

JANASAVIYA

Sri Lankas Programm zur Armutsbekämpfung

2. Teil

Der Plan für ein neues inselweites Programm zur Armutsbekämpfung, den der Kandidat der 'Vereinigten Nationalpartei' (UNP), Ranasinghe Premadasa, vor den Präsidentschaftswahlen im Dezember 1989 vorstellte, trug entscheidend zu seinem Wahlsieg bei. Das unter der Bezeichnung "Janasaviya", ("Die Macht des Volkes"), bekannte Programm richtet sich an die Empfänger von Nahrungsmittel-Bezugsscheinen ("food stamps") und wurde auf einen Zeitraum von zwei Jahren ausgelegt. Nach einer Überarbeitung der ursprünglichen Form wird das Programm augenblicklich in allen Landesteilen verwirklicht. Ganz gleich, auf welche Schwierigkeiten es stößt, ist es ein wichtiger Bestandteil der Entwicklungspolitik der Regierung Premadasa und wird es wahrscheinlich auch bleiben.

Die für die Ausführung des JSP gewählten Methoden zeugen von einem hohen Maß populistischer Ideologie. Es verlangt die "Partizipation der Empfänger" in allen Phasen des Programms; es benutzt "Agenten des Wandels" (change agents) zur Motivation der Teilnehmer; Regierungsbeamten wird die Rolle der Mithelfer oder Katalysatoren der Eigenbemühungen der Menschen zugeordnet; die Durchführung soll "von unten nach oben" und nicht "von oben nach unten" vonstatten gehen etc. Genau genommen weist es alle Elemente und den Jargon populistischer Ideologie in kapitalistischen Gesellschaften auf. Ganz gleich, welche Ergebnisse diese Methoden produzieren, sind die Ziele schon jetzt klar: es versucht den Eindruck eines Programms zu erwecken, das sich nicht nur um die Armen kümmert, sondern ihnen auch in seiner Durchführung eine Vorrangstellung einräumt. Ich wage zu behaupten, daß von diesem Punkt ein direkter Zusammenhang mit der ideologischen Rolle besteht, die solch ein Programm in der gegenwärtigen Situation spielt. Die vorgesehene Implementationsform ist die ideologische Antwort auf den Vorwurf, die Politik nach 1977 habe die Armen ignoriert.

Sprecher des JSP haben mehrmals die besondere Rolle der neugebildeten Provinzräte betont. Dieses Element war zwar in den ersten Entwürfen nicht vorhanden, wurde aber bald aufgenommen. Allerdings ist noch unklar, welche Rolle die Provinzräte spielen werden.

Die Wirkungen des JSP

Wenn man mögliche Wirkungen des JSP analysieren will, muß man den Begriff Armut wenigstens knapp umreißen. Planer und Regierungen verstehen darunter ein Defizit in den verschiedenen Dimensionen des Lebensstandards, z.B. in Ernährung, Bildung, Gesundheit oder der Wohnsituation. Sie lassen sich mit Indikatoren messen und bilden die "statistischen Fakten" der Armut, die Planer am häufigsten benutzen. Bei der Bestimmung der Indikatoren treten methodische Probleme auf, doch um einen Eindruck von den Ausmaßen des Problems zu gewinnen, sind diese Zahlen mit gewissen Einschränkungen brauchbar.

Von diesen Dimensionen der Armut wird inzwischen am häufigsten die Ernährung zur Bestimmung der sogenannten "Armutsgrenze" herangezogen. Das liegt in der

Hauptsache daran, daß man in dieser Dimension ein Minimum angeben kann, das als Grenzwert dient. Es handelt sich um die für grundlegende Stoffwechselfunktionen des Körpers notwendige Ernährung. Der Teil der Bevölkerung, dem es an einer solchen Minimalversorgung fehlt, fällt unter die Armutsgrenze. Die Beschaffenheit der anderen Dimensionen läßt die einfache Festlegung eines Mindestwerts nicht zu. Wegen dieses methodischen Problems ist Ernährung zu einer Art Standardmaßstab für Armut geworden und hat dadurch als Entwicklungsindikator einen normativen Wert erlangt. Der

Resources worth Rs. 2,500/- a month to each needy family!

