog beschreibt implizit die enormen Mängel an staatlichen Infrastrukturleistungen, insbesondere in ländlichen Gebieten. Die Realisierung dieser Zielvorgaben würde eine wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung der Armut erfüllen. Die Umsetzung hängt nun von den konkreten Budgetallokationen und dem politischen Willen der Bundes- und Länderreregierungen ab.

2.1 Armutsrelevanz der wirtschaftlichen Reformen

Die Frage, ob wirtschaftliches Wachstum allein das geeignete Mittel der Bekämpfung von Armut ist, wurde in der Vergangenheit vielfach kontrovers diskutiert. Heute bezweifelt kaum jemand, daß wirtschaftliches Wachstum eine entscheidende Voraussetzung für die Reduzierung von Armut ist. Jedoch zeigen internationale Vergleichsuntersuchungen wie die des *Human Development Report* deutlich, daß wirtschaftliches Wachstum allein nicht ausreicht, um Armut erfolgreich zu bekämpfen. Beobachter des indischen Entwicklungsweges wie Amartya Sen befürchten, daß das wirtschaftliche Wachstum in Indien nicht automatisch zu einer Steigerung des Wohlstandes der Masse der Bevölkerung führen wird. Anders als in China beispielsweise, wo ein hohes Bildungsniveau erreicht wurde, bevor die wirtschaftliche Liberalisierung einsetzte, fehlt es den Armen in Indien an den grundlegenden Voraussetzungen

für die aktive Teilnahme an modernen, expandierenden Wirtschaftssektoren. Die Chancen, daß sich wirtschaftliche Prosperität in massenhaften Wohlstand umsetzen läßt, sind damit in Indien bisher nicht sehr groß. Um den Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung zu verringern und die Schaffung gleicher Entwicklungschancen zu garantieren, sind massive staatliche Infrastrukturleistungen und Programme erforderlich.

Die Folgen der Liberalisierung der indischen Wirtschaft seit 1991 für die Armutsbevölkerung werden in einer Reihe von Untersuchungen unterschiedlich bewertet.²² Für die Armutsbevölkerung werden unmittelbare Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Reformen in erster Linie durch Veränderungen der Beschäftigungssituation und durch Budgetreduzierungen in den sozialen Sektoren und im Agrarsektor erwartet. Während es im Rahmen der wirtschaftspolitischen Reformen seit 1991 gelungen ist, makroökonomische Größen wie Wachstum des BSP, Budgetdefizit, Inflationsrate etc. - von denen die Armutsbevölkerung nicht unmittelbar betroffen ist - unter Kontrolle zu bringen, sind die Preise für Grundnahrungsmittel - die eine direkte Auswirkung auf die Lebenssituation der Armen haben - stark angestiegen. Aufgrund der ausgeprägten regionalen Unterschiede lassen sich im Hinblick auf die Auswirkungen der wirtschaftlichen Reformpolitik kaum generalisierbare Aussagen für ganz Indien treffen.²³ Beispielsweise wird der überwiegende Anteil der Sozialausgaben von den einzelnen Bundesstaaten geleistet, so daß ein nationaler Durchschnitt wenig aussagefähig ist. Orientiert man sich an den Planvorgaben der Bundesregierung, so läßt sich beispielsweise für den Bildungssektor eine deutliche Reduzierung in den Budgetjahren 1992/93 und 1993/94 (im Vergleich zu 1989/90) ablesen, seit 1994/95 hat sich dieser Trend wieder umgekehrt. Gleiches gilt für die Ausgaben im Gesundheitssektor (Roy 1997:2129). Jedoch wurden in einem Teilbereich des Gesundheitssektors Kürzungen vorgenommen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Situation der Armutsbevölkerung haben. Die Programme zur Bekämpfung von Malaria, Tuberkulose und Lepra sind drastischen Kürzungen zum Opfer gefallen (Roy 1997:2129). Insgesamt sind die Zuschüsse der Bundesregierung an die Bundesstaaten zurückgegangen. Dies schlägt sich auch in den gesunkenen Pro-Kopf-Ausgaben im

²²Die Datierung des Beginns der ökonomischen Reformen wird je nach Untersuchung unterschiedlich vorgenommen. Während in den meisten Fällen 1991 (Verhandlung des Strukturanpassungsprogrammes mit dem IWF und Öffnungspolitik des Finanzministers Manmohan Singh) als Beginn der Liberalisierung angesetzt wird, weisen andere AutorInnen auf die ersten Ansätze der Öffnung der Wirtschaft unter der Regierung Janata 1977-80 und unter der Kongregierung Rajiv Gandhis Mitte der achtziger Jahre hin.

