

Probleme der Bevölkerung und Bevölkerungsstruktur und der Nahrungsmittelversorgung in Bangladesh¹

BRIGITTE JANIK / LUC BIGLER / PETER WIRTH

Summary

This study is concerned with the quantitative and qualitative aspects of Bangladesh's population problem: its extent, its causes, the changes in population density and the age distribution, the integration of the growing population in the economic and social system. Closely related are unemployment and the migration from rural to urban areas, as well as deficiencies in the educational system. It is demonstrated that in lack of development efforts during the last decades the economic and social system remained passively against the growing population. This resulted in a continuous deterioration of living conditions as health, nutrition and housing.

Food supply for the growing population and especially the governmental short-term plan to increase foodgrain production with the aim to attain self-sufficiency is discussed in the last part of the paper. Of course, self-sufficiency depends both on supply and demand factors. In this view it is shown that a policy which is only production-oriented is inadequate, and that regarding the many interdependences between economic, social and institutional factors a broad, long-term planning policy is wanted.

I. Einleitung

Zyklone, Überschwemmungen und Hungerkatastrophen bilden eine ständige Bedrohung für die Überlebenschancen der bengalischen Bevölkerung. Im Herbst 1974 überschwemmten die Flüsse erneut die Hälfte der Anbaufläche Bangladeshs, wobei wiederum Tausende von Menschen den Tod fanden oder nun erwarten, nachdem gleichzeitig große Teile der Ernte zerstört wurden. Es wird geschätzt, daß sich das Jahresdefizit an Nahrungsmitteln hierdurch von 1,7 Mio. Tonnen auf 3 Mio. Tonnen nahezu verdoppelt hat. Die regelmäßigen „Naturkatastrophen“ machen jedoch nur einen Teil der fundamentalen Probleme aus, mit denen der junge Staat zu kämpfen hat, denn Bangladesh ist nicht nur eines der ärmsten, sondern auch eines der benachteiligsten Länder der Welt: das Land weist fast alle Merkmale auf, die in Typologien unterentwickelter Länder aufgeführt werden. Diese betreffen nicht nur die natürlichen und klimatischen Bedingungen des Landes, die nun erneut im Mittelpunkt der Diskussion standen, sondern insbesondere auch die sozioökonomischen Gegebenheiten, wie auch das kulturelle und poli-

¹ Teil einer Studie, die den Titel trägt „Neue Wege für Bangladesh – Sozio-ökonomische Analyse der Entwicklungsaufgaben und -möglichkeiten des neuen Staates“ von K. William Kapp, Luc Bigler, Brigitte Janik und Peter Wirth, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Basel, veröffentlicht vom Institut für Asienkunde, Hamburg, 1974. Der vorliegende Artikel wurde auf der Basis der Studie von Brigitte Janik vorbereitet und mit einer neuen Einleitung versehen.

tische Erbe des jungen Staates. Die durch die Unabhängigkeit geschaffene politische Basis für entwicklungspolitische Bemühungen wurde bisher nicht für Veränderungen der entwicklungshemmenden Verhältnisse und Strukturen genutzt, weshalb sich der Verarmungsprozeß in Bangladesh seit der Unabhängigkeit kontinuierlich fortgesetzt hat.

Bangladesh ist eines der am dichtesten bevölkerten Länder der Welt, das nach wie vor ein Bevölkerungswachstum von mehr als drei Prozent jährlich aufweist. Die somit immer noch zunehmende Bevölkerungsdichte und die sich damit ständig verschlechternde Mensch-Boden-Rate stellen eine erhebliche Belastung des wirtschaftlich schwachen Landes dar. Dies um so mehr, als die Wirtschaftsstruktur in den vergangenen Jahrzehnten den Anforderungen einer rasch wachsenden Bevölkerung nicht angepaßt wurde. Eine traditionelle Landwirtschaft, wo zunehmend parzellierte Böden mit traditionellen Produktionsmethoden bearbeitet werden, stellt trotz ihrer geringen Produktivität immer noch den größten Beitrag zum Bruttosozialprodukt. Schon seit Jahren kann sie aber eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln nicht mehr gewährleisten. Die ungünstigen klimatischen Bedingungen mit Zyklonen und Überschwemmungen im Sommer und Dürre im Winter vernichten zudem regelmäßig einen Teil der Ernte, obgleich bei entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen und dem Einsatz technischer Hilfsmittel (Flutkontrolle und Bewässerung) drei regelmäßige Ernten pro Jahr möglich wären. Zunehmende Unterernährung und Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung sind die Folgen dieser unzureichenden Versorgungslage.

Zudem kann die Landwirtschaft für den großen Bevölkerungszuwachs keine Beschäftigungsmöglichkeiten mehr bieten. Die Zahl der Arbeitslosen und unproduktiv Beschäftigten steigt ständig an, insbesondere da der industrielle Sektor von äußerst geringem Umfang ist und über keine entsprechende Absorptionsfähigkeit verfügt. Probleme der Verslummung der Städte nehmen so an Bedeutung zu. Die Sozialstruktur auf dem Lande ist durch Abhängigkeit der Kleinbauern und Pächter (der größten Bevölkerungsgruppe des Landes) von den Landbesitzern und Kreditgebern gekennzeichnet, die ihr Vermögen meist nicht für entwicklungswirksame Investitionen verwenden. Die derzeitigen Bodenbesitzverhältnisse, die traditionellen Kredit- und Vermarktungssysteme hemmen eine Entwicklung ebenso wie die traditionellen Denk- und Verhaltensweisen der Bevölkerung. Vom Erziehungs- und Ausbildungswesen können keine Entwicklungsimpulse erwartet werden, da Lehrer ebenso fehlen wie schulische Einrichtungen. Eine völlig unzureichende Ausstattung kennzeichnet auch die anderen Infrastrukturbereiche: das Gesundheitswesen, das Energie- und Verkehrssystem und insbesondere das Bewässerungs- und Flutkontrollsystem, weshalb künftige „Naturkatastrophen“ mit Sicherheit prognostiziert werden können. Von den negativen Wirkungen dieser Situation sind insbesondere die landlosen Bevölkerungsgruppen betroffen, für die das reine Überleben zum kaum lösbaren Problem wird.

Im folgenden sollen die Probleme der Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur, des Erziehungs- und Gesundheitswesens ausführlich dargestellt werden, um dann die Frage nach den Möglichkeiten der Existenzsicherung der Bevölkerung hinsichtlich der Nahrungsmittelversorgung aufwerfen zu können. In welchem Sinne und mit welchen Vorbehalten kann die Selbstversorgung Bangladeshs mit Nah-

rungsmitteln – von der Regierung als Ziel formuliert – ein sinnvolles Entwicklungsziel und ein Orientierungspunkt für eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie sein?

II. Probleme der Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur, des Erziehungs- und Gesundheitswesens

Die folgende Analyse der Bevölkerungsstruktur, des Bevölkerungswachstums und der sich daraus ergebenden Arbeits- und Lebensbedingungen soll sowohl die bestehenden Versorgungsprobleme in Bangladesh umreißen als auch aufzeigen, inwiefern die gegebenen sozioökonomischen Strukturen den Menschen als Produzenten einer ausreichenden Güterversorgung negativ beeinflussen. Sie will nachweisen, inwiefern die charakteristischen quantitativen und qualitativen Merkmale der Bevölkerungsstruktur eine mögliche Entwicklung hemmen und so den Verarmungsprozeß Bangladeshs perpetuieren.

1. Die demographische Entwicklung

„The whole countryside except what is actually required for residential purposes has been brought under cultivation and the cultivators have no need to herd together for protection . . . In these circumstances, it is not surprising to find the homesteads scattered over the whole face of the countryside. Each cultivator has selected a suitable spot for a homestead on his own land, dug a tank or made untidy irregular excavations to obtain earth to raise a site and build a house on it. When the family grows too big for the homestead, or quarrels ensue, one of the brothers will make a new homestead . . .“² Diese Beschreibung aus dem Jahre 1921 ist heute insofern noch zutreffend, als immer noch 95 Prozent der Bevölkerung auf dem Lande leben und rund 80 Prozent ihren Lebensunterhalt direkt aus landwirtschaftlicher Tätigkeit bestreiten und die Produktionsweise sich ebenfalls kaum verändert haben dürfte. Tatsächlich hat sich die Situation jedoch seit 1921 grundlegend geändert: während die Bevölkerung 1921 33 Mio. ausmachte, handelt es sich heute um rund 75 Mio. Menschen auf einem Gebiet von 142 800 km². Dies entspricht einem Anstieg der Bevölkerungsdichte von 230 auf 530 Menschen pro km². Sieht man von dem Gebiet des äußerst dünn besiedelten Chittagong Hill Tract mit seinen 12 800 km² ab, so ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von durchschnittlich 580 Menschen pro km², wobei die Distrikte Dacca, Comilla und Noakhali – die fruchtbarsten Reisgebiete Bangladeshs – eine weit höhere Bevölkerungsdichte aufweisen.

Das Bild des Bevölkerungswachstums in Bangladesh zeigt den für Entwicklungsländer typischen Trend eines steilen Anstiegs der Bevölkerungszahl. In Bangladesh kam dieser allerdings erst Mitte der vierziger Jahre voll zur Auswirkung, nachdem die Hungerkatastrophe von 1943 fast 2 Mio. Todesopfer gefordert hatte.

² Census Report Bengal 1921, part I, p. 125; zit. nach: Ahmad, Nafis, An Economic Geography of East Pakistan, London 1968 (2. Aufl.), S. 311.

Tabelle 1: Die Bevölkerungsentwicklung 1901–1971

Jahr	Bevölkerungsgröße ('000)	Emigration ('000)	Zahl der Toten durch Katastrophen ('000)
1901	28 928		
1911	31 555	174	393 ¹
1921	33 254	106	
1931	35 604	643	
1941	40 651	618	
1951	42 063	1 892	1 864 ²
1961	50 854	1 148	
1971	73 100	?	500 ³

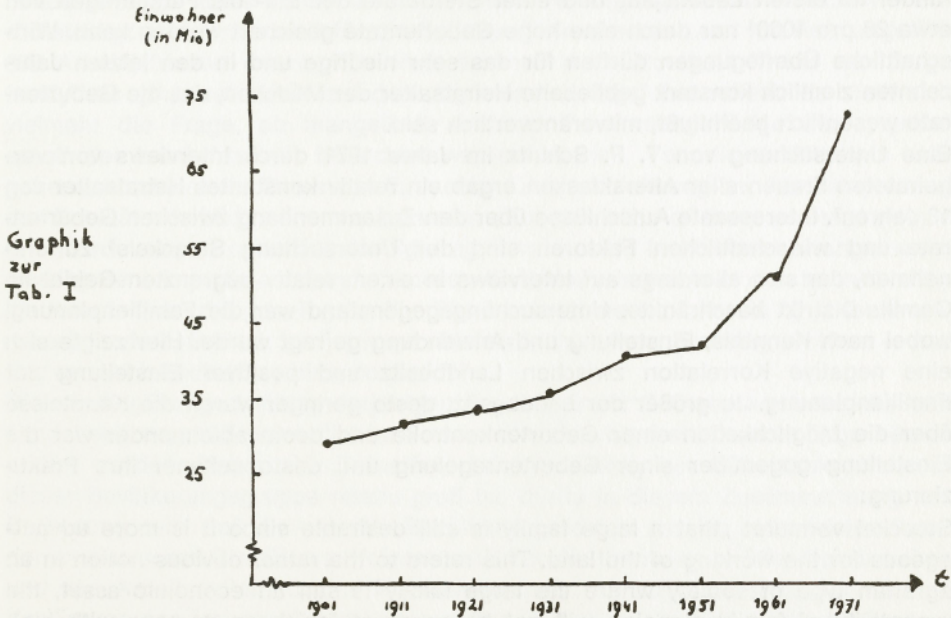
¹ Influenza-Epidemie 1918/19.

² Hungerkatastrophe 1943.

³ Zyklon 1970.

Quelle: Zensusdaten von Pakistan.

Graphik zur Tabelle 1



Dieses Bevölkerungswachstum kann nicht durch ein Sinken der Mortalitätsrate aufgrund verbesserter Lebensbedingungen erklärt werden, die eine allgemeine wirtschaftliche Entwicklung mit sich brachte. Die beiden letzten Jahrzehnte sind im Gegenteil durch das Fehlen einer konsequenten Entwicklungspolitik gekennzeichnet, was ein Stagnieren bzw. Sinken des allgemeinen Lebensstandards zur Folge hatte. Vielmehr muß die Ursache des Bevölkerungswachstums in der Verbreitung einer modernen medizinischen Technologie (Seuchenbekämpfung) gesucht werden, mit deren Hilfe die Sterberate gesenkt werden konnte, ohne in die traditionelle Wirtschafts- und Sozialstruktur einzugreifen und ohne auf die tra-

ditionellen Denk- und Verhaltensweisen Einfluß zu nehmen³. Auf diese Weise konnte die Mortalitätsrate Mitte der sechziger Jahre auf 15–20 pro 1000 Einwohner gesenkt werden, während die Lebenserwartung von 21,5 Jahren (1901–1911) auf knapp 50 Jahre im Jahr 1972 stieg. Die Geburtenrate blieb auf ihrem traditionell hohen Niveau und fiel zwischen 1965 und 1970 nur langsam von 55 auf 50 pro 1000 Einwohner⁴. Aufgrund dieser Zusammenhänge muß auch in den nächsten Jahren mit einem Bevölkerungswachstum von etwa 3⁰/₀⁵ pro Jahr gerechnet werden, da eine rasche Beeinflussung der Geburtenrate bei den gegebenen, institutionell verfestigten Verhaltensweisen nicht erwartet werden kann. Neben den Normen der traditionellen Familienstruktur bestimmen religiöse Vorstellungen und ‚wirtschaftliche‘ Überlegungen die Einstellung gegenüber der Nachkommenschaft. So ist in den muslimischen Gebieten des indischen Subkontinents – 80⁰/₀ der bengalischen Bevölkerung bekennen sich zum Islam – die Fertilitätsrate im allgemeinen höher als in nichtmuslimischen. Die, wenn auch nicht ganz strenge patrilineare Familienstruktur erfordert die Nachkommenschaft von mindestens ein bis zwei Söhnen, die bei der sehr hohen Kindersterblichkeitsrate von 140 pro 1000 Kinder im ersten Lebensjahr und einer Sterberate der Ein- bis Fünfjährigen von etwa 20 pro 1000⁶ nur durch eine hohe Geburtenrate gesichert werden kann. Wirtschaftliche Überlegungen dürften für das sehr niedrige und in den letzten Jahrzehnten ziemlich konstant gebliebene Heiratsalter der Mädchen, das die Geburtenrate wesentlich beeinflußt, mitverantwortlich sein.

Eine Untersuchung von T. P. Schultz im Jahre 1971 durch Interviews von verheirateten Frauen aller Altersklassen ergab ein relativ konstantes Heiratsalter von 13 Jahren⁷. Interessante Aufschlüsse über den Zusammenhang zwischen Geburtenrate und wirtschaftlichen Faktoren sind der Untersuchung Stoeckels⁸ zu entnehmen, der sich allerdings auf Interviews in einem relativ begrenzten Gebiet im Comilla-Distrikt beschränkte. Untersuchungsgegenstand war die Familienplanung, wobei nach Kenntnis, Einstellung und Anwendung gefragt wurde. Hier zeigte sich eine negative Korrelation zwischen Landbesitz und positiver Einstellung zur Familienplanung. Je größer der Landbesitz, desto geringer waren die Kenntnisse über die Möglichkeiten einer Geburtenkontrolle und desto ablehnender war die Einstellung gegenüber einer Geburtenregelung und desto seltener ihre Praktizierung:

Stoeckel vermutet „that a large family is still desirable since it is more advantageous for the working of the land. This refers to the rather obvious notion in an agrarian type of society where the large family is still an economic asset, the receptivity of family planning will not be as great for these persons with high

³ Davis, K., Institutional Patterns Favoring Fertility in Undeveloped Areas, in: *Eugenics Quarterly*, Vol. 2, No. 1, März 1955, S. 33–39.

⁴ Khan, Azizur Rahman, *The Economy of Bangladesh*, London 1972, S. 7.

⁵ Gesundheitsminister A. Mannan spricht sogar von einer Wachstumsrate von 3,3⁰/₀. Vgl. Interview mit ihm in: *Bangladesh Newsletter London*, Vol. 3, No. 26, Mai 1973, S. 5.

⁶ Schultz, T. P., *The Decline of Fertility and Child Mortality in Central East Pakistan*; Rand Corporation, Santa Monica/California, Juni 1971, S. 8 und 12.

⁷ *Ibid.*, S. 9.

⁸ Stoeckel, J. E., *Socio-Economic Status and Family Planning Knowledge, Attitudes and Practices in Rural East Pakistan*, in: *Social and Economic Studies, Jamaica*, Vol. 19, Nr. 2, Juni 1970, S. 213 ff.

Tabelle 2: **Einstellung zur Geburtenplanung in Abhängigkeit vom Landbesitz**

Landbesitz	Kenntnis		Einstellung		keine Meinung	Anwendung	
	ja	nein	positiv	negativ		ja	nein
keinen	60,0	40,0	53,2	36,6	10,1	7,3	92,7
0,2–1,2 acres	52,1	47,9	51,4	38,3	10,4	3,8	96,2
1,4–2,0 acres	38,2	61,8	40,6	47,7	11,7	2,8	97,2
2,2 und mehr	38,3	61,7	34,2	56,4	9,4	2,3	97,7

Quelle: Stoeckel, a.a.O., S. 217, 219, 222.

landholdings as it would be for persons with little or no holdings⁹. Diese Erklärung müßte für Bauern mit 1,4 acres und darüber zutreffen, denn von dieser Gruppe an zeigt sich eine mehr ablehnende Haltung gegenüber einer Familienplanung. Berücksichtigt man nun jedoch, daß eine durchschnittliche ländliche Familie aus 5,7 Personen besteht¹⁰, die Mindestversorgung pro Tag und Kopf auf 450 g Reis geschätzt wird und der durchschnittliche Hektarertrag an Reis ungefähr 1170 kg pro Jahr beträgt, so kommt man zu dem Ergebnis, daß nur Familien mit mindestens 2,0 acres Land dieses minimale Versorgungsniveau erreichen¹¹. Berücksichtigt man ferner, daß für die Bebauung eines acres Land mit Reis ungefähr 650 Arbeitsstunden erforderlich sind, so muß man Stoeckels These der ‚large family‘ als ‚physical asset‘ auf den ‚high landholdings‘ bezweifeln. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob mangelhaft ernährte Familienangehörige als ‚physical asset‘ der Landwirtschaft betrachtet werden können. Von dieser Situation ausgehend, erscheint die These von E. Jacoby für die Ablehnung der Familienplanung der Realität erheblich näher zu kommen: „For the mass of the poor rural people in underdeveloped countries the fight against intricate institutional arrangements, development impediments and resource limitations is much closer to their daily life than is fear of a growing family. The burdensome exploitation by landowners, money lenders, traders, and corrupt officials is their most pressing problem – and this cannot be solved by birth control.“¹²

