

Wirtschaftliche Dimension von Menschenrechten und guter Regierbarkeit in Bangladesch

Von Wolfgang-Peter Zingel

In der Diskussion um Menschenrechte und gute Regierbarkeit werden wiederholt wirtschaftliche und soziale Fragen angesprochen, so zum Beispiel, wenn es darum geht, ob so genannte Wirtschaftsflüchtlinge ein Recht auf Asyl haben. Die Grenzen sind hierbei offensichtlich fließend: die säuberliche Unterscheidung von wirtschaftlicher und sozialer Not auf der einen und politischer Verfolgung auf der anderen Seite erscheint oft künstlich und willkürlich, zumal wenn ganze Volksgruppen wirtschaftlich und sozial benachteiligt werden.

aus ökonomischer Sicht steht bei den Menschenrechten das Recht auf Befriedigung der Grundbedürfnisse an erster Stelle. Im vorliegenden Beitrag soll deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit in Bangladesch dieses Recht realisiert wird. Als weitere Grundrechte wären die ökonomische Freiheit, das heißt die freie Entscheidung über Produktion und Konsum, Rechtssicherheit und Rechtsbilligkeit sowie eine intakte natürliche Umwelt zu nennen. Die Not der Menschen wird gemeinhin als Armut beschrieben, das heißt als individuelle ökonomische Unmöglichkeit, die zur Befriedigung der Grundbedürfnisse erforderlichen Güter und Dienstleistungen zu erwerben oder selbst zu produzieren. Begleiterscheinungen sind Mangel an Handlungsalternativen und an Schutz vor privater und staatlicher Willkür und Ausbeutung.

Angesichts der weit verbreiteten Not in Bangladesch sind Diskussionen über ihr Ausmaß wenig hilfreich. Millionen Menschen, die nach verschiedensten Definition unterhalb der Armutsgrenze leben und deren physische Existenz durch Mangel an Nahrung, Unterkunft, Hygiene und Gesundheitsversorgung bedroht ist, bedürfen der Hilfe. Die Frage eines

Zuviel stellt sich in keinem realistischen Szenario.

Diesen Ärmsten zur Durchsetzung ihres Menschenrechtes auf die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu verhelfen ist allerdings sowohl für die Regierung des Landes als auch für die internationale Entwicklungszusammenarbeit eine schwierige Aufgabe. Angesichts der potenziell ertragreichen Schwemmlandböden Bengalens ist die Ursache der Armut weniger bei der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen als in der geringen Leistungsfähigkeit staatlicher Organisation zu suchen. In Ermangelung eines etablierten deutschen Begriffs wird das Problem unter „Regierbarkeit“ (*Governance*) diskutiert; der Zusatz „gut“ kennzeichnet dabei das Ziel und nicht den Zustand.

Historische Erklärungen

Der Zustand der Staatsorganisation lässt sich aus der Geschichte des Landes erklären: Bengalen gehörte zu den ersten Gebieten Indiens, die unter die Herrschaft der britischen Kolonialmacht fielen. Wie auch immer die wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Verhältnisse im Mogulreich gewesen sein mögen – die

Zustände im einstmaligen „Goldenen Bengalen“ verschlechterten sich binnen kürzester Zeit. 1737 war Bengalen von einer Naturkatastrophe heimgesucht worden, über deren Ursache und Ausmaß in der Fachwelt keine Einigkeit besteht. Sie dürfte den Niedergang Bengalens verursacht oder wenigstens beschleunigt haben. Nach der britischen Eroberung nach 1757 führten überzogene und willkürliche Steuerfestlegungen im Gefolge einer Missernte Ende der 1760er Jahre zu schlimmsten Hungersnot in der bengalischen Geschichte. Die dauerhafte Grundsteuerveranlagung von 1893 führte zwar zu mehr Rechtssicherheit, nicht aber zu Gerechtigkeit. Die Steuerpächter (*Zamindari*) wurden von den Kolonialherren zu Eigentümern befördert und die Bauern zu Pächtern und Landarbeitern herabgestuft. Ein System von Zwischenpächtern erhöhte die Abgabenlast der Bauern, der verbreitete Absentismus der Grundherren entfremdete diese zudem von ihrem Land, das nur noch Gegenstand der Ausbeutung war. Das Land, das für seine feinen Baumwollstoffe (*Muslin*) weltberühmt geworden war und zu Beginn des 18. Jahrhunderts noch als reich galt, litt sogar auf dem heimischen Markt zunehmend unter der Konkurrenz indu-

striell gefertigter Stoffe und Garne aus dem englischen „Mutterland“, da die eigene Produktion in vielfältiger Weise durch den Einsatz handelspolitischer Instrumente behindert wurde.

