

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Rethinking NREGA. Eine Analyse über Potenzial und
Wirklichkeit des Armutsbekämpfungsprogramms im
ländlichen Indien.

Verfasserin

Sandra Skerlan

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Fritz Weber

Für meine Familie.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	4
1.1. Fragestellung und Aufbau der Arbeit	5
1.2. Theoretischer Bezugsrahmen.....	8
1.3. Kurzprofil Indien	11
 2. Armutsbekämpfung in Indien.....	13
2.1. Warum Armutsbekämpfung?	13
2.2. Arbeitslosigkeit in Indien.....	15
2.3. Bisherige landesweite Strategien der Regierung zur Armutsbekämpfung	16
2.4. Bisherige Strategien der Regierung zur Armutsbekämpfung im ländlichen Indien in Form von Beschäftigungsprogrammen.....	18
 3. NREGA – <i>National Rural Employment Guarantee Act</i>	20
3.1. Was ist NREGA?	20
3.2. Richtlinien des Gesetzes	27
3.3. Transparenz und Rechenschaftspflicht	29
3.4. NREGA-Prozedere	31
3.5. Unterschiede zu früheren Initiativen.....	34
 4. Implementierung des Gesetzes	36
4.1. Reichweite des Gesetzes	36
4.2. Wer profitiert vom NREGA?	40
4.3. Finanzielle Ausgaben für das Programm	44
4.4. Ausgeführte Arten von Arbeiten unter dem NREGA.....	48

5. Auswirkungen.....	50
5.1. Landwirtschaft	50
5.2. Empowerment von Frauen	54
5.3. Migration	57
5.4. Wirtschaft.....	58
5.5. Lohnentwicklung	61
5.6. Weitere Auswirkungen	62
 6. Kritik	 66
6.1. Inhaltliche Kritikpunkte und Defizite	66
6.2. Korruption.....	69
 7. Potenzial des Gesetzes	 71
 8. Conclusio.....	 73
 9. Bibliographie.....	 76
 10. Anhang	 83
10.1. Abstract.....	83
10.2. Zusammenfassung	84
10.3. Abkürzungsverzeichnis.....	85
10.4. Lebenslauf.....	86

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl von Arbeiten nach Kategorien im Jahr 2012-2013	25
Quelle: NREGA (o. J.)	
Abbildung 2: Vergleich Ansuchen und Gewährung von NREGA-Arbeitsplätzen 2008 bis 2013	37
Quelle: vgl. NREGA (o. J.), eigene Darstellung	
Abbildung 3: Altersbedingte Verteilung der NREGA-ArbeiterInnen	43
Quelle: vgl. Nagaraj/Harish 2012: 40, eigene Darstellung	
Abbildung 4: Verhältnis der zur Verfügung stehenden und verwendeten Mittel [in Rs.]	44
Quelle: vgl. NREGA (o. J.), eigene Darstellung	
Abbildung 5: Aufteilung der ausgegebenen Mittel 2008-2012 in %	46
Quelle: vgl. NREGA (o. J.), eigene Darstellung	
Abbildung 6: Anzahl der begonnenen und fertiggestellten Arbeiten 2008-2009 bzw. 2012-2013	48
Quelle: vgl. NREGA (o. J.), eigene Darstellung	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der teilnehmenden Haushalte	38
Quelle: vgl. NREGA (o. J.), eigene Darstellung	
Tabelle 2: Begünstigte des Programms	41
Quelle: vgl. NREGA (o. J.), eigene Darstellung	
Tabelle 3: Anteil der teilnehmenden Frauen am NREGA im Finanzjahr 2012/13	55
Quelle: vgl. NREGA (o. J.), eigene Darstellung	

1. EINLEITUNG

Seit den 1980er Jahren ist in Indien eine der schnellsten wirtschaftlichen Wachstumsraten weltweit zu beobachten. Dadurch erwuchs die Hoffnung, dass durch ein ausgewogenes Wachstum in allen Regionen und Sektoren das hartnäckige Problem der Armut in Indien innerhalb eines angemessenen Zeitraums überwunden werden könnte. Die Größe des Landes und dessen Vielfalt bergen aber nach wie vor Herausforderungen, um über einer Milliarde Menschen einen höheren Einkommens- und Lebensstandard bieten zu können. (vgl. Kalirajan/Shand/Bhide 2010: 1f)

Artikel 23

1. Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.

2. Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.

3. Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.

4. Jeder hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

(Vereinte Nationen 1948: 5)

In der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ heißt es, dass jeder Mensch ein Recht auf Arbeit hat. Außerdem wird impliziert, dass jedem Menschen ein gewisses Maß an sozialem Schutz durch den Staat rechtlich zusteht. In Anlehnung an dieses Zitat der Deklaration möchte ich mich in meiner Diplomarbeit einem Programm widmen, das genau jene Ziele verfolgt. Den Gegenstand meiner Forschung bildet der *National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA), welcher in den ländlichen Gebieten Indiens die Armut durch eine Beschäftigungsgarantie bekämpfen soll. Ganz nach dem Motto *inclusive growth* versucht die indische Regierung im Zuge dieses Beschäftigungsprogramms jede/n einzelne/n Inder/in an Wohlstand und Entwicklung teilhaben zu lassen (vgl. Ehmke 2011: 81).

1.1. Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Im Rahmen meiner Diplomarbeit möchte ich der zentralen Frage nachgehen, inwiefern der *National Rural Employment Guarantee Act* seit seiner Einführung im Jahr 2005 zur Bekämpfung der ländlichen Armut beiträgt oder beigetragen hat. Dabei gehe ich von der Annahme aus, dass durch die Einführung des Gesetzes die Armut in Indien vermindert wurde.

Meine Forschungsfrage wird von folgenden Unterfragen bzw. Leitfragen untermauert:

- Welche Inhalte umfasst das Programm des NREGA und wer profitiert davon?
- Was ist am NREGA im Vergleich zu anderen Armutsbekämpfungsprogrammen anders? Worin bestehen Unterschiede zu früheren Initiativen?
- Auf welche Weise erfolgt die Umsetzung des NREGA bzw. werden die Grundprinzipien des Gesetzes der Partizipation, sozialen Gerechtigkeit und Transparenz auch tatsächlich in der Realität wahrgenommen?
- Warum ist die Arbeitsgarantie in den ländlichen Gebieten Indiens besonders wichtig?
- Hat der NREGA das Potenzial die Armut in Zeiten wirtschaftlicher Krisen zu begrenzen?

Um am Ende meiner Diplomarbeit Schlussfolgerungen ziehen zu können, werde ich mich hierfür ausgehend von meiner Forschungsfrage von den genannten Unterfragen leiten lassen. Die methodische Herangehensweise beinhaltet die Analyse von NREGA-bezogenen Daten, sowie deutsch- und englischsprachige Literaturquellen, wobei aufgrund der Aktualität des Themas neben Sekundärliteratur auch Primärquellen einen wichtigen Aspekt darstellen. Die vorliegende Diplomarbeit ist in acht Kapitel unterteilt. Das erste Kapitel bietet eine kurze Einführung, sowie eine Übersicht der spezifischen Ziele. Zudem soll hier der theoretische Bezugsrahmen für die Arbeit hergestellt werden.

Im darauffolgenden Kapitel sollen die Dimensionen der Armut skizziert und auf vorangegangene Initiativen zur Armutsbekämpfung eingegangen werden. In diesem

Zusammenhang wird zunächst die Frage aufgeworfen, weshalb die Armut bekämpft werden soll und in weiterer Folge der Versuch unternommen, dies zu beantworten. Ebenso wird in diesem Abschnitt die aktuelle Situation hinsichtlich der Arbeitslosigkeit in Indien dargelegt, welche ein entscheidender Faktor für die Einführung eines Beschäftigungsgesetzes ist.

Anschließend wird im dritten Kapitel unter Berücksichtigung der angegebenen Leitfragen das Gesetz ausführlich analysiert. Hierbei werden die wesentlichen Grundlagen des Programms herausgearbeitet und die beinhalteten Richtlinien bzw. Bestimmungen erläutert. Darüber hinaus werden in diesem Abschnitt die Unterschiede zu früheren Armutsbekämpfungsprogrammen in Indien geschildert.

Das Kernstück meiner Arbeit bildet die Interpretation ausgewählter Daten, um nachvollziehen zu können, ob die Implementierung des NREGA den vorgegebenen Richtlinien entspricht. Die Daten hierfür werden vorwiegend über das *Management Information System* (MIS) der offiziellen NREGA-Homepage (www.nrega.nic.in) bezogen. Somit wird in diesem Kapitel dargestellt, welche Personen vom Programm profitieren, welche Arbeiten ausgeführt werden und wie hoch die Ausgaben für das Programm sind.

Nachfolgend werden im fünften Kapitel die wesentlichen Auswirkungen des Programms herausgearbeitet. Dabei werden sowohl die Einflüsse des NREGA auf die Landwirtschaft und die damit einhergehenden Veränderungen des Lohnniveaus, als auch Auswirkungen in den Bereichen Wirtschaft, Empowerment von Frauen und Migration aufgedeckt.

In den Kapiteln sechs und sieben werden die Kritikpunkte des Programms von inhaltlichen Fehlern bis hin zu Korruptionsskandalen dargelegt. Zudem soll in diesem Abschnitt das Potenzial des Gesetzes für die ländlichen Regionen herausgearbeitet werden. Abschließend werden in der Conclusio die Informationen zusammengefasst bzw. interpretiert und im Zuge dessen der Versuch unternommen, die eingangs formulierte Forschungsfrage zu beantworten.

An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass ich mich im Verlauf meiner Diplomarbeit trotz der Umbenennung des Gesetzes in *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) im Jahr 2009 aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die Begriffe *National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA) und *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS) beschränke.

Des Weiteren möchte ich an dieser Stelle festhalten, dass ich mich im Zuge meiner Analysen grundsätzlich auf Gesamtindien beziehe und nur in ausgewählten Fällen auf einzelne Bundesstaaten eingehe, da dies den Rahmen meiner Diplomarbeit sprengen würde.

1.2. Theoretischer Bezugsrahmen

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Thematik der Armutsbekämpfung durch staatliche Arbeitsbeschaffung. Die Idee, dass der Staat in Form von Beschäftigungsgarantieprogrammen eingreift, kann in der Literatur bereits in den 1930er Jahren gefunden werden. In dieser Phase der Weltwirtschaftskrise reduzierte sich die Gesamtanzahl der Arbeitsplätze. Die vermehrt auftretende Anzahl an arbeitslosen Menschen hatte eine der größten volkswirtschaftlichen Krisen des 20. Jahrhunderts zur Folge. (vgl. Kaboub 2007: 2) Im Gegensatz zur damals vorherrschenden wirtschaftlichen Auffassung¹, war John Maynard Keynes in dieser Zeit einer von wenigen ÖkonomInnen, die feststellten, dass ein kapitalistisches System ohne staatliche Regulierung keine annähernde Vollbeschäftigung sicherstellen kann. Somit vertrat Keynes die Ansicht, dass staatliche Intervention erforderlich ist, um die Wirtschaft in Schwung zu bringen und in Folge dessen eine annähernde Vollbeschäftigung zu gewährleisten. (vgl. ebd.) In diesem Zusammenhang schlug er Regierungen vor, staatliche Arbeitsprogramme ins Leben zu rufen, um Arbeitsplätze zu schaffen. Somit kann für eine Vielzahl von BürgerInnen die Kaufkraft erhöht werden, was er als notwendig erachtete, um das Wirtschaftswachstum wieder in Gang zu setzen. (vgl. Haorei/Anandharajakumar 2011:1)

Thus public works even of doubtful utility may pay for themselves over and over again at a time of severe unemployment, if only from the diminished cost of relief expenditure, provided that we can assume that a smaller proportion of income is saved when unemployment is greater; but they may become a more doubtful proposition as a state of full employment is approached.

(John M. Keynes zit. nach Nielen 2000: 229)

Keynes ging davon aus, dass durch die Einführung von Arbeitsprogrammen eine größere Anzahl an ArbeiterInnen Einkommen beziehen könnte. Dies wiederum würde den Konsum anregen, was er als wesentlichen Motor ansah, um die Krise zu überwinden. Längerfristig ging er sogar davon aus, dass sich die steuerlichen

¹ Die vorherrschende Haltung hinsichtlich der Rolle des Staates war, dass ein Eingreifen des Staates in die Wirtschaft als marktstörend angesehen wurde (vgl. Michael Heine/Hans-Jörg Herr zit. nach Jäger/Springler 2012: 50).

Einnahmen derartig erhöhen würden, sodass sich die Programme selbst finanzieren könnten. (vgl. Nielen 2000: 229f)

Theorien, die sich mit der Thematik Konjunkturzyklus bzw. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit befassen, bilden die Grundlage zu Arbeitsbeschaffungsprogrammen. Im Rahmen eines Laissez-Faire-Liberalismus muss es zwangsläufig eine zyklische Abfolge von ökonomischen Aufbau und Rezession geben, da bei Erreichen einer annähernden Vollbeschäftigung Investitionen ohne die entsprechende zusätzliche Nachfrage zu einer zwangsläufigen rezessiven Phase führen. Durch die Rezession wird eine Kündigungswelle ausgelöst und diese führt anschließend zur Schwächung der Wirtschaft eines Landes. (vgl. Pankaj 2012: 13) Trotz dem wesentlichen Zusammenhang zwischen fehlender zusätzlicher Nachfrage und wirtschaftlicher Entwicklung gibt es eine Grenze für den Konjunkturniedergang, da während einer Rezession ein Minimum an Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen bestehen bleibt. Klassische ÖkonomInnen gehen davon aus, dass die Rezession mittels geldpolitischer Intervention überwunden werden kann. Konkret wird vorgeschlagen, dass die Zinssätze gesenkt werden, um Kapital leichter zugänglich zu machen, womit die Anzahl und Höhe der Investitionen gesteigert wird. Im Gegensatz hierzu ist Keynes der Ansicht, dass die Rezession wesentlich effektiver bzw. schneller durch die Steigerungen des Konsums überwunden werden kann. Sein Grundgedanke hierbei war, dass die höhere Nachfrage aus einer höheren Kaufkraft resultiert. Wenn also mehr gekauft wird, können die Unternehmen davon profitieren. Können die Unternehmen viel verkaufen, stärkt dies die Wirtschaft. (vgl. ebd.)

In den neoklassischen Konzepten wird davon ausgegangen, „[...] dass das Entgelt für den Produktionsfaktor Arbeit – der Lohnsatz – durch Angebot und Nachfrage bestimmt wird.“ (Jäger/Springler 2012: 124) Die Senkung der Löhne führe demzufolge zu einer gestiegenen Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der UnternehmerInnen. Durch einen geeigneten Preis oder Lohn kann also ein Gleichgewicht herbeigeführt werden. (vgl. ebd.)

Im Gegensatz dazu, geht der Keynesianismus davon aus, dass der Lohnsatz nicht auf dem Arbeitsmarkt, sondern durch die Gewerkschaften bestimmt wird. Die Preise wiederum werden auf dem Gütermarkt durch die Marktmacht und damit sowohl von der Wettbewerbsstruktur, als auch von den Profiterwartungen der Unternehmen bestimmt. Löhne und Preise können somit in ihrer Entwicklung auseinanderklaffen. Während einer Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs und der damit einhergehenden Phase, in der die Nachfrage höher als das Angebot ist, werden die Güterpreise durch Unternehmen erhöht, was die Gewinnspanne vergrößert. Durch die höheren Gewinne kann zusätzliches Kapital für Investitionen leichter finanziert werden. (vgl. Jäger/Springler 2012: 124)

Im Gegensatz zur Neoklassik, geht der Keynesianismus davon aus, dass es durch wirtschaftliches und marktförmiges Handeln zu Arbeitslosigkeit kommen kann (vgl. ebd.: 58). Nach der klassischen ökonomischen Ansicht gibt es zwei verschiedene Formen von Arbeitslosigkeit. Einerseits gibt es eine vorübergehende und andererseits eine freiwillige Arbeitslosigkeit. Keynes fügt hierzu eine dritte Form der Arbeitslosigkeit hinzu, nämlich die unfreiwillige Arbeitslosigkeit. (vgl. Pankaj 2012: 14) Diese definiert er folgendermaßen:

Men are involuntarily unemployed if, in the event of a small rise in the price of wage goods relatively to the money wage, both the aggregate supply of labour willing to work for the current money-wage and the aggregate demand for it at that wage would be greater than the existing volume of employment.

(John M. Keynes zit. nach Pankaj 2012: 14)

Das bedeutet, dass es Menschen gibt, die bereit sind, für den bestehenden Lohnsatz zu arbeiten, aber keine ausreichende Nachfrage für diese zusätzlichen Arbeitskräfte vorhanden ist. Somit schlägt Keynes vor, dass durch staatliche Intervention in Form von öffentlichen Arbeitsprogrammen (z. B. NREGA) diese zusätzliche Arbeitsnachfrage (3. Form der Arbeitslosigkeit) befriedigt werden kann. (vgl. Pankaj 2012: 14)

Anders als bei der Neoklassik wird davon ausgegangen, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit die unfreiwillige Arbeitslosigkeit durch die tatsächliche

Nachfrage² bestimmt wird. (vgl. Jäger/Springler 2012: 58) Während die Neoklassik dem Markt das Potenzial zuspricht ohne staatlichen Eingriff von alleine ein optimales Ergebnis herbeizuführen, sieht der keynesianische Ansatz das Eingreifen des Staates als unabdingbar (vgl. ebd.: 123).

Der NREGA wurde in einer Phase des wirtschaftlichen Wachstums und nicht während einer Rezession, so wie Keynes angenommen hat, eingeführt. Allerdings kann festgestellt werden, dass trotz eines stetig wachsenden BIP der Beschäftigungsgrad lediglich geringe Zuwächse verzeichnen kann. Durch die gleichbleibend schlechten Beschäftigungszahlen gerät der wirtschaftliche Aufschwung Indiens in Gefahr, da die Nachfrage und der Konsum der reicheren Bevölkerung nicht auf Dauer die Nachhaltigkeit des Wachstums sicherstellen kann. (vgl. Pankaj 2012: 15) In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Kaufkraft der ärmeren Bevölkerung gestärkt werden muss, um eine fortschreitende positive wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Dies ist der Fall, da die effektive Nachfrage der ärmeren Bevölkerung und somit die Konsumquote weit höher ist als die der reicheren Bevölkerung. In diesem Kontext setzt der NREGA an, um das Ungleichgewicht bei der Verteilung zwischen der Mehrzahl an armen Personen und den wenigen Reichen, welche vom wirtschaftlichen Aufschwung profitiert haben, zu verbessern und nicht wie in der Theorie üblich, eine Rezession aufzuhalten. (vgl. ebd.)

