

Strukturelle Fehlanpassung:

Bangladeshs Erfahrungen mit marktwirtschaftlichen Reformen

von Rehman Sobhan

Das wirtschaftliche Reformprogramm in Bangladesh steckt tief in der Krise: Seit mehr als einem Jahrzehnt ist es weder gelungen, das Wachstum anzukurbeln, noch die Wirtschaft zu diversifizieren, Investitionen oder privates Sparen anzuregen und hierdurch die Basis für einen nachhaltigen Wachstumsprozeß, 'self-reliance' und eine deutliche Senkung der Massenarmut zu legen. Für den Internationalen Währungsfonds (IWF) und Weltbank ist es ebenso bequem, die bisherigen Regierungen in Dhaka für den Fehlschlag der Reformen verantwortlich zu machen, wie für das jeweilige Regime, seine Vorgänger anzuklagen. Nach einem Jahrzehnt der wirtschaftlichen Stagnation sind jedoch tiefgreifendere Analysen und Diagnosen nötig.



Strukturanpassung: Arme werden ärmer, Reiche immer reicher (Fotos: Walter Keller)

Bangladesh war zehn Jahre lang Strukturanpassungsreformen ausgesetzt. Selbst Mitte der 70er Jahre hat es schon Wirtschaftsreformen gegeben, die in diese Kategorie fallen, darunter eine Stärkung der Rolle der Privatunterneh-

men, Reduzierung landwirtschaftlicher Subventionen, Wechselkursanpassungen und massive geldpolitische Reformen zur Dämpfung der Inflation. Die Reformen der Jahre 1972 bis 1982 waren im wesentlichen Reaktionen auf spezielle wirt-

schaftliche Probleme sowie kurzfristige exogene Schocks. Seit 1982 wurde dagegen der Versuch unternommen, die gesamte Wirtschaft in Richtung einer privatwirtschaftlich dominierten Marktökonomie zu lenken. Das bedeutet aber

nicht, daß Bangladesh vor 1982 von einer Kommandowirtschaft geprägt war: Der Anteil des öffentlichen Sektors am Bruttosozialprodukt lag nie über fünfzehn Prozent, jedenfalls weit geringer als in Taiwan, Malaysia oder Südkorea. Das überrascht nicht in einer von Kleinbauern und einem großen Dienstleistungssektor geprägten Wirtschaft. Die Maßnahmen seit 1982 setzen also nur die Reform einer 'mixed economy' fort.

Der Reformkurs

Der Begriff 'Strukturanpassung' wurde von den Bretton Woods Institutionen IWF und Weltbank geprägt. Ein so verstandener Prozeß dient eher der Erreichung ganz bestimmter Ziele, als daß er selbst ultimatives Entwicklungsziel wäre. Als Strukturanpassungsmaßnahmen werden institutionelle Veränderungen wie eine relative Stärkung der Privatwirtschaft, die Nutzung von Marktkräften für die Allokation von Ressourcen sowie Importerleichterungen und Exportanreize verstanden.

Mit der Befreiung Bangladeshs durch die Trennung von Pakistan am 15. Dezember 1971 hatte das Land eine eher überregulierte Ökonomie übernommen: Importkontrollen, Devisenbeschränkungen, einen überbewerteten Wechselkurs und Subventionen für Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Einsatzfaktoren. Etwa 34 Prozent der Wertschöpfung aus der modernen Produktion stammte von Staatsunternehmen. Als nach der Teilung viele pakistanische Unternehmer, die Handel-, Finanz- und modernen Produktionssektor dominierten, ihre Standorte aufgaben, stieg der Staatsanteil noch einmal um 43 Prozent. