

Versagt die EZ beim Kampf gegen die Armut?

Weshalb Entwicklungsprogramme in Bangladesh die Ärmsten nicht erreicht

Von Peter Dietzel

Von den 130 Millionen Einwohnern Bangladeshs leben 47,9 Prozent unterhalb der Armutsgrenze. Das sind 62 Millionen Menschen. Sie müssen durchschnittlich mit weniger als 2.122 Kilokalorien Nahrung pro Tag auskommen. Diese Angaben legte das Büro für Statistik in Bangladesh zum Weltsozialgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 vor. 25,1 Prozent der Bevölkerung des Landes - annähernd 33 Millionen Menschen - müssen als extrem arm bezeichnet werden: Sie leben unterhalb der unteren Armutsgrenze und verfügen über weniger als 1.805 Kilokalorien Nahrung pro Tag. Die Weltbank geht bei ihren Berechnungen sogar davon aus, daß 36 Prozent der Bevölkerung dieser Gruppe angehören. In den letzten beiden Jahrzehnten gab es unübersehbare Fortschritte: Während zum Beispiel 1980 noch 21 Prozent der Kinder vor ihrem fünften Geburtstag starben, liegt die Kindersterblichkeit heute bei acht Prozent. Nachweislich hat die arme Bevölkerung Anteil am Fortschritt: Ihre Einkommen stiegen, der Zugang zu Sanitäreinrichtungen wurde besser und die Kinderzahl nahm ab. Die extrem arme Bevölkerung bleibt jedoch auch weiterhin von diesen Entwicklungserfolgen weitgehend ausgeschlossen. Eine Ausnahme stellt teilweise der Zugang zu Grundschulbildung dar: Auch Kinder aus extrem armen Familien werden in staatlichen und nichtstaatlichen Bildungsprogrammen erfaßt.

Die Ursachen für extreme Armut sind vielfältig. Die vier wichtigsten Gründe sind:

- Schlechte Startkonditionen; wer unterernährt aufwächst, hat geringe Chancen, aus der Armut herauszukommen. Im Gegenteil: Armut hat vielfach körperliche Behinderungen zur Folge, was die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erheblich einschränkt.

- Strukturelle Gründe; Menschen unterhalb der unteren Armutsgrenze verfügen über keine Mittel, Produkte oder Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten, und der Zugang zu diesen Mitteln wird ihnen verweigert.

- Demographische Gründe; Witwen, alte Menschen und Kinder, die auf sich allein gestellt sind, werden von extremer Armut besonders bedroht.

- Ökologische Ursachen; Landerosion an Flüssen und Überschwemmungen führen dazu, daß arme Familien in die extreme Armut absinken.

Unfähig zur Selbsthilfe

Die extrem arme Bevölkerung kann in zwei Gruppen eingeteilt werden. Der einen Gruppe gehören Menschen an, die nicht in der Lage sind zu arbeiten und nicht in familiäre Strukturen eingebettet sind, welche sie unterstützen: Schwerbehinderte, psychisch oder körperlich Kranke und alte Menschen. Die Angehörigen dieser Gruppe sind auf ein soziales Sicherungssystem angewiesen. Der zweiten, größeren Gruppe gehören Menschen an, die zwar in der Lage sind zu arbeiten,

jedoch kein ausreichendes Einkommen erzielen: allein erziehende Mütter mit vielen Kindern ohne eigene Produktivmittel, Personen, die als Alleinverdiener den Lebensunterhalt ihrer Familien ausschließlich aus Saisonarbeit, Tagelohn oder Gelegenheitsarbeit bestreiten, aufgrund von Mangelernährung häufig kranke Personen sowie Haushalte, in denen die Hauptarbeitskraft körperlich oder geistig behindert ist. Auch Familien, die über keinen gesicherten Wohnraum verfügen und ihren Wohnplatz häufig wechseln, gehören dieser Gruppe an.

Was hält Arme von der Hilfe fern?