Die relativ günstige Haltung derjenigen gegenüber der Geburtenkontrolle, die kein Land besitzen, muß vermutlich aus einer akuten wirtschaftlichen Notlage heraus erklärt werden. Neben der Tatsache, daß der Zwang zur Geburtenkontrolle in dieser Bevölkerungsgruppe relativ groß ist, dürfte in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein, daß die unterste Bevölkerungsschicht es sich nicht leisten kann, der muslimischen Tradition zu folgen, nach der die Frauen vom öffentlichen Leben und von Arbeit außerhalb des Familienhaushalts fernzuhalten sind. Der Kontakt der Frauen der ärmsten Schicht nach außen in die Gesellschaft dürfte die bessere Informiertheit bedingen, die unter dem gegebenen wirtschaftlichen Druck neue Verhaltensweisen ermöglicht. Dies könnte zu der Annahme verleiten, daß erst eine akute Notlage zu einer Umorientierung der Denk- und Verhaltensweisen führt – eine allzu pessimistische These, abstrahiert sie doch vor allem von der Möglichkeit, über das Erziehungs- und Ausbildungssystem Einfluß auf die Denk- und Ver-

⁹ Stoeckel, J. E., a.a.O., S. 225.

¹⁰ Khan, Azizur Rahman, a.a.O., S. 10.

¹¹ 1968 waren rund 60% der Farmen kleiner als 2,5 acres. Vgl. Bose, S. R., *The Strategy of Agricultural Development in Bangladesh*, IEA-Conference-Paper, Dacca, 1973, S. 8.

¹² Jacoby, E., *Man and Land*, London, 1971, S. 31 ff.

haltensweisen zu nehmen¹³. Jedoch müssen die aufgezeigten Zusammenhänge zwischen traditionellen Normen, wirtschaftlichen und soziologischen Aspekten und der demographischen Entwicklung im Auge behalten werden, wenn es darum geht, eine Entwicklungsstrategie und -politik zu formulieren, die notwendigerweise eine ‚Familienpolitik‘ umfassen muß. In der Nichtbehandlung dieser Zusammenhänge sieht auch Azizur Khan die wesentliche Ursache für die geringe Wirksamkeit der bisherigen Familienplanungsprogramme in Bangladesh, bzw. dem damaligen Ostpakistan: „The programme consisted almost exclusively of subsidising the various contraceptive means and publicising the virtues of smaller families. Coming from an authoritarian government which was identified with the policies which increased the impoverishment of the masses and accelerated the inequality of income distribution, such exhortations rarely rang true. More important, the programme did not incorporate essential social reforms on marriage, divorce, women's status, etc., and completely side-tracked the educational and cultural prerequisites.“¹⁴

2. Auswirkungen des Bevölkerungswachstums

Ein Bevölkerungswachstum von 3% pro Jahr, d. h. ein Bevölkerungszuwachs von heute jährlich 2 Mio. Menschen, kann nicht ohne Auswirkungen auf das gesamte Wirtschafts- und Sozialleben eines Landes bleiben. Wird dieses nicht aktiv mit dem Ziel der Integration der wachsenden Bevölkerung umgestaltet, so muß sich das Wirtschafts- und Sozialsystem reaktiv an die neuen Gegebenheiten anpassen. Bangladesh zeigt das Bild einer derartigen reaktiven Anpassung der Wirtschafts- und Sozialstruktur an die Bevölkerungsentwicklung.

Diese manifestiert sich insbesondere durch Mangelsituationen auf dem Nahrungsmittelsektor, in dem unzureichenden Angebot an Arbeitsplätzen bzw. dem hohen Grad an Unterbeschäftigung, in einer zunehmenden Land-Stadt-Migration und einem generellen Sinken des Lebensstandards der Bevölkerung. Das völlig unzureichende Angebot an Ausbildungs- und Gesundheitseinrichtungen, das weder quantitativ noch qualitativ den Erfordernissen des Landes angepaßt ist, konnte mit den Anforderungen einer rasch wachsenden Bevölkerung nicht Schritt halten und unterstützte die Tendenz zur Unterentwicklung Bangladeshs während der beiden letzten Jahrzehnte. Jedoch muß in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, daß es nicht nur der Bevölkerungszuwachs ist, der eine ‚ökonomische Belastung‘ darstellt, sondern daß sich durch das explosive Bevölkerungswachstum eine Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung ergab, wodurch Bangladesh heute durch einen sehr hohen Anteil von Kindern bis zu 10 Jahren, d. h. von nicht Erwerbsfähigen¹⁵ gekennzeichnet ist. 37% der Bevölkerung Bangladeshs

¹³ Stoeckels Untersuchung ergab zwar keinen klaren Zusammenhang zwischen Ausbildungsniveau und der Familienplanung, jedoch dürfte dies – wie Stoeckel selbst vermerkt – auf die statistische Klassifizierung des Ausbildungsniveaus zurückzuführen sein. Auf der anderen Seite muß festgestellt werden, daß das Ausbildungssystem in Bangladesh vorläufig so unzureichend ist, sowohl was die Zahl der Ausbildungseinrichtungen als auch was die Qualität der Lehrinhalte anbetrifft, daß mit positiven Rückwirkungen des Ausbildungssystems auf die Bevölkerungsentwicklung in naher Zukunft kaum gerechnet werden kann.

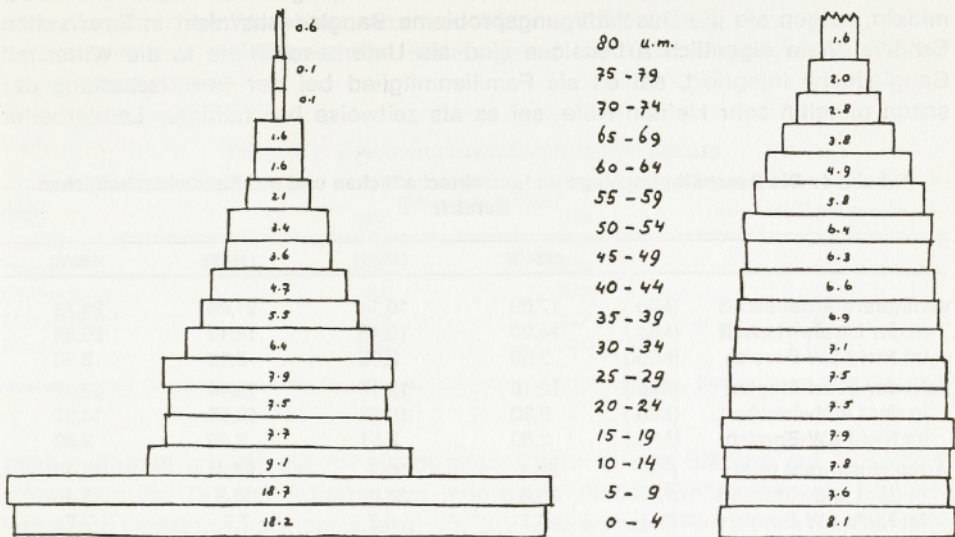
¹⁴ Khan, A. R., a.a.O., S. 13.

¹⁵ Mit 10 Jahren gilt ein Kind in Bangladesh als erwerbsfähig. Vgl. Ahmed, Iftikhar, Employment in Bangladesh – Problems and Prospects IEA-Conference Paper, Dacca 1973, S. 12.

Tabelle 3: Altersaufbau in Bangladesh und in der Schweiz

Bangladesh (1961)

Schweiz (1960)



Quelle: Bean, Lee L.; Khan, M. R. und Rukanuddin, A. R., Population Projections for Pakistan 1960-2000, Pakistan Institute of Development Economics, 1968, S. 42, und Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1971, Bern 1971, S. 25.

waren 1961 jünger als 10 Jahre (zum Vergleich: der Anteil der bis 10jährigen in der Schweiz betrug 1960 nur 16%).

In den nächsten Jahren ist kaum mit einer Veränderung dieses Altersaufbaus und damit auch der Relation Erwerbsfähige zu Nichterwerbsfähigen zu rechnen, und zwar angesichts der erwähnten Tatsache, daß ein wesentliches Sinken der Bevölkerungswachstumsrate kaum erwartet werden kann und daß die Menschen, die innerhalb der nächsten 10 Jahre in das Erwerbsleben eingegliedert werden müssen, bereits geboren sind.

Im folgenden sollen nun die Probleme der Beschäftigung und der Urbanisierung, des Gesundheits- und des Ausbildungswesens im einzelnen dargestellt werden.