For two years or a fixed period of 24 months!

Can this really be done?

You are entitled to your doubts. Even equate it to the story of importing rice from the moon!

But the fact is, IT CAN BE and WILL BE DONE.

When you start with the neediest of the needy, the sums involved are practicable.

Let's take a close look at the proposal...

Of the Rs. 2,500/- worth of resources for a month, Rs. 1,042/- will be in compulsory savings as a capital investment for each needy family.

The balance, Rs. 1,458/- will be available for them to live or for their consumption needs.

The most solid foundation a nation can have is a social base whose needy have a sound opportunity to satisfy their basic needs of life and limb.

Today unfortunately, a number of Sri Lankans live in dire poverty and suffer from malnutrition. They cannot be productive or useful to themselves or the country.

And at the end of two years, they will not only be healthy and ready to face the world with new hope: they will also have a capital investment of their own worth Rs. 25,000/- out of the Rs. 1,042/- saved and credited to them during the 24 months period.

තැනි ව අය
අති ව අය
இல்லாருக்குக்
கிடைக்காவிடும்
மே

PROVIDE ASSETS
TO THE ASSETLESS

මේකෙරන්න
පුළුවන්ද?

இது உய்யக்
கூடிய வாய்ப்பா?

Can this
really be done?

Begriff der Armut wird sozusagen mit schlechter Ernährungslage gleichgesetzt. Wenn ein Land sich der Ernährung annimmt, löst es vermeintlich schon das Problem der Armut. Auf diesen Gedankengang stößt man in der Entwicklungsliteratur häufig. Vor der ideologischen Falle, die mit dieser Gleichsetzung verbunden ist, müssen wir uns hüten.

Auf der Grundlage dieses Armutskonzepts wurde in Sri Lanka eine Liste der Empfänger von Lebensmittel-Bezugsscheinen erstellt, die die Zielgruppe des JSP bildet. Wegen der unbefriedigenden Auswahlkriterien ist diese Liste natürlich problematisch. Doch die Regierung scheint sich dieser Schwäche bewußt zu sein und unternimmt Schritte zur Abhilfe.

Kritik der Weltbank

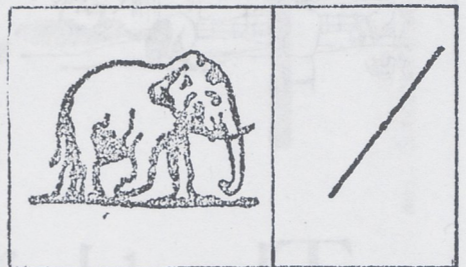
Der Weltbankbericht über Sri Lanka, der dem Geberkonsortium im Oktober 1989 vorgelegt wurde, äußert angesichts eines solchen Armutskonzepts die folgende Kritik am JSP: "In der ursprünglichen Form war das JSP kein effektives Programm gegen Armut, 1. weil die Auswahlkriterien zu ungenau definiert waren, 2. weil es den Familien für landesübliche Einkommensverhältnisse sehr hohe Beihilfen gewährt, folglich jede Arbeitsmotivation zerstört und auf dem Arbeitsmarkt einen starken Lohndruck erzeugt, 3. weil seine Zu-

This is their own saving which they could invest for self-employment or a project of their choice. Of course, government and non-governmental agencies would advise and guide them.

Then they will face the world anew.

In addition, new jobs are being created under the Immediate Action Programme for Poverty Alleviation: 115,000 in the last three months of 1988: 428,250 in 1989: 472,500 in 1990. One million new jobs in less than two years.