²³Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und Armutsbekämpfung der verschiedenen Bundesstaaten behandelt eine kürzlich erschienene Studie, die die Auswirkungen des Strukturanpassungsprogrammes auf menschliche Entwicklung („human development“) in Maharashtra und Tamil Nadu vergleicht (siehe Prabhu, K.Seetha (1998), *Structural Adjustment and Human Development: A Study of two Indian States*, Department of Economics, Bombay University).

Gesundheitssektor seit 1991 in den ärmeren Bundesstaaten wie Bihar, Uttar Pradesh, Madhya Pradesh etc. nieder.

Mittel- und langfristig verspricht sich die indische Regierung von den gestiegenen wirtschaftlichen Wachstumsraten auch eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Diese Hoffnung wird von einer kürzlich erschienenen Studie des Department of Statistics der indischen Regierung bestätigt. Die unter dem Titel „Counting the Poor“ veröffentlichte Studie kommt zu dem - von anderen Studien deutlich abweichenden - Ergebnis, daß sich der Anteil der Armutbevölkerung in Indien in den Jahren 1987/88 bis 1993/94 sowohl in ländlichen Gebieten als auch in städtischen Gebieten um durchschnittlich 6-7 Prozent reduziert hat (Dubey u. Gangopadhyay 1998).

Unabhängige SozialwissenschaftlerInnen beobachten aber zum einen das Ansteigen von Einkommensdisparitäten innerhalb der indischen Gesellschaft und sehen in den Reformen seit 1991 eine Akzentuierung bestehender für die ärmeren Bevölkerungsschichten negativer Trends der indischen Wirtschaft. Den relativen Zahlen zur Armutbevölkerung läßt sich bisher kein eindeutiger Trend für die neunziger Jahre entnehmen. In absoluten Zahlen wird ein Anwachsen der Zahl der Armen - insbesondere in ländlichen Gebieten - verzeichnet.²⁴ Vor diesem Hintergrund werden die wirtschaftlichen Reformmaßnahmen als gegen die Armutbevölkerung gerichtete Politik begriffen und stark kritisiert. Swaminathan (1995:13) gibt an, daß die gesamten Sozialausgaben der Bundesstaaten und der Bundesregierung 1990/91 von 7,3 Prozent auf 6,7 Prozent des Gesamtbudgets 1994/95 sanken und sich damit ein Trend fortsetzte, der schon Mitte der achtziger Jahre begonnen hatte.²⁵

Eine dritte Gruppe von SozialwissenschaftlerInnen heben in ihren Untersuchungen darauf ab, daß die Reformen an der Zahl und den Lebensbedingungen der Armen bisher wenig geändert zu haben scheinen.

Neben statistischem Material, das diese Vermutung nahelegt, gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die deutlich machen, daß die überwiegende Mehrheit der ländlichen Bevölkerung von den Reformen seit 1991 keinerlei Kenntnis genommen hat. (...) Die entscheidende Frage ist nicht, ob Armut seit 1991 zugenommen hat (wie die KritikerInnen meinen) oder nicht, sondern warum die Reformen bisher zu keinerlei deutlichen Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen geführt haben. (Jean Dreze, „Reforms of Status Quo“, in: *The Hindu*, 1.3.1997)

Diese Sichtweise der bisherigen Auswirkungen der Reformen auf die Situation der Armen in Indien versucht den Blick auf die notwendigen Reformen in der Zukunft zu lenken.

²⁴Vgl. Alternative Survey Group (1996), *The Alternative Economic Survey 1995-96*.

²⁵Siehe hierzu ausführlich S. Guhan (1996), „Social Expenditures in the Union Budget: 1991-1996“, in: *Economic and Political Weekly*, May 6-13, Bombay.

Abschließend spricht einiges dafür, den Reformen etwas weniger Bedeutung beizumessen und mehr Aufmerksamkeit darauf zu verwenden, was noch zu tun bleibt. Die Wirtschaftspolitik seit 1991 hat einige entscheidende Veränderungen in Gang gesetzt, jedoch auch einige Versäumnisse fortgesetzt. Dazu gehören die niedrige Priorität, die der Grundbedürfnisbefriedigung der Mehrheit der Bevölkerung zuteil wird, sowie die Vernachlässigung einer aktiven Rolle des Staates für die wirtschaftliche Entwicklung. In der Beschäftigung mit diesen Mängeln liegt eine der entscheidenden politischen Herausforderungen der Zukunft. (Jean Dreze, „Reforms of Status Quo“, in: *The Hindu*, 1.3.1997)

2.2 Staatliche Armutsbekämpfungsprogramme

Erste Armutsbekämpfungsprogramme wurden seit Ende der sechziger Jahre aufgelegt. Von Mitte der siebziger Jahre an wurden dann mit dem Ziel der Armutsbekämpfung eine Reihe von Programmen in den fünften Fünfjahresplan (1974/75-1977/78) aufgenommen. Die höheren Erfolge in der Armutsbekämpfung in den siebziger und achtziger Jahren werden nicht zuletzt auch auf diese stärkere Berücksichtigung der Bekämpfung der Armut zurückgeführt. Auch der neunte Fünfjahresplan (1997/98-2001/02) legt - wie schon erwähnt - einen Schwerpunkt auf die Armutsbeseitigung.²⁶ Vier von neun Schwerpunkten beziehen sich auf die Bereiche Armutsbekämpfung und Verbesserung von Entwicklungschancen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Aufschluß über die Umsetzungschancen der Planvorgaben geben die jährlichen Budgetplanungen der indischen Regierung, die nicht selten von den Vorgaben des Fünfjahresplans abweichen. Das Budget 1997/98 wurde beispielsweise als ein „Traumbudget“ für die von wirtschaftlichem Wachstum direkt profitierenden Mittel- und Oberschichten bezeichnet, in dem die Interessen der Armutsbevölkerung weit hintenangestellt wurden. Die tatsächliche Verwendung von Mitteln für die Armutsbekämpfung liegt oft weit unter den Planzahlen sowohl der Pläne als auch der Budgets.

Armutsbekämpfungsprogramme werden sowohl von der Bundesregierung in Delhi als auch von den Länderregierungen aufgelegt, einige werden von den beiden Regierungen gemeinsam finanziert. Zumeist werden diese Programme zunächst in einigen Bezirken („blocks“) getestet, dann werden sie auf weitere Bezirke ausgedehnt, jedoch operieren nicht alle landesweit. In der Regel sind Quoten für untere Kasten/Kastenlose („scheduled castes“ und „tribes“) sowie für Frauen vorgesehen. Mit der Durchführung der Armutsprogramme

²⁶Der neunte Fünfjahresplan wird zum ersten Mal in der Geschichte Indiens durch einen „Subplan für Frauen“ ergänzt. So soll gewährleistet werden, daß Frauen in allen Programmen, insbesondere in den armutsbezogenen, entsprechend berücksichtigt werden. Wie notwendig so ein Plan ist, zeigt die Tatsache, daß in der Beschreibung des Problems Armut im Approach Paper für den neunten Fünfjahresplan Frauen und deren spezifische Bedürfnisse kaum vorkamen, obwohl ihr Anteil an der Armutsbevölkerung 70% ausmacht.

sind in den meisten Fällen mehrere - häufig zu viele - staatliche Institutionen beauftragt.²⁷

Die wesentlichen Armutsbekämpfungsprogramme der indischen Regierung lassen sich unter den folgenden Kategorien fassen:

- Programme der positiven Diskriminierung für untere Kasten/Kastenlose im Bildungswesen und öffentlichen Dienst,
- subventionierte Abgabe von Grundnahrungsmitteln im Rahmen des Public Distribution System (PDS),
- Beschäftigungsprogramme wie das Jawahar Rozgar Yojana (JRY) und das Employment Assurance Scheme (EAS),
- Programme zur Förderung von „self-employment“ (einkommenschaffenden Projekten) wie das Integrated Rural Development Programme (IRDP), das Development of Women and Children in Rural Areas (DWCRA) oder das Training of Rural Youth for Self-Employment (TRYSEM),
- Programme zur sozialen Absicherung wie das National Social Assistance Programme (minimale Alters- und Unfallversicherung) oder das Midday Meal Scheme (Schulspeisung),
- Infrastrukturprogramme wie das Wohnungsbauprogramm Indira Awaas Yojana (IAY) oder das Million Wells Scheme (Bewässerung und Trinkwasserversorgung),
- spezifische Kreditprogramme für arme Bevölkerungsgruppen von staatlichen Entwicklungsbanken/-behörden wie der National Agriculture and Rural Development Bank (NABARD), der Small-Scale Industries Development Bank of India (SIDBI) oder des National Credit Fund for Women.

Der Erfolg der staatlichen Armutsbekämpfungsprogramme in den vergangenen Jahren ist nicht nur aufgrund des Ausmaßes der existierenden Armut begrenzt. Für die unzureichende Durchschlagskraft der Armutsbekämpfungsprogramme gibt es eine Reihe möglicher Erklärungen:

- In vielen Fällen erreichen die Programme ihre Zielgruppe nicht. Die sachgerechte Identifizierung und Registrierung der Bedürftigen durch den Verwaltungsapparat bedeutet ein großes Hindernis für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme.

²⁷In der Regel sind die District Rural Development Administration, der Block Development Officer sowie beispielsweise eine Entwicklungsbank wie NABARD mit der Implementierung befaßt.

Dieses Problem stellt beispielsweise eines der Haupthindernisse für die Umsetzung der Reform des subventionierten Lebensmittelabgabesystems (Public Distribution System) dar. Im Rahmen der 1996 von der Bundesregierung initiierten Reform sollten Nahrungsmittel nur noch an Menschen, deren Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt, abgegeben werden.²⁸ Für die mit der Durchführung beauftragten Verwaltungsebenen taucht nun jedoch das Problem der exakten Identifizierung und Registrierung der Bedürftigen auf.

- Die Programme knüpfen nicht direkt an den Bedürfnissen der Zielgruppe an und sind häufig wenig flexibel in der Anpassung an lokale Interessen und Bedürfnisse.

Die Reportagen des Journalisten P. Sainath aus den ärmsten Bezirken Indiens beschreiben anschaulich die Mängel der staatlichen Programme. Mit Beispielen wie den Milchkühen, die im Rahmen des Integrated Rural Development Programme (IRDP) in Orissa an indigene Bevölkerungsgruppen, die selbst keine Milch trinken, verteilt wurden, beschreibt er anschaulich die mangelnde Bedarfs- und Bedürfnisorientierung der staatlichen Programme.

- Der bürokratische Aufwand für die Umsetzung der Programme ist zu hoch. Mißbrauch und Korruption reduzieren den Anteil der Mittel, die bei den Bedürftigen ankommen. Häufig sind zu viele Institutionen mit der Implementierung eines Programmes befaßt. Der Expremierminister Rajiv Gandhi schätzte Mitte der achtziger Jahre den Anteil der finanziellen Ressourcen, die den Zielgruppen tatsächlich zugute kamen, auf 15 Prozent. Eine Studie der Weltbank (1997) gibt an, daß in Armutsbekämpfungsprogrammen zwei bis sieben Rupies ausgegeben werden, damit eine Rupie zu den Bedürftigen gelangt.
- Mangelnde Transparenz der Programme und unzureichende Information der lokalen Bevölkerung erschweren die aktive Teilnahme und die Kontrolle durch die Betroffenen.

Insbesondere in ländlichen Gebieten sind die Menschen häufig nicht über die ihnen zustehenden Programme und öffentlichen Ressourcen informiert. Um die Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit lokaler Behörden zu erhöhen, haben Organisationen wie die Mazdoor Kisan Sewa Sanghatan (MKSS) in Rajasthan in Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung erfolgreich Druck auf die betroffenen Institutionen ausgeübt. In einigen Fällen

²⁸In der Vergangenheit konnte die gesamte indische Bevölkerung ausgewählte Grundnahrungsmittel zu 50% des Marktpreises in den staatlichen Abgabestellen kaufen. Die Reform des PDS ist stark kritisiert worden und bis heute noch nicht vollständig umgesetzt worden. Neben der Einschränkung der Zahl der Begünstigten wurde auch die Abgabemenge pro Familie reduziert. KritikerInnen monieren, daß unter dem neuen PDS der Bedarf einer Familie an Grundnahrungsmitteln bei weitem nicht gedeckt werden kann.

sind sogar veruntreute Mittel zurück in die Gemeindekassen gezahlt worden. Auch auf nationaler Ebene gibt es eine Kampagne, die sich für das „Recht auf Information“ einsetzt.