1.3. Kurzprofil Indien

Gemessen an der Bevölkerungszahl von 1,2 Milliarden Menschen ist Indien das zweitgrößte Land der Welt (vgl. Zepeda u. a. 2013: 5). Indien hat eine föderale Struktur mit einer Zentralregierung und Bundesstaaten, welche sich sowohl gemeinsam, als auch getrennt die Verantwortung für die Entwicklung und Regierungsführung teilen. Es gibt insgesamt 28 Bundesstaaten mit einer jeweils demokratisch gewählten Legislative, wovon zehn unter ihnen eine Bevölkerungszahl von mehr als 50 Millionen aufweisen

²Konsumausgaben von Haushalten, Investitionsausgaben von Unternehmen, Staatsausgaben als auch Nettoexporte bei offenen Ökonomien

können. Des Weiteren gibt es sieben Unionsterritorien, wovon zwei durch die eigene regionale Regierung und die restlichen fünf direkt durch die Zentralregierung verwaltet werden. (vgl. Kalirajan/Shand/Bhide 2010: 1f)

2. ARMUTSBEKÄMPFUNG IN INDIEN

Armutsbekämpfung stellt weltweit eine der größten Herausforderungen dar und steht sowohl für die internationale Staatengemeinschaft als auch für die Regierungen von Entwicklungsländern an oberster Stelle der Prioritätenliste. Vor allem in ländlichen Gebieten besteht dringender Handlungsbedarf und dies besonders in Ländern, die von einem raschen Wandel gekennzeichnet sind, so wie Indien. (vgl. Sinha 2011: 9)

2.1. Warum Armutsbekämpfung?

Trotz des stetig wachsenden Bruttonationaleinkommens prägen in Indien nach wie vor extreme Gegensätze das ökonomische und soziale Erscheinungsbild des Landes (vgl. Halim 2009: 9). Betrachtet man die verschiedenen Wirtschaftssparten in Indien, so weisen diese unterschiedliches Wachstum auf. Während im Dienstleistungs- und Handwerkssektor Wachstumsraten von 8,1 % bzw. 9 % üblich sind, sind im landwirtschaftlichen Bereich lediglich Wachstumsraten von 1,7 - 2,0 % zu beobachten. Damit verzeichnete der Bereich mit den meisten ArbeiterInnen (56,67 %), dem auch der Großteil der armen Bevölkerung angehört, den geringsten Zuwachs. (vgl. Hirway 2012: 48)

Gerade die Hochwachstumsphase der letzten Jahre hat die regionalen Entwicklungsunterschiede und das Einkommensgefälle zwischen Stadt- und Landbevölkerung noch sichtbarer gemacht (vgl. Halim 2009: 9). Sen meint dazu, „*[d]er entscheidende Punkt ist, daß die Auswirkung des Wirtschaftswachstums davon abhängt, wie deren Früchte verwendet werden.*“ (Sen 2000: 59)

Laut Angaben der Regierung Indiens leben über 30 % der Bevölkerung noch immer unter der Armutsgrenze (vgl. Ministry of Rural Development o. J.: V). UNDP zufolge, leben 28,6 % der indischen Bevölkerung in extremer Armut (vgl. UNDP 2012) und verfügen somit pro Tag über weniger als einen US-Dollar (vgl. Grabherr/Rothensteiner 2005: 3). Armut bedeutet in diesem Zusammenhang laut Grabherr und Rothensteiner

„[...] Krankheiten, Naturkatastrophen oder Gewalt schutzlos ausgeliefert zu sein.“ (Grabherr/Rothensteiner 2005: 3) Obwohl der Anteil der Personen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, in den letzten Jahren rückläufig ist, bleibt die Rate des Rückgangs recht gering. Fast 80 % der Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, sind in den ländlichen Gebieten Indiens ansässig, wobei ein großer Anteil dieser Personen als LohnarbeiterInnen tätig ist. (vgl. Ministry of Rural Development o. J.: V) Gerade Menschen, die ihren Lohn durch das Verrichten von ungelernten Tätigkeiten verdienen, sind im Falle mangelnder Nachfrage nach Arbeitskräften oder durch unvorhersehbare Krisen gefährdet, in eine chronische Armut zu schlittern (vgl. ebd.: 11). Laut Banerjee und Duflo machen *„Gelegenheitsarbeiter [...] mehr als die Hälfte der Ärmsten in ländlichen Regionen aus, [...]“* (Banerjee/Duflo 2012: 181) *„Die Gründe für Armut sind vielfältig: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, geringe Eigentumsrechte der Bevölkerung auf Vermögenswerte [...], Analphabetismus (von Frauen), Unter- und Mangelernährung, unzureichende medizinische Versorgung.“* (Grabherr/Rothensteiner 2005: 25)

Die zunehmende Ungleichheit in Indien verdeutlicht sich auch in einer regionalen Disparität zwischen den Bundesstaaten. Mitte der 2000er Jahre kristallisierten sich deutliche Unterschiede heraus, wobei sich der Anteil der Armen in der Bevölkerung eines Bundesstaates zwischen 3 und 57 % bewegt. Während in vier Bundesstaaten lediglich eine von zehn Personen als arm gilt, sind es in 14 anderen Bundesstaaten mehr als eine von drei Personen. Diese sozialen Ungleichheiten haben ihren Ursprung unter anderem in einer historischen Diskriminierung und Isolierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 7)

Obwohl die indische Regierung seit der Unabhängigkeit eine Vielzahl von Wohlfahrtsprogrammen auferlegt hat, um der Armut am Subkontinent entgegenzuwirken, konnte der Anteil der Armen von ursprünglich 50 % lediglich in geringem Ausmaß gesenkt werden. Da sich auch die Bevölkerungszahl vervielfacht hat, leben summa summarum im Vergleich zu vor über 60 Jahren mehr Menschen in Armut. (vgl. Hörig 2010: 17) Indiens Regierung führt insgesamt ca. 240 Programme zur Armutsbekämpfung durch. Diese reichen von kleinen Projekten, wie beispielsweise

Schulbuchsubventionen, bis hin zu großen, wie dem NREGA. Die Ausgaben der Regierung hierfür belaufen sich jährlich auf rund 270 Milliarden Rupien, dies entspricht umgerechnet in etwa 5 Milliarden Euro. (vgl. Imhasly 2008: 16) Viele dieser Programme werden allerdings im Zuge von Wahlversprechen zweckentfremdet und nach der Machterlangung oftmals vernachlässigt. Darüber hinaus wird seitens der Regierung häufig verabsäumt, der bedürftigen Bevölkerung ausreichend Informationen über die Programme zur Verfügung zu stellen, was sie daran hindert ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. (vgl. Hörig 2010: 16)

2.2. Arbeitslosigkeit in Indien

Ein ähnlich negatives Bild zeigt sich bei den Beschäftigungsraten in Indien. Obwohl die Arbeitslosenrate von 1983-2005 nahezu konstant geblieben ist, stieg im selben Zeitraum der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen und AkademikerInnen. Auch ist eine deutliche Abnahme der durchgehenden Beschäftigung ersichtlich, vor allem in landwirtschaftlichen und handwerklichen Sektoren und damit in Bereichen mit dem größten Anteil an armen bzw. armutsgefährdeten BürgerInnen. (vgl. Pankaj 2012: 6)

Die offiziellen Arbeitslosenzahlen, sprich die Anzahl registrierter arbeitsloser Menschen, sind in Indien sehr niedrig und lagen gemessen an der Gesamtbevölkerung Indiens im Jahr 2004/2005 im ländlichen Raum bei 2,5 % und in städtischen Gebieten bei 5,3 %. Dies ist allerdings kein Anzeichen für reichliche Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere in ländlichen Gebieten. Die niedrigen Arbeitslosenraten bestätigen vielmehr das Faktum, dass die Armen es sich schlichtweg nicht leisten können, arbeitslos zu sein. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 8)

Aktuelle Zahlen des indischen Ministeriums für Statistik (NSSO – *National Sample Survey Office*) bestätigen dies. So sind laut einem Bericht vom Juni 2013 derzeit 2 % der ländlichen Bevölkerung und 3 % der städtischen Bevölkerung arbeitslos. In den ländlichen Gebieten sind die Arbeitslosenquoten der Frauen und Männer nahezu auf

gleichem Niveau, wohingegen in den städtischen Gebieten deutlich mehr Frauen arbeitslos sind. (vgl. Kumar 2013)

Während im landwirtschaftlichen Bereich kaum neue Arbeitsplätze, jedoch ein Überschuss an arbeitswilligen Personen entsteht, können die Industrie und der Dienstleistungssektor trotz deutlichen Wachstums die überschüssigen Arbeitskräfte kaum auffangen. Dies deutet auf eine entgegengesetzte Entwicklung zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit hin. Aus den benannten Entwicklungen resultiert eine Landwirtschaft mit niedriger Produktivität und einem Überschuss an Arbeitskräften, was die Lebensumstände der davon abhängigen Bevölkerung nicht zu verbessern vermag. Daher steigt die Anzahl der von Armut betroffenen Bevölkerung im landwirtschaftlichen Bereich trotz stetiger wirtschaftlicher Wachstumsraten an. (vgl. Pankaj 2012: 7)

Trotz aller Reformen hat sich der Zustand des landwirtschaftlichen Sektors verschlechtert, wovon ein Großteil der Bevölkerung (56,4 % sind in der Landwirtschaft beschäftigt) betroffen ist. Während die Wachstumsrate von 1992-2009 von 3,08 % auf 2,57 % und auch der Anteil der Landwirtschaft am BIP geschrumpft sind, ist der Anteil der Beschäftigten in diesem Sektor nahezu gleich geblieben und daher auch der Anteil der von der Landwirtschaft abhängigen Bevölkerung. Daraus lässt sich eine Abnahme der Produktivität und damit einhergehend eine versteckte Arbeitslosigkeit feststellen. (vgl. ebd.: 8)

2.3. Bisherige landesweite Strategien der Regierung zur Armutsbekämpfung

Indiens Regierung hat sich schon früh nach Erlangung der Unabhängigkeit mit der Thematik der Armutsbekämpfung auseinandergesetzt. Der erste Fünfjahresplan der Planungskommission wurde 1951 mit dem Ziel, Wirtschaftswachstum durch Armutsreduktion zu erlangen, in Kraft gesetzt. Obwohl hierbei erste Erfolge durch steigende Wachstumsraten zu verzeichnen waren, zeigte sich in den 1960er Jahren

durch einen Wiederanstieg des Anteils der armen Bevölkerung die Ineffizienz derartiger Maßnahmen. Jener Anteil verringerte sich zwar während des vierten und fünften Fünfjahresplans in den 1970er Jahren wieder, jedoch zeichnete sich gleichzeitig eine zunehmende Ungleichverteilung der Einkommen zwischen Stadt- und Landbevölkerung ab. (vgl. Grabherr/Rothensteiner 2005: 27) In den 1970er und 1980er Jahren versuchte die indische Regierung in Form von Protektion und Regulation des Marktes der Armut entgegenzuwirken, was allerdings defizitäre Auswirkungen im Staatshaushalt verursachte. Da sich die Armutsrate weiterhin verschlechterte, legte die Regierung im Zuge des achten Fünfjahresplans in den 1990er Jahren den Schwerpunkt auf die Stabilisierung der Ökonomie und die Liberalisierung des Finanzmarktes. Mit dieser Entwicklungsstrategie gelang es Indiens Regierung zwar, die Wachstumsrate auf 7,7 % zu steigern und soziale Indikatoren, wie beispielsweise Bildung und Lebenserwartung, zu verbessern, aber Auswirkungen auf Indiens Gini-Index³ blieben aus. Während des neunten Fünfjahresplans von 1997 bis 2002 konzentrierte sich die Regierung darauf, deren parlamentarische Maßnahmen effizienter zu gestalten, um Wachstum und Entwicklung voranzutreiben und die Rolle der einzelnen Bundesstaaten hinsichtlich der Armutsminderung zu stärken. Dies stellt gerade wegen der Größe des Landes einen wichtigen Aspekt dar, da die Armutsbekämpfungsmaßnahmen sehr heterogen verlaufen. (vgl. ebd.: 28ff) Der elfte und letzte Fünfjahresplan der Regierung befürwortet integrative Strategien zur Verringerung der Armut und Verwirklichung von Verteilungsgerechtigkeit. In diesem Zusammenhang können soziale Sicherungsprogramme, wie der NREGA, eine wichtige Rolle spielen, um eine Entwicklung, die auf Integration ausgerichtet ist, zu verbessern. (vgl. Dev 2011: 1)

Trotz aller Reformen und der damit einhergehenden Bemühungen der indischen Regierung, Armut zu bekämpfen, ist die Zahl der Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, seit 1983 nur geringfügig zurück gegangen (vgl. Pankaj 2012: 6).

³ Der Gini-Index oder Gini-Koeffizient wird herangezogen, um die Ungleichverteilung des Einkommens zu messen (vgl. Bofinger 2007: 234). Zur Vertiefung siehe Peter Bofinger in Grundzüge der Volkswirtschaftslehre.

2.4. Bisherige Strategien der Regierung zur Armutsbekämpfung im ländlichen Indien in Form von Beschäftigungsprogrammen

Um die Existenzgrundlage der großen ländlichen Bevölkerung zu gewährleisten, gab es bereits in der Vergangenheit eine Reihe von Anstrengungen der indischen Regierung, um der Armut am Land entgegenzuwirken (vgl. Sinha 2011: 9). Eine Form der Programme, die sich durchsetzen konnte, waren jene mit einem starken Fokus auf Arbeitsbeschaffung. Arbeitsbeschaffungsprogramme bieten den Menschen in einem Kontext von Armut und Arbeitslosigkeit die Möglichkeit zur kurzfristigen Beschäftigung, zumeist in Form von Infrastrukturarbeiten in der örtlichen Umgebung. Programme dieser Art bieten in kritischen Zeiten Einkommen und ermöglichen somit den ärmeren Haushalten Konsum. (vgl. Ministry of Rural Development o. J.: 11)

Bereits seit den 1960er Jahren konnte die Regierung Erfahrungen in der Armutsbekämpfung in Form von Beschäftigungsprogrammen sammeln. Begonnen haben diese mit der Einführung des *Rural Works Programme*. Diesem folgte eine Vielzahl weiterer Programme (vgl. Nagaraj/Harish 2012: 2):

- *Crash Scheme for Rural Employment (1971)*
- *Food for Work Programme (1977)*
- *Training of Rural Youth for Self-employment (1979)*
- *National Rural Employment Programme (1980)*
- *Jawahar Rojgar Yojana (1989)*
- *National Food for Work Programme (2004)* (Nagaraj/Harish 2012: 2)

Obwohl bereits durch diese frühen Programme den arbeitslosen bzw. unterbezahlten Menschen entsprechende Lohnarbeit bereit gestellt werden konnte, waren sie doch von Defiziten gekennzeichnet:

- Unzulängliche Verteilung und Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel.
- Zu geringe Anzahl der Arbeitstage pro Familie.
- Fehlende Infrastruktur auf den Baustellen.
- Geringe Partizipation von Frauen.

- Die Konzeptionierung der Programme war angebotsorientiert ausgerichtet. (vgl. ebd.)

Eine wichtige Vorreiterrolle für den NREGA spielte das *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (MEGS). Dies wurde ursprünglich im Jahr 1972 als Dürrehilfsmaßnahme begonnen und schließlich 1975 in ein gesetzliches Garantieprogramm umgewandelt. Im Gegensatz zu anderen Beschäftigungsprogrammen in der Vergangenheit wurde im Zuge des MEGS durch den Bundesstaat Maharashtra ein Rechtsanspruch auf ein Mindesteinkommen und eine Mindestanzahl von Arbeitstagen umgesetzt. Trotz unterschiedlicher Resultate wurde das MEGS aufgrund seines rechtbasierten Ansatzes gelobt. (vgl. Pankaj 2012: 11) Obwohl das MEGS als Hilfsmaßnahme, wie beispielsweise während der großen Dürre von 1973 in Maharashtra, erfolgreich war, konnte die Armut nicht dauerhaft beseitigt werden und auch im Vergleich zu anderen Bundesstaaten keine erheblichen Erfolge in der Armutsbekämpfung verzeichnet werden (vgl. Rothermund 2008: 267f).

Es ist festzuhalten, dass die vorhergehenden Programme teils große Schwierigkeiten hatten, die Armen wirklich zu erreichen (vgl. Rothermund 2008: 264). Den „Vätern“ des Gesetzes zufolge, soll dem NREGA dieses Unterfangen nun gelingen. Auf die Konzeptionierung und Umsetzung dessen, wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen.

3. NREGA – NATIONAL RURAL EMPLOYMENT GUARANTEE ACT

3.1. Was ist NREGA?

Der *National Rural Employment Guarantee Act*, kurz NREGA, gilt als nationales Gesetz für Beschäftigungsgarantie im ländlichen Indien und stellt eine Armutsbekämpfungsstrategie dar. Das Gesetz wurde am 23. August 2005 von der indischen Regierung beschlossen und in weiterer Folge am 7. September 2005 publik gemacht. Basierend auf dem Gesetz wurde schließlich fünf Monate später am 2. Februar 2006 das Programm bzw. der operative Bestandteil in Form des *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS) von Premierminister Dr. Manmohan Singh feierlich in Indien eingeführt. (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 3) Ursprünglich sollte das Gesetz bereits im Jahr 2004 in der von der Kongresspartei geführten Koalition verabschiedet werden, allerdings verzögerte sich die Einführung, da die zuständigen Beamten die finanziellen Risiken für die Regierung noch zu minimieren versuchten. Ein daraus resultierender Vorschlag war, dass lediglich Menschen unterhalb der Armutsgrenze von dem Gesetz profitieren sollten. Aufgrund von anzunehmenden bürokratischen Hürden wurde dieses Vorhaben aber wieder verworfen. Letztlich vertraute man darauf, dass sich nur jene Menschen um eine Arbeitsgarantie bemühen, die auch tatsächlich darauf angewiesen sind. (vgl. Rothermund 2008: 266)

Mit Inkrafttreten des *National Rural Employment Guarantee Schemes* am 2. Februar 2006 wurde das Gesetz in der ersten Phase seiner Einführung in 200 Distrikten Indiens umgesetzt. In den Jahren 2007 bis 2008 folgte die zweite Einführungsphase mit weiteren 130 Distrikten. In allen übrigen Distrikten Indiens wurde das Gesetz schließlich am 1. April 2008 eingeführt. (vgl. Singh 2011: 50)

Das Gesetz wurde aufgrund von anhaltender öffentlicher Nachfrage ratifiziert und folgt den Erfahrungen, die aus dem *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* gewonnen

werden konnten (vgl. Sinha 2011: 9). „*Der National Rural Employment Guarantee Act gilt weltweit als die größte rechtebasierte Initiative der sozialen Sicherung*“ (Singh 2011: 50; Übersetzung S. S.) und verfolgt das Ziel, durch zusätzliches Angebot an Arbeitsmöglichkeiten die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung zu verbessern (vgl. Zepeda u. a. 2013: 10).

Das Konzept des Gesetzes zur Beschäftigungsgarantie wurde maßgeblich vom Entwicklungsökonom Jean Drèze mitgestaltet. Drèze wanderte 1979 im Alter von 20 Jahren von Belgien nach Indien aus und nahm schließlich 2002 die indische Staatsbürgerschaft an. Der Ökonom hat bereits zahlreiche Bücher, unter anderem mit Nobelpreisträger Amartya Sen, geschrieben und ist stets um das Wohl der ärmeren Bevölkerung Indiens bemüht. (vgl. Rothermund 2008: 266f)

NREGS wird durch das in Kraft getretene Gesetz untermauert, wobei Änderungen nur durch eine Verfassungsänderung eingeleitet werden können. Somit stellt der Gesetzesartikel die rechtliche Grundlage dar, um Arbeit zu garantieren. Durch das Programm (NREGS) wird die theoretische Arbeitsgarantie in die Realität umgesetzt. Der *National Rural Employment Guarantee Act* folgt der nationalen Gesetzgebung und das Programm ist wiederum länderspezifisch organisiert. (vgl. Singh 2011: 53)

Um dem „Vater der Nation“ Mahatma Gandhi Tribut zu zollen, wurde der NREGA im Oktober 2009 in *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) umbenannt (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 3). Laut Schultens ist „*[d]as NREGA-Programm [...] eine der größten Initiativen seiner Art weltweit.*“ (Schultens 2011: 26)

An Act to provide for the enhancement of livelihood security of the households in rural areas of the country by providing at least one hundred days of guaranteed wage employment in every financial year to every household whose adult members volunteer to do unskilled manual work and for matters connected therewith or incidental thereto.

(Ministry of Law and Justice 2005: 1)

Die Grundintention des NREGA zielt darauf ab, die Versorgung und den Lebensunterhalt der ländlichen Bevölkerung sicherzustellen, indem es pro Jahr je einem

erwachsenen Familienmitglied eines Haushaltes mindestens 100 bezahlte Arbeitstage garantiert (vgl. Nagaraj/Harish 2012: 2). Unter einem „Haushalt“ versteht man in diesem Zusammenhang Mitglieder einer Familie, die blutsverwandt, angeheiratet oder durch Adoption miteinander verwandt sind und üblicherweise zusammen wohnen, sich Mahlzeiten teilen oder über eine gemeinsame Lebensmittelkarte verfügen. (vgl. Ministry of Rural Development 2013: 14)

Mit diesem Gesetz gelang es der Regierung zum ersten Mal, den Kleinbäuerinnen und -bauern, LandarbeiterInnen, HandwerkerInnen und TagelöhnerInnen Recht auf Arbeit zu einem festgesetzten Mindestlohn zuzusprechen (vgl. Horig 2010: 15). Ziel des Gesetzes ist es unter anderem, dauerhaft der Armut der Landbevölkerung entgegenzuwirken und deren Existenz durch nachhaltige Lebensgrundlagen zu stärken. (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 3)

Weitere Zielsetzungen des Gesetzes beinhalten:

- *Die Abnahme von Migration aus einer Notlage heraus vom Land in die Stadt und von einer Gegend zur anderen in ländlichen Gebieten.*
- *Die Belebung eines gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Lebens.*
- *Die Schaffung von dauerhaften Vermögenswerten in ländlichen Gebieten.*
- *Die Stärkung des dezentralen und partizipativen Entwicklungsprozesses durch die Panchayati Raj Institutionen, dem kommunalen Selbstverwaltungsapparat (PRI).*
- *Empowerment und Partizipation von Frauen im ländlichen Raum.*
- *Die allgemeine Entwicklung der ländlichen Wirtschaft.*
- *Die Förderung von integrativen Wachstum und Entwicklung, sowie*
- *die Schaffung eines Multiplikatoreffekts auf die Wirtschaft.* (Pankaj 2012: 12; Übersetzung S. S.)

Obwohl in den gesetzlichen Richtlinien kein expliziter Zeitraum angegeben wird, wann die Arbeitsmöglichkeit in Anspruch genommen werden soll, ist das Programm darauf ausgelegt, insbesondere in der landwirtschaftlich ertragsarmen Saison zu funktionieren. Gerade in dieser Zeit des Jahres ist die Arbeit in den Dörfern knapp und die ärmere Bevölkerung oftmals verzweifelt auf der Suche nach Möglichkeiten mit dieser Situation

umzugehen. Aufgrund fehlender Arbeitsangebote, mageren Nahrungsmittelreserven und wenig Erspartem nehmen die Menschen in solchen Lebenslagen häufig die Strapazen der Migration auf sich, um schließlich oft nur einen schlecht bezahlten Arbeitsplatz weit weg von zu Hause zu finden. Um die Grundnahrungsversorgung zu sichern, kann das Fehlen von Arbeitsstellen aber auch dazu führen, dass die ärmere Bevölkerung gezwungen ist, Schulden anzuhäufen oder auf Chancen in der Zukunft verzichten zu müssen. Um dem vorzubeugen, können gerade in ertragsarmen Zeiten solch flexible Arbeitsbeschaffungsprogramme wie der NREGA rechtzeitig Unterstützung bieten. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 10)

Die Durchführung und Umsetzung des Gesetzes erfolgt über das Ministerium für ländliche Entwicklung (*Ministry of Rural Development*) mit Sitz in Neu Delhi. Der Tätigkeitsbereich des Ministeriums umfasst die Entwicklung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen, die Bereitstellung von Wohnraum, die Schaffung von infrastrukturellen Maßnahmen im ländlichen Raum und soziale Unterstützung für mittellose Menschen. Für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme wird großer Wert sowohl auf die Stärkung der *Panchayati Raj* Institutionen, die Weiterentwicklung administrativer Services, die Entwicklung von Freiwilligenarbeit, als auch auf Ausbildung und Forschung gelegt. (vgl. Ministry of Rural Development o. J.: 3f) Die wichtigsten Programme des Ministeriums für ländliche Entwicklung sind folgende:

- *Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY)*,
- *Rural Housing (RH)*,
- *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)* und
- *Swaranjayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY) / National Rural Livelihood Mission (NRLM)*. (Ministry of Rural Development o. J.: 4)

Die Kosten für die Umsetzung des NREGA werden sowohl von der Zentralregierung Indiens, als auch von der jeweiligen Landesregierung getragen. Im folgenden Abschnitt sollen die detaillierten Kostenaufteilungen aufgezählt werden.

Die Zentralregierung Indiens trägt folgende Kosten:

- *Gesamtkosten der Löhne für ungelernte Arbeitskräfte*
- *75 % der Materialkosten und Löhne für gelernte und angelernte Arbeitskräfte*
- *Verwaltungsausgaben, die von der Zentralregierung bestimmt werden, wie etwa die Gehälter und Spesen der RegierungsbeamtInnen vor Ort und deren Unterstützungspersonal oder die Ausstattung der Baustellen*
- *Verwaltungsausgaben des Central Employment Guarantee Council (Singh 2011: 53; Übersetzung S. S.)*

Die jeweiligen Landesregierungen tragen folgende Kosten:

- *25 % der Materialkosten und Löhne für gelernte und angelernte Arbeitskräfte*
- *Arbeitslosengeld, falls der Staat innerhalb von 15 Tagen nach Antragstellung keine Lohnarbeit zur Verfügung stellen kann*
- *Verwaltungsausgaben des Central Employment Guarantee Council (ebd.)*

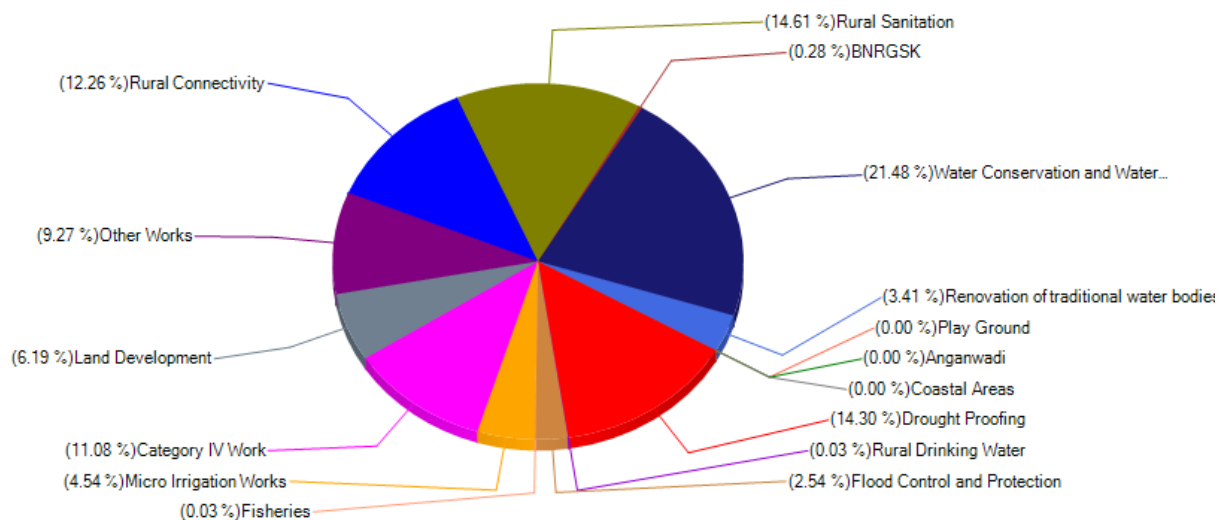
Die im Gesetz vorgeschlagenen Arbeiten umfassen ungelernte, handwerkliche Tätigkeiten und widmen sich den Ursachen der chronischen Armut. Diese umfassen beispielsweise Auswirkungen wie Dürre oder Entwaldung, wodurch der Prozess der Schaffung von Arbeitsplätzen nachhaltig ist. (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 3) Als ungelernte, handwerkliche Tätigkeiten werden hierbei jene körperlichen Arbeiten verstanden, die jede erwachsene Person, ohne jegliche Vorkenntnisse oder Ausbildung, verrichten kann (vgl. New Trade Union Initiative 2006: 13).

Es gibt unter anderem folgende verschiedene Kategorien von zugelassenen Arten von Arbeiten unter dem NREGA:

- *Wasserschutz und Wassergewinnung*
- *Maßnahmen für den Schutz vor Dürre (inkl. Bepflanzung und Bewaldung)*
- *Bewässerungskanäle einschließlich kleiner Bewässerungsanlagen*
- *Hochwasserschutz und Hochwasserregulierungsbauten*

- *Bewässerungssysteme, Gartenbau und ländliche Entwicklung auf den Territorien von marginalisierten Bevölkerungsgruppen*⁴
- *Gewässersanierung einschließlich Entschlammung von Tanks*
- *Ländliche Entwicklung*
- *Erschließung des ländlichen Raums* (Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 5; Übersetzung S. S.)

Abbildung 1: Anzahl von Arbeiten nach Kategorien im Jahr 2012-2013



Quelle: NREGA (o. J.)⁵

Anhand der oben eingefügten Grafik lässt sich erkennen, dass sich der Großteil der Arbeiten im Jahr 2012/2013 dem Wasserschutz bzw. der Wassergewinnung (21,48 %) widmeten. 14,61 % der Arbeiten umfassten Tätigkeiten zur Errichtung und Instandhaltung von Abwassersystemen im ländlichen Raum. Des Weiteren beschäftigen sich eine große Anzahl von Arbeiten mit kleineren Bewässerungsprojekten (4,54 %) und landwirtschaftlichem Kulturbau (6,19 %).

⁴ Wie beispielsweise „niedrigere Kasten“ (SC) und „registrierte Stämme“ (ST).

⁵ Online abrufbar unter: <http://164.100.129.6/GRAPH/graphnewxml.aspx>

Diese Landentwicklungsarbeiten umfassen das Land der Klein- und Kleinstbäuerinnen und -bauern, welche in etwa 80 % der indischen Bäuerinnen und Bauern darstellen (vgl. Pankaj 2012: 22). Ein weiterer großer Anteil fließt in die Verbesserung der ländlichen Anbindung (12,26 %). In mehreren Orten kann beobachtet werden, dass durch eine Verbesserung der ländlichen Konnektivität positive Effekte ausgelöst werden können. Beispielsweise können dadurch die Transportkosten auf landwirtschaftliche Produktionsmittel wie Dünger, Diesel und landwirtschaftliche Geräte reduziert werden und bessere Preise für landwirtschaftliche Produkte durch den Direktvertrieb auf dem Markt erzielt werden. (vgl. Pankaj 2012: 23)

Ein besonderes Charakteristikum des NREGA stellt die enge Verknüpfung zu den *Panchayats* bzw. zum kommunalen Selbstverwaltungsapparat dar. Die *Panchayats* werden als wichtigste Vertretung anerkannt und befähigen die BürgerInnen dazu, eine aktive Rolle bei der Implementierung des Programms zu spielen. (vgl. Singh 2011: 53) Die *Gram Panchayats*⁶ sind dafür verantwortlich den Prozess der Antragstellung und Registrierung um Arbeit unter dem NREGA abzuwickeln. Dies inkludiert sowohl die Ausstellung der *Job Cards*, als auch die Benachrichtigung von BewerberInnen, wenn Arbeit vorhanden ist. Das *Gram Panchayat* fungiert als Hauptmechanismus bei der Implementierung des NREGA und entwirft in Abstimmung mit den DorfbewohnerInnen, dem *Gram Sabha*, einen Entwicklungsplan für das Dorf. Außerdem muss das *Gram Panchayat* alle relevanten Dokumente dem *Gram Sabha* zum Zwecke der Auditierung, den sogenannten *Social Audits*, zugänglich gemacht werden. (vgl. Right to Food Campaign 2007: 35f) Das *Gram Sabha* überwacht in diesem Sinne die Arbeit des *Gram Panchayat*, wobei die DorfbewohnerInnen sich insbesondere auch an der Entscheidung beteiligen, welche Arbeiten in der Dorfgemeinschaft aufgenommen werden sollen und überprüfen überdies, ob alle relevanten Normen eingehalten werden (vgl. ebd.: 36).

⁶ *Gram Panchayats* sind Körperschaften, die den Ortsvorstand darstellen. Dieser besteht in der Regel aus fünf bis elf Personen, die von allen mündigen EinwohnerInnen (*Gram Sabha*) gewählt wurden. (vgl. Krebs 2009: 69f) Die Wahlen für das GP finden in einem Zyklus von fünf Jahren statt. Gesetzlichen Vorgaben zufolge müssen Führungspositionen innerhalb des GP von Frauen und Angehörigen verschiedener Minderheiten anteilmäßig besetzt werden. (vgl. Banerjee/Duflo 2012: 323f)

Der NREGA gilt als eine Komponente des von der UPA eingeführten *Common Minimum Programme*, dessen Ziel die soziale Grundsicherung der ArbeiterInnen des informellen Sektors ist. Die Mehrheit der Bevölkerung Indiens verfügte bislang über keine institutionelle soziale Absicherung, welche in Notsituationen Abhilfe leisten konnte. Lediglich ein Anteil von weniger als 10 % der erwerbstätigen Menschen galt als minimal abgesichert und konnte unter anderem Vorzüge wie eine Pensionsvorsorge oder das Recht auf gute Arbeitsbedingungen genießen. Jenem Anteil der Bevölkerung, der keinem klar definierten Angestelltenverhältnis (beispielsweise Land- oder GelegenheitsarbeiterInnen) unterlag, wurden bis zur Einführung des NREGA sämtliche Sozialleistungen des Staates verwehrt. (vgl. Krebs 2009: 77)

Die unterschiedlichen Ziele des Gesetzes und die Besonderheiten des Programms legen nahe, dass der NREGA als strategisches Instrument in vielerlei Hinsicht bezeichnet werden kann. Es kann sowohl als Arbeitsbeschaffungsprogramm, als auch als soziale Sicherheitsmaßnahme, als makroökonomische Politik oder auch als Programm für ländliche Entwicklung bezeichnet werden. Trotz seiner vielfältigen Zielsetzungen, die durchaus auch Verwirrung über seine genaue Art stiften kann, sieht das Gesetz eine Verankerung einer Mindestexistenzsicherung als ein nicht verhandelbares demokratisches Recht der BürgerInnen vor. Das Konzept des Rechts auf Entwicklung als demokratisches Grundprinzip wird laut Pankaj allmählich Teil der öffentlichen Wahrnehmung und kann erhebliche Auswirkungen für die Zukunft mit sich bringen. (vgl. Pankaj 2012: 13)

3.2. Richtlinien des Gesetzes

Soziale Gerechtigkeit und Partizipation galten bei der Konzeptionierung des Gesetzes als oberste Priorität und manifestieren sich in den gesetzlichen Richtlinien des NREGA. Mindestens ein Drittel aller Personen, die unter dem NREGA arbeiten, müssen laut den Gesetzesvorgaben Frauen sein. Des Weiteren sieht das Gesetz Chancengleichheit für „niedrigere Kasten“ (SC) und „registrierte Stämme“ (ST), sowie für andere schwächere

Teile der Gesellschaft vor. Der Lohntarif ist sowohl für Männer, als auch für Frauen der Gleiche. (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 4)

Den Rechtsvorschriften zufolge muss die Regierung innerhalb von fünfzehn Tagen nach Einreichung eines gültigen Antrags Arbeit oder Arbeitslosenunterstützung bereitstellen (vgl. Sinha 2011: 9). Die Löhne müssen sich unter dem NREGA nach dem festgesetzten Mindestlohn richten und folgen den gesetzlichen Richtlinien des *Minimum Wages Act* von 1948 für LandarbeiterInnen (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 4). Die Mindestlöhne variieren von Bundesstaat zu Bundesstaat, wobei der Lohntarif hierbei eine Summe von 60 Rupien, dies entspricht in etwa 0,71 Euro, pro Tag in keinem Fall unterschreiten soll (vgl. Haorei/Anandharajakumar 2011: 69). Die Auszahlung der Löhne erfolgt wöchentlich und darf lediglich an die Bank- bzw. Postkonten der an dem Programm teilnehmenden Personen überwiesen werden. Das Arbeitslosengeld darf innerhalb der ersten 30 Tage nicht unter einem Viertel des geltenden gesetzlichen Mindestlohns liegen und in den darauffolgenden Tagen der Arbeitslosigkeit nicht weniger als die Hälfte des Mindestlohns betragen. Die Arbeitsstätten müssen sich laut dem Gesetz innerhalb eines Radius von fünf Kilometern des beheimateten Dorfes befinden. Sollte dies nicht der Fall sein, muss der Lohn um 10 % angehoben werden, um den höheren Transport- bzw. Lebenshaltungskosten entgegenzuwirken. Außerdem müssen an den jeweiligen Arbeitsstätten Trinkwasser, eine Einrichtung zur Ersten Hilfe, Schutz vor zu starker Sonneneinstrahlung und die Versorgung der Kinder gewährleistet sein. (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 4)

Zudem gibt es Vorschriften, die im Falle von Verletzungen an der Arbeitsstelle Entschädigungen für die Behandlung festlegen und Richtlinien, die die Ruhezeiten der Beschäftigten unter dem NREGA regeln. Außerdem sollten bei der Planung und Vergabe der Arbeiten grundsätzlich handwerkliche gegenüber maschinellen Tätigkeiten bevorzugt werden. Ziel ist, dass die ausbezahlten Gehälter einen Anteil von 60 % der Ausgaben eines Projekts ausmachen. (vgl. Singh 2011: 52)

3.3. Transparenz und Rechenschaftspflicht

Das Gesetz enthält diverse Bestimmungen und Regelungen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Beispielsweise müssen *Job Cards* an alle ArbeiterInnen ausgegeben werden und alle relevanten Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. (vgl. Right to Food Campaign 2007: 38)

Um jene Transparenz bei der Umsetzung zu gewährleisten, hat sich die indische Regierung für einen partizipativen Ansatz entschieden, der in Form von sogenannten *Social Audits* in Erscheinung tritt. Ein *Social Audit* ist ein Prozess, in dem die Menschen unter Hinzuziehung einer unabhängigen Prüforganisation mit der Regierung zusammenarbeiten, um die Planung und Umsetzung des Programms zu überwachen und zu bewerten. Diese wurden mit der Absicht eingeführt, die gesellschaftliche Überwachung des Systems zu verbessern, um Unregelmäßigkeiten zu kontrollieren und eine effektive Umsetzung sicherzustellen. Im Gegensatz zu Überprüfungen der Regierung wird ein *Social Audit* gemeinsam mit der Regierung und den Begünstigten des Programms durchgeführt. (vgl. Shankar/Gaiha 2013: 84f)

Die Verwendung von *Social Audits* als Mittel zur öffentlichen Wachsamkeit stellt eine innovative Besonderheit des NREGA dar. *Social Audits* umfassen folgende zwei Dimensionen:

- In einem kontinuierlichen und laufenden Prozess werden unter öffentlicher Beobachtung die Quantität sowie Qualität der Arbeiten in den verschiedensten Implementierungsstadien überprüft.
- Mindestens halbjährlich findet in jedem *Gram Panchayat* ein Audit statt, wobei sämtliche Aspekte des Programms überprüft werden. (vgl. Ministry of Rural Development 2013: 113)

Der Prozess der Auditierung dient nicht der Fehlersuche, sondern soll Fakten erfassen und Verbesserungspotenzial aufzeigen. Die Arbeit der AuditorInnen umfasst lediglich die Untersuchung der Fakten und Details der Aufzeichnungen der NREGA-ArbeiterInnen vor Ort. Die AuditorInnen sollen dabei nicht die Position einer

Strafverfolgerin oder eines Strafverfolgers einnehmen. (vgl. ebd.) Um eine hohe TeilnehmerInnenzahl zu erreichen, werden vor Stattfinden eines Audits alle Beteiligten rechtzeitig darüber informiert. Die daran teilnehmenden DorfbewohnerInnen werden hierfür im Anschluss durch Fachpersonal von zivilgesellschaftlichen Organisationen geschult. Das Audit wird von einem Team, in der Regel bestehend aus den überprüfenden DorfbewohnerInnen, unabhängigem Fachpersonal und RegierungsbeamtInnen durchgeführt. Diese überprüfen in weiterer Folge mittels Befragungen der ArbeiterInnen die jeweiligen Arbeitsstätten und die auf den NREGA bezogenen Dokumente. (vgl. Shankar/Gaiha 2013: 91) Während eines Audits müssen sowohl alle Belange schriftlich in einem Protokoll festgehalten werden, als auch ein Video aufgezeichnet werden. Jene Videoaufnahmen werden im Anschluss an das Audit auf die NREGA-Internetseite (www.nrega.nic.in) hochgeladen und in die Obhut der Programmkoordinatorin oder des Programmkoordinators des jeweiligen Bezirkes gegeben. (vgl. Ministry of Rural Development 2013: 115)

Die Ergebnisse werden in einer Dorfversammlung, welche obligatorisch zweimal im Jahr stattfindet, vorgetragen. In dieser Sitzung müssen die verantwortlichen Personen für die Implementierung des Programms über ihre Leistungen und etwaige Unregelmäßigkeiten Rechenschaft ablegen. Abschließend erfolgt die Erstellung eines endgültigen Prüfberichts und abhilfeschaftende Maßnahmen werden durch die übergeordneten KoordinatorInnen eingeleitet. (vgl. Shankar/Gaiha 2013: 91) Der Prüfbericht muss vom Team des *Social Audits* in der lokalen Sprache verfasst werden und mindestens sieben Tage am örtlichen GP mittels eines Aushangs der Öffentlichkeit zugänglich sein (vgl. Ministry of Rural Development 2013: 115).

Das Gesetz für das Recht auf Information (*Right to Information Act*) ist fester Bestandteil des Programms und bildet die rechtliche Grundlage für die angeführten Transparenzvorschriften. Beispielsweise enthält der *Right to Information Act* umfangreiche Bestimmungen zur Offenlegungspflicht von öffentlichen Dokumenten. Außerdem fordert dieser harte Strafen gegenüber BeamtenInnen, die Informationen vorenthalten oder Anfragen diesbezüglich nicht nachgehen. Zudem verfügt der *Right to Information Act* über detaillierte Bestimmungen, wenn Informationen unrechtmäßig

verzögert oder BürgerInnen verweigert werden. In diesem Fall kann die betreffende Behörde intervenieren und den BeschwerdeführerInnen den entstandenen Verlust bzw. Schaden ersetzen. Im Falle eines Konflikts ist der *Right to Information Act* den Bestimmungen aller anderen Gesetze übergeordnet. Somit stellt dieser sowohl eine wichtige Ergänzung zu den Transparenzbestimmungen des NREGA, als auch ein wesentliches Instrument der effektiven Umsetzung der Beschäftigungsgarantie dar. (vgl. Right to Food Campaign 2007: 41f)

Eine wesentliche Komponente der Transparenzbestimmungen des NREGA bildet zudem das webfähige *Management Information System* (MIS), welches unter der Homepage www.nrega.nic.in abzurufen ist (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 4). Auf dieser Internetseite werden alle relevanten Daten von Gesetzestexten bis hin zu Berichten der Implementierung zusammengetragen und der breiten Bevölkerung zugänglich gemacht. Das MIS ermöglicht in diesem Zusammenhang eine Datenerfassung in Echtzeit und bewirkt somit schnellere Analysen, um auftretenden Problemen rasch gegensteuern zu können. Dieses System erleichtert zudem einen einwandfreien Informationsaustausch mit externen Stellen, wie beispielsweise Banken und Postämtern, die eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung des NREGA einnehmen. (vgl. Ministry of Rural Development 2013: 89)

Im folgendem Abschnitt soll nun skizziert werden, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, um unter dem NREGA arbeiten zu können und welche Abläufe dies erfordert.

3.4. NREGA-Prozedere

Um unter dem Gesetz arbeiten zu können, müssen sich die erwachsenen Familienmitglieder eines Haushaltes in einem ersten Schritt im örtlichen *Gram Panchayat* schriftlich oder mündlich registrieren und einen Antrag stellen. Nach Prüfung aller Angaben wird dem gesamten Haushalt eine sogenannte *Job Card* ausgestellt, die kostenlos ist und Lichtbildaufnahmen aller teilnehmenden Personen

eines Haushaltes beinhaltet. (vgl. Vanitha/Srikantha Murthy/Chandrakanth 2012: 3) Alle Mitglieder eines Haushaltes, die einen Antrag auf eine *Job Card* stellen, müssen ortsansässig sein. Dies bedeutet, dass die Wohnanschrift im jeweiligen GP der Antragstellung liegen muss und inkludiert dabei auch Familien, die verzogen sind, aber planen, wieder in diese Region zurück zu übersiedeln. (vgl. Ministry of Rural Development 2013: 14)

Im Anschluss an die Registrierung wird das GP folgende Voraussetzungen überprüfen:

- *Ob der Haushalt eine Einheit bildet, wie in der Anmeldung angegeben;*
- *ob der antragstellende Haushalt tatsächlich aus EinwohnerInnen in dem jeweiligen GP besteht und*
- *ob die BewerberInnen erwachsene Haushaltsmitglieder sind.* (Ministry of Rural Development 2013: 14; Übersetzung S. S.)

Wenn die angeführten Voraussetzungen erfüllt werden, muss nach der erfolgten Registrierung innerhalb einer Wartezeit von längstens 15 Tagen die *Job Card* ausgestellt werden. Diese dient als Identitätsausweis und soll in weiterer Folge Aufzeichnungen der unter dem NREGA ausgeführten Arbeiten des jeweiligen Haushaltes beinhalten. Die *Job Card* gilt für einen Zeitraum von fünf Jahren und wird einmal im Jahr vom örtlichen *Gram Panchayat* aktualisiert. (vgl. New Trade Union Initiative 2006: 16f) Sobald jener Identitätsausweis den AntragstellerInnen übergeben wurde, sind diese berechtigt, jederzeit im GP um Arbeit unter dem NREGS anzusuchen (vgl. Ministry of Rural Development 2013: 16).

