

## Extreme Armut – Schicksal ohne Ausweg?

### Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

alle drei Sekunden stirbt ein Kind daran. Nein, nicht vom Krieg ist die Rede. Auch nicht von einer Epidemie oder Naturkatastrophe. Es handelt es sich um Armut. Weltweit haben 1,2 Milliarden Menschen weniger als einen Euro pro Tag zum Leben. Diese Armut hindert ein Fünftel der Weltbevölkerung daran, ihre vorhandenen Talente zu nutzen und ihre eigenen Fähigkeiten zu entfalten. Eine gigantische Verschwendung. Eine Studie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen stellt fest, dass die Menschheit zum ersten Mal in der Geschichte über das Vermögen, die Technologie und das Know-how verfügt, um diesen Missstand zu beseitigen.

Menschen, die bisher nicht in die Schule gegangen sind und die nicht wissen, wie es sich anfühlt, jeden Tag satt zu werden, erlangen ihre Grundrechte der Gleichheit und Menschenwürde wieder. Ein gesundes und erfülltes Leben liegt vor ihnen. Ein Leben ohne Demütigungen und Almosen. Sie erhalten endlich eine Perspektive. Sie werden zu einem tatkräftigen und kreativen Mitglied der Gesellschaft.

Wie soll das gehen?

Nur gemeinsam werden wir der Armut Einhalt gebieten. Individueller Antrieb, Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Gesellschaft und ernsthafte Entschlossenheit sämtlicher Regierungsgremien muss die Bekämpfung der Armut an die Spitze der politischen Tagesordnung setzen.

Um wen aber geht es konkret, wenn von Handeln die Rede ist? Sie, gemeinsam mit jedem Einzelnen von uns, besitzen die Fähigkeit, die extreme Armut in der Welt in den nächsten zwölf Jahren entscheidend zurückzudrängen. „Ausgerechnet ich?“, werden Sie vermutlich sagen.

Genau so ist es. Beim UN-Gipfel im Jahr 2000 haben die Staats- und Regierungschefs konkrete und zeitgebundene Ziele zur Bekämpfung von Armut, Hunger, Krankheit, Analphabetismus, Umweltzerstörung und Benachteiligung von Frauen verabschiedet. Einschließlich der Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015. Sie sind unter dem Namen *Millennium Development Goals* – zu deutsch Millenniums-Entwicklungsziele – bekannt. Um diese Ziele auch zu erreichen, ist Ihre Mitarbeit von wesentlicher Bedeutung.

Es mag überraschend für Sie klingen, aber Sie und Ihre Organisation haben tatsächlich alle Möglichkeiten zu helfen. Jede und jeder kann seinen ganz persönlichen Beitrag hierzu leisten. Alle Aktionen sind wichtig und hilfreich. Es kommt nicht darauf an, ob sie groß oder klein sind, ob sie auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene durchgeführt werden, ob sie

Symptome beseitigen oder an die Wurzeln von Armut herangehen. Sie entscheiden selbst, welche Aktionen ihren Fähigkeiten, Mitteln und Interessen entsprechen. Ganz gleich wo Sie leben, wer Sie sind und was Sie bereits geleistet haben, Sie können immer noch etwas mehr tun gegen die Armut.

Ihr Peter Dietzel

## **Hilfreich, praktisch, gut?** **Entwicklungsarbeit für die extrem arme Bevölkerung**

Von Peter Dietzel

Die Hälfte der Bevölkerung Bangladeschs lebt unterhalb der Armutsgrenze, ein Drittel sogar in extremer Armut. Entwicklungsprogramme haben seit Gründung des Staates 1971 nachweislich zur Verminderung der Armut beigetragen. Doch sie haben die Ärmsten der Armen nicht erreicht – jene, die unterhalb der unteren Armutsgrenze leben.

### **Ausgeschlossen**

Die Ursachen für diese extreme Armut liegen in der Geschichte, in der Landverteilung und in den Gegebenheiten des Naturraumes begründet. Soziale, rechtliche, religiöse und ethnische Diskriminierungen tragen ebenso dazu bei. Die extrem arme Bevölkerung hat keine Fürsprecher. Keine Lobbygruppe hat sich ihrer Anliegen angenommen. Die NGO-Revolution in Bangladesch ist an ihr weitgehend vorüber gegangen, da die meisten NGOs sich stärker zu den weniger Armen hingezogen fühlen, die leichter zu organisieren sind. Das häufigste Angebot der NGOs für die Bevölkerung des Landes besteht aus Krediten; folglich wurde in den Projekten den Armen der Vorzug gegeben, die ein geringeres Kreditrisiko bergen und eigene Ersparnisse bilden können.

### **Die Ärmsten**

Doch die Erkenntnis setzt sich durch, dass besonders die extrem Armen in Entwicklungsprogramme einbezogen werden müssen. Auf nationaler Ebene wird die Armutssituation der Menschen anhand ihrer Ernährungslage unterschieden. Wer weniger als 1.805 Kalorien pro Tag zu sich nimmt, lebt in chronischem Nahrungsmangel und gehört zur Gruppe der extrem Armen – unterhalb der unteren Armutsgrenze. Eine Menge von täglich 2.122 Kalorien wird als minimale Ernährung angesehen; alle Menschen, die weniger als 2.122 Kalorien zum Leben haben, leben folglich unterhalb der Armutsgrenze. Innerhalb einer Familie kann dies jedoch bedeuten, dass ein Familienmitglied zur Gruppe der extrem Armen gehört und ein anderes nicht, wenn z.B. Frauen und Mädchen bei der Verteilung des Essens diskriminiert werden. In der Praxis nehmen die NGOs eine Unterscheidung „über den Daumen“ vor: Als extrem arm gilt eine Familie, die über weniger als 200 Quadratmeter Land verfügt, also über keine nennenswerte landwirtschaftlich nutzbare Anbaufläche. Familien mit weniger als 2.000 Quadratmeter Land werden der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze zugerechnet. Wer bis zu 6.000 Quadratmeter Land heute sein Eigen nennt, gehört zur Gruppe der „Armen von morgen“.

### **Entwicklungsprogramme für die extrem arme Bevölkerung**

In jüngster Zeit haben einige Entwicklungsorganisationen begonnen, mit den extrem Armen zu arbeiten. Sie haben meist spezifischere Auswahlkriterien festgelegt, zum Teil abhängig

von der jeweiligen Situation in der Projektregion. Diese beziehen sich z.B. auf die Anzahl der Mahlzeiten pro Tag und die Wohnbedingungen. Einige Programme werden hier vorgestellt. Für eine Auswertung der Erfahrungen ist es noch zu früh, doch eine vergleichende Übersicht verschiedener Ansätze ist möglich.

#### Das Welternährungsprogramm

arbeitet innerhalb von 22 Distrikten in Gebieten, in denen die Ernährung am wenigsten gesichert ist. Extrem Arme erhalten über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren Arbeit bei der Aufschüttung von Straßen und Deichen und werden teils in Form von Weizen und zum anderen Teil in bar entlohnt. Insbesondere frauengeführte Haushalte und Landlose werden berücksichtigt. Der Staat soll die Hälfte der Kosten tragen. In Abkehr von früheren Verfahren, als die Bürgermeister für die Verteilung verantwortlich waren, erfolgt die Verteilung der Ressourcen durch Komitees der extrem Armen selbst; diese sind gegenüber dem Gemeinderat rechenschaftspflichtig. Größere NGOs sind einbezogen, sie leisten berufliche Trainings und soziale sowie ernährungsbezogene Bewusstseinsbildung. Das Welternährungsprogramm betrachtet seinen Input nicht als Transfer von Ressourcen, sondern als Investition, damit die extrem Armen menschliche Kapazitäten und Produktionsmittel aufbauen können. Doch hier liegt ein Schwachpunkt, denn diese Menschen haben wegen des ständigen Existenzdrucks nicht die Zeit für berufliche oder soziale Trainings. Bei der Projektdurchführung gibt es bürokratische Verzögerungen: Die Bezahlung der Arbeiter in den Infrastrukturprojekten verschleppte sich erheblich, so dass sie zunächst noch weniger zu Essen hatten als üblich. Anstelle von „Investitionen in den Aufbau Ressourcen“ werden die zu erwartenden Mittel nun als Ersparnisse betrachtet, welche die extrem Armen angehäuft haben. Das Programm geht davon aus, dass die extrem Armen für NGOs kreditwürdig werden und nach und nach in deren regulären Programmen teilnehmen können. Doch während der Projektperiode haben NGOs noch keine Finanzdienstleistungen angeboten.

#### Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC),

die größte NGO des Landes, berücksichtigt in seinen Projektgebieten, dass die extrem Armen verstreut über die Dörfer leben; abweichend von seiner sonstigen Praxis organisiert BRAC sie folglich nicht in Gruppen. Da sämtliche Bareinkünfte extrem armer Familien in der Regel für das tägliche Überleben benötigt werden, erhalten sie von BRAC – kostenfrei – Produktionsmittel in Form von Waren: Hühner, Ziegen, eine Kuh, Gemüsesamen oder Setzlinge. Die erreichten Personen nehmen an beruflichen Trainings und sozialer sowie entwicklungsbezogener Bewusstseinsbildung teil, darüber hinaus erhalten sie Zugang zu kostenfreier Gesundheitsversorgung und subventionierten Toiletten und Wasserpumpen. Um den Verdienstaufschlag durch die Trainings auszugleichen, erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über einen Zeitraum von 18 Monaten insgesamt rund 70 Euro. BRAC-Mitarbeiter führen regelmäßige individuelle Beratungen bei den Teilnehmern durch. Lokale und nationale Lobby-Aktivitäten sollen dazu führen, dass die Bedürfnisse der extrem Armen berücksichtigt werden, doch Institutionen der extrem Armen selbst werden nicht aufgebaut. Das Programm ist vergleichsweise kostenintensiv. Die sichere Unterbringung der erhaltenen Produktivmittel stellt eine Schwierigkeit für die extrem armen Familien dar. Die Kosten etwa für Baumaterial, das für diesen Zweck zusätzlich erforderlich wäre, waren nicht einbezogen worden.

#### Unnayan Sangha

arbeitet in den vergleichsweise wenig entwickelten Gebieten Jamalpur und Sherpur. Die NGO organisiert extrem Arme, vorwiegend Frauen, in Gruppen zu je fünf Personen. Das Programm startet mit Motivation und sozialer Bewusstseinsbildung zur Überwindung der Apathie. Berufliche und wirtschaftliche Schulungen schließen sich an. Erst dann erhalten die Projektteilnehmer Kredite – zu einem subventionierten Zinssatz von fünf Prozent und mit flexiblen

Rückzahlungskonditionen. Somit ist das Programm vorwiegend für jene extrem Armen attraktiv, die in wirtschaftlichen Aktivitäten wie Schuhreparatur oder Reisverarbeitung engagiert sind. Der Grund für die Begrenzung liegt in den personellen und finanziellen Kapazitäten der NGO. Positive Folge ist, dass die Begünstigten langfristig an dem Programm der NGO teilnehmen können. Die NGO beweist, dass mit vergleichsweise geringem Input zumindest einige Gruppen der extrem Armen erreicht werden können, die bisher von Entwicklungsprogrammen ausgeschlossen sind.

#### Sabalambay Unnayan Samity

arbeitet in 40 Dörfern des Bezirks Mohanganj, in denen viele extrem Arme leben. Die NGO initiiert Frauen-Gruppen mit 10 bis 15 Mitgliedern und führt Trainings zu sozialen, rechtlichen und gesundheitlichen Themen durch. Die Frauen nehmen entsprechend ihrer individuellen Situation an Schulungen in Tierzucht, Einzelhandel oder Lebensmittel-Herstellung teil. Verdienstausschüttung durch die Trainings wird erstattet. Startkapital – eine Kuh, Ziegen, Enten, eine Riksha oder Reis – erhalten sie von der NGO zur Verfügung gestellt. Diese Investition wird in 62 Wochen abbezahlt, dann geht sie in den Besitz der Teilnehmerin über, der Zinssatz beträgt 2,5 Prozent. Eine Veräußerung der Produktiv-Mittel wird dadurch verhindert. Doch die Frauen erzielen eigenes Einkommen bei gleichzeitigem Aufbau von Kompetenz und Kapital. Zeitaufwendig ist die Beratung der Geschäftsaktivitäten durch die Projekt-Mitarbeiter, ein Mitarbeiter betreut jeweils fünf Gruppen. Die NGO leistet Lobby-Arbeit und stellt Verbindungen zu öffentlichen Dienstleistungen her: Zugang zu Lebensmittelkarten für Witwen und Behinderte, Aufnahme der Kinder in die Grundschule und Zugang zum staatlichen Gesundheits- und Familienplanungsdienst und zu subventionierten Toiletten. Ein Kreditfonds ermöglicht den Gruppenmitgliedern weitere Investitionen. Innerhalb von drei Jahren sollen die extrem Armen in die Programme der üblichen Dorfentwicklungsgruppen integriert werden. Dieses Projekt wird von NETZ gefördert.

#### Jagorani Chakra

arbeitet – ebenfalls unterstützt von NETZ – im westlich gelegenen Distrikt Chuadanga, der einen hohen Anteil an extrem armen Haushalten aufweist. Die NGO organisiert Frauen-Gruppen mit 10 bis 15 Mitgliedern. Etwa je 10 Gruppen sind wiederum in Selbsthilfe-Organisationen zusammengeschlossen. 60 Prozent der Mitglieder gehören zur Gruppe der extrem Armen unterhalb der unteren Armutsgrenze, 40 Prozent zur Gruppe unterhalb der Armutsgrenze. Dadurch sind Frauen in den Gruppen vertreten, die über Organisations-Fähigkeiten und -Kapazitäten verfügen, die z.B. Schreiben und Rechnen können. Die NGO leistet Trainings in Gruppenorganisation und Finanzmanagement. Jede Selbsthilfe-Organisation erhält einen eigenen Finanzfonds, aus dem die Frauen Kredite bekommen können. Die Mitglieder stellen die Konditionen auf, zu denen die Kredite vergeben werden. Für das Management der Ersparnisse, der Kreditrückzahlungen, des Bank-Kontos usw. ist jede Selbsthilfe-Organisation selbst verantwortlich. Jagorani Chakra berät die Gruppen und Organisationen, führt Alphabetisierungskurse sowie Trainings in Frauenrechten, Gesundheitsvorsorge, Ernährung und Familienplanung durch. Bei den Frauen entwickelt sich ein beachtliches Verantwortungsbewusstsein für ihre Gruppe und Selbsthilfe-Organisation, es ist „ihre Sache“. Für die ärmsten Frauen stellt die lange Zeit, die zum Aufbau der Selbsthilfe-Strukturen benötigt wird, ein Problem dar, da die Teilnahme in dieser Phase nicht mit den dringend benötigten Einkünften verbunden ist.

#### Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF)

fördert gewöhnlich Spar- und Kreditprogramme kleiner bis mittelgroßer NGOs in Bangladesch. Die Stiftung hat jetzt ein spezielles Kreditprogramm für extrem Arme begonnen, das 20 NGOs durchführen. Das Programm folgt dem gängigen Kleingruppenansatz: Anstelle von

dinglichen Sicherheiten haftet die Gruppe gemeinsam für die Rückzahlung. Die Kredite sind jedoch niedriger, sie beginnen bei rund 8 Euro und steigern sich im dritten Jahr bis 80 Euro. Die Rückzahlung wird flexibler gehandhabt als in üblichen Programmen. Doch von den extrem Armen wird der gleiche Zinssatz verlangt: 22 Prozent. Um eine Verzerrung des Kreditmarktes zu vermeiden, werden keine Konzessionen gemacht. Das Programm beinhaltet jedoch berufliche Schulungen für die Gruppenmitglieder – fast ausschließlich Frauen – und einen Notfonds, der bei Katastrophen in Anspruch genommen werden kann, um eine Verschuldung zu vermeiden.

#### People's Oriented Program Implementation (POPI)

schult extrem arme Familien in Landwirtschaft, Fischzucht, Lebensmittelverarbeitung und Viehzucht. Zusätzlich werden Trainings in Geschlechtergleichheit und Entwicklung durchgeführt, um eine verbesserte Ernährung und richtige Verteilung innerhalb der Familie zu gewährleisten. Die Teilnehmerinnen werden im ersten Jahr individuell betreut und dann in Gruppen organisiert. Kredite werden sehr flexibel ausgegeben, tägliche, saisonale, kurz- oder langfristige Kredite sind möglich in Höhe von rund 8 bis 330 Euro. Der Zinssatz beträgt für produktive Zwecke 15, für medizinische Behandlung 7 Prozent. Im Falle von Katastrophen oder Unfällen steht ein Notfonds zur Verfügung, die Gruppenmitglieder müssen bei Verlust 20 Prozent der Summe aufbringen. Mütter und Kinder werden durch einen Gesundheitsdienst versorgt.

#### **Schwierigkeiten bei der Arbeit mit extrem armen Menschen**

Die Arbeit mit der extrem armen Bevölkerung stellt Entwicklungsorganisationen vor ernsthafte Herausforderungen. Dies trifft insbesondere zu für NGOs, die ihre Spar- und Kreditprogramme auf extrem Arme ausweiten wollen. Doch auch andere Programme sind mit zahlreichen Problemen konfrontiert. Alleine schon herauszufinden, welche Familie extrem arm ist, stellt eine enorme Schwierigkeit dar. Ihre verstreute Verteilung in den Dörfern, das Fehlen eines festen Wohnsitzes und ihre widrigen sozialen und wirtschaftlichen Lebensumstände verhindern ihre Teilnahme an vielen Entwicklungsprogrammen.

Dazu kommen Hindernisse innerhalb der NGOs. Arbeitsgrundsätze der Organisationen richten sich stärker an administrativen Erfordernissen aus als an den Bedürfnissen der extrem Armen. Damit Kreditfonds das nachhaltige Fortbestehen der Organisationen sichern, wurden rigide Vergabekriterien aufgestellt. Vielen NGO-Mitarbeitern ist die Situation nicht ausreichend bewusst, sie sind Ausführende traditioneller, standardisierter Aktivitäten; mit Entbehrung verbundene Anstrengungen werden nur bei besserer Entlohnung unternommen. Zudem fehlen NGOs finanzielle Mittel, um Projekte für extrem Arme in großem Umfang durchzuführen.

Auch innerhalb der Dörfer bestehen Hindernisse. Extrem arme Familien werden von bestehenden Dorfentwicklungsgruppen sozial ausgegrenzt. Und Bauern sehen die Arbeit mit extrem Armen kritisch, da sie billige Arbeitskräfte verlieren könnten.

#### **Stärken und Schwächen bestehender Programme**

Die Projekte basieren auf bestehenden Auffassungen von Armut, folglich unterliegen sie der gleichen Kritik wie die existierenden Armutskonzepte. Die Projekte sind bemüht, die Situation der menschlichen und materiellen Kapazitäten durch – meist kostenintensive – Eingriffe zu beeinflussen, ohne Garantie, dass diese auf Dauer erhalten bleiben. Dies geschieht durch Transfer von Produktionsmitteln, durch soziale Sicherungsnetze, erschwingliche Zinsraten, kostenfreie Gesundheitsdienste usw. Die Rechte, die extrem Armen zustehen, wurden wenig benannt. Alle Programme gehen davon aus, dass ihre Situation in Verbindung zu ihrem individuellen Verhalten steht. Externe – lokale, regionale, nationale – Bedingungen, die Menschen arm gemacht haben und dies weithin tun, werden nicht berücksichtigt. Der kurzzeitige

Aufbau von Kapazitäten, seien es menschliche Fähigkeiten oder produktive Mittel, kann nicht nachhaltig sein, wenn die Bedingungen für ihren Fortbestand nachteilig sind für die Armen. Die Programme werden kurzzeitige Erfolge aufweisen, die in Zukunft vielleicht gar nicht bestehen bleiben.

In einigen Programmen werden Anstrengungen unternommen, die lokale Situation günstig zu beeinflussen: Der Aufbau von Gruppen oder Komitees ist ein Beispiel dafür, hier können die Menschen ihre Stimme erheben zur Wahrung ihrer Interessen. Doch diese Gruppen werden mehr zur Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen genutzt als zum Aufbau von Institutionen der Betroffenen.

### **Existierende Vorstellung von Armut überdenken**

Das Überdenken der bestehenden Armutskonzepte legt nahe, neue Wege zu gehen, um Armut zu verstehen und zu kontrollieren.

In einer Demokratie und in der Marktwirtschaft innerhalb der Demokratie sollte jeder Bürger die gleichen Rechte haben, wenn er mit anderen Handel treibt. Die Art des Handels oder der Transaktion kann sozialer, wirtschaftlicher, politischer oder rechtlicher Natur sein. Der Transaktionsprozess, an dessen Ende Einkommen erzielt wird, setzt voraus, dass es funktionierende Rahmenbedingungen gibt. Solch ein genereller Rahmen wird geformt durch Verhaltensregeln, Bräuche, Gesetze und Lösungsmechanismen im Konfliktfall. Die Bedingungen für Transaktionen können von Ort zu Ort, von Person zu Person, von Zeit zu Zeit variieren. Die Frage ist jedoch, ob die Bedingungen ungeteilt und gleich für alle gelten.

### **Die Spirale der Armut**

Jemand ist arm, wenn er bei einem Geldverleiher keinen Kredit erhält, weil er über kein Vermögen und keine körperlichen Fähigkeiten verfügt. Jemand ist auch arm, wenn er einen Kredit erhält im Austausch gegen seine Arbeitskraft, jedoch zu Bedingungen, die weit unter dem Marktpreis liegen. In beiden Fällen kann ein Austausch nicht stattfinden oder nur zu höchst ungleichen Bedingungen. Der Grad der Ungleichheit bei sozialen und wirtschaftlichen Transaktionen wirkt sich unmittelbar auf die Armutssituation aus: Der Teufelskreis der Armut bedeutet auch, dass die Macht der Armen bei Transaktionen immer stärker erodiert. Die Herausforderung für die Armutsbekämpfung besteht darin, die Märkte auszuweiten und den Austausch auf den Märkten gerechter zu machen.

### **Bedingungen für den Handel**

Die Art und das Ausmaß des Machtdefizits bei Transaktionen sind durch persönliche Lebensumstände der Armen und durch generelle Rahmenbedingungen bestimmt.

- Ein Mensch kann nicht an Transaktionen teilnehmen, wenn es ihm an menschlichen Fähigkeiten mangelt, z.B. an Arbeitskraft, an Dienstleistungen oder an geistigen Fertigkeiten, die in der Gesellschaft nachgefragt werden. Oder die Qualität seiner Fähigkeiten ist so dürftig, dass sie keinen oder einen sehr niedrigen Preis auf dem Markt erzielen.
- Materieller Besitz oder Rechte an geistigem Eigentum können ebenfalls keinen oder einen sehr niedrigen Preis haben, wenn die Menge oder Qualität nicht den Markterfordernissen entspricht.
- Transaktionen sind abhängig von rechtlichen, sozialen, makro-ökonomischen, politischen, technologischen und natürlichen Bedingungen. Das Zusammenspiel dieser Faktoren kann eine Transaktion begünstigen oder sie verhindern – selbst wenn eine Person die Fähigkeiten oder ein materielles Gut besitzt, um damit zu handeln. Bei Transaktionen in Bangladesch kann man sich auf einen rechtlichen Halt nicht verlassen – und das gilt insbesondere für die Armen. Dazu kommt die Verschlechterung der natürlichen Gegebenheiten wie der Rückgang an Fischbeständen, die zunehmende Versalzung in den Mangroven-Wäldern und die Abnahme der Bodenfruchtbarkeit in einigen Gegenden.