- Die Konzeption neuer Armutsbekämpfungsprogramme hat häufig wenig mit neuen Erkenntnissen über die Problemlagen der Armutsbevölkerung zu tun, sondern sie werden als populistische Instrumente von PolitikerInnen im Wahlkampf eingesetzt. Unterschiedliche Regierungen geben sich selbst ein neues Profil durch die veränderte Prioritätensetzung in der Armutsbekämpfung und verhindern so die Kontinuität von Programmen.
- Die Institutionen der lokalen Selbstverwaltung (Panchayati Raj Institutions) sind bisher nur in wenigen Fällen - Ausnahme ist das Beschäftigungsprogramm Jawahar Rozgar Yojana - mit der Implementierung von Armutsbekämpfungsprogrammen beauftragt worden. In der Mehrzahl der Programme werden höhere Verwaltungsebenen (District Rural Development Administration) mit der Implementierung beauftragt.
- In die Umsetzung der staatlichen Programme sind heute vielfach lokale NGOs involviert. Neuere Untersuchungen belegen, daß Armutsbekämpfungsprogramme wie beispielsweise das Programm Development of Women and Children in Rural Areas (DWCRA) dann erfolgreich sind, wenn die Motivation und Anleitung von lokalen NGOs geleistet wird. So werden beispielsweise kostengünstige Kredite des DWCRA-Programms von Selbsthilfegruppen, die sich wegen Sparmaßnahmen gebildet haben, in Anspruch genommen. In diesen Fällen besteht eine informelle Arbeitsteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, die für die erfolgreiche Umsetzung der Programme erforderlich ist.

Auch bei den staatlichen Armutsbekämpfungsprogrammen gibt es in Indien starke regionale Unterschiede, da die Bundesstaaten zum Teil eigene Armutsbekämpfungsstrategien und -programme durchführen. In Westbengalen hat man beispielsweise vor allem auf die Reform der Landbesitzverteilung und des Pachtsystems gesetzt, in Bihar und Uttar Pradesh sind eine Reihe von Fördermaßnahmen für die unteren Kasten/Kastenlosen aufgelegt worden, in Tamil Nadu hat man einen Schwerpunkt auf ein Programm der Schulspeisung für die Kinder der Armen gelegt, in Maharastra wurden Beschäftigungsprogramme²⁹ eingerichtet, und in Kerala wurde auf den Ausbau des Erziehungs- und Gesundheitssystems gesetzt.

²⁹Das 1972 eingerichtete Beschäftigungsprogramm des Bundesstaates Maharashtra (Employment Scheme of Maharashtra) gilt - auch im internationalen Vergleich - als ein erfolgreiches Arbeitsbeschaffungsprogramm in ländlichen Gebieten.

Vier Staaten - dem Punjab, Haryana, Andhra Pradesh und Kerala - ist es gelungen, den Anteil der Armutsbevölkerung in ihren Staaten seit der Unabhängigkeit um mehr als 50 Prozent zu reduzieren. Herausragendes Beispiel ist auch hier Kerala, das in den sechziger Jahren zu den ärmsten Bundesstaaten Indiens gehörte, jedoch in den neunziger Jahren einen der niedrigsten Anteile an Armutsbevölkerung aufweist - obwohl das Pro-Kopf-Einkommen immer noch niedrig ist. Im historischen Vergleich mit anderen Bundesstaaten schneidet dagegen Bihar in der Armutsbekämpfung mit einer Reduktionsrate von 0,1% pro Jahr besonders schlecht ab.

