



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Failed state = Failed Support ?

Armutsreduktionsstrategien in Fragilen Staaten

Katrin Schmidt

angestrebter akademischer Grad

Magistra

Wien, November 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Internationale Entwicklung

Betreuerin ODER Betreuer:

Univ. Prof. Dr. Walter Schicho

Für meine Eltern

1	EINLEITUNG.....	9
2	DER „FRAGILE“ STAAT	12
2.1	AUTORITÄT	14
2.2	LEGITIMITÄT	16
2.3	SICHERHEIT	19
2.4	SOZIALE INTEGRATION	20
2.5	WIRTSCHAFT	22
2.6	SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN	24
3	WAS IST ARMUT?.....	27
3.1	DIE DEFINITIONEN	27
3.2	URSACHEN VON ARMUT	29
3.3	ARMUT IN DER CÔTE D'IVOIRE	30
3.3.1	Gesundheit.....	31
3.3.2	Bildung	33
3.3.3	Lebensstandard	34
3.3.4	Politische Armut.....	34
3.3.5	Einkommen und Produktionsmittel	35
4	ARMUTSREDUKTIONSSTRATEGIEN	38
4.1	URSACHENANALYSE FÜR ARMUT IN DER CÔTE D'IVOIRE.....	38
4.1.1	Schlechte Regierungsführung.....	38
4.1.2	Sozialpolitik.....	39
4.1.2.1	Bildung.....	39
4.1.2.2	Gesundheit	41
4.1.3	Arbeitsmarkt und Einkommen.....	43
4.1.4	Individuelle Armut	46
4.2	MÖGLICHE MAßNAHMEN DER ARMUTSREDUKTION UND IHR „ERFOLGSPOTENTIAL“	47
4.2.1	Dezentralisierung.....	47
4.2.1.1	Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Armut	47
4.2.1.2	OECD Länderstudien 2004.....	51
4.2.1.3	Bedingungen	54
4.2.1.4	Dezentralisierung in der Côte d'Ivoire – Erfolg oder Scheitern?	55
4.2.2	Mikrofinanzen	59
4.2.2.1	Ein Überblick.....	59
4.2.2.2	Mikrokredite	61

4.2.2.2.1	Der Malawi Mudzi Fund	62
4.2.2.2.2	Internationale Resultate	66
4.2.2.3	Mikroversicherungen	69
4.2.2.4	Mikrofinanzen in der Côte d'Ivoire	72
4.2.3	Landreform	76
4.2.3.1	Zusammenhang zwischen Land und Armut.....	77
4.2.3.2	Landreformen: Bedingungen und Folgen	79
4.2.3.3	Die Côte d'Ivoire und ihre Landreform(en).....	81
4.2.4	Bildung	85
4.2.4.1	Warum sich Investitionen in Bildung lohnen	86
4.2.4.2	Grundschulbildung oder mehr?.....	87
4.2.4.3	Bildung für Mädchen und Frauen	89
4.2.4.4	Politische Bildung.....	91
4.2.4.5	Good Practice Beispiel: Ganokendra	92
4.3	EXTERNE AKTEURE IN FRAGILEN STAATEN	94
5	SCHLUSSFOLGERUNG	99
 ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....		103
 LITERATURVERZEICHNIS		104
 ANHANG I DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG		110
 ANHANG II ENGLISH ABSTRACT		112
 ANHANG III LEBENS LAUF.....		114

Abkürzungen

BIP	<i>Bruttoinlandsprodukt</i>
CP	<i>Civil and Political Rights</i>
ESC	<i>Economic, Social and Cultural Rights</i>
FHB	<i>Félix Houphouët-Boigny</i>
FN	<i>Forces Nouvelles</i>
FPI	<i>Front populaire ivoirien</i>
HDI	<i>Human Development Index</i>
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
HPI	<i>Human Poverty Index</i>
IDP	<i>Internally Displaced Persons</i>
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
ILO	<i>International Labor Organisation</i>
IRIN	<i>Integrated Regional Information Networks</i>
IWF	<i>Internationaler Währungsfonds</i>
MDGs	<i>Millennium Development Goals</i>
MFI	<i>Mikrofinanzinstitution</i>
MK	<i>Mikrokredit</i>
MMF	<i>Malawi Mudzi Fund</i>
MV	<i>Mikroversicherung</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organisation</i>
OECD	<i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
OPA	<i>Ouagadougou Political Agreement</i>
PAMF	<i>Première Agence de Microfinance</i>
PDCI	<i>Parti démocratique de Côte d'Ivoire</i>
PFR	<i>Plan Foncier Rural</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
RDR	<i>Rassemblement des Républicains</i>
SACA	<i>Smallholder Agricultural Credit Administration</i>
SAP	<i>Strukturanpassungsprogramme</i>
TVET	<i>Technical and Vocational Education and Training</i>
UNCDF	<i>United Nations Capital Development Fund</i>
UNECA	<i>United Nations Economic Commission for Africa</i>

UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UNOCI	<i>United Nations Operation in Côte d'Ivoire</i>

1 Einleitung

Wie kann man Armut ausrotten? Eine Frage, auf die es viele Antworten gibt, aber anscheinend keine effektiven Lösungen. Denn noch immer sterben täglich 22000 Kinder an den Folgen der Armut.¹ Daher soll diese Arbeit nach Strategien, Potentialen und Problemen suchen, die sich im Zuge der Armutsreduktion entwickeln. In den Jahren meines Studiums sind wir oft an der Kritik aktueller entwicklungspolitischer Programme stehen geblieben. Daher ist es mein Anliegen, diese Kritik zwar einzubauen, jedoch darüber hinaus zu gehen, Realitäten der Entwicklungszusammenarbeit als gegeben anzunehmen um mit ihnen arbeiten zu können. So sind es die Millennium Development Goals, die zwar umstritten sind, aber dennoch die Halbierung der Armut an erster Stelle setzen. Diese internationale Aufgabe kollidiert mit einem weiteren Punkt der Entwicklungsagenda. Als sich die Welt am 11. September 2001 änderte, richtete sich der Blick der internationalen Gemeinschaft auf fragile und gescheiterte Staaten. Die Notwendigkeit für die Sicherheit in der Welt zu sorgen und die moralische Verpflichtung den Bewohnern dieser Länder zu helfen, soll das Engagement in den sogenannten fragilen Staaten rechtfertigen. Dieser Trend stellt einen Bruch mit der lang verfolgten Entwicklungspolitik dar, die bis dahin nur die *good performer* „belohnte“. Wie werden diese beiden Verpflichtungsbekennnisse vereinbart?

Die Leitfrage dieser Arbeit lautet daher: Wie kann man Armut in fragilen Staaten reduzieren? Es werden die Verantwortlichkeiten seitens der Regierung anscheinend nicht eingehalten. Dem Engagement externer Akteure sind Grenzen gesetzt; einmal durch die schwache Partnerregierung; andererseits durch die Möglichkeit die Situation noch zu verschlimmern. Was muss daher von der internationalen Gemeinschaft bei der Unterstützung von fragilen Staaten beachtet werden? Aufgrund von persönlichem Interesse und guter Analysemöglichkeit wird als Fallbeispiel die Cote d'Ivoire herangezogen.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird umfangreiches Literaturmaterial von wissenschaftlichen Texten, internationalen Studien und offiziellen, politischen Dokumenten ausgewertet. Aufgrund der limitierten Verfügbarkeit aktueller Daten, musste ich oft auf Internetquellen zurückgreifen, um mehr Informationen zur gegenwärtigen Situation zu bekommen. Vor allem die aktuellen *Poverty Reduction Strategy Papers* der Côte d'Ivoire erwiesen sich als nützliche Quelle für landesinterne Recherchen. Natürlich muss erwähnt werden, dass die Relevanz dieser Arbeit durch die Abhängigkeit von der Literatur nur eingeschränkt ist. Eine aufbauende, empirische Studie wäre somit nötig um entwicklungspolitisch wirksame Folgen

¹ Globalissues.org 2010

formulieren zu können. Das Ziel jedoch ist ein Spektrum von Potentialen und Problematiken bestimmter Armutsreduktionsstrategien aufzuzeigen. Die Arbeit ist wie folgt gegliedert:

Im ersten Kapitel wird durch die Annahme, dass fragile Staaten ihre Kernfunktionen nicht erfüllen, ein Überblick über die sechs Staatsfunktionen gegeben. Dazu zählen Autorität, Legitimität, Sicherheit, Soziale Integration, Wirtschaft und soziale Dienstleistung. Die Punkte werden individuell erklärt und jeweils am Beispiel der Côte d'Ivoire verdeutlicht.

Nachdem ein Verständnis von der Fragilität eines Staates vermittelt wurde, behandelt das zweite Kapitel die Definitionen und Ursachen von Armut. Anhand von Daten zur Armut in der Côte d'Ivoire soll ein Bild der Multidimensionalität des Phänomens gezeichnet werden.

Das Herzstück der Arbeit, das dritte Kapitel, beschreibt in drei Teilen die Armutsreduktionsstrategien. Der erste Teil untersucht "wo" Armut in der Côte d'Ivoire entsteht. Diese Ursachenanalyse konzentriert sich auf die Bereiche der Sozialpolitik, der Regierungsführung, dem Arbeitsmarkt und Einkommen sowie auf individuelle Armut. Daraus werden erste Überlegungen entwickelt, welche Maßnahmen zur Armutsreduktion beitragen könnten. Der zweite Teil präsentiert vier Strategien, die jeweils auf ihre Relevanz und Beziehung zu Armut untersucht werden. Die Punkte "Dezentralisierung" und "Mikrofinanzen" enthalten Präsentationen zu internationale Studien und ihre Ergebnissen. Die Erkenntnisse sollen Hinweise zur Implementierung liefern, um danach einzuschätzen, ob und wie diese Strategien in der Côte d'Ivoire umgesetzt werden können. Für die Dezentralisierungsstrategie dient eine OECD Länderstudie aus dem Jahr 2004; Hinweise zu Mikrokrediten liefern das Beispiel des *Malawi Mudzi Funds* sowie weitere internationale Forschungsergebnisse. Zur Strategie "Landreformen" werden keine internationalen Vergleiche und Studien benötigt, da die Côte d'Ivoire selbst genügend Material einer gescheiterten Landreform liefert. Ein Weltbank Forschungspapier zu Landrechten gibt nützliche Hinweise, die in die Überlegungen einer modifizierten, *pro-poor* Landreform eingearbeitet werden. Die Überlegung ob "Bildung" eine potentielle Strategie ist, steht außer Frage, da es sich dabei um ein Menschenrecht handelt. In dem Punkt liegt der Fokus daher auf den gesellschaftlichen Profiten, die durch Bildung erreicht werden. Ein *Good Practice* Beispiel aus Bangladesch zeigt eine Bildungsinitiative, die eine Staatsfragilität umgehen kann und trotzdem auf lokale und informelle Bildungsbedürfnisse effizient und erfolgreich eingeht. Der dritte Teil bearbeitet die Frage aus der Überschrift: Failed State = Failed Support? Durch die fragilen Strukturen des Landes sind Handlungsspielräume für externe Akteure extrem eingeschränkt. Die Möglichkeiten der Unterstützung sind dennoch geboten, wenn auch bestimmte Prinzipien eingehalten werden müssen.

Ein kurzer Überblick über die Côte d'Ivoire soll eine Wissensbasis legen, damit das Einordnen und Verständnis während des Lesens erleichtert wird.

Die Côte d'Ivoire liegt im Westen Afrikas und ist flächenmäßig ein bisschen größer als Polen. Sie hat 20.617.068 Einwohner.² Im Süden grenzt der Atlantische Ozean; im Westen liegen Liberia und Guinea; die nördlichen Nachbarn sind Mali und Burkina Faso; und im Osten grenzt Ghana. Im Land leben ungefähr 60 verschiedene ethnische Gruppen. Der Norden unterscheidet sich in seiner Vegetation stark vom Süden. Während der Norden eine Gras- und Buschlandschaft hat, liegt im Süden ein großer tropischer Wald. Daher werden auch in den südlichen und westlichen Gebieten die wichtigsten Exportprodukte, Kaffee- und Kakao, angebaut. Die relevanten Geschichtsdaten zu Aufstieg und Fall der Wirtschaft, den Machtkämpfen und dem Bürgerkrieg werden in den folgenden Kapiteln eingebaut.

² CIA World Factbook 2009

2 Der „fragile“ Staat

*“In recent years, ‘fragile states’ has become the catch-all phrase for states at the low end. [...] they are used as different words for problems that are seen as related to the state’s lack of will or capacity to perform core state functions”.*³

Warum sind fragile Staaten derzeit so aktuell? Waren es nicht immer die „good performers“, die mehr (finanzielle) Zuwendung von Geberstaaten bekommen haben? Bis zum Jahr 2001 wurden in der Tat Partnerländer von Geberländern bevorzugt, wenn sie Fortschritte und Bemühungen in Richtung „Entwicklung“ zeigten. Der 11. September änderte allerdings diesen Kurs der Entwicklungspolitik. Plötzlich standen „gescheiterte Staaten“ in der Aufmerksamkeit. Warum? Weil gescheiterte Staaten plötzlich zu einer internationalen Bedrohung wurden.⁴ Es gab drei Hauptgründe, die es rechtfertigten sich in diese Staaten einzumischen: Bewahrung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens und der Weltsicherheit, der Kampf gegen den Terrorismus und die Unterstützung und Versorgung der Menschen in unsicheren Gebieten.⁵ Daher gilt: “Minimizing the possibilities of failure by strengthening the capacities of the nation-states of the developing world has thus become one of the critical all-consuming strategic and moral imperatives of our terrorized time.”⁶ Rotberg fügt hinzu: “all [UN, international organisations, major powers, regional hegemonies and coalition of the willing] have a strategic and moral responsibility to intervene on behalf of beleaguered citizens and to reduce losses of life.”⁷ Mit dieser internationalen Rechtfertigung zur Intervention in fragilen Staaten stellt sich die Frage durch welche Merkmale diese Staaten charakterisiert sind. Folgt man dem Eingangszitat, so können fragile Staaten ihre Kernfunktionen nicht mehr ausführen. Aus der Literatur kann man folgende Kernfunktionen eines Staates zusammentragen: (1) Autorität besitzen, (2) legitim sein, (3) Sicherheit gewährleisten, (4) soziale Integration, sowie (5) Bereitstellen sozialer Dienstleistungen.⁸ Ich habe dem noch die Funktion hinzugefügt (6) wirtschaftlich stabil zu sein, da durch ökonomische Probleme andere Kernfunktionen nicht erfüllt werden können. Umso mehr Funktionen ein Staat nicht erfüllt, desto schwächer wird er. Die verschiedenen Stufen des Versagens werden innerhalb dieser Arbeit mit „schwach → fragil → gescheitert“ beschrieben. Ein *schwacher* Staat hat grundlegende wirtschaftliche Ein-

³ Andersen 2008: 8

⁴ Vgl. Andersen 2008: 7, vgl. Debiel et al. 2005: 2, vgl. Schneckener 2006: 2

⁵ Vgl. Andersen 2008: 8, vgl. Rotberg 2003: 30, vgl. Schneckener 2006: 4ff.

⁶ Rotberg 2003: 41seq

⁷ Ebd.: 31

⁸ Vgl. Schneckener 2006: 13, vgl. Stewart/Brown 2009: 3, 21

schränkungen oder interne Konflikte. „[They mostly] harbour ethnic, religious, linguistic, or other intercommunal tensions that have not yet, or not yet thoroughly, become overtly violent”.⁹ Des Weiteren bietet der Staat keine ausreichenden öffentlichen Güter. Diese sind Hauptbestandteil des sogenannten Gesellschaftsvertrags zwischen Regierenden und Regierten.¹⁰ Der Gesellschaftsvertrag ist die Erwartung der Bevölkerung an die Regierung, sie mit sozialen Diensten zu versorgen sowie Sicherheit zu gewähren. Rotberg erwähnt, dass Sicherheit die Hauptpriorität der öffentlichen Güter darstellt. Ein weiteres Merkmal, jedoch keine Ursache, eines schwachen Staates ist ein fallendes BIP pro Kopf.¹¹ Ein *gescheiterter* Staat ist die Extremform eines fragilen Staates. Die Gründe, warum ein Staat eine Kernfunktion nicht mehr ausführen kann, sind von Fall zu Fall unterschiedlich. Jedoch lässt sich sagen, dass meistens die lokalen Regierungen die Verantwortung für das Scheitern ihres Staates tragen.¹² Die folgenden Charakteristika und Indikatoren für fragile Staaten sind mehreren Modellen entnommen.¹³ Darunter findet sich auch der „State Failure Index“ des Fund for Peace. “The Fund for Peace is an independent, nonpartisan research and educational organization that works to prevent war and alleviate the conditions that cause conflict.”¹⁴ Der Index besteht aus zwölf Indikatoren aus denen ein jährliches Ranking von 177 Ländern berechnet wird. Man unterscheidet dann nach dem Schweregrad des Scheiterns mit “alert”, “warning”, “moderate” und “sustainable”. Die ersten drei Plätze des Ranking besetzen Somalia, Tschad und der Sudan. Die Indikatoren geben natürlich nur einen Überblick über die Situation. Umfassendere Informationen und Entwicklungen sind von Land zu Land unterschiedlich. Sie sollen nur helfen diese Entwicklung im Land zu beobachten sowie Hinweise für internationale Interventionen und Anstöße für nationale Reformprozesse zu geben. Am Beispiel der Côte d’Ivoire sollen nun die Kernfunktionen eines Staates dargestellt werden. Außerdem wird eine umfassende Analyse den Status des Landes bestimmen.

⁹ Rotberg 2003: 4

¹⁰ Ebd: 3

¹¹ Definition eines schwachen Staates: Vgl. Rotberg 2003: 4; Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der Gesamtwert aller hergestellten Waren und Dienstleistungen innerhalb der Grenzen einer Volkswirtschaft während eines Jahres. Das BIP pro Kopf nimmt den Gesamtwert und teilt ihn durch die Anzahl der Einwohner. Das BIP ist einer der wichtigsten Größen um ökonomische Leistung (und das Wirtschaftswachstum) einer Volkswirtschaft zu messen.

¹² Vgl. Stewart/Brown 2009: 23

¹³ Vgl. The Fund for Peace. Vgl. Esty et. al. 1995. Vgl. Schneckener 2006: 12ff. Vgl. Stewart/Brown 2009: 5-8, 16-21

¹⁴ The Fund for Peace

2.1 Autorität

Die Autorität des Staates bedeutet, dass er Kontrolle über alle Gebiete hat ohne jedoch seine Macht auszunutzen. Sollte die Regierung in dieser Funktion versagen, kann es sein, dass er keine Kontrolle mehr über das gesamte Staatsgebiet hat. Die Macht des Staates ist dabei meistens auf die Hauptstadt oder dem ökonomischen Zentrum konzentriert. Periphere Regionen unterliegen dann der Kontrolle nicht-staatlicher Akteure. Weitere Indikatoren des Autoritätsversagens sind: Konflikte, hohe Anzahl nicht-staatlicher Akteure (zum Beispiel „warlords“); hohe Kriminalitätsrate; Bedrohung der physischen Sicherheit von Teilen der Bevölkerung seitens der Regierung (zum Beispiel Deportationen) und politische Gewalt.¹⁵

Die Côte d'Ivoire zeichnete sich jahrzehntelang durch politische und ökonomische Stabilität aus. Als 1993 der frühere Präsident Félix Houphouët-Boigny starb, traten alte und neue Konflikte an die Oberfläche. Im Zuge der kommenden Wahlen im Jahr 1995 wurden ethnische Spannungen konstruiert um Oppositionsparteien gegeneinander auszuspielen. Dabei spielte vor allem die neue Regelung der *Ivoirité* eine große Rolle die unter Punkt 2.4 näher vorgestellt wird. Der Nachfolger Houphouët-Boignys, Konan Bédié, hatte immer mehr Schwierigkeiten über das Land zu herrschen. Seine Macht wurde eingeschränkt, da regionale Parteien zunehmend ihre Machtbasis durch ethnisch motivierte Mobilisierungen behaupteten. 1999 stürmten militärische Kräfte unter General Guéï den Regierungssitz und Bédié wurde abgesetzt. Guéï veranlasste neue Wahlen für 2000, bei denen er sich selbst als Kandidat aufstellte. Jedoch gelang es Laurent Gbagbo, der bis heute Präsident ist, das Amt für sich zu gewinnen.¹⁶ Mittlerweile waren aber die Spannungen im Land so groß, dass es Gbagbo nicht gelang eine stabile Regierung aufzubauen. Seine Autorität reichte nicht weiter als bis zur Mitte des Landes und der Norden kapselte sich immer mehr ab. Einige Soldaten fühlten sich zudem allein gelassen und arbeiteten unter sehr schlechten Bedingungen. Sie zogen sich in ihre Herkunftsregionen im Norden zurück und fingen an zu rekrutieren. Gbagbos Macht war zu der Zeit so limitiert, dass er nichts gegen die militärische Aufrüstung tun konnte und damit den Ausbruch des Bürgerkrieges am 19. September 2002 nicht aufhalten konnte. Der Norden stand komplett unter der Gewalt der Rebellengruppen, die sich die *Forces Nouvelles (FN)* nannten. „[The] country remained deeply divided between north and south, with periodic spurts of violence between rebel and government forces. Hundreds (thousands by some counts) of Ivorians died and 750,000 were displaced, while torture, rape, and extrajudicial killings, often targeting

¹⁵ Vgl. Stewart/Brown 2009: 3. Vgl. Schneckener 2006: 14

¹⁶ Allerdings ist nicht klar, ob er wirklich die Mehrheit hatte. Einige meinen, er hätte durch Wahlbetrug das Amt übernommen. (vgl. Konate 2004)

specific ethnic groups, were widespread.”¹⁷ Trotz mehrerer Friedensbemühungen nahm der Krieg praktisch erst 2007 ein Ende (mit dem Vertrag von Ouagadougou). In den fünf Jahren bestand faktisch eine Trennung des Landes entlang der „Zone de Confiance“.



Abbildung 1: Zone de Confiance¹⁸

In Folge des Friedensvertrags wurde Guillaume Soro, Anführer der Rebellentruppen, zum Premierminister ernannt. Seit drei Jahren ist es in der Côte d’Ivoire zu keiner größeren militärischen Auseinandersetzung gekommen und es wird versucht eine gesamte Abrüstung der militärischen Rebellengruppen zu erreichen. Allerdings sind die Fortschritte dahingehend nur sehr schwach. Noch immer beziehen die Rebellengruppen Waffen aus dem Ausland. Die Autorität über das gesamte Landesgebiet ist wahrscheinlich noch nicht ganz gegeben, aber die Regierung versucht in alle Landesteile vorzudringen um die Menschen zu unterstützen.¹⁹ „However, it remains unclear how much authority the rebel commanders have relinquished in practice, particularly as orders from Soro and other FN [Forces Nouvelles] leaders are sometimes disobeyed.”²⁰ Durch die Aufhebung der Zone können sich die Menschen nun auch wieder frei im Land bewegen.²¹

¹⁷ Freedom House 2010: 2

¹⁸ Wikimedia

¹⁹ Vgl. Robert/Caspers 2010: 67

²⁰ Freedom House 2010: 5

²¹ Vgl. Robert/Caspers 2010: 67

2.2 Legitimität

Legitimität kann in „Input-Legitimität“ und „Output-Legitimität“ unterschieden werden - Erstere ist das Recht und die Fähigkeit der Bevölkerung am politischen Prozess teilzunehmen. Diese Rechte sind in den „Bürgerrechten“ (CP) festgeschrieben. Sie umfassen unter anderem das Recht auf Leben, Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Wahlrechte und das Recht auf eine faire Verhandlung.²² Die Output-Legitimität beschreibt, wie der Staat seine Verpflichtungen ausführt, die die Bevölkerung von ihm erwarten (also soziale Dienstleistungen bereitstellen, für Sicherheit sorgen usw.). Daran ist besonders, dass der Staat nicht unbedingt demokratisch sein muss um eine hohe Output-Legitimität zu erreichen. Legitimität beschreibt außerdem die Stabilität politischer Institutionen, die Rechtsstaatlichkeit und mit welcher Qualität der Staat verwaltet wird.²³ Ein Versagen der Legitimität heißt: eingeschränkte politische Freiheiten (zum Beispiel die Meinungsfreiheit); Exklusion von politischen Prozessen; Unterdrückung der Opposition; Wahlbetrug; Menschenrechtsverletzungen; keine Akzeptanz der Regierung seitens der Bevölkerung; keine Unabhängigkeit der Judikative; Korruption und Vetternwirtschaft²⁴; starke Kontrolle der Regierung über das Militär; Kontrolle der Medien oder ganz einfach: die Abwesenheit von Bürgerrechten.²⁵ Ein hilfreiches Instrument um die politischen Freiheiten einer Bevölkerung zu demonstrieren, ist der „Freedom House Index“. „Freedom House is an independent watchdog organization that supports the expansion of freedom around the world. Freedom House supports democratic change, monitors freedom, and advocates for democracy and human rights.“²⁶ Jedes Jahr wird eine Länderevaluierung publiziert, „Freedom in the World“, die die zivilen und politischen Rechte analysiert. Nach dieser Statistik werden Bewertungen von 0 bis 7 abgegeben, wobei 0 sehr schwaches Auftreten bzw. „nicht frei“ heißt, und 7 bedeutet damit starkes Auftreten oder „frei“.

Die Côte d'Ivoire schnitt im Ranking 2010 wie folgt ab: *Accountability and Public Voice* - 2,39; *Civil Liberties* - 2,86; *Rule of Law* - 2,44; *Anticorruption and Transparency* - 2,02. Die niedrigen Werte sind vor allem auf die verbreitete Korruption und die nicht-legitime Regierung zurückzuführen. Was heißt das im Detail? Theoretisch hätte es die letzten Präsidentschaftswahlen 2005 geben müssen. Es gab mehrere Gründe für das Nicht-Zustandekommen der Wahlen. Zum Einen, weil zu dieser Zeit die Frage der Wählerschaft nicht geklärt war.

²² The International Covenant on Civil and Political Rights was adopted by the United Nations and came into force in 1976. Vgl. OHCHR

²³ Vgl. Schneckener 2006: 14

²⁴ Vgl. Ebd.: 14f

²⁵ Vgl. Stewart/Brown 2009: 3

²⁶ Freedomhouse.org

Alle Wähler hätten beweisen müssen, dass sie und die Eltern Ivorer sind. Aufgrund fehlender Geburtsurkunden und schlechter Organisation, sowie politischen Ausschluss vor allem der Menschen im Norden konnten die Wahlen nicht vorbereitet werden. Wie sich heute vermuten lässt, ist es auch ein gewisser „Unwille“ der derzeitigen Regierung neue Wahlen abzuhalten. Siebenmal wurde der Wahltermin schon verschoben. „Obwohl [Gbagbo] nur einmal gewählt [wurde], absolviert er inzwischen sein zweites Mandat und hat durch die Teilnahme an den Wahlen die Chance auf eine dritte Amtszeit. Da er bisher seiner Wiederwahl nicht sicher sein konnte, hatte er gute Gründe, den Wahltermin weiter zu verschieben.“²⁷ Auch der Premierminister Soro hat ein Interesse daran die Wahl hinauszuzögern. Als Repräsentant der Rebellengruppe *Forces Nouvelles* aus dem Norden hat er keine eigentliche Partei, die hinter ihm steht. Bei einer Neuwahl wäre es fraglich, ob er sich überhaupt zur Wiederwahl stellen könnte. Die politische Stabilität befindet sich damit eher in einem „Schwebezustand“, der so von den Politikern akzeptiert wird, denn es ist besser so als die eigene Macht ganz zu verlieren.²⁸ „Although the 2007 OPA [Ouagadougou Political Agreement] have improved governance, reduced violence, and enabled the registration of millions of new voters, most leading actors across the political spectrum display more concern for their personal well-being than to democratic institutions and governance.“²⁹ 52% der Ivorer sind unzufrieden mit der derzeitigen Regierung. Vor allem im Norden missbilligen die Menschen die Regierung Gbagbo/Soro.³⁰ Soro, der nach dem Friedensvertrag von 2007 die Rebellengruppen und den Norden in der Regierung repräsentieren soll, hat auch nur eine oberflächliche Position. Zunächst wird er nicht mehr von seinen ehemaligen Kollegen und den Menschen im Norden unterstützt, da sie sich durch seine Zusammenarbeit mit Gbagbo verraten fühlten. Zudem ist Soro's Macht innerhalb der Regierung extrem eingeschränkt. Die eigentlichen Entscheidungen trifft immer noch Gbagbo.³¹ In Bezug auf die Freiheit der Medien wurde festgestellt, dass die Côte d'Ivoire auch hier wieder abhängig ist von der Regierung. Obwohl Medienfreiheit offiziell existiert, sieht die Praxis so aus, dass zum Beispiel die größte Radiostation von der Regierung kontrolliert wird. Das Radio gilt als wichtigste Informationsquelle im Land. Außerdem sind die Bürgerrechte der Menschen extrem limitiert. In dem Unterpunkt „Protection from state terror, unjustified imprisonment, and torture“ erlangt die Côte d'Ivoire nur 1.88 Punkte des Freedom House Index. Vor allem während des Bürgerkrieges wurden Menschenrechtsverletzungen gemeldet. „Sexual violence, torture, pillaging, extra judicial killings, and kidnappings were fre-

²⁷ Robert/Caspers 2010: 68

²⁸ Vgl. Ebd.

²⁹ Freedom House 2010: 2

³⁰ Vgl. Ebd.: 5

³¹ Vgl. Ebd.: 6

quent, peaking between 2002 and 2004.³² Darüber hinaus flohen circa 750.000 Menschen in dieser Zeit in die Nachbarländer. Die Zahl dieser *Internally Displaced Person* ist ein Indikator des State Failure Index. Ein weiterer Hinweis für das Versagen der Legitimität ist die Abhängigkeit der Judikative. Diese steht unter extremem Einfluss des Militärs und der Regierung. Gerade bei politisch sensiblen Themen verfolgt das Gericht eher die Interessen der Exekutive.³³ Ein weiteres großes Problem stellt die Landverteilung dar. Die Frage wem welches Land gehört erzeugt seit einigen Jahren inter-ethnische Spannungen, vor allem im Westen des Landes. Während der Zeit Houphouët-Boigny's wurden Migranten meistens bevorzugt. Eine wichtige Regelung war damals, dass jeder Land besitzen darf, wenn er oder sie es bewirtschaftet. In den 80ern waren mittlerweile 41% der Arbeitskräfte Nicht-Ivorer. Da Staatseingriffe eher sporadisch waren, arrangierten sich die lokalen Kommunen selbstständig. „[There was] the creation of a whole new repertoire of land and labour relationships: outright sale, sale with continuing social obligations and/or claimed rights of reversion, various forms of sharecropping, ‘pledging’ of land for loans, informal tenancies, familial labour arrangements and wage labour contracts”.³⁴ Die Landaufteilung zwischen Einwanderern und lokaler Bevölkerung wurde in den letzten 15 Jahren auch zur politischen Mobilisierung verwendet, vor allem von der FPI, Gbagbos Partei. Als die Menschen nach dem Bürgerkrieg wieder in ihre Heimat zurückkehrten, war es nicht selten, dass sie ihr Grundstück neu bewohnt vorfanden. Es war unklar, wem nun das Land gehörte, da durch informelle Vereinbarungen keine Landtitel ausgestellt wurden. Gerade Einwanderer waren der Annahme, dass ihnen das Land gehörte, während es sich eigentlich nur um eine Pacht handelte. 1998 wurde ein neues Gesetz verabschiedet, welches Gewohnheitsrechte zu formellen Landtitel konvertieren soll. Jedoch ist die Umsetzung dieser Regulation ineffizient und im Prinzip nicht vorhanden. Bis 2009 wurde nicht ein einziger Landtitel ausgestellt.³⁵ Aufgrund der Verwirrungen um informelle Rechte und Auseinandersetzungen mit Einwanderern, wurde das Gesetz 2002 erweitert. Es erlaubt Nicht-Ivorer, die vor 1998 Land besessen haben, einen offiziellen Landtitel zu erwerben.³⁶ Da die Probleme und Streitigkeiten über Landbesitz weiter anhalten, wird klar mit welcher Ineffizienz und Unfähigkeit die Judikative arbeitet. Der letzte Indikator zum Legitimitätsversagen ist die Korruption. Laut Transparency International's 2009 „Corruption Perception Index“ rangiert die Côte d'Ivoire auf Platz 154 von 180 Ländern.³⁷ „A lack of effective and inde-

³² Freedom House 2010: 8

³³ Vgl. Ebd.: 13

³⁴ Crook et al. 2007: 32

³⁵ Vgl. McCallin 2010

³⁶ Vgl. Freedom House 2010: 15

³⁷ Vgl. Transparency International 2009

pendent oversight, opacity in the use of revenue from key sectors such as cocoa and oil, a general atmosphere of impunity, and extensive extortion by armed actors have fuelled both petty and grand corruption.”³⁸ Im Jahr 2008 hat die Regierung zwar zum ersten Mal Einnahmen und Ausgaben für den Kakaosektor veröffentlicht, aber diese Aussagen sind nur halb so wertvoll, wenn die Daten des privaten Sektors weiterhin geheim bleiben.³⁹ Anhand dieser Informationen erkennt man, dass die Côte d’Ivoire in dieser Staatsfunktion eindeutig versagt hat, und zwar auf allen Ebenen. Die Indikatoren würden sich sicherlich verbessern, wenn Wahlen stattgefunden hätten, dennoch sind die politischen Rechte der Menschen extrem eingeschränkt. Eine neue Regierung müsste im Prinzip die komplette Gewaltenteilung neu organisieren, sowie Korruption bekämpfen, die Rechtsstaatlichkeit wiederherstellen und die Menschenrechte bewahren.

2.3 Sicherheit

Die physische Sicherheit der Bevölkerung ist ein immer währendes „Muss“, sowohl innerhalb des Staates als auch an seinen Grenzen zu anderen Ländern.⁴⁰ Dennoch sollte es eine Trennung zwischen Polizei und Militär geben. In der Literatur wird immer wieder die Notwendigkeit der Sicherheit unterstrichen. Wenn sie nicht gegeben ist, gibt es eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein Staat schwach bzw. fragil wird. Nicht jeder zivile Konflikt zu Fragilität, jedoch ist es ratsam auch solche Situation zu beobachten um weitere Konflikte zu vermeiden.⁴¹

“A culture of impunity continues to dominate the political landscape, while a proliferation of small arms fuels further rights abuses. Democratic civilian control over the security forces is weak, and parastatal armed groups frequently carry out extortion and violence against the population.”⁴² In der Côte d’Ivoire ist seit dem Friedensabkommen 2007 die Sicherheitslage relativ stabil. Wie aber dieses Zitat aus dem Freedom House Report zeigt, waren die Programme zur Abrüstung und Entwaffnung, vor allem der Rebellengruppen, noch nicht erfolgreich. Sowohl die staatliche Armee als auch die Forces Nouvelles beziehen Waffen aus dem Ausland. Darüber hinaus ist der Status der Straflosigkeit ein hohes Sicherheitsrisiko im Land. Gerade im Norden, der lange Zeit nicht unter zentraler Staatsgewalt stand, ist der gerichtliche

³⁸ Freedom House 2010: 16

³⁹ Vgl. Ebd.

⁴⁰ Vgl. Schneckener 2006: 14

⁴¹ Vgl. Rotberg 2003: 29

⁴² Freedom House 2010 : 3

als auch der legislative Arm der Regierung praktisch nicht vorhanden. Eine direkte Konflikt- oder Kriegsbedrohungen für die Bevölkerung ist nicht gegeben, dennoch gibt es immer wieder Meldungen zu Folter und willkürlichen Übergriffen.⁴³

Die derzeitige, relativ stabile Lage muss man jedoch kritisch einschätzen. Da neue Wahlen in Zukunft anstehen und diese eine hohe Wahrscheinlichkeit politischer Spannungen mit sich tragen, wird auch die Wahrscheinlichkeit gewalttätiger Konflikte erhöht. Da aber sowohl die *Forces Nouvelles* als auch die Regierungstruppen noch immer stark bewaffnet sind, geht daraus ein unmittelbares Sicherheitsrisiko hervor.

2.4 Soziale Integration

Stewart und Brown (2005) beschreiben diesen Punkt mit „Horizontalen Ungleichheiten“. Das bedeutet Ungleichheiten zwischen Gruppen mit verschiedenen kulturellen Hintergründen. Das kann Unterschiede auf sozialem, ökonomischen, politischen und kulturellem Level bedeuten und führt normalerweise zu sozialer Exklusion. Zu einem bestimmten Grad kann daraus Fragilität entstehen, da die ausgeschlossenen Gruppen eingeschränkten oder keinen Zugang zu sozialen Dienstleistungen haben. Darüber hinaus, kann die Legitimität bedroht sein, wenn Teile der Bevölkerung nicht partizipieren können. Wenn Wahlrechte eingeschränkt werden, kann die Akzeptanz der Regierung schwinden. Es ist allerdings unklar, wie groß diese Gruppen oder wie groß die Ungleichheiten sein müssen bis man von sozialer Exklusion sprechen kann.