Entwicklungsprogramme zur Erzielung von zusätzlichem Einkommen sind in Bangladesh sehr häufig mit der Aufnahme von Kleinkrediten verbunden. 8,7 Millionen Haushalte haben nach Angaben des bangladeschischen Büros für Statistik Zugang zu Krediten der NGOs. Die Grameen Bank bedient weitere 2,4 Millionen Haushalte. Die Experten sprechen mit Hinweis auf diese Zahlen von beachtlichen Erfolgen, denn inzwischen haben viele Kreditnehmer die Armutsgrenze überwunden. Aktuelle Untersuchungen weisen jedoch nach, daß nur etwa 25 Prozent der Kreditnehmer extrem armen Haushalten angehören. Vollständig ausgeschlossen aus den Kreditprogrammen sind die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung - 13 Millionen Menschen.

Die gängigen Kreditprogramme haben überwiegend Frauen als Kundinnen und

verwenden den Kleingruppenansatz: Anstelle von dinglichen Sicherheiten haftet die Gruppe gemeinsam. Sozialer Druck wird zur Durchsetzung der Rückzahlungen eingesetzt. Zinsen werden zur Deckung der Kosten der NGOs und sogenannter Mikrofinanzinstitutionen erhoben sowie als Risiko- und Inflationsausgleich eingesetzt. Die Kreditnehmerinnen werden darüber hinaus zum Sparen angehalten; sie bilden Kapital.

Diese Kredit- und Sparprogramme sind nicht auf die spezifischen Bedürfnisse der extrem armen Bevölkerung ausgerichtet. Die extrem Armen sind größtenteils aufgrund von Auswahl- und Durchführungskriterien, wirtschaftlichen Eigeninteressen von NGOs, infrastrukturellen Problemen und gesellschaftlichen Normen ausgeschlossen. Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren spielen eine wichtige Rolle:

- Haushalte, die Kredite zur Erhöhung ihres Einkommens aufnehmen, benötigen eine regelmäßige Einnahmequelle, um Rückzahlungen bedienen zu können. Denn NGOs und Mikrofinanzinstitutionen fordern in der Regel eine wöchentliche Rückzahlung ab dem Zeitpunkt der Kreditaufnahme, also bevor die Investitionen zu zusätzlichem Einkommen geführt haben. Arme Familien, deren Versorgung von einer Arbeitskraft abhängt, können diese Bedingungen nicht erfüllen.

- Damit ihre Kreditfonds nachhaltig sind, müssen NGOs und Mikrofinanzinstitutionen eine hohe Rückzahlungsquote erzielen - in der Regel mindestens 95 Prozent. Risikoreiche Kreditnehmer wie die extrem Armen werden vermieden.

- NGOs stehen - von Mitarbeitern und von Geberinstitutionen - unter

Druck, nicht nur ihren Kreditfonds sondern auch ihr Fortbestehen als Organisation und die Finanzierung von Mitarbeitergehältern nachhaltig zu sichern. Die erforderlichen Einnahmen werden aus Zinsen erwirtschaftet. Auch aus diesem Grund werden Risikogruppen und auch die Beratung ärmerer Kreditnehmer vermieden, da dies einen höheren Aufwand mit sich bringt.

- Um termingerechte Rückzahlungen zu erreichen, geben NGOs Kredite an den Personenkreis aus, der körperliche Einsatzfähigkeit, Eigeninitiative, berufliche Fertigkeiten und Erfahrung nachweisen kann. Der Mehrheit der extrem Armen fehlen diese Kapazitäten.

- Die Kommunikation in infrastrukturell schlecht erschlossenen Gebieten stellt einen zusätzlichen Kostenaufwand dar, der vermieden wird. Die Büros der meisten Mikrofinanzinstitutionen befinden sich in der Nähe von Geschäftsbanken, was Transaktionen erleichtert. Diese sind in den Zentren der Gemeinden angesiedelt. Die extrem arme Bevölkerung lebt jedoch überwiegend in Randgebieten.