So, this is no idle fantasy of the type which spurred some to talk of rice imports from the moon!



aus: Wahlpamphlet der UNP

schüsse vom Einkommen der Bezieher unabhängig sind und zu krasser Ungleichbehandlung führen, 4. weil es auf zwei Jahre befristet ist, obwohl Armut ein Langzeitproblem mit komplexer Verursachung darstellt, das in einer kurzen Zeitspanne nicht gelöst werden kann, und 5. weil es kein Sicherungsnetz für Familien umfaßt, die erst nach Abschluß des Auswahlverfahrens verarmen. Außerdem war es anfänglich die Absicht der Regierung, das Nationale Lebensmittelschein-Programm (National Food Stamp Programme, NFSP) einzustellen - ein Programm, das zwar schwerwiegende Fehler aufweist, das aber eine deutlich positive Wirkung auf den Lebensstandard der Armen gezeigt hat - und es durch das JSP zu ersetzen."

Die späteren Anpassungen des Programms sind teilweise Ergebnis dieser Weltbankkritik. Die wichtigste führte zur Implementation des JSP in nun elf Phasen. "Die Entscheidung der Regierung zur Umstrukturierung des JSP wandte die finanziellen und wirtschaftlichen Spannungen ab, die die Realisierung in einem einzigen Durchgang zwangsläufig zur Folge gehabt hätte. Indirekt stellte sie die Fortsetzung des JSP sicher." Andere Probleme des Programms bleiben dennoch bestehen, wenn auch in kleinerem Umfang.

Während die Grundidee des Programms mit Modifikationen sich als tragfähig erwiesen hat, stehen ihm bei der Ausführung immense Schwierigkeiten und Widersprüche bevor. Die Effektivität der Implementation ist für den Erfolg mehrerer Teilaspekte maßgeblich. Gerade die Aufgabe, in einer kapitalistischen Gesellschaft die Armen zu erreichen, ist schwierig. Ein Programm zu diesem Zweck bedarf sorgfältigerer Planung.

Fehlerquellen

Bei der Implementation des JSP sind verschiedene Fehlerquellen möglich. Voraussichtlich werden sich aus den Schwachstellen der bestehenden Durchführungsorganisationen Probleme ergeben. Ineffizienz, Korruption, Vetternwirtschaft und dergleichen werden das Programm beeinträchtigen. Abgesehen von diesen üblichen Schwierigkeiten kann aus einer gewissen Naivität, die sich in der populistischen Ideologie spiegelt, die offenbar den Implementationsprozeß beherrscht, eine Reihe von Widersprüchen erwachsen. Die Elemente dieses Populismus wurden bereits in der Charakterisierung des JSP dargestellt.

Das Grundproblem dieser populistischen Einstellung ist ihre Unfähigkeit zu verstehen, daß sie eine kapitalistische Gesellschaft mit all ihren Widersprüchen vor sich hat. Es wurde schon ausgeführt, daß der Kapitalismus innerhalb fester Grenzen ein gewisses Maß an Wohlfahrt herbeiführen kann. Doch entweder begreift der Populismus diese Grenzen nicht oder er weigert sich, sie anzuerkennen. Als Folge davon werden keine Strategien zur Überwindung absehbarer Beschränkungen entwickelt. Selbst wenn dies geschieht, beruhen die Strategien auf naiv-romantischen Vorstellungen der Gesellschaft. Man kann zeigen, wie sich diese Widersprüche durch die verschiedenen Stufen der Ausführung ziehen.

Nach einer Reduzierung des Programmumfangs werden nicht mehr alle Lebensmittelkarten-Bezieher zu seinen Berechtigten gehören. Wie bestens bekannt ist, hat sich auch das Bezugsschein-Programm nie auf die wirklich Bedürftigen beschränkt. Sein Auswahlverfahren und die Zwänge, die seinen Verlauf bestimmten, übergingen viele Personen, denen eigentlich Bezugsscheine zustanden. Da die Zugangsberechtigung allein vom Kriterium Einkommen abhing, kamen praktisch keine Plantagenarbeiter, deren Einkommen leicht festzustellen ist, in seinen Genuß. Andererseits wurden Bezugsscheine auch unberechtigterweise ausgegeben, weil das Einkommen in Naturalien sich schwer taxieren läßt und die verschiedenen Sachwerte im Besitz der Familien nicht in die Berechnung einfließen.

Ohne das Auswahlverfahren der Zielbevölkerung zu verbessern, verläßt sich nun die JSP-Implementation mit ihren populistischen Vorstellungen bei der Teilnehmerauswahl auf das "Volk". In Dörfern und Weilern sollen die Menschen sich versammeln und "offen" die Nutznießer bestimmen. In abgelegenen Dörfern mit annähernd homogener Klassenstruktur mag diese Vorgehensweise Erfolg versprechen. Der Großteil unserer Gesellschaft besteht aber nicht aus der Kategorie "Volk", sondern aus Klassen und anderen Gruppen mit gegensätzlichen Interessen, die ohne Zweifel den Auswahlprozeß beeinflussen. Der Einsatz in diesem Programm ist sehr hoch. Mit Schwärmereien vom harmonischen Dorf oder den sogenannten kulturellen Werten sind die realen sozialen Widersprüche nicht zu überwinden. Es ist zu erwarten, daß die Nutznießer des Programms von ihnen bestimmt werden.

Die unklaren Selektionskonzepte bezeichnen auch nicht die Rolle, die die administrativen und politischen Institutionen in Auswahl und Ausführung spielen sollen. Ich denke dabei besonders an die kürzlich eingeführten Provinzräte. Wenn das JSP das Schlüsselprogramm der Regierung für die kommenden Jahre ist, wird es zum ersten Großprojekt nach der Konstitution der Provinzvertretungen. Würde es sie umgehen, dann könnte das so interpretiert werden, als ob die Regierung das Provinzrätesystem untergräbt. Dadurch käme leicht ein Prozeß in Gang, der ihnen das gleiche Schicksal beschert wie den District Development Councils. Wenn ihre Aufgabe nicht klarer definiert wird, kann dieser Fall trotz aller redlichen Bemühungen des Präsidenten, die Provinzräte in Funktion zu setzen, leicht eintreten. An diesem Punkt schlägt sich der Konflikt zwischen Provinzrätestruktur und Government-Agent-System nieder, einer Verlängerung der Zentralgewalt in die Provinzen. Die Government Agents und das Innenministerium spielen eine führende Rolle im Implementationsprozeß. Die Aufgabe der Provinzräte ist demhingegen überhaupt nicht klar. Wenn sie nicht genauer herausgearbeitet wird, könnte das JSP die Arena werden, in der der Konflikt zwischen dem dezentralen und dem zentralisierten Apparat ausgetragen wird.

Armut ist Langzeitproblematik

Soweit zu den Schwierigkeiten des JSP auf dieser

Ebene. Doch die zentrale Frage in puncto Armut in Sri Lanka wird im dritten Kritikpunkt der Weltbank angesprochen - die Tatsache nämlich, daß Armut ein Langzeitproblem ist, dessen komplexe Verursachung kurzfristig nicht aufzuheben ist. Damit gelangen wir zu einer Betrachtung der Struktur der Armut, die uns mögliche Wirkungen des JSP verstehen helfen wird.

Armut ist, als Struktur gesehen, mehr als nur eine Frage der Ernährung oder irgendeiner anderen Dimension des Lebensstandards. Sie ist ein Zusammenhang von Bedingungen, Verhältnissen und Strukturen, die gewisse Bevölkerungsgruppen in ihrer Stellung innerhalb der Gesellschaft festhalten. Unterhalb der "Armutsgrenze" werden diese Verhältnisse reproduziert, so daß sich die Stellung der betroffenen Gruppe auch reproduziert.

Der Bevölkerungsteil unter der Armutsgrenze wird daher durch die Bedingungen, Verhältnisse und Strukturen charakterisiert, die seine Position in der Gesellschaft hervorbringen und reproduzieren. Natürlich

weist diese Position typische Defizite auf: niedrigen Lebensstandard, geringe Mobilität, niedrige Entscheidungsautonomie und fehlenden gesellschaftlichen Einfluß. Doch dies sind nur Symptome der Dynamik gesellschaftlicher Prozesse. Die meisten Versuche der Sicherung eines minimalen Lebensstandards befassen sich mit den Symptomen der Armut statt mit den Prozessen, die sie verursachen. Die konventionellen Ansätze zur Armutsbekämpfung basieren auf einem statischen Armutsbegriff. Sie zielen nicht auf die dynamischen Prozesse, die Armut produzieren und verewigen.