Zu Zeiten Houphouët-Boigny's herrschte relative Integration. Durch sein System der „co-optation“ integrierte der Präsident alle großen ethnischen Gruppen. „Co-optation“ bedeutet, dass Houphouët-Boigny verschiedene Leute aus unterschiedlichen ethnischen Gruppen in bestimmte Machtpositionen berief. Dadurch wurde die Bevölkerung „zufrieden gestellt“, denn die Machthaber bzw. die „Elite“ konnte die ökonomische und wirtschaftliche Macht seiner ethnischen Gruppe fördern. Der Präsident nutzte seine Elite zur Kontrolle der ländlichen Gebiete, um seine lokale Machtbasis zu stärken und seine politische Legitimation durch Güter und Ressourcen vom Zentrum in die Peripherie zu steuern. Nach seinem Tod konnte dieses System nicht mehr aufrecht erhalten werden. Die politische Elite kehrte wieder zu ihrer lokalen Machtbasis zurück aus deren Ecken sie nun einen ethnisch konstruierten Wahlkampf führten. In den zwei Jahren bis zu nächsten Präsidentschaftswahl (1995) erlebte die Gesellschaft

⁴³ Vgl. Amnesty International: Amnesty Report 2008

eine ethnische Mobilisierung und Hetze. Der Norden sei muslimisch und die dort ansässige Partei (RDR) würde nur muslimische Interessen vertreten. Die südliche Partei, FPI, stellte sich gegen die Migranten um möglichst viele Wählerstimmen im Süden zu erlangen, da es dort noch immer Konflikte zwischen Migranten und Einheimischen gab. Die PDCI verlor zunehmend Einfluss im Norden und erste Spaltungen zwischen Nord und Süd ließen sich erkennen. Bédié kreierte dann eine neue Richtlinie, die er *Ivoirité* nannte. Diese ist bis heute umstritten und wahrscheinlich einer der Hauptgründe für den Ausbruch des Bürgerkriegs im Land. Sie stellt allerdings nur die Spitze des Eisbergs ethnischer Mobilisierung dar. *“Ivoirité is not a law, it is a nature, a quality in the midst of brotherhood and humanism, a behaviour, an attitude, which aims at the radiation of our collective identity, and the affirmation of our independence amongst national and international sovereignties.”*⁴⁴ Daraufhin folgte das Wahlrecht von 1994, das besagte, dass nur derjenige wählen kann, der beweisen kann, dass er oder sie selbst und beide Elternteile in der Côte d’Ivoire geboren sind. Neben der Tatsache, dass dadurch alle Migranten und Zugewanderte (auch zweiter Generation) von der Wahl ausgeschlossen wurden, betraf das Gesetz auch Präsidentschaftskandidaten.⁴⁵ Bei den Wählerregistrierungen für die Wahlen 1995 und 2000 wurde das Gesetz teilweise auch gegen Muslime aus dem Norden angewandt. Die soziale Spaltung im Land war dann nicht nur in den Köpfen der Menschen, sondern durch eine räumliche Teilung des Landes verankert, die *Zone de Confiance*.⁴⁶ *“As one observer noted, Cote d’Ivoire comes close to a textbook example of violent politicization of ethnicity. Ethnic and geographic divisions lay at the root of the civil war, often overlapping with religious demography, though the latter was not a key basis for violence.”*⁴⁷ Seit 2007 gibt es diese Richtlinie zwar nicht mehr, aber man bekommt eine Wahlerlaubnis nur dann, wenn man beweisen kann, dass man selbst und die Eltern Ivorer sind. Auch wenn die muslimische Bevölkerung genauso ein Anrecht auf eine Geburtsurkunde und die Wahlberechtigung hat, werden gerade für diese Gruppen die finanziellen Mittel der Regierung knapp. Bei der Ausstellung von Urkunden und administrativem Personal lenkt das Finanzministerium die Ressourcen zu Gunsten Gbagbos. Benachteiligt wird dadurch der Norden oder Menschen aus dem Norden, die im Süden leben. Gbagbo möchte deren Wählerschaft möglichst gering halten, dass im Falle einer Wahl seine eigene Wählerschaft mehr Stimmen zählt.⁴⁸ Durch solche korrupten Aktionen, werden Bevölkerungsgruppen bewusst aus dem politischen Leben ausge-

⁴⁴ „Bédié pronounced those words while he was on an Official Tour in Mankono North-West Côte d’Ivoire on August 12 1995.” In: Konate 2004

⁴⁵ Im Zuge der Friedensbemühungen 2005 in Pretoria erhielt Gbagbo sein passives Wahlrecht zurück. Vgl. France Diplomatie 2006

⁴⁶ Siehe 2.1

⁴⁷ Bertelsmann Stiftung 2010: 18

⁴⁸ Vgl. Freedom House 2010: 5f

schlossen. Daraus folgt automatisch nicht nur ein Versagen dieser Staatsfunktion, sondern auch eine Schwäche der Legitimität.

2.5 Wirtschaft

Ein "Wirtschaftsplus" des Staates wird in der Literatur nicht explizit als Kernfunktion angesprochen. Ich halte diesen Punkt allerdings für sehr relevant, da wirtschaftlicher Gewinn nötig ist, damit der Staat alle anderen genannten Funktionen überhaupt ausführen kann, speziell das Bereitstellen sozialer Dienstleistungen. Dieser Punkt beschreibt somit das Wirtschaftswachstum, Auslandsverschuldung, wie viel das Land investiert und wie viel es verdient (durch Steuern oder Exporte). Es soll die Fähigkeit des Staates demonstrieren, das Land „am Laufen“ zu halten. Die Frage ist, ob ein Mangel an Finanzen zu Fragilität führen kann? Kurzfristig würde es den Staat wahrscheinlich schwächen, aber langfristig kann Geldmangel ernsthaft und nachhaltig die Stabilität des Staates schädigen. Wenn nicht genügend Geld für das Wohlbefinden der Bevölkerung ausgegeben werden kann, aber dennoch andere Prioritäten der Machthaber finanziert werden, die nicht mit denen der Menschen konform laufen, dann gibt es Konfliktpotential. „[For undemocratic states,] decreasing and low GDP per capita levels [... were] almost as strong an indicator of failure as infant mortality levels”.⁴⁹

Die Côte d'Ivoire ist eines der höchstverschuldeten Länder dieser Welt.⁵⁰ Das Land ist daher kontinuierlich Rückzahlungen an seine Gläubiger vorzunehmen und Bedingungen zu erfüllen. Jedoch war das nicht immer so. Zwischen 1960 und 1987 war die Côte d'Ivoire der größte Produzent von Kaffee und Kakao weltweit.⁵¹ Es gab keine Außenverschuldung. Die wirtschaftlichen Entwicklungen waren besonders interessant für die internationale Gemeinschaft, da kaum ein anderes Land mit einer Planwirtschaft ein solches Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatte.

In den frühen 80er Jahren kollabierten die Rohstoffpreise für Kaffee und Kakao. Da Houphouët-Boigny bis 1989 die Erzeugerpreise nicht anpasste, brach die lokale Wirtschaft komplett zusammen.⁵² Durch die finanziellen Probleme des Staates intervenierten Weltbank und der

⁴⁹ Vgl. Esty et. al. 1995: 9

⁵⁰ The World Bank 2010

⁵¹ Vgl. Crook 1989: 208

⁵² 1978 fiel der Preis für Kakao auf 25% seines Wertes. (Vgl. Crook 1990: 649) Im Prinzip hätte sofort eine Anpassung der Erzeugerpreise durch die *Caisse de Stabilisation* erfolgen müssen. Dennoch verpasste oder ignorierte FHB diese Tatsache. Das Problem war nun, dass die Caisse die Farmer für die Verluste entschädigen musste und rutschte damit selbst ins Minus. Der Erzeugerpreis lag bei C.F.A. 700 und der Weltmarktpreis bei C.F.A. 350. Die Differenz musste die Caisse de Stabilisation jedem Bauern auszahlen und alle Ersparnisse des

Internationale Währungsfond (IWF) mit Strukturanpassungsprogrammen (SAP), die die Wirtschaft wieder ankurbeln sollten. Die neoliberale Ausrichtung der Programme forderte Marktöffnung und Abschaffung des „marketing boards“. 1990 konnte der Präsident seine Farmer nicht mehr vor der Marktöffnung schützen. Die Folge dieser Wirtschaftskrise waren soziale Missstände, Arbeitslosigkeit in den Städten und ein rasantes Bevölkerungswachstum lasteten schwer auf den Kapazitäten des Landes.

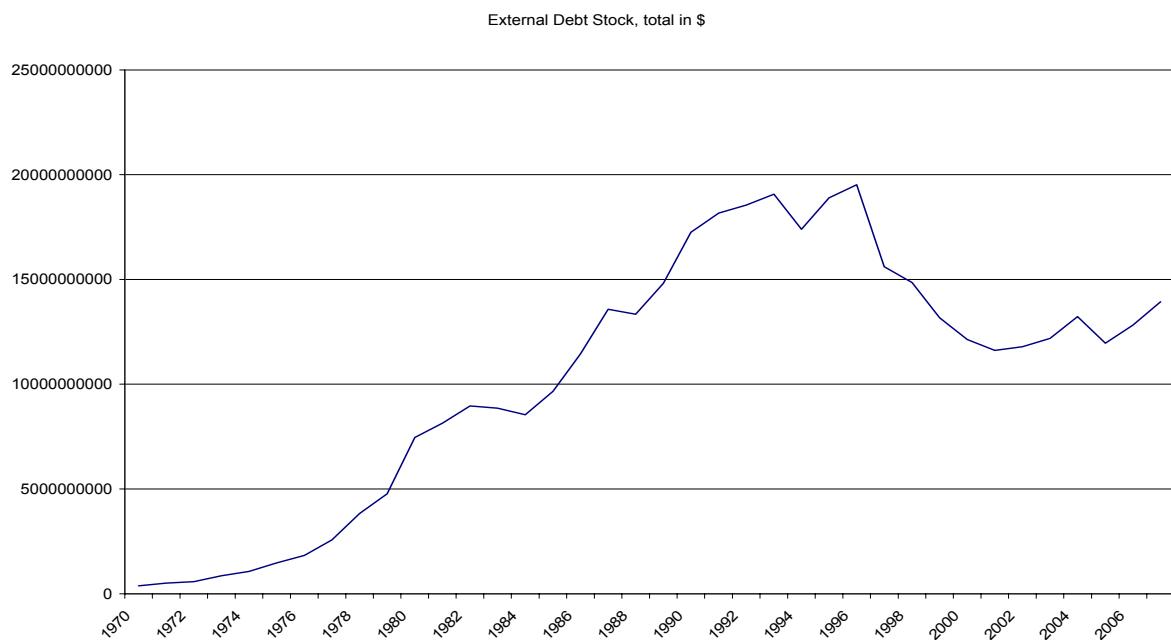


Abbildung 2: Außenverschuldung der Côte d'Ivoire, 1970-2006⁵³

Die Außenverschuldung nahm durch die SAPs Anfang der 80er stark zu. Während sich die Wirtschaft in der zweiten Hälfte langsam erholte, vor allem durch gestiegene Kakao- und Kaffeepreise am Weltmarkt, litt die Bevölkerung unter den sinkenden Ausgaben für soziale Dienstleistungen. Für 2004 schreibt Ogunmola: “The average inflation rate is now 30% while economic growth has shrunk from 2.4% to 1.4% in 2004 and worst still, the Bank has suspended most of its on-going projects in Côte d'Ivoire [...]. The protracted crises are gradually crippling the economy and has bent the economy on its knees”.⁵⁴ Aufgrund der starken Abhängigkeit von Kaffee- und Kakaopreisen ist das Land besonders anfällig für Fluktuationen

Staates verschwanden innerhalb weniger Jahre. Erst 1989 wurde der Erzeugerpreis dann auf C.F.A. 200 runtergesetzt.

⁵³ The World Bank 2009. Abbildung von Autorin erstellt. Die Weltbank definiert Außenverschuldung wie folgt: “Total external debt is debt owed to nonresidents repayable in foreign currency, goods, or services. Total external debt is the sum of public, publicly guaranteed, and private nonguaranteed long-term debt, use of IMF credit, and short-term debt. Short-term debt includes all debt having an original maturity of one year or less and interest in arrears on long-term debt. Data are in current U.S. dollars.” The World Bank: World Development Indicators. External debt stocks, total (DOD, current US\$).

⁵⁴ Ogunmola 2007: 119. Jeune Afrique In: Ebd.

des Weltpreises. Die Kakaoproduktion des Landes steuert derzeit 40% zur globalen Produktion bei. Die Einnahmen betragen jährlich ungefähr US\$1,4 Milliarden.⁵⁵ Die Wirtschaftsleistung des Staates ist zudem stark durch korrupte Machenschaften eingeschränkt. „Although private companies comprise the core of the economy, several important state companies continue to exist, including in the lucrative oil sector, and are not sufficiently regulated to minimize opportunities for corruption.“⁵⁶ Trotz allem stieg das BIP pro Kopf in den Jahren 2005 – 2008 von \$850 auf \$1137.⁵⁷

2.6 Soziale Dienstleistungen

Soziale Dienstleistungen sollten vom Staat bereitgestellt werden. Sie beinhalten unter anderem die Arbeits-, Gesellschafts-, Wirtschafts-, Bildungs- und Umweltweltpolitik, sowie die Bereitstellung von Wasser und Sanitäreinrichtungen, einer Verkehrsinfrastruktur und Energieversorgung. Des Weiteren beschreiben sie die Ressourcenverteilung des Staates.⁵⁸ Diese spiegelt sich in den ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten der Menschen wider (ESC).⁵⁹ Zu diesen Rechten gehören das Arbeitsrecht, das Recht auf Gesundheit, Bildung, einem angemessenen Lebensstandard, Familienleben, sozialer Sicherheit und dem Recht am kulturellen Leben teilzunehmen. Wenn der Bevölkerung diese Rechte versagt bleiben, dann scheitert der Staat in der Funktion soziale Dienstleistungen bereitzustellen. Die Crise Working Group nennt es auch “failure in service entitlements”.⁶⁰ Das Scheitern dieser Funktion kann man durch den Human Development Index (HDI) messen. Dieser Indikator misst die Lebenserwartung (als Zeichen für die Gesundheit der Bevölkerung), die Alphabetenrate und die Einschreibungsrate auf Grundschulebene (Bildungsstand der Menschen), sowie dem BIP pro Kopf (als Zeichen für den Lebensstandard). Der HDI bietet die Grundlage internationaler Ländervergleiche und Beobachtungen zur Entwicklung der einzelnen Staaten. Je niedriger der Wert, umso schlechter die Lebenslage der Bevölkerung. Daraus lässt sich schließen, wie sehr ein Land in der Lage ist, die Grundbedürfnisse seiner Bürger zu befriedigen. Kritische Stimmen melden allerdings, dass es wohl kaum möglich sei, menschliche Entwicklung an ein paar Indikatoren fest zu machen. Darüber hinaus wird die Universalität dieser Grundbedürfnisse in

⁵⁵ Freedom House 2010: 16

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ The World Bank (2009): World Bank Indicators. GDP per capita (current US\$)

⁵⁸ Vgl. Schneckener 2006: 14

⁵⁹ The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ESC) was adopted by the United Nations and came in force in 1976. Almost all countries have signed it and the majority ratified the contract. Vgl. OHCHR

⁶⁰ Vgl. Stewart/Brown 2009: 3

Frage gestellt. Außerdem, gibt ein Indikator immer nur einen durchschnittlichen Wert an und beachtet nicht die lokalen Unterschiede. Der HDI ist jedoch eine vielzitierte Quelle und überzeugt mit einer aktuellen und umfangreichen Datensammlung, sodass er auch in dieser Arbeit als Datenquelle dient. Ein weiterer Faktor, der die Lebensbedingungen der Menschen verdeutlichen kann, ist die Kindersterblichkeit. Sie gibt Hinweise in Bezug auf Gesundheitszustände, sanitäre Bedingungen, Zugang zu sauberem Wasser und sozialen Einrichtungen. Die Kindersterblichkeitsrate könnte ein guter Indikator sein um fragile oder schwache Staatlichkeit zu zeigen.⁶¹ Wie eben erwähnt, ist auch die Ressourcenverteilung des Staates eine Dienstleistung, die den Transfer der Gewinne des Staates auf die Menschen beschreibt. Jedoch können Korruption und Vetternwirtschaft diesen Prozess stören. Die Legitimität des Staates kann dadurch in Frage gestellt werden, wie bereits unter 2.2 diskutiert wurde. Der Staat soll zudem eine Wirtschaft betreiben, in der die Menschen durch Arbeit ein Einkommen erzielen, mit dem sie ihren Lebensstandard erhalten. Versagt der Staat, entsteht Arbeitslosigkeit. In Entwicklungsländern, wo die Landwirtschaft die größte Einkommensquelle darstellt, kann durch niedrige Preise und fehlende Absatzmärkte das Einkommen zu gering sein um Familien ernähren zu können. Ein großer informeller Sektor und bedeutende Einkommensungleichheiten sind Zeichen dieser Misswirtschaft. Einkommensdifferenzen können zudem auf die Existenz einer Elite bzw. einer ökonomischen Exklusion bestimmter Bevölkerungsteile hinweisen. Anhand des Gini-Index ist es möglich, diese Kluft zwischen Reichen und Armen zu messen.

Beim HDI Ranking ist 0 der niedrigste und 1 der höchste Wert. Die Côte d'Ivoire liegt mit einem Wert von 0,484 derzeit auf dem 163. Platz von 182 Ländern. „Between 1990 and 2007 Côte d'Ivoire's HDI rose by 0.26% annually from 0.463 to 0.484 today“⁶² Die einzelnen Werte zu Bildung, Gesundheit und Lebensstandard werden dann im nächsten Kapitel untersucht. Die Kindersterblichkeitsrate sank seit 1990 von 150 Kindern unter 5 Jahre (bei 1000 Lebendgeburten) auf 114 in 2008.⁶³ Daran ist eine positive Tendenz erkennbar, dass sich die Lebensumstände der Bevölkerung verbessern. Jedoch ist der HDI sehr niedrig und die Kindersterblichkeitsrate noch immer sehr hoch, sodass anhand dieser Daten davon auszugehen ist, dass der Staat mit seinen sozialen Dienstleistungen die Menschen nicht erreicht.

Der Wert des Gini Index lässt vermuten, dass die Ressourcenverteilung im Land nur bestimmten Gruppen zugute kommt. Bei perfekter Gleichverteilung der Ressourcen wäre der Index 0, bei vollkommener Ungleichverteilung steht er bei 100. Im Jahr 1995 lag die Côte d'Ivoire bei

⁶¹ Vgl. Esty et. al. 1995: 9

⁶² UNDP 2009

⁶³ MDG Indicators

36,7. Ein paar Jahre später, 2002, ist er extrem angestiegen, auf 44,6.⁶⁴ Der Anstieg dieses Werts ist mit der politischen Spaltung des Landes zu erklären. Da der Norden sich zunehmend vom Süden abspaltete, wurde das Gewaltmonopol der Regierung auf den Süden eingeschränkt. Demnach war die nördliche Bevölkerung von sozialpolitischen Leistungen der Regierung abgeschottet. Ein weiterer Indikator der ESC ist das Recht auf Arbeit. Der Staat muss ein wirtschaftliches Umfeld schaffen, in dem die Menschen arbeiten können. Der informelle Sektor der Côte d'Ivoire lag 1999/2000 bei 39,9% des BIP. Das liegt leicht unter dem gesamtafrikanischen Durchschnitt von 42%.⁶⁵ Ein so hoher Wert lässt darauf schließen, dass es formelle Arbeit entweder nicht gibt oder sie zu geringfügig bezahlt wird. Anhand dieser Indikatoren stellt man fest, dass sich die ivorische Bevölkerung in ärmlichen Zuständen befindet und der Staat seine sozialpolitischen Aufgaben nicht erfüllt.

Anhand der einzelnen Kernfunktionen, die ein Staat zu erfüllen hat, lässt sich deutlich erkennen, dass die Côte d'Ivoire fast jede dieser Funktionen nicht oder nur unzureichend erfüllt. Die Tendenzen gehen zwar alle seit dem Ende des Bürgerkriegs 2007 in eine positive Richtung (außer der Legitimität), dennoch sind die Zahlen schwach und viele Menschen befinden sich in Armut. Die Côte d'Ivoire ist damit ein fragiler Staat. Sie befindet sich im Ranking des State Failure Index 2010 auf dem 12. Platz mit dem Status „alert“. Der Staat ist allerdings nicht gescheitert, weil es ein Mindestmaß an Funktionen gibt, die erfüllt werden. Vor allem im ökonomischen Bereich spielt die Côte d'Ivoire durch den Anbau von Kaffee und Kakao eine wichtige Rolle. Jedoch profitieren Bauern nur geringfügig von den Gewinnen. Die Autorität der Gbagbo Regierung ist zwar nicht komplett wiederhergestellt, aber die Spaltung des Landes ist aufgehoben und administrative Aufgaben werden auch im Norden wieder übernommen. Die physische Sicherheit der Menschen ist derzeit gewährleistet, da es zu keinen größeren gewalttätigen Auseinandersetzungen gekommen ist. Dennoch bleibt die Lage gespannt durch die kontinuierliche Waffenzufuhr aus dem Ausland und den schwachen Fortschritten was die Entwaffnung der Rebellen betrifft. Der HDI zeigt, dass die Menschen einen schlechten Zugang zu Bildung und Gesundheitseinrichtungen haben. Ihr Lebensstandard ist gering und es herrscht Armut. Welche Strategien die Armut der Menschen reduzieren kann, ist Hauptthema dieser Arbeit. Gerade unter den genannten strukturellen Schwierigkeiten eines fragilen Staates, gilt es zu überlegen welche Maßnahmen sinnvoll wären. Was aber genau Armut ist und in welcher Form die Ivorer davon betroffen sind, soll im folgenden Kapitel analysiert werden.

⁶⁴ CIA World Factbook

⁶⁵ Schneider 2002: 5. Zum Vergleich, der informelle Sektor in Deutschland betrug 16,3% des BIP.

3 Was ist Armut?

Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, da Beschreibungen und Messungen teilweise sehr unterschiedlich sind. Ist Armut monetär? Ist es ein Mangel an materiellen Gütern oder etwas ganz individuelles? Kann man sagen jemand ist arm, auch wenn er oder sie sich nicht arm „fühlt“? Die verschiedenen Ansätze sollen in diesem Kapitel kurz vorgestellt werden. In Folge wird überlegt, wie Armut überhaupt entstehen kann. Danach gehe ich wieder zurück zur Côte d’Ivoire und versuche Armut in diesem speziellen Fall darzustellen.

3.1 Die Definitionen

Armut ist ein viel diskutiertes und recherchiertes Thema und man findet zahlreiche Definitionen und Erklärungen. Durch die Vielfalt unterscheiden sich die Statistiken und Berichte der einzelnen Organisationen erheblich. Einigkeit herrscht allerdings darüber, dass Armut ein multidimensionales Phänomen ist. Das heißt, dass Armut nicht allein durch einen Indikator bestimmt werden kann, sondern ein komplexes Problem darstellt, dessen Ursachen weitreichend sind. Im Grunde unterscheidet man zwischen „absoluter Armut“ und „relativer Armut“. Absolute Armut heißt, dass Menschen bestimmte Grundbedürfnisse nicht decken können. Das wird durch Armutsgrenzen gemessen, die von der Weltbank festgelegt sind. Die derzeitige Armutsgrenze wurde auf US\$ 1,25/Tag festgelegt. Menschen, deren Einkommen unterhalb dieses Betrags liegen, gelten als arm. Wenn man nun bedenkt, dass es auch arme Personen gibt, die mehr als US\$ 1,25 pro Tag verdienen, muss man sich fragen wie nützlich diese Armutsschranken wirklich sind. Die absolute Armutsschranke wird meistens nur für Messungen in Entwicklungsländer herangezogen. Für Armutsmessungen in anderen Staaten misst man die relative Armut. Relative Armut berechnet den Lebensstandard und das Einkommen einer Person in Relation zu dem, was in seiner Gesellschaft „normal“ ist. Wenn der Lebensstandard einer Person weit unter dem Durchschnitt liegt, gilt sie als arm. Das Einkommen kann aber mehr als US\$ 1,25 pro Tag betragen. Das heißt, dass relative Armut in jedem Land unterschiedlich sein kann.⁶⁶ Jedoch konzentrieren sich diese Armutsdefinitionen zu sehr auf die ökonomischen Fähigkeiten einer Person. “Standard definitions of poverty usually focus on the lack of income or economic deprivation. But poverty also encompasses the lack of access to an education, basic healthcare or clean drinking water, or to influence political processes and

⁶⁶ Vgl. EAPN

other factors that matter to people.”⁶⁷ „Andere Faktoren, die für Menschen wichtig sind“, ist nicht gerade eine eindeutige Aussage um Armut zu definieren. Aber vielleicht ist es auch nicht so einfach Armut genau zu beschreiben. Amartya Sens Ansatz deutet darauf hin, dass Armut generell nur individuell fühl- und messbar ist.⁶⁸ Er beschreibt, dass Menschen arm sind, wenn sie bestimmte Fähigkeiten nicht besitzen. Zum Beispiel, kann es in einer Region zwar Schulbildung geben, aber ein Rollstuhlfahrer kann davon nicht profitieren, wenn die Schulräume für ihn nicht erreichbar sind. Das bedeutet, dass jeder auf einer individuellen Ebene Armut erfährt. Dieser Ansatz hat in den 90ern auch Eingang in das internationale Verständnis von Armut gefunden und wurde bei neuen Methoden zur Messung von Armut zum Teil berücksichtigt. In dieser Zeit entstand der *Human Poverty Index* (HPI)⁶⁹ der Vereinten Nationen. Dieser soll allerdings im Laufe dieses Jahres durch einen neuen Index ersetzt werden, dem *Multidimensional Poverty Index* (MPI)⁷⁰. Sowohl der HPI als auch der MPI unterscheiden drei Bereiche der Armut: Gesundheit, Bildung und den Lebensstandard. Die Indikatoren des HPI-1 sind:

- Gesundheit: - die Wahrscheinlichkeit nicht das 40. Lebensjahr zu erreichen
- Bildung: - die Analphabetenrate der Erwachsenen
- Lebensstandard: - Anteil der Bevölkerung, die keinen Zugang zu sauberem Wasser haben
- Untergewichtige Kinder

Man muss dennoch hinzufügen, dass der HPI zwar Armut messen soll um internationale Vergleiche anzustellen, dennoch ist er aufgrund von Mangel an Daten und Statistiken oft nur unzureichend. Neben den fehlenden wirtschaftlichen Mitteln und dem schlechtem Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, kann Armut auch eine politische und kulturelle Dimension besitzen. Das heißt, dass Menschen die Teilhabe am politischen und kulturellen Leben verwehrt bleibt. „Diese politische Armut erschwert auch die Selbstorganisation der Armen, die die Herrschenden dazu zwingen könnte, sich mehr um die Belange zu kümmern.“⁷¹ Man stellt also fest, dass die verschiedenen Facetten von Armut die Einschränkung der ECS (ökonomische und soziale Rechte), sowie der CP (zivile und politische Rechte) beschreibt, die beide zu den Menschenrechten gehören. Hinzu kommt noch der Faktor „Sicherheit“, dessen

⁶⁷ UNDP.org

⁶⁸ Mehr Informationen dazu in: Sen, Amartya (1982): *Poverty and Famines : An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.

⁶⁹ Man unterscheidet den HPI-1 und den HPI-2. Ersterer wird bei Entwicklungsländern angewendet und HPI-2 gilt für Industrieländer.

⁷⁰ Vgl. UN Millennium Kampagne

⁷¹ Nuscheler 2005: 147

Abwesenheit auch zu ärmlichen Situationen führen kann. Kriege und Katastrophen bedrohen die physische Sicherheit und haben große Auswirkungen sowohl auf die Nicht-Einhaltung der Menschenrechte, sowie dem Mangel an materiellen Gütern und eingeschränktem Zugang zu sozialen Einrichtungen. Eine soziale Absicherung kann Menschen vor dem Absturz in das Armutsloch schützen. „Die Menschen wollen Sicherheit vor allerlei Bedrohungen und Risiken haben und die Chance erhalten, ihr Leben selbst zu bestimmen. Die Einblicke in die Tiefenschicht der Armut fördert zutage, dass sie das Familienleben belastet und den sozialen Zusammenhang gefährdet, der in Ermangelung materieller Güter Solidarität schafft.“⁷² Es ist schwer sich auf eine Definition festzulegen, da kaum ein Indikator die Multidimensionalität von Armut wiedergeben kann. Der HDI umfasst schon eine Vielfalt von Daten zur Armut, aber beinhaltet zum Beispiel nicht die politische und kulturelle Dimension. Bei der Darstellung von Armut in der Côte d’Ivoire soll daher versucht werden ein umfassendes Bild wiederzugeben, indem mehrere Indikatoren und damit auch Definitionen zusammengefügt werden.

3.2 Ursachen von Armut

Diese Armutsdefinitionen und Messungen setzen auf dem Mikrolevel an, also der kleinsten Einheit in einem Staat, den Personen und Haushalten. Genau hier wird Armut sichtbar und messbar. Allerdings ist das nicht „der Ort“, wo Armut entsteht. Da es ein multi-dimensionales Problem ist, können Ursachen auch vielfältig sein und sich gegenseitig reproduzieren. Die folgenden fünf Ursachenkomplexe sollen nur als kurze Übersicht präsentiert werden, da die konkreten Ursachen im Einzelfall zu betrachten sind.

Geografische Faktoren: Damit ist gemeint, dass es Regionen in Ländern gibt, die durch ihre geografische Lage benachteiligt sind. So zum Beispiel in der Sahara und in Gebieten, die regelmäßig von Naturkatastrophen betroffen sind, wie Dürre oder Überflutungen.

Schwaches Einkommen der Bevölkerung; Mangel an Bildung; Hunger und Unterernährung; Krankheiten und AIDS/HIV: Diese vier Punkte sind sowohl Auswirkungen als auch Ursachen von Armut. Man nennt diese Wechselwirkung auch die „Armutsfalle“. Es ist eine Situation in der sich die Armut der Menschen immer wieder reproduziert. Zum Beispiel haben die Eltern ein schwaches Einkommen und können ihre Kinder nicht in die Schule schicken. Aufgrund des geringen Bildungsstandes der Kinder werden diese auch wieder nur wenig verdienen. Eine Spirale der Armut wird in Gang gesetzt, aus der es schwer ist sich zu lösen.

⁷² Nuscheler 2005: 148

Konflikte, Kriege und Terrorismus: Dieser Punkt wurde im Punkt 2.3 schon genannt. Die Bedrohung der physischen Sicherheit, sowie Kriegssituationen können Menschen in kurz- als auch langfristige Situationen der Armut versetzen. Vor allem durch Vertreibungen und Flucht sind Menschen nicht mehr in der Lage ihre landwirtschaftliche Produktion fortzusetzen und können damit sich selbst nicht ernähren oder Gewinne erzielen.

Bevölkerungswachstum: „Mehr Menschen“ muss nicht unbedingt zu Armut führen, dennoch kann man in afrikanischen Ländern beobachten, dass das Bevölkerungswachstum einen nachteiligen Effekt auf die Bodennutzung und Landverteilung hat. Die steigende Nahrungsmittelnachfrage kann nicht gedeckt werden.

Ein weiterer Grund ist *schlechte Regierungsführung*: Da die Regierung sich dazu verpflichtet, Menschenrechte zu wahren sowie Institutionen und öffentliche Güter bereitstellen muss, ist sie hauptverantwortlich für das Wohl der Gesellschaft. Durch Korruption, Vetternwirtschaft, schlechte und ungerechte Verteilung der Ressourcen sowie soziale Exklusion schiebt der Staat Teile seiner Bevölkerung in den Zustand der Armut.⁷³ Welche dieser Ursachen auf die Côte d'Ivoire zutreffen und wie sie sich auswirken wird in den nächsten Punkten erläutert.

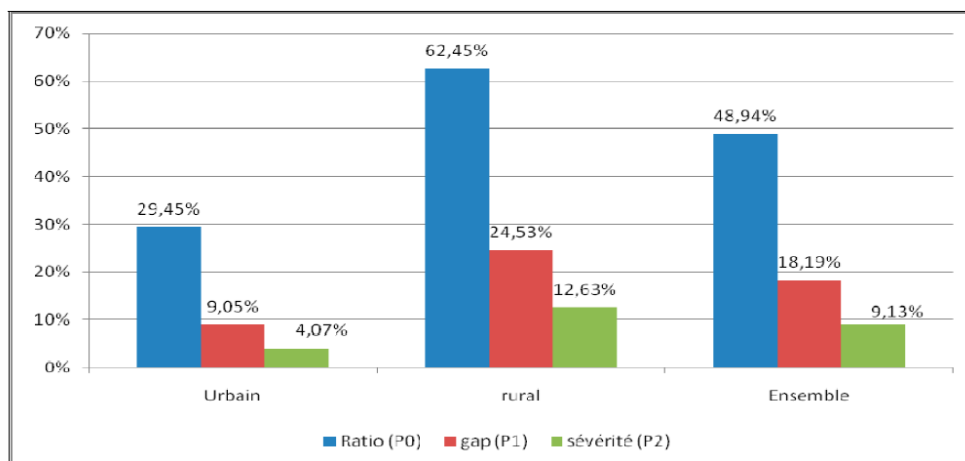
3.3 Armut in der Côte d'Ivoire

Laut dem Human Poverty Index 2009 steht die Côte d'Ivoire auf dem 119. Platz von 135 Ländern.⁷⁴ Der Internationale Währungsfonds ermittelte, dass die Anzahl der Armen sich im Gegensatz zur letzten Generation verzehnfacht hat und dass einer von zwei Menschen arm ist.⁷⁵ „Wo“ die Armut am schlimmsten ist, verdeutlicht diese Grafik.

⁷³ Mehr Informationen dazu auf Armut.de: http://www.armut.de/aspekte-der-armut_ursachen-und-folgen-der-armut.php?mysid=nhldkfpu [5 Aug 2010] und dem bpb: http://www.bpb.de/publikationen/BO4DL5,1,0,Trinkwasserversorgung_und_Armut_in_SubSaharaAfrika.html [5 Aug 2010]

⁷⁴ Vgl. UNDP 2009

⁷⁵ Vgl. IMF 2009: 4



Source: ENV2008

Abbildung 3: Armutsindikatoren nach Herkunft⁷⁶

Armut ist also vor allem ein Problem in den ländlichen Regionen. Die Anzahl der Menschen unter der nationalen Armutsschranke beträgt hier 62,45%, während es in der Stadt „nur“ knapp 30% sind. Der Zustand der Bevölkerung soll nun anhand einiger Zahlen dargestellt werden.

3.3.1 Gesundheit

Jahr	Anteil der Bevölkerung ohne Zugang zu sauberem Wasser (in %)	Kindersterblichkeitsrate (0-1 Jahr) pro 1000 Lebendgeburten	HIV-infizierte Menschen, 15-49 Jahre	Antiretrovirale Therapie für Menschen im fortgeschrittenen HIV Stadium (%)
2006/7	19	89	6	19
2000/1	25	95	3,9	
1990	33	104		

Tabelle 1 : Gesundheit in Côte d'Ivoire⁷⁷

Anhand dieser ausgewählten Daten lässt sich eine leichte Verbesserung im Gesundheitsbereich in den letzten 20 Jahren zeigen. Das sieht man vor allem an der Kindersterblichkeitsrate,

⁷⁶ IMF 2009: 6; "Several types of indicators used to assess poverty: The poverty ratio (Po) measures the percentage of the population whose consumption expenditure is below the monetary poverty line. The poverty gap (P1) measures the average difference in percentage between the level of the welfare of poor population groups and the poverty line. It helps to calculate theoretically the minimum amount of additional resources to be allocated to poor population groups to bring them to the level of the monetary poverty line. The severity of poverty (P2) measures the average squares of the deviations between the consumption of poor people and the poverty line. It helps to accord relative importance to the poorest in a given group." Ebd.

⁷⁷ Alle Daten von UN Data, Tabelle von Autorin erstellt

die allgemein den Gesundheitszustand einer Bevölkerung widerspiegelt. Sie umfasst indirekt Hinweise auf die gesundheitliche Verfassung der Gesellschaft, Zugang zu Medikamenten und sauberen Sanitäranlagen, sowie entfernt auch Zugang zu Gesundheitseinrichtungen. „12% of the poor have no access to a health center and 26% of the poor have no access to a general hospital“.⁷⁸ Trotz sinkender Kindersterblichkeitsrate ist die Zahl für 2007 noch immer sehr hoch. Von 1000 Lebendgeburten sterben im ersten Jahr 8,9% der Kinder.

Einen schnellen Anstieg sieht man bei den HIV-infizierten Menschen. Man kann davon ausgehen, dass die eigentliche Zahl noch viel höher ist, da die Zahlen zu HIV erkrankten Menschen schwierig ist zu ermitteln. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einmal gehen nicht alle Erkrankten zum Arzt und sind daher schlecht zu erfassen. Das Stigma mit dem AIDS behaftet ist, ist zudem Anlass, dass erkrankte Personen nicht zugeben, dass sie HIV-positiv sind. Es kann demnach weder durch Feldforschung noch durch Gesundheitsstatistiken des Landes eine genaue Zahl ermittelt werden. Bei einer Datensammlung von UNICEF in den Jahren von 2003-2008 wurde festgestellt, dass nur circa 18% aller Frauen zwischen 15 und 24 Jahre umfassendes Wissen zu HIV haben. Die rasant ansteigende Zahl der AIDS-kranken Menschen wird zunehmend zu einem entscheidenden Kriterium für Armut. Da mittlerweile große Teile der Bevölkerung daran erkrankt sind und die gesundheitliche Versorgung unzureichend ist (nur 19% aller Infizierten bekommen antiretrovirale Medikamente!), zählt die Côte d'Ivoire immer mehr AIDS-Waisen. Neben der psychischen Belastung für Familie und Betroffene kommt hinzu, dass einfach eine Arbeitskraft fehlt und zusätzliche Kosten für Medikamente schwer zu bezahlen sind. Viele Krankheiten sind vermeidbar, wenn die hygienischen Bedingungen stimmen. Noch immer haben 19% der Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Wasser. Das sind circa 3,7 Millionen Menschen. Neben den hygienischen Bedingungen in den Haushalten sind die Versorgung und der Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, vor allem auf dem Land, nur spärlich. Auf 10.000 Einwohner kommt ein Arzt. Zum Vergleich, in Deutschland sind es 34 Ärzte⁷⁹.

⁷⁸ IMF 2009: 10

⁷⁹ Vgl. UN Data. physicians per 10000 people, 2006

3.3.2 Bildung

Jahr	Einschulungs- rate in Primär- schule, weiblich (in %)	Einschulungs- rate in Primärschule, männlich (in %)	Primärschul- abgänger, weiblich (in %)	Primärschul- abgänger, männlich (in %)	Analphabetismus- rate der Erwachsenen (ab 15 Jahren, in %)
2007			36,4	52,9	51,3
2000	44,8	61,1	30,2	48,0	54,3
1991			32,2	54,7	

Tabelle 2: Bildung in Côte d'Ivoire⁸⁰

Im Jahr 2000 wurden 61,1% aller Jungen eingeschult, aber nur 48% haben die Grundschule auch beendet. Bei den Mädchen ist die Zahl noch signifikanter. Über zwei Drittel aller Mädchen absolvieren nicht die Grundschule! Das schlägt sich nieder auf die Analphabetisierungsraten. Mehr als die Hälfte aller Ivorer können nicht richtig Schreiben und Lesen. In der PRSP Evaluation hat man außerdem analysiert, dass arme Bevölkerungsgruppen in der Stadt gebildeter sind, als die Armen auf dem Land. „In urban areas 30.5% of the educated poor have primary school education, 15.6% secondary education and 0.9% higher education. In rural areas, the rates are respectively 27.2%, 6.3% and 0.1% for the same levels.“⁸¹ Das liegt vor allem daran, dass der Zugang zu Bildungseinrichtungen, die über die Grundschule hinausgehen, auf dem Land nur schwer erreichbar ist.