Lebenssituationen und Rahmenbedingungen ändern sich laufend, jeder der drei Faktoren ist folglich dynamisch. Und er steht in Wechselwirkung mit den anderen beiden Faktoren.

### **Externe und interne Faktoren**

In der Vergangenheit waren Projekte vorwiegend auf die Verbesserung der menschlichen Fähigkeiten und der materiellen Güter ausgerichtet. Doch eine Entwicklung dieser beiden Faktoren führt nicht automatisch zu Fortschritt, solange die Rahmenbedingungen nicht verbessert werden. Zum Beispiel kann eine teure berufliche Qualifizierung in Arbeitslosigkeit enden, wenn die Besetzung öffentlicher Stellen von einem anderen Kriterium abhängig ist, nämlich der Höhe der Bestechung. Eine nachhaltige Entwicklung der Lebensbedingungen verlangt eine gleichzeitige Verbesserung aller Transaktions-Bedingungen.

### **Vier Ziele**

Um extreme Armut nachhaltig zu verringern, müssen vier Strategien verfolgt werden:

- Das Überleben der extrem Armen muss gesichert werden durch Nahrungsmittelhilfe, kurzfristige Jobs zur Erzielung von Einkommen und durch Trainings zur Stärkung des Selbstbewusstseins.
- Die menschlichen Fähigkeiten müssen aufgebaut werden, durch Grundbildung und Zugang zu medizinischer Versorgung sowie durch berufliche Schulung und Trainings in Rechtsbewusstsein.
- Der Aufbau von Produktivvermögen muss gefördert werden, durch Vergabe von Produktionsmitteln und Krediten oder zum Beispiel durch Zugang zu Staatsland.
- Die Rahmenbedingungen müssen entwickelt werden, um gleiche Startkonditionen bei allen Transaktionen zu erreichen. Dies beinhaltet aktive Institutionen der Armen, eine engagierte Zivilgesellschaft und wirksam arbeitende öffentliche Institutionen, die für die Einhaltung von Vereinbarungen und Regeln sorgen.

Diese Elemente können nur dann effektiv wirksam sein, wenn sie miteinander in Angriff genommen werden. Partielle Projekt-Ansätze sind nicht ausreichend.

### **Umfassende Strategien gegen extreme Armut**

Die meisten Ansätze zur Bekämpfung extremer Armut beinhalten die Förderung menschlicher Fähigkeiten und den Aufbau von Produktivmitteln; diese Inputs müssen subventioniert werden. Im kleineren Rahmen kann dies funktionieren. Wenn solche Programme – wie erforderlich – erheblich ausgeweitet werden, besteht große Gefahr, dass Menschen die Zuwendungen erhalten, die diese nicht benötigen.

Beträchtliche Anstrengungen sind erforderlich, um die Regierung dazu zu bewegen, die Rechte der Armen zu sichern. Es bedarf einer hervorragenden Strategie, um eine breite Koalition zivilgesellschaftlicher Gruppen zu erreichen, die sich dafür einsetzt.

Die Armen selbst müssen besser organisiert werden, damit sie für ihre Rechte eintreten. Doch in ihrer jetzigen Situation werden die extrem Armen keine sehr aktive Rolle einnehmen können. Erst müssen ihre elementarsten Bedürfnisse erfüllt werden.

Ein Entwicklungs-Ansatz, der ausschließlich die Rechte der Armen durchsetzen will, reicht nicht aus. Die extrem Armen sind so verwundbar, dass sie konkrete Unterstützung in Form von Ausbildung, materiellen Mittel und Informationen benötigen. Doch die Veränderung der Rahmenbedingungen scheint noch wichtiger. Denn sie legen die Bedingungen für den Austausch an Waren und Dienstleistungen fest und sind deshalb der Schlüssel zu einer nachhaltigen Reduzierung der Armut.

*Dieser Beitrag basiert auf einer aktuellen Studie über die extreme Armut, die Dr. K.A.S. Murshid und Dr. Sanaul Mostafa im Auftrag von Brot für die Welt und NETZ in Bangladesch durchgeführt haben. Dr. Murshid ist einer der führenden Wissenschaftler am „Bangladesh Institute for Development Studies“. Dr. Mostafa leitet das „Network for Research and Training“ in Dhaka. Die Studie gibt einen Überblick über Programme, die derzeit*

*mit extrem Armen durchgeführt werden. Neben den oben genannten NGOs sind auch die Aktivitäten von „Association for Slum Dwellers“, „Rangpur Dinajpur Rural Service“, „Caritas Bangladesh“, „Institute of Integrated Rural Development“, „Noakhali Rural Development Society“ und „Dustha Shastya Kendro“ ausführlicher dargestellt, ebenso das Konzept „Transaction Poverty“. Eine Veröffentlichung der Studie ist vorgesehen; wir werden Sie in einer der nächsten NETZ-Ausgaben darüber informieren.*

### **Solama: Endlich zwei Mal zu Essen**

Solama lebt mit ihrem Mann und fünf Kindern in einer kleinen strohgedeckten Hütte im Bezirk Mohanganj. Ihr Mann ist seit vier Jahren schwer krank und kann nicht mehr arbeiten. Deshalb müssen die beiden Söhne, Hiramia und Roton, das Überleben der Familie sichern. Der achtzehnjährige Hiramia ist nie zur Schule gegangen und arbeitet seit acht Jahren als Tagelöhner. Während der Erntezeit kann er an manchen Tagen umgerechnet rund 1,70 Euro verdienen, aber jetzt nach der Ernte ist Arbeit rar und mit 1 Euro schlecht bezahlt. Der zwölfjährige Roton arbeitet mal hier, mal dort, er ist noch zu jung um den vollen Arbeitslohn zu bekommen. Da es für Mädchen kaum möglich ist Arbeit zu finden und es auch ihr Ansehen sehr mindern würde, besuchen die beiden älteren Töchter, Miriam und Shoba, die Schule. Sie gehen gerne und Bengalisch ist ihr Lieblingsfach. Solamas jüngste Tochter ist zwei Jahre alt. Seit zehn Monaten ist Solama Mitglied der Dorfgruppe für extrem Arme. Einmal in der Woche findet ein Treffen mit dem Mitarbeiter der NGO *Sabalamby* statt. Nachdem Solama an einer Schulung in Kuhhaltung und in Finanzorganisation teilgenommen hatte, erhielt sie von *Sabalamby* eine Kuh. In den ersten Wochen gab diese über zwei Liter Milch am Tag, jetzt sind es eineinhalb. Sohn Roton kümmert sich nicht nur um den täglichen Milchverkauf, er sammelt auch das Futter an Feld- und Wegrändern. Der Milchverkauf bringt wöchentlich 4 bis 5 Euro ein. Davon hat Solama in den rückzahlungsfreien ersten 13 Wochen eine kleine Rücklage gespart und die Familie hat nun regelmäßig zwei Mahlzeiten am Tag und manchmal auch drei. Jetzt bezahlt Solama wöchentlich 2,15 Euro für die Kuh an *Sabalamby*, so dass sie nach 62 Wochen ihr gehört. Und sie spart 18 Cent auf ihrem Konto bei der NGO. Das Programm wird von NETZ unterstützt.

Seit sieben Monaten besucht Salema neben den wöchentlichen Gruppentreffen auch täglich den Alphabetisierungskurs von *Sabalamby*. Dort lernt sie nicht nur Schreiben und Rechnen, sondern auch über Gesundheitsvorsorge, Familienplanung und Buchführung. Außerdem hat Solama nach einem Training Kürbisse angepflanzt, um den Speiseplan verbessern zu können. Sie träumt davon, ihre Hütte mit einem Wellblechdach zu versehen und ein Stück Land zu besitzen, auf dem sie dann noch mehr Gemüse anbauen kann.

*Information und Foto: Stephanie Garling*

### **Tarongobala: Größere Fische im Netz**

Tarongobala bedeutet Wellenfrau – und in ihrem Leben geht es ständig auf und ab. Ihre Familie hat weder ein geregeltes Einkommen noch Land noch Tiere. Ihre Hütte besteht aus Stroh-wänden, die mit Lehm verschmiert sind um ein wenig gegen den Regen geschützt zu sein. Das Dach ist mit Plastiktüten versehen. Shodir, ihr Mann, ist 55 Jahre alt und das tägliche Fischen fällt ihm schwer. Da sein Netz sehr klein ist und er kein Boot hat, liegt sein Tageseinkommen immer unter einem Euro. „Nur die Reichen können große Netze kaufen“, sagt Tarongobala. Shodir verkauft den Fisch auf dem Markt in der nächsten größeren Stadt Mohanganj.

Die älteste Tochter haben sie vor zwei Jahren im Alter von 16 verheiratet. Dafür war eine Mitgift von 50 Euro erforderlich, die Tarongobala zum größten Teil von ihren Nachbarn erbettelt hat. Die zweitälteste Tochter ist 14, sie hat vor kurzem ihre Menstruation bekommen und darf seitdem nicht mehr zur Schule gehen. Sie hilft ihrer Mutter beim Kochen, Brennmaterial suchen und Blätter sammeln, die sie als Spinat verwenden können. Die jüngste Tochter ist sieben Jahre alt und besucht zusammen mit ihrem neunjährigen Bruder die zweite Klasse

der Dorfschule. Doch der Bruder nimmt nur unregelmäßig am Unterricht teil, da er dem Vater oft beim Fischen und beim Verkauf helfen muss.

Seit zehn Monaten trifft sich Tarongobala wöchentlichen mit anderen extrem armen Frauen aus ihrem Dorf. Sie nahm an einem Training von *Sabalamby* teil, in dem sie lernte, Einnahmen und Ausgaben zu überprüfen, und erhielt von der NGO ein Fischernetz. Vorher musste ihr Mann es für rund 12 Cent pro Tag mieten. In den ersten 13 rückzahlungsfreien Wochen hat Tarongobala wöchentlich 33 Cent auf ihrem Konto bei Sabalamby gespart. Jetzt zahlt sie wöchentlich 1,22 Euro für das Netz, so dass es nach 62 Wochen ihr gehört, und spart 16 Cent wöchentlich. Auch am Alphabetisierungskurs nimmt Tarongobala teil, sie kann bereits ihren Namen schreiben und bis 15 rechnen. Ihr größter Wunsch: ein besseres Haus und ein kleines Stück Land, auf dem sie Gemüse anbauen kann.

## **„Einen Ehemann zu haben, bedeutet Sicherheit und Glück“ Zur Situation extrem armer alleinstehender Frauen im ländlichen Bangladesch**

Von Anke Rietdorf

Die feministische französische Theoretikerin Monique Wittig prägte den Satz: „Lesben sind keine Frauen“. Denn in einer Gesellschaft, in der die Heterosexualität die Norm ist, definiert sich eine Frau als solche erst in Bezug zu einem Mann. Aber um Lesben soll es hier nicht gehen. Wittigs Ausspruch lässt sich dennoch auf Bangladesch beziehen, denn dort gilt noch mehr als in Westeuropa oder Nordamerika: Ohne einen Mann ist eine Frau keine Frau.

### **Wann ist eine Frau eine Frau?**

Das wichtigste Ereignis im Leben eines bengalischen Mädchens ist ihre Heirat. Das gilt für die Universitätsstudentin in Dhaka genauso wie für die Tochter eines Reisbauern. Durch die Heirat und das Gebären von Kindern wird das Mädchen zur Frau. Für unverheiratete Frauen gibt es in der bengalischen Gesellschaft daher keinen Platz. Früher oder später muss ein Mann her. Denn Frauen sollen den Reis ihres Mannes essen. Egal, ob er ihn selbst angebaut oder im Supermarkt gekauft hat. Im Haus ihrer Eltern sind Mädchen nur zu Gast.