- Aufgrund des Prinzips der Gruppenhaftung werden extrem Arme oft gar nicht als Gruppenmitglieder akzeptiert, da sie die geringste Fähigkeit zur Kreditrückzahlung haben.

- Die Lebenssituation der extrem Armen ist so angespannt, daß Einkünfte für den täglichen Lebensunterhalt eingesetzt werden müssen. Investitionen, die viel Kapital binden, werden nicht getätigt, auch wenn sich damit langfristig höhere Erträge erzielen ließen.

- Mitglieder extrem armer Haushalte nehmen von sich aus nicht an Kreditprogrammen teil, da sie befürchten, sich zu verschulden. Eine Rolle spielt hierbei auch die Kredithöhe. Kredite, die von extrem Armen umgesetzt und zurückgezahlt werden könnten, sind oft niedriger als sie von den NGOs aus Gründen wirtschaftlicher Effizienz angeboten werden.

- Nicht selten ist es für extrem Arme - zum Beispiel für alleinerziehende Mütter - schon aus zeitlichen Gründen schwierig, an den wöchentlichen Gruppentreffen teilzunehmen. Oder das Fehlen ordentli-



Die Ärmsten der Armen werden von Entwicklungsprogrammen oft nicht erfaßt, weil vorhandene Mittel falsch verteilt werden (Foto: Walter Keller)

cher Kleidung führt dazu, daß sie nicht in die Gruppe gehen oder ausgeschlossen werden.

■ Auch wenn es Beispiele gibt, daß alleinverdienende Mütter als Kleinunternehmerinnen erfolgreich sind: Die Abwesenheit einer männlichen Arbeitskraft stellt in vielen Fällen nachweislich einen Hindernisgrund für die Teilnahme an Kreditprogrammen dar. Dies liegt einerseits an den schwierigeren Bedingungen für Frauen, ihre Produkte zu vermarkten. Zum anderen ist die Zahl der Arbeitskräfte im Verhältnis zur Anzahl der Familienmitglieder, die versorgt werden müssen, ausschlaggebend für die Fähigkeit, Kredite zurückzuzahlen.

Eliminierung der Armen

Lokal begrenzte Studien über NGO-Programme außerhalb des Mikrofinanzbereichs zeigen auf, daß auch hier nur etwa 25 Prozent der Teilnehmer der extrem armen Bevölkerung angehören. Sehr viele Leistungen, die von NGOs angeboten werden - wie berufsbezogene Trainings -, setzen die Mitgliedschaft in einer Spar- und Kreditgruppe voraus. Selbst nach Naturkatastrophen stehen NGOs teilweise unter Druck, humanitäre Hilfe in erster Linie ihren Gruppenmitgliedern zukommen zu lassen. Auch bei Programmen, in denen Gruppenmitgliedschaft keine Voraussetzung für eine Teilnahme ist, sind die extrem Armen oft ausgeschlossen. Die Gründe hierfür liegen ähnlich wie bei den Kreditprogrammen: Der Aufwand für die Beratung der ärmeren Familien ist höher, die Kommunikation in entlegene Gebieten ist teurer, die Programmorganisatoren bemühen sich - auch zum Nachweis ihrer Leistungsfähigkeit gegenüber Geberinstitutionen -, möglichst niedrige Abbrecherquoten zu erreichen. Die Folge: Eliminierung der extrem Armen.

Was ist zu tun?

Entwicklungspraktiker haben gemeinsam mit Wissenschaftlern die Gründe für den Ausschluß extrem armer Bevölkerungsschichten analysiert und Faktoren benannt, die beachtet werden müssen,

wenn die Ärmsten erreicht werden sollen. Programme für die extrem arme Bevölkerung müssen folgende Erfahrungen berücksichtigen:

■ Ein höherer Aufwand ist erforderlich, um die Ärmsten zu erfassen.

■ Ein erheblich intensiverer Aufwand muß geleistet werden, um die Ärmsten bei der Entwicklung individueller oder gemeinschaftlicher Pläne zur Verbesserung ihrer Lebenssituation zu beraten. Beim Aufbau von Selbsthilfeeinrichtungen ist eine engere Begleitung und Motivationsarbeit erforderlich.

■ In einer Anfangsphase der Arbeit mit den extrem Armen muß durch Beihilfen oder die Vergabe von Produktivmitteln die Erfüllung minimaler Grundbedürfnisse an Nahrung und Kleidung ermöglicht werden.

■ Maßnahmen zur Steigerung des Einkommens müssen flexibler auf die Fähigkeiten und Bedürfnisse der extrem Armen zugeschnitten werden. Spezifische Berufsbildungskurse sind erforderlich.

■ Die gesundheitliche Versorgung muß in Programmen für extrem Arme immer berücksichtigt werden. Sie müssen Zugang zu Gesundheitsdiensten erhalten.

■ NGOs müssen die Rechte der extrem armen Bevölkerung vertreten und sie nach und nach befähigen, dies selbst zu tun. Für diese Bevölkerungsgruppe sind gute Regierungsführung und gutes Management von existentieller Bedeutung. Dies zeigt sich zum Beispiel bei *Cash-for-Work-Programmen*, bei Weizenlieferungen aus dem Welternährungsprogramm oder bei der Zuteilung von Land: Ob die Ärmsten wirklich die ihnen zustehenden Mittel erhalten, ist für sie lebenswichtig.

■ In Spar- und Kreditgruppen ist in Bezug auf die Sparleistungen von Gruppenmitgliedern und die Verwendung von Ersparnissen höhere Flexibilität notwendig.

■ Kreditvergabe muß mit Trainings zur Erzielung von Einkommen gekoppelt sein. Flexiblere Kreditkonditionen sind ebenso nötig wie eine engere Supervision von Kreditrückzahlungen.

■ NGOs benötigen konzeptionelle Unterstützung und spezifische Mitarbeiter-schulungen bei der Durchführung von Programmen mit extrem armen Bevölkerungsgruppen.

■ Eine intensive fachliche Begleitung der NGOs ist unabdingbar, um die Erfahrungen mit der Zielgruppe zu reflektieren und Lernergebnisse und bewährte Praktiken kontinuierlich in die Entwicklungsprozesse zu integrieren. Spezifische Kriterien der Erfolgskontrolle müssen eingeführt werden, die sich nicht ausschließlich auf finanzielle Nachhaltigkeit beziehen, sondern vor allem auf die Frage, in welchem Umfang die Ärmsten erreicht werden und Selbsthilfefähigkeit entfalten.

Umdenken erforderlich

Um die extrem arme Bevölkerung in Entwicklungsprogramme einzubeziehen, ist ein Umdenken in den NGOs, bei deren Partnern im Norden, den staatlichen Programmen und bei den Spendern erforderlich. Neue Entwicklungsansätze müssen entwickelt, gefördert, erprobt, ausgewertet und multipliziert werden, die vor allem die Ärmsten erreichen. NGOs sind gefordert, die Ärmsten ins Zentrum ihrer Anstrengungen zu rücken - nicht ihre institutionellen Eigeninteressen. Geberinstitutionen sind gefordert, spezielle - auch innovative - Programme für die extrem arme Bevölkerung zu unterstützen und die Erfolgskriterien für Projekte nicht in erster Linie daran zu orientieren, ob sie finanziell nachhaltig sind. Und NGOs im Norden müssen darauf drängen, daß in wesentlich größerem Umfang die extrem arme Bevölkerung in Entwicklungsprozesse einbezogen wird.

► **Zum Autor:** Peter Dietzel ist seit 1991 beruflich in der Entwicklungszusammenarbeit mit Bangladesh tätig, derzeit als Projektkoordinator von NETZ.