Eine Studie des NCAER beispielsweise belegt, daß insbesondere diejenigen Distrikte einen hohen Anteil an Armutsbevölkerung aufweisen, in denen das subventionierte Nahrungsmittelabgabesystem (PDS) nicht funktioniert. In den Bundesstaaten Bihar und Uttar Pradesh beispielsweise haben real nur fünf Prozent der Bevölkerung Zugang zu einem „fair price shop“ des Nahrungsmittelabgabesystems. Daß die Erfolge in der Bekämpfung von Armut in den einzelnen Bundesstaaten in den vergangenen Jahrzehnten so stark variieren, demonstriert anschaulich, wie entscheidend Reformen, öffentliche Leistungen sowie ein konstantes Wirtschaftswachstum auch und gerade für die Bekämpfung von Armut sind.

2.3 Initiativen der zivilen Gesellschaft

Der eingeschränkte Erfolg der staatlichen Armutsbekämpfungsprogramme der Bundes- und Länderregierungen sowie das Ausbleiben eines spürbaren „trickle down“ des wirtschaftlichen Wachstums haben dazu geführt, daß eine Vielzahl von Initiativen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Armutsbevölkerung von der zivilen Gesellschaft ausgegangen sind. So sind in den vergangenen Jahrzehnten eine große Anzahl von Selbsthilfe- und Gemeindeorganisationen, Frauengruppen, Kooperativen und Gewerkschaften entstanden, die zum Teil über komplexe Organisationsstrukturen verfügen und ein breites Aktivitätenspektrum abdecken.³⁰

Diese Initiativen der Zivilgesellschaft sind nicht immer nur im kleinen Maßstab erfolgreich: Beispielsweise hat die 25 Jahre alte Frauengewerkschaft SEWA (Self-employed Women's Association) in Ahmedabad inzwischen 220.000 Mitglieder, von denen rund 70.000 Frauen in mehr als 400 Produzentinnengruppen und Kooperativen organisiert sind. Die NGO Cooperative Development Foundation (CDF) in Hyderabad hat in fünf Jahren 12.500 Frauen bei der Bildung von 235 Spar- und Kreditkooperativen geholfen. Die NGO ADITHI (Agriculture, Dairying Industries, Tree Plantation, Handi-

³⁰Für einen umfassenden Überblick zu Initiativen der zivilen Gesellschaft in Südasien siehe: Carr, M./Chen, M./Jhabvala, R. (1996), *Speaking Out - Women's Economic Empowerment in South Asia*, New Delhi.

crafts/Handlooms and Integration of Women in Key Economic Sectors) in Patna hat seit Beginn ihrer Arbeit mit armen Frauen 1988 über 50 fach- und regionalspezifische Unterorganisationen gegründet, die in einem losen Netzwerk miteinander verbunden sind. Eine dieser Organisationen, NIDAN, hat in den vergangenen zwei Jahren in Patna rund 1.000 StraßenhändlerInnen angeleitet, Spar- und Kreditgruppen zu bilden. Gemeinsam ist diesen Organisationen, daß sie direkt bei den Bedürfnissen einer spezifischen Gruppe von Armen ansetzen. Dies bedeutet zumeist, daß Maßnahmen zur Erwirtschaftung eines Einkommens sowie die Versorgung mit Kredit im Rahmen kollektiver Spar- und Kreditprogramme die höchste Priorität haben. In der Regel werden diese Maßnahmen jedoch als Teil eines umfassenden „empowerment“-Prozesses der armen Bevölkerungsgruppen angesehen, der beispielsweise die Erweiterung ihres Handlungsspielraumes, die Stärkung ihres Selbstbewußtseins ebenso einschließt wie die Integration in die formelle Wirtschaft.

Neben diesen Basisorganisationen haben sich auch eine Reihe sekundärer Organisationen wie Verbände und Netzwerke gegründet. Seit drei Jahren gibt es sogar einen Spitzenverband von Organisationen des informellen Sektors, das National Centre for Labour, das sich die Vertretung von rund 300 Millionen Erwerbstätigen im informellen Sektor zur Aufgabe gesetzt hat und sich zunächst auf die Reform und Implementierung der Mindestlohngesetzgebung konzentrieren will. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl informeller, sachbezogener Zusammenschlüsse wie beispielsweise die Anti-Arrack-Bewegung von Frauen im Distrikt Nellore in Andhra Pradesh Anfang der neunziger Jahre oder die schon traditionelle Frauenbewegung gegen Abholzung in der Bergregion von Uttar Pradesh (Chipko-Bewegung), die sich erfolgreich gegen sie benachteiligende Gesetzgebung und Politik zur Wehr gesetzt haben.