⁸⁰ Alle Daten von UN Data, Tabelle von Autorin erstellt

⁸¹ IMF 2009: 8

3.3.3 Lebensstandard

Jahr	Anteil der Bevölkerung ohne Zugang zu sauberen Sanitäranlagen, urban (in%)	Anteil der Bevölkerung ohne Zugang zu sauberen Sanitäranlagen, ländlich (in %)	Anteil der Bevölkerung, die unter 1\$ (PPP) pro Tag lebt (in %)	Kinder unter 5 Jahren mit mäßigem bis starkem Untergewicht (in %)
2006	62	88		20,2
2000	62	90	23,3 (2002) ⁸²	17,2
1994			17,8 (1993) ⁸³	23,8

Tabelle 3: Lebensstandard in Côte d'Ivoire⁸⁴

Der Lebensstandard lässt sich anhand einiger Indikatoren schwach umreißen. Lebensstandard kann in den verschiedenen Gesellschaften natürlich viele Bedeutungen und unterschiedliche Prioritäten haben. Die hier aufgeführten Indikatoren jedoch, das Einkommen, die Ernährung und der Zugang zu sauberen Sanitäranlagen, werden als wichtige Indizien gesehen das Befinden von Gesellschaftsgruppen zu beschreiben. Eine gute und ausreichende Ernährung ist überall wichtig. In armen Gesellschaften gibt es oft einen Mangel an Nahrungsmitteln. In der Côte d'Ivoire leiden 20,2% der Kinder unter fünf Jahren an Untergewicht. Dieser Indikator ist ausschlaggebend, da Untergewicht eine Folge langwieriger Mangelernährung ist. Zudem ist besonders auf dem Land der hygienische Lebensstandard nur schwach ausgeprägt. 88% der ländlichen Bevölkerung haben keinen Zugang zu sauberen Sanitäranlagen. Schließlich ist auch das Einkommen ein entscheidender Faktor der Armut. Wenn man die Armutsschranke von 1\$ pro Tag nimmt, dann liegen 23,3% der Bevölkerung darunter. Nimmt man aber die nationale Armutsschranke muss man feststellen, dass knapp die Hälfte der Menschen als arm gelten.

3.3.4 Politische Armut

Die politischen Rechte einer Person sind Teil der Menschenrechte und wurden schon unter Punkt 2.2 angesprochen. Neben der materiellen Armut, sowie einer schlechten Lebenssituati-

⁸² The World Bank (2009): Word Development Indicators

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Daten von UN Data, Tabelle von Autorin erstellt

on (Gesundheit, Bildung etc.), spielt auch die politische Armut eine Rolle. Wenn Menschen ihre politischen Rechte nicht ausüben können, ist es schwer, strukturelle Veränderungen von der Regierung bzw. den Machthabern einzufordern. Die Einhaltung der Rechte wird von Freedom House analysiert und wurde schon diskutiert. Es ist dennoch zu betonen, dass die „Armen“ Probleme haben sich an administrative oder politische Vertreter zu wenden. „[The] poor often do not have access to service of administration such as police stations (25%), the city hall (22%), the prefecture (25%), the sub-prefecture (17%) and justice (38%).“⁸⁵ Ein weiteres Problem auf dem Weg aus der Armut stellt die Sicherheitslage im Land dar. Durch den kontinuierlichen Umlauf von Kleinwaffen und immerwährender militärischer Ausrüstung der Rebellengruppen ist die Sicherheit der Bevölkerung nicht gegeben.

3.3.5 Einkommen und Produktionsmittel

Ein Hauptmerkmal von Armut sind geringes Einkommen und wenig materielle Güter. Ein angemessenes Einkommen ist meistens der erste Schritt der Armut zu entkommen, jedoch ist die Arbeitslosenrate sehr hoch. Vor allem in den urbanen Gebieten, wo man sich kaum durch Subsistenzwirtschaft ernähren kann, sind junge Leute von dem schlechten Arbeitsmarkt betroffen. “The majority of the unemployed are young, as 2/3 of them are under 30 years. The significant fact is that unemployment begins early among the poor category, namely those aged under 20 years represent the quarter of the unemployed poor as against 15 % among the unemployed non-poor.”⁸⁶ Die Landwirtschaft ist noch immer der wirtschaftliche Zweig, in dem die meisten Ivorer arbeiten und in dem die größten staatlichen Gewinne gemacht werden. Insgesamt sind 68% der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig.⁸⁷ Allein die Kakaoindustrie beschäftigt ungefähr 40% der ivoirischen Bevölkerung.⁸⁸ Daraus folgt, dass Landzugang und die Möglichkeit darauf zu wirtschaften die wichtigsten Grundlagen für ein Einkommen sind. In der Côte d’Ivoire kann man jedoch genau in diesem Punkt große Defizite vermerken. Der Streit um Landzugang wurde im vorhergehenden Kapitel schon erwähnt. Die Frage wem welches Land gehört erzeugt seit einigen Jahren inter-ethnische Spannungen, vor allem im Westen des Landes. Die Landaufteilung zwischen Einwanderern und lokaler Bevölkerung wurde in den letzten 15 Jahren auch zur politischen Mobilisierung verwendet, vor allem von der FPI, Gbagbos Partei. Ihre Wahlpropaganda zielte auf Wählerstimmen von der einheimischen Bevölkerung im Süden, indem sie sich gegen die Migranten aussprachen. Das 1998 eingeführte Bodenrecht ist jedoch noch immer unbekannt für den Großteil der Bevölkerung. Des Weiteren

⁸⁵ IMF 2009: 11

⁸⁶ Ebd.

⁸⁷ Vgl. CIA World Factbook

⁸⁸ Vgl. Freedom House 2010: 16

ist der Landzugang vor allem für Haushalte mit weiblichem Familienvorstand sehr schwierig, da sie meistens ein Einverständnis eines männlichen Verwandten benötigen.⁸⁹ Die ungleiche Landvergabe für Frauen und Migranten (nationale und internationale) sind Ursachen für Armut. Zudem ist das rasante Bevölkerungswachstum eine drückende Last für die Landvergabe und dem Erwirtschaften ausreichender Ressourcen.

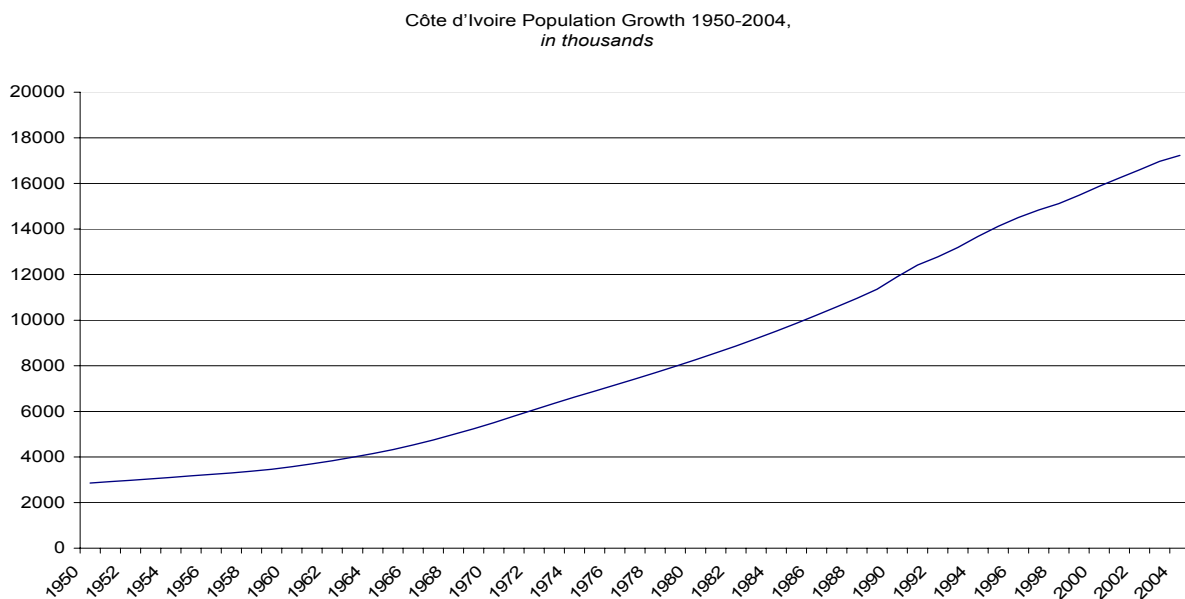


Abbildung 4: Bevölkerungswachstum in der Côte d'Ivoire, 1950-2004 ⁹⁰

Wie man sieht, hat sich die ivoirische Bevölkerung in den letzten 50 Jahren mehr als verdreifacht. Das Wachstum kann mit den hohen Migrantenströmen aus Burkina Faso und den Ländern der Sahelzone erklärt werden. Neben dem Produktionsmittel „Land“ werden auch innovative Agrartechnologien benötigt, um Fortschritt in Wirtschaft und Produktion zu erreichen. Aber auch der Zugang zu neuen, effizienteren Technologien ist problematisch. Die geringere Produktivität ist in jedem Fall nachteilig um am nationalen und internationalen Markt konkurrieren zu können.

Zusammenfassend für diesen Punkt sind folgende Merkmale zu erwähnen. Armut ist vor allem im Norden des Landes vorherrschend, also der Region die in den letzten Jahren unter der Führung der Rebellentruppen lebte. Die Farmer im Norden produzieren vor allem Baumwolle, Getreide und halten Nutztiere. Die Farmer im Süden arbeiten im Kakao- und Kaffeeanbau. Der Süden ist allerdings auch zunehmend von Armut betroffen, aufgrund der Marktpreisschwankungen für Kaffee und Kakao. Die Ärmsten der Bevölkerung sind landlose Menschen.

⁸⁹ International Fund for Agricultural Development 2001 In: Aka, Bédia 2007: 27

⁹⁰ Penn World Tables. Grafik von Autorin erstellt.

Das betrifft vor allem Frauen und junge Menschen. Daher ist der fehlende Zugang zu Land eine der Hauptursachen für Armut in der Côte d'Ivoire.⁹¹

Diese Punkte haben nun gezeigt, was Armut für die ivoirische Bevölkerung bedeutet. Während man hier nur ansatzweise die Ursachen für Armut findet, werden durch intensivere Analyse die strukturellen Armutsursachen deutlicher erkennbar. Da eine Diskussion um die Ursachen auch gleich Rückschlüsse auf Intervention und Verbesserungen gibt, fließt diese Darstellung in das nächste Kapitel.

⁹¹ Vgl. Rural Poverty Portal

4 Armutsreduktionsstrategien

4.1 Ursachenanalyse für Armut in der Côte d'Ivoire

4.1.1 Schlechte Regierungsführung

Die Côte d'Ivoire ist ein fragiler Staat. Was das bedeutet, wurde im ersten Kapitel ausführlich erklärt. Neben der unzureichenden Legitimation der derzeitigen Regierungsführung ist die schlechte Administration und eine generelle Ineffizienz der gesamten Regierungsstruktur Ursache für die Armut vieler Menschen. Probleme und Hindernisse sind Ergebnis einer geringen Etablierung, unzureichender Sozial- und Wirtschaftspolitik und Korruption. „Schlechte Regierungsführung, interessengeleitete Misswirtschaft verbaut also wirtschaftliche Optionen, stärkt die Starken im Verteilungskampf und verschärft damit tendenziell Armut.“⁹² Um hier Gegenmaßnahmen einzuleiten, ist vor allem ein Kommunikationsprozess auf internationaler Ebene gefragt. Es wäre möglich durch politischen Druck oder diplomatische Initiativen auf die Gbagbo/Soro Regierung einzuwirken. Denn genau auf der politischen Ebene ist die Produktion von Armut angesiedelt. Rauch meint, dass durch die Wirtschaft und natürliche Bedingungen begrenzte Möglichkeiten im Land geschaffen werden. Wer diese Möglichkeiten nutzen kann, das wird von den politischen Institutionen und den soziokulturellen Faktoren entschieden.⁹³ Armutsreduktionsstrategien müssen also helfen Korruption, Elitenförderung und ungleiche Verteilung der Ressourcen zu attackieren. Um die Regierung von den finanziellen Schulden zu entlasten, wurde die Côte d'Ivoire schon in HIPC-Initiative aufgenommen.⁹⁴ Das Land befindet sich derzeit auf der ersten Stufe (pre-decision point) und wird nur unter bestimmten Bedingungen in die nächste Stufe (decision point) gelassen, das heißt, wenn es gute Regierungsführung zeigt. Eine Entschuldung würde dem Land die Möglichkeit geben sich wieder auf Sozialausgaben zu konzentrieren. Es läuft aber auch Gefahr wieder neue Kredite aufzunehmen und sich langfristig von Neuem zu verschulden. Wie die Armut konkret in den sozioökonomischen Bereichen entstehen konnte, wird in den folgenden Punkten dargestellt.

⁹² Rauch 2007: 221

⁹³ Vgl. Ebd.: 222

⁹⁴ Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) sind von der Weltbank ausgewählte Länder, die im Rahmen einer Entschuldungsinitiative bestimmte Phasen durchlaufen müssen, um Schulden gestrichen zu bekommen.

4.1.2 Sozialpolitik

Wieso gibt es so viele Analphabeten in der Côte d'Ivoire? Warum sterben so viele Kinder bevor sie ihr erstes Lebensjahr erreicht haben? Wie kann es sein, dass gerade mal ein Drittel aller Mädchen die Grundschule beenden? Wenn man ein Bild von den strukturellen Zusammenhängen hat, die diese soziale Armut hervorrufen, kann man erste Rückschlüsse auf Verbesserungen und Reformen ziehen.

Generell ist festzustellen, dass bei hohem Schuldendienst eines Landes, bei den sozialen Ausgaben eingespart wird. Anhand der Folgen der Strukturanpassungsprogramme kann man diese Tatsache gut nachvollziehen. Als die Schulden Anfang der 90er Jahre stark stiegen und Mitte der 90er ihren Höhepunkt erreichten, konnte man auch beobachten, wie die Ausgaben für Bildung und Gesundheit sanken (siehe dazu Tabelle 2: Bildung in Côte d'Ivoire). 1992 wurden noch 6,7% des BIP für Bildung ausgegeben wurden. 1998 hingegen, lag der Wert nur noch bei 3,7%.⁹⁵ Als 2000 der Schuldensatz wieder anstieg, ließ sich das gleiche Phänomen bei den Gesundheitsausgaben beobachten. 2000 beliefen sich die Ausgaben auf 5,3% des BIP und 5 Jahre später waren es noch 3,9%.⁹⁶ Solche Einsparungen haben mehrere Konsequenzen. Zum einen lässt sich eine Qualitätsabnahme für beide Sektoren verzeichnen. Zudem werden Lehrergehälter gekürzt. Das Lehrpersonal wandert entweder ab oder ist demotiviert, weil die Löhne so niedrig sind. Die Problematik gilt für alle öffentlichen Angestellten.⁹⁷

*“Reduction in government expenditures took a toll on social wellbeing of the people, as user fees were introduced into the national health system, and education budgets were cut. In addition, increased debt burden tied down the Cote d'Ivoirian government and repayment came in the form of more government cuts in health and education budgets.”*⁹⁸

4.1.2.1 Bildung

Im Punkt 3.3.2 hat man gesehen, dass noch nicht mal die Hälfte aller Kinder die Grundschule abschließt. Woran liegt das? Eine Erklärung wäre, dass eventuell die Schulgebühren zu hoch sind, allerdings findet man dazu kaum Informationen. Welche anderen Ursachen gibt es? Es liegt hauptsächlich am geringen Einkommen der Familien, die es notwendig macht die Kinder arbeiten zu lassen. Auch der Zugang zu Schulen ist oft schlecht und die mangelnde Qualität

⁹⁵ The World Bank 2009

⁹⁶ UN Data. WHO Statistics 200

⁹⁷ Vgl. Raffinot 1997

⁹⁸ ILRF 2004: 7

der Bildungseinrichtungen reduziert die Möglichkeiten der Schulbesucher sich weiterzubilden.

Wie schon mehrfach erwähnt, hängt das Einkommen vieler Familien von der landwirtschaftlichen Produktion ab. Je größer die Armut des Haushaltes umso mehr ist die Familie auf die Hilfe der Kinder angewiesen, die dann auf den Feldern mitarbeiten müssen. Wenn Kinder im Alter von 5-12 ökonomisch aktiv sind, dann spricht man von Kinderarbeit.⁹⁹ UNICEF und die Weltbank schätzen die Anzahl der im Jahr 2000 ökonomisch aktiven Kinder zwischen 7 und 14 Jahren auf 40,7%. Bei den betroffenen Mädchen sind es über die Hälfte, die nur arbeiten und ca. 46% die sowohl arbeiten als auch zur Schule gehen. Bei den ökonomisch aktiven Jungen gehen über 60% in die Schule und arbeiten.¹⁰⁰ Das US State Department schätzt, dass ungefähr 15000 Kinder allein auf den Kakao-, Kaffee- und Baumwollfarmen arbeiten.¹⁰¹ „The probability of staying in school depends positively on the educational level already attained, negatively on the quantity of land owned by the household, and is higher in urban areas, especially Abidjan.“¹⁰² Eine weitere Ursache ist der schlechte Zugang zu Bildungseinrichtungen. Das heißt, dass Schulen und Ausbildungsstätten sehr ungleich über das Land verteilt sind.¹⁰³ Vor allem in den nördlichen Regionen sind aufgrund des Krieges viele Lehrer geflüchtet. Der Mangel an Personal und der Unwille vieler qualifizierter Lehrer in dieser Region zu arbeiten, wirkt sich negativ sowohl auf das Angebot als auch auf die Qualität der angebotenen Schulbildung aus. Welcher Zusammenhang existiert jedoch zwischen Bildung und Armut? Ganz allgemein gilt, dass sich diese Beziehung auf dem Mikrolevel abspielt. Menschen mit mehr Bildung würden auch ein höheres Einkommen erlangen. Das ist oft der erste Schritt aus der Armut. Folglich, eine Gleichverteilung von Bildung würde helfen die Einkommen der Bevölkerung anzupassen.¹⁰⁴ Grimm stellt weiterhin fest, dass der Bildungsgrad sich auf die Wahl der späteren Arbeit auswirkt. Je mehr Bildung, umso eher geht man später ein bezahltes Arbeitsverhältnis ein. Der positive Effekt der Bildung lässt somit vermuten, dass eine Armutsreduktionsstrategie eine flächendeckende Bildung wäre, vor allem zunächst der Grundbildung. In Zeiten der „Education for All“- Kampagne, als auch den PRSPs und den MDGs ist das natürlich keine neue Idee. Die „Grundschulbildung für alle“ ist in der ivoirischen Bildungspo-

⁹⁹ “Basic Minimum Age: The minimum age for work should not be below the age for finishing compulsory schooling, which is generally 15” ILO Conventions on Child Labour.
<http://www.ilo.org/ipec/facts/ILOconventionsonchildlabour/lang--en/index.htm> [30. Oktober 2010]

¹⁰⁰ World Development Indicators 2009

¹⁰¹ Vgl. ILRF 2004: 6

¹⁰² Grimm 2005: 235f

¹⁰³ Vgl. IMF 2009: 50

¹⁰⁴ Vgl. Grimm 2005: 232

litik verankert.¹⁰⁵ Grimm hat jedoch in seinem Simulationsmodell 2005 herausgefunden, dass Grundschulbildung nicht reicht um Armut zu senken. Denn ausgebildete Fachkräfte nützen nichts, wenn es keine Arbeit gibt. (Aus-)Bildungsinitiativen müssten daher von Investitionen und Nachfrage nach Arbeitskräften begleitet werden. „To achieve increasing returns to education, it is necessary that other production factors, complementary to education, such as physical capital and technological progress, increase simultaneously.“¹⁰⁶ Außerdem erwähnt er die Notwendigkeit weitere Lehrer einzustellen. Denn eine Ausweitung des Bildungssektors bedeutet nicht nur die physische Errichtung von neuen Schulen, sondern muss auch begleitet sein mit der richtigen Ausstattung und qualifiziertem Personal. Wenn man der These folgt, dass höhere Bildung auch ein höheres Einkommen in Aussicht stellt, sei es zu überlegen, ob nicht über die Primärbildung hinauszugehen ist, um zumindest einen ausreichenden Zugang zu Sekundärbildungseinrichtungen zu schaffen.

Aus dieser kurzen Analyse lassen sich also folgende Armutsreduktionsstrategien formulieren: Primärbildung für alle und die Analphabetenrate senken, Verbot der Kinderarbeit, Investitionen und Erhöhung der Nachfrage an Arbeitskräften, Einstellen von qualifizierten Lehrern (vor allem im Norden des Landes), mehr Schulen. Wie und ob es möglich ist, diese Änderungen in der Côte d’Ivoire durchzuführen wird im Punkt 4.2.4 näher erläutert. Es folgen nun die Ursachen für die schlechten Werte in Bezug auf Gesundheit.

4.1.2.2 Gesundheit

Die Ursachen sind konkret im ineffizienten und unzureichenden ivoirischen Gesundheitssystem zu platzieren. Wenn 19% der Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Wasser haben, dann liegt das an einer mangelnden Versorgungsinfrastruktur. Wenn die Menschen noch immer an Krankheiten leiden oder sterben, die längst behandelt werden können, dann hat das Gesundheitssystem versagt.¹⁰⁷ Aber daran liegt es nicht nur allein. Sogenannte „user fees“ und zu wenig Gesundheitseinrichtungen verhindern, dass viele Menschen überhaupt in die Nähe gesundheitlicher Versorgung kommen.

“The current health system is characterized by a decline in the quality of care, failure to apply risk management and the notion of safety of patients and the non respect of standards of care provision. This situation is compounded by the state of dilapidation and degradation of existing infrastructure, lack of public and hospital hygiene as well as mismanagement of biomed-

¹⁰⁵ Vgl. Grimm 2005: 234

¹⁰⁶ Ebd.: 245f

¹⁰⁷ Dabei handelt es sich um Malaria, Tuberkulose. Vgl. IMF 2009

*cal wastes. Also, disparities in the distribution of health workers, insufficient financial resources and available technical support facilities, insufficient health centers and the high cost of services hamper access to health care.”*¹⁰⁸

Unter die weitverbreitetsten Krankheiten gehören unter anderem Malaria und HIV/AIDS. Dabei ist Malaria wohl für die meisten Erkrankungen und Sterberaten verantwortlich. Eine(r) von drei Patienten leidet unter Malaria.¹⁰⁹ Die Auswirkungen sind schwerwiegend. Nicht nur die Tatsache, dass Krankheit und Ausfall eines Familienmitglieds die Armutssituation eines Haushalts noch verschlimmert, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Leistung zeigt Defizite. Im Jahr 2001 stellte man fest, dass durch den Ausfall an malariaerkrankten Farmern, das BIP um 1,33% sank.¹¹⁰ Die Ausbreitung der HIV Infektion ist allzu deutlich. UNAIDS schätzt die Zahl der HIV-Infizierten auf 480.000 Menschen und die der AIDS-Waisen und Kinder auf 420.000.¹¹¹ Die Ursachen und Übertragung des HIV-Virus sind bekannt. Die Frage ist nur, welche Maßnahmen der Ausbreitung entgegenwirken. Hier seien zwei herausgegriffen: Aufklärung und Behandlung. Zu diesem Zweck richtete die ivoirische Regierung das *National AIDS Control Council* ein und erhöhte in den letzten Jahren die Ausgaben für den Kampf gegen die Krankheit. Allerdings ist dieses Programm schlecht koordiniert und gegenteilige Effekte zeigen sich in dem Anstieg der erkrankten Personen.

Die schlechte Gesundheit ist, genau wie schlechte Bildung, eine zentrale Ursache und auch Folge von Armut. Zudem stehen Bildung und Gesundheit in einem Abhängigkeitsverhältnis, denn Krankheitsvorsorge, das Wissen um Hygiene, Verhütung und Prävention könnten die jährliche Krankheits- und Sterblichkeitsrate entscheidend verringern. Bei einer Haushaltsumfrage von UNICEF wurde die Anzahl der verheirateten Frauen zwischen 15 und 49 gezählt, die irgendeine Art von Verhütung benutzen. Im Jahr 2006 waren es nur 12,9%. Jedoch lässt sich in den letzten Jahrzehnten eine sinkende Fertilitätsrate beobachten. Während es 1970 noch 7,3 Kinder pro Frau waren, sind es 2008 nur noch 4,6 Kinder.¹¹²

Zusammenfassend kann man sagen, dass Gesundheitsbildung und -aufklärung, vor allem für Mädchen und Frauen, der Ausbau und Qualitätsverbesserung des Gesundheitssystems und

¹⁰⁸ Vgl. IMF 2009: 55

¹⁰⁹ Vgl. Ebd.: 54

¹¹⁰ Vgl. Ebd.

¹¹¹ UN Data. UNAIDS Report 2008

¹¹² “Total fertility rate represents the number of children that would be born to a woman if she were to live to the end of her childbearing years and bear children in accordance with current age-specific fertility rates. Source: (1) United Nations Population Division. 2009. World Population Prospects: The 2008 Revision. New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs (advanced Excel tables).” The World Bank 2009

malariapräventive Maßnahmen, wie zum Beispiel Moskitonetze, deutlich zur Armutsreduktion beitragen können.

4.1.3 Arbeitsmarkt und Einkommen

Unter diesem Punkt sollen folgende Fragen beantwortet werden: Warum gibt es eine hohe Arbeitslosigkeit in der Côte d'Ivoire? Warum haben Farmer ein so geringes Einkommen?¹¹³ Anhand dieser Fragen gilt es herauszufinden, in welchen Arbeitssektoren die Menschen arbeiten und wie sie ihr Geld verdienen; sprich wie generieren die Menschen ihr Einkommen und welche strukturellen Gegebenheiten existieren dafür?

Wie im vorherigen Kapitel schon erwähnt, arbeiten 68% der Bevölkerung im Agrarsektor. 46% von ihnen leben in Armut, während im nicht-landwirtschaftlichen formellen Sektor nur 15% als arm gelten.¹¹⁴ Die wichtigste Einnahmequelle sind demnach die Erzeugnisse aus der Landwirtschaft. In den letzten Jahren zeigte sich, dass die ländliche Armut immer weiter stieg. Die Ursachen hierfür sind unter anderem in der Transformation und Privatisierung der produktiven Sektoren zu finden. Diese wurden durch die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds eingeleitet. „The policies include reduction in government expenditures, monetary tightening, elimination of government subsidies for food, privatization of state owned enterprises, and reductions in barriers to trade, foreign investment, and ownership.“¹¹⁵ Sicherheiten und ein geregeltes Einkommen wurden bis in die 90er Jahre noch durch die *Caisse de Stabilisation* gewährleistet. Die Caisse war ein „*export crop marketing board*“, die die Erzeugerpreise zu Beginn der Saison festlegte. “[It] bears the costs of collection and transport to the ports, and exercises strict control over the conditions under which coffee or cocoa must be treated and delivered to processing plants.”¹¹⁶ Durch die Differenz zwischen dem lokalen und dem Weltmarktpreis konnte der Staat Einnahmen erzielen und diese re-investieren. Die Bauern hatten ihrerseits einen festen Preis und konnten damit wirtschaften. Als die Caisse aufgespalten und die Bauern dem Weltmarkt und dem Preisisiko ausgesetzt wurden, sind alle Sicherheiten verloren gegangen. Der International Labour Rights Fund kritisiert, dass der Übergang zum neuen Wirtschaftssystem den Bauern nicht ausreichend vermittelt und die Regeln des freien Marktes nicht richtig kommuniziert wurden. Durch die hohe Analphabetenquote sei zudem die Orientierung erschwert, wenn sich Bauern über neue Marktentwicklungen informieren wollen.¹¹⁷

¹¹³ Gemessen am Head-count Ratio.

¹¹⁴ Vgl. IMF 2009: 9

¹¹⁵ ILRF 2004: 1

¹¹⁶ Crook 1989: 209

¹¹⁷ Vgl. ILRF 2004: 5

Eine weitere Erschwernis ist die Abhängigkeit von Fluktuationen des Weltmarktpreises. Die hohe ökonomische Instabilität projiziert sich direkt in den Einnahmen und Lebensbedingungen der Bauern, vor allem in den wichtigsten Sektoren der Kakao- und Kaffeeproduktion. Das Ergebnis ist sowohl Armut, als auch ein Anstieg an Kinderarbeit. Letztere entstand aus einem erhöhten Bedarf an billigen Arbeitskräften um den Produktionsbedarf gerecht zu werden. Eine weitere Folge der liberalen Marktausrichtung war der Rückzug des Staates aus dem Agrarsektor, inklusiver seiner Subventionierungen und Investitionen. Neben den veralteten Technologien hat auch die Qualität des Anbaus darunter zu leiden. Viele können sich hochwertige Pflanzensamen nicht leisten und die Produktqualität nahm beim Anbau von Kaffee, Kakao anderer *cash crops*, wie der Baumwolle, ab.

Eine weitere Ursache für die sinkenden Lebensbedingungen war der Kriegausbruch 2002. Der Abbruch von Projekten und Förderungsmaßnahmen im Norden hatte langfristige Folgen. Viele Entwicklungsprogramme sind nicht wieder aufgenommen worden und ein Neuaufbau mehrerer lokaler Produktionsstätten (zum Beispiel Fischereien oder Farmen) fand bis heute nicht statt.

Die hohe Abhängigkeit von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, speziell Kakao und Kaffee, und deren wirtschaftlicher Instabilität bedeutet auch, dass sich zu lang auf diese speziellen *cash crops* als alleinige Einkommensquelle konzentriert wurde.¹¹⁸ Eine Strategie zur Lösung von dieser Abhängigkeit wäre eventuell eine Diversifizierung des Einkommens. Diese Möglichkeit wird im nächsten Punkt näher betrachtet.

Neben diesen strukturellen Hindernissen und Problemen, die sich bei der Arbeit und dem Einkommen im Agrarsektor aufzeigen, ist eine weitere Armutsursache ein verwehrter Zugang zu Landbesitz. Das Landproblem wurde in den anderen Kapiteln schon angesprochen. Es bleibt jedoch zu Überlegen mit welchen Maßnahmen diesem Problem gesteuert werden kann. Im Prinzip gibt es drei große Konfliktthemen: Besitzrechte, Zugang zu Land und Bevölkerungswachstum. Neben den Besitzrechten der Migranten und der lokalen Bevölkerung existiert das Landrecht aus 1998. Allerdings müsste es bessere und effektivere, administrative Strukturen geben um dieses Gesetz umzusetzen bzw. an traditionelle Gegebenheiten anzupassen. Die Regierung müsste also im gesamten Staatsgebiet ihre administrativen Tätigkeiten ausweiten und eventuell dezentralisierte Verwaltungsinstitutionen errichten um lokale Bedürfnisse besser befriedigen zu können. Darüber hinaus, muss die Bevölkerung auch von ihren Rechten und Möglichkeiten informiert werden. Eine groß angelegte Aufklärungskampagne und Informationsarbeit auf kommunaler Ebene würde die Menschen direkt erreichen. Hier

¹¹⁸ Vgl. IMF 2009: 16

stellt sich allerdings die Herausforderung, dass knapp die Hälfte der Bevölkerung Analphabeten sind. Flugblätter würden also bei solchen Kampagnen wenig nützen.

Neben den Besitzrechten ist der grundlegende Zugang zu Land ein wichtiges Kriterium für Armutsreduktion. Die Ärmsten der Gesellschaft sind Menschen ohne Land.¹¹⁹ Vor allem Frauen haben Schwierigkeiten eigenes Land zu bestellen. Land ist deshalb so wichtig, weil es physisches Kapital darstellt. Man kann durch den Anbau die Familie ernähren und damit eine gewisse Ernährungssicherheit aufbauen. Des Weiteren können Überschüsse verkauft werden und das Einkommen sicherstellen. Aka schlägt vor, dass hier bestimmte Methoden des Landkaufs angepasst werden. Er deutet darauf hin, dass Land auch in Gemeinschaft gekauft werden kann. Zudem sei es wichtig den Frauen einen besseren Zugang zu Land zu verschaffen um die Ernährungssicherheit und –versorgung der Familie zu unterstützen. Das Gesetz von 1998 greift hier viel zu kurz. Landreformen zugunsten von Frauen¹²⁰ und dem kollektiven Landbesitz würden den ökonomisch ärmsten Menschen entgegenkommen. Das dritte Problem ist das Bevölkerungswachstum und die sowohl physischen Kapazitäten des Landbesitzes, als auch die der Lebensmittelproduktion. Das Wachstum wird durch zwei Faktoren begünstigt. Es sind zum einen die Einwanderer aus den Nachbarländern, die in der Côte d'Ivoire als billige Arbeitskräfte teilweise gebraucht werden bzw. sich auf Arbeitssuche befinden. Nicht nur die Frage der Einwanderungspolitik wird damit gestellt, sondern es spricht auch auf das aktuelle Thema der *Ivoirité* an und den Rechten und Pflichten der ivoirischen Bürger gegenüber den Migranten. Zum Einwanderungsproblem kommt die hohe Geburtenrate. Weitere Strategien zur Unterstützung des Agrarsektors könnten sein: Investition in neue Technologien und Pflanzensamen mit hochwertiger Qualität; eventuell Wiedereinführung eines *marketing boards* und Förderung der Produktion vor allem im Norden des Landes. Bildungsprogramme speziell für Frauen und Mädchen könnten zu einer effektiveren Geburtenkontrolle beitragen.

Auch außerhalb des Agrarsektors herrscht Arbeitslosigkeit. Vor allem junge Menschen sind davon betroffen. Die unter 20jährigen repräsentieren ein Viertel der arbeitslosen Armen. Neben dem Alter gibt es zudem ein regionales Einkommensgefälle. Vor allem Abidjan hebt sich hier von den anderen Regionen ab. Das Pro-Kopf Einkommen ist 1,6–2,9-mal höher als in den anderen Landesteilen. Dennoch ist genau dort die Arbeitslosigkeit am höchsten, mit 33,2%.¹²¹ Die ärmsten Regionen sind der Norden, der Nord-Westen und der mittlere Norden. Armut ist also nicht nur ein ländliches Problem, sondern auch ein geografisch-politisches.

¹¹⁹ Vgl. Aka 2007: 27

¹²⁰ Vgl. Bird/ Pratt 2004: 5

¹²¹ IMF 2009: 45

Aufgrund dieser Entwicklungen und Zustände begannen die Menschen Arbeit außerhalb des formellen Sektors zu suchen. Der informelle Sektor erlebte daher in den letzten sieben Jahren einen Anstieg von 142%.¹²² Raffinot schreibt, dass man genau diesen Trend unterstützen sollte, wenn dort Einkommen geschaffen wird und somit Armut reduziert.¹²³ In *den Poverty Reduction Strategy Papers* sind noch weitere Ursachen der hohen Arbeitslosenquote aufgelistet: ungünstige institutionelle Rahmenbedingungen für Anstellung, sowie ein ineffizienter Rahmen für die Überwachung des Arbeitsmarkts, unausgebildete Arbeitskräfte, Kinderarbeit, geringe Produktivität, die aus der hohen HIV/AIDS Quote, schlechten Infrastruktur und den ungünstigen Arbeitsbedingungen resultiert. Neben den sozialpolitischen Maßnahmen müssten die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes gefestigt werden um besser ausgebildete Leute produktiver einzusetzen.

4.1.4 Individuelle Armut

Die bisher genannten Ursachen für Armut waren alle strukturell auf dem Makrolevel zu verorten. Während die Auswirkungen auf dem Mikrolevel zu spüren sind, kann man auch dort einige Gründe finden, warum Menschen in die Armutsfalle geraten. Solche Situationen können zum Beispiel durch Tod oder Scheidung hervorgerufen werden. Wenn der Kopf des Haushaltes schwer erkrankt oder sogar stirbt, kann das kurz- oder langfristig das Einkommen des Haushaltes massiv verringern. Gerade Witwen oder von Frauen geführte Haushalte sind stärker von der Armut betroffen. Darüber hinaus können verschiedene Zeremonien, wie zum Beispiel Beerdigungen oder Hochzeiten an den Geldreserven eines Haushaltes zehren. Die Familie verliert dadurch ihre Kaufkraft bei zu wenig gespartem Geld. Außerdem können Naturkatastrophen, wie Dürren oder Flut, oder auch eine schlechte Ernte die Nahrungsproduktion für eine Saison komplett zerstören. Ohne materielle Reserven ist es vielen Haushalten nicht möglich, sich über diese Trockenphase zu retten. Es existiert zwar ein staatliches Lebensmittelsubventionsprogramm, allerdings erreicht dieses die Armen kaum. Es muss daher die Nahrungsversorgung und -verteilung verbessert werden.

Eine weitere wichtige Ursache von Armut sind Behinderungen und psychische Erkrankungen. Vor allem Menschen mit körperlichen Einschränkungen haben so gut wie keine Chance ein Einkommen zu generieren. Sie sind Teil einer Gruppe, die am meisten von Armut gefährdet ist. Ihre Arbeitslosenquote beläuft sich auf 90%.¹²⁴ „Disabled people tend to be isolated and excluded from social processes and economic activities, intensifying the negative experience

¹²² IMF 2009: 46

¹²³ Vgl. Raffinot 1997: 18

¹²⁴ Vgl. IMF 2009: 46

of being disabled.”¹²⁵ Die Autoren Bird und Pratt fügen dieser Gruppe noch die Alkoholabhängigen, Personen mit mentalen Erkrankungen, Frauen ohne Land und ältere Personen hinzu. Die von Armut betroffenen Personen sind zudem anfälliger für Depressionen. Die Notwendigkeit der Hilfe in solchen Situationen wird an dieser Prognose deutlich: „[By 2020] depression will disable more people than AIDS, heart disease, traffic accidents and wars combined.“¹²⁶ Bird und Pratt gehen sogar soweit zu sagen, dass die typischen Formen der Armutsreduktion, Entwicklung und Wachstum, nicht erfolgreich sein werden, solange man keine Programme für chronisch arme und marginalisierte Menschen einbezieht.¹²⁷ Um kurzfristige hohe Ausgaben oder Ernteausfälle finanzieren zu können um nicht sofort in ein Armutsloch zu fallen, könnten Mikrokredite für Haushalte finanzielle Absicherung darstellen. Diese werden im nächsten Kapitel näher vorgestellt. Für chronisch arme Menschen könnten Integrationsmaßnahmen sowie Antidiskriminierungskampagnen zu einem besseren Verständnis und mehr Möglichkeiten für marginalisierte Gruppen führen.

4.2 *Mögliche Maßnahmen der Armutsreduktion und ihr „Erfolgspotential“*

Dieses Kapitel soll untersuchen inwiefern die Überlegungen zur Armutsreduktion im Kontext eines fragilen Staats möglich sind.