Diese Prozesse können auf verschiedenen Ebenen ablaufen. Einige sind grundlegender Natur, andere nicht. Wenn man sie aufbrechen will, kann man demnach auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft ansetzen.

Im Rahmen einer solchen Armutskonzeption rückt die Fähigkeit des JSP, den Empfängern Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, in den Mittelpunkt des Interesses. Denn das zentrale Anliegen des ganzen Programms ist

die Integration wenigstens eines Teils der Armen in die kapitalistische Wirtschaft. Es setzt darauf, die Strukturen zu korrigieren, die die Armen in ihrer Lage festhalten und sie im kapitalistischen Produktionsprozeß unterzubringen.

Wenn diese Übung aber nicht von fortwährenden Subventionen abhängen soll, müssen die induzierten wirtschaftlichen Aktivitäten sich an den Wirtschaftssektoren beteiligen, die in der momentan verfolgten Wirtschaftsstrategie eine Aussicht auf Erfolg besitzen. Projekte sind beispielsweise gut vorstellbar, in denen JSP-Teilnehmer in Exportförderungsvorhaben einbezogen werden. Wieviele Empfänger überhaupt in diesen Sektoren unterkommen können, ist eine andere Frage. Es bleibt die Tatsache, daß das JSP nicht außerhalb der Dynamik des Kapitalismus und unabhängig von den Wirkungen des Marktes funktionieren kann. Sie sind es letztendlich, die entscheiden, wie erfolgreich das Programm ist und wer von ihm profitiert. Außerhalb dieses Rahmens ist praktisch kein Platz für bestandsfähige Projekte. Kein noch so großer Einsatz von internen oder externen "change agents", keine Bewußtseinsänderung und keine Planung "von unten" kann diese Dynamik umgehen. Wenn Programme zur Einkommenssteigerung sich nicht in die liberalisierte Wirtschaft einpassen, steht uns entweder ein Haufen von Projekten bevor, die fortlaufender Subventionen bedürfen, oder eine große Zahl gescheiterter Projekte.

Überwachung

Damit sind wir schließlich bei der Frage der Überwachung und Erfolgskontrolle. Wenn das Programm gelingen soll, muß es viele Teilnehmer in lebensfähigen Projekten zur Einkommensförderung unterbringen. Ein anderer Indikator ist die Entwicklung des allgemeinen Wohlstandsniveaus. In jedem Fall ist eine professionelle Überwachung und Evaluation notwendig. Verfahren dazu müssen ausgearbeitet werden. Vermutlich werden wir aber stattdessen Propaganda über einzelne erfolgreiche Projekte hören oder zusammenhanglose Zahlen erfahren. Der dem JSP von den Medien eingeräumte Platz läßt bereits erahnen, daß die Berichterstattung über Vorzeigeprojekte eine fachkundige Überwachung gänzlich ersetzen wird. Es ist nach Lage des Durchführungsplans nicht einmal klar, ob überhaupt irgendeine Überwachung stattfindet. Da sind auch Phrasen wie die, das "Volk" selbst werde über den Fortschritt wachen, nicht hilfreich. Es fehlt eine Abschätzung der Wirkung des Gesamtprogramms, eine Methode zum Verständnis der sozialen Prozesse, die zu bestimmten Resultaten geführt haben, und ein Verfahren der Informationsgewinnung, das bei der Fehlerkorrektur hilft. Diese Defizite lassen sich nicht durch den Rückgriff auf die Parole "Partizipation des Volkes" ausgleichen.

Sunil Bastian

(Übersetzung und Bearbeitung: Kurt Salentin)

LANKA vs. POVERTY



aus: Sunday Times, Co.Lombo

The ushering of a new era for the poor
The scheme to grant Rs. 200 to each food-stamp family