Die Anzahl der Arbeitstage ist hierbei vom ansuchenden Haushalt frei wählbar, allerdings können insgesamt maximal 100 Tage im Jahr in Anspruch genommen werden. Das *Gram Panchayat* ist dazu verpflichtet ausreichend Projekte, die innerhalb der Gemeinde durchgeführt werden können, für das Programm vorzubereiten. Das zuständige GP darf zu keiner Zeit um Arbeit ansuchende Personen aus Gründen der Nichtverfügbarkeit von Projekten ablehnen. (vgl. New Trade Union Initiative 2006: 20f) Allerdings ist die Art der Arbeit von den BewerberInnen nicht frei wählbar, sondern wird vom örtlichen GP zugewiesen (vgl. ebd.: 24).

Sollte nach dem Ansuchen um Beschäftigung innerhalb einer Frist von 15 Tagen den BewerberInnen keine Arbeit bereitgestellt worden sein, so gilt das in den Richtlinien festgelegte Recht auf Arbeitslosenentschädigung. Das Arbeitslosengeld darf in diesem Fall für die ersten dreißig Tage nicht weniger als ein Viertel des geltenden Mindestlohntarifs und nicht weniger als die Hälfte für den verbleibenden Zeitraum des Jahres betragen. (vgl. ebd.: 23)

Seit der Einführung des Gesetzes fanden bereits etliche Aufklärungskampagnen in ganz Indien statt, um die Menschen auf ihr Recht auf Arbeit unter dem NREGA aufmerksam zu machen. Damit die auf Arbeit angewiesenen Menschen die Furcht vor etwaigen bürokratischen Hürden verlieren und das Prozedere rund um das Ansuchen um Arbeit erleichtert wird, wurden unter anderem zahlreiche Leitfäden hierfür publiziert. Einer davon ist das NREGA-Handbuch des indischen Gewerkschaftsdachverbands *New Trade Union Initiative*, welches in einfacher Sprache auf Englisch und Hindi kostenlos aus dem Internet heruntergeladen werden kann. Dieses beschreibt detailliert die Vorschriften und Abläufe des Gesetzes und soll insbesondere den LandarbeiterInnen in den ländlichen Gebieten bei Fragen rund um die Teilnahme am Programm weiterhelfen. Überdies verfolgt der Gewerkschaftsdachverband mithilfe des Handbuchs die Intention ein Informationsnetzwerk aufzubauen, um die Durchführung des Gesetzes besser überwachen und kontrollieren zu können. (vgl. Schultens 2011: 26f)

3.5. Unterschiede zu früheren Initiativen

Mit der Einführung des NREGA und dem damit verbundenen Konzept der Beschäftigungsgarantie setzte in Hinblick auf frühere Programme im ländlichen Indien ein Paradigmenwechsel ein. Mithilfe des rechtebasierten Ansatzes stellt das Gesetz all jenen Menschen Arbeit bereit, die einen Bedarf dafür ankündigen. (vgl. Nagaraj/Harish 2012: 2)

Nie zuvor in der Geschichte der Armutsbekämpfung im ländlichen Indien gab es eine vergleichbare Initiative: die ärmere Bevölkerung kann sich 100 Tage im Jahr darauf verlassen, garantiert über Einkommen zu verfügen. Diese gesetzlich verankerte Garantie stellt das Hauptmerkmal dar. Die Menschen am Land können die Arbeitsbeschäftigung als ihr Recht einfordern, ohne fürchten zu müssen, ihre Würde zu verlieren. (vgl. Haorei/Anandharajakumar 2011: 2)

Anstatt der angebotsorientierten Ausrichtung früherer Programme wurde in der Konzeptionierung des NREGA bewusst der Nachfragefaktor als Strategie für das Recht auf Beschäftigung initiiert. Außerdem sind die finanziellen Verpflichtungen des Staates Teil des Rechtsrahmens. Die Leitlinien des Gesetzes geben des Weiteren auch detailliert operative und administrative Modalitäten vor, um somit einen größeren Schwerpunkt auf Planungsprozesse zu setzen und die Datenverwaltung zu verbessern. (vgl. Ministry of Rural Development o. J.: 12f)

Das Gesetz zielt auf die Gewährleistung der Mindestexistenzsicherung und auf die Reduzierung der ländlichen Armut an sich ab. Bestimmungen wie Mindestlöhne, die Einrichtung der Arbeitsstellen und die rechtliche Verankerung einer Mindestbeteiligung von einem Drittel an Frauen spielen eine bedeutendere Rolle als in früheren Beschäftigungsprogrammen. Außerdem ist es das erste große Experiment in zumindest teilweiser dezentraler Planung, Überwachung und Umsetzung durch PRIs in den jeweiligen Bundesstaaten. (vgl. Pankaj 2012: 12)

Aus Sichtweise des NREGA findet sich ein missglückter Unterschied in der Gegebenheit, dass im Unterschied zum *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* das ganze Jahr über allen Erwachsenen ab einem Alter von 18 Jahren, die bereit sind, ungelernte Tätigkeiten durchzuführen, Arbeit garantiert wird. In der Gegenüberstellung sehen die Richtlinien des NREGA vor, dass jeweils ein erwachsenes Familienmitglied eines Haushalts Recht auf einen Arbeitsplatz hat und nicht wie im MEGS, unabhängig von der Haushaltsstruktur, jede arbeitswillige Person. (vgl. Singh 2011: 52)

Im folgenden Kapitel soll die Umsetzung des NREGA analysiert werden. Dabei wird versucht herauszufinden, auf welche Weise die Implementierung des Gesetzes erfolgt und ob sich Theorie und Praxis decken.

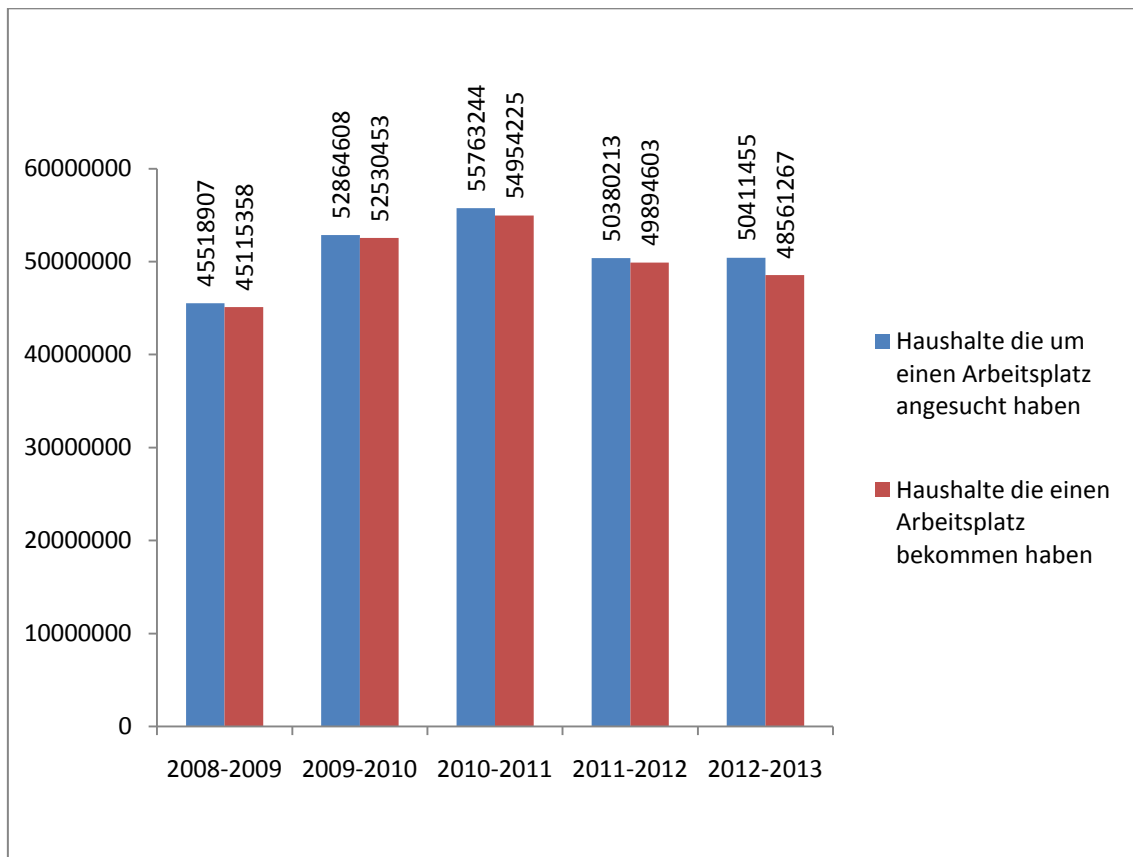
4. IMPLEMENTIERUNG DES GESETZES

Der *National Rural Employment Guarantee Act* ist nunmehr seit sieben Jahren im ländlichen Indien in Kraft. An dieser Stelle sollen die letzten Jahre Revue passiert gelassen werden, um zu analysieren, inwiefern die Implementierung des Gesetzes voran geschritten ist. Um die Erfolge und auch Misserfolge des Programms aufzuzeigen, werden hierzu Vergleiche ab dem Finanzjahr 2008/2009 bis hin zur Gegenwart angestellt. Der Untersuchungszeitraum wurde aufgrund der Gegebenheit gewählt, da ab dem Jahr 2008 alle Distrikte des Landes am Programm teilgenommen haben. Dies soll die Daten auf Gesamtindien bezogen nicht verfälschen.

4.1. Reichweite des Gesetzes

Die Abdeckung des Programms ist weitreichend und umfasst die gesamte ländliche Bevölkerung Indiens, dies entspricht 72 % der Gesamtbevölkerung. Im Bundesstaat Bihar steigert sich dieser Anteil sogar auf 90 % der Bevölkerung. Auch in Bezug auf die tatsächlichen EmpfängerInnen des Programms sind die Zahlen bemerkenswert. (vgl. Pankaj 2012: 19) In der folgenden Abbildung soll nun aufgezeigt werden, wie viele Personen seit dem Jahr 2008 um Arbeit angesucht haben und wie viele dann auch tatsächlich einen Arbeitsplatz unter dem NREGA erhalten haben.

Abbildung 2: Vergleich Ansuchen und Gewährung von NREGA-Arbeitsplätzen 2008 bis 2013



Quelle: vgl. NREGA (o. J.)⁷, eigene Darstellung

⁷ Online abrufbar unter:

- 2012-2013: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2012-2013&month=Latest&flag=1&page1=S
- 2011-2012: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2011-2012&month=Latest&flag=1&page1=S
- 2010-2011: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=1&page1=S&month=Latest&fin_year=2010-2011
- 2009-2010: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=1&page1=S&month=Latest&fin_year=2009-2010
- 2008-2009: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=1&page1=S&month=Latest&fin_year=2008-2009

Wie im oben eingefügten Diagramm (Abb. 2) ersichtlich ist, wurden in den Jahren 2010-2011 der Anzahl nach am meisten Arbeitsplätze durch die Bevölkerung angesucht. In den darauffolgenden Jahren nahm die Anzahl der Ansuchen und genehmigten Arbeitsplätze im Sinne des NREGA geringfügig ab. Beinahe sämtliche Arbeitsplätze, um die angesucht wurde, wurden auch von Seiten der indischen Regierung zur Verfügung gestellt wurden.

Die nachfolgende Tabelle (Tab. 1) zeigt die Anzahl der Haushalte in den einzelnen Bundesstaaten, die im Rahmen des NREGA Arbeit bekommen haben. Weiters sind die Anteile der Gesamtanzahl an verrichteten Arbeiten dargestellt.

Tabelle 1: Anzahl der teilnehmenden Haushalte

Region	Anzahl der teilnehmenden Haushalte	Prozentanteil der Gesamtanzahl teilnehmender Haushalten
ANDAMAN AND		
NICOBAR	10.398	0,02%
ANDHRA PRADESH	5.816.077	11,98%
ARUNACHAL PRADESH	101.004	0,21%
ASSAM	1.217.074	2,51%
BIHAR	1.908.553	3,93%
CHANDIGARH	-	-
CHHATTISGARH	2.626.054	5,41%
DADRA & NAGAR		
HAVELI	-	-
DAMAN & DIU	-	-
GOA	4.384	0,01%
GUJARAT	678.040	1,40%
HARYANA	290.849	0,60%
HIMACHAL PRADESH	491.848	1,01%

JAMMU AND KASHMIR	492.191	1,01%
JHARKHAND	1.394.426	2,87%
KARNATAKA	1.337.882	2,76%
KERALA	1.525.486	3,14%
LAKSHADWEEP	1.807	0,00%
MADHYA PRADESH	3.080.587	6,34%
MAHARASHTRA	1.548.667	3,19%
MANIPUR	427.856	0,88%
MEGHALAYA	300.297	0,62%
MIZORAM	173.967	0,36%
NAGALAND	375.740	0,77%
ODISHA	1.598.097	3,29%
PUDUCHERRY	41.281	0,09%
PUNJAB	234.838	0,48%
RAJASTHAN	4.201.386	8,65%
SIKKIM	54.536	0,11%
TAMIL NADU	7.054.997	14,53%
TRIPURA	596.465	1,23%
UTTAR PRADESH	4.880.862	10,05%
UTTARAKHAND	401.748	0,83%
WEST BENGAL	5.693.870	11,73%
SUMME	48.561.267	

Quelle: vgl. NREGA (o. J.)⁸, eigene Darstellung

Im Zeitraum 2012-2013 haben insgesamt 48.561.267 Haushalte am Programm teilgenommen. In diesem Zusammenhang konnten jedoch leider keine verlässlichen Daten über die Gesamtanzahl an Haushalten je Region erhalten werden. Dennoch lässt sich ableiten, dass jene ärmeren Bundesstaaten, welche laut Dutta u. a. Probleme bei der Umsetzung des Programms haben, wie etwa Bihar (3,93 %) und Jharkhand (2,87 %) einen geringeren Anteil an teilnehmenden Haushalten aufweisen. Im Gegensatz hierzu weisen Bundesstaaten, die ebenfalls zu den ärmeren Regionen Indiens zählen, mit einer guten Umsetzung des NREGA, wie beispielsweise Madhya Pradesh (6,34 %), Rajasthan

⁸ Online abrufbar unter: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2012-2013&month=Latest&flag=1&page1=S

(8,65 %) und West Bengalen (11,73 %) auch einen deutlich höheren Anteil an den teilnehmenden Haushalten auf. (vgl. Dutta u. a. 2012: 7) Für die Regionen Chandigarh, Dadra & Nagar Haveli und Daman & Diu liegen keine verlässlichen Daten vor; sie blieben daher bei der Berechnung der Prozentsätze unberücksichtigt.

Laut Dutta u. a. haben ärmere Regionen größere Probleme, ihren Anteil an den Gesamtkosten zu tragen und können somit das Programm nicht vollends umsetzen. Weiters haben ärmere Regionen größere administrative Probleme bei der Verwaltung des Programms. Im Rahmen der Studie konnten Dutta u. a. auch herausarbeiten, dass es darüber hinaus Unterschiede zwischen den verschiedenen ärmeren Regionen gibt. Während Regionen wie etwa Bihar, Jharkhand und Orissa eine geringe Teilnahme, aber eine hohe Nachfrage aufweisen, ist in anderen Regionen wie etwa Chhattisgarh, Rajasthan oder West Bengalen eine gegenteilige Entwicklung sichtbar. (vgl. Dutta u. a. 2012: 6f)

4.2. Wer profitiert vom NREGA?

Für die Schaffung von Arbeitsplätzen marginalisierter Bevölkerungsgruppen unter dem NREGA wurden in den Richtlinien des Gesetzes diverse Bestimmungen (siehe Kapitel 3.2.) festgelegt. Gerade für „niedrigere Kasten“ wie beispielsweise TöpferInnen, WäscherInnen oder BesenbinderInnen, deren traditioneller Lebensunterhalt durch den Technologiefortschritt gefährdet ist, sind diese Maßnahmen in Abwesenheit sozialer Sicherungssysteme von besonderer Bedeutung. (vgl. Bhupal 2012: 25) Ob die erwähnten Bevölkerungsgruppen tatsächlich in entsprechendem Ausmaß am Programm partizipieren, wird im folgenden Abschnitt analysiert.

Tabelle 2: Begünstigte des Programms

Beschreibung	2008-2009	2012-2013
Anzahl der Arbeitsplätze in Millionen	45,12	50,41
Anzahl der Haushalte, die die 100 Tage in Anspruch genommen haben in Millionen	6,52	4,82
Haushalte, die die 100 Tage in Anspruch genommen haben in %	14,45 %	9,94 %
Durchschnittliche Tage pro Haushalt	47,95	44,99
Anteil der SC an den gesamten Arbeitstagen in %	29,29	21,63
Anteil der ST an den gesamten Arbeitstagen in %	25,43	16,60
Anteil der Frauen an den gesamten Arbeitstagen in %	47,88	52,13

Quelle: vgl. NREGA (o. J.)⁹, eigene Darstellung

Wie in Tabelle 2 angeführt, stieg die Anzahl der durch den NREGA generierten Arbeitsplätze von 2008 bis 2013 um ca. 5 Millionen. Dies stellt einen beträchtlichen Zuwachs von etwa 11 % dar. Im gleichen Zeitraum ist allerdings auch zu beobachten, dass der Anteil von Haushalten, die die gesamten 100 Tage in Anspruch genommen haben, von 14,45 % auf 9,94 % geschrumpft ist. Dies ist eine kontroverse Entwicklung, zumal Umfragen ergeben haben, dass deutlich mehr Haushalte die gesamten 100 Tage in Anspruch nehmen wollen (vgl. Pankaj 2012: 20).

Fields zufolge, ist „die geringe Beteiligung seitens der potenziellen TeilnehmerInnen nicht auf ein Desinteresse zurückzuführen, sondern auf Informationsmangel und unzureichenden Arbeitsmöglichkeiten.“ (Fields 2012: 146; Übersetzung S. S.)

Ebenfalls kann festgestellt werden, dass die Anzahl der in Anspruch genommenen Tage von 2008 bis 2012 von 48 auf 45 Tage geschrumpft ist. Auffällig hierbei ist, dass zwar

⁹ Online abrufbar unter:

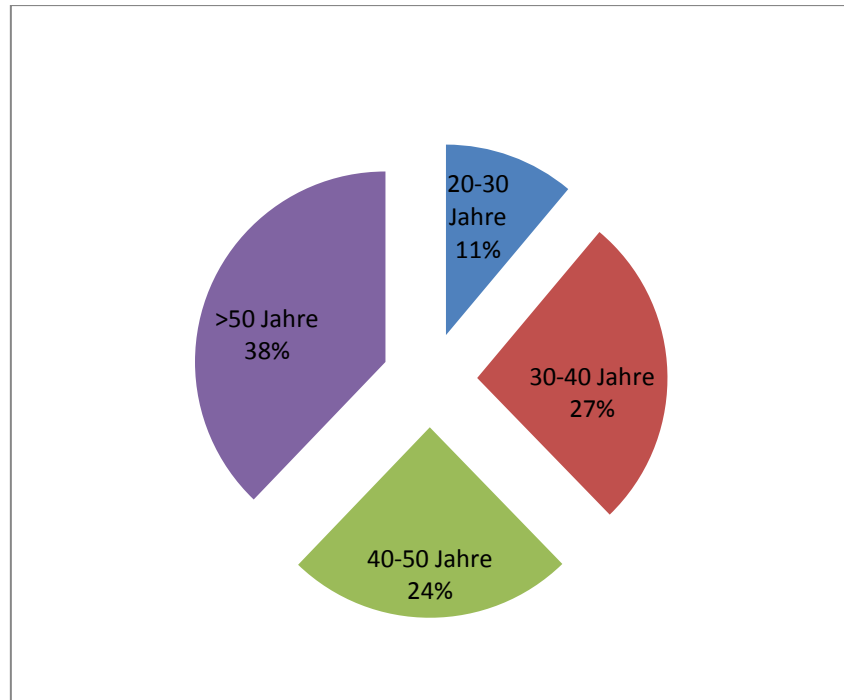
- 2012-2013: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2012-2013&month=Latest&flag=1&page1=S&Digest=6abgX6h1gMICCVbVFh+P4Q
- 2008-2009: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=1&page1=S&month=Latest&fin_year=2008-2009

die Gesamtanzahl, der zu Verfügung gestellten Arbeitstage sich erhöht hat, jedoch die einzelnen Haushalte einen geringeren Anteil zugesprochen bekommen haben.

Hinsichtlich der besonders von Armut gefährdeten Gruppen der „niedrigeren Kasten“ (SC) und „registrierten Stämme“ (ST) kann anhand der vorliegenden Daten festgestellt werden, dass sich in beiden Fällen der Anteil an zur Verfügung gestellten Tagen deutlich reduziert hat. Bei der Bevölkerungsgruppe der „registrierten Stämme“ ist nahezu eine Halbierung der anteiligen Arbeitstage festzustellen. Dies ist eine Entwicklung, die dem Grundkonzept des NREGA, nämlich der Bekämpfung der Armut in ländlichen Gebieten, diametral entgegensteht. Gemessen an der Gesamtanzahl von in Anspruch genommenen Arbeitstagen bildet der Anteil beider Gruppen von insgesamt 38,23 % trotz der Reduzierung eine beträchtliche Partizipationsrate.

Betrachtet man den Anteil der Arbeitstage, welcher an Frauen gegangen ist, kann man feststellen, dass die Beteiligung der Frauen gestiegen ist. Die Daten zeigen zudem, dass sowohl 2008 als auch 2012 der Anteil deutlich über dem mindestens geforderten Drittel der Richtlinie des NREGA liegt. Damit kann in der Umsetzung des NREGA festgestellt werden, dass die Zuteilung der Arbeitsplätze und Arbeitstage an die weibliche Bevölkerung die Anforderungen übertrifft und damit ein Teil der Armutsbekämpfung im Sinne des NREGA den Frauen zu Gute kommt. Die nachfolgende Abbildung soll nun aufzeigen, welche spezifischen Altersgruppen besonders häufig am Programm teilnehmen.