4.2.1 *Dezentralisierung*

Während der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Armutsreduktion bisher nur in wenigen Studien erforscht ist, sieht man die Übertragung öffentlicher Funktionen auf lokaler Ebene generell als vielversprechend. Besonders in den PRSPs wurde dieser Prozess übernommen und floss in die länderspezifischen Armutsreduktionsprogramme ein. Existierende Länderstudien protokollieren sowohl positive als auch negative Ergebnisse der Dezentralisierung. Alle sind sich dennoch einig, dass Dezentralisierung nicht als Wundermittel gilt und nur in Zusammenhang mit anderen Reformen wirksam werden kann.

4.2.1.1 *Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Armut*

Dezentralisierung soll einen positiven Effekt auf Armutsreduktion haben.¹²⁸ Dieser soll sich sowohl auf eine bessere, demokratischere Regierungsführung als auch auf eine effizientere

¹²⁵ Bird/Pratt 2004: 6

¹²⁶ Underhill 2003 In: Bird/Pratt 2004: 7

¹²⁷ Vgl. Bird/Pratt 2004: 8

¹²⁸ Vgl. Jütting/Corsi/Stockmayer 2005: 2; Von Braun/Grote 2000: 5

Anpassung an lokale Bedürfnisse auswirken. Die Errichtung lokaler Institutionen soll gewährleisten, dass sich die lokale Bevölkerung am politischen Prozess beteiligt. Der regionale Bezug verspricht, dass „die Stimmen der Armen“ besser gehört werden und auf ihre Bedürfnisse besser eingegangen werden kann.¹²⁹ „Participation, to be operational, requires first, a minimum of education, basic capabilities, and equality based on gender, religion or castes.“¹³⁰ Da diese Voraussetzungen oft nicht gegeben sind, müssen Parallelprogramme für den Erfolg von Dezentralisierung durchgeführt werden. Der Transfer öffentlicher Funktionen aus dem Regierungszentrum verspricht, dass lokale Richtlinien und regionalspezifische Grundsätze effizienter umgesetzt werden können. Außerdem wird, neben dem politischen Mitwirken und regionaler Repräsentanz, der Zugang zu Dienstleistungen verbessert. Die OECD definiert drei Auswirkungen von Armut, die durch Dezentralisierung positiv beeinflusst werden: Sprachlosigkeit, Verletzlichkeit und eingeschränkter Zugang zu sozialen Dienstleistungen.¹³¹ Weitere positive Einflüsse sind erhöhte Einschulungsraten und das Sinken der Kindersterblichkeit, mit der Voraussetzung, dass es keine sozioökonomischen oder politischen Probleme, die mit Dezentralisierung auftreten können, gibt.¹³² Andererseits verspricht dieser Prozess mehr Effizienz, was *pro-poor* Investitionen möglich macht. Auf lokaler Ebene können viel mehr und schnellere Informationen zu Bedürfnissen beschafft werden, die die betreffende Region benötigt. Die Verantwortlichkeiten und auch die Transparenz lokaler Akteure soll damit gestärkt werden, sowie die Korruptionsreduktion.¹³³ Lokale Institutionen können die Kontrolle über die Zentralregierung ausbauen und Verantwortlichkeiten einfordern.¹³⁴ Vetternwirtschaft und *rent-seeking* kann eingeschränkt werden, indem formalisierte Arrangements zwischen der Beziehung von Öffentlichkeit und staatlichen Angestellten festgesetzt werden. Die Verringerung der Korruption ist wichtig für die Armutsreduktion, denn „corruption increases infant mortality and reduces life expectancy and literacy.“¹³⁵ Korruption erhöht die Einkommensunterschiede und Ungleichheiten. Es besteht das Risiko, dass lokale Eliten die Ressourcen für sich behalten und ihre Macht stärken und die Kluft zwischen der armen Bevölkerung und der Elite damit vergrößert wird; außerdem können sich lokale Disparitäten ausweiten. Schließlich ist im Falle eines Misserfolgs die lokale ökonomische und politische Lage nachhaltig beschä-

¹²⁹ Vgl. Jütting/Corsi/Stockmayer 2005: 2

¹³⁰ Von Braun/Grote 2000: 7

¹³¹ Vgl. Jütting et al. 2004: 10

¹³² Vgl. Ebd.: 8

¹³³ Vgl. Jütting/Corsi/Stockmayer 2005: 2

¹³⁴ Vgl. Jütting et al. 2004: 9

¹³⁵ Braun/Grote 2000: 9

digt.¹³⁶ Mit Verringerung der Korruption und mehr Transparenz kann Armut demnach gesenkt werden, da Dienstleistungen und öffentliche Güter auch den Armen zukommen.

Generell werden zwei Formen der Dezentralisierung unterschieden: die Dekonzentration und die *devolution*. Erstere beschreibt, wie Verantwortlichkeiten auf die lokale Regierung übertragen werden ohne dass diese jedoch unabhängig von der zentralen Regierung agiert. Sie operieren weiterhin unter der Autorität des Zentralstaats.¹³⁷ *Devolution* heißt, dass bestimmte Kompetenzen auf andere legale Einheiten transferiert werden. Das können regionale Autoritäten sein, aber auch NGOs oder private (freiwillige) Organisationen. Sie alle handeln unabhängig vom Zentralstaat.¹³⁸ Die Übertragung von Verantwortlichkeiten oder Kompetenzen kann in drei Formen unterschieden werden und soll im Folgenden näher erklärt werden: politisch, administrativ und fiskalisch.

Politische Dezentralisierung bedeutet, dass der lokalen Bevölkerung und ihren Repräsentanten mehr Entscheidungsmacht übertragen werden, sowie die Eigenständigkeit legale Richtlinien zu formulieren.¹³⁹ Politische Mitbestimmung der Armen kann wichtigen Einfluss auf die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen haben. Das wichtigste Instrument ist dabei die Partizipation bei Wahlen. Natürlich sind noch andere Formen der Mitbestimmung vorherrschend, aber da das Grundprinzip demokratischer Teilnahme in Wahlen besteht, soll auch nur auf sie eingegangen werden. Damit die „Stimme der Armen“ wirklich Gewicht bekommt und lokale Akteure effizient agieren können, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein. Wie schon erwähnt, muss die Bevölkerung zur lokalen Wahl berechtigt sein. Sie müssen ein Mindestmaß an Bildung haben und der infrastrukturelle Zugang zur Wahlteilnahme sollte gesichert sein.¹⁴⁰ Auf der Seite der Regierung muss zum einen der Wille als auch die Fähigkeit vorhanden sein, politische Entscheidungen auszulagern. Außerdem ist ein guter Informationsfluss zwischen Zentralregierung, lokaler Regierung und Bevölkerung unerlässlich.¹⁴¹ Risiken bestehen allerdings in ethnisch getrennten Ländern, wo Dezentralisierung eine Machttrennung zwischen den Gruppen bedeuten könnte.¹⁴² Generell werden sich jedoch eine höhere politische Partizipation und mehr Effizienz erhofft, mit denen man Armut direkt bekämpfen kann.

Bei der administrativen Dezentralisierung liegt der Fokus auf der Umverteilung von Macht, Autorität und Ressourcen zwischen den politischen Institutionen der Regierung.¹⁴³ Dabei geht

¹³⁶ Vgl. Ebd.: 6

¹³⁷ Vgl. Ebd.: 9

¹³⁸ Vgl. Ebd.

¹³⁹ Vgl. Braun/Grote 2000: 9

¹⁴⁰ Ein „Mindestmaß“ an Bildung heißt, dass Menschen in der Lage sind sich zu informieren.

¹⁴¹ Vgl. Jütting/Corsi/Stockmayer 2005: 3

¹⁴² Vgl. Jütting et al. 2004: 9

¹⁴³ Vgl. Braun/Grote 2000: 3

es vor allem um die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Dazu zählt auch die Verantwortlichkeit der Bürokraten gegenüber den gewählten Repräsentanten.¹⁴⁴ Jütting et al. (2005) fügen dem hinzu, dass vor allem eine klare Trennung zwischen den Akteuren wichtig ist und im Dezentralisierungsprozess Zeit gegeben wird um Kapazitäten aufzubauen.¹⁴⁵ Auch besteht wieder die Gefahr des *elite captures*. Auch der Wille der Regierung Macht abzugeben, ist in vielen Fällen nicht gegeben. Machtverschiebungen sind allerdings in ethnisch geteilten Ländern riskant. Von Braun und Grote (2000) schlagen vor, dass die Organisationen, die von Armen aufgebaut wurden, sowie interkommunale Verbindungen gestärkt werden sollen. Das würde das Risiko des *elite captures* eindämmen. Generell sehen sie jedoch die Festigung demokratischer Strukturen und das Rechtsstaatsprinzip als effektivste und erfolgversprechendste Methode um administrative Dezentralisierung nachhaltig und wirksam zu gestalten.¹⁴⁶

Die dritte Form ist die fiskalische Dezentralisierung. Sie beschreibt die Berechtigung mit der Einnahmen erzielt werden dürfen, den Zugang zu Transfers sowie Entscheidungsgewalt im Investitionsbereich.¹⁴⁷ Man kann vermuten, dass direktere *pro-poor* Ausgaben getätigt werden, wenn lokale Einheiten über Finanzressourcen verfügen. Das setzt jedoch voraus, dass die politische Dezentralisierung erfolgreich war und damit die Ärmern politische Entscheidungen bezüglich der Ausgaben mitbestimmen können. „Public financing of services is a core element of poverty reduction policy and practice.“¹⁴⁸ Einkommensschwache Länder machen nur wenig Gewinn; ihre Staatseinnahmen liegen bei 17,5% des BIP (im Jahr 1997). Im Gegensatz dazu sind es bei den einkommensstarken Ländern 30% des BIP.¹⁴⁹ Es kommt hinzu, dass das Steuersystem in den ärmeren Ländern nur schwach organisiert ist. Vor allem in ländlichen Regionen fehlen Strukturen und Transparenz. Von Braun und Grote schreiben, dass der Aufwand der Steuereintreibung wahrscheinlich kostspieliger wäre, als der Nutzen der öffentlichen Ausgaben.¹⁵⁰ Das eigentliche Problem liegt jedoch darin, dass Fehlinvestitionen getätigt werden beziehungsweise das Geld nicht in Bereiche investiert wird, die wichtig sind für die arme Bevölkerung, wie Bildung oder Gesundheit. Meistens sind es Schuldendienste oder das Militär, die die Staatsausgaben beanspruchen.¹⁵¹ Wenn Einnahmen lokal erzielt werden, kann das hohe regionale Unterschiede verursachen. Wenn das Geld jedoch nur von der zentralen Regierung kommt, entwickelt sich eine gewisse Abhängigkeit. Die Finanzressourcen bei

¹⁴⁴ Vgl. Ebd.: 14

¹⁴⁵ Jütting/Corsi/Stockmayer 2005. §

¹⁴⁶ Vgl. Braun/Grote 2000: 14

¹⁴⁷ Vgl. Ebd.: 3

¹⁴⁸ Ebd.: 19

¹⁴⁹ Vgl. The World Bank 1999: 94

¹⁵⁰ Vgl. Braun/Grote 2000: 19

¹⁵¹ Vgl. Ebd.: 20

der fiskalischen Dezentralisierung sollen daher drei Quellen haben: sowohl die Zentralregierung, als auch lokale Einnahmen und eventuell auch Unterstützung aus dem privaten Sektor.¹⁵²

Bevor die konkrete Länderstudie vorgestellt wird, muss man noch zwei Arten der Dezentralisierung unterscheiden: Dezentralisierung *by design* oder *by default*. Letztere ist meistens mit dem Zwang verbunden zu dezentralisieren, weil die Zentralregierung nicht mehr genügend finanzielle Mittel oder Macht hat und durch den Auslagerungsprozess wirtschaftliche Entlastung erhofft. Eine Ausgestaltung des Prozesses erfolgt daher nur eingeschränkt. *By design* ist die freiwillige Entscheidung der Regierung sich in anderen Regionen des Landes zu weiterzuentwickeln. Der Gestaltungsprozess ist hier also frei und ungezwungen. Wie nun im Folgenden vorgestellt wird, ist dieser Ausgangspunkt mitentscheidend für den Erfolg des Dezentralisierungsprozesses.

4.2.1.2 OECD Länderstudien 2004

Im 236. Working Paper des OECD Development Centers wird anhand von 19 Länderstudien der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Armutsreduktion untersucht. Ergebnis der Analyse war, dass in zwei Drittel der Länder der Effekt negativ war. Außerdem fand man heraus, dass die Chancen *pro-poor* zu dezentralisieren steigen, wenn auch die Gesamtentwicklung des Landes steigt. Denn in der Studie wurde festgestellt, dass alle negativen *performer* auch „least developed countries (LLDC's)“ sind.¹⁵³ Die Resultate der Studie wurden in einer Tabelle dargestellt, in denen zwischen *positive*, *somewhat positive*, *somewhat negative* und *negative performer* unterschieden wurde. Die Frage ist nun, wieso dieses vielversprechende Modell in den meistens Ländern scheiterte. Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit der Dezentralisierungsprozess positive Effekte zeigt? Um diese Fragen zu beantworten, sollen zwei Länder aus der Studie herausgegriffen werden, einmal ein *negative performer* und ein *somewhat positive performer*. Was funktionierte und was nicht? Wieso scheiterte der eine und der andere nicht? Die Wahl fiel auf Ghana und Mozambique um noch auf dem afrikanischen Kontinent zu bleiben. Besonders Ghanas *somewhat* Erfolg wird interessant zu untersuchen, da es ein Nachbarland der Côte d'Ivoire ist und eventuell Parallelen gezogen werden können. Das Gesamtergebnis der OECD Studie wird dann im Anschluss kurz vorgestellt.

¹⁵² Vgl. Jütting/Corsi/Stockmayer 2005: 3

¹⁵³ Vgl. Jütting et al. 2004: 14

Ghana

In der Gruppe der *somewhat positive performers* sind auch noch Südafrika, China und Mexiko. Bei allen war der Grund der Dezentralisierung hauptsächlich eine ökonomische Entscheidung. Die Alphabetenrate liegt bei mindestens 70% und der Freedom House Index ist gut, außer in China. Ghana bildet eine kleine Ausnahme, da es im Gegensatz zu den anderen drei Ländern hochverschuldet ist, aber der Gini Index ist dafür etwas geringer. In Ghana wurde die Dezentralisierung *by design* eingeleitet und findet sowohl politisch als auch administrativ und fiskalisch statt. Die politische Struktur des Landes ist jedoch noch immer stark abhängig von der Zentralregierung, die jedoch den Willen zeigt zu dezentralisieren. Vor dem *Decentralisation Law* von 1993 vollzogen sich jedoch grundlegende ökonomische und administrative Reformen. Mit dem Gesetz wurde der Dezentralisierungsprozess formalisiert in Form von Neustrukturierungen der geografischen Einheiten, der lokalen politischen Institutionen und der ökonomischen und politischen Entscheidungsmacht auf lokalem Level. Vor allem Funktionen des öffentlichen Sektors wurden auf die sub-nationalen Einheiten verlagert. Lokales Personal ist primär im Gesundheitsbereich geschult und der Informationsfluss zwischen den Akteuren scheint gut zu funktionieren. Durch einen Fonds, der für die *District Assemblies* eingerichtet wurde, konnten Investitionen in soziale Dienstleistungen, wie Bildung, Gesundheit, Wasser, Transport etc. fließen. Darüber hinaus sind es NGOs, die bedeutende Zuschüsse in diesem Bereich leisten. Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen hat sich damit vor allem für Menschen in ländlichen Gebieten verbessert. Jedoch sind die finanziellen Ressourcen sehr eingeschränkt und lokale *assemblies* sind gezwungen noch mehr lokale Steuern zu erheben. Auch die Verteilung der Dienstleistungen weist erhebliche Unterschiede zwischen einkommensstarken und ärmeren Personen auf. Erstere profitieren viel mehr von zum Beispiel Gesundheitsleistungen.¹⁵⁴ Lokale Einheiten bleiben in der Hand der traditionellen *Chiefs* und Daten zu Korruption sind nicht vorhanden. Dennoch zeigen sich Teilnehmer mit einem starken *pro-poor* Fokus. Das *somewhat positive* Ergebnis ist zum einen positiv, da das Auftreten von Armut gesenkt werden konnte. Allerdings wurde dieses Ergebnis kaum so bei den Betroffenen empfunden und die Durchführung der Reformen war nicht immer konsequent. Auf der positiven Seite stand zudem, dass politische Partizipation für Arme und Analphabeten erhöht wurde, aber sich dennoch ethnische Konflikte verschärften. Trotzdem hat sich im Bereich der Dienstleistungen einiges verbessert, wie zum Beispiel der Zugang zu Gesundheitsinstitutionen und der Infrastruktur.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Vgl. Braun/Grote 2000: 22

¹⁵⁵ Absatz aus Jütting et al. 2004: 36, für gesamte Auswertung siehe Ergebnismatrix Jütting et al. 2004: 36 und Braun/Grote 2000

Mozambique

Mozambique ist in der Gruppe der *negative performer*, zusammen mit Guinea, Malawi und Indien (Madhya-Pradesh). Alle Staaten teilen einige Merkmale. Sie sind einkommensschwach und HPIC Länder. Zudem befinden sie sich in einem Post-Konflikt Zustand. Die Alphabetenrate liegt unter 50%, keines der Länder ist „frei“, sie haben eine schwache Infrastruktur und der *Corruption Perception Index* liegt unter 2,9. Interessant ist außerdem, dass der Dezentralisierungsprozess in diesen Ländern *by default* war. Das ist ein wichtiger Ausgangspunkt, denn im Gegensatz zu Ghana entstand der Dezentralisierungsprozess in Mozambique als Ergebnis des Bürgerkriegs. Lokale Einheiten übernahmen administrative und politische Funktionen, weil der Zentralstaat nicht mehr dazu in der Lage war. Allerdings scheiterte der Prozess und Armut konnte nicht reduziert werden. Was ist nun in diesem Land passiert? Warum zeigte sich nicht wenigstens ein geringer Erfolg wie in Ghana? Seit der Unabhängigkeit lag Mozambique in der Hand einer Partei. Auch wenn 1990 die ersten Mehrparteienwahlen eingeführt wurden, übten die Regierenden noch große Macht auch über die Opposition aus. Im Zuge der Dezentralisierung konnten lokale Einheiten keine nachhaltigen Strukturen aufbauen. Ihre politische Autonomie war nicht gegeben und die Bevölkerung vertraute den Vertretern nicht. Dazu kam, dass die Regierung keine Macht abtreten wollte, weil sie Gefahr in der Übernahme seitens der Opposition sahen. Von Seiten der Bevölkerung bestand großes Misstrauen, was sich in einer Wahlbeteiligung von nur 14% äußerte. Insgesamt ist der Prozess gescheitert. Die ländlichen Gebiete, wo 77% der Bevölkerung leben, waren ausgeschlossen von der politischen Dezentralisation. Streit um Ressourcen wurde durch eine schlecht organisierte Administration gefördert, in dem sich zum Beispiel Zuständigkeiten überschnitten. Die Bevölkerung nahm die neuen Institutionen als „Masche“ der Elite wahr und Aufklärung über Rechte und politischer Beteiligung war nicht gegeben. Am Ende kamen die Ressourcen, die ursprünglich der lokalen Bevölkerung zu Gute kommen sollten, nicht an.¹⁵⁶

Anhand der beiden Darstellungen lassen sich auf dem ersten Blick schon entscheidende Unterschiede feststellen, deren Einfluss auf Erfolg oder Scheitern des Projekts entscheidend gewesen ist. Dazu gehören primär Wille und Fähigkeit der Regierung Kompetenzen auf lokale Ebenen zu verschieben. Zum anderen die Integration und Aufklärung der Bevölkerung über die politische Neustrukturierung. In Folge der 19 Länderstudien erstellte die OECD in ihrem Bericht eine Liste von Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit Dezentralisierung eine Chance hat, sich positiv auf Armutsreduktion auszuwirken. Diese Bedingungen sollen nun

¹⁵⁶ Absatz aus Jütting et al. 2004: 43, für gesamte Auswertung siehe Ergebnismatrix Jütting et al. 2004: 43 und Bossuyt/Gould 2000

kurz vorgestellt werden um sie im Anschluss auf die Situation in der Côte d'Ivoire zu prüfen und die Frage zu klären, ob Dezentralisierung eine Maßnahme sein könnte die Armut im Land zu verringern.

4.2.1.3 Bedingungen

Die OECD unterscheidet zwischen Hintergrund- und Prozessbedingungen. Erstere sind also Voraussetzungen, die ein Land haben muss um Dezentralisierung einzuleiten. Zunächst ist die Situation des Landes wichtig. Also die Größe, die Bevölkerungsdichte, Einkommen und Ungleichheiten. Die Studie zeigt, dass in Ländern mit einer geringen Bevölkerungsdichte, Dezentralisierung eher negative Effekte bringt. Die Bereitstellung der Dienstleistungen und die Ressourcen für lokale Autoritäten wären extrem eingeschränkt. In einkommensschwachen Ländern muss man beachten, dass der Aufbau lokaler Einheiten eventuell soviel Ressourcen in Anspruch nimmt, dass später nichts mehr für Armutsreduktionsprogramme übrig bleibt. Darüber hinaus sind die Kapazitäten der lokalen Bevölkerung und Akteure zu beachten. Wenn der Bildungsstandard gering ist und politische Teilnahme noch nie aktiv ausgeübt wurde, dann kann angestrebte Partizipation der Armen schwierig werden.¹⁵⁷ Insgesamt sind die sozialen Institutionen und Machtstrukturen im Land entscheidende Faktoren für den Dezentralisierungsprozess. Wenn vererbte Institutionen von vornherein Gruppen ausschließen und Machtkämpfe das Land bestimmen, ist der Transfer von Kompetenzen und Ressourcen nicht vielversprechend. Wenn nun aber Dezentralisierung *by design* oder *by default* eingeführt wird, sind laut der OECD weitere Bedingungen zu erfüllen. Wie schon erwähnt sind wohl die zwei wichtigsten Voraussetzungen der Wille und die Fähigkeiten den Prozess in Gang zu setzen. Das bezieht sich einerseits auf die politische Ebene als auch auf die finanzielle. In der Studie fand man heraus, dass Dezentralisierung nur erfolgreich sein kann, wenn lokale Akteure auch ausreichend Ressourcen und finanzielle Mittel haben.¹⁵⁸ Es hat sich gezeigt, dass von drei Einkommensquellen Geld bezogen werden kann: von der Zentralregierung, von lokalen Steuern und von Gebern. Dadurch können die Finanzen zwischen den Regionen ausgeglichen und große Ungleichheiten vermieden werden. Die Praxisbeispiele zeigten, dass *negative performer* sehr limitierte Verwaltungsmacht über die lokalen Ressourcen hatten. Daher wäre eine freiere Verfügung über Finanzen auf lokaler Ebene positiv.¹⁵⁹ Aus einer politischen Perspektive hatten die Länder eher Erfolg in der Armutsreduktion, wenn ein starkes lokales Humankapital vorhanden war. Das heißt auch, dass es während des Dezentralisierungsprozesses Pa-

¹⁵⁷ Vgl. Jütting et al. 2004: 11

¹⁵⁸ Vgl. Jütting et al. 2004: 18

¹⁵⁹ Vgl. Ebd.: 18

ralllelprogramme gab, die die Ausbildung des lokalen Personals und Bildung für die lokale Bevölkerung förderten.¹⁶⁰ Die Teilnahme der Menschen am politischen Prozess ist generell positiv zu verzeichnen, aber geht dennoch über die Wahlen hinaus. Bei den guten *performern* gibt es demokratische Strukturen durch die die Bevölkerung auch an anderen öffentlichen Angelegenheiten teilhaben kann.¹⁶¹ Ein weiterer essentieller Punkt ist die Korruption, die den Prozess schädigen kann. Es sind zwar alle 19 Länder von Korruption betroffen, allerdings ist das Ausmaß bei den *positive performer* geringer.

In diesem Sinne fällt das Wort *Accountability*, also die Rechenschaftspflicht der politischen Akteure. Diese sei entscheidend, denn nur wenn gegenseitige Verantwortung und Überprüfung besteht, kann Dezentralisierung erfolgreich durchgeführt werden.¹⁶² Die Zivilgesellschaft kann dabei eine hilfreiche Rolle spielen, vor allem in der Förderung eines partizipativen und transparenten Prozesses. Eine starke Zivilgesellschaft kann Druck auf die Regierung ausüben und einfordern, was der Bevölkerung zusteht. Sie können außerdem helfen aufzuklären und über Rechte zu informieren. Die OECD schlussfolgert, dass Dezentralisierung den Armen helfen kann, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen.¹⁶³ Die Rolle der Geber ist dabei sehr wichtig. Das soll aber erst im Punkt 4.3 erläutert werden. Der abschließende Befund der OECD Länderstudie wird in diesem Zitat zusammengefasst:

*“This study finds that the decentralisation process is more likely to have a positive impact on poverty if the central government is committed to the purpose of decentralisation, the involved actors have the capacity (financial and human) to participate in decision making, checks and balances are established at local level to control for rent-seeking and corruption, and policies — internal and external — are sufficiently coherent with the decentralisation policy.”*¹⁶⁴

4.2.1.4 Dezentralisierung in der Côte d’Ivoire – Erfolg oder Scheitern?

Von der Dezentralisierung verspricht man sich eine demokratischere und transparentere Regierungsführung – was die Côte d’Ivoire derzeit nicht hat; Dezentralisierung verspricht aktivere Teilnahme der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen – was die Côte d’Ivoire derzeit nicht hat; Dezentralisierung könnte Armut reduzieren – was die Côte d’Ivoire

¹⁶⁰ Vgl. Ebd.: 19

¹⁶¹ Ebd.: 20

¹⁶² Vgl. Ebd.: 20

¹⁶³ Vgl. Ebd.: 8

¹⁶⁴ Jütting et al. 2004: 22

zurzeit hat. So gesehen, wäre Dezentralisierung keine schlechte Überlegung in Bezug auf die Armutsreduktion und Reformierung der Regierungsführung. Oder ist das Land zu „fragil“?

Wie in der Gruppe der *negative performer* liegt die ivoirische Alphabetenrate unter 50%, auch der *Corruption Perception Index* liegt unter 2,9 und Freedom House schätzt die Freiheit des Landes mit „nicht frei“ ein. Genau wie die anderen Länder, die negativ abschnitten, ist die Côte d'Ivoire ein einkommensschwaches Land und stark verschuldet (HIPC). Die Ausgangssituation des Landes ist also zunächst nicht vielversprechend. Um ein noch umfassenderes Bild zu den Hintergrundbedingungen zu bekommen, werden auch die sozialen Institutionen, Kapazitäten und die Macht des Zentralstaats untersucht. Diese Bestandsaufnahme kann Hinweise auf Erfolg oder Scheitern von Dezentralisierungsbemühungen geben.

Im Jahr 1995 wurde ein Gesetz erlassen, welches die kommunale Administration regelte. „La structure administrative du pays est composée de 16 régions, 58 districts (« préfectures »), 231 sous-districts (« sous-préfectures »), 197 collectivités locales (« communes ») et environ 8.549 villages. Les chefs de région, de districts et de districts secondaires sont nommés par le Ministère de l'intérieur.“¹⁶⁵ Es existieren also lokale, administrative Strukturen. Allerdings wählt die Bevölkerung selbst keine lokalen Regierungsvertreter, sondern diese werden vom Innenminister ernannt.¹⁶⁶ Zu Zeiten Houphouët-Boigny's entstanden *home town associations*. Das waren kleine administrative Einheiten, die die lokale Entwicklung unterstützten. Sie waren unter anderem verantwortlich für die Grundversorgung, Grundschulen, die Infrastruktur und medizinische Versorgung. Zunächst waren sie von der zentralen Regierung verboten, aber wurden zunehmend eine wichtige Ressource der führenden Partei. Als der Präsident die Macht über die nationale Elite erlangte, erlaubte er die *home town associations* um seine Macht auch bis in die Peripherie zu steuern. Obwohl öffentlich keine aus ethnischen Gründen motivierten Organisationen existieren durften, waren es genau diese Gruppen, die sich unter dem Deckmantel *home town associations* verbargen. Die Eliten um Houphouët-Boigny warben um seine Gunst um im eigenen ethnischen Kreis mehr Ressourcen anzuhäufen.¹⁶⁷ Wie man sieht, ist die Geschichte der lokalen Administration eine „top-down-Veranstaltung“, in der die lokale Bevölkerung keine Entscheidungsmacht besaß. Die regionale Entwicklung, und damit auch die Versorgung der Armen, waren komplett von der Regierung in Yamoussoukro abhängig. Zudem konkurrierten die ethnischen Gruppen schon in dieser Zeit um Ressourcen, wenn auch nur unter einem Deckmantel. Der Zusammenfall der Zentralregierung mit dem

¹⁶⁵ Baldé

¹⁶⁶ Die letzte größer angelegte Recherche zu lokalen Machtstrukturen wurde im Jahr 2001 veröffentlicht. Kouadio, N'dri: Recherches sur l'exercice du pouvoir local en Côte d'Ivoire. CFRAD, 2001.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN017746.pdf> [7. Oktober 2010]

¹⁶⁷ Absatz zu „home town associations“ Vgl. Woods 1994: 486ff

Tod Houphouët-Boigny's und die Spaltung von Norden und Süden während des Bürgerkriegs ordnete die Zentrums-Peripherie-Beziehung von Neuem. Die nationale Elite wurde nicht mehr von der Zentralregierung „gefüttert“ und zog sich in die eigenen regionalen Lager zurück.¹⁶⁸ Durch die Marktöffnung waren die Regionen (Norden und Süden) allein für die Versorgung verantwortlich. Nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politische Reichweite des Zentralstaats wurde extrem eingeschränkt. Auch wenn die Regierung seit dem Friedensabkommen 2007 versucht in die nördlichen Regionen vorzudringen, macht es den Anschein, als ob an dieser Front kaum Erfolge zu verzeichnen sind. Das ist vor allem auf die kontinuierlichen Waffenzufuhren für die Rebellentruppen im Norden zurückzuführen. Anhand dieser Darstellung soll gezeigt werden, dass die sozialen Institutionen des Landes zunächst in den Händen eines Zentralstaats lagen und sich nun, zerrüttet, auf die politische Macht der regionalen Elite stützen.

Wie die Armutsanalyse des Landes zeigte, sind es vor allem Menschen in ländlichen Gebieten, die unter Armut leiden. Die regionale Elite ist also nicht in der Lage die Menschen ausreichend zu versorgen. Damit wäre eine weitere Bedingung für den Dezentralisierungsprozess nicht erfüllt: starkes, lokales Humankapital. Es müssten also Parallelprogramme wie Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen die Menschen unterstützen.

Die dritte Hintergrundbedingung ist die Macht des Zentralstaats. In Anbetracht der politischen Geschichte des Landes stellt man fest, dass trotz angeblicher Mehrparteienwahlen, die Macht des Landes immer nur in den Händen einer Partei lag. Nach der Unabhängigkeit war das die PDCI mit Houphouët-Boigny an der Spitze. Danach kam Bédié. Bei den Wahlen von 1995 kann man auch nicht unbedingt von Mehrparteii-Wahlen sprechen, da die großen Oppositionsparteien die Wahl boykottierten. Seit 2000 ist die FPI an der Spitze. Auch diese Wahlen sind anzuzweifeln, da auch wieder Oppositionsgrößen ausgeschlossen waren. Crook (1997) beschreibt dieses Phänomen als typisch für afrikanische Staaten, die nach Einparteistaaten, Mehrparteiiwahlen einführen. Er beschreibt es als „logisch“, dass langfristig wieder nur eine Partei die Macht im Staat übernimmt und meistens durch ethnische Mobilisierung die Oppositionsparteien ausschaltet.¹⁶⁹ Die Macht im Land liegt also bei Gbagbo, der unangefochten alle wichtigen Entscheidungen im Land trifft. Eine demokratische Mitbestimmung, wenigstens durch Wahlen, hat das Land bisher noch nicht erlebt. Als fragiler Staat ist die Côte d'Ivoire zusätzlich durch eine nicht-legitime Regierung charakterisiert, die erst gar keine Wahlen in den letzten 10 Jahren durchführte. Ein weiteres Merkmal eines fragilen Staats ist die einge-

¹⁶⁸ Vgl. Boone 2007: 67

¹⁶⁹ Vgl. Crook 1997: 218f

schränkte Autorität. Gbagbo ist zwar an der Macht, aber die politische Reichweite der Gbagbo/Soro Regierung gelangt nicht bis in alle Regionen, vor allem nicht bis in den Norden.

Welche Hinweise geben diese Fakten zu Hintergründen und Geschichte der politischen und ökonomischen Macht im Land? Welche Chancen hat eine Dezentralisierung? Die fragile Situation des Landes und die Geschichte der Zentralmacht und dem Ausschließen der Bevölkerung von politischen Entscheidungen sind keine guten Voraussetzungen für Dezentralisierung. Jedoch könnten die Unterstützung lokaler, existierender administrativer Einheiten die dafür sorgen, dass die peripheren Gebiete besser erreicht werden. Direkte Ressourcenflüsse könnten soziale Dienstleistungen lokal verbessern. Die Analyse des Landes zeigt, dass das nicht möglich ist. Die OECD Studie stellte fest, dass es zunächst eine politische und dann eine fiskalische Dezentralisierung geben muss. Zurzeit besteht eine zu hohe Gefahr des *elite capture* in der Côte d'Ivoire. Das heißt, dass Ressourcenflüsse von der Zentralregierung zu lokalen Administrationen wahrscheinlich nicht bei der ärmeren Bevölkerung ankommen. Die herrschende Korruption unterstreicht das Argument. Seit dem Tod Houphouët-Boigny's operieren die Eliten aus ihren ethnischen Lagern. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass Gbagbo, der an seiner Macht festhält, Ressourcen jeglicher Art seinen „Gegnern“ zuspielt. Seine Förderung wäre somit sozial exklusiv, eine Politik die die Côte d'Ivoire bestimmt und sie fragil macht. Der Wille *by design* zu dezentralisieren wäre damit nicht gegeben. Für eine erfolgreiche Dezentralisierung muss die Bevölkerung mit einbezogen werden. Die Geschichte zeigt, dass Entscheidungen bisher nur *top-down* gefällt wurden. Nimmt man das Beispiel des Landvergabegesetzes von 1998 wird deutlich, dass die Bevölkerung eher abgeschieden von politischen Entscheidungsstrukturen lebt, sie nicht aktiv einbezogen wird und der Informationsfluss zwischen ihr und der Regierung gestört ist. Das zeigt, dass Dezentralisierung keine unmittelbare Strategie ist um Armut zu reduzieren. Die Fragilität des Landes würde eine erfolgreiche Dezentralisierung verhindern. Die Einführung dezentraler, partizipativer Strukturen wäre ein langwieriger Prozess, der Generationen überspannen kann. Es ist eine soziale und politische Reformation, die auch ein Umdenken für die Bevölkerung bedeutet. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre eine Auslagerung von Kompetenzen gar nicht durchführbar, weil die Legitimität der Regierung nicht gegeben ist. Fazit ist, dass Dezentralisierung zwar vielversprechend ist, aber in diesem Moment die falsche Strategie in der Côte d'Ivoire darstellt, weil ein zu hohes Risiko eines *elite capture* besteht. Dezentralisierung ist eine Option für Armutsreduktion, allerdings muss sich ein Land schon in einem bestimmten politisch-stabilen Status befinden um die Bedingungen für einen Erfolg zu erfüllen.

4.2.2 Mikrofinanzen

Erhöhung und Diversifizierung der Einkommen, Investitionen in neue Agrartechnologien und hochwertige Pflanzensamen, sowie Schutz vor individueller Armut – diese bereits unter 4.1 formulierten Armutsreduktionsstrategien finden in diesem Kapitel eine gemeinsame Lösung: Mikrofinanzen. Der These folgend, dass Mikrofinanzen eines der Schlüsselinstrumente ist Armut zu reduzieren¹⁷⁰, sollen Erfahrungen aus der Praxis Hinweise geben, ob diese Option auch in der Côte d’Ivoire Erfolge zeigen könnte. Zunächst wird ein kurzer Überblick über das Thema Mikrofinanzen gegeben sowie eine Darstellung vom Zusammenhang mit der Armutsreduktion. Daraus geht hervor, dass man zwei große Bereiche herausgreifen kann, die Mikrokredite (MK) und die Mikroversicherungen (MV). Zu beiden Strategien ist eine Vielfalt an Literatur und Recherchen verfügbar. Zu Mikrokrediten wurde hauptsächlich im asiatischen Bereich, speziell Bangladesch, geforscht. Ein Grund ist sicherlich die von Muhammad Yunus gegründete Grameen Bank, die ihre Arbeit in diesen Ländern startete und durch den Friedensnobelpreis 2007 für Aufmerksamkeit sorgte. Viele Praxisstudien deuten darauf hin, dass tatsächlich ein erhöhtes Einkommen erlangt werden kann durch die Aufnahme von Mikrokrediten. Zudem gibt es die Möglichkeit neue Einkommensquellen aufzubauen. Durch Kleinkredite kann in bessere Technologie investiert werden, wodurch die Produktivität langfristig erhöht werden kann. Eine Studie aus Malawi aus dem Jahr 1996 soll den praktischen Erfolg oder Misserfolg darstellen. Danach werden die Ergebnisse der internationalen Studien auf Hinweise zum Erlg von Mikrofinanzen vorgestellt. Danach folgen die Mikroversicherungen. Abschließend werden die Kenntnisse und Beispiele der Mikrofinanzen der Côte d’Ivoire als potentielle Armutsreduktionsstrategie gegenübergestellt.