3. Beschäftigungsprobleme und Urbanisierung

Die produktive Eingliederung von jährlich 0,8 Mio. Menschen, die als notwendige Voraussetzung für den Erwerb eines ausreichenden Einkommens betrachtet werden muß, wirft besonders dort Probleme auf, wo – wie in Bangladesh – eine strukturelle Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung den ‚Arbeitsmarkt‘ kennzeichnen. Dies gilt sowohl für den landwirtschaftlichen als auch für den nichtlandwirtschaftlichen Sektor. Durch Vergleich von Beschäftigungsmöglichkeiten und vorhandener Arbeitskraft in den beiden Sektoren wurden Arbeitslosenraten von

32,4% bzw. 7,7% für 1969/70 berechnet. Wie die folgende Tabelle zeigt, blieben diese Raten während der letzten 15 Jahre relativ stabil, was bedeutet, daß die Zahl der Arbeitslosen absolut mit der Zuwachsrates der Bevölkerung gestiegen ist, was einem Anstieg von 5,8 Mio. im Jahr 1960/61 auf 7 Mio. im Jahr 1969/70 entspricht. Obwohl diese Berechnungen ein Bild des überschüssigen Arbeitspotentials vermitteln, zeigen sie die Beschäftigungsprobleme Bangladeshs nicht in ihrer vollen Schärfe: Viele eigentlich Arbeitslose sind als Unterbeschäftigte in die Wirtschaft Bangladeshs integriert, sei es als Familienmitglied bei der Bewirtschaftung der schon ohnehin sehr kleinen Höfe, sei es als zeitweise beschäftigter Landarbeiter

Tabelle 4: Die Beschäftigungslage im landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bereich

		1954/55	1960/61	1964/65	1969/70
verfügbare Arbeitskraft	(Mio.)	17,00	19,14	21,26	24,72
in der Landwirtschaft	(Mio.)	14,00	16,46	18,13	20,82
im Nicht-LW-Bereich	(Mio.)	3,00	2,68	3,13	3,90
Zahl der Beschäftigten	(Mio.)	12,10	13,37	15,44	17,67
in der Landwirtschaft	(Mio.)	9,30	10,86	12,55	14,07
im Nicht-LW-Bereich	(Mio.)	2,80	2,51	2,89	3,60
Arbeitslosenrate total	(%)	28,8	30,2	27,4	28,5
in der Landwirtschaft	(%)	33,6	34,0	30,8	32,4
im Nicht-LW-Bereich	(%)	6,7	6,3	7,7	7,7

Quelle: Ahmed I., Employment in Bangladesh – Problems and Prospects, IEA-Conference Paper, Dacca 1973.

oder im tertiären Sektor der Städte. Mit anderen Worten: die zusätzliche Bevölkerung wird zwar absorbiert, trägt aber nicht zur Erhöhung des Sozialproduktes bei. Die Arbeitsproduktivität der Wirtschaft wird somit gesenkt, wodurch sich der Lebensstandard der gesamten Bevölkerung vermindern muß. Dieser Verarmungsprozeß zeigt sich besonders im landwirtschaftlichen Sektor, der den größten Teil der zusätzlichen Bevölkerung ‚beschäftigt‘. Eine ständige Verkleinerung der Parzellen durch Aufteilung bei der Vererbung ist die Folge, wodurch immer mehr Höfe in den Größenbereich gelangen, der als Existenzgrundlage unzureichend und für die Anwendung moderner produktivitätssteigernder Technologien ungeeignet ist. So sank die durchschnittliche Größe der Höfe zwischen 1960 und 1968 von 3,5 auf 3,1 acres, der Anteil der Höfe mit weniger als 2,5 acres stieg im selben Zeitraum von 51,5 auf 56,5%, und der Anteil der landlosen Haushalte erhöhte sich von 17 auf 20%¹⁶. Dieses Bild spiegelt sich im Sinken des ländlichen Prokopfeinkommens und der Löhne in der Landwirtschaft, die zwischen 1954/55 und 1967/68 um real 20% gesunken sind¹⁷. Dieser Prozeß der Verschlechterung der Lebensbedingungen im landwirtschaftlichen Sektor kann nur durch eine grundlegende Reorganisation der Landwirtschaft aufgehalten werden.

Eine weitere Form der Absorption der wachsenden Bevölkerung, die zum Teil auf die sich ständig verschlechternde Lage in der Landwirtschaft zurückzuführen ist, stellt die Landflucht dar, die auch in Bangladesh in den letzten Jahren zugenom-

¹⁶ Khan, A. R., a.a.O., S. 39 und Bose, S. R., a.a.O., S. 8.

¹⁷ Khan, A. R., a.a.O., S. 19.

men hat. Ein deutliches Anzeichen dieses Prozesses ist das Anwachsen der Städte, deren Bevölkerungswachstum weit über der natürlichen Wachstumsrate liegt, wobei noch angenommen wird, daß die natürliche Bevölkerungszuwachsrates in den Städten unter dem Landesdurchschnitt liegt. So werden für die vier größten Städte für 1961 und 1969 folgende Einwohnerzahlen angegeben, wobei insbesondere die jährlichen Wachstumsraten von Khulna und Naryanganj auffallen, denen bei weitem kein entsprechendes Mehrangebot an Beschäftigungsmöglichkeiten gegenübersteht:

Tabelle 5: Bevölkerungswachstum in vier Städten

Stadt	Einwohner in 1000		jährliche Zuwachsrate
	1961	1969	
Dacca	557	829	+ 5 ⁰ / ₀
Chittagong	364	437	+ 2,5 ⁰ / ₀
Maryanganj	162	327	+ 9 ⁰ / ₀
Khulna	128	320	+ 12 ⁰ / ₀

Quelle: Główny Urząd Statystyczny, Departament Statystyki Miedzynazodowej, Bangla Desz, Warschau 1972, S. 11.

Iftikhar Ahmed schätzt die Arbeitslosigkeitsziffern in den Städten auf 20–25⁰/₀¹⁸, wobei sich ein Teil der Arbeitslosen jedoch ein kleines Einkommen als Straßenverkäufer, Hausierer usw. beschaffen dürfte – die typische Form der verschleierte Arbeitslosigkeit in den Städten. Dieses Bild der Landflucht wird von einer offiziellen Untersuchung der ehemaligen Regierung Ostpakistans bestätigt, die für das Jahr 1967/68 ergab, daß 6⁰/₀ der ländlichen Bevölkerung im Alter von 10 Jahren und mehr in die Städte abwanderte, wobei von diesen 40⁰/₀ Arbeitssuche als Ursache angaben¹⁹. Dieser hohen Nachfrage nach Arbeitsplätzen steht ein geringes Angebot in Industrie, Handel und Verwaltung gegenüber, das zu einem wesentlichen Teil auf die Vernachlässigung der industriellen Entwicklung Ostpakistans durch die westpakistanische Regierung zurückzuführen ist. Außerdem sind die vorhandenen Industrien durch eine relativ hohe Kapitalintensität gekennzeichnet – ebenfalls ein Anzeichen einer fehlenden oder verfehlten Entwicklungspolitik. So wurden während der letzten beiden Jahrzehnte durch die Überbewertung der Währung Kapitalimporte erleichtert; zudem machten Steuerfreiheit und günstige Abschreibungsbedingungen für Kapitalinvestitionen und das künstliche Niedrighalten der Zinsraten sowie hohe Minimallohne, kapitalintensive Investitionen lukrativer als arbeitsintensive Investitionen, die den Erfordernissen des Landes besser Rechnung getragen hätten.

Neben diesen wichtigen Faktoren dürfte auch das niedrige Ausbildungsniveau der Bevölkerung – 80⁰/₀ sind Analphabeten – die Eingliederung der Arbeitslosen in den industriellen Arbeitsprozeß verhindert und kapitalintensive Investitionen begünstigt haben. Neben der unzureichenden Ausbildung der Bevölkerung muß aber noch ein zweiter Aspekt der Rückwirkung des unzureichenden Ausbildungssystems auf das Beschäftigungsproblem berücksichtigt werden. Obgleich in Ostpakistan

¹⁸ Ahmed, Iftikhar, a.a.O., S. 11.

¹⁹ Ibid., S. 19.

seit 1962 die kostenlose Primarschulbildung zu den konstitutionellen Rechten der Bevölkerung gehört, wurden in den letzten Jahren nur knapp 50% der 6- bis 11jährigen und nur 15% der 12- bis 16jährigen durch das Schulsystem erfaßt²⁰ und damit vom ‚Arbeitsmarkt‘ ferngehalten. Der größte Teil der Kinder dürfte bereits mit 10 Jahren, d. h. mit Beginn der Erwerbsfähigkeit, das ohnehin große, unqualifizierte Arbeitsangebot erhöhen.

Ein wichtiger Versuch, dem Problem der Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft und der Semi-Urbanisierung zu begegnen, bildeten die ‚rural work programs‘, die Anfang der 60er Jahre in Ostpakistan eingeführt wurden. Diese hatten zum Ziel, die überschüssige Arbeitskraft der Landwirtschaft durch Infrastrukturausbau zu absorbieren, durch den Infrastrukturausbau die Produktivität in der Landwirtschaft zu erhöhen und durch das Angebot von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Lande das Lohngefälle zwischen Stadt und Land auszugleichen bzw. zu mindern²¹, was die Landflucht stark begünstigte. Die Wirksamkeit dieser Programme war jedoch äußerst gering, und die Programme konnten keinen wesentlichen Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems leisten.

4. Ausbildungs- und Erziehungssystem

Auf die zentrale Rolle des Erziehungs- und Ausbildungssystems für die Entwicklung Bangladeshs wurde bereits verschiedentlich verwiesen. An dieser Stelle sollen die Struktur des Erziehungs- und Ausbildungswesens kurz umrissen und die sich daraus ergebenden Probleme, insbesondere die mangelnde Ausrichtung auf die Erfordernisse der Entwicklung, aufgezeigt werden. Bereits die elementarsten Ausbildungsindikatoren machen die Schwächen dieses Systems deutlich²²: 83% der Bevölkerung sind Analphabeten, was zur Folge hat, daß neue Ideen – seien es neue landwirtschaftliche Produktionsmethoden, sei es der Versuch einer Familienplanung – den größten Teil der Bevölkerung nur über mündliche Vermittlung erreichen²³. Von den 60 000 Dörfern Bangladeshs hatten im Jahr 1964 – heute dürfte die Situation nicht wesentlich besser sein – nur 20 000 eine Primarschule, wobei auch gegenwärtig noch 50% der Primarlehrer (und 80% der Sekundarlehrer!) ohne entsprechende Ausbildung sind. Damit wird der Zugang zu Schulen für die meisten Kinder unmöglich (die Schulerfassungsrate der 6- bis 11jährigen liegt mit rund 50% entsprechend tief), und außerdem entspricht die Qualität der vermittelten Ausbildung nicht den Anforderungen, die die Durchführung einer gezielten Entwicklungspolitik erlauben.