Die bengalische Gesellschaft ist patriarchalisch organisiert, und die Geschlechterrollen werden klar voneinander abgegrenzt. Mann verdient das Geld und Frau kümmert sich um den Haushalt – das ist das Ideal. Mädchen und Frauen, die durch dieses Netz klar vorgegebener Verhaltensnormen durchrutschen, haben einen schweren Stand. Vor allem, wenn sie arm sind.

### **Armut ist kein Zufall**

Die Anzahl der Haushalte, in denen dauerhaft keine männliche, arbeitsfähige Person über 18 Jahre lebt, beträgt für ganz Bangladesch etwa 13 Prozent. Für die ländlichen Gebiete sind es derzeit 15 Prozent im Vergleich zu 11 Prozent 1991 (Zahlen von 1998). Betrachtet man nur die Gruppe der extrem armen Haushalte, machen die frauengeführten Haushalte sogar 45 Prozent aus! Das bedeutet, dass es Lücken im System gibt.

Haben die Frauen die Nase voll vom Kochen und Kinderkriegen und brechen aus traditionellen Strukturen aus? Streben sie nach Frauenwohngemeinschaften? Wollen sie allein leben? – Das ist die westliche Idee. Bangladesch ist anders. Und es ist kein Zufall, dass der größte Teil dieser Frauen arm ist.

### **Frauen, die alle Verantwortung tragen**

Frauengeführte Haushalte sind alles andere als eine Rebellion gegen traditionelle Familienstrukturen. Frauengeführte Haushalte können sehr unterschiedlich aussehen. Grundsätzlich lassen sich zwei Kategorien unterscheiden:

Haushalte, die im rechtlichen Sinne frauengeführt sind: zum Haushalt gehören keine männlichen Personen über 18 Jahre. Auch verwitwete, geschiedene und verlassene Frauen gehören in diese Gruppe.

Haushalte, die *de facto* von Frauen geführt werden: das männliche Familienoberhaupt lebt und arbeitet dauerhaft außerhalb des Dorfes und besucht den Haushalt nur gelegentlich. Im Haushalt lebt permanent kein männliches Familienmitglied zwischen 18 und 70 Jahren. Das älteste weibliche erwachsene Familienmitglied – in der Regel die Frau oder Mutter des abwesenden Haushaltsvorstandes – übernimmt dessen Verantwortlichkeiten.

Weiter gefasste Definitionen berücksichtigen auch Krankheit oder Behinderung des Ehemannes als eine Situation, die dazu führt, dass eine Frau alle Verantwortlichkeiten übernimmt, sowie eine Familienorganisation, die trotz eines männlichen Ernährers ein weibliches Familienoberhaupt hat.

Alle Definitionen gehen davon aus, dass die betroffenen Frauen irgendwann einmal verheiratet waren. Unverheiratete Frauen werden in keiner Kategorie berücksichtigt, da diese in der Regel keinen eigenständigen Haushalt führen. Die Zahl unverheirateter Frauen ist so verschwindend gering, dass sie in keiner Statistik auftaucht. Meistens sind das Mädchen, deren Familie nicht in der Lage ist, eine Mitgift zu zahlen und daher keinen Ehemann für sie findet. In einigen wenigen Fällen handelt es sich um Töchter Besserverdienender, die sich diese Freiheit leisten können. Homosexuelle Frauen gibt es offiziell nicht.

### **Alleinstehend ist nicht gleich Alleinstehend**

Haushalte, die im rechtlichen Sinne frauengeführt und vollständig auf die Versorgung durch weibliche Familienmitglieder angewiesen sind, sind in den meisten Fällen schlechter gestellt als frauengeführte Haushalte, die dies *de facto* sind. Das liegt nicht nur am höheren Einkommen, welches ein männlicher Arbeiter erzielen kann, sondern auch am benachteiligten Status, den diese Familien innehaben. Eine Scheidung ist eine Schande, schlimmer noch als verwitwet zu sein. Die meisten Frauen würden eine noch so schlechte Ehe ertragen, bevor sie riskieren, von ihrem Mann verlassen zu werden oder gar selbst die Trennung zu vollziehen.

Extrem arme, alleinstehende Frauen, die weder Land, noch Haustiere oder Kapital für ein Kleinunternehmen besitzen, sind auf außerhäusliche Arbeit angewiesen. Die komplette Verantwortung für sich und ihre Familie zu tragen, hat keine von ihnen gelernt. Nach einer Scheidung oder dem Tod des Mannes dauert es oft Monate, bis sie Überlebensstrategien entwickelt haben.

Die Gründe für die schwierige Situation extrem armer alleinstehender Frauen sind struktureller, sozialer und rechtlicher Natur.

### **Strukturelle Gründe**

Aufgrund des begrenzten dörflichen Arbeitsmarktes, eingeschränkter Transportmöglichkeiten, mangelnder Ausbildung und der geschlechtlichen Arbeitsteilung ist die Auswahl an Arbeit nicht sehr groß. Meist endet die Suche bei *Bari Bari*, der Hausarbeit in reicheren Familien im Dorf, auf Tagelöhnerbasis in Form von Reis und Gemüse. Ein männlicher Tagelöhner erhält für seine Arbeit ein bis zwei Euro täglich. Auch wenn ein großer Teil dieser Arbeiten von Frauen ausgeführt werden könnte, sind diese Tätigkeiten für sie nicht zugänglich. Das bedeutet unregelmäßige, vitaminarme Ernährung, keine finanzielle Rücklagen für Krankheiten oder Notsituationen, einen niedrigen sozialen Status durch Ausübung von Dienstbotenarbeit und keinerlei Aussicht, dem Teufelskreis der Armut zu entfliehen.

Die Gesetzgebung Bangladeschs enthält zahlreiche Gesetze, welche die Rechte von Frauen festlegen. Das Problem dabei: Sie sind entweder nicht bekannt, oder sie werden nicht umgesetzt. Dazu gehören die Registrierung von Geburten und Eheschließungen, das gesetzlich vorgeschriebene Mindestalter zum Heiraten, das Recht auf Unterhaltszahlungen (*Denmohor*), Scheidungsrecht für Frauen, Mitgift-Verbot etc. Wenn Frauen ihre Rechte jedoch nicht kennen, können sie diese auch nicht einfordern.

Familiäre Gewalt wird nicht als Verbrechen betrachtet, Frauen sehen sie als Teil ihres Schicksals an. Nach einer Studie einer bengalischen NGO sind 47 Prozent aller Frauen davon betroffen. Für Frauen, die ihren Mann verlassen wollen, gibt es so gut wie keine Auffangnetze.

### **Soziale Gründe**

Die Rolle einer Frau ist die einer Ehefrau. Somit werden alleinstehende Frauen allein schon als solche diskriminiert. Rechtliche Regelungen wie *Denmohor* und Erbrecht festigen die Unterordnung und Abhängigkeit. Besonders im ländlichen Bangladesch ist das Leben von Frauen nach wie vor stark durch Traditionen bestimmt. Frauen, die aus traditionellen Verhaltensmustern ausbrechen, indem sie beispielsweise außerhalb des Hauses arbeiten, schämen sich dafür. Aufgrund des labilen Systems von Recht und Ordnung sind Belästigungen und Vergewaltigungen für Frauen überall in Bangladesch an der Tagesordnung. Frauen ohne Ehemann sind dieser Gefahr am meisten ausgesetzt. Als extrem armen Frauen wird ihnen außerdem leicht unterstellt, sie hätten das Verbrechen provoziert. Schnell werden hierbei Vergewaltigung und Prostitution verwechselt.

Kinderehen und Mitgift bedeuteten eine Verletzung der Menschenwürde, was in Bangladesch allerdings nur von einer aufgeklärten Minderheit so gesehen wird. Besonders in den Dörfern sind diese Praktiken gang und gäbe. Vor allem der Zwang zur Mitgift führt bei ohnehin armen Familien mit vielen Töchtern zu noch größerer Armut. Nicht selten werden die wenigen vorhandenen Produktionsmittel wie Land oder eine Kuh verkauft, um den geforderten Betrag zahlen zu können. Besonders für landlose, junge Männer in ländlichen Regionen sind zahlreiche Eheschließungen mit hohen Mitgift-Forderungen ein einträgliches Geschäft. Die Situation vieler alleinstehender Frauen ist darauf zurückzuführen.

Aufgrund von *Parda* – der angestrebten Trennung von Männern und Frauen in der Öffentlichkeit – ist eine große Anzahl von Frauen vom Leben im öffentlichen Raum ausgeschlossen. Extrem arme Frauen sind aufgrund ihrer schwierigen Situation nicht in der Lage, *Parda* konsequent zu verfolgen, was zu einer weiteren Diskriminierung von Seiten der Dorfgemeinschaft führt. Dies gilt noch in besonderem Maße für alleinstehende Frauen.

### **Rechtliche Gründe**

Gesetzlich verankerte Rechte für Frauen werden nicht selten zugunsten von Männern ausgelegt. Dies zeigt sich vor allem bei der Regelung zur Polygamie und zum Scheidungsrecht für Frauen. Üblicherweise werden Frauen für eine gescheiterte Ehe verantwortlich gemacht. Eine Wiederverheiratung ist für Männer unkompliziert, für Frauen hingegen mit einer weiteren Mitgift-Zahlung verbunden.

Besonders für alleinstehende Frauen ist das ungleiche Erbrecht ein großes Problem. Die traditionelle Annahme, dass der Bruder sie unterstützt, hält diese Frauen in ihrer Abhängigkeit von männlichen Familienmitgliedern.

### **Die Armutsspirale**

Trotz jahrelanger Entwicklungsarbeit in Bangladesch, die darauf abzielte, die Situation von Frauen zu verbessern, nimmt die Armut bei alleinstehenden Frauen zu. Staatliche und nicht-staatliche Entwicklungsprogramme nahmen von der spezifischen Situation dieser Frauen bisher wenig Notiz. Extrem Arme galten als nicht kredit- und entwicklungsfähig. Die besondere Situation alleinstehender Frauen war und ist kein Thema. Hierzu ein kleines Beispiel: Pro-

gramme zur Förderung einkommensschaffender Maßnahmen nehmen von den speziellen Problemen eines Haushaltes ohne Mann keine Notiz. So erhalten Frauen Trainings in Kuh- oder Ziegenzucht, einige lernen auch Gemüse anzubauen. Der Haken bei all diesen Tätigkeiten ist, dass Frauen keinen Zugang zum Markt haben und angewiesen sind auf eine männliche Person, die Kuh, Ziege oder Gemüse für sie kauft oder verkauft. Im Falle alleinstehender Frauen bedeutet das, notfalls jemanden zu bezahlen, wenn kein männliches Familienmitglied aushelfen kann. Dadurch verringert sich das ohnehin niedrige Einkommen.

### **Alle Faktoren berücksichtigen**

Kleinkreditprogramme allein helfen daher nicht weiter. Nur die Berücksichtigung aller Faktoren, die zur anhaltenden Diskriminierung extrem armer frauengeführter Haushalte beitragen, kann eine nachhaltige Veränderung herbeiführen. Konkret könnte das bedeuten:

- Entwicklung spezieller Programme, die auf die Situation der alleinstehenden Frauen zugeschnitten sind
- Partizipative Beteiligung der Frauen bei der Projektentwicklung
- Durchführung von Seminaren zum Thema Frauenrechte
- Einbeziehung der gesamten Dorfgemeinschaft in Gender-Trainings, u.a. in Bezug auf Abwertung von Mädchen durch Mitgift
- Gesellschaftliche Aufwertung von Frauen und der Arbeit von Frauen, Änderung der geschlechtlichen Arbeitsteilung
- Öffnung der Märkte für Frauen
- Umsetzung festgeschriebener Rechte
- Entwicklung von Strategien zur Erhöhung der Sicherheit für Frauen
- Thematisierung häuslicher Gewalt
- Einrichtung von Frauenschutz- und Frauenkrisenhäusern
- Durchsetzung des gleichen Erbrechtes für Frauen.