Das Interesse der Briten beschränkte sich auf das Eintreiben von Steuern und die dafür erforderliche Aufrechterhaltung von „Recht und Ordnung“. Es verwundert daher nicht, dass Bengalen eine wichtige Rolle in der aufkeimenden indischen Unabhängigkeitsbewegung spielte. Die Kolonialmacht begegnete dieser Entwicklung mit dem bewährten Konzept des „Teile und Herrsche!“ Bengalen, das damals den ganzen Osten Indiens ausmachte, wurde 1905 geteilt, wobei der östliche, mehrheitlich von Muslimen bewohnte Teil mit der Hauptstadt Dhaka auch Assam einschloss. Die Politisierung der Bengalen bewirkte 1906 die Gründung der *Muslim League*, die zwar anfangs mit dem bereits 1885 gegründeten Indischen *National Congress* kooperierte, später aber immer mehr über die Forderung nach einem Staat der Muslime Indiens im Gegensatz zu ihm geriet. Die Teilung Bengalens musste 1912 auf Druck indischer, vor allem bengalischer, Nationalisten zurückgenommen werden. Die Provinz Bengalen wurde jedoch auf die Gebiete mit einer Bengali sprechenden Bevölkerung beschränkt und die Hauptstadt Britisch-Indiens wurde von Kalkutta in das einstige Zentrum muslimischer Macht in Indien, Neu-Delhi, verlegt. Nach der Eroberung der Gebiete im Nordwesten Indiens und der Eröffnung des Suezkanals (1869) hatte sich der wirtschaftliche und politische Schwerpunkt des „Juwels in der Krone“ Britanniens ohnehin von Bengalen weg verlagert.

Seiner wirtschaftlichen und politischen Vormachtstellung beraubt, aber nach wie vor in den Welthandel integriert, litt Bengalen ganz besonders unter dem Preisverfall während der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Missernte von 1943, Versorgungsengpässe nach der japanischen Besetzung Birmas mit dem Ausbleiben der Reiseinfuhren sowie eine ganz und gar unglückliche Handhabung der Krise bewirkten die als *Great Bengal Famine* bekannte Hungersnot von 1943. Zu diesem Zeitpunkt fand die „Pakistan-Bewegung“ unter den Muslimen Bengalens breite

Zustimmung, versprach sie doch die Befreiung von der Kolonialmacht und ihrem verhassten Rechtssystem. Auch wenn dieses nicht unter dem Begriff Menschenrechte diskutiert wurde, so hofften sich die vielen Pächter, Kleinbauern und Landarbeiter Landeigentum oder doch wenigstens gesicherte Rechtstitel. Die Vertreibung und Verfolgung der hinduistischen Minderheit aus der jetzt zum neuen Staat Pakistan gehörenden Provinz Ostbengalen erreichte nicht die Ausmaße wie in Westpakistan, aber es gingen vor allem die Angehörigen der oberen, häufig Land besitzenden (*non-scheduled*) Kasten.

Wirtschaftsplanung in Pakistan

Mit der „Entlassung“ der ersten Gruppe von Kolonien in die Unabhängigkeit (Indien, Ceylon, Birma, Indonesien) Ende der vierziger Jahre entstand eine neue Gruppe von Ländern, die damals noch als unterentwickelt klassifiziert wurden. Das Konzept der Entwicklung geriet jedoch bald in Misskredit, weil die Entwickler anscheinend das Ziel ihrer Anstrengungen, nämlich eine Verbesserung der Lebensbedingungen gerade der Ärmsten, aus den Augen verloren. Dies hatte weniger wirtschaftliche oder gar wirtschaftswissenschaftliche, sondern strategische, politische und ideologische Gründe.