²⁰ Ahmed, Muzaffer, Planning for Industrialization of Bangladesh, IEA-Conference-Paper, Dacca, 1973 und The European Year Book 1972, S. 101.

²¹ „It is found that for Bangladesh the monthly urban wage rate exceeds the rural wage rate by 69 per cent“. Ahmed, Iftikhar, a.a.O., S. 20.

²² Ahmed, Muzaffer, a.a.O., S. 3; Government of the People's Republic of Bangladesh, Planning Commission, The Annual Plan 1972/73, Dacca, 1973, S. 52; Khan Akhter Hameed, Rural Development in East Pakistan, Michigan State University, 1964, S. 5.

²³ Radio und TV bieten zwar neue Möglichkeiten der Informationspolitik, jedoch ist in Bangladesh bisher kein wesentlicher Versuch unternommen worden, diese neuen Medien zu nützen. Die Verbreitung von Radio und TV ist noch sehr gering. Pro Tausend Einwohner waren 1966/67 in Bangladesh nur 6,4 Radios vorhanden. Vgl. „Główny Urząd Statystyczny“, Bangla Desz, a.a.O., S. 23.

Ein weiteres Versagen des Ausbildungssystems spiegelt sich in der Schulerfassungsrates auf der Sekundarschulebene wider. Während 23% der Jungen im Alter von 12 bis 16 Jahren durch die Schulen erfaßt werden, besuchen nur 7% der gleichaltrigen Mädchen den Unterricht. Dieser unterschiedliche Schulbesuch bei Jungen und Mädchen muß u. a. auch der muslimischen Tradition des Landes zugeschrieben werden, die der Frau eine Teilnahme am öffentlichen Leben versagt. Aus dieser Tradition heraus erklärt sich auch die Ablehnung einer Koedukation von Jungen und Mädchen — zumindest vom 10. Lebensjahr an —, so daß die wenigen vorhandenen Schulen mit überwiegend männlichen Lehrkräften der Ausbildung der Jungen vorbehalten bleiben. Dieses System, das den Mädchen eine Erziehung versagt und damit die notwendige Eingliederung der Frau in das öffentliche Leben verhindert, hat langfristige Auswirkungen auf den Ausbildungsstand des Landes, weil die wichtige gesellschaftliche Aufgabe der Kindererziehung den Frauen überlassen wird, deren Denk- und Verhaltensweisen von den Traditionen bestimmt werden. So erklärt sich die Aussage von Akhter Hameed Khan: „If we could educate the mothers then we could have an educated nation.“²⁴

In der Hochschul- und Berufsausbildung spiegelt sich eine von der kolonialen Vergangenheit geprägte Ausbildungsstruktur wider: der Anteil der 17- bis 22jährigen, die durch diesen Sektor erfaßt werden, ist mit 3% zweifellos gering. Von größerer Bedeutung ist jedoch die Qualität der auf dieser Stufe vermittelten Ausbildung. 87% erhalten eine ‚allgemeine Ausbildung‘ (Philosophie, Literatur, Jura usw.) und nur 13% eine technische oder spezifische Berufsausbildung²⁵. Diese Verteilung entsprach früher dem interessenbedingten Bildungsideal der Kolonialmacht, indem sie die Ausbildung eines kleinen effizienten Verwaltungskaders sicherte, während die Erziehung einer breiten Bevölkerungsschicht vernachlässigt wurde²⁶. Da der Zugang zu Schulen zudem der traditionellen Oberschicht vorbehalten blieb, verstärkte diese Erziehungspolitik die Kluft zwischen den sozialen Schichten. Akhter Hameed Khan faßt diese wesentlichen Grundprobleme des bengalischen Schulsystems in den folgenden drei Punkten zusammen:

„The first of these is a basic schism, a division between the so-called secular education and religious education“²⁷, womit das Nebeneinanderbestehen von traditionellen Koranschulen mit traditionellen, von der Wissenschaft überholten Bildungsinhalten und westlichen, modern-wissenschaftlichen Ausbildungseinrichtungen, deren Bildungsinhalte jedoch den Strukturen des Landes ebenfalls nicht angepaßt wurden, gemeint ist.

„Our second problem is that our educational system educates only twenty per cent of our people.“²⁷ Damit ist das Problem der Ausbildung einer Elite ohne Funktion angesprochen — läßt sich doch zeigen, daß nicht allein neues Wissen und neue

²⁴ Khan, A. H., a.a.O., S. 6

²⁵ Ahmed, M., a.a.O., S. 3

²⁶ Myrdal, G., Politisches Manifest über die Armut der Welt, Frankfurt a. M., 1970, S. 168. Aus diesem Bildungsideal, an dem auch in den letzten 20 Jahren festgehalten wurde, ergeben sich wesentliche Beschäftigungsprobleme, die Bangladesh heute zu bewältigen hat: dem Mangel an Fachkräften, die für entwicklungspolitische Aufgaben eingesetzt werden könnten (Agronomen, Manager, Lehrer, etc.) auf der einen Seite steht ein Überschuß an ‚Gebildeten‘ ohne entwicklungspolitisch relevante Fähigkeiten und Kenntnisse gegenüber, für die keine geeigneten Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden sind.

²⁷ Khan, A. H., a.a.O., S. 1 ff

Methoden entwicklungs­politisch von Bedeutung sind, sondern daß die Aufnahme­bereitschaft und die Aufnahme­fähigkeit der breiten Bevölkerung, die Neuerungen in die Praxis umsetzen muß, von zentraler Bedeutung sind. Hieraus leitet sich die Notwendigkeit eines breit angelegten Ausbildungssystems, das alle Bevölkerungsschichten erreicht, unmittelbar ab.

„And the third big problem is that our education has on overwhelming clerical and urban bias although our population is 80 per cent rural“²⁷, womit die Notwendigkeit einer Ausrichtung der Bildungsinhalte auf die Grundprobleme des Landes, d. h. auf die Probleme der Landwirtschaft und einer bäuerlichen Bevölkerung betont wird.

5. Gesundheitswesen

Die Bedeutung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung für die Entwicklung eines Landes wird häufig unterschätzt. Sie muß besonders dort hervorgehoben werden, wo – wie in Bangladesh – der ‚Produktionsfaktor Arbeit‘ die zentrale Rolle im Wirtschaftsprozeß einnimmt. Hier tangieren Morbidität und Mortalität nicht nur, wie bereits erwähnt, die demographische Entwicklung, sondern Arbeitsfähigkeit und Arbeitsproduktivität werden direkt vom Gesundheitszustand der Bevölkerung beeinflußt. So läßt sich eine ziemlich eindeutige Beziehung zwischen den konkreten Lebensbedingungen und dem Gesundheitszustand sowie der Vitalität, der Denkweise und der Arbeitsfähigkeit und Arbeitsproduktivität des Menschen aufzeigen. Entsprechend kann sich eine Analyse des Gesundheitswesens nicht auf den ‚traditionellen Gesundheitssektor‘ beschränken, sondern muß die konkreten Lebensbedingungen, in denen die Ursache der hohen Morbidität und Mortalität liegt, miteinbeziehen, denn nur ausreichende Ernährung und Wohnverhältnisse bieten zusammen mit einem gut ausgebauten Gesundheitswesen Schutz gegen Krankheit und Ansteckungsgefahr. In Bangladesh sind sowohl die konkreten Lebensbedingungen als auch das Gesundheitswesen völlig unzureichend, worauf die wenigen Angaben über die hohe Kindersterblichkeitsrate (140 von 1000), die relativ weite Verbreitung von Malaria, Typhus, Blattern, Darmkrankheiten und die niedrige Lebenserwartung hinweisen.

Ein Bild der Ernährungslage in Bangladesh gibt die folgende Tabelle, die allerdings das Ergebnis einer Stichprobenuntersuchung aus den Jahren 1962–64 ist. Sie dürfte daher eher ein zu positives Bild der heutigen Lage geben, da sich die Versorgungslage während der letzten Jahre eher verschlechtert als verbessert hat:

Tabelle 6: Die Ernährungslage in Bangladesh

	durchschnittliche Nahrungsversorgung (pro Kopf und Tag)				Anteil der Haushalte mit unzureichender Nahrungsversorgung (in %)	
	Land		Stadt		Land	Stadt
	beobachtet	Norm	beobachtet	Norm		
Kalorien (cal)	2251	2150	1732	2130	45,7	76,4
Proteine (gm)	57,5	61,5	49,5	61,7	60,8	77,2
Vitamin A (IU)	1590	3057	1795	3036	83,3	80,8

Quelle: Khan, A. R., a.a.O., S. 26.