*Anke Rietdorf studiert Französisch und Gender Studies an der Humboldt-Universität in Berlin. In Bangladesch führte sie als NETZ-Freiwillige eine Studie zur Situation extrem armer Frauen durch.*

### **Literatur**

*Hamid, Shamin (1995) Female headed households. In: Rahman / Hossain (Hg.) Rethinking rural poverty, Dhaka;*

*Islam, Mahmuda (1991) Women heads of household: strategies for survival. Dhaka;*

*Kumari, Ranjana (1998) Women headed households in rural India. New Delhi.*

### **Jaheda: „Solange man Zähne hat, weiß man ihren Wert nicht zu schätzen.“**

Jaheda hat drei Töchter, alle erwachsen und verheiratet. Wie konnte sie das Geld für die Mitgift aufbringen? Sie lacht: „Sie sind hübsch. Ich musste nichts zahlen“. Ihre eigene Heirat liegt lange zurück, das war um die Zeit des Befreiungskrieges herum, da muss sie etwa 12 oder 13 gewesen sein, ein großes Mädchen, aber ihre erste Periode kam erst danach. Ihr Mann hatte bereits zwei Frauen, mit denen er jedoch nicht permanent zusammenlebt. Ihr Leben in seinem Haus war nicht gut, er hat sie, genau wie seine anderen Frauen, geschlagen, aber was sollte sie machen. Wenigstens stand sie unter seinem Schutz und musste nicht über ihr Essen nachdenken. Er stellte Gulab her, eine beliebte Süßigkeit, die er in den Häusern des Dorfes verkaufte. Nach seinem Tod lernte sie, was es heißt, eine alleinstehende Frau zu sein und ihr eigenes Geld zu verdienen. „Einen Ehemann zu haben, bedeutet Sicherheit und Glück. Solange man Zähne hat, weiß man ihren Wert nicht zu schätzen“. Sie weiß, dass es anderen Frauen ähnlich geht. Ja, sie hatte sich überlegt, das Geschäft ihres Mannes weiterzuführen. Aber als Frau kann sie nicht von Haus zu Haus gehen und die Süßigkeiten verkaufen. Warum nicht? Das würde nicht nur ihrem, sondern vor allem dem Ruf der Schwiegertöchter schaden, und

dann würde sie Probleme in den Familien der Schwiegereltern bekommen. Und so hält sie sich mit der Hausarbeit in anderen Haushalten über Wasser, dem Verkauf handgenähter Kleidung und dem Flechten von Körben. Wenn sie genug gespart hat, kann sie vielleicht eine Nähmaschine kaufen.

### **Shokina „Zu so einer Sache gehören immer zwei“**

Shokina ist 18 und hat einen kleinen Sohn. Er heißt Akash, Himmel. Sie erzählt uns die Geschichte ihrer Heirat und Scheidung. Aber es gibt ein Gerücht, Akash sei ein uneheliches Kind. Shokina schweigt einen Moment. „Für solche Verbrechen werden immer die Frauen verantwortlich gemacht“, sagt sie nach einer Weile. Dann erzählt sie uns ihre Geschichte, die einer Liebe mit unerfüllten Versprechungen.

Eine Ehe gab es tatsächlich. Shokina war 15. Ein Onkel verheiratete sie an einen viel älteren Mann. Er hatte einen Buckel und konnte nur manchmal arbeiten. Shokina hielt es nicht aus. Nach der Scheidung bedrängte sie ein Nachbar, der auch ein entfernter Verwandter ihrer Mutter war, sich auf eine Affäre einzulassen. Als sein Drängen nicht nachließ, stimmte Shokina zu. So ganz abgeneigt war sie wohl auch nicht, denn – scheinbar unmöglich in einer Dorfwelt, in der nichts unbeobachtet bleibt – sie arrangierte mehrere Treffen im Haus ihrer Mutter, bei der sie seit der Scheidung wieder lebte. Ein kurzes Vergnügen, denn bald darauf wurde Shokina schwanger. Und das als unverheiratete Frau. Sie erinnerte den Vater des Kindes an sein Versprechen, sie zu heiraten, aber er wollte nichts davon wissen. Bereits seit 10 Jahren verheiratet, war seine Ehe kinderlos geblieben. Um seine Zeugungsfähigkeit unter Beweis zu stellen, hatte er Shokina benutzt. Als die Schwangerschaft sichtbar wurde, arrangierte man im Dorf ein *Shalish*, ein Schiedsverfahren. „Alle im Dorf haben gewusst, dass er der Vater meines Kindes ist. Aber niemand hat etwas gesagt. Er behauptete sogar, mich nicht einmal zu kennen“. Das *Shalish* entschied, nach der Geburt des Kindes zu begutachten, ob der betreffende Mann der Vater sein könnte. Akash ist jetzt 7 Monate alt. „Er sieht aus wie sein Vater. Aber die Gesellschaft schweigt. Niemand hat das Thema je wieder angesprochen. Er (der Mann) lebt sein Leben, als wäre nichts geschehen“. Wütend über diese Ungerechtigkeit fuhr Shokina gemeinsam mit ihrer Mutter in die Distriktstadt Chuadanga. Mit Hilfe eines staatlichen Anwaltes, der sie kostenlos vertrat, konnte sie eine siebenmonatige Gefängnisstrafe für den Vater ihres Kindes erreichen. Ursprünglich war ein höheres Strafmaß festgesetzt worden, aber mit etwas Geld gelang es ihm, früher das Gefängnis zu verlassen. Das Dorf schweigt auch zu diesem eindeutigen Beweis seiner Verantwortung. Shokinas kleine Familie wird von den Dorfbewohnern und -bewohnerinnen gemieden. Nicht nur Vorwürfe, sondern auch Unterstützung erhält sie von ihrer Mutter und von ihrem jüngeren Bruder. Es ist schwierig für sie, Arbeit als Haushaltshilfe zu finden, manche Leute wollen ein Mädchen mit so einem zweifelhaften Ruf nicht in ihrem Haus haben. In ihrer Frauengruppe wird sie akzeptiert. Der Vorschlag, sie in das Projekt für extrem arme Frauen aufzunehmen, kam von der Gruppe. Shokinas Armut ist allen bekannt. Auch wenn sich niemand für ihre Rechte einsetzt. „Damals war ich zu jung, um die Konsequenzen dieser Affäre abzusehen. Wenn so eine Sache als unsozial oder als eine Sünde angesehen wird, sollte die Verantwortung durch zwei geteilt werden. Aber alle klagen nur mich an.“

### **Khadeja „Sie benutzte ihre Hexenkräfte, um ihn von mir abzulenken“**

Khadeja ist etwa 20 Jahre alt und zum zweiten Mal verheiratet. Ihre erste Ehe mit einem ihrer Cousins wurde arrangiert, als sie noch nicht einmal 10 war. Ihre Tante wollte sie so gern als Schwiegertochter, aber der Mann akzeptierte sie nicht als seine Frau. Ihre Haut sei zu dunkel. Ja, körperliche Misshandlungen gab es auch. Außerdem hatte er eine Affäre mit einer anderen Frau, und die Leute sagen, jene hätte ihn verhext, und deshalb wollte er nichts von Khadeja wissen. Als die Sache hoffnungslos schien, arrangierten die Verwandten die Scheidung. Khadejas zweite Ehe brachte neue Sorgen mit sich: ihr Mann ist geistig behindert, kann zwar ar-

beiten, „aber niemand will ihn, weil es immer Probleme mit ihm gibt“. „Als ich sah, dass er verrückt ist, wollte ich nicht zu ihm, aber eine Frau braucht einen Mann“. Als ihre Schwiegereltern noch lebten, war es leichter, die haben sich viel gekümmert, und die Schwiegermutter hat gearbeitet. Seit deren Tod trägt Khadeja die alleinige Verantwortung für den zweijährigen Sohn, ihren Mann und sich selbst. Sie arbeitet im Haushalt reicherer Familien im Dorf, außerhalb ihres Dorfes war sie noch nie. Für ihren Sohn, der häufig bei den Verwandten essen kann, gibt es drei Mahlzeiten, für Khadeja eine oder zwei. Reis und Gemüse, als sie noch ein Huhn hatten, auch manchmal Eier, aber jetzt hat der Fuchs das Huhn geholt, leider. Durch Khadejas Dach scheint die Sonne, der letzte Sturm hat es undicht gemacht, kein Geld zum Ausbessern. So ist das eben. Die Verwandten helfen wo sie können, aber auch sie sind arm. Ein hoffnungsloser Fall? Nein, Khadeja hat große Pläne für die Zukunft: „Mein Mann kann zwar nicht planen, aber er kann arbeiten“. Khadeja möchte Land pachten, ihren Mann von seinem Bruder in der Feldarbeit unterweisen lassen, dafür erhalten sie dann einen Teil der Ernte. Und wenn der Sohn heiratet, gibt es wahrscheinlich auch eine Mitgift.

## **Eine Wählerstimme kostet 75 Cent Machtpolitik auf dem Rücken der Ärmsten**

Von Stephanie Garling

Ob die Armut in Bangladesch wirkungsvoll bekämpft werden kann, entscheidet sich nicht in den Metropolen, sondern in den Dörfern. Die Armutsbekämpfung auf lokaler Ebene ist eine Aufgabe der Gemeinderäte. 4.488 gibt es davon in Bangladesch. Sie bestehen aus jeweils zwölf Mitgliedern, von denen mindestens drei weiblich sein müssen, sowie einem Bürgermeister – in seltenen Fällen auch einer Bürgermeisterin. Um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, werden zwölf Komitees gegründet, die sich mit unterschiedlichen Aufgaben wie Bildung, sozialer Versorgung und Infrastruktur beschäftigen. Diese Aufgaben werden in einem Fünf-Jahres-Plan festgelegt und finanzieren sich durch Gelder vom Staat sowie eigenen Steuererhebungen. So zumindest ist die rechtliche Lage. Die Wirklichkeit sieht anders aus.

### **Ein fast alltägliches Beispiel**

Shundorpur\*, eine Gemeinde im Norden von Bangladesch, hat nicht nur offiziell keine Steuereinnahmen, sondern auch noch viele andere Probleme. Der Bürgermeister wurde 2003 wieder gewählt, dennoch ist er eine höchst umstrittene Person. Das lässt sich schnell herausfinden. Doch über die Gründe sprechen die Menschen in den Dörfern nur zögerlich. Sie haben Angst vor seinen Schlägern. Auch sein politischer Einfluss ist nicht zu unterschätzen. Ein guter Draht zum Parlamentsabgeordneten dieser Region, der Staatsminister im Innenministerium ist, stattet ihn mit Machtressourcen aus, die er auch zu nutzen scheint. Im Verlauf der „Operation Clean Heart“, dem mehrmonatigen landesweiten Militäreinsatz zur Herstellung der öffentlichen Ordnung – so die offizielle Begründung –, wurde der Bürgermeister festgenommen. Aber kurz vor den Gemeinderatswahlen Anfang 2003 war er wieder frei, angeblich durch Unterstützung des besagten Staatsministers.

### **Das Gemeindezentrum**

Zu den Ärmsten von Shundorpur gehören die ehemals Obdachlosen im Dorf Hatimora. Sie wohnen seit drei Jahren in einem Wohnzentrum, das von der vorherigen Regierung eigens für sie errichtet worden war. Es besteht aus 70 Blechhütten und Land zum Bewirtschaften. Das Gelände ist vom restlichen Dorf weit abgelegen, und die Wohnbedingungen in den Hütten sind miserabel. Um die Situation ein wenig zu verbessern und Treffen der Bewohner auch

während der Regenzeit zu ermöglichen, sollte ein Gemeindezentrum gebaut werden. Das Budget wurde auf umgerechnet 3.800 Euro veranschlagt und der Gemeinderat mit der Umsetzung beauftragt. Es wurde ein Komitee gegründet – das sich jedoch lediglich aus Unterschriften auf einem Stück Papier zusammensetzte. Der eigentliche Initiator war der Bürgermeister. Wenn das geschätzte Budget unterschritten wird, teilen üblicherweise die Mitglieder des Komitees das restliche Geld unter sich auf. Der Bau wurde folglich auf das Nötigste beschränkt, einen Wert von 2.300 Euro – und der Rest floss dem Bürgermeister zu.