Die Gründung dieser Basisorganisationen geht vielfach auf die Ausbildungs- und Beratungsarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zurück. Auch die Zahl dieser NGOs ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Schätzungen ihrer Zahl in Indien reichen von 25.000 bis über 100.000. Der Sammelbegriff NGOs umfaßt dabei Organisationen unterschiedlicher Größe und Ausrichtung, die in einem weit gefaßten Spektrum unterschiedlicher Themen und Bereiche arbeiten. Auch die Interventionsebenen - Basisarbeit, Ausbildungsarbeit für kleinere NGOs, Lobbyarbeit etc. - und die Professionalität der MitarbeiterInnen von NGOs variieren stark.³¹ Die Zahl von NGOs in Indien ist nicht zuletzt auch deshalb gewachsen, weil seit Ende der achtziger Jahre Fördermittel sowohl von nationalen Behörden, wie vom Council for Advancement of People's Action and Rural Technology (CAPART), als auch von bi- und multilateralen Institutionen massiv bereitgestellt wurden. Diese

³¹Zur Effektivität indischer NGOs in der Verbesserung der Lebensbedingungen der Armutbevölkerung siehe Murthy, R./Rao, N. (1997), *Addressing Poverty - Indian NGOs and their Capacity Enhancement in the 1990s*, New Delhi (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Entwicklung hatte unter anderem zur Folge, daß Mißwirtschaft und Veruntreuung von Geldern nun auch NGOs nachgewiesen werden konnte. Auf der anderen Seite sind NGOs jedoch zu „Hoffnungsträgern“ geworden, in die im Hinblick auf ihren Beitrag zur Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung - auch von staatlicher Seite - heute noch große Erwartungen gesetzt werden.

Wie zu Beginn des Artikels erwähnt, fußt die Mehrzahl der staatlichen Armutsbekämpfungsprogramme auf einem Begriff von Armut, der den Mangel an Einkommen und Beschäftigung sowie an sozialer Absicherung als zentral ansieht. Der Armutsbegriff, der der Arbeit vieler erfolgreicher NGOs und Selbsthilfeorganisationen zugrunde liegt, ist in der Regel weiter gefaßt: Er umschließt zentrale, nichtmaterielle Aspekte von Armut wie die soziale Marginalisierung, den mangelnden Zugang zu Märkten und zur formellen Wirtschaft sowie den Mangel an Verhandlungsmacht und eigenen Vertretungsstrukturen. Vielfach geht es den Basisorganisationen sowohl um die Verbesserung der konkreten sozioökonomischen Situation als auch um strukturelle Veränderungen im Hinblick auf eine sozial ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung.

Die Erfahrungen dieser Organisationen haben gezeigt, daß nachhaltige Verbesserungen in der sozioökonomischen Situation spezifischer Armutsgruppen nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie von Interessenvertretung und Lobbyarbeit begleitet werden. Nur im Rahmen der Einflußnahme auf Gesetzgebung und Politik können die Bedingungen für die arbeitenden Armen in Indien strukturell und langfristig verbessert werden. Diese Aufgabe kann jedoch nicht von Initiativen der zivilen Gesellschaft allein gelöst werden, sondern setzt einen Staat voraus, der seinen Verpflichtungen insbesondere bei infrastrukturellen Versorgungsleistungen wie Schulen, Gesundheitsversorgung, Kommunikation etc. ebenso nachkommt wie bei der Regelung von Kompetenzen und Verantwortungsbereichen der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure, Verwaltungs- und Regierungsebenen. Während die Initiativen der zivilen Gesellschaft das Potential der Selbsthilfe und Gemeindegarbeit der Bevölkerung lebhaft demonstrieren, so muß „die Abschaffung von Armut, Unwissenheit und Krankheit und die Schaffung von Chancengleichheit“ in Indien dennoch als eine genuine und prioritäre Aufgabe des Staates angesehen werden. Die erforderliche Stärkung und Ermutigung von Initiativen der Zivilgesellschaft kann daher nicht bedeuten, daß sich der Staat seiner Verantwortung für die Bekämpfung der Armut und für die Schaffung von Chancengleichheit entzieht.