Mindestens 50% der Bevölkerung leben nach diesen Angaben mit einer unzureichenden Ernährung, und zwar sowohl hinsichtlich der Quantität als auch der Qualität der Nahrung. Während sich die unzureichende Quantität insbesondere in

der Minderung der Arbeitsfähigkeit und der Vitalität niederschlägt, hat der Mangel an Vitaminen und Mineralen, der im wesentlichen durch zu einseitige (z. B. auf Reis konzentrierte) Ernährung bedingt ist, spezifische Krankheiten, von denen im besonderen die Kinder betroffen werden, zur Folge. Insbesondere die Proteinversorgung hat sich seit 1964 wesentlich verschlechtert und wird für 1972 mit 46 g pro Kopf und Tag angegeben. Etwa 45% der Kinder weisen die Merkmale einer milden bis sehr schweren Unterernährung auf²⁸. Die rasche Verbreitung von Seuchen dürfte auf die hohe Krankheitsanfälligkeit infolge von Unter- und Fehlernährung zurückzuführen sein. Allerdings spielen hierbei auch die unzureichenden Wohnverhältnisse eine Rolle, die keinen Schutz gegen Ansteckungsgefahr bieten, zumal ein Wasser- und Kanalisationsnetz im allgemeinen nicht vorhanden ist. Der größte Teil der Häuser sind einfache Bambushütten, die alle zwei Jahre ersetzt werden müssen und die über keine oder nur primitive Sanitationsanlagen verfügen:

Tabelle 7: Die Wohnverhältnisse in Bangladesh

Häuser-Typ	feste Konstruktionen	nicht dauerhafte Konstruktionen	unklassifizierte Bauten
Land (in %)	1,8	77,1	21,1
Stadt (in %)	27,6	ca. 70	ca. 2,5

Quelle: Ahmad, Muzaffer, a.a.O., S. 3.

Nach den Angaben der Financial Times²⁹ verfügen nur 20% der Häuser in den Städten über einen Wasseranschluß und nur 3% über Elektrizität. Auf dem Lande sind diese Bedingungen noch ungünstiger: mehr als 15 Mio. Menschen haben im Umkreis von einer viertel Meile keinen und 11,6 Mio. nur Zugang zu beschädigten 'tubewells'; Bedingungen, die die Gesundheitsgefährdung erheblich erhöhen. Erschwerend wirkt in diesem Zusammenhang noch die große Wohndichte der Bevölkerung; stehen einem durchschnittlichen Haushalt doch nur knapp zwei Räume zur Verfügung, was einer Wohndichte von drei Personen pro Raum entspricht³⁰.

Diese ungünstigen Lebens- und Gesundheitsbedingungen werden weiter durch einen völlig unzureichenden Gesundheitssektor verschärft, dessen Struktur die medizinische Versorgung der Bevölkerung nicht gewährleistet. Von den rund 6000 ausgebildeten Ärzten Bangladeshs versorgt die Hälfte die etwa 5 Mio. Menschen, die in den Städten leben, so daß auf dem Lande etwa ein Arzt auf 20 000 Einwohner kommt. Für 12 000 Einwohner steht ein Krankenhausbett zur Verfügung, wobei die Krankenhäuser nur sehr unzureichend mit medizinischem Hilfspersonal ausgestattet und ebenfalls vor allem auf die Städte konzentriert sind. Jedoch sind einzelne hochspezialisierte medizinische Zentren vorhanden — so wurde z. B. 1972 das dritte Institut für Nuklearmedizin Bangladeshs eingeweiht³¹ —, deren Dienste vor allem einer kleinen, wohlhabenden Schicht zugute kommen werden.

²⁸ Hone, Angus, Bangladesh — Political Economy of Reconstruction, in: Economic and Political Weekly vom 10. 3. 1973, Bombay, S. 510.

²⁹ Financial Times vom 14. 12. 1972, S. 18.

³⁰ Ahmed, Muzaffer, a.a.O., S. 3.

³¹ DAWN vom 12. 8. 1972, wie TASS (Dacca) ergänzt, entstand dieses Zentrum in Zusammenarbeit zwischen der Atomenergiekommission und dem Gesundheitsministerium in Bangladesh.

Zwischen der derzeitigen Struktur des Gesundheitswesens und den von ihm wahrzunehmenden Hauptaufgaben, nämlich die Bekämpfung der Massenkrankheiten und die Verbreitung präventivmedizinischer Maßnahmen, besteht somit eine Kluft, die zu verringern ein wichtiger Aspekt der Entwicklungspolitik Bangladeshs sein muß.

III. Selbstversorgung auf dem Nahrungsmittelsektor als Entwicklungsziel – entwicklungsstrategische Bemerkungen zum Ernährungs-, Bevölkerungs-, Gesundheits- und Ausbildungsproblem

1. Probleme der Selbstversorgung auf dem Nahrungsmittelsektor

Eines der wichtigsten entwicklungspolitischen Ziele muß – aufgrund der vielfältigen negativen Auswirkungen des Nahrungsmitteldefizits auf Mensch und Gesellschaft – in der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln gesehen werden. Die Regierung Bangladeshs formuliert dieses Problem im Jahresplan 1972/73 folgendermaßen: „Food shortage has become chronic and been mounting at an accelerated pace in view of the huge population growth each year. There is no alternative but to face the challenge, squarely and boldly, with all the resources that we can muster. The short-term plan for increasing foodgrain production aims at attaining near self-sufficiency in production by 1974/75.“³² Damit wird das Ernährungsproblem im wesentlichen auf die unzureichende Getreideproduktion zurückgeführt und deren Förderung eine hohe Priorität beigemessen. Diese Zielsetzung und ihre möglichen entwicklungspolitischen Implikationen müssen jedoch überprüft werden.

Für eine Förderung der Getreideproduktion lassen sich grundsätzlich folgende Argumente geltend machen:

- Die Förderung der Getreideproduktion entspricht einem unmittelbaren Bedürfnis der Bevölkerung nach einer ausreichenden Nahrungsmittelversorgung. Allein das Bevölkerungswachstum von jährlich mehr als 3% macht eine erhebliche Ausdehnung der Produktion erforderlich.
- Die Produktion von Getreide stellt immer noch die billigste Methode der Bereitstellung von Kalorien für die Ernährung dar.
- Bangladesh ist ein fruchtbares Land mit hohem Arbeitsangebot und großer Kapitalknappheit. Trotz der gegebenen Landknappheit liegt in der Landwirtschaft ein großes Entwicklungspotential, das genutzt werden kann.
- Das Schwergewicht der wirtschaftlichen Tätigkeit liegt bisher eindeutig in der Landwirtschaft; ihre Förderung kann an die überkommene Wirtschaftsstruktur anschließen, diese nutzen und gleichzeitig den wichtigsten Sektor einer Modernisierung öffnen.
- Die ausreichende Produktion von Getreide im Inland senkt die Abhängigkeit von Importen aus dem Ausland. Dies ist aus zwei Gründen erstrebenswert: Die Selbstversorgung mit Getreide vergrößert den Handlungsspielraum der Regierung gegenüber dem Ausland, d. h. den bisherigen Getreideüberschußländern;

³² The Annual Plan 1972/73, S. 22.

zudem kann, angesichts der veränderten Situation am Weltmarkt für Getreide, langfristig kaum mit der Möglichkeit von Getreideimporten gerechnet werden. Auch in Ländern mit intensiver und moderner Landwirtschaft, die lange Zeit ‚strukturelle‘ Überschüsse zu verzeichnen hatten, sind die Getreidebestände inzwischen erheblich gesunken. Langfristig steigende Weltmarktpreise sind die Folge dieser Lage, die sich für Bangladesh in einer zunehmenden Verschlechterung der terms of trade auswirken. Diese neue Weltmarktsituation wie auch die Veränderung der Beziehungen zwischen den Großmächten dürfte in Kürze zu einer Verlagerung der Priorität der Getreideüberschußländer hinsichtlich ihrer Handelspartner führen, die sich allgemein zuungunsten der unterentwickelten Defizitländer auswirken dürfte.

Die Förderung der Getreideproduktion als Strategie zur Lösung des Ernährungsproblems wirft jedoch auch erhebliche Probleme auf. Bei der folgenden Diskussion der Realisierbarkeit und der Voraussetzungen einer solchen Strategie wird jedoch nicht der im Jahresplan genannte, allzu optimistische Zeithorizont von 1974/75 berücksichtigt, sondern es wird ein Zeitraum von etwa 20 Jahren zugrundegelegt, innerhalb dessen das Ernährungsproblem gelöst werden sollte.

Eine Politik der Verminderung des Nahrungsmitteldefizits muß langfristig sowohl beim Nahrungsmittelangebot als auch bei der -nachfrage ansetzen. Der objektive Bedarf der Bevölkerung nach Nahrungsmitteln und auch die produzierte Menge und deren Verteilung sind langfristig variabel und können als beeinflussbare Größen bei der Formulierung der Entwicklungsstrategie berücksichtigt werden. Die Nachfrageseite wird insbesondere durch das Bevölkerungswachstum in den nächsten beiden Jahrzehnten und durch die Wirksamkeit einer Familienplanungspolitik beeinflusst. Die Art der Entwicklungspolitik im landwirtschaftlichen Sektor, insbesondere die Wahl der Technologie (moderne oder angepaßte Technologie) und damit verbunden die Wahl der Zielgruppe für landwirtschaftliche Entwicklungsprogramme bestimmt das Angebot und die Verteilung der produzierten Nahrungsmittel. Die Berücksichtigung des Verteilungseffektes ist unbedingt erforderlich, da insbesondere für die landwirtschaftlichen Entwicklungsprogramme mit hocharbeitsfähigen Getreidesorten nachgewiesen werden konnte, daß eine Erhöhung der Produktion mit einer Verschlechterung der Verteilungsverhältnisse einherging und die Versorgungslage der breiten Bevölkerungsschichten nicht verbessert werden konnte³³. Es muß daher festgehalten werden, daß eine allein am Output-Niveau orientierte Politik nur einen Teil der strategischen Variablen des Ernährungsproblems umfaßt und unter Umständen zu Ergebnissen führt, die dem angestrebten Ziel einer Lösung des Ernährungsproblems entgegenwirken. Die Möglichkeiten und Grenzen einer Entwicklungsstrategie zur Erhöhung der Getreideproduktion sind im folgenden zu erläutern.