### **Die Verteilung von Lebensmitteln**

In zweiten Fall sind die extrem Armen der gesamten Gemeinde betroffen. Zum muslimischen Eid-Fest ist es üblich, dass Lebensmittel an sie verteilt werden bzw. die Reichen mit den Armen teilen. Im Jahr 2002 hatte die Gemeinde zu diesem Anlass 6.500 Kilogramm Reis erhalten, über deren Ankunft der Bürgermeister allerdings niemanden informierte, sie stattdessen auf seinem Grundstück deponierte und weiterverkaufen wollte. Es ist anzunehmen, dass er damit einen Teil seiner Ausgaben für die Wahl 2003 decken wollte, die sich immerhin auf 10.000 bis 12.000 Euro beliefen.

### **Die Anklage**

In beiden Fälle wurde der Bürgermeister vom obersten Beamten des Unterbezirks angeklagt. Und beide Male wurde seine Schuld als erwiesen angesehen. Als Wiedergutmachung muss er in den nächsten Monaten ein neues Gemeindezentrum im Wert des ursprünglich geplanten Budgets bauen und für Verluste selbst aufkommen. Die Grundmauern stehen bereits. Auch den Reis musste er ersetzen, und angeblich wurde dieser an die Armen verteilt. Der Beamte des Unterbezirks wurde für seine gute Arbeit vor zwei Monaten nach Dhaka befördert. Es lässt sich aber eher vermuten, dass er „wegbefördert“ wurde, ein Staatsminister hat da sicher eine Möglichkeit...

### **Viele Anschuldigungen – hinter vorgehaltener Hand**

Neben diesen offiziell bestätigten Fällen gibt es weitere unzählige Ungereimtheiten, bei denen wiederum die Armen die Leidtragenden sind. Zum Beispiel erhielt die Gemeinde in diesem Jahr zum Eid-Fest 120 Kilogramm geräuchertes Ziegenfleisch, welches der Gemeinderat verteilen sollte. Ein Teil des Fleisches scheint aber verschollen zu sein und hat die Armen nie erreicht.

Auch der Umgang mit Lebensmittelkarten, welche die Zentralregierung den Gemeinderäten zuteilt, damit sie an die Ärmsten ausgegeben werden, scheint nicht besonders sorgsam zu sein. Es verschwinden Karten, der Bürgermeister soll angeblich immer einen Teil an seine Familie und die Dorfeliten verteilen. Doch selbst wenn man eine Lebensmittelkarte erhält, kann damit immer noch betrogen werden. Eine alte Frau berichtete, dass sie nach dem Zyklon im April diesen Jahres von einem Gemeinderatsmitglied, die das Dorf besuchte, eine Lebensmittelkarte erhielt. Auf dieser war aber nur eine Nummer vermerkt und weiter nichts. Sie machte sich am darauf folgenden Tag zur Fuß auf den Weg zur zehn Kilometer entfernten Gemeindeverwaltung, wo sie ihren Reis abholen konnte. Sie erhielt neun Kilogramm. Offiziell gibt es jedoch nur Karten im Wert von zehn Kilogramm.

### **Was ist zu tun?**

Bangladesch ist laut *Transparency International* das korrupteste Land der Erde. Der Fall Shundorpur scheint zu bestätigen, dass das Netz der Korruption sehr engmaschig über dem Land liegt, was es schwer macht, etwas dagegen zu unternehmen. Aber die Korruption ist nicht der einzige Grund für die bedrückenden Zustände. Laut einer Studie sind sich nur 6,4 Prozent der Gemeinderatsmitglieder über ihre Rechte und Pflichten im Klaren. Eine erschreckende Zahl und ein möglicher Ansatzpunkt, etwas zu ändern. Die Regierung hat ein Trai-

ningsprogramm mit Hilfe des „Instituts für lokale Regierung“ ins Leben gerufen. Auch zahlreiche NGOs bieten Workshops und Trainings an, um die Schwächeren, die Mitglieder in den Gemeinderäten, zu stärken.

### **Sabalamby**

Die NGO *Sabalamby Unnayan Samity* mit Sitz in Netrakona hat sich dieser Aufgabe angenommen. 1996 erweiterte sie ihre Aktivitäten und begann, für Menschenrechte auf lokaler Ebene tätig zu werden. Seitdem wurde auch mit den Gemeinderäten gearbeitet. Für die Gemeinderatswahl 2003 wurde dies noch weiter ausgebaut. Das Programm setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Trainings und Vernetzung.

### **Trainings und Workshops**

Im Vorfeld der Wahl wurden alle Kandidaten und Kandidatinnen zu einem Training eingeladen. Die NGO-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter hatten sich zum Ziel gesetzt, die üblichen Gewaltausbrüche vor den Wahlen einzudämmen. Sie erläuterten die Vorteile einer demokratischen Grundordnung für das Allgemeinwohl und die Rolle, die gerechte und gewaltfreie Wahlen darin einnehmen. Es wurde mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass dies in Gefahr gerät, wenn zwischen rivalisierenden Gruppen gekämpft wird und wenn durch Gewaltandrohung Druck auf die Wähler und Wählerinnen ausgeübt wird. Sicher lässt sich dies nicht leicht einschränken, genau so wenig wie die Praxis des Stimmenkaufs. In diesem Jahr lag der Preis für eine Stimme bei etwa 75 Cent. Zumindest verliefen der Wahlkampf und die Wahl in Shundorpur dieses Jahr vergleichsweise ruhig. In wieweit dies auf das Training zurückzuführen ist, lässt sich natürlich nicht feststellen, aber es hat zu Diskussionen angeregt.

Jetzt organisiert *Sabalamby* vierteljährlich Workshops für die gewählten weiblichen Gemeinderatsmitglieder. Da sie als die am stärksten Benachteiligten in den Gemeinderäten gelten und ihnen de facto die geringste Mitentscheidungsgewalt eingeräumt wird, ist es besonders wichtig, ihre Rolle zu stärken und ihnen ihre Aufgaben und Rechte bewusst zu machen.

### **Vernetzung**

*Sabalamby* versucht, mit den weiblichen Gemeinderatsmitgliedern ein Netzwerk aufzubauen. Verbindungen werden hergestellt zu den unterschiedlichen Gruppen wie Theater- und Menschenrechtsgruppen, die *Sabalamby* ins Leben gerufen hat. Auf öffentlichen Treffen für alle Bewohner der Gemeinde wird diese Vernetzung noch gestärkt. Zudem werden Verwaltungsangestellte und der Polizeichef der Region zu den Veranstaltungen eingeladen. Diese Verbindung von „unten“ nach „oben“ soll dafür sorgen, dass die Stimme der Armen auch gehört wird.

Die Ergebnisse, die sich erreichen lassen, sind klein und lokal beschränkt, aber sie zeigen einen Weg, der, wenn man ihn weiter geht, zu Verbesserungen führen kann. Doch dafür müssen sich die Benachteiligten zusammenschließen und nicht, wie es zwischen den Gemeinderatsmitgliedern in Shundorpur der Fall ist, sich gegenseitig verdächtigen, mit dem Bürgermeister gemeinsame Sache zu machen und zu versuchen, ein möglichst großes Stück vom Kuchen für sich zu sichern. Denn dann werden die „Kleinen“ weiterhin von den „Großen“ nur instrumentalisiert werden und am Ende das meiste Leid zu tragen haben.

*Stephanie Garling studiert im 6. Semester Politikwissenschaft an der Universität Leipzig und hat 2003 ein achtmonatiges Praktikum beim NETZ-Partner „Sabalamby“ in Netrakona geleistet.*

\* Sämtliche Ortsnamen wurden geändert.

## **Weil sie Teil der Gesellschaft sind – Gemeindenaher Integration von Menschen mit Behinderungen**

Von Stefan Döhla

*Menschen mit Behinderungen aus ihrer Isolation lösen und sie in gesellschaftliche Prozesse und reguläre Entwicklungsprogramme integrieren – das ist eines der Hauptziele des in Bangladesch entwickelten „Gemeindenahen Ansatzes zu Behinderung und Entwicklung“. Das „Centre for Disability in Development“ in Dhaka setzt sich in Zusammenarbeit mit 140 Entwicklungsorganisationen in Bangladesch für Integration und Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen ein.*

Von den ca. 13 Millionen Menschen mit Behinderungen in Bangladesch – was einem Anteil von etwa 10 Prozent der Bevölkerung entspricht – lebt ein Großteil unterhalb der Armutsgrenze. Armut, Behinderung und der Mangel an Rehabilitationseinrichtungen verstärken sich dabei meist gegenseitig. Menschen mit Behinderungen sind in Bangladesch zudem mit negativen gesellschaftlichen Einstellungen konfrontiert, die aus Unkenntnis, Angst oder Aberglauben entstehen und eine soziale Integration erschweren. Die Interessen und Bedürfnisse von behinderten Menschen wurden über lange Zeit jedoch auch in der allgemeinen Entwicklungsarbeit von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen nur marginal berücksichtigt bzw. als spezielles Aufgabengebiet betrachtet, das gesonderte Einrichtungen erfordert.

Um diesen separativen Tendenzen auch in der Entwicklungszusammenarbeit entgegenzuwirken, wurde 1996 in Dhaka das „Centre for Disability in Development“ gegründet, das es sich zur Aufgabe gemacht hat, Menschen mit Behinderungen in reguläre Entwicklungsprozesse zu integrieren. Der innovative Ansatz des Zentrums besteht darin, dass die Organisation keine eigenen Rehabilitationseinrichtungen aufbaut, sondern sich als übergeordnete Anlaufstelle zur Beratung bestehender Institutionen versteht.

Um Integration und Partizipation von Menschen mit Behinderungen gesellschaftlich zu verankern, wurde das Konzept des „Community Approach of Handicap in Development“ entwickelt, das inzwischen auch in anderen Ländern Asiens umgesetzt wird. Das Konzept basiert auf drei Schwerpunkten, die miteinander koordiniert und verzahnt werden.

Grundlegend soll zunächst ein Prozess der Bewusstseinsbildung in Gang gesetzt werden, um Familienangehörige wie Mitarbeiter von Entwicklungsorganisationen über mögliche Ursachen und Umgangsweisen mit Behinderungen aufzuklären und negativen Einstellungen entgegenzuwirken. Ein Hauptziel ist dabei die Integration von Menschen mit Behinderung in reguläre Entwicklungsprozesse und die Sicherstellung gleicher Rechte und Partizipationsmöglichkeiten. Dies kann sinnvoll nur erreicht werden, wenn auch die entsprechenden Rehabilitationseinrichtungen gemeindenaher zur Verfügung stehen, durch die funktionelle Schwierigkeiten ausgeglichen werden können.

Um diese Zielsetzungen zu realisieren, greift das Konzept auf die Strukturen und Ressourcen bereits vor Ort tätiger Entwicklungsorganisationen zurück, d. h. der Schwerpunkt der Arbeit liegt eindeutig in der Beratung, Information und Fortbildung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen dieser Institutionen. Dabei werden sowohl Kurzzeitschulungen für Leiter von Organisationen angeboten, die in Konzept und Management der gemeindenahen Integration einführen, als auch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in dreimonatigen Kursen mit behinderungsspezifischen Themen zu „Kontaktpersonen auf Gemeindeebene“ ausgebildet. Diese Mitarbeiter, von denen in Bangladesch 206 tätig sind, tragen dann in den Programmen vor Ort zur Be-

wusstseinsbildung bei, leisten Netzwerk- und Lobbyarbeit für die Rechte behinderter Menschen. Ein besonderer Erfolg des Konzepts liegt sicherlich darin, dass auch Menschen mit Behinderung selbst als Kontaktpersonen ausgebildet werden – deren Anteil liegt in Bangladesch bereits bei 10 Prozent der ausgebildeten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

Insgesamt wurden vom „Centre for Disability in Development“ in Dhaka, das seit 1996 von „Handicap International“ und der „Christoffel Blindenmission“ unterstützt wird, bereits über 2.250 Personen aus 140 Institutionen ausgebildet. Über 10.000 Menschen mit Behinderung konnten durch Rehabilitationsmaßnahmen versorgt, davon 6.157 in allgemeine Einrichtungen integriert werden.