4.2.2.1 Ein Überblick

“Microfinance is the provision of a broad range of financial services to low-income micro enterprises and households. The range of financial services usually includes savings, loans, insurance, leasing, money transfers, and others.”¹⁷¹ “Mikro” bedeutet die kleinste ökonomische Einheit, dem Haushalt oder das Individuum. Mikrofinanzen sind speziell an Menschen gerichtet, die ein sehr geringes Einkommen haben und meistens in Armut leben. Die Flexibilität der Mikrofinanzen verspricht ein besseres Eingehen auf die Zielgruppe und den konkreten Bedürfnissen armer Haushalte. Sie sollen helfen Ressourcen besser zu verteilen, den Markt zu fördern, Wachstum und Entwicklung ankurbeln und Investitionen in bessere Technologien

¹⁷⁰ Vgl. Bakhtiari 2006: 1, Vgl. Gobezie 2004: 2

¹⁷¹ Vgl. Bakhtiari 2006: 1

möglich machen.¹⁷² Darüber hinaus besteht die Möglichkeit das Humankapital und Einkommen zu erhöhen, vor Vulnerabilitäten schützen und Benachteiligte zu *empowern*.¹⁷³

Entscheidend ist die Tatsache, dass die ärmere Bevölkerung vor allem im informellen Sektor beschäftigt ist. Anhand der Côte d'Ivoire sieht man, dass die Beschäftigungszahlen in diesem Sektor immer mehr in die Höhe schnellen. Der formelle finanzielle Sektor ist nicht flexibel genug um auf die Bedürfnisse informeller Arbeiter einzugehen. Er besteht unter anderem aus einer Zentralbank, kommerziellen Banken und sozialen Sicherungssystemen. Sie arbeiten hauptsächlich im modernen Sektor. Der informelle finanzielle Sektor hingegen bietet Möglichkeiten sich auf die traditionelle, ländliche, und „subsistenz-orientierte“ Wirtschaft einzulassen. In den meisten Fällen sind die Geschäftsbeziehungen auch informell. So können Freunde, Bekannte, aber auch Händler und Vermieter als Gläubiger auftreten.¹⁷⁴ Das macht den größten Unterschied aus, denn ärmere Menschen haben kaum die Chance einen Kredit bei formellen Finanzinstitutionen zu bekommen, da sie keine Sicherheiten vorweisen können. Außerdem operieren die formellen Finanzinstitute nur selten im ländlichen Bereich, da die Transaktionskosten viel zu hoch wären. Bei informellen Transaktionen sind die Kosten gering. „The innovations in the credit market introduced by the microfinance institutions include simpler delivery mechanisms and simple forms of collateral (or no collateral), the concept of peer group lending and joint liability, the promise of ongoing and increasing access to credit for borrowers who repay in time.“¹⁷⁵ Bakhtiari weist jedoch darauf hin, dass auch der informelle finanzielle Sektor entscheidende Einschränkungen hat. Einerseits ist der Informationsfluss gestört, das heißt unter anderem die Aufklärung über Mikrofinanzen und Geschäftsbedingungen. Zum anderen sind die Gewinne und Einzahlungen abhängig vom lokalen Markt und daher abhängig vom Reichtum der Region und dem lokalen wirtschaftlichen Risiko.¹⁷⁶

Der Einfluss der Mikrofinanzen kann auf ganz verschiedenen Ebenen wirken. Gobezie unterscheidet unter anderem das individuelle Level und das Haushaltslevel. Die Welt der Mikrofinanzen sieht einen positiven Einfluss auf verschiedene Variablen des Haushalts, wie dem Einkommen, Kapital, Bildung, Ernährung, Einkommensdiversifikation und einem daraus folgenden Anstieg des Einkommens. Da aber nicht garantiert ist, dass jedes Haushaltsmitglied gleichermaßen profitiert, kann man den individuellen Einfluss unterscheiden. Dieser bezieht sich auf Kontrolle über Ressourcen und Einkommen, einem gesteigerten Selbstwertgefühl,

¹⁷² Vgl. Ebd.

¹⁷³ Vgl. Gobezie 2004: 2

¹⁷⁴ Vgl. Bakhtiari 2006: 2

¹⁷⁵ Chirwa 2002: 2

¹⁷⁶ Vgl. Bakhtiari 2006: 3

einer Zukunftsorientierung und *Empowerment*.¹⁷⁷ Inwieweit Mikrofinanzen diesen positiven Einfluss in der Praxis verwirklichen, soll nun anhand von Studien dargelegt werden.

4.2.2.2 Mikrokredite

*“Microcredit is a small amount of money loaned to a client by a bank or other institution. Microcredit can be offered, often without collateral, to an individual or through group lending.”*¹⁷⁸

Der Zusammenhang zwischen Mikrokrediten und Armut besteht darin, dass es einfachere Transfermechanismen gibt und dass die Kreditnehmer wenig oder keine Sicherheiten haben müssen, wie es bei ärmeren Menschen oft der Fall ist. Darüber hinaus ist auch das Konzept der Gruppenkredite neu. Die Gruppe dient dann als Sicherheit, weil alle Mitglieder mithaften. Mikrokredite zeichnen sich zudem durch einen hohen Zinssatz aus.¹⁷⁹

Wie kann der finanzielle Status das Einkommen und die Ernährungssituation beeinflussen? Zunächst können Mikrokredite das Einkommen fördern, indem zusätzliches Geld zur Verfügung steht und dann in Humankapital, physisches oder soziales Kapital investiert werden kann. Zudem können Haushalte neue Aktivitäten starten, die ein höheres Risiko haben, aber mehr Einkommen bringen. Hier besteht die Möglichkeit die Einkommensquellen zu diversifizieren und neue Märkte zu erschließen. Schließlich kann ein Kredit kurzfristige Einkommensausfälle überbrücken. Die Konsumbedürfnisse müssen demnach nicht eingeschränkt werden und der Haushalt bleibt stabil.¹⁸⁰

Wie funktioniert nun das Mikrokredit System? Chirwa hat einige Charakteristika aus seiner Forschung in Malawi zusammentragen und bemerkt, dass diese Merkmale für die meisten Mikrofinanzinstitutionen (MFI) rund um die Welt gelten.¹⁸¹ Es sollen sechs von ihnen vorgestellt werden. Erstens, potentielle Kunden können ein Training zum Geschäftsmanagement absolvieren bevor sie den Kredit bekommen. Das Training kann fakultativ oder obligatorisch sein und ist in der qualitativen Ausführung sehr unterschiedlich. Es wird hauptsächlich für Gruppen angeboten, die zusammen einen Kredit aufnehmen wollen. Zweitens, die Höhe des Kredits ist sehr gering. Drittens, abhängig von der Finanzinstitution muss der Kunde entweder Gespartes vorweisen als Bedingung zur Kreditvergabe oder auch nicht. Viertens, die Zielgruppe sind häufig Frauen, denn sie werden von formellen Finanzinstituten oft ausgeschlossen. Studien haben außerdem ergeben, dass Frauen verantwortungsvoller mit Krediten umge-

¹⁷⁷ Vgl. Gobezie 2004: 7

¹⁷⁸ Yearofmicrocredit.org

¹⁷⁹ Vgl. Chirwa 2002: 2

¹⁸⁰ Vgl. Zeller/Scharma zit. nach Ebd.: 3

¹⁸¹ Vgl. Chirwa 2002: 9

hen und sie eher zugunsten der Familie ausgeben. Die finanzielle Unterstützung soll die Rolle der Frau innerhalb der Familie und Gemeinschaft stärken und ihr eine bedeutendere Rolle in Entscheidungsprozessen zusagen.¹⁸² Fünftens, gruppenbasierte Kredite dienen als Sicherheit. Beobachtungen und Kontrollen innerhalb der Gruppe dienen als Absicherung. Schließlich sechstens, der Zinssatz ist höher als bei formellen Finanzinstituten. Das liegt daran, dass Mikrofinanzinstitute einem höheren Risiko ausgesetzt sind und um langfristig stabil und flüssig zu bleiben, ihre Zinssätze entsprechend erhöhen müssen.¹⁸³ Diese Tatsache ist allerdings sehr fraglich in Bezug auf ethische Vertretbarkeit. Können nicht andere Strukturen die Nachhaltigkeit der MFIs garantieren um die Risiken nicht auf die arme Zielgruppe abzuwälzen? Die folgende Studie zeigt ein konkretes Beispiel, wie Mikrokredite angeboten werden und welchen Erfolg sie haben können. Können sie das Einkommen erhöhen? Sind Haushalte besser in der Lage sich gegen Risiken zu schützen? Ist es möglich die Einkommensquellen zu diversifizieren?

4.2.2.2.1 *Der Malawi Mudzi Fund*

1996 veröffentlichten Hulme und Mosley eine internationale Studie über Mikrokredite. Darunter befand sich auch die Malawi Länderstudie, die von Graeme Buckley präsentiert wurde. Ich habe dieses Land als Beispiel gewählt, da es einerseits ähnliche ökonomische Merkmale wie die Côte d'Ivoire aufzeigt. Zum anderen habe ich mich dagegen entschieden eine der vielen Bangladesh-Studien heran zu ziehen, weil ich den Blick auf den Erfolg des Systems in Afrika richten möchte. Die Studie von Hulme und Mosley erforscht daher das erste Land, welches versuchte das Grameen Bank Prinzip im eigenen Land zu übertragen.¹⁸⁴ Er werden daher zunächst die wirtschaftlichen Umstände in Malawi im Überblick vorgestellt. Danach konzentriere ich mich auf den *Malawi Mudzi Fund* (MMF), seinen Zielen, Durchführung und Erfolg.

Malawi gehört zu den ärmsten Ländern der Welt und befindet sich im HDI Ranking dicht an der Côte d'Ivoire.¹⁸⁵ Auch die wirtschaftlichen Erfolge in den 70ern bilden eine Gemeinsamkeit. Jedoch sind es Tabak, Tee und Zucker, die zu den wichtigsten Exportgütern Malawis

¹⁸² Vgl. Yearofmicrocredit.org

¹⁸³ Hier setzt auch eine weit diskutierte Frage an: Inwiefern soll das „Geschäft mit den Armen“ kommerzialisiert werden und schneidet damit Themen der ethischen Vertretbarkeit an. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive setzt sich Reinhard H. Schmidt damit auseinander. Seinem Standpunkt zufolge ist unter bestimmten Bedingungen (wie Transparenz und Informationsfluss zwischen Bank und Kunden) eine kommerzialisierte Seite nicht zu verachten. Die Notwendigkeit der Bank sich selbst zu erhalten ist durch Geberzuschüsse nicht immer geleistet. Eigene Reserven macht die Bank oder NGO unabhängig. Allerdings muss man dazu sagen, dass sie auch oft unabhängig von Kontrollen sind. Weitere Informationen findet man in: Schmidt, Reinhard (2009): Microfinance, Commercialisation and Ethics.

¹⁸⁴ Vgl. Buckley In: Hulme/Mosley 1996: 339

¹⁸⁵ Malawi liegt im Ranking 2009 auf Platz 160 und die Côte d'Ivoire auf Platz 163.

zählen. Genau wie die Côte d'Ivoire geriet das kleine zentralafrikanische Land in eine ökonomische Krise. Durch mehrere Einflüsse, wie dem Krieg im Nachbarland Mozambique, das bis zu einer Millionen Flüchtlinge nach Malawi brachte, oder den schlechten Wetterbedingungen, wurden auch hier Anfang der 90er Strukturanpassungsprogramme eingeführt. Einen weiteren Schock erlitt die Wirtschaft 1991/1992 als sich durch eine lange Dürre der Maisertrag um 60% reduzierte. Durch die Öffnung des Marktes sind die malawischen Bauern genauso abhängig von instabilen Marktpreisen wie ihre ivoirischen Kollegen. Auch in Malawi ist Armut ein ländliches Problem, da 90% der Bevölkerung auf dem Land leben und arbeiten. Daher bildet der Agrarsektor den wichtigsten ökonomischen Ertrag (über ein Drittel des BIP). Der Sektor lässt sich in zwei Bereiche teilen, den Landsektor und den Kleinbauernsektor. Ersterer umfasst Landbesitz von über 10ha und ist auf Exportwirtschaft ausgerichtet mit den *cash crops* Tabak, Tee und Zucker. Die Kleinbauern produzieren hauptsächlich Mais.¹⁸⁶

Ein weiteres Problem bildet in Malawi außerdem der Druck auf die Ressource „Land“, das durch eine wachsende Bevölkerung und einer schnellen Abnahme landwirtschaftlich nutzbaren Bodens verursacht wird. Um landwirtschaftliche Projekte zu fördern und zu unterstützen, sah man die Errichtung von Kreditanstalten als Lösung. Im Zuge dessen wurde 1978 das *National Rural Development Programme* eingeführt, welches durch Kreditvergabe höhere Produktivität versprach. 1987 wurde im Rahmen dieses Programms die *Smallholder Agricultural Credit Administration* (SACA) gegründet als Unterorganisation des Landwirtschaftsministeriums. Zwar gab es schon viel früher formelle und informelle Finanzinstitutionen im Land, dennoch ist sie die erste landesweite institutionelle Einrichtung und Organisation für Kreditvergabe an Kleinbauern. Sie organisierte sich durch *farmer's clubs*, eine Gruppe von ungefähr 36 Mitgliedern, die auf dem Konzept der Mithaftung basierte. Buckley stellte allerdings fest, dass die Kreditvergabe sich hauptsächlich auf wirtschaftlich besser gestellte Bauern richtete.¹⁸⁷ Aus diesem Grund errichtete man ein Parallelprogramm, das ausschließlich die sehr armen Bauern als Zielgruppe definierte, den *Malawi Mudzi Fund*.

„It was hypothesised that if finance were made available to the 'core poor', they would be able to generate off-farm employment which would increase their incomes and lead to improvements in farming practices and greater food security.“¹⁸⁸ Der Fund wurde durch die malawische Regierung unterstützt und war fast komplett vom *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) finanziert. Einige Zuschüsse kamen zudem von USAID. Die hohe Abhängigkeit von Gebern und der damit wachsende Druck Resultate zu zeigen, wirkte sich in

¹⁸⁶ Vgl. Buckley In: Hulme/Mosley 1996: 302f

¹⁸⁷ Vgl. Ebd.: 308ff

¹⁸⁸ Ebd.: 337

der Startphase des Programms negativ aus. Denn es wurde der Wert auf schnelle Auszahlung gelegt, anstatt auf hohe Zinserträge in der Zukunft. Das Projekt MMF startete 1990 mit zwei Pilotregionen und einer Teilnahme von 4000 Haushalten. Wie sich später als Problem herausstellte, wurde die Wahl der Regionen von einem politisch beeinflussten Komitee getroffen. Das hatte zur Folge, dass das Grameen Modell nicht übertragbar war, weil andere sozioökonomische Bedingungen herrschten. Die Assoziation mit der Regierung wurde auch von Seiten der lokalen Bevölkerung gemacht. Diese dachten, das MMF wäre eine regierungsgeführter Wohlfahrtsorganisation und sahen damit nicht die Notwendigkeit und Dringlichkeit ihre Kredite zurückzuzahlen, was große Probleme für das finanzielle Überleben des MMF mit sich zog. Dazu kam, dass im Gegensatz zu einer Neuerrichtung einer Grameen Bank, der MMF kaum lokales Vertrauen aufbauen konnte. Die Bankmitarbeiter waren der Lokalität fremd und Gruppenkontrolle, -vertrauen, -sicherheit und -zwang waren nicht gegeben. Diese gemeinschaftliche Überprüfung und Garantie macht die Grameen Bank erst lebensfähig. Das ist in Malawi aber nicht geschehen. Das erste Fazit der Implementierung der Mikrokredite für ärmere malawische Bauern ist also negativ. Buckley sieht die Probleme in der Planungsphase, bei der überhaupt nicht auf lokale Gegebenheiten Rücksicht genommen wurde. Ein weiteres Versagen seitens des MMF war es wirklich auf die ländliche Wirtschaft einzugehen. So kollidierten Rückzahlforderungen mit dem Bestellen der Felder und nicht mit dem Ernteverkauf. Trotz der anfänglichen Probleme des MMF wurde versucht, die Organisation anzupassen und zu verbessern.

Buckley konzentriert sich dennoch auf die Auswirkungen des Kredits, die nun vorgestellt werden sollen und die Eingangsfragen zu Mikrokrediten klären. Kann durch Mikrokredite mehr Arbeit geschaffen werden und kann es das Einkommen sowie die Verkäufe erhöhen? Die Studie kam zu folgenden Ergebnissen. Drei Viertel der Kreditnehmer nutzten das zusätzliche Geld um ein neues Geschäft zu starten. Das impliziert, dass sie ohne diesen Kredit arbeitslos wären. Demnach könnte man die Aussage treffen, dass die Kredite tatsächlich Arbeitsplätze schufen. Buckley weist jedoch darauf hin, dass dieser „Arbeitsplatz“ nicht zu vergleichen ist mit einer festen Arbeit, da die Selbstständigkeit der Armen fragil und unvorhersehbar ist.

Konnten durch die neuen Geschäfte neue Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden? Der MMF hat sich nicht explizit Einkommensdiversifizierung als Ziel gesetzt. Dazu kam, dass die Kreditnehmer frei über die Investitionsaktivitäten entscheiden konnten und sich in den meisten Fällen für die Arbeitsbereiche entschieden haben, in denen sie schon vorher beschäftigt waren. Das heißt also Landwirtschaft und Fischerei. In beiden Pilotregionen waren die Res-

sources sehr knapp und andere Beschäftigungssektoren wären zu unsicher gewesen. Daher wurden keine „nicht-agrarischen Sektoren“ durch die Mikrokredite erschlossen.

Im Bereich der Verkäufe und des Profits kann man feststellen, dass tatsächlich ein Anstieg durch den Kredit zu verzeichnen ist. Die Evaluation zeigt, dass Mudzi Mitglieder, die noch keinen Kredit erhalten haben, nur geringe Verkäufe verzeichnen. Diejenigen, die ihren ersten Kredit schon zurückgezahlt haben, konnten ihre Verkäufe leicht erhöhen. Die Kreditnehmer, die schon den zweiten Kredit erhielten, verkauften mehr als das Doppelte als die Gruppe im ersten Durchlauf. Die Kreditnehmer, die ihren zweiten Kredit schon zurückgezahlt haben, verdienten sogar das Vierfache als die Gruppe, die gerade ihren ersten Kredit erhielt. Buckley erwähnt, dass die Zahlen nicht objektiv sind, da es die Nichtzurückzahler und Aussteiger nicht berücksichtigt. Dennoch, der Kredit zeigte Wirkung bei den Armen, die in der Lage waren das Geld richtig einzusetzen.

Auch das Einkommen des Haushalts zeigt bei den Mitgliedern, die schon mindestens einen Kredit erhalten haben, einen Anstieg. Vor allem bei denjenigen, die gerade einen zweiten Kredit aufgenommen haben, lässt sich ein Anstieg auf MK655 verzeichnen, im Gegensatz zu MK268 im Monat bei Mitgliedern mit dem ersten Kredit. Auch hier weist Buckley darauf hin, dass nicht genau gesagt werden kann woher das Geld kommt und wer wie viel im Haushalt zum Einkommen beiträgt. Jedoch scheint sich das Haushaltseinkommen durch den Kredit zu erhöhen. Als Zielgruppe wurden neben den sehr Armen auch Frauen definiert. Es wurde festgestellt, dass Frauen das Geld tatsächlich produktiver im Haushalt umsetzen und es für Nahrung, Schulgebühren und Rückzahlungen ausgeben. Also Investitionen, die Armut senken können.¹⁸⁹

Zusammenfassend zeigt die Studie, dass trotz Implementierungsschwierigkeiten und Vorbehalte die Statistiken ein Anstieg im Einkommen und im Verkauf zeigen. Man kann als vorsichtige Zwischenbilanz sagen, dass Mikrokredite in bestimmten armutssenkenden Bereichen positiven Einfluss nehmen. In dieser Malawi Studie wird auf die Missplanung hingewiesen und die Folgen eines nicht länderspezifischen, angepassten Programms. Um das Wissen und die Ergebnisse aus der Praxiserfahrung zu Mikrokrediten noch zu erweitern, sollen im nächsten Punkt internationale Resultate sowie Rückschlüsse auf erfolgversprechende Durchführung zusammengefasst werden.

¹⁸⁹ Kapitel 4.2.2.2.1 Vgl. Buckley 1996: 339-359

4.2.2.2 Internationale Resultate

Die Zusammenfassung der Ergebnisse stammt zunächst aus einer großangelegten Untersuchung von Murdoch und Haley, die die Resultate großer internationaler Studien in einem umfangreichen Paper darstellen.¹⁹⁰ Auch die Ergebnisse von Gobezie's Studie zu Mikrofinanzen in Ägypten sollen in die Auswertung einfließen. Es soll zunächst ein genereller Erkenntnisstand präsentiert werden um dann auf Erkenntnisse zur Durchführung und Zielgruppenformulierung überzugehen. Im Anschluss sollen die Auswirkungen der Kleinkredite erläutert werden und abschließend Empfehlungen und Vorschläge der Autoren zur Verbesserung des Mikrokreditsystems.

Gobezie stellt fest, dass es in der Praxis eigentlich keinen großen Fortschritt im Bereich der Mikrofinanzen gibt und noch immer vorrangig landwirtschaftliche Aktivitäten finanziert werden und weniger neue Technologien bzw. nicht-landwirtschaftliche Beschäftigungsfelder. Er fügt dem noch hinzu, dass trotz Anstieg des Einkommens, die Befriedigung der Grundbedürfnisse damit nicht unbedingt gedeckt wird.¹⁹¹ Das heißt, es besteht keine Garantie dafür, dass bei Einkommensakkumulation auch Armut gesenkt werden kann. Diese eher pessimistische Schlussfolgerung steht jedoch der Erkenntnis gegenüber, dass vor allem weibliche Kreditnehmer genau in diesen Bereichen investieren. Als Rahmenbedingungen für Mikrokredite stellte Wright fest, dass eine Infrastruktur und Zugänge zu Märkten bestehen müssen.¹⁹² Dieser Punkt wird sehr interessant in Bezug auf fragile Staaten, da diese Bedingungen dort oft nicht vorzufinden sind. In der Diskussion um Mikrokredite und der Côte d'Ivoire in Punkt 4.2.2.4 wird darauf noch mal eingegangen. Die Einführung von Mikrofinanzen muss im Vorfeld geplant werden und ist vor allem den sozioökonomischen Gegebenheiten der Region oder des Landes anzupassen. Gobezie weist trotzdem darauf hin, dass noch immer ein *one-size-fits-all* Denken existiert.¹⁹³ Dieser Hinweis ist nicht unberechtigt in Anbetracht des MMF, welches versuchte das Grameen Bank Prinzip zu kopieren ohne sich auf malawische Verhältnisse einzulassen. Die benötigten Utensilien für Mikrofinanzen seien aber relativ preiswert. Zudem liefern die entsprechenden Institutionen nützliche Daten für sowohl Geber als auch für Parallel- oder Zusatzprogramme.¹⁹⁴ Um wirklich den sehr armen Bevölkerungsteil zu erreichen, muss dieses Ziel explizit und tief verwurzelt in den Prinzipien der Mikrofinanzinstitution sein. Denn sehr arme Menschen können kaum oder keine Sicherheiten aufweisen und das Risiko für die Fi-

¹⁹⁰ Murdoch/Haley 2002: 1 Bei den Studien handelt es sich um das CGAP's Poverty Assessment Tools, Cashpor Housing index, SEF's Participatory Wealth Ranking und dem USAID's AIMS Tools.

¹⁹¹ Vgl. Gobezie 2004: 2

¹⁹² Vgl. Wright 2000 zit. nach Murdoch/Haley 2002: 29

¹⁹³ Vgl. Gobezie 2004: 2

¹⁹⁴ Vgl. Murdoch/Haley 2002: 1

finanzinstitution ist dadurch viel höher, wodurch trotz aller Formulierungen dennoch besser bemittelte Menschen in der Kreditvergabe bevorzugt werden. Bei entsprechender Organisation können Kredite auch für die Menschen unter der Armutsgrenze effektiv sein. Die Haftverpflichtung einer Gruppe zeigt sich als innovatives Instrument finanzielle Sicherheiten zu substituieren. Bezüglich der Zielgruppe herrscht dennoch Einigkeit, dass Mikrokredite nicht für jedermann sind.¹⁹⁵ Murdoch und Haley stellten fest, dass besonders behinderte oder kranke Menschen nicht geeignet sind. Für diese Menschengruppe müssen andere Methoden gefunden werden, um die Grundbedürfnisse zu befriedigen, wenn sie selbst nicht in der Lage sind. Auch wenn die Studien keinen Zusammenhang zwischen der Armutshöhe und der Unternehmensfähigkeit zeigen, wird trotzdem betont, dass eine unternehmerische Grundbildung den positiven Einfluss von Mikrokrediten erhöht. Einmal für den Kreditnehmer, der mit dem Wissen besser wirtschaften kann. Zum anderen für die Finanzinstitution, die dadurch effizienter arbeiten und mit höheren und vollständigeren Rückzahlungen rechnen kann. Weitere Beachtung sollte das *outreach* der Kreditinstitute finden. Der Zugang zu Finanzinstituten bleibt in der Realität oft eingeschränkt und die Erreichbarkeit der Armen seitens der Kleinkreditgeber ist oft schwierig. Häufig liegt es an geografischen Bedingungen, aber auch einem Mangel an Interesse in bestimmten Regionen diesen Service anzubieten. Die Auswirkung der Mikrokredite zeigt, wie auch die vorliegende Studie des MMF, eine Erhöhung des Einkommens. Man kann damit die eingangs formulierten Thesen zum Einfluss der Mikrokredite auf Armutsreduktion anhand der analysierten Studien beantworten. Eine Erhöhung des Einkommens ist tatsächlich in den meisten Fällen möglich. Eine Diversifizierung des Einkommens ist nur unter den Bedingungen möglich, das Zugang zu neuen Märkten existiert und auch Absatzmärkte vorhanden sind. Dazu kommt, dass es auch eine Bereitschaft seitens der Kreditnehmer geben muss, sich auch in nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten zu wagen. Oft ist das Ursprungshandwerk ein Teil familiärer und kultureller Tradition.¹⁹⁶ Sich davon zu lösen und ein höheres Risiko einzugehen, kann nicht vorausgesetzt werden. Bei tatsächlicher Einkommensakkumulation zeigt sich vor allem bei Frauen die Initiative in Grundbedürfnisse zu investieren. Daraus kann man schließen, dass bei Beachtung genannter Bedingungen und Schwierigkeiten, Mikrofinanzen Potential haben auf Armutsdimensionen positiven Einfluss zu nehmen. Aber sind Mikrokredite wirklich in der Lage Armut zu senken? In der Literaturrecherche wurde keine Studie gefunden, die die langfristigen Folgen von Mikrokrediten darstellt und die Anzahl der Menschen nennen kann, die es wirklich geschafft haben durch MK den Armutskreis zu durchbrechen. Mikrokredite können laut den Studien zu einem erhöhten Einkommen ver-

¹⁹⁵ Vgl. Murdoch/Haley 2002: 2

¹⁹⁶ Vgl. Gobeze 2004: 18

helfen, aber ist diese Summe ausreichend um dauerhaft der Armut zu entfliehen? Wie wirksam ist die Selbstständigkeit in armen, ländlichen Gebieten? Es gibt auch viele Beispiele, bei denen Menschen den Kredit nicht zurückzahlen konnten und unter einem weiteren Schuldenberg leiden müssen. Es deutet alles darauf hin, dass Mikrokredite kleine Unterschiede im Budget machen können und vor allem das Selbstwertgefühl und unternehmerischer Geist geweckt wird, aber die einschlägige, langfristige und sichere Armutsreduktionsstrategie ist es nicht. Ich sehe dennoch ein Potential, die Vorteile des Programms mit Parallelprogrammen zu verknüpfen um Erfolge im Kleinen zu erzielen und nationale Strukturen aufzubauen, die es erlauben wirtschaftliche Informationen und Daten zu sammeln um die wirtschaftliche Dimension der Armut besser zu verstehen und bekämpfen zu können.

Abschließend sollen die Empfehlungen der Autoren das Verständnis um Mikrokredite abrunden. Gobezie kommt zu dem Schluss, dass das *outreach* erhöht werden muss und auch abgelegene Gegenden von dem Service profitieren sollen. Daher soll auch die ländliche Infrastruktur verbessert werden um die Erreichbarkeit zu erhöhen. Zudem erwähnt er die Kommunikation zwischen Institution und Kreditnehmer. Klare und angemessene Geschäftsbedingungen müssen vermittelt und verstanden worden sein. Um sich an die Bedürfnisse verschiedener Gruppen anzupassen, sollen Zinsen diversifiziert werden. Daher setzt Gobezie, aber auch die anderen Autoren, auf Bildung und Information über Mikrokredite und Unternehmensführung um die Fähigkeiten des Einzelnen zu verbessern und um langfristig Erfolge erzielen zu können.¹⁹⁷ Murdoch und Haley erweitern diese Bedingung indem sie sich für Parallelprogramme aussprechen, die zusammen mit der Mikrokreditvergabe ausgeführt werden sollen. Wenn Infrastrukturen für Mikrofinanzen errichtet werden, sind die Kosten für Bildung und Gesundheit nur noch marginal, da sie auf den errichteten Strukturen aufbauen können. Letztendlich können Vulnerabilitäten der Armen verringert werden, indem sie durch höheres Einkommen und gestärktes Humankapital besser gegen Risiken geschützt sind. Dennoch gibt es Naturkatastrophen, die Ernten zerstören und Einkommensquellen vernichten. Andere externe Schocks, wie Tod oder Krankheit eines Familienmitglieds, Notfälle und Ausfall von Arbeitskräften zwingt die Armen ihre Ersparnisse aufzubrauchen, oder ihr Hab und Gut zu verkaufen. Mikrokredite helfen da nicht weiter und müssen vielleicht noch zusätzlich zurückgezahlt werden. Daher möchte ich mich im folgenden Punkt dem zweiten großen Bereich der Mikrofinanzen widmen: der Mikroversicherung.

¹⁹⁷ Vgl. Gobezie 2004: 18

4.2.2.3 Mikroversicherungen

Der Schutz gegen und die Unterstützung bei externen Schocks ist eine Form der sozialen Sicherung. Dieser Abschnitt soll daher einen Zusammenhang zwischen Mikroversicherungen (MV) und sozialer Sicherung herstellen, mit der Annahme: „social protection is an important tool to prevent poverty and strengthen the capacity of the poor to get out of poverty“.¹⁹⁸ Der Punkt wird durch eine Definition von sozialer Sicherung und Mikroversicherungen eingeleitet. Anschließend sollen beide Elemente unter dem Aspekt der Armutsreduktion verknüpft werden. Einschränkungen und Empfehlungen bilden den Abschluss. Es wird darauf hingewiesen, dass nur auf die formellen Mikroversicherungen eingegangen wird. In der Praxis finden sich dennoch hauptsächlich informelle Zusammenschlüsse bestimmter Gruppen oder Gemeinschaften, die mit eigenen Mechanismen sich gegenseitig gegen Schocks schützen. Auch wenn diese Strukturen sehr interessante Erkenntnisse und Beispiele liefern, so sind sie extrem kultur- und traditionsabhängig und sollen daher nicht als übertragbare Strategien verallgemeinert werden.¹⁹⁹

Der Zugang zu sozialer Sicherheit und Sicherung ist ein fundamentales Menschenrecht;²⁰⁰ das heißt, die Regierung und die internationale Gemeinschaft müssen für ihre Einhaltung sorgen. Die Herausforderung bleibt der informelle Sektor, bei dem die Menschen nicht in gesetzliche Versicherungen einzahlen und keinen formellen finanziellen Rückhalt haben. Die Mikroversicherungen sollen genau diese „Nische“ versorgen. Aber was ist soziale Sicherung?

*“Social protection is defined by the ILO as the set of public measures that a society provides for its members to protect them against economic and social distress that would be caused by the absence or a substantial reduction of income from work as a result of various contingencies (sickness, maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age, and death of the breadwinner); the provision of health care; and, the provision of benefits for families with children.”*²⁰¹

¹⁹⁸ Jacquier et al. 2006: 47

¹⁹⁹ Es existieren viele interessante Recherchen zum Einfluss von Mikroversicherungen auf Frauenrechte und Frauenempowerment. Eine davon ist: Becher, C. (2001): „According to our tradition, a woman cannot own land“. Die geschlechtsspezifische Einbettung von Land und Ökonomie im Norden Ghanas. In: Lachenmann, G.; Dannecker, P.: Die geschlechtsspezifische Einbettung der Ökonomie. Münster: LIT Verlag.

Einen Überblick über die Vielfalt der Sozialen Sicherungsmechanismen in den Entwicklungsländern, kann man sich im sehr informativen Artikel von Leliveld schaffen. Leliveld, A. (1994): Types of Social Security Mechanism. In Leliveld, A.: Social Security in Developing Countries. Tinbergen Institute Research Series Nr. 85

²⁰⁰ Universal Declaration of Human Rights Art. 22 und 25

²⁰¹ ILO 2003

Soziale Sicherung ist demnach ein Instrument, mit dem Ungleichheiten und Vulnerabilitäten gesenkt werden können. Beides sind dennoch kritische Schritte um Armut zu senken. Durch die Flexibilität und die Vielfalt der gemeinschaftlichen sozialen Sicherungsmechanismen werden Gleichheit und Solidarität gefördert. Begünstigte können von einem Zugang zu Gesundheits- und Grundversorgungsdienstleistungen sowie von Einkommenssicherheit profitieren. Aber nicht nur Einkommenssicherheit, sondern auch gesamtwirtschaftliche Vorteile sind bei sozialer Sicherung zu erkennen. Ausfallendes Einkommen kann übergangsweise ersetzt werden, durch zum Beispiel Arbeitslosenversicherung, und hält damit die Kaufkraft der Menschen konstant. Mit einem entsprechenden Rückhalt ist die Bevölkerung viel mehr in der Lage auch risikoreichere Investitionen oder Arbeitsmöglichkeiten wahrzunehmen, die produktiver und besser bezahlt sind.²⁰² Neben den wirtschaftlichen Vorteilen, hat soziale Sicherung zudem das Potential, ausgeschlossene Gruppen zu inkludieren. Der dritte Vorteil ist ähnlich dem der Mikrokredite: sie erhöhen das Selbstbewusstsein, die Teilnahme und sie können *empowern*. Jacquier et al. halten eine Zusammenarbeit von Mikroversicherungen, dezentralisierten Programmen der sozialen Sicherheit und zivilgesellschaftlichen Organisationen für das passende Rezept um Armut zu senken und soziale Sicherung für alle verfügbar zu machen.²⁰³ Mikroversicherungen können von sehr unterschiedlichen Organisationen angeboten werden. Oft sind es Organisationen der Zivilgesellschaft, die entweder unabhängig operieren oder mit formellen sozialen Sicherungssystemen zusammenarbeiten, wie zum Beispiel mit Versicherungsanstalten. Darüber hinaus sind auch Kooperationen mit öffentlichen Institutionen möglich oder bestimmten Dienstleistungsanbietern, etwa im Gesundheitsbereich, oder mit lokalen Autoritäten.²⁰⁴ Die Versicherung soll also die positiven Effekte der sozialen Sicherung instrumentalisieren und Menschen gegen externe Schocks schützen. Wie funktioniert dieses System? „Microinsurance firms can offer better risk management alternatives to poor households by pooling the risks of individuals of a similar risk class and transferring it to a larger and more diverse group of insured participants.“²⁰⁵ Man kann drei Hauptbereiche unterscheiden, die Mikroversicherungen abdecken: Gesundheits-, Lebens- und landwirtschaftliche sowie Viehversicherung. Die Lebensversicherung bildet hier die Spitze der gängigsten Mikroversicherungsprodukte in einkommensschwachen Ländern.²⁰⁶

Jacquier et al. stellen fest, dass eine weitreichende soziale Sicherung nur dann erreicht wird, wenn die Regierung bereit ist, die Mikroversicherungen in die nationalen Pläne aufnehmen

²⁰² Vgl. Jacquier et al. 2006: 48

²⁰³ Vgl. Ebd.: 52

²⁰⁴ Vgl. Ebd.: 52

²⁰⁵ Bueno 2010

²⁰⁶ Vgl. Ebd. 2010

und mit eigenen sozialen Sicherungsprogrammen verknüpfen.²⁰⁷ Die Vor- und Nachteile der Mikroversicherungen als erweitertes nationales Programm sollen unter dem Aspekt der Armutsreduktion im Folgenden vorgestellt werden. Wenn die Regierung eines Landes bemüht ist seiner Bevölkerung Strukturen zu bieten, die sie sozial absichern, dann können Mikroversicherungen sie dabei unterstützen. In einkommensschwachen Ländern, wo der Staat nicht in der Lage ist genügend Mittel aufzubringen um eine flächendeckende Sicherung zu gewährleisten, sind es die MFIs, die zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Ein Merkmal der Armut ist ein schlechter Gesundheitszustand. Wie im Punkt 3.3.1 erklärt wurde, liegt es an mangelndem Personal, schwierigem Zugang und zu hohen Gebühren, dass die Menschen nicht von Gesundheitsdienstleistungen profitieren. MVs können den Zugang erleichtern indem sie finanzielle Beschränkungen aufheben. Außerdem kann man durch den Einfluss von MVs eine höhere Transparenz im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen erwarten. Wie festgestellt wurde, sind es vor allem Frauen die von Armut betroffen sind. MV bieten ihnen nicht nur einen finanziellen Schutz, sondern auch eine Form von Teilnahme am finanziellen Budget des Haushalts. Durch die Partizipation der Zivilgesellschaft und der lokalen Bevölkerung wird ein Sinn der Solidarität vermittelt und die lokale Wirtschaft gefördert. Betrug und Korruption treten viel weniger auf, wenn sich die Mitglieder kennen und die Programme in einem kleinen lokalen Rahmen durchgeführt werden. Allerdings muss man dem hinzufügen, dass durch diese informellen Beziehungen es dennoch Probleme der regelmäßigen Einzahlungen gibt und damit die Nachhaltigkeit des Programms gefährdet wird. Wenn MV als Erweiterung des nationalen Sicherungsprogramms dienen, dann können sie dezentralisierte Strukturen nutzen und damit die Transaktionskosten verringern. Jacquier et al. erwähnen trotz des vielversprechenden Potentials der MV auch einige Einschränkungen.²⁰⁸ Viele Menschen bleiben dem jedoch ausgeschlossen. Bueno schreibt, dass die Lebensversicherungen nur 2% des potentiellen Markts erschließen.²⁰⁹ Oft ist das Personal nur unzureichend geschult und reduziert die Laufzeit vieler Versicherungen, weil schlecht verwaltet wird. Seitens der Kunden kann man erkennen, dass die Fähigkeit regelmäßig einzuzahlen durch die ärmlichen Verhältnisse sehr eingeschränkt ist. Auch die Auszahlungen sind dadurch gefährdet und liefern damit nur eingeschränkte Leistung. Prinzipiell, können Mikroversicherungen nicht komplett die Aufgabe einer gesetzlichen Versicherung erfüllen, da die internen Mechanismen anders sind. So wird zum Beispiel zwischen reichen und armen Beitragszahlern nicht umverteilt. Außer-

²⁰⁷ Vgl. Jacquier et al. 2006: 46

²⁰⁸ Vgl. Ebd.: 53ff

²⁰⁹ Vgl. Bueno 2010

dem werden Menschen ausgeschlossen, die überhaupt nichts einzahlen können.²¹⁰ Die MFIs sind untereinander sehr mangelhaft koordiniert, wo doch genau hier eine Kooperation so bereichernd wäre. Die Daten, Strukturen, Informationen und finanzielles Budget können sich ergänzen und die Leistungen und Nachhaltigkeit verbessern.²¹¹

Der Ausblick der Mikroversicherung wird von der internationalen Gemeinschaft als positiv bewertet, da sie die genannten Aufgaben der sozialen Sicherung für bisher ausgeschlossene (,arme) Bevölkerungsgruppen zugänglich machen. Daher müssen Kapazitäten erweitert werden und ein besserer Informationsaustausch zwischen den MFIs, der Regierung und der Zivilgesellschaft stattfinden. Dadurch können Statistiken und Daten produziert werden, die ein effektiveres handeln möglich machen. Eine weitere interessante Idee sind die Rückversicherungen. Das würde die MVs finanziell stabil halten und ihnen selbst Sicherheiten liefern. Die Einbettung in weitere Netzwerke kann die MV stärken und ihnen Unterstützung und Trainings anbieten.²¹² Ich kann mir vorstellen, dass an diesem Punkt externe Akteure ins Spiel kommen können, die durch ihr Engagement im Land sich hinter die MFIs der Zivilgesellschaft stellen und ihnen technische Unterstützung bieten. Auch hier müssen, wie bei den Mikrokrediten, Synergien mit Parallelprogrammen hergestellt werden, denn Mikroversicherungen sind nicht allein und ausschließlich in der Lage Menschen gegen Armut zu schützen oder sie aus der Armutsspirale zu ziehen.