Abbildung 3: Altersbedingte Verteilung der NREGA-ArbeiterInnen



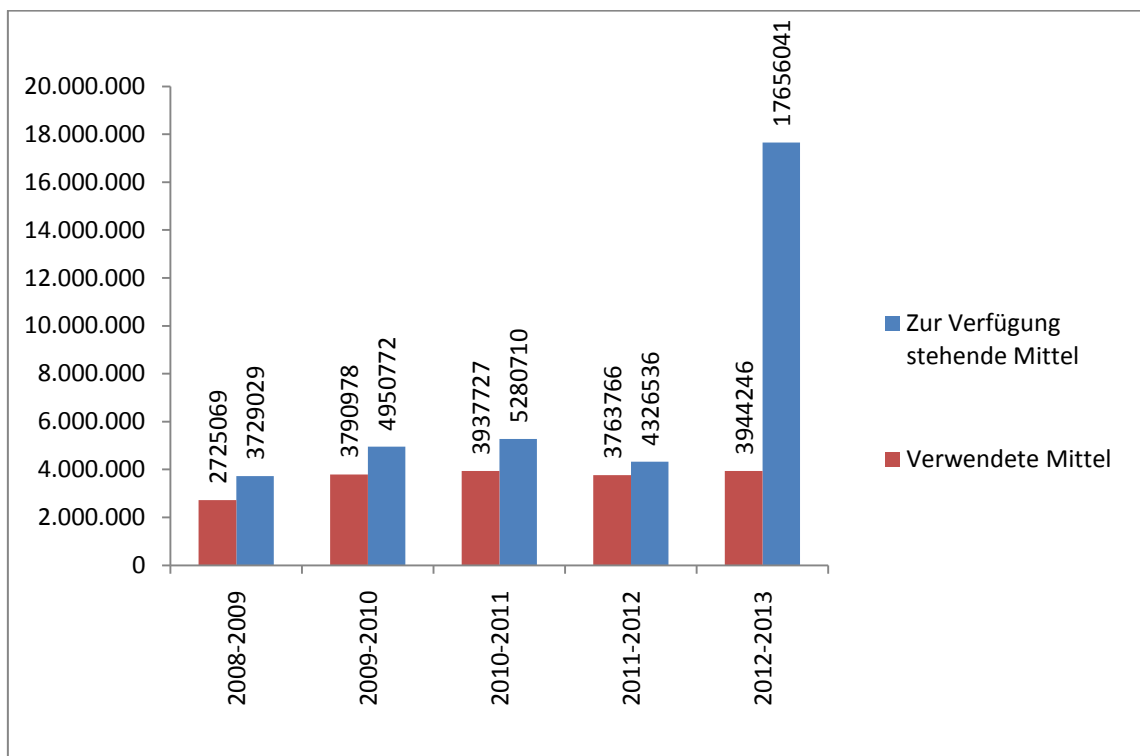
Quelle: vgl. Nagaraj/Harish 2012: 40, eigene Darstellung

Bei der altersbezogenen Verteilung (Abb. 3) ist deutlich zu sehen, dass die Arbeitsplätze lediglich in geringer Anzahl von der Altersgruppe der Zwanzig- bis Dreißigjährigen in Anspruch genommen wurden. Ein deutlich höherer Prozentsatz der Arbeiten wurde durch dreißig- bis vierzigjährige BürgerInnen durchgeführt. Allerdings ist deutlich zu sehen, dass ArbeiterInnen unter 40 Jahren lediglich ca. ein Drittel der durchgeführten Arbeiten erledigt haben bzw. zugesprochen wurde. Somit ist ein Großteil der Arbeiten durch Arbeitssuchende mit einem Alter über 40 Jahren durchgeführt worden. Der positive ökonomische Effekt kommt also hauptsächlich der älteren Bevölkerung und damit jener Bevölkerungsschicht zugute, die ariden Arbeitsmarktbedingungen ausgesetzt ist. Auffällig an der altersbezogenen Verteilung der Arbeitsplätze ist auch, dass BewerberInnen mit einem Alter von über 50 Jahren mit 38 % den größten Anteil stellen.

4.3. Finanzielle Ausgaben für das Programm

Im nachfolgenden Kapitel werden die Kosten des Programms seitens der indischen Regierung erläutert. Des Weiteren wird darauf eingegangen in welche Bereiche die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel investiert werden.

Abbildung 4: Verhältnis der zur Verfügung stehenden und verwendeten Mittel [in Rs.]



Quelle: vgl. NREGA (o.J.)¹⁰, eigene Darstellung

¹⁰ Online abrufbar unter:

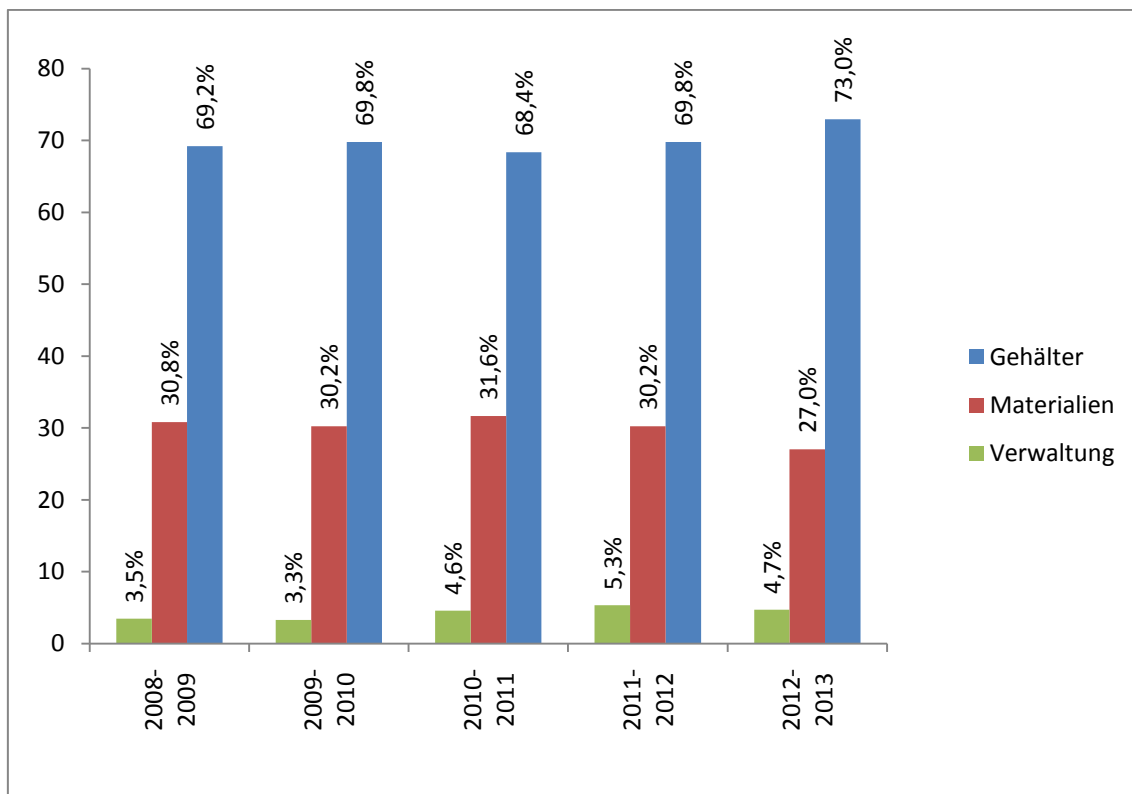
- 2012-2013: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2012-2013&month=Latest&flag=3&page1=S
- 2011-2012: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2011-2012&month=Latest&flag=3&page1=S
- 2010-2011: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=3&page1=S&month=Latest&fin_year=2010-2011
- 2009-2010: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=3&page1=S&month=Latest&fin_year=2009-2010

Im oben abgebildeten Diagramm (Abb. 4) sind die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel von Seiten der indischen Regierung den tatsächlich verwendeten und somit im Rahmen des NREGA in Umlauf gebrachten Mittel in indischen Rupien gegenübergestellt. Leicht ersichtlich ist, dass die jährlich ausgegebenen Mittel seit 2008/2009 bis 2010/2011 angestiegen und anschließend nahezu konstant geblieben sind. Man kann auch erkennen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel in den Jahren 2008-2011 teilweise deutlich höher liegen, als die verwendeten Mittel. Damit kann festgehalten werden, dass die Ausnützung der zur Verfügung stehenden Mittel in diesen Jahren teilweise unter 75 % lag und damit die Möglichkeiten im Rahmen des NREGA nicht gänzlich ausgenutzt wurden. Eine deutlich bessere Ausnutzung der Mittel kann in den Jahren 2011-2012 beobachtet werden.

In den Jahren 2012-2013 ist ein merklicher Sprung der zur Verfügung stehenden Mittel ersichtlich. Dies könnte einerseits auf eine deutliche Erhöhung der Mittel oder andererseits auf einen Fehler in den offiziellen Daten hinweisen.

-
- 2008-2009:
http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=3&page1=S&month=Latest&fin_year=2008-2009

Abbildung 5: Aufteilung der ausgegebenen Mittel 2008-2012 in %



Quelle: vgl. NREGA (o. J.)¹¹, eigene Darstellung

Das oben eingefügte Diagramm (Abb. 5) zeigt die prozentuale Aufteilung der ausgegebenen Mittel in den Jahren 2008-2012. Anhand dieser Abbildung kann eine

¹¹ Online abrufbar unter:

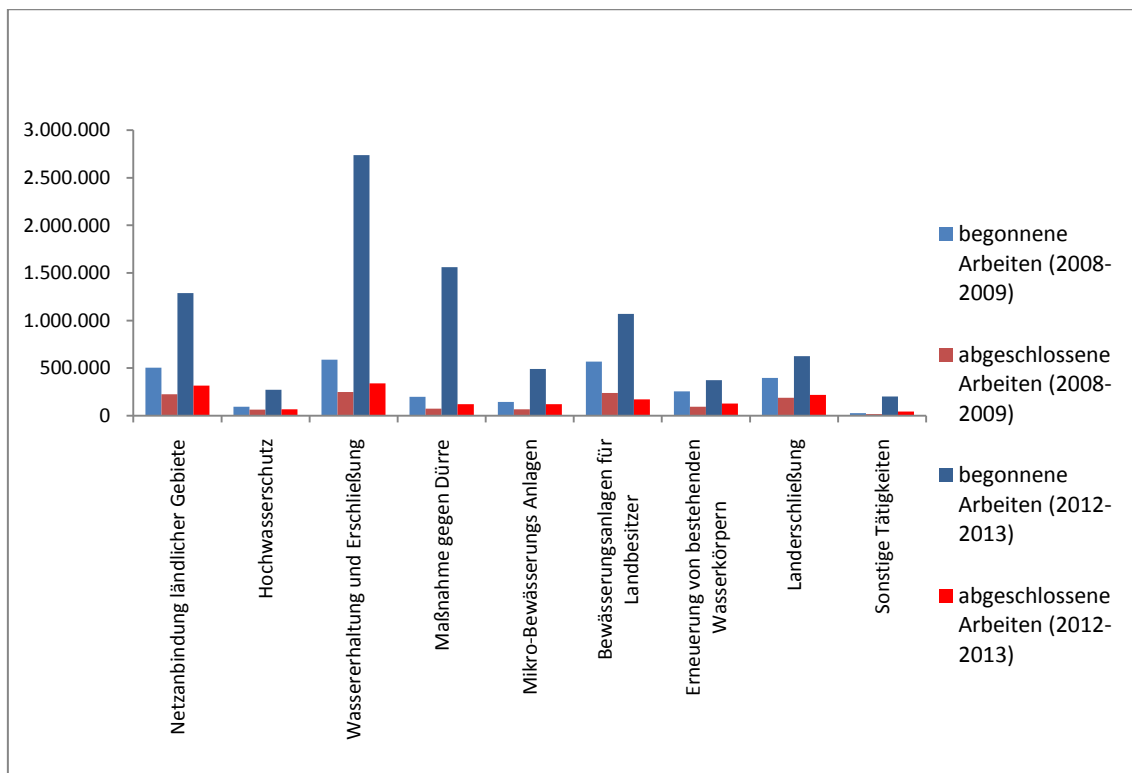
- 2012-2013: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2012-2013&month=Latest&flag=3&page1=S
- 2011-2012: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2011-2012&month=Latest&flag=3&page1=S
- 2010-2011: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=3&page1=S&month=Latest&fin_year=2010-2011
- 2009-2010: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=3&page1=S&month=Latest&fin_year=2009-2010
- 2008-2009: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=3&page1=S&month=Latest&fin_year=2008-2009

Steigerung des Verwaltungsaufwandes festgestellt werden. Ebenfalls ist ersichtlich, dass die Ausgaben für Material in den Jahren 2008-2011 nahezu konstant sind. Im Gegensatz hierzu kann im Jahr 2012 eine Reduktion auf 27 % im Vergleich zu den ca. 31 % in den Jahren zuvor beobachtet werden. Im gleichen Jahr kann allerdings auch beobachtet werden, dass die Ausgaben für Gehälter im Rahmen des NREGA von ca. 70 % in den vorhergehenden Jahren auf 73 % angestiegen sind und somit die Zielvorgabe eines Anteils von 60 % erreicht wurde (vgl. Singh 2011: 52).

4.4. Ausgeführte Arten von Arbeiten unter dem NREGA

Mittels der durchgeführten Arbeiten unter dem NREGA sollen in den jeweiligen Regionen Indiens dauerhaft nachhaltige Ressourcen geschaffen werden (vgl. Singh 2011: 56). Welche Arten von Arbeiten seitens der indischen Regierung im Vergleichszeitraum besonders forciert wurden, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

Abbildung 6: Anzahl der begonnenen und fertiggestellten Arbeiten 2008-2009 bzw. 2012-2013



Quelle: vgl. NREGA (o. J.)¹², eigene Darstellung

¹² Online abrufbar unter:

- 2012-2013: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2012-2013&month=Latest&flag=2&page1=S
- 2008-2009: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu.aspx?flag=2&page1=S&month=Latest&fin_year=2008-2009

Wie aus der oben angeführten Grafik (Abb. 6) nachvollziehbar ist, liegt der Fokus der Projekte sowohl in den Jahren 2008-2009, als auch 2012-2013 auf der Erhaltung und Erschließung von Wasserressourcen, dies entspricht den Richtlinien des NREGA. Wie man anhand des Diagrammes erkennen kann, ist die Anzahl der abgeschlossenen Arbeiten von 2008-2009 bis 2012-2013 merklich gestiegen. Noch sehr viel deutlicher ist sichtbar, dass sich die begonnenen Arbeiten in diesem Bereich nahezu vervierfacht haben und damit deutlich mehr Ressourcen und Arbeitstage für die Sicherung des Wasserverbrauchs verwendet wurden, als in den vorhergehenden Jahren. An zweiter Stelle steht nach der Anzahl der abgeschlossenen Arbeiten die Netzanbindung der ländlichen Gebiete, welche ebenfalls in den Grundsätzen eine wichtige Rolle spielen. Ein weiterer interessanter Aspekt ist, dass die Anzahl der begonnenen Projekte im Jahre 2012/2013 ähnlich wie in anderen Bereichen deutlich in die Höhe gegangen ist.

Ein sichtlicher Sprung nach oben kann ebenfalls bei Projekten im Bereich von Bewässerungsanlagen für LandbesitzerInnen, in diesem Fall für Kleinbäuerinnen und -bauern beobachtet werden. Dies ist eine eindeutige Maßnahme, mit dem Ziel, die landwirtschaftlich geprägten und von Armut gefährdeten ländlichen Gebiete zu stärken und somit die wirtschaftliche Weiterentwicklung dieser Gebiete zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist auch die Erhöhung der Projekte im Bereich der Mikro-Bewässerungsanlagen und der Landerschließung zu sehen, welche sowohl in den Jahren 2008-2009, als auch deutlich ausgeprägter in den Jahren 2012-2013 umgesetzt wurden. (vgl. Haque 2012: 226f)

Eine weitere Forcierung, die mit den grundlegenden Punkten des NREGA übereinstimmt, hat auch im Bereich des Hochwasserschutzes stattgefunden. Allerdings ist die Anzahl der Projekte in diesem Bereich noch relativ gering.

Welche Auswirkungen die einzelnen Elemente des Beschäftigungsgesetzes für die Bevölkerung mit sich bringen, wird anhand der Beleuchtung einzelner Schwerpunkte im folgenden Kapitel erläutert.

5. AUSWIRKUNGEN

Es hat sich herausgestellt, dass das zusätzliche Einkommen durch den NREGA nicht nur für Konsumausgaben verwendet wird, sondern auch beispielsweise in Bereiche wie die Gesundheit oder Bildung investiert werden (vgl. Pankaj/Tankha zit. nach Pankaj 2012: 21). Obwohl zum derzeitigen Zeitpunkt noch keine bundesweit repräsentativen Daten unabhängig vom Programm vorhanden sind, gibt es Zepeda u. a. zufolge bereits Hinweise, dass der NREGA hinsichtlich der Armutsbekämpfung erfolgreich ist. Laut Zepeda u. a. zeigen die Daten aber auch, dass die Wirksamkeit des Programms in den einzelnen Bundesstaaten und Dörfern stark variiert. Im Allgemeinen gibt es Anhaltspunkte, dass das Programm erhebliche Auswirkungen auf das Leben der Armen im ländlichen Indien hat. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 15) In diesem Kapitel sollen nun einige dieser Auswirkungen des Gesetzes anhand ausgewählter Bereiche genauer erörtert werden.

5.1. Landwirtschaft

In der Agrarwirtschaft sind insbesondere durch die Arbeiten unter dem NREGA erhebliche Einflüsse zu bemerken. Denn *„[d]er Landwirtschaftssektor bildet trotz des abnehmenden Anteils am Bruttoinlandsprodukt in den letzten Jahren eine Existenzgrundlage für den Großteil der ländlichen Bevölkerung“* (Kalirajan/Shand/Bhide 2010: 99, Übersetzung S. S.). Während das Bruttoinlandsprodukt Indiens seit 1980 einen stetigen Zuwachs verzeichnen kann, hat sich die Wachstumsrate im Landwirtschaftsbereich gegenteilig entwickelt. Somit ist der Beitrag der Landwirtschaft am BIP im besagten Zeitraum geringer geworden, während Bereiche wie die Industrie und der Dienstleistungssektor einen größeren Anteil beitragen. Allerdings konnten diese Sektoren trotz größeren Wachstums nicht ausreichend Arbeitsplätze generieren, wodurch im landwirtschaftlichen Bereich ein Überschuss an Arbeitskräften entstanden ist. (vgl. Haque 2012: 226)

Ebenfalls lässt sich erkennen, dass der Arbeitsmarkt durch niedrige Löhne bzw. durch ein hohes Lohngefälle zwischen weiblichen und männlichen Arbeitskräften und der rechtswidrigen Unterschreitung der Mindestlöhne geprägt wird. (vgl. Reddy 2012: 248) Es ist auch feststellbar, dass ein hoher Anteil der Haushalte, die ihr Einkommen aus der Landwirtschaft beziehen, selbst Land besitzt. Somit kann durch die Verbesserung der Produktivität der landwirtschaftlichen Flächen die Lebensgrundlage vieler Kleinbäuerinnen und -bauern verbessert werden. In diesem Bereich setzt der NREGA an, welcher die Möglichkeit schafft, durch zusätzliche Arbeitsplätze und nachhaltige Ressourcen Armut zu bekämpfen. (vgl. ebd.: 254, 246)

Für das geringe Wachstum im Bereich der Landwirtschaft gibt es mehrere Gründe, wie etwa Bodenerosion, ressourcenbedingte Beschränkungen, maschinelle Probleme und mangelnde Bewässerung. 60 % der Anbauflächen verfügen über keine künstliche Bewässerung. Im Rahmen des NREGA sollen diesbezüglich gezielte Investitionen getätigt werden, um nachhaltige Ressourcen im ländlichen Bereich zu schaffen und somit zukünftig mehr Arbeitsplätze zu generieren. (vgl. Haque 2012: 226)

Ein wesentlicher Faktor stellt in diesem Zusammenhang die Auswahl der Projekte dar, da aufgrund der unterschiedlichen klimatischen Verhältnisse und landwirtschaftlichen Anbaumöglichkeiten sowie Wasserressourcen eine allgemeine Lösung für alle Regionen unmöglich erscheint. (vgl. Reddy 2012: 269)

Wesentliche limitierende Faktoren der landwirtschaftlichen Erträge in den 1980er Jahren waren die Bodenerosion und der fortschreitende Verlust an fruchtbaren Mutterboden. Ein weiterer Grund für die geringen Erträge sind die unzureichenden privaten wie öffentlichen Investitionen in die Verbesserung der landwirtschaftlichen Flächen. Aus diesem Grund sind trotz des bestehenden Potenzials die Erträge je Flächeneinheit nicht merklich gestiegen. Durch den NREGA und die damit verbundenen Arbeiten bzw. Investitionen in Bereichen, wie dem Hochwasserschutz, der Wasserhaltung und Maßnahmen gegen Dürre, können der Bodenerosion entgegengewirkt und die landwirtschaftlichen Erträge erhöht werden. Diese Erhöhung und eine Diversifizierung des Anbaues aufgrund verbesserter Bewässerung können

direkt das Einkommen von Kleinbäuerinnen und -bauern, welche vorwiegend durch Armut betroffen sind, erhöhen. (vgl. Haque 2012: 228)