Aufgrund der großen Erfolge dieses gemeindenahen, integrativen Ansatzes in Bangladesch wurde von „Handicap International“ und „Christoffel Blindenmission“ im Mai 2001 ein Kooperationsprojekt begründet, das den gemeindenahen Ansatz auch in anderen asiatischen Ländern (Indien, Nepal, Philippinen und Indonesien) erproben und bis 2005 begleiten und auswerten möchte. Menschen mit Behinderung könnte somit auch dort ein Weg in den allgemeinen Entwicklungsprozess und ins soziale Leben ihrer Gemeinde eröffnet werden.

*Stefan Döhla ist Mitglied von „Handicap International e.V.“ ([www.handicap-international.de](http://www.handicap-international.de)).*

## **Was ist PRSP?**

Von Klaus Wardenbach

Der Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen vereinbarte im September 2000 acht Entwicklungsziele. Ziel Nr. 1 – die Halbierung der extremen Armut weltweit bis zum Jahr 2015 – ist das bekannteste. Einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele stellt eine Initiative der Weltbank dar: sie forderte vor allem die Regierungen der armen hoch verschuldeten Entwicklungsländer auf, eigene nationale Pläne zur Armutsbekämpfung zu erarbeiten.

PRSP steht als Abkürzung für „Poverty Reduction Strategy Papers“, auf deutsch: Strategiepapiere zur Armutsminderung.

### **Die Strategie**

Die Strategien zur Armutsminderung sind nicht nur Papiere. PRS sollen die mittelfristige Entwicklung der ärmsten Länder des Südens steuern, insbesondere die Armutsbekämpfung vorantreiben, und auf dieser Basis internationale Unterstützung einwerben. Schuldenerlasse setzen jetzt ein PRSP voraus. Langfristig viel wesentlicher ist jedoch, dass ca. 70 ärmere Länder neue Finanzmittel von multilateraler Seite – v. a. Weltbank und Internationaler Währungsfonds IWF – sowie von bilateralen Gebern künftig nur noch auf der Basis von PRS erhalten sollen. Ein PRSP wird, so die Absicht, nicht nur einmalig erarbeitet, sondern zu einer kontinuierlichen Auseinandersetzung über die besten Wege zur Armutsbekämpfung führen.

Neu ist ferner, dass künftig nicht nur die Sozialpolitik, sondern auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Länder auf Armutsbekämpfung ausgerichtet sein soll. Bisher verkündete der IWF stets, dass wirtschaftliches Wachstum und eine weitreichende Integration in den Weltmarkt wie von selbst auch den Armen zugute kommen würden. Nun soll von der Seite der Armen her gefragt werden, welche Politik konkret ihre Situation verbessert.

Eines der PRS-Prinzipien lautet: „The country in the driver's seat!“. Das heißt: Strategien zur Entwicklung und Strukturanpassung sollen künftig nicht mehr bei den Finanzinstitutionen in Washington erarbeitet werden, sondern von den Ländern selbst. Dabei sind nicht allein die

Regierungen gefordert. Die PRSP sollen in einem partizipativen Prozess entstehen, in den unter anderem Parteien und Parlamente, Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Kirchen, NGOs, Genossenschaften und Basisgruppen einbezogen werden.

So weit die Theorie. Ob die PRS-Prozesse tatsächlich Fortschritte in der Armutsbekämpfung bringen, hängt jedoch von der Klärung zentraler Fragen ab.

### **Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung**

So ist beispielsweise umstritten, welche Politik der Armutsbekämpfung dient. Dass Wirtschaftswachstum weiterhin notwendig ist, um wachsende Bevölkerungen in ärmeren Ländern zu versorgen, wird nur von wenigen bestritten. Stärker debattiert wird, ob ein quantitatives Wachstum ausreicht oder ob auch über die Qualität von Wachstum gesprochen werden muss, z.B. über Verteilungsaspekte. Umstritten ist auch, wie Wachstumspolitik in Relation zu anderen entwicklungspolitischen Themen steht, z.B. zur Arbeitsmarktpolitik. Weitgehend unklar ist zudem, wie stark der Einfluss des IWF auf die Gestaltung der PRSP sein wird. Was ist, wenn eine Regierung Strategien zur Armutsbekämpfung wählt, die der bisherigen IWF-Politik zuwiderlaufen? Wird der IWF sich tatsächlich auch langfristig an die PRS-Prozesse binden? Erste Erfahrungen deuten im Gegenteil darauf hin, dass der IWF makroökonomische Entscheidungen dominiert, zumindest in den Ländern, die Gelder für Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung beantragen (IWF-Kreditlinie „Poverty Reduction and Growth Facility“).

### **Süd-Regierungen als Akteure**

Eine andere und vermutlich sehr viel bedeutendere Frage ist, welche Rolle die staatlichen Systeme im Süden im PRSP-Prozess spielen können. Nachdem jahrzehntelang Entwicklungsstrategien von außen vorgelegt und Struktur Anpassungen diktiert wurden, können die Regierungen gerade der ärmsten Länder kaum über Nacht „auf den Fahrersitz“ wechseln. Sie verfügen vielfach nur über schwache institutionelle Kapazitäten. Und in zahlreichen Ländern besteht wenig Hoffnung, dass korrupte politische Eliten von heute auf morgen armutsbekämpfende Politiken verfolgen. Skepsis und kritische Begleitung ist auch nach den ersten Erfahrungen mit der Erarbeitung von PRS angezeigt. Doch ebenso werden positive Wirkungen erkennbar, besonders durch die nationalen Dialogprozesse, die durch PRS angestoßen wurden. Die Weltbank spricht ausdrücklich davon, dass die PRS im Rahmen einer gesellschaftlichen Debatte entwickelt werden sollen. Neben den Regierungen hat die Weltbank als Akteure vor allem die Zivilgesellschaft der Länder und ggf. noch den Privatsektor im Blick. Parlamente waren – zumindest in den ersten Jahren – nur unzureichend beteiligt.

### **Die Rolle der Zivilgesellschaft**

Insbesondere in jenen Ländern, deren Regierungen wenig vertrauenswürdig scheinen, sollen nun zivilgesellschaftliche Akteure Abhilfe schaffen. Allerdings sind diese gerade in den ärmsten Ländern zumeist schwache Institutionen. Dennoch könnten sie gute Beiträge zur Entwicklung tragfähiger Strategien leisten. Dazu bedarf es jedoch dauerhafter Unterstützung, der finanziellen Förderung, des Aufbaus von Kapazitäten, in manchen Ländern auch des politischen Drucks, um überhaupt Freiräume für gesellschaftliches Engagement zu eröffnen. Doch selbst dort, wo es bereits dialogfähige zivilgesellschaftliche Akteure gibt, ist nicht geklärt, was Partizipation im PRS-Prozess wirklich bedeuten soll. Soll die Zivilgesellschaft nur gehört werden oder kann sie aktiv mitgestalten, vielleicht gar mitentscheiden, mindestens in Form eines Vetos? Erste Erfahrungen ergeben ein gemischtes Bild: Auch wenn in manchen Ländern durch PRS-Prozesse eine neue Qualität zivilgesellschaftlicher Debatte erreicht wurde, der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Formulierung der PRSPs blieb gering – und er ist es erst recht bei deren Umsetzung.

## **www.prsp-watch.de**

Der „Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen“ (VENRO) hat im Rahmen seines Projekts „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“ das Internetportal [www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de) eingerichtet. Neben aktuellen Informationen und Analysen werden dort die PRSP von derzeit 47 Ländern – auch von Bangladesch – vorgestellt und kommentiert. Die Strategien zur Armutsminderung werden auch daraufhin untersucht, ob sie in einem breiten demokratischen Prozess unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft entstanden sind.

*Klaus Wardenbach ist Mitarbeiter von VENRO für das Projekt „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“.*

## **Mit Zuckerbrot und Peitsche**

### **Armutsbekämpfung in Zusammenarbeit mit IWF und Weltbank**

Von Habibur Rahman

Vor wenigen Monaten überreichte die Regierung Bangladeschs der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) das „Vorläufige Strategiepapier zur Armutsminderung“. Die Erstellung einer solchen Strategie ist für hochverschuldete und arme Länder eine Bedingung für den Erhalt weiterer Kredite. Von der bangladeschischen Regierung wird erwartet, dass sie das endgültige Strategiepapier bis Dezember 2004 fertig stellt. Begonnen wurde die Arbeit an diesem Programm im Dezember 1999. Bis März 2003 veröffentlichte die Regierung einige Entwürfe und organisierte einige Treffen mit gesellschaftlichen Entscheidungsträgern. Das jetzige Strategiepapier wurde im Mai 2003 unter dem Titel „Bangladesch: eine nationale Strategie für wirtschaftliches Wachstum, Armutsreduzierung und soziale Entwicklung“ veröffentlicht.

### **Fünf Ziele**

Das Strategiepapier schlägt fünf Maßnahmen für die langfristige Armutsminderung und soziale Entwicklung vor: (1) wirtschaftliches Wachstum, das vor allem den Armen nützt, das Einkommen der Armen vergrößert und Arbeitsplätze schafft; (2) „menschliche Entwicklung“ der Armen durch Bildung, Gesundheit, Ernährung und soziale Interventionen; (3) Verbesserung der Lage der Frauen mit dem Ziel, die Benachteiligung der Frauen gegenüber den Männern zu beseitigen; (4) soziale Sicherheitsnetze für die Armen für Zeiten unvorhersehbarer Einkommensausfälle; (5) partizipative Regierungsführung, um der Stimme der Armen mehr Gehör zu verschaffen und um auch im nicht-materiellen Bereich Verbesserungen zu erreichen.

### **Kritik am Strategiepapier**

Es gibt, grob gesagt, zwei Gruppen von Kritikern am gegenwärtigen Programm zur Armutsminderung. Die einen lehnen den ganzen Prozess ab, weil er im Wesentlichen von der Weltbank und vom IWF gesteuert wird. Die anderen sind dem Programm gegenüber kritisch eingestellt, weil es ihrer Meinung nach die Besonderheiten Bangladeschs und der Armut in unserem Land nicht genügend berücksichtigt. Wenn es darum geht, ein Strategiepapier für die Kernbereiche der Fünf-Jahres-Pläne der Regierung zu entwerfen, so sollte dies lieber auf lokaler Ebene und nicht durch wenige Wissenschaftler in Dhaka und in den Chefetagen der Weltbank und des IWFs geschehen. Vor allem die Basisgruppen müssten einbezogen werden, die sich für eine Verbesserung der sozialen Lage der Armen einsetzen.

### **Die Ärmsten werden ignoriert**

Ein Bündnis aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft hat den übermäßigen Einfluss von Weltbank und IWF auf den Inhalt des Strategiepapiers kritisiert. So würden etwa die Interessen der Landlosen, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung Bangladeschs ausmachen, ignoriert. Ein wichtiges Gebiet ist die Qualität der sozialen Dienste. Die privilegierte Stellung der Reichen im sozialen Bereich ist nicht nur ungerecht sondern auch ineffizient, weil sie die Verlässlichkeit und Qualität der Dienstleistungen unterminiert. Den Armen muss dabei geholfen werden, Zugang zu den Standarddiensten wie Gesundheitsversorgung und Bildung zu bekommen.