4.2.2.4 Mikrofinanzen in der Côte d'Ivoire

Kann die Armut in der Côte d'Ivoire durch Mikrofinanzen reduziert werden, trotz der vorherrschenden Fragilität? Um diese Frage zu beantworten, werden zunächst die Dimensionen der Armut rekapituliert, die durch MF angesprochen werden. Danach konzentriere ich mich darauf, wie MFIs diese Armutsprobleme der Côte d'Ivoire bekämpfen können, sowohl auf Haushalts- als auch auf individueller Ebene. Im Anschluss kommt es zur eigentlichen Diskussion, bei der Bedingungen und Empfehlungen aus den vorherigen Punkten zusammengetragen werden um sie dann der Frage auszusetzen: Ist das in der Côte d'Ivoire möglich? Welche Hindernisse legt die Fragilität in den Weg um Armut durch MFIs zu reduzieren?

Im Kapitel „Was ist Armut“ wurden verschiedene Dimensionen der Armut vorgestellt, von denen fast die Hälfte der Ivorer betroffen ist. Dazu gehören ein geringes Einkommen, Arbeitslosigkeit, schlechte Lebensbedingungen und das Risiko der individuellen Armut. Diese Bereiche sind alle von dem Wirken der Mikrofinanzen betroffen. Für die Bereiche Einkommen,

²¹⁰ Vgl. Jacquier et al. 2006: 55

²¹¹ Vgl. Bueno 2010

²¹² Vgl. Jacquier et al. 2006: 57

Humankapital und Arbeit können Mikrokredite eine Lösung bieten. Der Schutz gegen individuelle Armut und Investitionen in das Humankapital können durch Mikroversicherungen Unterstützung finden. Beide Stränge der Mikrofinanzen sollen nun nacheinander betrachtet werden.

Wie in den vorhergehenden Ausführungen gezeigt wurde, können MK Einkommen erhöhen und diversifizieren. Außerdem, kann durch Investitionen in neue Technologien produktiver gearbeitet werden. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten verringern die Arbeitslosigkeit. Die Armut in der Côte d'Ivoire ist hauptsächlich ein ländliches Problem. Durch die Privatisierungen und Öffnung des Marktes können Kleinbauern nicht mehr vor den Fluktuationen des Weltmarkts geschützt werden. Dennoch sind die Erzeugnisse aus der Landwirtschaft die wichtigste Einnahmequelle. Am Beispiel des MMF, welcher unter ähnlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen arbeitete, konnte man einen Anstieg des Einkommens bei Kreditnehmern, im Gegensatz zu Menschen ohne Kredit, erkennen. Auch die Verkäufe konnten erhöht werden. Wenn Ivorer einen Kleinkredit aufnehmen, könnten sie in hochwertigere Pflanzensamen investieren, da durch die Konkurrenz am Markt mehr Qualität für Kaffee- und Kakaobohnen gefragt ist. Der Kleinkredit hätte somit auch Potential die geringe Produktivität der Bauern umzukehren um neue Technologien zugunsten höherer Erträge einzusetzen. Wie die PRSP feststellten, konzentrierten sich die Bauern zu lang auf die gleichen *cash crops*.²¹³ MK können genau an diesem Punkt zur Hilfe kommen, indem sie neues Startkapital zur Verfügung stellen und Menschen die Möglichkeit geben, eine neue unternehmerische Tätigkeit aufzunehmen. Jedoch kann sich dieser Prozess in der Côte d'Ivoire durch drei Gründe schwierig gestalten. Zunächst sind der unternehmerischen Ausbildung und dem Informationsaustausch durch hohe Analphabetenquote Grenzen gesetzt. Bei erfolgreichem Start eines neuen Geschäfts außerhalb der traditionellen oder „gewohnten“ Tätigkeiten sind bestimmte grundlegende Kenntnisse von Vorteil um langfristig erfolgreich zu wirtschaften. Darüber hinaus ist der ivorische Arbeitsmarkt schlecht überwacht. Ohne Information und staatlichen Schutz der Bauernbetriebe sind neue Beschäftigungsfelder zu risikoreich. Wie in den Punkten zu Mikrokrediten gezeigt wurde, neigen ärmere Menschen eher dazu risikoarme Aktivitäten zu verfolgen. Eine Diversifizierung des Einkommens könnte unter den genannten Umständen zu risikoreich sein und nur Menschen ansprechen, die noch soziale oder finanzielle Sicherheiten haben. Drittens, “[w]ithout the infrastructure and access to markets to allow the households financed by the programme to sell the goods and services they produce and offer, there is little scope for mi-

²¹³ Vgl. IMF 2009: 16

croenterprise development, and thus poverty alleviation.”²¹⁴ Die Punkte “Zugang zu Märkten und “Infrastruktur” sind gegenwärtig Probleme der Côte d’Ivoire. Der Zugang zu Märkten wird durch Privatisierungsmaßnahmen und dem direkten Einfluss des internationalen Marktes erschwert. Denn ein Kleinkredit wird es nicht schaffen die ärmeren Menschen national und international konkurrenzfähig zu machen. Die Absatzmärkte für neue Geschäfte und Produkte würden sich zunächst auf das lokale Umfeld beschränken. Es ist fraglich wie viel Potential die ärmeren, ländlichen Regionen haben sich vom Kaffee- und Kakaoanbau zu lösen bzw. von Baumwolle und Getreide im Norden.

Nicht nur der erhöhte Gewinn durch die Mikrokredite kann in Humankapitalinvestitionen gesteckt werden, sondern auch eine Absicherung durch Mikroversicherungen ermöglicht kontinuierliche Ausgaben auch im Falle des Einkommensausfalls. Wie im Kapitel 3.3.3 beschrieben, ist der Lebensstandard in der Côte d’Ivoire mangelhaft. 88% der ländlichen Bevölkerung hat keinen Zugang zu sauberem Wasser, zudem liegt die Analphabetenquote über 50%. Mikroversicherungen sollen die soziale Sicherung auch für arme Menschen möglich machen. Programme, die speziell an Frauen gerichtet sind, können auch in der Côte d’Ivoire Chancen bieten, lokal Absicherungen zu schaffen. Darüber hinaus, können MV nicht nur helfen die Armut zu bekämpfen, sondern dem Staat mehr Legitimität verschaffen, weil er mit ihrer Hilfe die *economic and social rights* der Bürger erhöhen kann. Auch wenn MV vor individueller Armut schützen sollen, ist eine kleine Gruppe davon ausgenommen. Wie Bird und Pratt erwähnen, müssen für Behinderte spezielle Armutsreduktionsstrategien zur Anwendung kommen.²¹⁵ Murdoch und Haley gehen auf diesen speziellen Umstand ein und erläutern, dass Mikrofinanzen keine sinnvolle Strategie für diese Gruppe sind.²¹⁶

Die Anbieter von Mikrofinanzen können entweder Teil einer Regierungsinitiative sein, so wie der MMF, oder aus der Zivilgesellschaft entstehen. In beiden Fällen gibt es Hindernisse und Erfolgspotential, auch unter den Umständen der Fragilität. Im ersten Fall ist es möglich das *outreach* zu erweitern, weil nationale Strukturen genutzt werden können. Jedoch ergibt sich an diesem Punkt ein Hindernis. Drei Jahre nach dem unterzeichneten Friedensabkommen hat die Gbagbo/Soro Regierung den Norden noch nicht mit Autorität als auch mit Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen erreicht. Das ehemals gespaltene Land weist derzeit keine einheitlichen Strukturen der Erreichbarkeit auf. Daher wären ausgelagerte Mikrofinanzinstitute zunächst regional beschränkt. Andererseits könnten Bemühungen der Regierung die Legitimität verbessern, wenn man versuchte den Norden in die Planung einzubeziehen. Da Mikrofi-

²¹⁴ Wright 2000 In: Murdoch/Haley 2002: 29

²¹⁵ Vgl. Bird/Pratt 2004: 8

²¹⁶ Vgl. Murdoch/Haley 2002: 2

nanzinstitute lokal konzentriert sind, ist es möglich auf die speziellen Umstände des Nordens einzugehen. Jedoch schließt sich dem ein nächstes Problem an, die Korruption. Der Autoritätsverlust und die ungenügende Rechtsstaatlichkeit zeigen ihre Folgen in der Wirtschaft und dem Staatsbudget. Auch die zuvor diskutierte Strategie „Dezentralisierung“ zeigte, dass eine Auslagerung von finanziellen Kompetenzen verfrüht wäre, da die Gefahr besteht, dass Eliten in allen Teilen des Landes Gelder einnehmen und sie nicht einsetzen um, wie in diesem Falle, effektive Mikrofinanzinstitute zu errichten. Außerdem sind dezentralisierte Strukturen zurzeit politisch motiviert und wäre damit exklusiv. Ein entsprechendes *Monitoring* seitens der Behörden könnte dem entgegenwirken, ist aber durch die geringe Autorität im Norden kaum möglich. Die Assoziation mit der Regierung brachte im Beispiel des MMF Nachteile, weil die Kreditnehmer die MFIs als Wohlfahrtsorganisation identifizierten und damit Rückzahlungen schwer einzufordern waren. Im Falle der Côte d'Ivoire wäre diese Möglichkeit zwar schädigend für die Institution, aber eher positiv für die Regierung. Jedoch kann man dem leicht mit Informationsarbeit vorbeugen. Großes Potential sehe ich für Mikrokredite, wenn die Regierung diese Vorhaben auf nationaler Ebene durch Wirtschaftsreformen und Schutz der Bauern unterstützt. Wenn die ärmere Bevölkerung versucht auch außerhalb der Landwirtschaft Arbeit zu suchen oder aufzubauen, muss ein Zugang zu Märkten existieren, für die der Staat sorgen kann. Um das Einkommen zu diversifizieren und risikoreichere Aktivitäten zu starten, muss es Sicherheiten geben. Der Staat muss die Bauern vor dem Weltmarkt und seiner Instabilität schützen, damit sie Mikrokredite nutzen können um unter dem Schutz sich in andere Richtungen zu bewegen. Wie schon erwähnt, wäre eine reformierte Variante des *marketing boards* sicherlich eine Alternative. Durch diese Aktionen kann das Erfolgspotential der Mikrokredite erhöht werden, weil arme Menschen mehr Chancen und Sicherheiten haben Investitionen zu tätigen. Jacquier erwähnt in seinem Artikel, dass er die Zusammenarbeit von dezentralisierten Programmen, zivilgesellschaftlichen Organisation und Mikroversicherungen am effektivsten hält. Dem ist zuzustimmen, wenn man bedenkt, dass Mikroversicherungen soziale Sicherheit bietet, zivilgesellschaftliche Organisationen das lokale Interesse und Vertrauen vertreten und die dezentralisierten Strukturen der Regierung helfen, Rückhalt und Erreichbarkeit zu verschaffen.

Im Falle einer regierungsunabhängigen Mikrofinanzinstitution kann der Einfluss der regionalen Zivilgesellschaften erhöht werden. Vorteile sind die lokale Identifizierung der Menschen mit den Kreditgebern, Solidarität und Vertrauen. Allerdings, kann man diese Vorteile auch mit Regierungsinitiativen verknüpfen. Außerdem wäre das *outreach* sehr eingeschränkt. Der Erfolg von Mikrokrediten ist zudem vom lokalen Markt abhängig. Eine unabhängige Organisa-

tion, ohne Rückversicherung und Unterstützung, wird es schwieriger haben in Gebieten extremer Armut nachhaltig zu wirtschaften. Eine regionale oder nationale Einbettung kann finanziellen und technischen Rückhalt bieten.

Es wurde festgestellt, dass Mikrofinanzen am besten durch die Einbettung in nationale Programme funktionieren. Durch die geringe Legitimität des Staates und dem ehemals abgeschotteten Norden kann es aber zu Problemen kommen, wie einem *elite capture*, Korruption oder politisch motivierte Exklusion bestimmter Regionen. Die Flexibilität der Mikroversicherungen erlaubt es jedoch sich auch außerhalb der Regierung zu bewegen. Auch externe Akteure können sich durch technische Unterstützung direkt an die zivilgesellschaftlichen Organisationen wenden. Es ist immer wieder die Rede von benötigten Parallelprogrammen, die mit Mikrofinanzen einher gehen sollen. Der Regierung hätte damit die Möglichkeit, infrastrukturelle Programme mehrfach zu nutzen und in ländliche Gebiete vorzudringen. Bildungs- und Gesundheitsanstalten können dadurch auch in abgelegenen Gebieten angeboten werden. Da Mikrofinanzen sehr vom lokalen „Reichtum“ abhängen, ist es umso förderlicher wenn der Staat oder externe Akteure unterstützend wirken, damit sich die Institutionen auch in Gebiete vorwagen, die sonst nie davon profitieren könnten. Es gibt zwei große Initiativen im Land, die Mikrofinanzinstitutionen etablieren; Einmal seitens des *United Nations Capital Development Fund* (UNCDF), der das *MicroStart Côte d'Ivoire* einführte;²¹⁷ zum Zweiten seitens der Regierung, die die *Première Agence de Microfinance* (PAMF) 2008 gründete. Es ist aber zu bemerken, dass beide Pilotregionen im Norden des Landes liegen.²¹⁸ Die Auswirkungen auf die Armutsreduktion bleiben abzuwarten. Daher beende ich den Punkt der Mikrofinanzen mit folgendem Zitat: „The local microfinance providers in Côte d'Ivoire are yet to grasp the nuances of providing financial services to the poor clientele and understanding the role that microfinance plays in the larger context of poverty alleviation.“²¹⁹

4.2.3 Landreform

Der Begriff Landreformen birgt mehrere Bedeutungen. Diese beziehen sich hauptsächlich auf den Umfang der sogenannten angestrebten „Reformen“. Die enge Definition beschreibt Landreformen mit der Bereitstellung von Land für Landlose und benachteiligte Gruppen. Die breite Definition meint ein umfassendes Programm zur Transformation der gesamten ländlichen Ökonomie.²²⁰ Warringer schreibt zur engen Definition: „[L]and reform means the redistribution of property or rights in land for the benefit of small farmers and agricultural labourers.

²¹⁷ UNCDF

²¹⁸ Aga Khan Development Network

²¹⁹ UNCDF

²²⁰ Tai 1974: 11

[...] This is what land reform has meant in practice, past and present.”²²¹ Tai erklärt, dass der Begriff “Landreform” eher im engeren Sinne und “Agrarreform” in einem breiteren Sinne verwendet wird.²²² Innerhalb dieser Arbeit, wird die enge Definition verwendet, da der Umfang einer gesamten, nationalen Agrarreform-Analyse zu gewaltig wäre. Als erstes wird wieder der Zusammenhang mit Armut erklärt. Bestimmte Bedingungen und Folgen von Landreformen müssen bei Überlegungen zu neuen Landrechten in der Côte d’Ivoire beachtet werden. Denn die bestehenden Landnutzungsrechte lösen Konflikte und Spannungen aus, vor allem zwischen Migranten und Einheimischen. Ob die Côte d’Ivoire in der Lage ist modifizierte Reformen durchzuführen um Armut zu senken, wird am Ende dieses Unterpunkts besprochen.

4.2.3.1 Zusammenhang zwischen Land und Armut

Es sei den folgenden Erklärungen vorangestellt, dass die Hauptverbindung zwischen Land und Armut die Tatsache ist, dass Land in Agrargesellschaften den materiellen und zum Teil auch sozialen Reichtum eines Haushalts determiniert. Die logische Schlussfolgerung ist, dass kein Land, schlechter Zugang zu Land oder unsichere Landrechte eine wichtige Existenzgrundlage entziehen und somit Armut fördern. Ein viel zitiertes Forschungspapier und Grundwerk zu Landrechten und Armutsreduktion ist die Weltbank-Publikation *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (2003). Der Autor Klaus Deininger untersucht zunächst den Zusammenhang zwischen Land und Armutsreduktion sowie Land und Wirtschaftswachstum.²²³

Wie erwähnt bietet Land die wichtigste Lebensgrundlage und gibt die Möglichkeit zu investieren, Reichtum anzuhäufen und über Generationen weiterzugeben. Wenn es sichere Rechte auf dieses essentielle Gut gibt, können die Landbesitzer langfristiger und produktiver planen. An diesem Punkt findet sich auch die Überleitung zu Mikrokrediten. Denn Landbesitzer haben somit Sicherheiten, die sie sowohl für eine Kreditaufnahme qualifizieren, als auch die Möglichkeit geben in risikoreichere Aktivitäten einzusteigen. Der Zugang zu Land ist zudem eine essentielle Quelle der Nahrungsversorgung. Gerade für Frauen ist Land wichtig, da sie nachgewiesener Maßen die Profite des Anbaus in Bildung und Gesundheit investieren. Wie bereits unter 3.3.5 besprochen, sind Frauen gerade wegen unzureichenden Landrechten und -zugang stärker von Armut betroffen.²²⁴

Wenn man von der engen Landreformdefinition ausgeht, dann haben Neuzuteilung und Sicherung von Landrechten auch einen positiven wirtschaftlichen Effekt, sowohl auf die Haushalte

²²¹ Warringer 1969: xiv

²²² Vgl. Tai 1974: 11

²²³ Deininger 2004. Die Publikation von 2004 erhält die Kernelemente des World Bank Papers aus 2003.

²²⁴ Vgl. Deininger 2003: xix. Vgl. Deininger 2004: 2

als auch der gesamten Wirtschaftsleistung der Region und des Staats. Bauern können ihre Produktivität steigern, wenn sie einen sicheren Landtitel haben, da sie dadurch eher bereit sind in langfristige Projekte, Verbesserungen und Technologien zu investieren. Darüber hinaus kann sicheres Land auch effizient vermietet oder verpachtet werden. Bauern sind in der Lage zeitweise das Land zu verlassen, ohne Bedenken, dass sie ihr Land verlieren könnten. Dadurch haben sie die Möglichkeit auch nicht-landwirtschaftliche Arbeiten aufzunehmen und in der Stadt zu arbeiten. Generell können sich dadurch strukturelle Wechsel und die Produktivität der Landnutzung entfalten; und auch der Staat profitiert. Wenn Landrechte ordentlich verwaltet werden, können Landsteuern zur Staatskasse beitragen und die regionale, wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben. Eine Gefahr besteht jedoch bei Korruption und einer ineffektiven Verwaltung, die diese Entwicklungen behindern. Dieser Punkt verbindet sich mit Dezentralisierungsmaßnahmen des Staates. „Effective decentralization may also be hampered by lack of own revenue and accountability on the part of local governments.“²²⁵ Daher können sichere und gerechte Landtitel der Regierung helfen, Einnahmen zu generieren und Dezentralisierung effektiver umzusetzen, indem lokale Landrechte effektiv und bürgernah verwaltet und überwacht werden. Der Staat kann diese Strukturen und Profite nutzen um durch dezentralisierte Kanäle den Menschen Dienstleistungen zukommen zu lassen.²²⁶

Landreformen können demnach dem Interesse einer ganzen Gesellschaft dienen. Auch wenn Reformen nicht zugunsten eines jeden Individuums ausfallen werden, betont Tai, dass eine ungerechte Landverteilung gesamtgesellschaftlich viel erheblicher sei, und Kapital „einfrieren“ würde, sowie Fortschritte in der Landschaftstechnologie hemme.²²⁷ Adhikari und Chatfield, die Landreformen in Nepal untersuchten, gehen sogar soweit zu sagen, dass Land der Hauptgrund für Armut und Einkommensunterschiede sei.²²⁸ Allerdings, gibt es diese Überzeugung auch für „Bildung“ und „Gesundheit“. Welches „Gut“ auch am meisten Armut verursacht, ist wahrscheinlich nur im Einzelfall zu klären. Es steht jedoch fest, dass in Agrargesellschaften das Land einen sehr wichtigen Stellenwert hat. Die sozialen und ökonomischen Vorteile, die Sicherheiten des Landbesitzes nach sich ziehen, zeigen die Notwendigkeit der Landreformen um Armut zu reduzieren. „[P]roviding poor people with access to land and improving their ability to make effective use of land they occupy is central to reducing poverty and empowering people and communities.“²²⁹

²²⁵ Deininger 2004: 2

²²⁶ Vgl. Ebd.: 1f

²²⁷ Vgl. Tai 1974: 16

²²⁸ Vgl. Adhikari/Chatfield 2008: 3

²²⁹ Deininger 2003

4.2.3.2 Landreformen: Bedingungen und Folgen

„[L]and reform is major surgery, not a palliative.“²³⁰

Dieses Zitat zeigt, dass Landreformen einen zum Teil revolutionären Charakter haben, bei dem Macht, Eigentum und Status den Besitzer wechseln.²³¹ Da die Regierung eine Hauptrolle bei solchen Änderungen spielt, soll anfangs auf ihre Position und Aufgaben eingegangen werden. Reformen dieser Art lassen sich nur mit der Unterstützung einer politischen Elite vollziehen, daher werden im Anschluss die politischen Konsequenzen einer Landneuverteilung beschrieben. Wenn Landreformen dann durchgeführt werden, gibt es bestimmte Bedingungen und Merkmale der Neuaufteilung, die immer im regionalen Kontext stehen. Schließlich besteht auch bei den Landreformen die Notwendigkeit von Parallelprogrammen.

„In a very deep sense, land tenure problems are power problems, problems of disparity in economic, social, and political power.“²³² Es hängt also sehr stark davon ab, in welcher politischen Situation das Land sich gerade befindet. Tai benennt einige Auslöser, die eine Landreform einleiten können; dazu gehören Revolutionen oder Unruhen auf dem Land. Interessant für die Côte d'Ivoire sind das internationale Klima und der Bevölkerungsdruck. Letzterer kann eine neue Landaufteilung erzwingen, da Nahrung knapp wird und Konflikte entstehen. Wenn die Regierung nicht reagiert, kann der Anstieg der Bevölkerungszahl lokale Autoritäten und politische Entscheidungsträger herausfordern. Die Regierung muss in der Lage sein traditionelle Rechte zu re-interpretieren, sowie einen legalen Rahmen schaffen, indem der Landmarkt funktioniert und die Rechte der Armen geschützt werden.²³³ Neue Landrechte sind zudem oft in einer Postkonflikt-Situation gefragt. Es liegt an den Machthabern mit den Landforderungen von Frauen und Flüchtlingen umzugehen. Als friedensfördernde Maßnahme erwähnt Deininger die Landzuteilung für ehemalige Soldaten. Das gibt ihnen eine wirtschaftliche Perspektive.²³⁴

Die Reform hat also einen sehr politischen Charakter, an dem die politische Elite stark beteiligt ist. Wenn die Notwendigkeit für Reformen besteht, werden diese Gruppen versuchen, mit den angestrebten Änderungen mehr politische Legitimität zu erhalten. Die Stimmen der Bauern können damit wertvoll werden. Wenn die politische Elite ihre Sympathien weckt, wird ihre Popularität und Macht gesteigert. In Ländern, wo die Bauern und Großlandbesitzer nicht mit den Reformplänen einverstanden sind, können sie sich zu einer eigenen politischen Opposi-

²³⁰ Tai 1974: 17

²³¹ Vgl. Galbraith zit. nach Tai 1974: 17

²³² Parsons et al. zit. nach Tai 1974: 11

²³³ Vgl. Tai 1974: 12, 51ff. Vgl. Deininger 2004: 6, 11

²³⁴ Vgl. Deininger 2004: 12

tionsmacht entwickeln. Die Verantwortung liegt also bei der politischen Elite, die über Inhalt und Durchführungszeitpunkt bestimmt.²³⁵ Es sind die Fähigkeiten des Staates und der lokalen Autoritäten, die über den Erfolg der Reformen bestimmen.

Wenn entschieden wird zu reformieren, muss dieser Prozess sehr schnell vollzogen werden. „[A] a public program of land reform that seeks compulsory, drastic, and rapid tenurial changes is one of substance and meaning.“²³⁶ Die Frage ist nur, welches Landgesetz durchgesetzt werden soll; formelle Landtitel oder Legalisierung der Gewohnheitsrechte? In Afrika haben nur 2-10% der Menschen einen formellen Landtitel. Der Vorteil formeller Landrechte ist, dass sie mithilfe des Staates besser durchgesetzt werden können.²³⁷ Ansonsten sind die formellen Titel nur zu bevorzugen, wenn lokale Verwaltungsinstitutionen legitim und effektiv arbeiten. Wenn nicht, dann besteht ein zu hohes Risiko der Korruption, Bevorzugung, hohen Transaktionskosten und Ineffizienz.²³⁸ Die Gewohnheitsrechte haben nur eine sehr geringe, legale Anerkennung. Dennoch sind sie manchmal effektiver als formelle Landrechte, denn sie sind den traditionellen und lokalen Regeln angepasst. Daher empfiehlt Deininger eine Legalisierung und Anerkennung der Gewohnheitsrechte. Welches Recht am effizientesten ist, muss für jede Region individuell entschieden werden. Es ist nur wichtig, dass die neuen Landrechte klar definiert sind, damit sie einfacher zu beobachten und einzufordern. Sie müssen von Institutionen verwaltet werden, die legal, legitim, erreichbar und verantwortlich für die Landbesitzer sind.²³⁹

Wer ist in welchem Ausmaß von der Reformierung des Landes betroffen? Eine Neuverteilung des Landes fällt nach obiger Definition schon in eine Agrarreform hinein. Daher geht es vielmehr um Landrechte und Anerkennung von Gewohnheitsrechten. Diese sollen, im Zuge der Armutsreduktion, den „verletzbaren“ Gruppen zu Gute kommen. Das *Targeting* muss demnach speziell für Frauen, Landlose und in manchen Fällen auch für (wiederkehrende) Flüchtlinge gelten. Sollen Landrechte auf Gruppen oder einzelne Personen ausgeschrieben werden? Diese Entscheidung ist zunächst abhängig von den existierenden sozialen Einigungen und Abkommen. Die Sicherheiten innerhalb einer Gruppe sind höher und die Verantwortungen werden geteilt. Oft wird diese Möglichkeit als eine gute Lösung zum wachsenden Bevölkerungsdruck gesehen. Deininger weist jedoch darauf hin, dass es perspektivisch nicht die beste Variante ist. Durch technische Innovationen und der Entwicklung des nicht-landwirtschaftlichen Sektors werden zusätzliche Arbeiter auf dem Land überflüssig. Er meint,

²³⁵ Vgl. Tai 1974: 56f

²³⁶ Ebd.: 19

²³⁷ Vgl. Deininger 2004: 5

²³⁸ Vgl. Ebd. 2003: xxviii

²³⁹ Vgl. Ebd. 2004: 5

dass es nur Sinn macht, wenn durch die Arbeit in der Gruppe höhere Skaleneffekte erzeugt werden.²⁴⁰

Auch Landreformen rufen nach begleitenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Maßnahmen. Anerkannte Landrechte, neue Landtitel, Zugang zu Land – brauchen Infrastruktur um erhöhte Produktivität umzusetzen. Lokale Administrationen müssen funktionieren und vor allem in Kenntnis über die neuen Richtlinien sein um legale Maßnahmen durchzuführen und handeln zu können. Der dezentralisierte Arm der Regierung muss demnach genauso erneuert und gestärkt werden. Um Nutzen aus dem Land zu schlagen, werden Bildung und Zugang zu öffentlichen Gütern benötigt.²⁴¹ “[There is] a need to integrate land reform into the broader context of economic and social policies aimed at development and poverty reduction, and to implement programs in a decentralized way with maximum participation by potential beneficiaries and at least some grant element.”²⁴²

4.2.3.3 Die Côte d’Ivoire und ihre Landreform(en)

Wie in den letzten Punkten gezeigt wurde, ist Land die wichtigste Ressource innerhalb einer Agrargesellschaft. Mehr als zwei Drittel der ivoirischen Bevölkerung sind in der Landwirtschaft beschäftigt.²⁴³ Wie im Punkt 4.1.3 erklärt, ist der Landzugang ein kritisches Problem in der Côte d’Ivoire und damit eine der Ursachen für Armut. In den 90er Jahren hat man das Problem durch zwei politische Aktionen lösen wollen: dem *Plan Foncier Rural* (PFR) und dem Landrecht von 1998. Beide Aktionen scheiterten an einer verfehlten Planung und Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten. Welche Modifikationen müsste eine überarbeitete Landreform beinhalten? In der Post-Konflikt Situation dieses Landes sind nicht nur Frauen und Landlose vom Landzugang ausgeschlossen, sondern auch tausende rückkehrende Flüchtlinge, die ihr Land bewohnt vorfinden, sowie Migranten. Ein spezielles *Targeting* dieser Gruppen ist daher unerlässlich um Armut zu reduzieren. Ein potentiell *Outcome* dieser Reform könnte positiv auf die Stabilität des Landes wirken. Die Möglichkeit Landreformen in einem fragilen Staat durchzuführen soll in Anbetracht der genannten Bedingungen und Folgen von Landreformen als letzter Unterpunkt dieses Abschnitts diskutiert werden.

Zu Beginn der 90er Jahre entwarf die ivoirische Regierung den *Plan Foncier Rural*, dessen Ziel ein ländliches Bodenverzeichnis war. Es sollten alle bestehenden Landnutzungsrechte erfasst und durch Zertifikate offiziell anerkannt werden. Das sollte den Landbesitz formalisieren und damit die Rechtssicherheit erhöhen. Das Unterfangen wurde durch das Landgesetz

²⁴⁰ Vgl. Deininger 2004: 6

²⁴¹ Vgl. Adhikari/Chatfield 2008: 15

²⁴² Deininger 2004: 12

²⁴³ Vgl. CIA World Factbook

von 1998 noch juristisch untermauert. Das Problem dabei war eine Orientierung an westliche Landrechtsverhältnisse. Diese unterschieden nur Landverwalter und Landnutzer. Es wurden viele Nutzungsrechte nicht erfasst, wie das Weiderecht oder die Sammelrechte. Zudem wurden damit die traditionellen und vielfältigen Landnutzungsverhältnisse auf zwei Kategorien reduziert; in der Realität sind die Beziehungen viel komplexer und differenzierter.²⁴⁴ Offensichtlich konnten diese Gesetze das Spannungsverhältnis zwischen Migranten und Einheimischen auch nicht schlichten. Wie erwähnt, zieht die Côte d'Ivoire viele Menschen aus den Nachbarländern an. Aber auch innerhalb des Landes wechseln die Menschen ihren Wohnort um woanders mehr zu verdienen. "Les migrations massives, souvent anciennes, mettent en présence des populations migrantes qui sont demandeuses de terres qu'elles cultivent, et des groupes autochtones qui, selon la coutume, ont des « droits » d'appropriation."²⁴⁵ Der Hauptkonflikt besteht also darin, dass frühere, informelle Landrechte heute nicht legal nachgewiesen werden können. Wenn Flüchtlinge oder junge Menschen Anspruch auf ein Stück Land erheben, bestehen keine Aufzeichnungen oder offizielle Besitzrechtsnachweise. Land wurde auf traditionelle Weise weitergegeben. Sogar innerhalb der Côte d'Ivoire unterscheiden sich die internen Regelungen nach den verschiedenen Ethnien. Zum Beispiel wird der lokale Landverwalter der Sénoufo matriarchalisch bestimmt; bei den Dioula jedoch nach der väterlichen Abstammung.²⁴⁶ „Ainsi, il est généralement admis que, dans les coutumes foncières locales de la Côte d'Ivoire, la terre ne se vendait pas, elle était donnée.“²⁴⁷ Derjenige, dem das Land gegeben wurde, hatte dann aber keinen Anspruch auf einen Landtitel, sondern stand in Abhängigkeit von der Person, die das Land zur Verfügung stellte. Prestige erlangte die Person, die die meisten Pächter hatte. Die Interpretation dieser „Pachtverträge“ führt nun zu Konflikten, da Migranten einen Anspruch auf den Landtitel erheben wollen und der Meinung sind ihnen gehöre das Land. Die Einheimischen sagen jedoch, dass es sich nur um eine Pacht handelt und ihnen der Titel nicht zusteht. Der PFR und das Landgesetz von 1998 werden von vielen Einheimischen nicht akzeptiert, weil sie darin eine Enteignung ihres Landes sehen. Die Migranten befürworten diesen Schritt, weil ihr Anspruch dann legalisiert wäre.²⁴⁸ Traditionelle Landrechte wurden demnach komplett missachtet und der PFR und das Landgesetz sind bis heute nicht angewendet worden und damit gescheitert.²⁴⁹

²⁴⁴ Interessanter Bericht über Landnutzungsverhältnisse der nördlichen, ivoirischen Bevölkerungsgruppen in: Coulibaly 2004

²⁴⁵ Coulibaly 2004: 69

²⁴⁶ Vgl. Ebd.: 70

²⁴⁷ Ouédraogo 2005

²⁴⁸ Vgl. Ouédraogo 2005

²⁴⁹ Vgl. Stamm 2006

Die Notwendigkeit einer neuen Landreform geht aus der Armutsursachenanalyse des Punktes 4.1.3 hervor. Es muss Zugang zu Land geschaffen werden, besonders für Frauen und Landlose. Darüber hinaus muss die Frage der Besitzrechte zwischen Einheimischen und Migranten geklärt werden. Die *Integrated Regional Information Networks* (IRIN) betonen besonders die Vertriebenen und Flüchtlinge, (*Internally Displaced Persons* – IDPs), deren Recht auf Land geachtet werden muss. Nach ihren Angaben sind es noch immer circa 42.000 Menschen noch immer nicht zurückgekehrt. Die Rückkehrer, vor allem im Westen, sind mit Landkonflikten konfrontiert. IRIN fordert daher eine Anpassung des Gesetzes von 1998, dass zurzeit die Rechte der IDPs diskriminiert. “In several recommendations for the government, UN, other international partners, civil society and donors, IDMC addresses the issue of non-Ivoirians and land access, saying in part that the government should establish affordable long-term leases for farmers who cannot become landowners.”²⁵⁰ Langfristige Pachtverträge für Landlose, *Targeting* der Frauen und mehr Rechte für IDPs – ohne eine Feldrecherche kann man keine Antworten finden, in welchen sozialen und traditionellen Rahmen diese Menschen eingebunden sind. Um ein überarbeitetes Landgesetz aber zugunsten dieser Gruppen zu formulieren, könnte eine ethnografische Methode gewählt werden. Bei dieser werden qualitative Interviews geführt um die Situation aller beteiligten Akteure zu erfassen. Es geht darum vergangene und präsenste Praktiken, sowie soziale Interaktionen zu verstehen um den Landzugang für die Gruppen besser interpretieren zu können. Darauf aufbauend können Regelungen und Kompromisse diskutiert werden, wie benachteiligte Gruppen an Land kommen.²⁵¹ Eine neue und gerechtere Landreform kann sich damit negativ auf Armut auswirken.

Jedoch scheint die Fragilität des Staates noch einige Hindernisse bereit zu halten, bevor ein solcher Prozess in Gang kommen kann. Bei einer erfolgreichen Landreform spielt die Regierung eine sehr wichtige Rolle. Zudem sind dezentralisierte Institutionen verantwortlich für Bewahrung, Einhaltung und Überprüfung der Landrechte. Wie im Punkt zu „Dezentralisierung“ beschrieben wurde, wäre eine effiziente und gerechte Dezentralisierung zum jetzigen Zeitpunkt kaum vorstellbar. Zum einen besteht eine große Gefahr der Korruption, zum anderen hat die Regierung nicht die Legitimität ein neues und so entscheidendes Gesetz im ganzen Land durchzubringen. Schon jetzt gibt es Spannungen zwischen den Ethnien. Viele sind ausgeschlossen von der politischen Entscheidungsmacht. Die Diskussionen und Konflikte um *Ivoirité* in den letzten Jahren zeigen in welche Tiefe diese Spannungen gehen. Es geht nicht nur um Land, sondern wer überhaupt berechtigt ist im Land zu sein, beziehungsweise wer sich Ivorer nennen und damit ivorische (Land-)Rechte genießen darf. Eine neue Landreform

²⁵⁰ IRIN 2009

²⁵¹ Vgl. Colin 2004: 64

durchzuführen würde wieder scheitern. Einmal, weil grundsätzliche Fragen der Staatsbürgerschaft, der Migrantenrechte und politischen Mitbestimmungen ausgeschlossener Ethnien geklärt werden müssen. Andererseits würde die jetzige Regierung mit grundlegenden Bodenrechtsreformen nicht viel bewirken, weil ihnen die Akzeptanz in der Bevölkerung fehlt. Zudem ist es fraglich ob die Regierung überhaupt eine so heikle und spannungsgeladene Gesetzgebung vorschlagen würde. Gäbe es eine politische Elite im Land könnte sie eine neue Landreform als Aufhänger für politische Mobilisierung verwenden. Derzeit ist das aber ausgeschlossen, da sich weder eine bedeutende politische Elite im Land gebildet hat, noch wäre eine gerechte und gründlich recherchierte Reform von einer solchen Mobilisierung zu erwarten. Es sind demnach primär die Ermangelung dreier Staatsfunktionen, die eine neue oder modifizierte Landreform verhindern: geringe Autorität, keine Legitimität und soziale Exklusion.