Bei näherer Betrachtung der durchgeführten Arbeiten wird ersichtlich, dass bestimmte Gebiete stark von Bodenerosion betroffen sind. Zudem wurde durch das Sub-Komitee des Nationalen Entwicklungskomitees für Landwirtschaft festgestellt, dass die Bekämpfung der Bodenerosion eine der substanziellen Maßnahmen für die Erhöhung des landwirtschaftlichen Ertrages darstellt. Eine weitere wichtige Maßnahme für die Kultivierung des landwirtschaftlichen Ertrages ist die Bewässerung, zumal in den Jahren vor der Einführung des NREGA kaum etwas für die Erhaltung und Verbesserung bestehender Bewässerungsanlagen unternommen wurde. Des Weiteren kann eine Stagnation in der Erschließung neuer Bewässerungsquellen und bei der Verbesserung der bestehenden Anlagen festgestellt werden. (vgl. ebd.) Zum Beispiel konnte im Zuge des Programms eine große Anzahl an Brunnen auf dem Land von Klein- und Kleinstbäuerinnen und -bauern errichtet werden. Pro Brunnen können hierbei bis zu zwei weitere Hektar Land bewässert werden. (vgl. Pankaj 2012: 23)

Bei diesen Problemen setzen die Arbeiten im Rahmen des Programms an und zielen darauf ab, bestehende Bewässerungsanlagen, welche teilweise aufgrund fehlender Wartung nicht optimal genutzt werden, zu verbessern. In diesem Rahmen wird zudem versucht, Flächen, welche bis dato nicht bewässert wurden (betrifft ca. 60 % der Anbaugelände) mit Bewässerungsanlagen zu erschließen. Durch die Bewässerung kann sowohl der Ertrag, als auch die Anzahl der jährlichen Ernten erhöht und damit die Wirtschaftlichkeit kleinerer Flächen sichergestellt werden. Außerdem entstehen mit der Erschließung bzw. Sanierung von Wasserquellen neue Anbaumöglichkeiten, welche Baumwolle, Früchte, Gemüse oder in wasserreichen Gebieten auch die Fischzucht umfassen. Dies kann zu einer deutlichen Einkommenssteigerung der betroffenen Bevölkerung führen, da ein wesentlich höherer Ertrag erzielt werden kann. (vgl. Haque 2012: 228, 231f)

Ein bedeutendes Problem im Zuge der verbesserten Bewässerung stellt allerdings ein mögliches Absinken des Grundwasserspiegels dar. In Umfragen bei einigen *Gram*

Panchayats konnte erhoben werden, dass sich der Grundwasserspiegel nach der Ernte wieder erholt. Ob dies in den kommenden Jahren gleich bleibt, wird gesondert festzustellen sein. Die Arbeiten durch das Programm im Bereich der Landwirtschaft können der Abnahme an Investitionen der letzten zwei Jahrzehnte entgegen wirken. Gleichermaßen besteht die Möglichkeit, dass durch das Kapital aus öffentlicher Hand die Kleinbäuerinnen und -bauern zu eigenen Investitionen, wie etwa der Anschaffung von Pumpen oder Geräten zur Tropfberegnung ermutigt werden. Dies kann in weiterer Folge die landwirtschaftlichen Erträge erhöhen. (vgl. Haque 2012: 231, 236)

Überdies haben Studien gezeigt, dass in bestimmten Gebieten die Kleinstbäuerinnen und -bauern aufgrund von zu geringen Ernteerträgen der eigenen Anbauflächen gezwungen waren, bei größeren Bauernhöfen Arbeit zu suchen oder in anderen Gebieten zu arbeiten. Die Bäuerinnen und Bauern waren auf Investitionen, welche aus dem eigenen Einkommen nicht getätigt werden konnten, angewiesen, um die eigenen Anbauflächen zu verbessern und damit den Ertrag zu steigern. Mittels der NREGA-Projekte kann der Ertrag nun gesteigert und auf diese Weise erreicht werden, dass über den eigenen Anbau der Lebensunterhalt bestritten werden kann. (vgl. Reddy 2012: 254f) Gerade jene Klein- und Kleinstbäuerinnen und -bauern, die nicht die finanziellen Mittel haben, um ihr Land zu kultivieren, werden am meisten von diesem Programm profitieren. (vgl. Pankaj 2012: 23)

Insgesamt hat die Anzahl der Anbauflächen zugenommen und die Produktivität der Landwirtschaft konnte seit Einführung des NREGA gesteigert werden. Dabei konnten vor allem Landentwicklungsarbeiten, die auf Bauernhöfen von Klein- und Kleinstbäuerinnen und -bauern bzw. in SC und ST Haushalten unternommen wurden, die landwirtschaftliche Produktivität deutlich erhöhen. (vgl. Pankaj 2012: 23)

5.2. Empowerment von Frauen

When people participate more in public affairs and becomes [sic!] more aware of the environment, definitely they will have more voice in the society. If a women has more voice in the society it is a symbol of women empowerment.

(Haorei/Anandharajakumar 2011: 129)

Empowerment von Frauen galt zunächst bei der Erstellung des Gesetzes nicht als oberste Priorität, trotz alledem wurden diverse Bestimmungen festgesetzt, um sicherzustellen, dass Frauen in den ländlichen Gebieten von den Richtlinien des Gesetzes profitieren können (vgl. Pankaj/Tankha 2010: 45).

Gerade wegen der oftmals vorhandenen patriarchalen Strukturen in den ländlichen Gebieten Indiens stellt die hohe Beteiligung der Frauen vielleicht eine der wichtigsten Errungenschaften des Beschäftigungsgesetzes dar. Da der Anteil der erwerbstätigen Frauen in der Lohnarbeit traditionell besonders niedrig ist, ist eine durchschnittliche Beteiligung von 50 % unter dem NREGA eine bemerkenswerte Leistung. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 16) Laut einer Studie von Haorei und Anandharajakumar in 18 indischen Dörfern lag hier die Teilnahme von Frauen sogar bei 78 % (vgl. Haorei/Anandharajakumar 2011: 129). Gemäß den Daten der Regierung (Tab. 3) liegt die Frauenbeteiligung am NREGA in 16 Bundesstaaten bei über 40 %. Die höchste Partizipation findet sich im Jahr 2012/13 mit 92,99 % in Kerala, gefolgt von den Bundestaaten Goa (78,95 %) und Tamil Nadu (74,17). Hinsichtlich der Unionsterritorien (*) kann Puducherry mit 83,99 % die höchste Frauenbeteiligung aufweisen. Über die Unionsterritorien Chandigarh, Dadra & Nagar Haveli und Daman & Diu gibt es in diesem Untersuchungszeitraum keine verlässlichen Daten und somit ist keine eindeutige Aussage über den Frauenanteil möglich. Das Unionsterritorium Delhi ist in dieser Tabelle nicht enthalten, da es als Stadtgebiet nicht unter den NREGA fällt.

Tabelle 3: Anteil der teilnehmenden Frauen am NREGA im Finanzjahr 2012/13
(Prozentsatz aller Personen, die unter dem NREGA arbeiten)¹³

Verwaltungsbezirk	Anteil der Frauen in %
ANDAMAN und NICOBAR*	46,68
ANDHRA PRADESH	58,32
ARUNACHAL PRADESH	29,42
ASSAM	26,01
BIHAR	30,46
CHANDIGARH*	-
CHHATTISGARH	46,93
DADRA & NAGAR HAVELI*	-
DAMAN & DIU*	-
GOA	78,95
GUJARAT	42,8
HARYANA	39,88
HIMACHAL PRADESH	60,63
JAMMU AND KASHMIR	20,5
JHARKHAND	32,64
KARNATAKA	46,25
KERALA	92,99
LAKSHADWEEP*	29,79
MADHYA PRADESH	42,47
MAHARASHTRA	44,48
MANIPUR	36,17
MEGHALAYA	41,93
MIZORAM	23,52
NAGALAND	25,17
ODISHA	35,96
PUDUCHERRY*	83,99
PUNJAB	46,67
RAJASTHAN	68,99
SIKKIM	44,65
TAMIL NADU	74,17

¹³ Die Markierungen (*) deuten darauf hin, dass es sich hierbei um ein Unionsterritorium handelt.

TRIPURA	41,09
UTTAR PRADESH	19,67
UTTARAKHAND	45,99
WEST BENGAL	33,61
Durchschnitt für Indien	52,13

Quelle: NREGA (o. J.)¹⁴, eigene Darstellung

Da Frauen tendenziell weniger verdienen als Männer, stellt die im NREGA verankerte Richtlinie über die Gleichstellung der Gehälter eine ebenso wichtige Funktion dar. Umso mehr Frauen in den bezahlten Arbeitsmarkt eintreten und unter deutlich verbesserten Lohnbedingungen arbeiten, desto höher ist das Haushaltseinkommen und die Stellung der Frauen innerhalb des Haushaltes oder der Gemeinde. Diverse Studien bestätigen diese Trends, weisen aber auch darauf hin, dass der Weg zur Stärkung der Frauen noch ein langer sein wird. Einerseits berichten die Studien über die verbesserte Lage der Frauen, andererseits gibt es Studien, in welchen festgehalten wird, dass Frauen ihren Ehemännern den eigenständig verdienten Lohn aushändigen müssen. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 16f) Evident ist aber, dass durch ein eigenes Einkommen die Verantwortung und wirtschaftliche Unabhängigkeit gesteigert werden kann (vgl. Haorei/Anandharajakumar 2011: 130). Während die Arbeit von Frauen innerhalb eines ländlichen Haushalts seit jeher ein wesentlicher Bestandteil ist, wurde ihnen aufgrund fehlender monetärer Vergütung nicht die entsprechende Anerkennung für die verrichteten Tätigkeiten zuteil. Indem Frauen ihr Gehalt ausbezahlt bekommen, hat die Arbeit unter dem NREGA die Beiträge für das Haushaltseinkommen sowohl gesteigert als auch diversifiziert. (vgl. Jandu o. J.: 7)

Obwohl die Frauen im ländlichen Indien die Vorteile des Programms relativ spät erkannten, sind bis dato wichtige Entwicklungen erkennbar. Im Allgemeinen nehmen sie häufiger als vor der Einführung des NREGA an Dorfversammlungen teil und melden sich dort auch vermehrt zu Wort. Zudem stehen sie über das Programm regelmäßig mit RegierungsvertreterInnen und VertreterInnen des lokalen

¹⁴ Online abrufbar unter: http://164.100.129.6/Netnrega/mpr_ht/nregampr_dmu_mis.aspx?fin_year=2012-2013&month=Latest&flag=1&page1=S

Verwaltungsapparates in Kontakt und verleihen somit ihrer Stimme ein Gewicht. Als ein weiterer positiver Aspekt ist der eigenständige Zugang zu öffentlichen Stellen zu verzeichnen, wie beispielsweise zu Banken und Postämtern. Zuvor haben derartige Erledigungen zumeist die männlichen Familienmitglieder erledigt. (vgl. Pankaj/Tankha 2010: 54) Der NREGA hat in vielerlei Hinsicht positive Auswirkungen auf das Leben der Frauen. Neben den bereits angesprochenen Effekten trägt er auch zur allgemeinen Ernährungssicherheit bei und fördert das Bewusstsein der Frauen für Mindestlöhne. (vgl. Jandu o. J.: 11)

Auf der anderen Seite haben sich die Arbeitsstunden für die Frauen dadurch erhöht und die Freizeit hat sich somit verringert. In einigen Fällen hat laut Studien von Pankaj und Tankha die zusätzliche Arbeit neben den Erledigungen im Haushalt auch zu körperlichen und seelischen Belastungen geführt. Dies lässt sich vor allem bei stillenden Frauen und Frauen mit kleinen Kindern beobachten, da sie so oftmals mehrere Stunden von ihren Kindern getrennt sind. (vgl. Pankaj/Tankha 2010: 54)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass durch den NREGA bereits Veränderungen im Leben der Frauen stattfinden und sich deren Selbstbewusstsein mehr und mehr steigert. Die Nachfrage von Frauen nach mehr NREGA-Arbeit in den einzelnen GPs war in den vorangehenden Jahren groß. Die Entwicklung der Teilnehmerinnenzahlen lässt vermuten, dass auch zukünftig ein großer Andrang auf NREGA-Arbeit herrschen wird. (vgl. Jandu o. J.: 11)

5.3. Migration

Für viele Probleme in den Städten Indiens, wie die überbelastete Infrastruktur, städtische Armut und Kriminalität, wird oftmals die Landbevölkerung, die es auf der Suche nach Arbeit in die Stadtgebiete zieht, verantwortlich gemacht (vgl. Jacob 2008: 6). Der NREGA bzw. das dazugehörige Programm hat durch die Arbeitsgarantie in den eigenen Dörfern zu einer Reduzierung der saisonalen Migration und der Migration aus einer Notlage heraus von den ländlichen in die urbanen Gebiete geführt. Eine Studie aus

Bihar, einem Staat mit hoher Landflucht, zeigt auf, dass die Migration von ArbeitnehmerInnen in den Jahren 2006-2008 in den NREGA-Haushalten um rund 12 Prozentpunkte sank. (vgl. Ashok K. Pankaj zit. nach Pankaj 2012: 22) Ähnliche Entwicklungen können in anderen Bundesstaaten beobachtet werden. Darüber hinaus waren die ArbeiterInnen insgesamt zufriedener, die Arbeit in ihren eigenen Dörfern verrichten zu können. Zudem stellte sich heraus, dass bei den NREGA-ArbeiterInnen die Ersparnisse größer sind, da durch den Arbeitsplatz im eigenen Dorf keine zusätzlichen Kosten mehr anfallen. (vgl. Pankaj 2012: 22)

Die Eindämmung der Land-Stadt Migration ist jedoch stark an die Implementierung des Programms gekoppelt. In Regionen, wo die Umsetzung des NREGA mangelhaft verläuft, indem die Löhne nicht rechtzeitig bezahlt werden oder keine Arbeit vorhanden ist, werden auch für die ArbeiterInnen keine Anreize geschaffen, um die Migrationsbewegungen zu minimieren. (vgl. Jacob 2008: 20)

Der NREGA scheint aber Gründe und Chancen aufzuzeigen, dass die Menschen in ihren eigenen Dörfern bleiben, um dort zu leben und zu arbeiten. Dieses Phänomen kann in den ländlichen Gebieten erhebliche Auswirkungen auf Fragen der Sicherheit, Gesundheit und Bildung haben, da diese Aspekte oftmals während einer Migration gefährdet sind. (vgl. Haorei/Anandharajakumar 2011: 122)

5.4. Wirtschaft

Von besonderer Bedeutung für die Erreichung eines adäquaten Lebensstandards ist die Möglichkeit, eigenes Einkommen zu erwirtschaften und ein entsprechendes Verhältnis zwischen Aufwand und Einkünften aus der jeweiligen Tätigkeit. Betrachtet man die offiziellen Arbeitslosenzahlen Indiens, lässt sich erkennen, dass die Arbeitslosenrate mit 2,5 % in den ländlichen Gebieten sehr gering ist. Dies ist allerdings darauf zurückzuführen, dass es sich die ärmere Bevölkerungsschicht nicht leisten kann, arbeitslos zu sein. Damit ist für die Betrachtung des Verhältnisses von Arbeit zu Einkommen und Lebensunterhalt eher die Anzahl der Vollbeschäftigten bzw. die

Beschäftigungsrate von Interesse. Hierbei zeigt sich, dass diese mit 33 % für beschäftigte Frauen und mit 55 % für beschäftigte Männer sehr gering ausfällt. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 8)

Bei diesem Problem setzt der NREGA mit der Garantie auf 100 Tage Arbeit unter Berücksichtigung der Mindestlöhne an. Allerdings geht die indische Regierung hiermit auch ein beträchtliches Risiko ein, da bei einer eventuellen wirtschaftlichen Krise die Anzahl der Menschen, die ihren Anspruch auf Arbeit geltend machen können, eminent ansteigen kann und somit die Ausgaben für das Programm in kurzer Zeit überproportional wachsen können. (vgl. Dutta u. a. 2012: 3) In diesem Zusammenhang sind auch die Diskussionen zu sehen, ob die Arbeit unter dem NREGA an den Mindestlohn gebunden sein soll. Die Unterschreitung des Mindestlohns würde allerdings einen Gesetzesbruch darstellen und gilt als unzulässig. (vgl. ebd.: 13f)

Durch das zusätzliche Einkommen und die, wie beschrieben wird, Stärkung der Position der Bevölkerung im ländlichen Bereich bei Lohnverhandlungen steigt die Kaufkraft der ärmeren Bevölkerung. Das impliziert, dass die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch die ärmere Bevölkerung steigt. Gleichzeitig wird durch die Steuererhöhung im urbanen Bereich die Kaufkraft teilweise geschwächt. Aus diesem Grund verlagert sich die Nachfrage von Bereichen wie etwa der Automobilindustrie und dem Dienstleistungssektor zu Gütern des täglichen Bedarfs, wie etwa Nahrungsmittel und Bekleidung. Weiters kann festgestellt werden, dass aufgrund der erhöhten Nachfrage und der damit einhergehenden Preiserhöhung der landwirtschaftliche Bereich weiter gestärkt wird. Somit tritt durch diesen sekundären Effekt ein weiterer Kapitalfluss von der urbanen Bevölkerung hin zur ländlichen Bevölkerung ein. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 36) Ein wesentlicher Anteil der Kaufkafterhöhung kann auf Arbeiten im Rahmen des NREGA zurückgeführt werden. Im Durchschnitt generieren Haushalte in den ländlichen Gebieten, die am Programm teilnehmen, 25 % ihres Einkommens durch den NREGA. (vgl. Bhupal 2012: 26)

Aufgrund der ansteigenden Nachfrage nach Gütern durch die ländliche Bevölkerung kann aber auch gleichzeitig ein Preisanstieg beobachtet werden. Allerdings ist diese

Erhöhung nur marginal und damit für die Haushalte, die sich ein zusätzliches Einkommen durch den NREGA erarbeiten, verkraftbar. Haushalte, die keine oder nur geringe Arbeit durch das Programm erhalten, bekommen die Preiserhöhung stärker zu spüren. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 43) Hierbei kann aber auch festgestellt werden, dass Familien, die nicht direkt durch den NREGA profitieren, durch den sekundären Effekt der Anhebung des allgemeinen Lohnniveaus ein höheres Einkommen erhalten. Durch diese Mehreinnahmen wird ein Teil der Preiserhöhungen abgemildert. Allgemein hat sich in einer Studie von Bhupal herausgestellt, dass sich im Vergleich zu den Nicht-Begünstigten des Programms in NREGA-Haushalten der allgemeine Lebensmittelverbrauch und die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln erhöht hat, was einem der Grundsätze des NREGA entspricht. (vgl. Bhupal 2012: 27) Die höhere Kaufkraft wirkt sich positiv auf die indische Wirtschaft aus. Das wird in Teilbereichen der Industrie bemerkbar, wie etwa der Produktion und dem Verkauf von landwirtschaftlichen Maschinen, da sich die Nachfrage nach solchen Gütern erhöht. (vgl. ebd.: 28)

Auffallend ist auch, dass durch die Produktivitätssteigerung der landwirtschaftlichen Flächen weitere Wirtschaftsbereiche, wie etwa die Textilindustrie, das Handwerk oder der Dienstleistungssektor, aufgrund der erhöhten Nachfrage gestärkt werden. Dies festigt somit teilweise Bereiche, in denen ebenfalls ein hohes Maß an ungeschulten und teilweise von Armut betroffenen ArbeiterInnen eingesetzt wird. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 51)

Ein weiterer wesentlicher Faktor bei der Armutsbekämpfung und bei der Betrachtung der Auswirkungen des NREGA ist der Wert des Besitzes der ländlichen Bevölkerung. Es konnte erhoben werden, dass aufgrund des zugesicherten Mindesteinkommens und der zusätzlichen Einkünfte aus voran beschriebenen Effekten, der Besitz, wie etwa Land, Häuser oder auch der Viehbestand, wesentlich höher bewertet wird. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, Kapital von Banken zu geringeren Zinssätzen zu erhalten. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass sowohl eine weitere Steigerung der Produktivität der landwirtschaftlichen Flächen wegen zusätzlicher Investitionen aus privater Hand, als auch ein Kapitalrückfluss zu Wirtschaftszweigen,

die eng mit dem landwirtschaftlichen Sektor verbunden sind, eintreten werden. Dies ist teilweise bereits ersichtlich, so wie im Falle der landwirtschaftlichen Maschinen. (vgl. Bhupal 2012: 27f)

Makroökonomisch betrachtet hat die Produktivitätssteigerung im landwirtschaftlichen Bereich eine noch bedeutendere Auswirkung. Da höhere Einnahmen dadurch erzielt werden können, ist die Möglichkeit geschaffen, bei gleichbleibendem Budget steuerliche Erleichterungen zu tätigen. Dies kann natürlich genutzt werden, um die Einkommenssteuern oder die Mehrwertsteuern zu reduzieren. Letzteres hätte einen zusätzlichen positiven Effekt für die Armutsbekämpfung, da Mehrwertsteuern überproportional den ärmeren Teil der Bevölkerung treffen. (vgl. Zepeda u.a. 2013: 57)

5.5. Lohnentwicklung

Ein wichtiger Teilaspekt des NREGA ist unter anderem dessen Fähigkeit, die Löhne der ärmeren Bevölkerung langfristig zu erhöhen. Drei wichtige Lohneffekte, so Zepeda u. a., haben sich während der Implementierung des Gesetzes herauskristallisiert. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 17)

- 1) Der erste Effekt bildet den Grad der Erhöhung für Löhne von GelegenheitsarbeiterInnen in der Landwirtschaft unter dem NREGA gegenüber der marktüblichen Vergütung.*
- 2) Damit verbunden ist der zweite Effekt. Da durch den Grundsatz des NREGA Mindestlöhne eingehalten werden sollen und gleichzeitig eine Beschäftigungsgarantie herrscht, werden durch das Programm selbst die tatsächlich ausgezahlten Mindestlöhne erhöht.*
- 3) Falls diese Effekte eintreffen, profitieren die armutsgefährdeten ArbeiterInnen, welche im Rahmen des Programms einen Arbeitsplatz erhalten, sowohl von den zur Verfügung gestellten Arbeitsplätzen als auch von den höheren Löhnen.* (Zepeda u. a.: 17; Übersetzung S. S.)