3 Literaturverzeichnis

- Allaoua, Zoubida (1997), *India. Achievements and Challenges in Reducing Poverty*, World Bank
- Alternative Survey Group (1996), *The Alternative Economic Survey 1995-1996*, Delhi Science Forum, New Delhi

- Alternative Survey Group (1997), *The Alternative Economic Survey 1996-1998*, Delhi Science Forum, New Delhi
- Bhalla, Sheila (1998), „Trends in Poverty, Wages and Employment in Rural India“, in: Institute for Human Development, *Empowering Rural Labour in India: Market, State and Mobilisation*, hg. v. Radhakrishna, R. u. Sharma, A., New Delhi
- Carr, M./Chen, M./Jhabvala, R. (1996), *Speaking out. Women's Economic Empowerment in South Asia*, Vistaar Publications, New Delhi
- Dreze, Jean u. Sen, Amartya (1996), *Indian Development. Selected Regional Perspectives*, UNU/WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press, New Delhi
- Dubey, Amaresh u. Gangopadhyay, Shubhashis (1998), *Counting the Poor. Where are the Poor in India?*, Sarvekshana Analytical Report No.1, Department of Statistics, Government of India, New Delhi
- Goswami, O. u. Narula, M. (1998), „Heart of Darkness“ in: *Business India*, 26.1.-8.2.
- Government of India (1997), *Economic Survey 1996-97*, Ministry of Finance, Economic Division
- Government of India (1998), *Ninth Five-Year Plan (1997-2001)*
- Guhan, S. (1996), „Social Expenditures in the Union Budget: 1991-1996“, in: *Economical and Political Weekly*, May 6-13, Bombay
- Human Development in South Asia 1997*, hg. v. Haq, Mahbub ul, The Human Development Centre/Oxford University Press, Karachi
- Human Development in South Asia 1998*, hg. v. Haq, Mahbub ul, The Human Development Centre/Oxford University Press, Karachi
- Hashim, S.R. (1997), „Indian Poverty and the Poverty Alleviation Programmes“, in: *The Other Side*, December 23, New Delhi
- Institute for Human Development (1998), *Empowering Rural Labour in India: Market, State and Mobilisation*, hg. v. Radhakrishna, R. u. Sharma, A., New Delhi
- Jhabvala, Rhenana (1998), „Minimum Wages based on Worker's Needs“, in: *Economic and Political Weekly*, March 7, Bombay
- Murthy, R. u. Rao, N. (1998), *Addressing Poverty. Indian NGOs and their Capacity Enhancement in the 1990s*, Friedrich Ebert Stiftung Publication, New Delhi
- Mehta, Jaya (1996), „Poverty Figures and the People of India“, in: Alternative Survey Group (1996), *The Alternative Economic Survey 1995-1996*, Delhi Science Forum, New Delhi
- Nayak, Radhakant (1997), *The Fourth World: Appraisal and Aspirations*, Manohar Publishers, New Delhi
- Prabhu, K.Seetha (1998), *Structural Adjustment and Human Development: A Study of two Indian States*, Department of Economics, Bombay University

- Ravallion, Martin u. Datt, Gaurav (1996), „India's Checkered History in Fight Against Poverty. Are there Lessons for the Future?“, in: *Economic and Political Weekly*, Special Number, September, Bombay
- Roy, Sumit (1997), „Globalisation, Structural Change and Poverty. Some Conceptual and Policy Issues“, in: *Economic and Political Weekly*, August 16-23, Bombay
- Sainath, P. (1996), *Everybody Loves a Good Draught. Stories from India's Poorest Districts*, Penguin Books, New Delhi
- Sen, Amartya (1997), „How India has fared. The biggest achievement is the maintenance of democracy, and the biggest failure, social inequality“, in: *Frontline*, August 22, New Delhi
- Swaminathan, Madhura (1995), *The Impact of Policies of Orthodox Stabilisation and Structural Adjustment on Women: Some Evidence from India*, Indira Gandhi Institute of Development Research, Bombay
- Tata Services Limited (1997), *Statistical Outline of India (1997/98)*, Department of Economics and Statistics, Mumbai
- The Economist Intelligence Unit Limited (1997), *Country Profile India, Nepal (1997-98)*, London
- Human Development Report (1997)*, hg. v. United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York
- World Social Development Summit (1995), *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, United Nations Department for Public Information, New York