Früher oder später müssen jedoch die Landrechte formalisiert werden. Deiningers Vorschlag zur Anerkennung von Gewohnheits- und traditionellen Rechten gäbe der Côte d'Ivoire die Möglichkeit interne Regelungen der verschiedenen Ethnien und Gruppen zu berücksichtigen. Auch für das Bevölkerungswachstum und die Konflikte zwischen Migranten, IDPs und Einheimischen muss eine Lösung gefunden werden. Bei einer gut geplanten und gerechten Landnutzungsreform kann die Côte d'Ivoire mehr Stabilität erlangen. Die Menschen werden produktiver, da sie einen sicheren und offiziell anerkannten Titel oder langfristigen Landpachtvertrag haben. Armut kann somit auf Dauer gesenkt werden. Deininger hat außerdem vorgeschlagen, Land für (ehemalige) Soldaten verfügbar zu machen. Ihnen wäre damit eine wirtschaftlich profitable Alternative gegeben. Diese Maßnahme kann einschlägige Fortschritte im Friedensprozess erreichen. Anhand der Darstellungen zu Bedeutung von Landnutzungsrechten kann geschlussfolgert werden, dass bei einer erfolgreichen Durchführung eine Landreform alle anderen Armutsreduktionsstrategien einfacher machen könnte. Denn bei effektiver Umsetzung müssen auch die dezentralisierten Institutionen handlungsfähig und legitim sein. Diese Strukturen ermöglichen eine verbesserte Dienstleistungszufuhr. Mikrokredite können aufgrund von höherer Sicherheiten aufgenommen werden. Parallele Bildungsmaßnahmen würden das Bild einer potentiell erfolgreichen Armutsreduktionsstrategie abrunden.

4.2.4 Bildung

„Poverty is thus both a cause and an effect of insufficient access to or completion of quality education.“²⁵²

Diese Interrelation zwischen Bildung und Armut ist offensichtlich. Armut kann einerseits durch einen geringen oder nicht vorhandenen Bildungsstand hervorgerufen werden. Andererseits bleibt armen Menschen der Zugang zu Bildung oft versperrt. Es scheint also, als wäre Bildung ein Schlüsselement der Armutsreduktion. Es sei die Diskussion um die Beziehung zwischen Armut und Bildung aus Punkt 4.1.2.1 nochmals aufgegriffen um einen Überblick über die Zusammenhänge darzustellen. Die Literatur um Bildung und seine Bedeutung in einkommensschwachen Ländern ist vielfältig. Eine zusammengefasste Auswahl an Vorteilen, die Bildung auf dem Mikrolevel mit sich zieht, gibt einen Eindruck ihrer Wichtigkeit. Es heißt, dass Bildung die Produktivität verbessert und neue Ideen und Innovationen fördert. Auf dem Makrolevel bedeutet das ein erhöhtes Wirtschaftswachstum. Mehr Wissen und Fähigkeiten tragen zu höheren Löhnen und damit einem höheren Einkommen bei. Die Menschen nehmen kompliziertere Aufgaben an und sie sind in der Lage mehr Gelegenheiten im Leben wahrzunehmen. Bildung gibt den Menschen mehr Selbstbewusstsein und es hat einen „Empowerment“ – Charakter.²⁵³ Darüber hinaus kann zielgerichtete Bildung eine gesellschaftliche Änderung hervorrufen. Darum werden die Bildung von Frauen und Mädchen, sowie die politische Bildung noch näher diskutiert. Diese nachgewiesenen positiven Effekte der Bildung müssen also im Staat umgesetzt werden. Erhöhte Investitionen sind gerade in einkommensschwachen Ländern problematisch, da Mittel und Finanzen knapp sind. Deshalb beschäftigt wird im ersten Unterpunkt die Frage der nationalen Bildungsinvestitionen geklärt und welche Vorteile der Staat aus erhöhten Investitionen zieht. Daraus folgt eine weitere Diskussion: Denn in „wie viel“ Bildung soll investiert werden? Wie viel Bildung ist „genug“ um Armut zu senken? Reicht die Grundbildung, wie sie in den MDGs gefordert wird? Danach werden die positiven Effekte von Bildungsinitiativen mit speziellem Fokus vorgestellt. Dazu gehört die Bildung für Frauen und Mädchen, sowie die politische Bildung. Der Abschluss dieses Kapitels bildet ein *Good Practice* Beispiel, das die vielen genannten Vorteile von Bildung vereint. Eine Studie wird die positive Wirksamkeit der *Ganokendra* verdeutlichen. Kommentare und Rückschlüsse auf fragile Staaten werden diesmal nicht als einzelner Unterpunkt behandelt, sondern fließen mit in den Text ein. Denn im Gegensatz zu den anderen Armutsreduktions-

²⁵² Calitz 2007

²⁵³ Vgl. Njong 2010: 001. Vgl. Nhamo/Nhamo 2006: 317. Vgl. Clarke/Feeney 2007: 13

strategien besteht hier nicht die Frage ob es sinnvoll wäre oder nicht Bildungsmaßnahmen durchzuführen, denn die Notwendigkeit von Bildung ist aus den meisten wissenschaftlichen Blickwinkeln nachgewiesen. Daher wird die Herausforderung in diesem Punkt sein, die speziellen Hindernisse eines fragilen Staats in Bezug auf Bildungsmaßnahmen herauszufiltern, denn Bildungsdefizite gibt es in allen Staaten der Erde.

4.2.4.1 Warum sich Investitionen in Bildung lohnen

51% der Ivorer sind Analphabeten. Wie bei der Ursachenanalyse festgestellt wurde, sind Kinderarbeit und ein schlechter Zugang zu Bildungseinrichtungen Bestandteile des Problems. Die PRSP formulieren die Hauptprobleme wie folgt: “The educational system is still facing several difficulties, which concern (i) low levels of accessibility and supervision, (ii) unsatisfactory performances, and (iii) budget constraints.”²⁵⁴ Besonders die nördlichen Regionen sind von qualitativen und flächendeckenden Bildungsinstitutionen abgeschnitten. Dazu kommt, dass Kinderarbeit und Beschäftigung im informellen Sektor den regelmäßigen Schulbesuch verhindern. Die ivoirische Regierung ist also derzeit nicht in der Lage auf die Bildungsbedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Es gibt nun zwei Möglichkeiten; die Arbeit mit der Regierung oder die Arbeit mit der Zivilgesellschaft. Letztere Option fließt ab dem übernächsten Punkt in die Überlegungen mit ein. Doch dieser Punkt wird sich zunächst der ersten Option widmen und Argumente sammeln, warum die ivoirische Regierung mehr Geld für Bildung ausgeben sollte.

In ihrer wirtschaftlichen Studie haben sich Jung und Thorbecke (2003) die Frage gestellt, welche Folgen eine erhöhte, nationale Bildungsinvestition für Einkommen und Wirtschaftswachstum haben. Anhand von Daten aus Tansania und Sambia führten sie einen Modelversuch durch, der die verschiedenen Institutionen und Produktionssektoren untersucht. Allerdings war Voraussetzung der Studie eine Annahme über konstante Regierungsausgaben und -einnahmen. Sie fanden heraus, dass bei einer Erhöhung der Bildungsausgaben um 15%, die Einkommen der ländlichen Bevölkerung gesteigert wurden, jedoch nur geringfügig. Ein weiterer interessanter Faktor war die mögliche Reduzierung des Einkommens der Stadtarbeiter. Die Autoren erklärten das Phänomen durch einen Anstieg des Angebots gebildeter Arbeiter vom Land. Sie resümieren ihre Ergebnisse mit der Erkenntnis das höhere Bildungsausgaben das wirtschaftliche Wachstum und Einkommen steigern können, wenn Bildungsprogramme sich zielgerichtet auf arme Menschen konzentrieren.²⁵⁵ Darüber hinaus erwähnen sie den Punkt der Arbeitsplatzschaffung, der schon bei den Mikrofinanzen analysiert wurde. Die Re-

²⁵⁴ IMF 2008: 49

²⁵⁵ Vgl. Jung/Thorbecke 2003: 715ff

gierung muss Richtlinien einführen, die die Arbeitsnachfrage erhöht, damit gut ausgebildete Personen ihr Kapital einsetzen können, verdienen und sich selbst verwirklichen. Um den Wert der ausgebildeten Arbeitskraft zu erhöhen, müssen "Bildungsausgaben" konformer sein mit wirtschaftlichen Produktionsstrukturen und der Arbeitsnachfrage.²⁵⁶ Die Autoren Buarque et al. (2006) stimmen dem zu, denn das Denken in „Investition-Job-Einkommen-Konsum“ wäre zu vereinfacht. Denn Investitionen in die Bildung sind nicht genug um Beschäftigung zu schaffen.²⁵⁷ Von einem wirtschaftlichen sowie einem sozialen Standpunkt sind Investitionen in Bildung und Arbeitsplatzschaffung förderlich für die Produktivität, Selbstentfaltung, Fähigkeiten und der Wissensanreicherung.

Nhamo und Nhamo (2006) nennen noch weitere Vorteile, die Regierungen von erhöhten Bildungsausgaben überzeugen können. Zunächst der genannte wirtschaftliche Aspekt, bei dem Entwicklungen auf dem globalen Markt leichter zu meistern sind, wenn die nationale Arbeiterschaft produktiv ist und in der Lage sich auf neue Industrien einzustellen.²⁵⁸ Die sogenannten „externen Effekte“²⁵⁹ der Bildung haben einen wichtigen Einfluss auf die menschliche Entwicklung. Dazu zählen Gesundheit, die Stellung der Frauen und die Ausbildung von Fähigkeiten. Also Dimensionen von Armut, die dadurch gestärkt werden und negativ auf Armutsentwicklungen wirken. Zudem kann ein Bildungssystem eine große Anzahl an potentiellen politischen Entscheidungsträgern ausbilden, sowie Fähigkeiten vermitteln kreativ zu sein und eine neue politische Generation ausbilden.²⁶⁰

4.2.4.2 Grundschulbildung oder mehr?

*MDG Goal 2: Achieve Universal Primary Education*²⁶¹

Nicht nur die MDGs weisen auf die Notwendigkeit der Grundschulbildung hin, auch die *Poverty Reduction Strategy Paper* unterstreichen diese Dringlichkeit. Schon mit der *Universal Declaration of Human Rights* 1948 wurde Bildung zu einem grundlegenden Menschenrecht erklärt. Seit dieser Zeit gab es mehrere große Bildungskonferenzen, alle mit dem Ziel die Wichtigkeit und Durchführung von Bildungsmaßnahmen zu manifestieren.²⁶² Die Fragen nach Bildung und Bildungsniveau sind vielfach diskutiert und die Meinungen der einzelnen

²⁵⁶ Ebd.: 717

²⁵⁷ Vgl. Buarque/Spolar/Zhang 2006: 223

²⁵⁸ Vgl. Nhamo/Nhamo 2006: 317

²⁵⁹ Vgl. Njong 2010: 003

²⁶⁰ Vgl. Nhamo/Nhamo 2006: 317

²⁶¹ UN Millenium Declaration 2000

²⁶² Eine Übersicht der Konferenzen zu „Bildung für Nachhaltige Entwicklung“ findet sich in Nhamo/Nhamo 2006: 318

wissenschaftlichen Disziplinen unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Die Debatte soll im Folgenden dargestellt werden. Mehrere Autoren sind der Auffassung, dass die MDGs viel zu kurz greifen. Grundschulbildung sei nicht ausreichend um Armut zu reduzieren. Allerdings stellt sich die Frage, ob die MDGs nur ein potentiell erreichbares Ziel manifestiert haben? Die Internationale Konferenz der Bildung in Genf 2004 berichtete, dass mehr als nur Grundschulbildung benötigt wird.²⁶³ Daher könnte man meinen, dass das zweite MDG Ziel nur ein Zwischenschritt ist, denn für weiterführende Bildung ist zunächst die Grundbildung erforderlich. Auf der anderen Seite steht das Argument, dass der Ertrag der Primärbildung in den sogenannten Entwicklungsländern viel höher ist als die der tertiären Bildung.²⁶⁴ In einer Literaturrecherche wirtschaftlicher Studien hat Njong (2010) untersucht welche Profite durch Humankapitalakkumulation zu erreichen sind. Er hat herausgefunden, dass höheres Humankapital auch ein höheres Einkommen zu Folge hat, produktiver gearbeitet wird und das ökonomische Wachstum fördert.²⁶⁵ Diese Erkenntnis steht allerdings den Studienergebnissen von Krueger und Lindhal (2000) und Pritchett (2003) entgegen, die zeigen, dass mehr absolvierte Schuljahre nur wenig Einfluss auf das gesamte Wirtschaftswachstum haben.²⁶⁶ Njong erwähnt zudem, dass Bildung eine wichtige Komponente des Humankapitals ist und durch die gesteigerte Produktivität der Lebensstandard erhöht werden kann und Armut reduziert wird. Außerdem gäbe es ein lineares Verhältnis zwischen Bildung und Einkommen. Denn Bildung erhöht die Chancen eine Beschäftigung zu finden und bei Anstellung sind die Löhne höher als die des ungebildeten Personals.²⁶⁷ Njong unterstützt diese Argumente mit einer eigenen Studie in Kamerun, bei der er feststellt, dass ein höherer Abschluss die Wahrscheinlichkeit arm zu sein, verringert. Er geht sogar davon aus, dass Bildung der wichtigste Faktor der Armutsreduktion sei.²⁶⁸ Curtin und Nelson (1999) unterstützen diese Argumentation von einem sozialmedizinischen Standpunkt. Denn in ihrer Studie von fünf südasiatischen Ländern stellen sie fest, dass Menschen mit mehr als nur einer Grundschulbildung auch der höheren Gesundheitsstatus haben. Personen hingegen, die nur die Grundschule besuchten, erleben Armut und Kindersterblichkeit im gleichen Ausmaß wie Menschen ohne Schulbildung.²⁶⁹ „The evidence from these surveys suggests that restriction of public funding for education in developing countries to only the primary level of schooling will achieve little in terms of poverty reduc-

²⁶³ Vgl. Clarke/Feeney 2007: 17

²⁶⁴ Vgl. Njong 2010: 002

²⁶⁵ Vgl. Ebd.

²⁶⁶ Vgl. Clarke/Feeney 2007: 14

²⁶⁷ Vgl. Njong 2010: 002f

²⁶⁸ Vgl. Ebd.: 007

²⁶⁹ Vgl. Curtis/Nelson 1999: 1599

tion, improvements in health status of women and children and acceleration of economic growth.“²⁷⁰

Es gilt daher: „[I]nvestment in primary education is captured only when it leads on to further education and training, from both an economic and social perspective.“²⁷¹ Neben dem normalen Ablauf der Sekundär- und Tertiärbildung, gibt es zudem die Berufsausbildung. Im Jahr 2002 haben die ILO und die UNESCO Empfehlungen für diesen Bildungsbereich publiziert, der auch *Technical and Vocational Education and Training* (TVET) genannt wird. Er ist speziell auf ausgeschlossene Gruppen fokussiert, wie Frauen, ethnische Gruppen, Flüchtlinge und Behinderte, und versucht ihre Teilnahme an der Gesellschaft zu verbessern. TVET kommt auch in Bezug auf Mikrokredite zum Zuge und kann mit Mikrofinanzprogrammen kombiniert werden. Es bietet unternehmerische Ausbildung an, die dann praktisch umgesetzt werden kann. Das Gebiet der Berufsausbildung behält viel Potential, weil es die Person zu Facharbeitern ausbilden kann und sie somit dem „gebildeten“ Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Das heißt, sie sind für Arbeit verfügbar, die ausgebildete Menschen braucht und meistens auch höhere Einkommen erzielt.

Eine weitere Bildungsquelle ist die informelle Bildung, die nur kurz erwähnt werden soll. Es existiert natürlich die Diskussion um die Frage, „wo“ man am besten lernt – in der Schule oder „im Leben“. Es steht jedoch fest, dass Lebenserfahrung und gemeinschaftliche Lerngruppen außerhalb der Schule einen großen Beitrag zur (Aus-)Bildung der Menschen leisten. In dieses Spektrum fallen auch die Erwachsenenbildung und das Thema „Lebenslanges Lernen“, deren Wichtigkeit in der internationalen Debatte immer wieder unterstrichen wird. Das *Good Practice* Beispiel im Punkt 4.2.4.5 wird diese Themen nochmals aufgreifen.

Es muss also mehr geschehen, als nur Primärbildung. Eine wichtige Erweiterung des Bildungssektors ist die Bildung für Mädchen und Frauen, auf die im folgenden Punkt Bezug genommen wird.

4.2.4.3 Bildung für Mädchen und Frauen

Frauen sind die Trägerinnen des sozialen Wandels.²⁷² Eine überschwängliche Formulierung? Bei Betrachtung der Wirkung von spezieller Frauen- und Mädchenbildung, kann man dem wohl zustimmen. Die Global Campaign for Education schätzt, dass die Effekte der Frauenbildung mehr zur Reduzierung der Mangelernährung zwischen 1970 und 1995 beigetragen ha-

²⁷⁰ Ebd.: 1602

²⁷¹ Ebd.: 1610

²⁷² Becher 2001: 66

ben, als die erhöhte Nahrungsmittelverfügbarkeit.²⁷³ Auch das dritte Ziel der MDGs, „Promote Gender Equality and Empower Women“, weist auf die hohe Bedeutung der Frauenförderung hin.²⁷⁴

Die Vorteile und Gewinne von Mädchenbildung sind sehr hoch für die nationale und soziale Entwicklung.²⁷⁵ Denn eine gebildete Mutter wird gesündere Kinder erziehen. Es werden sowohl die Mutter- und Kindersterblichkeitsraten sowie die Anzahl der Kinder verringert.²⁷⁶ Das allein reicht schon um für ein gesundheitliches Wohl in der Gemeinschaft zu sorgen. Darüber hinaus haben Frauen bei der Erziehung weniger Kinder, mehr Zeit bei der Produktion zu helfen.²⁷⁷ „The mother with secondary education working ‘only’ as a housewife who follows sound health practices in bringing up her children produces economic benefits from their enhanced life expectancy and ability to profit from education in the future.“²⁷⁸ Die nachgewiesene Wirkung von Frauenbildung sollte eine primäre Strategie in der Côte d’Ivoire werden, denn dort absolvieren nur ein Drittel der Mädchen die Grundschule. Auch die steigende Anzahl an HIV/AIDS Kranken sollte ein Warnsignal für intensivere Gesundheitsbildung sein. Mädchen und Frauen sind in der Mehrzahl der Familien verantwortlich für Haushaltsführung und Erziehung der Kinder. Informationen zu Hygiene, Vorsorge und Behandlung bei Krankheitsfällen packt kritische Faktoren, die Armut begünstigen, bei der Wurzel. Genau dort, im Mikrolevel, in den Haushalten dort „passiert“ Armut und genau dort kann durch einfaches Handeln eine gesündere, selbstbewusste und produktivere Umgebung geschaffen werden. In Bezug auf Prävention von HIV/AIDS sind die Tatsachen nicht zu simplifizieren, denn trotz des Wissens um die Krankheit, benutzen viele Pärchen keine präventiven Maßnahmen. Moursund und Kravdal (2003) weisen in diesem Zusammenhang auf die externen Effekte der Gemeinschaft hin. „A woman’s probability of using contraception is found to be influenced not only by her own education, but also by that of other women in the community, net of a number of background factors.“²⁷⁹ Diese Effekte beziehen sich außerdem auf die ökonomische Unabhängigkeit, die sich durch intensivere Frauenförderung entwickeln soll. Resultate verschiedener Studien zeigen, dass die gesellschaftlichen Normen und traditionelle Beziehung zum Mann meistens entscheidender ist, als die Bildung der Frau. Die Autoren appellieren daher für mehr Aufmerksamkeit bezüglich dieser Faktoren.²⁸⁰ Bildung ist also nicht das „All-

²⁷³ Vgl. Global Campaign for Education 2005: 19

²⁷⁴ UN Millenium Declaration 2000

²⁷⁵ Vgl. Ziddy 2007: 5

²⁷⁶ Vgl. Calitz 2007. Vgl. Nhamo/Nhamo 2006: 317. Vgl. Raffinot 1997: 25. Vgl. Ziddy 2007: 5

²⁷⁷ Vgl. Calitz 2007. Vgl. UNESCO 2003: 31. Vgl. Ziddy 2007: 5

²⁷⁸ Curtin/Nelson 1999: 1604

²⁷⁹ Moursund/Kravdal 2003: 298

²⁸⁰ Vgl. Ebd.

heilmittel“ Frauenunterdrückung zu stoppen, aber das Potential ihrer Bildung im gemeinschaftlichen und gesundheitlichen Bereich ist mehr als vielversprechend. Um Frauen zu fördern sollten daher Schulgebühren und Kinderarbeit abgeschafft werden. Denn wenn diese Hindernisse bestehen, werden oft nur Jungen in die Schule geschickt. “[L]ess, healthier, and better educated children, higher autonomy of women, and increased labour supply outside the household“, dies sind Wege die Armut zu bekämpfen.²⁸¹

4.2.4.4 Politische Bildung

Politische Bildung wird nicht im Sinne eines eigenen Unterrichtsfachs verstanden, sondern eher als externer Effekt von Bildung. Die Alphabetisierung der Menschen ermächtigt sie mehr Informationen aufzunehmen, wie zum Beispiel aus den Printmedien. Aber nicht nur Zeitungen, sondern auch Gesetzestexte können nachgelesen, Behördengänge und amtlicher Schriftverkehr besser gemeistert werden. Zudem können Marktsysteme und Preisänderungen besser verstanden werden. Gerade in der Côte d’Ivoire könnte dieses Wissen erhebliche gesellschaftliche Änderungen hervorrufen. Da ist zum Beispiel das Landgesetz von 1998, das eigentlich niemand kennt und doch so viele Landkonflikte lösen würde. Auch die Bauern können profitieren, da sie sich besser über wirtschaftliche Entwicklungen informieren und ihre Produktion und Planung darauf einstellen könnten.

„Education is a powerful tool for introducing members of society to the system of government and the concept of governance“²⁸², denn gebildete Personen nehmen viel eher an lokalen und nationalen Entscheidungsprozessen teil. Bildung kann daher Menschen dazu befähigen kritisch zu denken und eine bessere Regierungsführung einzufordern.²⁸³

In der Côte d’Ivoire, wo sich die politische Elite nach dem Tod von Houphouët-Boigny praktisch aufgelöst hat, käme die Ausbildung einer neuen kritischen Generation gerade zu einer Paradelösung der politischen Probleme gleich; eine Ablösung der alten politischen Mitspieler, neue Ideen und Reformbereitschaft. Doch über die Hälfte der Bevölkerung ist generell von dieser Perspektive ausgeschlossen, weil sie Analphabeten sind. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie „frei“ ist der Rest, kritisch zu denken, und eine alternative politische Aktion zur derzeitigen Regierung zu formulieren? Laut des Freedom House Index liegt die Medien- und Meinungsfreiheit bei 2,7 (von 7). „The government exerts significant control over state-owned media outlets. State television and radio stations and newspapers—including the high-

²⁸¹ Grimm 2005: 232

²⁸² Calitz 2007

²⁸³ Ebd.

est circulation daily newspaper, *Fraternite Matin* - generally toe the government line.”²⁸⁴ Die Strategie und Macht zur Beseitigung dieser Einschränkungen liegt klar bei der Regierung. Allerdings lässt die Untätigkeit Gbagbo’s und seiner Anhänger in Bezug auf politischen Wandel während der letzten fünf Jahre vermuten, dass sich an der Situation nicht viel ändern wird. Politische Bildung und Bewusstsein ist dennoch ein unerlässliches, demokratisches Prinzip, welches in Zukunft helfen kann, dem Land neue und kreative Köpfe zur Seite zu stellen.

4.2.4.5 Good Practice *Beispiel: Ganokendra*

In diesem Unterpunkt wird ein *Good Practice* Beispiel aus Bangladesch vorgestellt. Ich habe es ausgewählt, weil es viele der genannten Vorteile von Bildung auf kreative, informelle Art und in einem armutsgeprägten Gebiet umsetzt. Ich sehe hier das Potential das Programm auch auf fragile Staaten anzuwenden, weil es nicht von den Ausmaßen der Fragilität berührt wird, obwohl die Fragilität oder Schwäche des Landes sicherlich Auslöser dieser Zusammenschlüsse war.

Initiator des Programms ist die *Dhaka Ahsania Mission* (DAM), die Analphabetismus als Hauptursache für Armut und soziale Defizite definiert. Daher setzen sie auf Grund- und Ausbildung in einer informellen Umgebung. Alle Altersgruppen sind zugelassen. Das Programm *Ganokendra*, 1992 gegründet, besteht aus fünf Elementen: Vorschulerziehung, informelle Grundschulbildung für Kinder, Alphabetisierungsprogramme für Jugendliche, Alphabetisierungsprogramme für Erwachsene und weiterführende Bildungsprogramme. Das Ziel des Programms ist es eine Kultur des lebenslangen Lernens zu fördern. Auch diejenigen, die schon die Grundschule absolviert haben, finden im Rahmen des *Ganokendra* weiterführende Trainings und Ausbildungsmöglichkeiten. Darüber hinaus hat jedes *Ganokendra*-Zentrum eine Bibliothek und eine Sammlung von Informationen über regionale Anliegen. Es bringt die Menschen aus einer Umgebung zusammen. Zudem können Kontakte zu NGOs oder der Regierung geknüpft werden. Es wird durch die lokale Gemeinschaft organisiert und für alle Menschen zugänglich. Außerdem bieten sie auch bildungstechnische oder finanzielle Unterstützung an, wie zum Beispiel Mikrokredite. Andere Institutionen und Agenturen nutzen die DAM um soziale Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört auch die Regierung. Diese steht oft vor der Schwierigkeit, in ländlichen und abgeschotteten Gebieten gesundheitliche Service-Leistungen anzubieten. Daher nutzen sie die *Ganokendra* Programme als Kanal um die Menschen zu erreichen. *Ganokendra* Mitglieder erweitern regelmäßig ihr Gesund-

²⁸⁴ Freedom House 2010: 7

heitswissen und versuchen zudem ständig Kontakt mit Gesundheitsarbeitern der Regierung zu halten und sie einzuladen. Des Weiteren kooperiert DAM mit bis zu 20 lokalen Organisationen, die dem *Ganokendra* Programm technische, finanzielle und materielle Unterstützung bieten. Die DAMs befinden sich auf dem Land und sprechen speziell Frauen an. Inhaltlich werden neben der Grundbildung, auch Informationen über Hygiene und Gesundheit besprochen und ausgetauscht. „Campaigns addressing health issues such as the high death rate during childbirth, infant mortality, diarrhea [sic!], drug abuse and AIDS are also organized to coincide with national days.“²⁸⁵

Dieses gemeinschaftliche Lernkonzept vereinigt alle angesprochenen Vorteile, die Bildung bietet. Der soziale und ökonomische Effekt müsste einschlägig sein. Um das zu prüfen publizierte der Springer Verlag 2006 eine Studie über die Wirksamkeit des Projekts. Der Autor Alam konsultierte die Mitglieder, führte Befragungen durch und entwickelte Statistiken. Die Effektivität wurde unter anderem am Lebensstandard, der Alphabetisierungsrate, Arbeitsschaffungsmaßnahmen und Gendergleichheit gemessen. Die Evaluation fand 2003 statt und wurde von CORDAID, Niederlande finanziert. Die Ergebnisse zeigten, dass 75% der Mitglieder einen Minimumstandard des Alphabetisierungsprogramms erreichten. Verglichen mit der Kontrollgruppe, die keine Mitglieder *Ganokendras* waren, wurde das soziale Bewusstsein und die Überlebensfähigkeiten der Mitglieder viel höher eingestuft. Ihre Fähigkeiten einfache Briefe zu schreiben oder Gesundheitsratschläge umzusetzen, waren ausgeprägter. „[C]hanges had clearly taken place“, in Bezug auf erhöhtes Bewusstsein, Wissen und Fähigkeiten.²⁸⁶ Zudem konnte Alam eine Senkung der Krankheiten feststellen und eine Erhöhung des Zugangs zu Gesundheitseinrichtungen. Die Menschen sind motivierter und ein Sinn der Solidarität wird gefördert. Außerdem liegt der Schulbesuch in den *Ganokendra* Gebieten bei 100%.²⁸⁷

Dieser Exkurs in die Diskussion um Bildung zeigt die Wichtigkeit für mehr Bildungsinvestitionen und Flexibilität des Sektors. Es ist deutlich, dass die Fragen um Bildung nicht separat behandelt werden können, denn es geht auch um Inhalte, Infrastruktur und Wirtschaftsfaktoren. Welche Perspektive lehrt man Kindern von sehr armen Familien? Wie lehrt man mit der wirtschaftlichen Globalisierung umzugehen? Welche „Entwicklung“ soll eingeschlagen werden? Es geht hier nicht nur um Lesen und Schreiben, sondern auch um Überlebensfähigkeiten, die in der globalisierten Welt ganz anderen Herausforderungen ausgesetzt sind. Fragile Staaten, mal abgesehen davon an welcher Staatsfunktion sie am meisten scheitern, können durch

²⁸⁵ UNESCO

²⁸⁶ Alam 2006: 349

²⁸⁷ Vgl. Ebd.: 343ff

verstärkte Bildungsangebote nicht nur eine ausgebildete Arbeiterschaft „produzieren“, sondern befähigen außerdem die Menschen aktiv am politischen und ökonomischen Leben teilzunehmen. Programme wie *Ganokendra* zeigen, dass es auch möglich ist in abgelegenen Gebiete Dienstleistungen anzubieten. Die Unterstützung solcher informellen Lehrkreise ist essentiell, da auch der informelle Sektor sich flexibel gestaltet und formelle Bildungsinstitute, wie die Schule, nicht immer auf die Bedürfnisse eingehen können. Bildung ist das Schlüsselement, was auch alle anderen Armutsreduktionsstrategien dieser Arbeit verbindet. Dezentralisierungsprozesse sind von Erfolg geprägt, wenn „starkes Humankapital“ an den Enden für die richtige Umsetzung der lokalen, politischen Geschehen sorgen. Mikrokredite müssen mit Parallelprogrammen einhergehen. Das heißt also Bildung und Information über den Umgang mit Krediten. Alphabeten können Geschäftsbedingungen lesen, sich informieren und aktiv am wirtschaftlichen Leben teilnehmen. Die Bildung für Mädchen und Frauen und die dadurch erhöhte Hygiene im Haushalt und Krankheitsprävention kann revolutionär in jeder Familie wirken. Der Besuch in Bildungseinrichtungen schützt vor Kinderarbeit und trägt zur kindgerechten Entwicklung bei. Auch die letzte Strategie, die im nächsten Punkt vorgestellt wird, zeigt wie wichtig Bildung ist. Landreformen oder allgemein politische Entscheidungen, die den Großteil der Bevölkerung betreffen, können durch Printmedien und Kommunikation diskutiert werden. Auch wenn es der Côte d’Ivoire an Mitteln, Supervision und Zugängen zu Bildung mangelt, sollte genau hier angesetzt und umstrukturiert und reformiert werden, denn Bildung ist ein sicherer Erfolg in Richtung Armutsreduktion.

Welche Kompetenzen, Spielräume und Handlungsmöglichkeiten externe Akteure haben den Staat und die Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Armut zu unterstützen, wird im folgenden Punkt erörtert.

4.3 Externe Akteure in Fragilen Staaten

Um an dieser Stelle den Titel dieser Arbeit wieder aufzugreifen: entspricht “Failed State = Failed Support”? Nein! Externe Akteure, die eine Zusammenarbeit auch mit *bad performers* eingehen, können dem fragilen Land wertvolle Unterstützung in der Armutsreduktion anbieten. Die Umstände des externen Engagements sind jedoch viel komplizierter, da mit illegitimen oder autoritären Regierungsführern kommuniziert wird. Aus diesem Grund entwickelte die OECD *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* (2007). Zehn „Merk“punkte sollen die internationalen Akteure vor einem Scheitern der Kooperationsbeziehungen warnen und ihr Engagement für eine erfolgreiche Zusammenarbeit

vorbereiten. Das langfristige Hauptziel ist den nationalen Reformbemühungen zu helfen, effektive, legitime und belastbare Staatsinstitutionen aufzubauen.²⁸⁸

Am Anfang der Arbeit wurde erwähnt, dass der Staat die Hauptschuld an der Fragilität des Landes trägt. Sollte man den Staat umgehen und direkt die Zivilgesellschaft ansprechen, damit Armutsreduktionsmaßnahmen auch bei den Begünstigten ankommen? Debiel schreibt: „Versuche externer Geber, den nur wenig entwicklungsorientierten Staat zugunsten anderer Akteure zu umgehen, sind zum Scheitern verurteilt.“²⁸⁹ Klemp hingegen favorisiert die Kooperation mit der Zivilgesellschaft, wenn sich der Staat als unwillig zeigt; jedoch nur in Ausnahmefällen.²⁹⁰ Generell sind die Autoren sich einig, dass das *country ownership* gefördert werden sollte um den Staat nicht noch mehr zu schwächen. Doch die Diskussion besteht weiter. An wen sollen sich die externen Akteure wenden? In mehreren Schriften ist die Rede von einer Zusammenarbeit mit „Reformkräften“ oder *change agents*. Das sind reformwillige Personen oder Gruppen, die den Staat von innen stärken wollen. Sie können sowohl der Zivilgesellschaft, als auch der Regierung angehören. Achtung ist jedoch geboten, denn diese Zusammenarbeit sollte nicht noch mehr gesellschaftliche Brüche hervorrufen. Darüber hinaus muss bedacht werden, dass alte Eliten ihre Macht nicht einfach abgeben werden. Dieses Problem besteht auch in der Côte d’Ivoire, wo die alte Elite aufgrund von Angst vor Machtverlust einfach passiv bleibt. Reformbestrebungen der sogenannten *change agents* könnten jedoch die „Alten“ wieder aktiv werden lassen. Internationale Akteure müssen demnach auch mit der Regierung kooperieren, damit es nicht zu Konflikten kommt. Außerdem ist die Kommunikation mit dem Staat wichtig, damit keine Parallelstrukturen entstehen. Ein weiteres Hindernis des internationalen Engagements ist die Korruption. Da der Index in der Côte d’Ivoire besonders hoch ist, sollten sich Externe von Budgethilfen fern halten, da die Missbrauchsgefahr zu groß ist.²⁹¹ Technische Unterstützung ist in vielen Fällen sinnvoller. In welchem Umfang externe Akteure in der Lage sind, im Rahmen der genannten Armutsreduktionsstrategien Hilfe und Unterstützung zu leisten, soll im Folgenden untersucht werden.²⁹²

Dezentralisierung

„To achieve pro-poor decentralisation, the commitment from the national elite and the support of the population is fundamental, while sound donor support could substantially help to

²⁸⁸ OECD 2007: 1

²⁸⁹ Debiel 2005: 16

²⁹⁰ Vgl. Klemp 2006

²⁹¹ Vgl. Debiel 2004: 14

²⁹² Ausführliche Informationen zu Internationalem Engagement in fragilen Staaten, siehe: Schneckener 2006: 368ff; Stewart/Brown 2009: 26; Andersen 2008: 53ff; Klingebiel 2005: 28.

achieve this task.”²⁹³ Um erfolgreich zu dezentralisieren wurde im Punkt 4.2.1 verdeutlicht, dass an erster Stelle der Wille der Regierung stehen muss. Im Fall der Côte d’Ivoire wurde das aber ausgeschlossen. Wenn der Staat sich gegen eine Dezentralisierung ausspricht oder nicht die Fähigkeiten besitzt (zum Beispiel durch fehlende Legitimität), dann kann in diesem Fall die Regierung nicht umgangen werden. In diesem Sinne ist es auch keine Armutsreduktionsstrategie, die unabhängig vom Zentralstaat durchgeführt werden kann. Das Geberengagement beschränkt sich auf Empfehlungen.

Falls der Wille (Dezentralisierung *by design*) doch besteht, können die Geber einen wertvollen Beitrag zur Unterstützung der Regierung leisten. Sie können zum Beispiel Ressourcen zum lokalen Kapazitätsaufbau bereitstellen. Für eine erfolgreiche Dezentralisierung müssen lokale Akteure finanziell ausreichend ausgestattet sein; mit den Gebern als Finanzierungsquelle. Um starkes Humankapital an den lokalen Auslegern der dezentralisierten Institutionen effektiv einzusetzen, können internationale Akteure zudem den sozialen Dienstleistungssektor unterstützen. In diesem Fall muss jedoch darauf geachtet werden, dass der Staat als Dienstleistungsgeber in Erscheinung tritt, damit seine Autorität im Zuge der frischen Reformen nicht leidet.²⁹⁴

Externe Akteure können somit die Dezentralisierungsmaßnahmen durch Mittel und Ressourcen unterstützen, damit diese Maßnahme erfolgreich zur Senkung der Armut eingesetzt werden kann. Durch die Abhängigkeit vom Willen der Regierung ist das Handlungsspektrum für Externe extrem eingeschränkt und daher nur im Individualfall einsetzbar.

Mikrofinanzen

Da Mikrofinanzen oft nur von kurzer Lebensdauer und gleichzeitig von hohem finanziellem Risiko bedroht sind, können Geber finanzielle Mittel zur Verfügung stellen um die Laufzeit und Sicherheiten der Institute zu verlängern. Einige der MFIs sind komplett abhängig von diesen Geldern, wie zum Beispiel die Grameen Bank. Allerdings hat nicht jede MFI einen so guten Rhetoriker und Bekanntheitsgrad um internationale Spenden zu lukrieren. Wenn es schwierig und nicht gewünscht ist auch die kommerzielle Schiene einer solchen Institution zu fahren, dann können neben den Spenden auch Rückversicherungen bei externen Organisationen Schutz bieten. Egal ob die MFIs nun durch die Regierung oder die Zivilgesellschaft getragen werden, externe Akteure können ein zweitrangiges Netzwerk bilden, in das die MFIs

²⁹³ Jütting/Corsi/Stockmayer 2005: 4

²⁹⁴ Vgl. Debiel et al. 2005: 5f

zurückfallen, oder wo sie Hilfe bekommen können. Dabei steht vor allem technische Unterstützung im Vordergrund; wie Trainings, Unternehmensschulungen und Materialien.²⁹⁵

Die Rolle der Geber ist in diesem Fall teilweise unabhängig vom Staat. Das heißt, wenn die Regierung brüchig ist, können Geber trotzdem diese Armutsreduktionsstrategie unterstützen. Dabei ist darauf zu achten, dass Externe keine eigenen MFIs errichten und somit mit zivilgesellschaftlichem Engagement wirtschaftlich konkurrieren. Vielmehr ist die technische Unterstützung hilfreicher um die lokalen Bestrebungen zu stärken und mit Kenntnissen zu Mikrofinanzen und Bankensysteme zur Seite zu stehen. Jacquier et al. vertreten die Meinung, dass eine Zusammenarbeit mit dezentralisierten Institutionen der Regierung, und eine Einbettung in nationale Pläne zu langfristigem Erfolg in der Armutsreduktion führen kann. Daher können internationale Akteure helfen die Informationsstrukturen zu verbessern.