Im ländlichen Indien ist der Trend zu beobachten, dass sich seit der Einführung des NREGA insbesondere die Lohntarife in der Landwirtschaft erhöht haben. Die Bäuerinnen und Bauern sind dazu angehalten, höhere Löhne zu bezahlen, um Arbeitssuchende für die Arbeit an ihrem Bauernhof zu gewinnen. (vgl. KPMG 2012: 65) Allerdings sind diese Lohnentwicklungen zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht vollends zu erfassen. Doch gibt es zahlreiche Studien, die zu dem Schluss kommen, dass seit der Einführung des Gesetzes sowohl die Löhne der NREGA-ArbeiterInnen gestiegen sind, als auch generell die regionalen Lohntarife. Somit könnte der NREGA dabei helfen, das Leben der ärmeren Bevölkerung zu verbessern, auch wenn ArbeiterInnen dem Programm nicht direkt unterstellt sind. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 17) Zudem hat der NREGA laut Narasimha und Upendranadh das Bewusstsein der Menschen im ländlichen Indien für Mindestlöhne gestärkt (vgl. Reddy/Upendranadh 2010: 14).

5.6. Weitere Auswirkungen

Wie sich in diversen Studien zeigt, kommt es durch das Programm zu einer Reihe von indirekten positiven Auswirkungen. Das unter dem NREGA verdiente Geld wird von den Familien zumeist in andere Bereiche investiert. So trägt dies unter anderem zu einer verbesserten Ernährungssicherheit, Gesundheit und Bildung bei. Aber auch Darlehen werden mit dem verdienten Geld zurückgezahlt. (vgl. Fields 2012: 145)

Die öffentliche Bildung und damit das allgemeine Schulwesen wurde in Indien lange Zeit vernachlässigt, da der Fokus verstärkt auf die höhere Bildung der Eliten gesetzt wurde (vgl. Sen 2000: 57). Der NREGA soll hier durch die Bereitstellung von Beschäftigung für Eltern von Schulkindern Abhilfe schaffen. Es wird erwartet, dass sich durch die daraus resultierende finanzielle Stabilität die Anzahl der SchulabbrecherInnen verringert. (vgl. Kumar 2012: 132) Aufgrund der Einkommenseffekte des Programms kann dies sogar Auswirkungen auf Indiens Problem der Kinderarbeit haben. Da Kinderarbeit vor allem im Bereich der Landwirtschaft konzentriert ist, kann infolge der

Abnahme der Migration und höherer Lohntarife in diesem Sektor durch das Programm ein positiver Einfluss ausgeübt werden. (vgl. Dev 2011: 10)

Außerdem zeigt sich in einer Studie von Indira Hirway, dass der NREGA positive Wirkungen auf den Status der Bildung in den Dörfern hat. Viele Kinder im schulpflichtigen Alter müssen sich häufig an Tätigkeiten im Haushalt, wie etwa der Beschaffung von Wasser und Brennholz, beteiligen. Wenn durch die Arbeiten unter dem NREGA die Wasserversorgung gewissermaßen vor der Haustüre sichergestellt wird und Kinderbetreuungsmöglichkeiten, wie in den Richtlinien vorgegeben, bereitgestellt werden, reduziert sich die unbezahlte Arbeit von Kindern und sie können regelmäßig die Schule besuchen. (vgl. Indira Hirway zit. nach Dev 2011: 36f)

Des Weiteren gibt es Überlegungen, die Arbeiten unter dem NREGA auszuweiten. Aufgrund des Lehrermangels in manchen Gebieten Indiens wird nun angedacht, die Löhne für LehrerInnen oder für entsprechende UnterrichtshelferInnen aus dem Budget des NREGA zu bezahlen, um den SchülerInnen eine adäquate Unterrichtsqualität bieten zu können. (vgl. Kumar 2012: 137)

Aufgrund der hohen Anzahl an Arbeiten, die in den ländlichen Gebieten durchgeführt wurden, wurde die ländliche Infrastruktur erheblich verbessert (vgl. Pankaj 2012: 22). Dies lässt sich nicht nur im Zuge von Straßenbau-Arbeiten und der Verbesserung der ländlichen Anbindung beobachten, sondern auch in der Bildungsinfrastruktur, wofür in den meisten Dörfern zumeist keine ausreichenden Mittel zur Verfügung standen. Hierbei sollen neue Schulräume entstehen und Trinkwasseranlagen bereitgestellt werden. Die Infrastrukturmaßnahmen unter dem NREGA sehen auch die Errichtung von Gebäuden für die örtliche Gemeinschaft, wie etwa Räumlichkeiten für medizinische Zwecke oder Versammlungsräume vor. Diese Maßnahmen sollen im Gegensatz zu früheren Programmen auch in den kleineren Dörfern Indiens umgesetzt werden. (vgl. Hirway 2012: 56f)

Bezugnehmend auf den Gesundheitsbereich im ländlichen Indien lassen sich laut Hirway folgende Einflüsse durch die Arbeiten unter dem NREGA feststellen:

- *Die regelmäßige Verfügbarkeit von Trinkwasser schützt die Bevölkerung vor Krankheiten, die durch verunreinigtes Wasser übertragen werden und verbessert die allgemeine Gesundheit der Menschen.*
- *Der Bau von Entwässerungsanlagen verbessert die Hygiene in den Dörfern und reduziert damit das Auftreten von Krankheiten, die durch schlechte Entsorgung von Schmutzwasser entstehen.*
- *Die Errichtung von Sanitäranlagen schützt die Bevölkerung ebenso vor Krankheiten, die durch verunreinigtes Wasser übertragen werden und verbessert den allgemeinen Gesundheitszustand der Menschen.*
- *Die Reduzierung von unbezahlter schwerer Arbeit der Frauen vermindert deren Belastung und verschafft mehr Freizeit.*
- *Die Errichtung von Kinderbetreuungseinrichtungen verbessert den allgemeinen Gesundheitszustand der Kinder, indem sie in einer sauberen Umwelt nahrhafte Lebensmittel erhalten. Somit wird deren gesunde körperliche und geistige Entwicklung gefördert. (Indira Hirway zit. nach Dev 2011: 36; Übersetzung S. S.)*

Obwohl hinsichtlich des Nutzens während und nach Naturkatastrophen noch keine konkreten Zahlen und Fakten vorliegen, soll der NREGA auch hier positive Einflüsse haben. Durch die bereits weiter oben beschriebenen Arten von Arbeiten unter dem NREGA hat das Programm die Fähigkeit, bereits im Vorhinein zu einer Katastrophenrisikominderung beizutragen. Es könnte außerdem von Vorteil sein, dass bei Naturkatastrophen das Programm bereits in die örtlichen Abläufe eingebunden ist und die vorhandenen Arbeiten erweitert werden können, um rasch mit Aufräum- und Reparaturarbeiten beginnen zu können. (vgl. Jane Beesley zit. nach Oxfam International 2008: 28)

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Programm durch die resultierenden Verbesserungen in Bereichen wie der Gesundheit und Bildung einen wichtigen Beitrag

im Leben der ländlichen Bevölkerung und hier vor allem auch im Leben der Kinder leistet. (vgl. Dev 2011: 40)

6. KRITIK

Obwohl der NREGA viele positive Aspekte und Auswirkungen aufweist, gibt es nichtsdestotrotz einige Punkte, die kritisch reflektiert werden müssen. Von Seiten einiger AutorInnen wurden hierbei sowohl inhaltliche, als auch korruptionsbedingte Aspekte aufgezeigt.

6.1. Inhaltliche Kritikpunkte und Defizite

Den größten inhaltlichen Kritikpunkt bildet die Tatsache, dass die gesetzlichen Richtlinien des NREGA vorsehen, je einer Person eines Haushaltes und nicht einzelnen Personen Arbeit zu garantieren. Somit werden die Rechte der Frauen dem des jeweiligen Haushaltes untergeordnet, trotz der Vorgabe des Gesetzes, dass ein Drittel der Garantiebegünstigten Frauen sein müssen. (vgl. Singh 2011: 52)

So bedeutend die Frauenerwerbsquote auch ist, gibt es nach wie vor Hemmnisse für Frauen, am Programm teilzunehmen. Eine Arbeitsstelle anzunehmen, verursacht sowohl unter dem NREGA als auch am regulären Arbeitsmarkt Kosten, sei es in Form von Ausgaben für die Kinderbetreuung oder für Verkehrsmittel, um zur Arbeitsstelle zu gelangen. Die Richtlinien des Gesetzes schreiben zwar einige Details zur Vermeidung dieser besonders für Frauen bedeutenden Kosten vor, doch die Umsetzung erfolgt oftmals mangelhaft. Ein Beispiel dafür ist die Verfügbarkeit von ausreichenden Kinderbetreuungseinrichtungen. Den meisten Studien zufolge, ist das Programm bei der Bereitstellung von Trinkwasser und Bauhütten relativ erfolgreich, während im Bereich der Bereitstellung von Kinderbetreuungs- und Erste-Hilfe-Einrichtungen noch Aufholbedarf besteht. (vgl. Zepeda u. a. 2013: 17)

Ein weiterer Kritikpunkt am NREGA besteht darin, dass es dem Programm an Flexibilität fehlt. Die Arten der Arbeiten und Aktivitäten folgen im ganzen Land einem einheitlichen Schema, dadurch kann nur in eingeschränkter Form auf die Bedürfnisse der einzelnen Dörfer und den lokalen Kontext eingegangen werden. (vgl. Schultens

2011: 26) Andererseits sind bei der Implementierung des Programms und in seinen Auswirkungen zwischen den einzelnen Bundesstaaten gravierende Unterschiede zu beobachten. In einigen Bundesstaaten werden von den EinwohnerInnen mehr Arbeitstage und Leistungen in Anspruch genommen, als in anderen. (vgl. Pankaj 2012: 27) Ebenso weist das System, den AntragstellerInnen innerhalb von 15 Tagen *Job Cards* bereitzustellen, Mängel auf. Viele der Bundesstaaten sind nicht in der Lage, mit der Nachfrage an *Job Cards* Schritt zu halten. (vgl. Singh 2011: 55) Die geringe Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden Arbeitstage stellt in Bundesstaaten, wie dem Punjab oder in Kerala kein Problem dar, in Bundesstaaten mit einer hohen Armutsrate, wie beispielsweise in Bihar, Orissa oder in Westbengalen, jedoch zweifellos. Der Bundesstaat Rajasthan wird hierbei mit einer hohen Armutsrate gerne als positives Musterbeispiel herangezogen, da es hier gelungen ist, einen vollen Nutzen aus dem Programm zu ziehen. Die regionalen Unterschiede zu eliminieren stellt aber eine der größten Herausforderungen des Programms dar. (vgl. Pankaj 2012: 27)

Obwohl Aufklärungskampagnen über das Programm existieren, müssen diese noch weiter ausgebaut werden, denn wie sich herausgestellt hat, haben weite Teile der Landbevölkerung noch nicht ausreichend Informationen über ihre Möglichkeiten und Rechte. Oftmals fehlt es den Menschen schlicht an Zeit, sich mit dem Programm und seinen Vorteilen auseinanderzusetzen. Aber auch der Bildungsstand stellt häufig ein Hindernis dar, sich mit der Materie zu befassen, da die offiziellen Gesetzestexte und Vorschriften in einer sehr anspruchsvollen Sprache verfasst sind. (vgl. Schultens 2011: 26)

Ein ähnliches Bild zeichnet sich hinsichtlich der Transparenzbestimmungen ab. Obwohl diese in den Richtlinien genau festgelegt sind, können in der Realität Ungereimtheiten festgestellt werden. Die Studie von Haorei und Anandharajakumar, welche im Distrikt Dindigul im Bundesstaat Tamil Nadu durchgeführt wurde, zeigt, dass im Prozess der Arbeitszuteilung die Vorgaben teilweise nicht eingehalten werden. Den befragten Personen wurden zwar pauschal die Art und Anzahl der Arbeiten bekannt gegeben, jedoch wurde nicht spezifiziert, welche ArbeiterInnen diese Tätigkeiten an welchem Tag durchführen sollen. Somit kann nicht eindeutig nachvollzogen werden, ob eine

Bevorteilung bestimmter Personen stattfindet. Außerdem wurde in den Umfragen erhoben, dass die NREGA-ArbeiterInnen durchwegs bei Ansuchen um einen Arbeitsplatz keine datierte Quittung erhalten haben, anhand welcher man das Verstreichen der 15 Tage feststellen hätte können. Dies ist allerdings von besonderer Relevanz, um den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung geltend zu machen. (vgl. Haorei/Anandharajakumar 2011: 55-62)

An dieser Stelle kann aber positiv festgehalten werden, dass laut Angaben der befragten Personen alle notwendigen Unterlagen betreffend den NREGA eingesehen werden konnten. Überdies waren alle erforderlichen Aushänge an den Arbeitsstätten vorhanden. Letztlich wurden aber im Zuge der Transparenzbestimmungen und den damit verbundenen *Social Audits* nicht alle Vorgaben des NREGA erfüllt. (vgl. ebd.)

Einen weiteren Kritikpunkt bilden in den meisten Bundesstaaten die kommunalen Selbstverwaltungsapparate (PRIs), welche oftmals eine Schwachstelle bei der Umsetzung des NREGA darstellen. Neben anderen Problemen leiden sie vor allem an schwacher Institutionalisierung, geringen Förderkapazitäten und Ressourcenknappheit. Die PRIs sind allerdings ein wichtiger Bestandteil des Programms und spielen eine wichtige Rolle bei der Implementierung. Der NREGA bzw. das NREGS ist von der Leistungsfähigkeit und Effizienz dieser Institutionen abhängig, um die Ansprüche geltend machen zu können. Die PRIs werden zwar durch das Programm gestärkt, aber der Prozess ist exogen und wird die strukturellen Schwächen dieser Institutionen nicht verbessern können. (vgl. Pankaj 2012: 27)

Abschließend ist noch kritisch anzumerken, dass lediglich die ländliche Bevölkerung von dem Programm profitiert und die EinwohnerInnen von Städten keinen direkten Nutzen daraus ziehen können. Vermutlich lässt sich das NREGS aber nicht ohne Änderungen in der Projektplanung und Struktur auf die Stadtbevölkerung übertragen, da in der Stadt die Arbeiten im öffentlichen Raum tendenziell weniger arbeitsintensiv sind. Jedoch können die Programme auch in den ländlichen Gebieten nicht für einen Zeitraum von mehreren Jahren betrieben werden. Bereits in Gebieten mit einer gut entwickelten ländlichen Infrastruktur gibt es Schwierigkeiten in der Schaffung von

freien Flächen für das Gemeinschaftsgut und auf Bewässerungsflächen gibt es wenig Handlungsspielraum, um die Arbeit auf dem Land von einzelnen Bäuerinnen und Bauern fortzuführen. (vgl. Pankaj 2012: 28)

6.2. Korruption

Korruption ist in Indien seit langem ein Problem. Bereits von 1947 bis zur wirtschaftlichen Öffnung 1991 stellte Korruption ein großes Problem dar, was aber durch die hohe staatliche Kontrolle beschränkt wurde. Im Zeitraum von 1999 bis 2010 ist Indien auf der Länderrangliste von *Transparency International* vom 72. Platz auf den 87. Platz von insgesamt 187 Ländern abgerutscht. (vgl. Neff/Schöttli 2011: 3f)

Als „größte Demokratie der Welt“ ist Indien föderalistisch und pluralistisch, die Presse ist frei, die Justiz unabhängig. Die Menschen machen von ihrem Versammlungs- und Demonstrationsrecht ausgiebig Gebrauch, die Zivilgesellschaft erkämpfte ein Informationsfreiheitsgesetz, und korrupte Politiker werden abgewählt. Trotzdem bekommt das Land die Korruption nicht in den Griff.

(Hansen 2012: 94)

Trotz der zahlreichen Mechanismen (z.B. *Social Audits*), die in den Richtlinien des NREGA installiert wurden, um der Korruption entgegenzuwirken, wurden diverse Korruptionsfälle aufgedeckt. Folgendes Beispiel soll einen jener Fälle illustrieren: Shankar und Gaiha zufolge haben VerwaltungsbeamtenInnen in einigen Distrikten Bank- bzw. Postdaten von NREGA-ArbeiterInnen dazu verwendet, um sich selbst zusätzliche nicht geleistete Tage auszuzahlen. Diese wurden durch die VerwaltungsbeamtenInnen bei der Bank direkt abgeholt, wobei der oder die Bankangestellte noch einen Teil des unrechtmäßig erworbenen Geldes als Obolus für das Stillschweigen erhalten hat. Auf diese Weise konnte trotz der vorschriftsmäßigen Arbeit der NREGA-ArbeiterInnen ein Teil des Geldes für nicht geleistete Tätigkeiten abgezweigt werden. Fälle, in denen die ArbeiterInnen zwar den korrekten Tagessatz erhalten, jedoch mehr Arbeitstage ausbezahlt bekommen haben, kommen immer wieder vor. (vgl. Shankar/Gaiha 2013: 162) Somit bleibt die Frage offen, wie viel der ausbezahlten Gelder bzw. auch der durchgeführten oder de facto nur zum Schein durchgeführten Arbeiten der ärmeren Bevölkerung wirklich zu Gute kommen.

Im Zusammenhang mit dem NREGA ist festzustellen, dass besonders Programme zur Armutsbekämpfung in der lokalen Verwaltungsebene von Korruption gefährdet sind (vgl. ebd: 3). Aufgrund der hohen AnalphabetInnenrate und oftmals fehlender medialer Verbreitung mangelt es den beteiligten ArbeiterInnen an Informationen über die Programme. Somit sind den betroffenen Personen Informationen über ihre Rechte im Rahmen des Programms und auch über die ihnen zustehenden Einkünfte, sowie Informationen über die Existenz des Programms, nicht zugänglich. Obwohl beim NREGA großer Wert auf die örtliche Einbindung von Kontrollsystemen gelegt wurde, kann es durch die fehlende Information und damit einhergehende fehlende Überwachung der Allgemeinheit vermehrt zu Korruptionsfällen kommen. (vgl. Shankar/Gaiha/Jha 2010: 2)

7. POTENZIAL DES GESETZES

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln angedeutet, hat das Programm in vielen Bereichen das Potenzial, Veränderungen herbeizuführen. *Der National Rural Employment Guarantee Act* bzw. das *National Rural Employment Guarantee Scheme* stellt dabei eine wichtige Strategie im wirtschaftlichen Kontext der globalen Wirtschaftskrise und der nationalen Konjunkturabschwächung Indiens dar, wo die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage eine große Aufgabe der Regierung bedeutet (vgl. Singh 2011: 54). Singh zufolge ist „*eine Finanzpolitik, die ungelernten ArbeiterInnen in den ländlichen Gebieten ein unmittelbar höheres Lohneinkommen bietet, wahrscheinlich viel effektiver bei der Steigerung des Volkseinkommens, als andere Formen von öffentlichen Ausgaben.*“ (Singh 2011: 54; Übersetzung S. S.)

Im Rahmen des NREGA wird mittels gezielter Investitionen die Lebensgrundlage der ärmeren Bevölkerung verbessert, womit ein nachhaltiger Zugang zu wesentlichen Ressourcen geschaffen werden soll. Da Armut auf einem fehlenden oder mangelnden Zugang zu dauerhaften Lebensgrundlagen beruht, kann die ärmere Bevölkerung durch die Investitionen, sowohl vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren als auch dazu beitragen. Die Gelder im Rahmen des NREGA können anfänglich für die Sicherstellung der Wasserversorgung in ländlichen Gebieten und später für weiterführende grundlegende Investitionen verwendet werden. Dadurch kann der Grundstein für ein nachhaltiges Wachstum gelegt werden und zukünftig die Anzahl der BürgerInnen, welche von den im Rahmen des NREGA zur Verfügung gestellten Arbeitstagen abhängig sind, reduziert werden. (vgl. Ambasta 2012: 338)

Laut Singh ist das große Potenzial bereits in Form der begeisterten Reaktionen der einheimischen Bevölkerung, der Landlosen, der ArbeiterInnen, der Kleinstbäuerinnen und -bauern sichtbar geworden, insbesondere in jenen Regionen, wo die Information über das Programm ausreichend verbreitet wurde. (vgl. Singh 2011: 54)

Although there is considerable lag in meeting the set target, the fact that the NREGA has been able to provide jobs and employment to millions of households, especially those who are poor. Many analysts feel the programme is boosting the purchasing power of the rural poor and it has led to a stable income for the rural population. The most eligible rural families that the NREGA hope to benefit are those of the landless-labour as well as the small and marginal farmers.

(Singh 2011: 55)

Trotz aller Schwierigkeiten bei der Implementierung, gibt es eine reelle Aussicht auf ein erfolgreiches Programm. Diese ergibt sich, so Pankaj, aus folgenden Entwicklungen:

- *Das Recht auf Arbeit hat sich in den Köpfen der einfachen Menschen am Land eingebettet.*
- *Ein vorbildlicher politischer Konsens stützt das Programm.*
- *Die Zivilgesellschaft drängt auf die Realisierung ihrer Ansprüche.*
- *Regionale Institutionen haben bereits begonnen, auf die Nachfrage zu reagieren.*

(Pankaj 2012: 28; Übersetzung S. S.)

Banerjee und Duflo zufolge,

[...] brauchen Menschen ein Gefühl der Sicherheit und Stabilität, um auf längere Sicht planen zu können. Menschen, die keine wesentlichen Verbesserungen in ihrer zukünftigen Lebensqualität erkennen können, entscheiden sich unter Umständen dafür, es gar nicht erst zu versuchen, und bleiben demzufolge dort, wo sie sind, stehen.

(Banerjee/Duflo 2012: 297)

Der NREGA hat das Potenzial, genau jene Sicherheit für die Menschen im ländlichen Indien zu gewährleisten, indem es den Menschen auch in saisonal bedingt schwierigen Perioden des Jahres ein sicheres Einkommen bieten kann.