2. Möglichkeiten und Grenzen der Erhöhung der Getreideproduktion

Eine Erhöhung der Getreideproduktion kann durch die Ausdehnung der Anbaufläche und durch Steigerung der Erträge auf den bisher bebauten Flächen erzielt

³³ Vgl. Bigler, L., Zur Stagnation der Grünen Revolution, Diss. Basel, 1974 (noch unveröffentlicht).

werden. Beide Wege werfen vielfältige Probleme auf, die in der langfristigen Planung zu berücksichtigen sind.

In Bangladesh wird heute praktisch die gesamte Anbaufläche, mit Ausnahme des relativ geringen Brachlandes, genutzt. Eine Ausdehnung der Anbaufläche für Getreide ist entweder mit Hilfe von Bewässerungsprogrammen möglich, wodurch langfristig die Möglichkeiten für Mehrfachernten verbessert werden, oder aber durch eine Reduktion der Anbaufläche für andere Produkte, insbesondere für Jute. Eine derartige Substitution dürfte sich langfristig jedoch insofern als nachteilig erweisen, als Jute wichtige cash-crops und das bedeutendste Exportgut des Landes darstellt; d. h. der Juteanbau verschafft den Bauern wichtige Bareinnahmen, die sie für notwendige Anschaffungen und Investitionen verwenden können, und bringt dem Land die für die Entwicklungspolitik dringend benötigten Devisen ein. Die Ausdehnung der Getreideproduktion durch Erweiterung der Anbaufläche kann so – selbst wenn sie kurzfristig einen Schritt zur Selbstversorgung darstellt – langfristig negative Wirkungen haben, indem sie dem Land die Grundlagen einer langfristigen Umstrukturierung der Wirtschaft entzieht. Zudem könnte das derzeitige Getreidedefizit von mehr als 15% der inländischen Produktion auch bei vollständiger Substitution von Jute durch Reis bei der gegebenen niedrigen Produktivität des Reisanbaus nicht gedeckt werden, da nur auf etwa 10% der Anbaufläche Jute angepflanzt wird.

Eine Erhöhung der Getreideproduktion durch Verwendung neuer Saatsorten und verbesserter Anbaumethoden, d. h. durch Intensivierung des Getreideanbaus bietet langfristig die einzig sinnvolle Möglichkeit, dem Ernährungsproblem von der Angebotsseite her zu begegnen. Jedoch ist hierbei zu berücksichtigen, daß nicht der Produktivitätsfortschritt und die Produktionserhöhung allein, sondern auch der Verteilungsaspekt, d. h. die Frage, wer von diesem Fortschritt profitieren wird, maßgebend für die Lösung des Ernährungsproblems ist. Der Erfolg der Anwendung neuer Saatsorten und Technologien ist nicht nur selbst von einem ‚Paket komplementärer Maßnahmen und inputs‘ (Bewässerung, Dünger usw.) abhängig, sondern erfordert auch tiefgreifende institutionelle Änderungen, soll eine alle Bevölkerungsschichten umfassende Entwicklung auf ihrer Basis in Gang gesetzt werden. Aufbau von Bewässerungs- und Flutkontrollsystemen, eine Flurbereinigung der stark parzellierten Böden (als Folge von Risikostreuung und Erbrechtsregelungen), Zusammenschluß und Zusammenarbeit der Bauern mit kleinen Farmeinheiten, Neuorganisation der Landnutzung (Pacht- und Kreditsystem) und eine Risikoentlastung der Kleinbauern durch übergeordnete landwirtschaftliche Organisationen und eine Verbesserung der Schulung und Ausbildung der ländlichen Erwachsenen sind unabdingbare Voraussetzungen für eine entsprechende Breitenwirkung eines derartigen Entwicklungsprogrammes. Einzelne, isolierte Maßnahmen mit dem Ziel der Produktionserhöhung können leicht einen langfristig negativen Effekt aufweisen, weshalb ein breit angelegtes, integriertes landwirtschaftliches Entwicklungsprogramm anzustreben ist.

Im Hinblick auf das Ernährungsproblem muß jedoch berücksichtigt werden, daß die Förderung der Getreideproduktion und insbesondere der Reisproduktion die Einseitigkeit der Ernährung der Bevölkerung und damit die Gefahr der Verbreitung von Mangelkrankheiten noch erhöhen könnte. Es wurde erwähnt, daß die Erhöhung der Reisproduktion durch die Ausdehnung der Boro-Anbaufläche mit Hilfe

künstlicher Bewässerung erreicht werden könnte. Die Ausdehnung des Boro-Reisanbaus könnte jedoch andere Boro-Anbauprodukte wie Hülsenfrüchte und Ölsaat verdrängen, deren Anbau vom ernährungswirtschaftlichen Standpunkt aus aufgrund ihres hohen Proteingehaltes ebenfalls gefördert werden sollte³⁴. Von diesem Gesichtspunkt aus wäre zudem zu überprüfen, ob nicht auch eine Förderung der Weizen- auf Kosten der Reisproduktion angestrebt werden sollte, da Weizen einen höheren Proteinanteil als Reis aufweist³⁵. Die Durchsetzung eines solchen Programms erscheint selbst bei Berücksichtigung der Nahrungsgewohnheiten der Bevölkerung nicht ausgeschlossen bzw. wesentlich vom Weizenpreis abhängig zu sein, da sich in den höheren Einkommensschichten der Bevölkerung bereits heute eine deutliche Substitution des Reis- durch Weizenkonsum nachweisen läßt³⁶. In welchem Ausmaß ein Ausbau und eine Intensivierung der Reisproduktion angestrebt werden soll, kann damit nur unter Berücksichtigung der hier angedeuteten 'opportunity costs' entschieden werden, deren Abschätzung und Untersuchung eine wichtige Forschungsaufgabe innerhalb der Entwicklungsplanung darstellen.

3. Möglichkeiten einer Verringerung des Bedarfszuwachses und einer besseren Nutzung der vorhandenen Nahrungsmittel

Die wirksamste Reduzierung des Nahrungsmitteldefizits dürfte in der langfristigen Verminderung bzw. im Konstanthalten des Nahrungsmittelbedarfs durch eine Kontrolle des Bevölkerungswachstums und damit in einer Politik der Senkung der Geburtenrate gesehen werden. Die Komplexität der Probleme der Familienplanung wurde bereits umrissen. Nach unserer Auffassung muß der wesentlichste Beitrag für eine Politik der Familienplanung in der Neuorganisation der landwirtschaftlichen Struktur und in der Verbesserung der Existenzgrundlage der breiten Bevölkerung gesehen werden. Nur mit einem solchen Programm verbunden, das der einzelnen Familie eine ausreichende Existenzsicherheit gewährleistet und das auch das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der Regierung, deren politischen Zielen und Maßnahmen wecken kann, dürfte ein Familienplanungsprogramm Erfolg versprechen und die traditionellen Widerstände gegenüber der Geburtenkontrolle reduzieren. Eine notwendige Voraussetzung eines Familienplanungsprogramms ist zudem die Schaffung eines weitverzweigten Informations- und Ausbildungssystems, das die Bevölkerung mit dem Sinn und der Bedeutung eines solchen Programms vertraut macht. Die langfristige Effizienz eines Familienplanungsprogramms durch Propagierung isolierter Familienplanungsmethoden muß bezweifelt werden, vor allem wenn versucht wird, diese mittels monetärer Anreize zu verbreiten. Selbst wenn Prämien für Sterilisation oder das Einsetzen

³⁴ Zwischen 1966/67 und 1969/70 sank der Anteil des Nicht-Reis-Anbaus in Comilla während des Winteranbaus von 38% auf ca. 11%. Vgl. Inukai, I., *Technological Changes and Labour Utilisation in Agriculture, A Case Study in Comilla*, mimeo 1971, S. 18.

Berücksichtigt werden muß auch das Problem einer möglichen Auslaugung der Böden durch unzureichenden Fruchtwechsel.

³⁵ Reis weist einen Proteingehalt von etwa 7% auf, während dieser bei Weizen zwischen 10 und 14% liegt. Vgl. Hone, A., a.a.O., S. 511.

³⁶ Islam, N., *An Analysis of Rural Family Budgets in East Pakistan*, Vol. 2: *Studies in Consumer Demand*, Oxford U.P., 1966, S. 14.

von IUDs – wie dies u. a. auch in Weltbankveröffentlichungen empfohlen wird – nicht unmittelbar an die ‚Patienten‘, sondern an das medizinische Hilfspersonal oder die Vermittlungsperson gezahlt werden, liegt in einem solchen Vorgehen die Gefahr, daß es vornehmlich an finanzielle Notlagen einzelner Bevölkerungsgruppen anknüpft, ohne die Einsicht in die Notwendigkeit der Familienplanung zu vermitteln. Der verstärkte Widerstand der Bevölkerung gegenüber der Geburtenkontrolle und die Verhärtung traditioneller Denk- und Verhaltensweisen (Anzahl der Kinder als Beweis eines gewissen Lebensstandards) könnten die verhängnisvollen Folgen eines solchen Vorgehens sein. Gerade ein Programm der Familienplanung, dessen langfristige Bedeutung für die Entwicklung Bangladeshs kaum zu unterschätzen ist, muß die Denk- und Verhaltensweisen der Bevölkerung berücksichtigen und durch Aufklärung und Erziehung der Bevölkerung wirksam werden. In diesem Zusammenhang muß insbesondere wieder die Notwendigkeit von Erwachsenen-Erziehungsprogrammen betont werden, da der Verhaltensspielraum der jung verheirateten Frau³⁷ und damit auch ihre Einstellung zur Familienplanung in der ‚extended family‘ sehr stark durch die Autorität der Mutter des Ehemannes und durch deren Denk- und Verhaltensweisen bestimmt ist.

Der Ausbildung und Erziehung muß aber im Zusammenhang mit dem Ernährungsproblem noch aus einem anderen Grund eine hohe Bedeutung beigemessen werden. Ein wesentlicher Teil der Mangelkrankheiten der Bevölkerung ist die Folge unzureichender Kenntnisse über Rolle und Bedeutung der Ernährung. Insbesondere die unzureichende Ernährung der Kleinkinder, die häufig nur die Speisereste und Tee erhalten, dürfte in dem mangelnden Wissen hinsichtlich der Aufbaufunktion der Nahrung für den Körper begründet sein. Allein durch eine Umverteilung der Nahrungsmittelrationen innerhalb der Familie von der älteren Generation und den Männern zu den Kindern und schwangeren Frauen hin dürfte eine wesentliche Verbesserung des Ernährungszustandes der Bevölkerung bewirken. Dies zu erreichen, setzt den Aufbau eines Erziehungssystems voraus, das für die breite Bevölkerung zugänglich ist und dessen Ausbildungsinhalte sich an den unmittelbaren Problemen der Bevölkerung orientieren.

Neben dem Aufbau von Dorfschulungsprogrammen muß aber auch der Errichtung von Gesundheitsstationen in den Dörfern eine hohe Bedeutung beigemessen werden. Insbesondere die Bekämpfung der weitverbreiteten Magen-Darm-Infektionen durch ambulante Behandlung dürfte wesentlich zur Verbesserung des Gesundheits- und Ernährungszustandes der Bevölkerung beitragen – eine Aufgabe, die mit relativ geringen finanziellen Mitteln zu bewerkstelligen wäre. Die Schaffung von Gesundheits- und Ausbildungseinrichtungen, z. B. in Form von kleinen Dorfzentren, müßte als wichtiger Bereich in die Planung neuer landwirtschaftlicher Organisationsformen einbezogen werden. Diesen dürfte eine hohe Bedeutung für die Modernisierung der Landwirtschaft zukommen. Dabei sollte versucht werden, die Dorfbevölkerung zum Aufbau und zum Unterhalt dieser Einrichtungen heranzuziehen – sei es durch gewisse Arbeitsleistungen, die ihnen durch kostenlose Benutzung dieser Einrichtungen vergütet werden, oder durch symbolische, finanzielle Beiträge –, um die Verbindung zwischen Bevölkerung und Dorfzentrum her-

³⁷ In diesem Zusammenhang sei an das sehr niedere Heiratsalter der Mädchen in Bangladesh erinnert.

zustellen und das Interesse der Bevölkerung zu wecken. Ein derartiges Zentrum könnte zugleich auch als Informations- und Beratungsstelle für Familienplanung dienen. Wichtig erscheint beim Aufbau solcher Einrichtungen, Vertrauenspersonen des Dorfes als Kontaktpersonen zwischen Planungsbürokratie und Bevölkerung zu gewinnen, ohne diese jedoch mit zu großen Kompetenzen auszustatten, die der Korruption die Tore öffnen könnten.

Neben den bisher genannten Möglichkeiten zur Verbesserung der Ernährungslage müssen noch weitere Methoden zur intensiveren ernährungswirtschaftlichen Nutzung der vorhandenen Nahrungsmittel und der Erschließung neuer Nahrungsmittelquellen überprüft und in die Entwicklungsplanung einbezogen werden: So ist heute ein modernes chemisches Verfahren zum Schälen von Reis bekannt, das die Schälabfälle erheblich reduziert³⁸. Während bei den traditionellen Schälmethoden nur etwa 70% des Reises für die Ernährung nutzbar gemacht werden können, werden bei diesem chemischen Verfahren 95% des Reises genutzt, wobei der so bearbeitete Reis noch einen höheren Nährwert als der traditionell bearbeitete Reis aufweist. Die Technik ist zudem leicht erlernbar und kann in Dorfmühlen durchgeführt werden. Eine andere – für Bangladesh angesichts seiner geringen Weizenproduktion vor allem langfristig interessante – Möglichkeit besteht in der besseren ernährungswirtschaftlichen Nutzung des Weizens durch Gewinnung von Weizenkleiemehl mittels verbesserter Mahlverfahren³⁹. Die Schälabfälle können so um 10–20% gesenkt werden. Zudem enthält Weizenkleiemehl um 50% mehr Eiweiß als weißes Mehl – ein Faktor, der bei der starken Verbreitung von Eiweißmangelkrankheiten von erheblichem Gewicht ist. Zur besseren Versorgung der Bevölkerung mit Proteinen stehen außerdem noch weitere moderne Möglichkeiten offen, die auf ihre Anwendbarkeit und Verbreitungsmöglichkeit in Bangladesh zu überprüfen sind. Einige dieser Möglichkeiten seien an dieser Stelle erwähnt⁴⁰: Gewinnung von Eiweiß aus Ölsaat (Soja, Sesam, Erdnüsse usw.), Verwertung von Fischeiweiß (FPC), Anreicherung des Getreides mit synthetischen, essentiellen Aminosäuren, Gewinnung von Eiweiß aus Erdöl und Gewinnung von Blatteiweiß. Letztere Möglichkeit könnte für Bangladesh von besonderem Interesse sein, da der Blätterabfall der Jute hierfür verwendet werden könnte. Die Verbreitung solcher neuen Verfahren müßte in die Ausbildungsprogramme der Dorfschulen übernommen werden, da nicht nur die Gewinnung von Kalorien und Proteinen mittels neuer Verfahren Schwierigkeiten bereitet, sondern die neuen Formen der Ernährung, die zum Teil auch leicht veränderte Koch- und Backmethoden erfordern, auch auf den Widerstand der Bevölkerung stoßen könnten.

Nicht zuletzt müssen im Zusammenhang mit dem Ernährungsproblem auch Maßnahmen zum interregionalen und intertemporalen Ausgleich von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage getroffen werden. Der Ausbau des Transportsystems und insbesondere die Eingliederung der Dörfer in das Verkehrsnetz sind als Vorbedingungen des interregionalen, der Bau von Lagerhäusern für die Nahrungsmittel in den Dörfern ist als Voraussetzung des intertemporalen Ausgleichs von

³⁸ WURLD-Verfahren. Vgl. hierzu Borsook, H., *Der Hungrige kann nicht warten*, München 1968, S. 105 ff.

³⁹ Vgl. Borsook, H., a.a.O., S. 104 ff.

⁴⁰ *Ibid.*, S. 156 ff.

Angebot und Nachfrage zu sehen — beides Aufgaben, deren Lösung innerhalb eines Dorfentwicklungsprogramms angestrebt werden sollte.

4. Schlußfolgerung

Die Vielfältigkeit der aufgezeigten Probleme, die für die völlig unzureichende Ernährungslage verantwortlich gemacht werden müssen, legt den Schluß nahe, bei der Entwicklungsplanung die Erhöhung der Getreideproduktion nicht isoliert zu betreiben und allzu viele Ressourcen für diese bereitzustellen, sondern gleichzeitig auch ausreichend Mittel zur Bewältigung der komplementären Maßnahmen zu verwenden, ohne die die Wirksamkeit eines Entwicklungsprogramms der Selbstversorgung mit Getreide nicht gewährleistet werden kann. Der wesentlichste Vorteil der Strategie einer raschen Erhöhung der Getreideproduktion durch moderne Produktionsmethoden, der in der Verminderung der Abhängigkeit vom Ausland durch eine ausreichende Inlandsproduktion zu sehen ist, dürfte sich kurzfristig kaum erreichen lassen, da die Einführung neuer landwirtschaftlicher Produktionsmethoden zunächst mit hohen Importen an Inputs verbunden sein wird, so daß sich die Auslandabhängigkeit von den Endprodukten zu den Inputs verschiebt. Es scheint daher vorteilhafter zu sein, ein breit angelegtes Entwicklungsprogramm anzustreben, statt kurzfristige Ziele zu realisieren, deren langfristige Wirkungen nicht absehbar oder sogar entwicklungshemmend sind. Der Befürwortung einer solchen langfristigen Strategie zur Selbstversorgung kann jedoch der Vorwurf gemacht werden, das Problem der sinkenden Weltbestände an Getreide nicht angemessen zu berücksichtigen. Nach unserer Meinung müßte diesem Trend jedoch durch eine Politik der entwickelten Länder begegnet werden, durch welche die Getreideproduktion in diesen wieder gefördert wird. Die Ressourcen hierfür sind vorhanden und könnten mobilisiert werden. Hierin wird eine der wesentlichsten Aufgaben der Entwicklungshilfe gesehen⁴¹, insofern als sie Bangladesh ermöglichen würde, seine äußerst knappen Ressourcen für eine langfristige Entwicklung zu nutzen.

⁴¹ Boerma, A. H., Generaldirektor der FAO, Presseerklärung vom 1. 2. 1973, mimeo.