In diesem Fall sind die externen Akteure besser in der Lage den fragilen Strukturen des Landes aus dem Wege zu gehen und direkte armutssenkende Maßnahmen zu fördern. Der Erfolg der Mikrofinanzen ist jedoch an so viele staatsgebundene Bedingungen geknüpft (Parallelprogramme, Einbettung in nationale und dezentralisierte Strukturen), dass Externe nur solange unterstützen können, solange es zumindest zivilgesellschaftliche Bestrebungen in Richtung MFIs gibt.

Bildung

Bildung ist ein Schlüsselement zur Armutsreduktion. Es wurde gezeigt, dass sich Investitionen in Bildung lohnen und dass auch mehr als nur Grundbildung erforderlich ist. Diese Ergebnisse stehen jedoch im Kontrast zu den Geberleistungen, die sehr auf Grundschulbildung fixiert sind (MDGs).²⁹⁶ Demnach müssen Geber ihre Zahlungen auch auf weiterführende Bildungseinrichtungen ausweiten. Diese Armutsreduktionsstrategie hat den großen Vorteil, dass nachhaltige und effektive Programme direkt gefördert werden können und somit der Fragilität des Staates aus dem Wege gehen. Die Breite der Unterstützungsmöglichkeiten ist sehr groß. Externe Akteure können der Zivilgesellschaft finanzielle Unterstützung bieten, technische Hilfe, Materialien und bei der Errichtung einer Infrastruktur zur Seite stehen. Inhalte der Bildungsmaßnahmen sollten generell der lokalen Bevölkerung überlassen werden, jedoch können Informationen zu politisch unsensiblen Themen, wie Hygiene und Gesundheit, wertvolle Erkenntnisse für die Gemeinschaft liefern. Im Falle der Bildung haben internationale NGOs auch die Möglichkeit eigene Einrichtungen und Leistungen im Land anzubieten. In der Literatur ließen sich keine negativen Effekte der Bildung finden, von daher gilt: Umso mehr Bil-

²⁹⁵ Vgl. Jacquier et al. 2006: 57

²⁹⁶ Vgl. Curtin/Nelson 1999: 1604

dung, desto besser. Geber sollten dafür sorgen, dass es einen effektiven Austausch mit lokalen Interessensgruppen gibt, lokales Wissen mit einbezogen wird, und mit NGOs und lokaler Gemeinschaft kommuniziert wird.²⁹⁷ Aber auch bei Bildungsmaßnahmen sollte generell mit der Regierung zusammengearbeitet werden um effiziente, dezentralisierte Bildungsinstitutionen und Infrastruktur zu schaffen, die langfristig vom Staat genutzt werden können um der Bevölkerung soziale Dienstleistungen anzubieten. Da andere lokalen Humankapital langfristig erfolgreich sind, können externe Akteure konkrete Parallelprogramme durch Ausbildungsmaßnahmen unterstützen.

Landreformen

Landreformen im Sinne der engen Definition liegen in den Händen der Regierung. Es geht um Macht, Ressourcen, Traditionen und nationale Geschichte. Es ist die Fähigkeit des Staats, die über den Erfolg von Landreformen bestimmen. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft ist hier genauso minimiert, wie bei der Dezentralisierung. Deininger hat jedoch einige hilfreiche Maßnahmen seitens der Geber erklärt. Sie können dem Staat bei der Entwicklung von Instrumenten helfen, die eine effektive und effiziente Landreform ermöglichen. Diese Instrumente können die Form von Praxisbeispielen annehmen. Zudem kann die Dezentralisierung die Landverwaltung unterstützend begleiten. Geber können durch fundierte, analytische Arbeit die Maßnahmen zur Landnutzung in den PRSPs verankern. „Donors can help broaden the policy dialogue and provide the analytical basis to transform general awareness of the importance of land into specific policy recommendations based on empirical study.“²⁹⁸ Außerdem wird mehrfach die Notwendigkeit erwähnt, dass Geber den Druck für kurzfristige Ergebnisse mindern. Alle genannten Armutsreduktionsstrategien haben gesellschaftliche Voraussetzungen und Folgen zu bewältigen. Geber müssen Geduld und Verständnis für einen langfristigen Prozess haben und nicht vorher die Unterstützung abbrechen.²⁹⁹

„Failed Support“ kann vermieden werden. Aber die Handlungsfähigkeiten Armutsreduktionsstrategien (Mikrofinanzen und Dezentralisierung) nur mit einem starken der externen Akteure sind in starkem Maße abhängig von der Regierung. Da nur in Ausnahmefällen die Regierung umgangen werden soll, ist eine Kooperation auch mit illegitimen Regierungsführern notwendig um Überzeugung und Unterstützung zu bieten, die schließlich der Bevölkerung zugutekommen soll. Außerhalb der genannten Armutsreduktionsstrategien bleibt noch ein kleines

²⁹⁷ UNESCO 1999: 25

²⁹⁸ Deininger 2003: 17

²⁹⁹ siehe *Principles of Good International Engagement* der OCED (2007)

Fenster für direkte Geberinitiativen – die Nahrungs- und Grundversorgung. Die Errichtung von Infrastruktur, Gesundheitszentren und Nahrungsmittellieferungen sind in (Post-)Konflikt-Situationen eine vorübergehende Möglichkeiten um armen Bevölkerungsgruppen zu helfen. Einerseits können damit lokale Strukturen gestärkt werden, andererseits kann dieses Engagement auch zerstörend wirken, wenn es zu lang anhält. So können Nahrungsmittellieferungen den regionalen Markt für Lebensmittel schädigen. Auch eine Regierung, die versucht die Menschen zu erreichen, kann von internationalen Akteuren „ausgestochen“ werden. Schließlich ist diese Art von Unterstützung nur ein Kampf gegen Symptome der Armut. Ein fragiler Staat steht sich selbst im Weg. Durch seine Strukturen wird Armut reproduziert. Die effektivste und langfristig erfolgreichste Armutsreduktionsstrategie ist daher die Stabilität des Landes und der Regierung zu erreichen. Geber können diesen Prozess durch Ratschläge, Unterstützung, Ressourcen und Mittel begünstigen, doch letztendlich liegt es in der Hand der herrschenden Regierung; im Fall der Côte d’Ivoire an Gbagbo und Soro.

5 Schlussfolgerung

Wie kann man Armut in fragilen Staaten reduzieren? Am Beispiel der Côte d’Ivoire, die im zweiten Kapitel als fragil identifiziert wurde, entwickelten sich aus der Armutsursachenanalyse erste Überlegungen für entsprechende Maßnahmen. Aus der Notwendigkeit die sozialen Dienstleistungen und die Legitimität der Regierung zu verbessern, entsprang die Idee der Dezentralisierung. Eine länderübergreifende OECD Studie zeigte zwei Voraussetzungen für diese Strategie auf. Zum einen müssen der Wille und die Fähigkeit der Regierung vorhanden sein. Zum anderen muss die Bevölkerung in diese politische Neustrukturierung integriert und umfangreich aufgeklärt werden. Nach der Überprüfung, ob Voraussetzungen und Bedingungen für eine erfolgreiche Dezentralisierung gegeben sind, wurde festgestellt, dass diese Armutsreduktionsstrategie zu diesem Zeitpunkt schwer durchführbar ist. Es scheitert an der Korruption und dem *elite capture*, was verhindert, dass soziale Dienstleistungen auch den Ärmsten der Gesellschaft zukommen. Externe Akteure können im Fall der Unfähigkeit der Regierung oder mangelnden Willens, nicht eingreifen. Diese Strategie ist abhängig vom Zentralstaat und kann nicht umgangen werden. Nur wenn sich der Staat dafür entscheidet, können internationale Akteure die Maßnahme durch zusätzliche Ressourcen unterstützen. Die Côte d’Ivoire könnte im Zuge neuer Wahlen und der Etablierung einer legitimen Regierung einen Dezentralisierungsprozess „by design“ einführen. Ich sehe vor allem die Chance des Nordens

durch dezentralisierte Programme eigene, lokale Strukturen zu verwirklichen, die sich vom Rest des Landes bisher unterschieden.

Armut in der Côte d'Ivoire ist hauptsächlich ein ländliches Problem. Die Untersuchungen des Arbeitsmarkts und Einkommens verdeutlichten, dass die Erzeugnisse aus der Landwirtschaft die wichtigsten Einnahmequellen darstellen. Eine Erhöhung der Einkommen wäre daher mit der Steigerung der Produktivität erreichbar. Investitionen in den Agrarsektor oder die Diversifizierung der Einkommensquellen soll durch Mikrokredite gefördert werden. Zusätzlich werden Mikroversicherungen als Schutz vor individueller Armut und als Erweiterung der sozialen Sicherung vorgeschlagen. Der Malawi Mudzi Fund und die Auswertung international vergleichender Studien zeigten, dass eine Erhöhung des Einkommens durch Mikrokredite möglich ist. Es kann zudem neues Startkapital zur Verfügung stellen um neue Einkommensquellen anzuzapfen. Die Staatsfragilität kann den Erfolg der Mikrofinanzen in der Côte d'Ivoire jedoch trüben: Unternehmerische Ausbildung und Informationen sind durch die hohe Analphabetenquote Grenzen gesetzt; schlechte Infrastruktur und unzureichender Zugang zu neuen Märkten blockieren eine Unabhängigkeit von der Landwirtschaft. Da Mikrofinanzen am erfolgreichsten durch die Einbettung in nationale Programme sind, wiederholen sich an diesem Punkt die Schwierigkeiten, die sich schon bei den Dezentralisierungsmaßnahmen zeigten. Insgesamt sehe ich die Mikrofinanzen, auch wenn sie nur in der Zivilgesellschaft getragen werden, als eine Möglichkeit die Armutssenkung anzusteuern; wenn lokale Programme nach lokalem Wissen und entsprechenden unternehmerischen Kenntnissen aufgebaut werden. Die Förderung von Mikrofinanzen unter staatlicher Gewalt kann der Gbagbo/Soro Regierung eine Chance verschaffen, den Menschen direkt Unterstützung und Chancen zu bieten, sowie mit sektorübergreifenden Programmen den Zugang zu öffentlichen Gütern zu verbessern. Externe Akteure können durch technische Hilfe, Ressourcen, Ausstattung, und Rückversicherungen die Laufzeiten und Effektivität der Mikrofinanzinstitute verlängern. Durch die Möglichkeit sich direkt an die Zivilgesellschaft zu wenden, kann der Fragilität des Staates zum Teil aus dem Weg gegangen werden.

Der Boden wurde in Agrargesellschaften als wichtigstes Gut für den sozialen und wirtschaftlichen Reichtum eines Haushaltes definiert. Daher sind gerade Gruppen mit versperrtem Landzugang, wie Frauen, Landlose oder Flüchtlinge, extrem von Armut betroffen. Eine Landreform im engen Sinne, kann diesem Teil der Bevölkerung Zugang zu Land verschaffen und Landnutzungsrechte formalisieren. Von allen Strategien, ist die Landreform die notwendigste und aussichtsvollste Maßnahme zur Linderung der Armut in der Côte d'Ivoire. Denn durch sie müssen Lösungen für die aktuellen Spannungen zwischen Einheimischen und Migranten

finden werden; Infrastrukturen ausgebaut sowie eine effektive und dezentralisierte Landverwaltungen eingerichtet werden; und kann den verletzlichsten Teilen der Bevölkerung eine Zukunft ermöglichen. Diese Armutsreduktionsstrategie durchdringt alle anderen Strategien und würde eine gesamtgesellschaftliche Lösung für viele Probleme der Armut und Fragilität bieten. Das Scheitern vergangener Landreformen zeigt, dass Gbagbo durch Unwille und Unfähigkeit nicht in der Lage ist, die Reform durch ihren umfassenden Charakter erfolgreich durchzuführen. Eine Lösung für die Konflikte vorzuschlagen, könnte Machtverlust oder neue bewaffnete Auseinandersetzungen heraufbeschwören. Auch in diesem Punkt sind den internationalen Akteuren die Hände gebunden, wenn die Regierung diesen Schritt nicht gehen will oder kann.

Als Schlüsselement der Armutsreduktion wird die Bildung definiert. Sie ist sowohl Grund als auch Ursache von Armut. Bildungsmaßnahmen können daher den Teufelskreis durchbrechen. Sowohl wirtschaftliche als auch soziale Untersuchungen zeigen, dass sich höhere Bildungsausgaben positiv auf Armutsreduktion auswirken. Die positiven Effekte von Bildung sind aber nur zu verzeichnen, wenn Bildung über die Grundschule hinausgeht. Spezielle Initiativen für Frauen- und Mädchenbildung bewirken erhebliche Verbesserungen im Bereich der Gesundheit, Hygiene, Wohlbefinden und Produktivität des Haushalts. Diese Maßnahme kann direkt die sozialen Dimensionen von Armut verbessern ohne von den Hindernissen der Staatsfragilität betroffen zu sein. Politische Bildung, ein externer Effekt von Bildung, kann die politische und kulturelle Armutsdimension attackieren. Durch den hohen Analphabetismus und die eingeschränkte Medien- und Meinungsfreiheit, ist die Wirkung dieses Effekts allerdings limitiert. Das *Good Practice* Beispiel *Ganokendra* zeigt einen Weg, wie man die positiven Effekte der Bildung in einem informellen, aber effektiven Rahmen initiiert. Bildung ist Teil jeder anderen Armutsstrategie und sollte daher die ivoirische Regierung überzeugen mehr Ressourcen für diesen Bereich aufzuwenden. Geber können den Staat dabei unterstützen, indem sie die Notwendigkeit für mehr als nur Grundschulbildung international anerkennen und manifestieren.

Bei den Ausarbeitungen und Ergebnissen dieser Arbeit ist darauf hinzuweisen, dass die Erkenntnisse für fragile Staaten nicht zu pauschalisieren sind. Die Überlegungen und folgenden Konkretisierungen der Armutsreduktionsstrategien fundieren auf Daten und Umstände der Côte d'Ivoire. Bei Betrachtung eines anderen fragilen Staats lassen sich vielleicht andere oder modifizierte Lösungen herausfinden.

Die Regierung der Côte d'Ivoire fällt im Moment nur durch ihre Passivität in Bezug auf neue Wahlen auf. Nach den umfassenden Recherchen zum Land entsteht der Eindruck, einer stark

beschädigten, aber laufenden, alten Maschine. Präsident Gbagbo hält sie durch ein paar Zugeständnisse und Reparaturen am Laufen. Die Bevölkerung lebt in beschädigten Strukturen, die dennoch funktionsfähig sind. Der wahrscheinlichste Fall ist, dass Gbagbo aufgrund von internationalem Druck neue Wahlen durchführen wird, die entweder die Spannungen im Land explodieren lässt oder einer alteingesessenen Elite den Weg ebnet. Wer auch immer regieren wird, es sind diese Personen die über den Zustand der Bevölkerung entscheiden. Fazit ist, dass die Handlungsräume für externe Akteure eingeschränkt sind. Den Staat umgehen um Armut zu senken ist keine langfristige Lösung, sondern bekämpft nur Symptome. Nur im Bereich der Bildung können auch nachhaltige Verbesserungen entstehen. Dennoch deckt sie nicht jede Armutsdimension ab. Eine umfassende Bekämpfung aller Dimensionen der Armut, kann nur durch Umdenken und Handeln des Staates verwirklicht werden

„A durable exit from poverty and insecurity for the world’s most fragile states will need to be driven by their own leadership and people.“³⁰⁰

³⁰⁰ OECD 2007: 1

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zone de Confiance	15
Abbildung 2: Außenverschuldung der Côte d'Ivoire, 1970-2006.....	23
Abbildung 3: Armutsindikatoren nach Herkunft	31
Abbildung 4: Bevölkerungswachstum in der Côte d'Ivoire, 1950-2004	36
Tabelle 1: Gesundheit in Côte d'Ivoire	31
Tabelle 2: Bildung in Côte d'Ivoire	33
Tabelle 3: Lebensstandard in Côte d'Ivoire	34

Literaturverzeichnis

Monografien

- CLARKE, Matthew; FEENEY, Simon (2007): Education for the End of Poverty. Implementing all the Millenium Development Goals. New York: Nova Science.
- DEININGER, Klaus (2003): Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Report, World Bank und Oxford University Press.
- HULME, David; Mosley, Paul (1996): Finance Against Poverty. Volume 2. New York: Routledge.
- NUSCHELER, Franz (2005): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn: Dietz.
- ROTBURG, Robert (2003): When States Fail: Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press.
- SCHNECKENER, Ulrich (Hg. 2006): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden: Nomos.
- TAI, Hung-chao (1974): Land Reform and Politics. A Comparative Analysis. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- UNESCO (1999): Education and Poverty Eradication. Co-operation for Action. Paris.
- UNESCO (2003): Poverty Eradication through Education. Breaking the Poverty Cycle for Children. Paris.

Artikel

- ADHIKARI, Chandra; CHATFIELD, Paul (2008): The Role of Land Reform in reducing Poverty Across Nepal. Third Annual Himalayan Policy Research Conference, Oktober 2006.
- AKA, Bédia F. (2007): Gender, Land Access and Rural Poverty in Côte d'Ivoire. In: International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies, Vol.4, Nr. 1, 21-34.
- ALAM, Kazi Rafiqul (2006): Ganokendra: An Innovative Model for Poverty Alleviation in Bangladesh. In: International Review of Education, Vol. 52, No. 3/4, 343-352.
- ANDERSEN et al. (2008): Fragile Situations Background Papers. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. (DIIS Report 2008: 11)
- BAKHTIARI, Sadegh (2006): Microfinance And Poverty Reduction: Some International Evidence. In: International Business & Economics Research Journal, Vol. 5, Nr. 12.
- BALDÉ, Sory: Côte d'Ivoire. Situation Institutionelle.
<http://www.etat.sciencespo-bordeaux.fr/institutionnel/cotivoir.html> [7. Oktober 2010].
- BECHER C. (2001): „According to our our tradition, a woman cannot own land“ Die geschlechtsspezifische Einbettung von Land und Ökonomie im Norden Ghanas. In: Lachenmann, G.; Dannecker, P.: Die geschlechtsspezifische Einbettung der Ökonomie. Münster: LIT Verlag.

- BERTELSMANN STIFTUNG (2010): Côte d'Ivoire Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009. (BTI 2010)
- BIRD, Kate; PRATT, Nicola (2004): Fracture Points in Social Policies for Chronic Poverty Reduction. London: Overseas Development Institute. (ODI Working Paper 242, CPRC Working Paper 47)
- BOONE, Catherine (2007): Africa's New Territorial Politics: Regionalism and the Open Economy in Côte d'Ivoire. In: African Studies Review, Vol. 50, Nr. 1, 59–81.
- BOSSUYT, Jean; GOULD, Jeremy: Decentralisation and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages. European Centre for Development Policy Management, Oktober 2000. (Policy Management Brief 12)
- BRAUN, Joachim von; GROTE, Ulrike (2000): Does Decentralization Serve the Poor? Bonn: Center for Development Research. (Draft for IMF-conference on fiscal decentralization 20-21 November 2000, Washington D.C.)
- BUARQUE, C.; ŠPOLAR, V.; ZHANG, T. (2006): Introduction: Education and Poverty Reduction. In: Review of Education, Vol. 52, 219-229.
- BUENO, Manuel: Microinsurance: The Ugly Duckling in Financial Services to the Poor. 27. April 2010. <http://www.nextbillion.net/blog/microinsurance-the-ugly-duckling-in-financial-services-to-the-po> [29. Oktober 2010].
- CALITZ, Johan (2007): 2007 Education & Poverty Reduction Strategies: Issues of Policy Coherence, 21. – 23. Februar 2007, Südafrika.
- CHIRWA, Ephraim W. (2002): Microfinance and Poverty Reduction in Malawi: What has happened to the Microfinance Revolution? University of Malawi. (Wadonda Consult Working Paper WC/01/02)
- COLIN, J.P. (2004) : Côte d'Ivoire: droits et pratiques fonciers et relations intrafamiliales - bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive. FAO, Nr. 2.
- COULIBALY, Amara (2004): Gestion des conflits fonciers dans le nord ivoirien. Droits, autorités et procédures de règlement des conflits. Universität von Bouaké.
- GRIMM, M. (2005): Educational policies and poverty reduction in Côte d'Ivoire. In: Journal of Policy Modeling, Nr. 27, 231–247.
- CROOK et al. (2007): The Law, Legal Institutions and the Protection of Land Rights in Ghana and Côte d'Ivoire: Developing a More Effective and Equitable System. (IDS Research Report 58)
- CROOK, Richard C. (1989): Patrimonialism, Administrative Effectiveness and Economic Development in Côte d'Ivoire. In: African Affairs, Vol. 88, Nr. 351, April 1989, 205-228.
- (1990): Politics, the Cocoa Crisis, and Administration in Cote d'Ivoire. In: The Journal of Modern African Studies, Vol. 28, Nr. 4, December 1990, 649-669.
- (1997): Winning Coalitions and Ethno-Regional Politics: The Failure of the Opposition in the 1990 and 1995 Elections in Côte d'Ivoire. In: African Affairs, Vol. 96, Nr. 383, April 1997, 215-242.
- CURTIN, T.R.C.; NELSON, E.A.S. (1999): Economic and health efficiency of education funding policy. In: Social Science & Medicine, Vol. 48, 1599-1611.

- DEBIEL, Tobias et al. (2005): Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden. (SEF Policy Paper 23)
- DEBIEL, Tobias (2005): Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 28-29.
- DEININGER, Klaus (2004): Land policies for growth and poverty reduction: key issues and challenges ahead. In: UN, FIG, PC IDEA Inter-regional Special Forum on the Building of Land Information Policies in the Americas (Aguascalientes, 2004). Mexico City: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1-15.
- ESTY et al. (1995): State Failure Task Force Report.
- FREEDOM HOUSE (2010): Côte d'Ivoire. <http://www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country-7805-9.pdf> [11. August 2010].
- GLOBAL CAMPAIGN FOR EDUCATION (2005): Girls Can't Wait: Why Girls' Education Matters and How to Make It Happen Now: Briefing Paper for the UN Beijing +10 Review and Appraisal. In: Reproductive Health Matters, Vol. 13, Nr. 25, Mai 2005, 19-22.
- GOBEZIE, Getaneh (2004): Microfinance Development: Can Impact on Poverty and Food In-Security be Improved Upon? International Conference on Microfinance Development in Ethiopia, 21.-23. Januar 2004.
- JACQUIER, Ch. et al. (2005): The Social Protection Perspective on Microinsurance. In: Protecting the Poor: A microinsurance compendium.
- KLEMP, Ludgera (2006): Difficult Cooperation with fragile state. In: Magazine for Development and Cooperation, Vol. 5.
- KLINGEBIEL, Stephan (2005): Überwindung fragiler Strukturen von außen: Was kann Entwicklungspolitik erreichen? In: Entwicklung & Ländlicher Raum: Fragile Staaten, 2005/06.
- KONATE, Siendou A. (2004): The Politics of Identity and Violence in Côte d'Ivoire. In: West Africa Review, Nr. 5.
- ILO (2003): Social Protection. A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development. Version 1.0. <http://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf> [22. Oktober 2010].
- ILRF (2004): The World Bank and IMF Policies in Cote d'Ivoire: Impact on Child Labor in the Cocoa Industry International. Washington D.C.
- IMF (2009): Côte d'Ivoire: Poverty Reduction Strategy Paper. Washington D.C.
- JUNG, Hong-Sang; THORBECKE, Erik (2003): public education expenditure on human capital, growth, and poverty in Tanzania and Zambia: a general equilibrium approach. In: Journal of Policy Modeling, Vol. 25, 701-725.
- JÜTTING et al. (2004): Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact. DEV/DOC, Nr. 05. (Working Paper Nr. 236).

- JÜTTING, Johannes; CORSI, Elena; STOCKMAYER, Albrecht (2005): Decentralisation and Poverty Reduction. OECD Policy Insights, Nr. 5.
- McCALLIN, Barbara (2010): Côte d'Ivoire: land reform as a substitute mechanism for restitution to displaced persons. <http://terra0nullius.wordpress.com/2010/03/25/cote-d%E2%80%99ivoire-land-reform-as-a-substitute-mechanism-for-restitution-to-displaced-persons/> [27. Juli 2010].
- MOURSUND, Anne; KRADVAL, Øystein (2003): Individual and Community Effects of Women's Education and Autonomy on Contraceptive Use in India. In: Population Studies, Vol. 57, Nr. 3, Nov. 2003, 285-301.
- MURDOCH, Jonathan; HALEY, Barbara (2002): Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction. New York. (NYU Wagner Working Paper Nr. 1014)
- NHAMO, Senia; NHAMO, Godwell (2006): Macroeconomics, (Adult) Education, and Poverty Eradication in Southern. In: International Review of Education, Vol. 52, Nr. 3/4, 305-322.
- NJONG, Aloysius Mom (2010): The effects of educational attainment on poverty reduction in Cameroon. In: Journal of Education Administration and Policy Studies, Vol. 2, Nr. 1, 001-008.
- OCHA (2009): Côte d'Ivoire. Mid-Year Review. Juli 2009.
- OECD (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations. April 2007.
- OUÉDRAOGO, Hubert M.G. (2005): Etude Comparative de la Mise en Œuvre des Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire. Etude Juridique, FAO, Nr. 42. <http://www.fao.org/legal/prs-ol/lpo42fr.pdf> [15. November 2010].
- OGUNMOLA, DELE (2007): Managing Paradoxes: The Political Economy of Côte D'Ivoire Crisis. In: Journal of Social Science, Vol. 15, Nr. 2, 117-119.
- RAFFINOT, Marc (1997): Comparative Study of National Poverty-Reduction Strategies. Côte d'Ivoire, Benin, Burkina Faso, Madagascar. Policy Innovations. http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01047/_res/id=sa_File1/ [3. Mai 2010].
- RAUCH, Theo (2007): Von Basic Needs zu MDGs. Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter. In: Peripherie Heft, Nr. 107, 216-246.
- ROBERT, David; CASPERS, Anja (2010): Siebenmal verschoben und noch keine Lösung in Sicht. Die Präsidentschaftswahlen in der Elfenbeinküste: der lange Weg aus der Krise. In: Auslandsinformationen, Nr. 2, 57-72.
- SHNEIDER, Friedrich (2002): Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world. Rapid Response Unit, The World Bank, Washington, DC.
- STAMM, Volker (2006): Côte d'Ivoire: Fatale Landreform. In: E+ Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Vol. 11.
- STEWART, Frances; BROWN, Graham (2009): Fragile States. Oxford: Crise. (Working Paper No.51)
- WOODS, Dwayne (1994): Elites, Ethnicity, and 'Home Town' Associations in the Côte d'Ivoire: An Historical Analysis of State. In: Africa: Journal of the International African Institute, Vol. 64, Nr. 4, 465- 483.

ZIDDY, Issa (2007): Challenges Facing the Implementation of a Policy on Girls' Education in Zanzibar. In: 2007 Education & Poverty Reduction Strategies: Issues of Policy Coherence, 21. – 23. Februar 2007, Südafrika.

Internetseiten

AGA KHAN DEVELOPMENT NETWORK. http://www.akdn.org/cote_d%27ivoire_social.asp [2. Oktober 2010].

AMNESTY INTERNATIONAL (2008): Amnesty Report 2008: Côte d'Ivoire. <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2008/cote-divoire#menschenrechtsverletzungenderregierungstruppen> [12. August 2010].

CIA WORLD FACTBOOK. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html> [12 Aug 2010].

EAPN. Poverty and Inequality in the European Union. <http://www.poverty.org.uk/summary/eapn.shtml> [4 Aug 2010].

FRANCE DIPLOMATIE (2006): Côte d'Ivoire. 31.3.2006. http://www.diplomatie.gouv.fr/de/themen_6/krisen-und-konflikte_325/west-afrika_326/cote-ivoire_266.html [9. Oktober 2010].

FREEDOM HOUSE: About Us. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=2> [28. Juli 2010].

GLOBAL ISSUES (2010): Poverty Facts and Stats. <http://www.globalissues.org/article/26/poverty-facts-and-stats> [20. November 2010].

IRIN (2009): Côte d'Ivoire: Land reform must consider IDPs, 1 December 2009. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b1913900.html> [21. November 2010].

MDG INDICATORS. <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> [12 Aug 2010].

OHCHR: International Covenant on Civil and Political Rights <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> [28. Juli 2010].

PENN WORLD TABLES. Population Growth in Côte d'Ivoire. <http://pwt.econ.upenn.edu/> [9 June 2010].

RURAL POVERTY PORTAL: Rural poverty in the Republic of Côte d'Ivoire. <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/cote%20divoire> [5 Aug 2010].

THE FUND FOR PEACE: Our Mission. http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=435&Itemid=598 [12. Juli 2010].

THE WORLD BANK (1999): World Development Report 2000/1. Attacking Poverty. <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/approutl.pdf> [3. Mai 2010].

THE WORLD BANK (2009): World Development Indicators 2009. <http://data.worldbank.org/indicator> [9 Juni 2010].

THE WORLD BANK (2010): Heavily Indebted Poor Countries (40 countries). 28. Januar 2010.
<http://go.worldbank.org/TQUQE8C1M0> [9. Juni 2010].

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009): Corruption Perception Index 2009.
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table [12. August 2010].

UNCDF: Côte d'Ivoire. http://www.uncdf.org/english/countries/cote_divoire/index.php [2. Oktober 2010].

UN DATA: <http://data.un.org> [4. Juni 2010].

UNESCO: Ganokendra: the Innovative Intervention for Lifelong Learning and Community Development. http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/gender/BANGLADE.pdf [10. November 2010].

UN MILLENIUM KAMPAGNE. [http://www.un-kam-pagne.de/index.php?id=12&tx_ttnews\[tt_news\]=210&cHash=b4ad61aadcc284cd212f764689caf725](http://www.un-kam-pagne.de/index.php?id=12&tx_ttnews[tt_news]=210&cHash=b4ad61aadcc284cd212f764689caf725) [30 July 2010].

UNDP (2009): Human Development Report 2009. Côte d'Ivoire.
http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_CIV.html [12. August 2010].

UNDP. <http://www.undp.org/poverty/> [28 July 2010].

WIKIMEDIA: Côte d'Ivoire.
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/archive/9/9f/20070417132659!C%C3%B4te_d%27Ivoire_ZDC.png [18 May 2010].

YEAROFMICROCREDIT: About Microfinance and Microcredit.
http://www.yearofmicrocredit.org/pages/reslib/reslib_recreading.asp#pdfdownload [27. Oktober 2010].

„Ich habe mich bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich um Meldung bei mir.“

Anhang I

Deutsche Zusammenfassung

Durch die Ereignisse des 11. September 2001 richtete sich der Blick der internationalen Gemeinschaft auf fragile und gescheiterte Staaten. Die Notwendigkeit für die Sicherheit in der Welt zu sorgen und die moralische Verpflichtung den Bewohnern dieser Länder zu helfen, sollen das Engagement in sogenannten fragilen Staaten rechtfertigen. Dieser Trend stellt einen Bruch mit der lang verfolgten Entwicklungspolitik dar, die bis dahin nur die *good performer* „belohnte“. Im Rahmen der *Millennium Development Goals* wird die Halbierung der Armut an erste Stelle gesetzt. Wie werden diese Richtungen vereinbart? Wie kann man Armut in fragilen Staaten reduzieren? Zur Beantwortung wird umfangreiches Literaturmaterial von wissenschaftlichen Texten, internationalen Studien und offiziellen, politischen Dokumenten ausgewertet. Die Ausarbeitungen von Strategien zur Reduzierung von Armut in einem fragilen Staat erfolgt anhand des Fallbeispiels Côte d'Ivoire.

Die Untersuchungen der sechs Kernfunktionen eines Staates identifizieren die Côte d'Ivoire als fragil. Mit Hilfe von Weltbank, UNO und Freedom House Statistiken wird die Multidimensionalität von Armut im Beispielland konkretisiert. Eine umfassende Analyse sucht nach Armutsursachen in den Bereichen der Sozialpolitik, Regierungsführung, Arbeitsmarkt, Einkommen und Haushalten. Darauf aufbauend werden Überlegungen zu Armutsreduktionsstrategien formuliert. Vier Maßnahmen werden auf ihre Bedeutungen zur Armutsreduktion analysiert. Zur Strategie der Dezentralisierung dienen die Ergebnisse einer länderübergreifenden OECD Studie, nach denen festgestellt wird, dass die Côte d'Ivoire nicht die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung erfüllt. Mikrofinanzen werden durch die erfolgreichen internationalen Studienergebnisse als potentielle Armutsreduktionsstrategie definiert. Auch externe Akteure haben durch technische Unterstützung und Rückversicherungen die Möglichkeit, die Effektivität und Laufzeit der Mikrofinanzinstitute zu verlängern. Da die *pro-poor* Wirksamkeit jedoch nur durch die Einbettung in nationale Regierungsprogramme den größten Erfolg erzielen, ist dieser Strategie durch die Fragilität des Staates Grenzen gesetzt. Die Landreform ist die aussichtsreichste Maßnahme, weil sie sowohl zur Stabilität, als auch zur Armutsreduktion beiträgt. Die gescheiterte Landreform der Côte d'Ivoire und ein Weltbank Forschungspapier geben Hinweise zur Modifizierung des existierenden Rechts. Externe Akteure sind auch bei diesem Punkt abhängig von der Regierung. Die Landreform wird als unmittelbare Armutsreduktionsstrategie ausgeschlossen, da es bei Schlichtungsversuchen zwischen

Migranten und Einheimischen zu bewaffneten Konflikten und Machtverlust kommen kann. Eine Darstellung zu den Profiten von Bildung zeigt, dass es sich nicht um eine Strategie, sondern um ein Menschenrecht handelt, in das es sich lohnt zu investieren. Das *Good Practice* Beispiel *Ganokendra* stellt einen Weg dar, wie man die positiven Effekte der Bildung in einem informellen, aber effektiven Rahmen initiiert. Jede einzelne Strategie ist mindestens von einer anderen abhängig. Einzelne Maßnahmen können nur im Fall der Bildung durchgeführt werden. Den Staat umgehen um Armut zu senken ist keine langfristige Lösung, sondern bekämpft nur Symptome. Die wirksamste Armutsreduktionsstrategie ist daher ein Umdenken und Handeln der Regierung zur Stabilität des Staates und Versorgung der Bevölkerung. Ziel der Arbeit ist ein Spektrum von Potentialen und Problematiken bestimmter Armutsreduktionsstrategien in fragilen Staaten aufzuzeigen.

Anhang II

English Abstract

The events of 9/11 drew the attention of the international community to fragile and failed states. They regarded it as highly necessary to keep a distinct level of international security and as a moral obligation to help the people in those fragile states. This new turn breaks with previous actions where “good performers” were prioritized. In context of the Millennium Development Goals it is the halving of poverty that comes in first place. How are these two commitments compatible? How can poverty be reduced in fragile states? To answer these questions, an abundance of scientific publications, international studies and official, political documents was analysed and interpreted. The elaborations are supported by the case study of Côte d’Ivoire.

The examinations of six core state functions identify the Côte d’Ivoire as fragile. By means of World Bank, UN and Freedom House statistics, the multidimensionality of poverty is substantiated. A broad analysis of the social policy, governance, labour market, incomes and households reveal the causes of poverty. Four measures are singled out to explain their connection to poverty reduction: decentralization, microfinance, land reforms and education.

The discussion about decentralization is supported by a transnational OECD study. It is stated that this strategy cannot successfully be implemented in Côte d’Ivoire because it lacks necessary preconditions. “Microfinance” is being identified as a potential poverty reduction strategy through its effective international study results. External actors can also support this measure by providing resources and technical cooperation. It can prolong durability and improve efficiency of microfinance institutions. Because the pro-poor efficiency is only given by integration into national social systems, microfinance might be limited through the fragility of the country. Land reform is the most promising measure because it contributes to greater stability and poverty reduction. The failed land reform of Côte d’Ivoire and a World Bank research paper provide information on how to modify the existing law. External actors are once again dependent on the state’s will. It is not likely that this strategy will be of relevance in the near future. It is connected to solving the problem between migrants and locals which could result in armed conflict or loss of power. A study about the profits of education shows that this is no strategy but a human right that must be provided. The benefits for the country and individuals have great positive impact on poverty reduction. The good practice example of

Ganokendra shows how the positive effects of education can be initiated in an informal environment.

Each strategy is dependent on at least another one with the exception of education. To by-pass the state in order to reduce poverty is not a long-term solution. The most effective poverty reduction strategy is therefore a change in the course of the government to greater stability of the state and provision of public goods for its citizens. It is the aim of this paper to demonstrate potentials and problems that evolve by reducing poverty in fragile states.

Anhang III

Persönliche Informationen

Name **SCHMIDT, Katrin**
Email schmidtkatrin@hotmail.com

Geburtstag 19. Mai 1985
Nationalität Deutsch

Bildung

10/2005 – 12/2010 **Studium „Internationale Entwicklung“, Universität Wien, Österreich**
Entwicklungspolitik (Sub-Sahara Afrika und Südostasien), Good Governance und Demokratie, Konflikte und Kriege, Armut, Interkulturelles Lernen
Nebenfächer: Bildungswissenschaften, Internationale BWL
2008 Vordiplom
2010 Diplomarbeit „Failed State=Failed Support? Armutsreduktionsstrategien in Fragilen Staaten“

10/2008 – 01/2009 **Studium der „Zeitgenössischen Geschichte“, Universität Sorbonne-Panthéon Paris 1, Frankreich**

09/1995 – 06/2004 **Humboldt Gymnasium Europaschule Magdeburg, Deutschland**

Erfahrungen

08/2009 – 09/2009 **Praktikum in der Visayan Forum Foundation Inc., Manila, Philippinen**
Forschungsarbeit und Aktionsorganisation zu Themen der Bekämpfung von Menschenhandel und *Exploiting Domestic Work*

07/2007 – 09/2007 **Praktikum in der NGO KADETFU, Bukoba, Tansania**
Erstellen von Projektanfragen, Projektevaluationen im Feld, Bürotätigkeiten

07/2004 – 08/2005 **Freiwilligenarbeit im United Nations Association Shop, Palo Alto, USA**

11/2001 – 06/2004 **Freiwilligenarbeit in der UNICEF Arbeitsgruppe, Magdeburg, Deutschland**

Sprachen Deutsch (Muttersprache), Englisch, Französisch