### **Unpräzise Vorgaben**

Es wird immer wieder gesagt, dass die Verbesserung der Regierungsführung wichtig für die Armutsreduzierung ist. Doch es gibt bisher wenige Ideen, wie die Verlässlichkeit der staatlichen Dienstleistungen auf allen Ebenen verbessert werden kann.

Im Jahrzehnt bevor das neue Programm zur Armutsreduzierung ins Leben gerufen wurde, sank die Armutsrate um etwa einen Prozentpunkt pro Jahr. Deshalb ist das Vorgabe des Strategiepapiers, die Armut um jährlich 1,6 Prozentpunkte zu vermindern, nicht so hoch, wie man es erwarten könnte. Dazu kommt, dass die Verminderung der *extremen* Armut in dem Papier nicht ausdrücklich als Ziel genannt wird. Das Programm würde von den Armen besser angenommen werden, wenn es Strategien zum Erreichen der Ernährungssicherheit enthielte. Zu Recht nennt das Strategiepapier „menschliche Entwicklung“ in Zusammenhang mit höherem Einkommen für die Armen als ein Ziel. „Menschliche Entwicklung“ ist jedoch nur ein notwendiges und nicht ein hinreichendes Element für die Einkommenserhöhung.

### **Kritik von Frauengruppen und Globalisierungsgegnern**

Frauengruppen kritisieren, dass das Strategiepapier einerseits das wirtschaftliche Wachstum im Land lobt, andererseits jedoch den enormen Beitrag der Armen – und dabei insbesondere der Frauen – nicht genügend würdigt. Das Papier verschweigt auch, dass die Frauen nur in unverhältnismäßig geringem Maße von den wirtschaftlichen Erfolgen profitieren. Die Frauengruppen fordern, dass dieses Ziel explizit aufgenommen wird: das Wirtschaftswachstum soll allen – Armen und Reichen, Männern und Frauen – gleichermaßen zugute kommen. Antiglobalisierungs-Aktivistinnen beklagen, dass Geld von der Weltbank und vom IWF immer mit Auflagen verbunden ist und dass die Erfüllung der Forderungen Bangladesch schadet. Von der bangladeschischen Regierung wird die Durchführung „Struktureller Anpassungsprogramme“ verlangt. Damit sind marktfreundliche Maßnahmen wie wirtschaftliche Liberalisierung und die Privatisierung von Industriebereichen gemeint, also Entscheidungen, die dem Land viel Schaden und wenig Nutzen bringen. Ein Beispiel dafür sei die Schließung staatlicher Unternehmen durch die bangladeschische Regierung vor einigen Monaten. Dies geschah auf Druck von Weltbank und IWF. Die Regierung stellte den Betrieb der staatseigenen Jute-Fabrik in Adamjee ein. Mehr als 25.000 Menschen verloren dadurch ihren Arbeitsplatz.

### **Geld gibt es nur unter Auflagen**

Am 20. Juni 2003 beschloss der Internationale Währungsfonds in Washington, Bangladesch zur Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprogramms einen Kredit in Höhe von 490 Millionen US-Dollar zur Verfügung zu stellen. Schon einen Tag früher hatte die Weltbank entschieden, einen zinsfreien Kredit über 536 Millionen US-Dollar zu überweisen. Von diesem Geld sind 300 Millionen US-Dollar zur Durchführung der ersten Phase des Programms zur Armutsminderung vorgesehen. Mit den restlichen 236 Millionen US-Dollar sollen die ländlichen Straßen und die Telekommunikation verbessert und die Zentralbank gestärkt werden. Beide Kreditzusagen wurden gemacht, nachdem Weltbank und IMF das „Vorläufige Strategiepapier zur Armutsminderung“ der bangladeschischen Regierung offiziell gutgeheißen ha-

ben. IWF-Mitarbeiter meinten dazu, dass sich die bangladeschische Wirtschaft im vergangenen Jahr aufgrund einer klugen Wirtschaftspolitik und weitergeführten Strukturreformen positiv entwickelt hätte. Wenn die bangladeschische Regierung so weiter mache, könne es mit zusätzlichen Krediten rechnen.

Vor kurzem führte die Regierung das System flexibler Wechselkurse ein. Der Bankensektor wurde entsprechend den Vorgaben von Weltbank und IWF reformiert, indem neue Regeln für das Bankgeschäft eingeführt wurden. Als nächster Schritt soll eine staatseigene Bank privatisiert werden.

### **Bedenken von Weltbank und IWF**

Weltbank und IWF nannten aber auch Punkte, die ihnen Sorgen bereiteten. Dazu gehörten der Anstieg der Kriminalität und Rechtsunsicherheit, die konfrontative Politik zwischen den politischen Parteien, die Unfähigkeit der Regierung, beschlossene Gesetze und Verordnungen durchzusetzen, mangelndes Vertrauen der Privatwirtschaft und die Verwundbarkeit der Wirtschaft durch internationale Krisen und Naturkatastrophen.

Die bangladeschische Regierung rief eine unabhängige Kommission zur Korruptionsbekämpfung ins Leben, um Weltbank, IWF und andere ausländische Geldgeber günstig zu stimmen. Die Weltbank lobte diese Initiativen, forderte die bangladeschische Regierung aber auch auf, einen Plan vorzulegen, wie die Regierungsführung des Landes verbessert werden könne.

### **Privatisierungen**

Der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds ist es gelungen, die Regierungen von armen Ländern wie Bangladesch dazu zu zwingen, staatseigene Industrieunternehmen unterschiedslos zu privatisieren, ohne sich darüber Gedanken zu machen, was aus den Tausenden entlassenen Arbeitern und ihren Familien wird. Die bangladeschische Regierung hat bisher die Privatisierung von mehr als hundert Staatsunternehmen beschlossen. Davon profitieren finanzkräftige ausländische Investoren und eine kleine Gruppe reicher Bangladeschis, die gute Beziehungen zur Regierung haben. Viele staatseigene Unternehmen, vor allem die „Adamjee Jute Mills“, wurden schon geschlossen. Wenn die Privatisierungen wie geplant durchgeführt werden, muss damit gerechnet werden, dass etwa 75.500 Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren, ohne eine angemessene Entschädigung zu erhalten.

Eine wichtige Frage bleibt dabei unbeantwortet: Die Schließung der „Adamjee Jute Mills“ wurde damit begründet, dass das Unternehmen aufgrund korrupter Praktiken der Unternehmensleitung und einiger Gewerkschaftsführer hohe Verluste gemacht hätte. Wenn das so ist, warum hat die Regierung dann bisher keine Schritte eingeleitet, um die korrupten Elemente zu bestrafen?

### **Das Strategiepapier als Talisman**

Die Auflagen des IWFs ähneln denjenigen der Weltbank. Die Zölle für importierte Waren und die Subventionen für Exportgüter sollen gesenkt, die staatseigenen Industrieunternehmen zu Schleuderpreisen verkauft werden usw.

Wenn das Programm nach den Vorstellungen von Weltbank und IWF durchgeführt wird, wird die bangladeschische Regierung dafür gelobt werden. Bangladesch wird neue Kredite erhalten. Das „Strategiepapier zur Armutsminderung“ wird als Talisman bezeichnet, der dazu dient, die angeblich angestrebten Ziele unerreichbar zu machen. Ein Kritiker hat das Vorgehen von Weltbank und IWF einen „Zuckerbrot-und-Peitsche-Ansatz“ genannt.

Der bangladeschische Finanzminister machte nach einem Treffen mit Vertretern von Weltbank und IWF gegenüber einem Journalisten eine bedeutende Bemerkung: Er wisse, dass die von Weltbank und IWF vorgeschlagenen Maßnahmen klar gegen das Interesse Bangladeschs gerichtet seien. Er sei jedoch besser, das System von Innen zu nutzen und möglicherweise einige Dinge zu verbessern, als es von Außen zu bekämpfen.

Wahrscheinlich hat er Recht. Dennoch sollte es genug Spielraum für eine Nation geben, ein Dokument vorzubereiten, das von den Menschen des Landes und nicht von Bürokraten und einigen Akademikern geschrieben wurde.

*Habibur Rahman ist Koordinator von „NETZ“ in Bangladesch. Übersetzung: Christian Weiß.*

## **Die internationalen Entwicklungsziele**

- Halbierung des Anteils der Menschen, die in extremer Armut leben – bis zum Jahr 2015.
- Grundschulbildung bis zum 14. Lebensjahr in allen Ländern.
- Fortschritte bei der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Beseitigung des Gefälles in der Schulbildung von Jungen und Mädchen bis zum Jahr 2005.
- Senkung der Sterblichkeit bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel bis zum Jahr 2014.
- Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel bis 2015.
- Zugang zu Familienplanung für alle Personen im entsprechenden Alter, Senkung der Geburtenquote spätestens bis zum Jahr 2015.
- Umsetzung der Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in allen Ländern bis zum Jahr 2005, effektive Umkehrung des gegenwärtigen Schwundes an Umweltreserven bis 2015.
- Schaffung einer globalen Partnerschaft im Dienst der Entwicklung.

**Ja, ich bin dafür, dass die extreme Armut bis 2015 halbiert wird.**

### **Das können Sie tun:**

- **Eintreten:** Werden Sie Mitglied in einer entwicklungspolitischen Organisation. Damit können notwendige politische und gesellschaftliche Veränderungen für die Ärmsten durchgesetzt werden.
- **Einmischen:** Nehmen Sie an der Mitgliederversammlung Ihrer entwicklungspolitischen Organisation teil. Diskutieren Sie mit über Selbsthilfeprojekte für die extrem arme Bevölkerung.
- **Leserbriefe schreiben:** Machen Sie der Redaktion Ihrer Tageszeitung deutlich, wie wichtig das Thema „Halbierung der Armut bis 2015“ ist.
- **Nachfragen:** Fordern Sie die Bundesregierung auf offen zu legen, wieviel Prozent der Entwicklungszusammenarbeit direkt und ausschließlich den 25 Prozent Ärmsten in den Entwicklungsländern zugute kommen. Geben Sie sich nicht zufrieden mit der Aussage, Armutsbekämpfung sei „überwölbende Aufgabe“ der Entwicklungspolitik.
- **Überzeugen:** Fordern Sie Ihre Abgeordneten auf, die Entwicklungshilfe für die ärmsten Bevölkerungsgruppen zu erhöhen – insbesondere für Frauen und Mädchen. Fordern Sie, dass Schuldentrückzahlungen von Entwicklungsländern in Selbsthilfeprogramme der ärmsten Bevölkerung investiert werden.
- **Gestalten:** Organisieren Sie eine Benefiz-Veranstaltung – ein leckeres Essen oder ein Konzert – deren Erlös einem Projekt zugute kommt, das extreme Armut überwindet. Oder laden Sie zu einer Diskussionsrunde zu Entwicklungsfragen ein.
- **Spenden:** Kritische Solidarität ist gefragt. Erreicht Ihre Hilfe die Ärmsten?
- **Handeln:** Ermutigen Sie Ihre Kolleginnen und Kollegen, Familie, Freundinnen und Freunde, Kirchengemeinde usw., Produkte aus Fairem Handel zu kaufen.

**Die weiteren Inhalte dieser NETZ-Ausgabe:**

**Politik & Gesellschaft**

Folter und Straflosigkeit  
Nachrichten  
Schlag gegen Terroristen

Patrizia Heidegger  
Michael Böcher  
Uwe Pinno

**Land & Leute**

Klima und Wetter

Adolf Wild

**NETZintern**

Neues aus dem NETZ

Gisela Bhatti

**Literatur**

Die Leiden eines Geistes

Hassan Azizul Haque

**Andere Bilder**

Zainul Abedin

Ilse Hilpert

Die Ausgabe 3/2003 der Zeitschrift NETZ ist erschienen am 24. September 2003. Das Heft kann für 5,- Euro bestellt werden bei der Redaktion:  
NETZ, Moritz-Hensoldt-Str. 20, 35576 Wetzlar, [netz@bangladesch.org](mailto:netz@bangladesch.org)