Der neue Staat Pakistan entwickelte sich bald zum Paradebeispiel, wie die Entwicklung eines Landes immer mehr zur Nebensache geraten konnte. Wichtig für die Gebergemeinschaft des Westens war die Bündnistreue Pakistans etwa im „Bagdad-Pakt“ gegen die „sozialistische Staatengemeinschaft“ der „Zweiten Welt“ des Ostens. Dass Pakistan seit 1956 *de facto* und seit 1958 auch *de jure* vom Militär beherrscht wurde und die als Wahlen deklatierten Referenden keineswegs demokratischen Mindestanforderungen genügten, störte dabei nicht. Ebenso wenig, dass der östliche Landesteil, in dem mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebte, systematisch benachteiligt wurde. Die zuweilen vermutete Zielkollision von Demokratie und Entwicklung bestand im Falle Ostpakistans sicher nicht: Weder wurde das Land demokratisch regiert, noch er-

freute es sich eines raschen wirtschaftlichen Wachstums.

Die systematische Vernachlässigung der Ostprovinz wurde mit dem Argument eines hohen Kapitalkoeffizienten und einer niedrigen Kapitalproduktivität begründet. Beide Indikatoren beschreiben das Verhältnis von Kapitaleinsatz und Produktion. Die Einschätzung, dass Investitionen in Westpakistan zu höheren Wachstumsbeiträgen, das heißt einer höheren Steigerung des Inlandsprodukts, führen würden als Investitionen in derselben Höhe in Ostpakistan, ließ sich durchaus empirisch belegen. Sie zeugte dennoch von einer zynischen Auffassung über die Aufgaben des Staates, dass nämlich den Starken und Leistungsfähigen zuerst zu helfen sei. Diese Einstellung zeugte auch von einer kurzfristigen und mechanistischen Vorstellung über die Wirkungsweise einer Volkswirtschaft.

Die Militärregierung Ayub Khans (1958-1969) stieß wegen dieser Politik der einseitigen Bevorzugung Westpakistans bei ostpakistanischen Wissenschaftlern und Politikern auf heftige Ablehnung. Sie reagierte darauf in ihrem Dritten Fünfjahresplan (1965-1970) mit höheren Planansätzen für die öffentlichen Ausgaben in Ostpakistan als in Westpakistan. Der Plan war – zumal nach dem Desaster des Krieges mit Indien im Jahre 1965, einer verheerenden Missernte und dem Aussetzen der Auslandshilfe der USA als Reaktion auf den Krieg – nur auf Grund der „Grünen Revolution“ ein wirtschaftlicher Erfolg. Der produktionssteigernde Einsatz von Hohertragssorten beschränkte sich aber auf Weizen, die wichtigste Getreideart in Westpakistan; für Reis, die wichtigste Nahrungsfrucht in Ostpakistan, gab es damals noch keine derartigen „Wundersorten“. Die für die Hohertragssorten so wichtigen Inputs wie Wasser, Düngemittel, Pflanzenschutz, Kredit und Beratung wurden auch nur in Westpakistan in vermehrtem Ausmaß zur Verfügung gestellt. Die Frustration über das repressive Militärregime schlug in politischen Widerstand um. Ayub Khan wurde gestürzt, aber zunächst durch einen anderen Militär, General Yahya Khan (1969-1971), ersetzt. Der zu seiner Amtszeit entworfene Vierte Fünfjahresplan (1970-1975) war von Wunschen ge- leitet: Um dem Osten ein höheres Wachs-

tum zu bescheren, wurden dort weit größere Staatsausgaben und zudem eine Steigerung der Kapitalproduktivität angesetzt. Dieser Plan war schon Makulatur bevor er verabschiedet war.

Die ersten allgemeinen Wahlen im Jahre 1970 erbrachten eine absolute Mehrheit an Sitzen in der Nationalversammlung für die in Ostpakistan dominierende *Awami League* (Volksliga, AL) unter ihrem charismatischen Führer Sheikh Mujibur Rahman. Die herrschenden Militärs und die in Westpakistan dominierende *Pakistan Peoples' Party* (PPP) unter Zulfikar Ali Bhutto wollten das Wahlergebnis nicht akzeptieren und reagierten erst mit einer Verzögerungstaktik und schließlich mit dem Versuch einer systematischen Vernichtung der ostpakistanischen politischen Elite. Der anschließende Bürgerkrieg deckte vollends auf, dass die Idee eines Staates für alle Muslimen Indiens nicht zu realisieren war, jedenfalls nicht in der Form einer Militärdiktatur. Es mutet wie eine Ironie des Schicksal an, dass es gerade ein Militärdiktator war, der die ersten allgemeinen und direkten Wahlen im Staate Pakistan veranstaltete, und dass am Ende der Militärherrschaft zwei demokratische Staaten standen, die erstmals von demokratisch gewählten Regierungen (auch wenn die Wahlen für ein gemeinsames Parlament gedacht waren) geführt wurden.

Schwieriger Neubeginn: Bangladesch

Durch die Flutkatastrophe von 1970, den Bürgerkrieg und schließlich den Krieg mit Indien 1971 schwer verwüstet und außenpolitisch von den USA, China und den islamischen Staaten diplomatisch isoliert, konnte Bangladesch nur mühsam mit internationaler Hilfe überleben. Nach einer Missernte 1974 - die von der Regierung zu spät erkannt und noch später zugegeben wurde - und über Monate hinweg von amerikanischer Hilfe wegen der Missachtung des Kuba-Embargos abgeschnitten, taumelte das Land erst in eine Hungersnot und ein Jahr später in eine Staatskrise, die durch eine Serie von Militärputschen beendet wurde. Nach den Generälen Zia ur Rahman (1975-1981) und Ershad (1982-1990) wird das Land

demokratisch regiert und gilt vielen als der vielleicht liberalste Staat mit einer muslimischen Bevölkerung. Es dauerte aber lange, bis sich das Land von Bürgerkrieg, Krieg und Militärherrschaft erholen konnte. Erst heute ist die wirtschaftliche Situation seiner Bevölkerung im Durchschnitt besser ist als vor der Teilung Pakistans. Die Wirtschaft hat einen bemerkenswerten Strukturwandel erlebt: Bangladesch ist immer noch ein armes Agrarland, aber an Stelle der einseitigen Abhängigkeit vom Export von Rohjute und Jutewaren ist der Export von Fertigtextilien, die im Land mit Hilfe importierter Rohstoffe und Halbfertigwaren geschneidert werden, getreten. Wichtig sind auch die Heimüberweisungen der Arbeitsmigranten im Ausland.

Der Sturz der Regierung Ershad erfolgte zur selben Zeit, in der die Sowjetunion auseinander fiel, und kurz nachdem Zia ul Haq, der Militärdiktator Pakistans, bei einem Flugzeugabsturz ums Leben kam. Dass sich zivile Regierungen halten konnten, hat sicher damit zu tun, dass die verbleibende Großmacht nach Ende des Kalten Krieges das Interesse an Südasien verlor. Dies gilt besonders für Bangladesch, das weder über Atomwaffen verfügt noch unmittelbar an die Krisenregionen Südwest- und Zentralasiens grenzt.

In der internationalen Wahrnehmung liegt Bangladesch fernab von den Schauplätzen der Terrorismusbekämpfung. Dabei wird übersehen, dass im Nordosten des Subkontinents seit langem eine Reihe von - vorerst noch - lokalen Konflikten ausgetragen werden. Wie tragfähig der von der Regierung Sheikh Hasina Wajid mit den aufständischen Stämmen in den Chittagong Hill Tracts im Jahre 1997 ausgehandelte Friedensvertrag ist, muss sich noch beweisen. Die beträchtlichen Waffenfunde in Chittagong im Jahre 2004 werden als Indiz gewertet, dass es sich nicht mehr um isolierte Auseinandersetzungen im „Entwicklungsviereck“ Indien, Nepal, Bhutan und Bangladesh sowie Myanmar handelt und wir Zeugen der Entstehung eines größeren Konfliktes sind. In diese Richtung gehen die immer wieder aufgestellten und von der Regierung Bangladeschs dementierten Berichte über einen zunehmenden Islamismus und eine Radikalisierung der Koran-

schulen. In diesem Zusammenhang werden auch Kontakte zur *Al Qaeda* genannt.

Grundbedürfnisse

Seit Ende des Kalten Krieges nehmen die beiden in der Überschrift dieses Aufsatzes stehenden Begriffe Menschenrechte und gute Regierbarkeit einen höheren Stellenwert in der Entwicklungsdiskussion ein. Gilt es doch nicht mehr, die ideologische Überlegenheit der westlichen gegenüber der östlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu beweisen. Die Diskussion der Grundbedürfnisse entstand als nicht mehr zu verheimlichen war, dass Wirtschaftswachstum und steigendes Pro-Kopf-Einkommen eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für die Überwindung von Armut ist. Die darauf resultierende Indikatorendiskussion lässt sich gut für Bangladesch verfolgen. An Stelle des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung und der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ist der „Index für menschliche Entwicklung“ (*Human Development Index*, HDI) als zentrales Maß von Entwicklung getreten, das die so genannten „weichen“ Faktoren, wie die Lebenserwartung von Neugeborenen und die Schulbildung berücksichtigt.

Die relative Einkommensverteilung ist ähnlich wie die der Industriestaaten: nach dem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 tätigen die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung Bangladeschs 8,7 Prozent der Ausgaben, die reichsten 20 Prozent 42,7 Prozent. In Deutschland sind es 8,2 Prozent gegenüber 38,5 Prozent, in den USA 5,2 Prozent und 46,4 Prozent. Der entscheidende Unterschied ist das Einkommensniveau; auch „reiche“ Bangladeschi und die meisten „Großgrundbesitzer“ wären nach unseren Standards als arm einzustufen. Anders als in vielen Ländern Lateinamerikas, Südasiens oder Afrikas fehlen die extremen Einkommensunterschiede. Das Vorherrschen von Klein- und Kleinstbetrieben in der Landwirtschaft zusammen mit weit verbreiteter Landlosigkeit und einer geringen Flächenproduktivität ergibt eine landwirtschaftliche Produktion, die nicht ausreicht, um die Bevölkerung auch auf niedrigstem Niveau selbst zu ernähren. Nur mit Hilfe von Importen, die ei-

knappes Zehntel der Nahrungsversorgung ausmachen, kann nach Angaben der Welternährungsorganisation (FAO) eine Versorgung von 2.189 Kcal pro Kopf und Tag (2000-2002) gewährleistet werden. Dies ist wohl deutlich mehr als in den 1970er und 80er Jahren. Angesichts der kaum vorhandenen Vermögen führen Ernteausfälle, Arbeitslosigkeit oder andere Risiken des Lebens sofort zu individuellen und, wenn sie ganze Landstriche erfassen, nationalen Katastrophen. Unmittelbare Konsequenzen ergeben sich daraus für die Gesundheitsversorgung, weil die durch Mangel- und Unterernährung geschwächten Menschen ihre natürlichen Abwehrkräfte einbüßen.

Dass die landwirtschaftliche Produkti-

nismen rechtzeitig und wirkungsvoll für die erforderlichen Maßnahmen sorgen.

Die Geschichte Bangladeschs bestätigt diese Einschätzung. Die Hungersnot von 1974, die einzige seit der Unabhängigkeit, konnte passieren, weil die demokratischen Institutionen weitestgehend außer Kraft gesetzt waren. Darüber hinaus können die Erfolge in der Armutbekämpfung als gemischt bezeichnet werden: 36 Prozent der Bevölkerung müssen mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen, 83 Prozent mit weniger als zwei US-Dollar; 50 Prozent der Bevölkerung leben unter der nationalen Armutsgrenze. Allerdings erreichen nur 17,3 Prozent der Neugeborenen statistisch nicht ihren 40. Geburtstag - vor allem in afrikanischen

deschs in Form einfacher Bambushütten in bescheidenster Weise erfüllt. Sie liegen in den von Überschwemmungen bedrohten Gebieten – und das ist der größte Teil des Landes – meist als Streusiedlungen auf kleinen Warften, künstliche Hügel, die auch an der deutschen Nordseeküste verbreitet sind. Steigen die Flüsse stärker an, stehen sie zwar unter Wasser, was aber nicht automatisch den Verlust der Hütten, von Hab und Gut und von Vieh bedeuten muss. Über Jahrhunderte haben sich Überlebensstrategien entwickelt, mit diesen Situationen fertig zu werden. Sie finden ihre Grenzen jedoch da, wo die Armut noch nicht einmal den Bau einer stabilen Hütte zulässt, und wenn die Flüsse, wie es alle paar Jahre geschieht, stärker als gewöhnlich anschwellen. In den Küstenregionen kommt die Bedrohung durch Wirbelstürme hinzu. Auf wechselnden Schneisen können sie zu apokalyptischen Verwüstungen führen: 1970 fielen mindestens 300.000 Menschen einem Zyklon zum Opfer; 1991 gab es bei einem Hochwasser 150.000 Tote.

Obwohl die Wachstumsrate der Bevölkerung stetig zurückgeht, nimmt die Bevölkerungszahl noch immer zu. Schon jetzt ist Bangladesch der weltweit am dichtesten besiedelte Flächenstaat. Die Bevölkerung, die auf dem Lande keine Beschäftigung findet, zieht in die Städte. Dhaka gilt heute als eine der am schnellsten wachsenden Megastädte der Welt. Der größere Teil der Bevölkerung wohnt in Elendsvierteln, die wie überall an wenig attraktiven und von Überschwemmungen bedrohten Standorten entstanden.