Zusammenfassend hat der NREGA ein großes Potenzial, um die Kluft zwischen dem ländlichen und städtischen Indien zu überwinden und die Verteilungsgerechtigkeit allgemein zu verbessern. Beträchtliche Veränderungen hinsichtlich der ländlichen Entwicklung sind absehbar, wie beispielsweise die Verbesserung der Infrastruktur und die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität. Vor allem aber bietet es den Menschen am Land ein stabiles Einkommen. (vgl. Jacob 2008: 22)

8. CONCLUSIO

Durch die Einführung des NREGA im Jahre 2005 und der darauf folgenden Ratifizierung in allen indischen Bundesstaaten bis 2008, wurde das weltweit größte Beschäftigungsprogramm umgesetzt (vgl. Ambasta 2012: 338). Nur wenige Armutsbekämpfungsprogramme haben in jüngster Zeit, sowohl international als auch in Indien, derartiges Aufsehen erregt wie der *National Rural Employment Guarantee Act*.

Das Gesetz bzw. das Programm ist in seiner Konzeption, im Vergleich zu früheren Beschäftigungsprogrammen der Regierung von Grund auf anders, da es Beschäftigung als ein Recht ansieht und nachfrageorientiert ausgerichtet ist. Darüber hinaus setzt der NREGA verstärkt auf die BürgerInnenbeteiligung bei der Planung und Überwachung des Programms und dies in einer Form, die zuvor nicht gängig war.

Die Regierung Indiens unternimmt derzeit mit solchen rechtebasierten Programmen einen Strategiewechsel in der Armutsbekämpfung. Neben dem Recht auf Arbeit durch den NREGA wurde vor kurzer Zeit auch das Recht auf Schulbildung als Grundrecht in der indischen Verfassung verankert. Anstelle der Fokussierung auf kostspielige Beihilfen versucht die indische Regierung nun durch „Hilfe zur Selbsthilfe“ der ärmeren Bevölkerung das Recht auf Unterstützung zuzusichern. (vgl. Hörig 2010: 17) In einer breiteren Perspektive betrachtet, signalisiert der NREGA durch die demokratische Entschlossenheit der Regierung, für die ärmere Landbevölkerung eine Existenzgrundlage zu schaffen, eine mögliche Umgestaltung der staatlichen Prioritäten in Indien. Demnach kann mittels der progressiven Gesetzgebung und der damit einhergehenden Einbeziehung bisher benachteiligter Bevölkerungsgruppen der NREGA dabei helfen, das Vertrauen der Bevölkerung an die Legislative zurückzugewinnen. (vgl. Jandu o. J.: 11)

Aufgrund der derzeitigen Datengrundlage kann meine Annahme, dass durch die Einführung des Gesetzes die Armut in Indien vermindert wurde, nicht eindeutig bestätigt oder falsifiziert werden, auch wenn einige Autoren bereits von einer durch das Programm entstandenen Armutsreduzierung sprechen. Etwas vorsichtiger räumt Bhupal

dem NREGA durchaus Potenzial ein, die arme Bevölkerung zu erreichen, hält aber gleichzeitig fest, dass noch weitreichendere Unternehmungen von Nöten sind, um von einer Beseitigung der Armut durch den NREGA sprechen zu können (vgl. Bhupal 2012: 27).

Im Rahmen der Arbeit hat sich herausgestellt, dass armutsreduzierende Wirkungen durch das Gesetz bestätigt werden können und der NREGA nicht zuletzt wegen der zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze die ärmere Landbevölkerung durchaus erreicht. Und dies, obwohl die Wirksamkeit des NREGA in der Armutsbekämpfung in den einzelnen Bundesstaaten und Dörfern stark variiert und vom jeweiligen regionalen Kontext abhängig ist. Durchschnittlich generieren indische Haushalte in den ländlichen Gebieten inzwischen 25 % ihres Einkommens durch den NREGA. Dass armutsbetroffene Menschen zweifellos vom Programm profitieren können, lässt sich vor allem an den Partizipationsraten der marginalisierten Bevölkerungsgruppen ableiten. So liegt der Anteil der teilnehmenden Frauen bei 52,13 % und der jener der „niedrigeren Kasten“ und „registrierten Stämme“ im Jahr 2012/2013 bei insgesamt 38,23 %.¹⁵ In diesem Sinne, kann festgestellt werden, dass die Unterstützung bei den zuvor in den Richtlinien festgelegten Zielgruppen ankommt. Das Programm findet besonders unter den Frauen großen Zuspruch und hat sich in Indien bereits als ein Werkzeug für Empowerment etabliert. Im Verhältnis zu den Beschäftigungszahlen des regulären Arbeitsmarkts, wo der Frauenanteil in etwa bei 33 % liegt, nimmt mittlerweile ein deutlich höherer Anteil der Frauen am NREGA teil.

Trotz der zahlreichen positiven Effekte des Programms, welche sich vor allem im Bereich der Landwirtschaft und in der Lohnentwicklung feststellen lassen, ist das Beschäftigungsprogramm dennoch zum aktuellen Zeitpunkt noch von diversen Defiziten bei der Implementierung gekennzeichnet. Um das Programm effektiver gestalten zu können, so Ambasta, sollte der Fokus auf Dezentralisierung und basisdemokratische Entwicklung gelegt werden. Um eine basisdemokratische Ausrichtung und die damit verbundene Konzentration auf die örtliche Regierung zu gewährleisten, muss die Mobilisierung und Teilnahme der örtlichen Bevölkerung an den

¹⁵ siehe Tabelle 2

Versammlungen und Überprüfungen der NREGA-Arbeiten gefördert werden. (vgl. Ambasta 2012: 364) Die Gesetzgebung selbst führt demzufolge nicht automatisch zu Beschäftigung. Die Menschen müssen stärker über ihre Rechte informiert werden.

Obwohl der Bekämpfung der Armut im ländlichen Indien noch ein langer und beschwerlicher Weg bevorsteht, ist meiner Ansicht nach durch die Einführung des NREGA der Grundstein für eine positive Entwicklung auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung gelegt worden. Dadurch, dass die BürgerInnen in die Entscheidungsprozesse und Abläufe der Überwachung des Programms eingebunden sind, sollte es möglich sein, mit der Implementierung des Gesetzes in naher Zukunft voranzuschreiten.

9. BIBLIOGRAPHIE

Bücher

Banerjee, Abhijit V./Duflo, Esther (2012): Poor Economics. Ein Plädoyer für ein neues Verständnis von Armut. München: Albrecht Knaus Verlag

Bofinger, Peter (2007): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten. 2., aktualisierte Auflage. München: Pearson Education Deutschland

Fields, Gary S. (2012): Working Hard, Working Poor. A Global Journey. New York: Oxford University Press

Haorei, Well/Anandharajakumar P. (2011): Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS). Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG

Jäger, Johannes/Springler, Elisabeth (2012): Ökonomie der Internationalen Entwicklung. Eine kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Wien: Mandelbaum Verlag

Kalirajan,Kaliappa/Shand, Richard T./Bhide, Shashanka (2010): Strategies for Achieving Sustained High Economic Growth. The Case of Indian States. New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd

Kumar, Vijay (2012): India At The Crossroads. Creating Jobs for one Billion People. Leipzig: CreateSpace Independent Publishing Platform

Nagaraj, Nareppa/Harish, B. G. (2012): An Economic Impact Analysis of MGNREGA. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG

Rothermund, Dietmar (2008): Indien. Aufstieg einer asiatischen Weltmacht. München: Verlag C. H. Beck

Shankar, Shylashri/Gaiha, Raghav (2013): Battling Corruption. Has NREGA Reached India's Rural Poor? New Delhi: Oxford University Press

Singh, Harinam (2011): Rural Development and Poverty Reduction in India. Trends, Status and Outlook. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller GmbH & Co. KG

Sinha, Pratap (2011): Contribution of NREGA to the Reduction of Poverty in Bihar, India? Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG

Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München Wien: Carl Hanser Verlag

Vanitha, S. M./Srikantha Murthy, P. S./Chandrakanth M. G. (2012): MGNREGA of India – World's largest employment guarantee programme. An economic study conducted in Mysore District of Karnataka State in Southern India. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG

Aufsätze in Sammelwerken

Ambasta, Pramathesh (2012): MGNREGA and Rural Governance Reform: Growth with Inclusion through Panchayats. In: Pankaj, Ashok K. (Hg.): Right to Work and Rural India. Working of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS). New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 335-368.

Pankaj, Ashok K. (2012): Guaranteeing Right to Work in Rural India. Context, Issues and Policies. In: Pankaj, Ashok K. (Hg.): Right to Work and Rural India. Working of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS). New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 3-44.

Haque, T. (2012): MGNREGS and its Effects on Agriculture: Exploring Linkages. In: Pankaj, Ashok K. (Hg.): Right to Work and Rural India. Working of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS). New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 226-245.

Halim, Ujjaini (2009): Recht auf Nahrung in Indien. Zu viel versprochen – zu wenig gehalten. In: Patnaik, Utsa: Unbequeme Wahrheiten. Hunger und Armut in Indien. Heidelberg: Draupadi Verlag, 9-19.

Hirway, Indira (2012): A Component of Full-employment Strategy for India. In: Pankaj, Ashok K. (Hg.): Right to Work and Rural India. Working of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS). New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 47-71.

Reddy, D. Narshimha (2012): MGNREGS and Indian Agriculture: Opportunities and Challenges. In: Pankaj, Ashok K. (Hg.): Right to Work and Rural India. Working of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS). New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 246-272.

Zeitschriften

Bhupal, D. S. (2012): Indian experience of sustainable and inclusive economic growth – an evaluation of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme. In: Review of Applied Socio- Economic Research, Volume 3, Issue 1, 22-34.

Ehmke, Ellen (2011): Indien: Arbeit für alle? Das größte Beschäftigungsprogramm der Welt. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, No. 8, 81-88.

Hansen, Sven (2012): Indiens verzögerter Aufbruch. In: Le Monde diplomatique/taz Verlags- und Vertriebs GmbH, Berlin, 94-95.

Hörig, Rainer (2010): 100 Tage Arbeit. In: Edition Le Monde diplomatique, No. 7, 14-17.

Imhasly, Bernard (2008): Ein reiches Land mit armen Menschen. In: APuZ, No. 22, 13-19.

Pankaj, Ashok K./Tankha, Rukmini (2010): Empowerment Effects of the NREGS on Women Workers: A Study in Four States. In: Economic and Political Weekly 44, No. 30, (July 24), 45-55.

Hochschulschriften

Grabherr, Irene/Rothensteiner, Markus (2005): Armut und Armutsbekämpfung in Süd-, Südost-, und Ostasien: Dimensionen, Strategien, Resultate. Studienarbeit, GRIN Verlag.

Krebs, Vanessa (2009): „Indien 2004 – Von der Hindutva zum Säkularismus?“ Diplomarbeit, Universität Wien.

Nielen, Jochen (2000): Das Leitbild des Laisser-faire in der Politischen Ökonomie von Smith bis Keynes, dargestellt anhand der Hauptwerke von Smith, Malthus, Ricardo, Mill, Marshall und Keynes. Dissertation, Universität Bonn.

Internet

Dev, S. Mahendra (2011): NREGA and Child Well-being. IHD – UNICEF Working Paper Series No. 10. http://www.ihdindia.org/IHD-Unicefwp-PDF/IHD-UNICEF%20WP%209%20mahendradev_new%20%281%29.pdf [Letzter Zugriff: 29.12.2013]

Dutta, Puja/Murgai, Rinku/Ravallion, Martin/Van de Walle, Dominique (2012): Does India's Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment? World Bank Policy Research Working Paper 6003. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6003> [Letzter Zugriff: 09.01.2014]

Jacob, Naomi (2008): The Impact of NREGA on Rural-Urban Migration: Field survey of Villupuram District, Tamil Nadu. Centre for Civil Society Working Paper No. 202. <http://knowledge.nrega.net/653/1/NREGA-Paper-202.pdf> [Letzter Zugriff: 28.12.2013]

Jandu, Navjyoti (o. J.): Employment Guarantee and Women's Empowerment in Rural India. http://www.righttofoodindia.org/data/navjyoti08_employment_guarantee_and_women%27s_empowerment.pdf [Letzter Zugriff: 30.12.2013]

Kaboub, Fadhel (2007): Employment Guarantee Program: A Survey of Theories and Policy Experiences. The Levy Economics Institute, Working Paper No. 498. http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_498.pdf [Letzter Zugriff: 08.01.2014]

KPMG (2012): Impact of MGNREGS wage employment programme on the agricultural farmers in Andhra Pradesh. Draft Report. <http://nrega.ap.gov.in/Nregs/LoadDocument?docName=GovtDocs%5CImpact%20on%20Agriculture.pdf> [Letzter Zugriff: 02.01.2014]

Kumar, ND Shiva (2013): Unemployment rate increases in India. In: The Times of India, 23. Juni. http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-06-23/india/40146190_1_urban-india-urban-women-rural-women [Letzter Zugriff: 18.12.2013]

Ministry of Law and Justice – GOI (2005): The National Rural Employment Guarantee ACT, 2005. No. 42 of 2005. <http://nrega.nic.in/rajaswa.pdf> [Letzter Zugriff: 30.12.2013]

Ministry of Rural Development – GOI (o. J.): Annual Report 2012-13.
http://rural.nic.in/sites/downloads/annual-report/MoRDEnglish_AR2012_13.pdf
[Letzter Zugriff: 31.12.2013]

Ministry of Rural Development – GOI (2013): Mahatma Gandhi National Rural
Employment Guarantee Act, 2005 (Mahatma Gandhi NREGA). Operational Guidelines
2013, 4th Edition.
http://nrega.nic.in/netnrega/WriteReaddata/Circulars/Operational_guidelines_4thEdition_eng_2013.pdf [Letzter Zugriff: 04.01.2014]

Neff, Daniel/Schöttli, Jivanta (2011): Korruption in Indien – Anzeichen für einen
Wandel zum Besseren? In: GIGA Focus Asien, 04/2011.
http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_asien_1104.pdf [Letzter
Zugriff: 07.01.2014]

New Trade Union Initiative (2006): Handbook on Rural Workers Rights
under the National Rural Employment Guarantee Act.
http://ntui.org.in/files/reports/NREGA_Handbook.pdf [Letzter Zugriff: 12.12.2013]

NREGA (o. J.): The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act
2005. <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx> [Letzter Zugriff: 10.01.2014]

Reddy, D. Narasimha/Upendranadh, C. (2010): National Rural Employment Guarantee:
Issues, Concerns and Prospects. Oxfam India working papers series V.
<http://www.oxfamindia.org/sites/default/files/V.%20National%20Rural%20Employment%20Guarantee-Issues,%20Concerns%20and%20Prospects.pdf> [Letzter
Zugriff: 03.01.2014]

Oxfam International (2008): Rethinking Disasters. Why death and destruction is not
nature's fault but human failure.
<http://oxfamilibrary.openrepository.com/oxfam/bitstream/10546/126069/1/rethinking-disasters-human-failure-010408-en.pdf> [Letzter Zugriff: 05.01.2014]

Right to Food Campaign (2007): Employment Guarantee Act. A Primer. Second Edition. http://righttofoodindia.org/data/ega_english.pdf [Letzter Zugriff: 28.12.2013]

Schultens, René (2011): „Unity - Democracy - Militancy“. Eine Kurzstudie über den indischen Gewerkschaftsdachverband New Trade Union Initiative. In: Thought Factory 02, RLS South Asia Working Paper Series Berlin / Delhi. http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/thfac-02_2011_SCHULTENS_R_NTUI_web.pdf [Letzter Zugriff: 22.11.2013]

Shankar, Shylashri/Gaiha, Raghav/Jha, Raghbendra (2010): Information and Corruption: The National Rural Employment Guarantee Scheme in India. ASARC Working Paper 2010/02. 29.01.2010. http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/shankar_gaiha_jha.pdf [Letzter Zugriff: 07.01.2014]

UNDP – United Nations Development Programme (2012): Multidimensional Poverty Index. <https://data.undp.org/dataset/Table-5-Multidimensional-Poverty-Index/7p2z-5b33> [Letzter Zugriff: 07.01.2014]

Vereinte Nationen (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution der Generalversammlung 217 A (III), 10.12.1948. <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/allgemeineerklaerungdermenschenrechte.pdf> [Letzter Zugriff: 07.01.2014]

Zepeda, Eduardo/McDonald, Scott/Panda, Manoy/Kumar, Ganesh/Sapkota, Chandan (2013): Employing India. Guaranteeing Jobs for the Rural Poor. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive_development/employing-india--guaranteeing-jobs-for-the-rural-poor.html [Letzter Zugriff: 05.01.2014]

10. ANHANG

10.1. Abstract

Poverty Reduction is still one of the biggest challenges in many parts of the world, which communities and especially governments of developing countries have to face. Particularly in rural India there is an urgent need for action to combat the high number of people living in poverty. Despite the economic boom of recent years the rural population of India could not benefit sufficiently from the growth due to the continuing economical disparities and social inequalities. By introducing the so called National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) in 2005, the Indian government tries to take on this issue by counteracting the context of public employment procurement of poverty in the countryside and improving the living conditions of the rural population. The NREGA or its operational component in the form of the National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS) is until now the world's largest employment program of its kind. In its conception the law represents significant differences compared with previous poverty alleviation programs by the government. The most important aspect in this regard is the legal undertaking by the Indian state to guarantee 100 days of employment to one adult family member of a household in terms of manual work. Through the Employment Act, the rural residents can therefore even receive an income in low-yielding periods and uncertain economic times of the year.

In order to investigate how the NREGA helps to reduce rural poverty, this thesis focuses on a data analysis regarding the law based implementation. Further on it elaborates which groups of people particularly benefit from the program. Promising effects of the program are thereby listed, especially in the field of agriculture and wage developments in India. Also issues such as corruption and deficiencies pertaining the employment program are part of the analysis.

10.2. Zusammenfassung

Armutsbekämpfung stellt in weiten Teilen der Erde nach wie vor eine der größten Herausforderungen der Weltgemeinschaft, und hier insbesondere für Regierungen von Entwicklungsländern, dar. Vornehmlich in den ländlichen Regionen Indiens besteht dringender Handlungsbedarf, um der hohen Anzahl der in Armut lebenden Menschen entgegenzuwirken. Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs der letzten Jahre, konnte aufgrund der weiterhin bestehenden ökonomischen Entwicklungsunterschiede und der sozialen Ungleichheiten die Landbevölkerung Indiens nur wenig an diesen Erfolgen teilhaben. Mit dem im Jahr 2005 eingeführtem Gesetz namens *National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA) versucht die indische Regierung sich diesem Problem anzunehmen, indem sie, im Rahmen von staatlicher Arbeitsbeschaffung, der Armut am Land entgegenwirkt und die Lebensbedingungen der ruralen Bevölkerung verbessert. Der NREGA bzw. dessen operativer Bestandteil in Form des *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS) stellt bislang weltweit das größte Beschäftigungsprogramm seiner Art dar. Das Gesetz weist in seiner Konzeptionierung deutliche Unterschiede im Vergleich zu früheren Armutsbekämpfungsprogrammen der Regierung auf. Den bedeutendsten Aspekt bildet hierbei die rechtliche Zusicherung des indischen Staates, je einem erwachsenen Familienmitglied eines Haushaltes 100 Tage Beschäftigung in Form von handwerklichen Tätigkeiten zu garantieren. Durch das Beschäftigungsgesetz können sich die ländlichen BewohnerInnen auch in ertragsarmen Perioden und wirtschaftlich schwächeren Zeiten des Jahres darauf verlassen, über ein gesichertes Einkommen zu verfügen.

Um zu untersuchen, inwiefern der NREGA zur Bekämpfung der ländlichen Armut beiträgt oder beigetragen hat, wurde im Rahmen der vorliegenden Diplomarbeit anhand einer Datenanalyse die Implementierung des Gesetzes beleuchtet und in weiterer Folge herausgearbeitet, welche Personengruppen besonders vom Programm profitieren.

Vielversprechende Auswirkungen des Programms werden dabei vor allem im Bereich der Landwirtschaft und in der Lohnentwicklung Indiens sichtbar. Im Zuge der Analysen rund um das Beschäftigungsprogramm sollen aber etwaige Defizite und Korruptionsfälle nicht außer Betracht gelassen werden.

10.3. Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
GOI	Government of India
GP	Gram Panchayat
MEGS	Maharashtra Employment Guarantee Scheme
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act
NREGS	National Rural Employment Guarantee Scheme
PRIs	Panchayati Raj Institutionen
Rs.	Indische Rupie (Währungseinheit in Indien)
SC	Scheduled Caste
ST	Scheduled Tribe
UPA	United Progressive Alliance

10.4. Lebenslauf

SANDRA SKERLAN

Geboren am 13. Juli 1986 in Kirchdorf/Krems, OÖ

Ausbildung

Sept. 2010	Summer School „Understanding India“, Jawaharlal Nehru Universität, Neu Dehli/Indien
Seit Okt. 2005	Studium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien
2000 – 2005	HLW für wirtschaftliche Berufe, Steyr/OÖ Schwerpunkt: Fremdsprachen und Wirtschaft
1996 – 2000	Katholische Privathauptschule Rudigier, Steyr/OÖ
1992 – 1996	Volksschule, Steinbach an der Steyr/OÖ

Berufserfahrung

Seit Okt. 2011	Assistentin der Geschäftsführung des Samariterbundes Wien
Juli 2010	International Aids Conference, Wien (Volunteer)
2006 – 2010	Ordinationsassistentin in der Praxis MR Dr. med. univ. Robert Lindner, Wien
2003	12-wöchiges Praktikum im Hotel Schmidt, Mörbisch/Bgld.
2002, 2004 – 2006	jeweils ein 4-wöchiges Ferialpraktikum im Altenheim Grünburg