Bangladesch steht im Jahr 2002 mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 61,1 Jahren, einer Alphabetisierungsrate der über 15-Jährigen von 41,1 Prozent, einer Schulbesuchsquote von 54 Prozent der Kinder im Primär-, Sekundär- und Tertiärschulalter sowie einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von 1.700 PPP-US-Dollar (Kaufkraftparität – *Power Purchasing Parity*) an 138. Stelle unter 177 Staaten, wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem „Bericht über die menschliche Entwicklung 2004“ diese Indikatoren zum „Index für menschliche Entwicklung“ zusammenfasst.

Das UNDP bewertet die Situation der Frauen in Bangladesch für das Jahr 2002



Eine stabile Hütte – ein oft unerfülltes Grundbedürfnis in Bangladesch.
(Foto: Heiko Herold)

on mit dem Bevölkerungswachstum nahezu mithalten konnte, ist kein geringer Erfolg und Zeugnis von Innovationsbereitschaft. Das Produktionspotenzial ist bei weitem nicht ausgeschöpft. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Amartya Sen, der aus Bengalen stammt und in Dhaka die Hungersnot von 1943 erlebte, hat nachgewiesen, dass Hungersnöte keine zwangsläufige Folge von Missernten sind, sie sind durch politischen Willen und geeignete Organisation zu verhindern. Er hat auch festgestellt, dass es in Demokratien nicht zu Hungersnöten kommt, weil die politischen Mecha-

Ländern liegt dieser Wert mehrmals so hoch - obwohl 48 Prozent der Kinder zu leicht für ihr Alter sind - einer der weltweit höchsten Werte. Nur drei Prozent der Bevölkerung haben keinen Zugang zu aufbereitetem Wasser. Dies wäre ein außergewöhnlich guter Wert für dieses wichtigste Nahrungsmittel. Doch wird dieses Wasser aus Grundwasserschichten gefördert, die mit im Boden auf natürliche Weise vorkommendem Arsen versetzt sind. So sind Millionen Menschen einer schleichenden Vergiftung ausgesetzt.

Das Grundbedürfnis auf Wohnung wird in den ländlichen Gebieten Bangla-

zudem mit einem *Gender related Development Index* (GDI) von 0,499 und platziert Bangladesch an 110. Stelle von 144 untersuchten Ländern. Während die Lebenserwartung neugeborener Mädchen geringfügig über der von Jungen liegt (61,5 zu 60,7 Jahre), ist die Alphabetenrate deutlich niedriger (31,4 zu 50,3 Prozent), die Einschulungsrate ist dagegen leicht höher (54 zu 53 Prozent), während die Pro-Kopf-Kaufkraft der Frauen – bei allen methodischen Einwendungen – mit 1.150 PPP-US-Dollar nur halb so hoch wie die der Männer (2.035 PPP-US-\$) ist. Soziale Probleme, die ihre Wurzeln in niedrigem und unsicherem Einkommen haben, werden von berufstätigen Frauen vor einer geschlechterspezifischen Benachteiligung genannt, wie jüngste Feldforschungen ergaben. Beides hängt zusammen, wie die Übergriffe auf berufstätige Frauen, die aus sozialen Gründen gezwungen sind zu arbeiten und ihre persönliche Sicherheit aufs Spiel zu setzen, besonders wenn sie – wie in der Textilindustrie – Schichtarbeit leisten müssen.

Auch wenn Bengali eine zweitausend Jahre alte Schrift- und Literatursprache ist, wirkt sich der Vorteil für Bangladesch im internationalen Vergleich gegenüber Ländern mit einer weniger homogenen Bevölkerung nicht in besonderen Erfolgen im Bildungswesen aus – das Land gehört vielmehr zu den Schlusslichtern: zwar wurde die gesetzliche Voraussetzung für die Einführung der allgemeine Schul-

Arbeitsnarrative im Ausland.

pfligt für Kinder im Alter von sechs bis zehn Jahren geschaffen, aufgrund des Mangels an Lehrern, Schulen und Unterrichtsmaterial wird es aber dauern, bis alle Kinder wenigstens die Grundschule absolvieren können. Für den Unterricht wird eine geringe Gebühr erhoben, teurer sind Schulkleidung, Bücher und Nachhilfestunden. Von den Kindern im Grundschulalter besuchen (2001/02) 87 Prozent und von denen im Sekundärschulalter 44 Prozent die Schule und 65 Prozent der Kinder erreichen die fünfte Klasse. Der Anteil der Mädchen ist vor allem in den höheren Klassen deutlich geringer als der der Jungen. An der Ausbildung sind auch die Medresen (Koranschulen) mit über zwei Millionen Schülern (1996/97) beteiligt, Tendenz steigend; sie werden auch von bangladeschischen Beobachtern mit einer zunehmenden religiösen und politischen Intoleranz in Verbindung gebracht.

Gute Regierbarkeit

Die Qualität des Staates und seiner Regierung werden unter vielerlei Gesichtspunkten bewertet. Die Vorbehalte, die einst gegenüber der sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bestanden, bestehen heute gegenüber einer – vorerst nur schwer auszumachenden – islamischen oder islamistischen Ordnung. Dass die meisten Muslime der Welt in Süd- und Südostasien leben, ist in das allgemeine Bewusstsein – auch der arabischen Welt – noch nicht vorgedrungen. Bangladesch wird deshalb weniger in diesem Zusammenhang gesehen. Dafür ist Bangladesch zum Testfall der Entwicklung – so der Titel eines Buches geworden. Der einstmals als „hoffnungsloser Fall“ gehandelte Staat hat sich zwischenzeitlich besser entwickelt als erwartet. Konsequenterweise verliert Bangladesch seinen Ausnahmestatus und wird zunehmend kritisch betrachtet. Dem allgemeinen Trend in der Entwicklungsökonomie folgend, wird heute wieder den Institutionen, insbesondere der des Staates, stärkere Aufmerksamkeit gewidmet. Eine Diskussion, die unter dem Oberbegriff „gute Regierbarkeit“ geführt wird.

Transparency International hat Bangladesch in den letzten Jahren immer wie



Partizipation in lokalen Selbsthilfegruppen – ein Schlüssel zur Grundbedürfnisbefriedigung. (Foto: Heiko Herold)

der als korruptestes Land der Welt eingestuft, 2004 teilte es diesen Platz mit Haiti. Als besonders korruptionsanfällig werden die Organe der Rechtspflege, lokale Behörden und das Erziehungswesen genannt. Für die Korruptionsanfälligkeit lassen sich viele Erklärungen finden. Die historische Betrachtung zeigt deutlich, dass das heutige Bangladesch Jahrhunderte lang einer Fremdherrschaft mit einer Administration unterlag, die den Bedürfnissen ihrer Untergebenen keine Rechnung trug. Dieses System setzte sich nach der Schaffung Pakistans mit anderer personeller Besetzung fort. Dem Chaos der ersten Unabhängigkeitsjahre Bangladeschs folgten eineinhalb Jahrzehnte Militärherrschaft. Erst danach konnten sich demokratische Strukturen entwickeln. Sie leiden aber vorerst unter einer unter den politischen Eliten des Landes verbreiteten Auffassung von Demokratie, die sich mit „Diktatur der Mehrheit“ beschreiben lässt. Somit blockieren sich die beiden großen politischen Parteien fortwährend. Dass die beiden Führerinnen dieser Parteien auch persönlich verfeindet sind, erschwert die Situation. Beide empfinden sich als politische Erben ihres Vaters beziehungsweise Ehemanns, die beide an der Spitze des Staates standen und beide eines gewaltsamen Todes starben, was wiederum in wechselseitige Schuldzuweisungen mündet. In diesem Klima gedeiht die Korruption, die Machtgewinn und Machterhalt finanzieren hilft. Dabei ist das Land ethnisch, religiös und linguistisch homogen wie kaum ein anderes, auch zwischen den Parteien lassen sich keine unüberbrückbaren ideologischen Unterschiede ausmachen. Dennoch begünstigt diese Konstellation Günstlingswirtschaft und Ineffizienz. Es fehlt an Transparenz und an Verantwortung.

Politische Verantwortung: Wer ist schuld?


Die Frage der Verantwortung stellt sich auf mehreren Ebenen. Solange Wirtschaft und Politik (Ost-)Bengalens von außen, von Briten oder Pakistan, bestimmt wurden, wurde diesen Verantwortung für die beklagenswerte Wirtschaftsentwicklung und die verbreitete Armut zugewiesen. Aber schon zu pakistanischer Zeit war

auch das Ausland, das heißt die Geberländer und internationalen Organisationen, Ziel heftiger Kritik. Nach der Unabhängigkeit wurden zeitweise fast alle Entwicklungsausgaben des Landes vom Ausland finanziert. Bangladesch musste sich derweilen eine eigene Verwaltung aufbauen: nach wie vor ist sie stark zentralisiert. Angesichts der geschilderten Umstände verwundert es nicht, dass Entscheidungen tatsächlich oder wenigstens vermeintlich vom Ausland bestimmt wurden, wobei auch die vielen ausländischen und vom Ausland finanzierten Nichtregierungsorganisationen (NROs) in die Kritik gerieten. Dieses System der Externalisierung der Entscheidungen, bei dem es nur noch darauf ankommt, einen ausländischen Finanzier für ein Projekt zu finden, wertet letztlich die nationale Politik und ihre Verwaltung ab. Schlimmer noch: Sie können sich von ihren eigenen (Mit-)Entscheidungen distanzieren, sich in die Reihe der Kritiker einreihen und das Ausland kollektiv verantwortlich machen. Heute wäre eine solche Konstellation als typisches „Prinzipal-Agenten“-Problem zu bezeichnen: Regierung und Verwaltung als Agenten des Prinzipals Öffentlichkeit verfolgen ihr eigenes und nicht das Allgemeinwohl, indem sie die „Rente“, die ihnen die Entwicklungshilfe beschert, abschöpfen. Der Autor konnte erleben, wie die daraus resultierende Frustration zu Selbsthass führt, als bei einem Seminar in Dhaka NROs heftigst von den Anwesenden kritisiert wurden, die ihrerseits aber alle neben ihrer Tätigkeit als Universitätslehrer oder Beamte für wesentlich besser zahlende NROs arbeiteten.

Dass so viele Bangladeschi in Armut leben, ist – wie die Analyse gezeigt hat – historisch und systematisch zu erklären. Dass die Armut in erster Linie auf das niedrige Entwicklungsniveau des Landes und weniger auf die relative Verteilung der Einkommen zurückzuführen ist, mag überraschen. Es bedeutet nämlich, dass den Bangladeschi kein Mangel an politischem Willen vorgeworfen werden kann, jedenfalls nicht mehr, als dies der Führung reicherer Länder mit einer ähnlichen relativen Einkommensverteilung vorzuwerfen wäre. Es sei denn, von armen Ländern würde mehr politischen Willen abverlangt als von reichen.

Fazit: Was können wir tun?

Die Handlungsalternativen sind deshalb begrenzt. Bei einem vermehrten Engagement des Auslands wäre es für die Führung in Bangladesh noch weniger verlockend und schwerer zu erreichen, eine eigene konsistente Politik zu entwickeln und in die Tat umzusetzen. Die Möglichkeit, alle Verantwortung auf das Ausland abzuwälzen, bliebe in vermehrtem Maße bestehen. Auf eine Dezentralisierung von Politik und Verwaltung zu drängen, ist auch problematisch, weil sie wieder auf eine verordnete Freiwilligkeit hinausläuft.

Die besten Impulse kommen von der sich in den letzten Jahren gut entwickelnden Wirtschaft. Bangladesch ist zwar immer noch Nettoimporteur bei Waren und bei Kapital, aber die Lücken in den Waren- und Dienstleistungsbilanzen sind – relativ betrachtet – viel kleiner als früher. Es bleibt zu hoffen, dass Bangladesch nicht unter dem Wegfall der im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) erlaubten Quoten im Handel mit Textilien Ende 2004 leidet. In dem Maße, wie Bangladesch von der Entwicklungshilfe unanhängig wird, mehrt sich auch die Kritik der Bürger Bangladeschs an ihrer politischen Führung, die sich immer mehr in der Verantwortung sieht und jetzt von innen und nicht von außen gezwungen wird, eine bessere Regierungsarbeit zu leisten. 

► **Zum Autor:** Dr. Wolfgang-Peter Zingel ist Diplom-Volkswirt und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Internationale Wirtschafts- und Entwicklungspolitik des Südasien-Instituts der Universität Heidelberg. Dieser Artikel basiert auf einem Vortrag zur 7. Bangladesch-Konferenz: „Bangladesch – Menschenrechte im Partnerland“, vom 23. bis 25. Juli 2004, in Hannover.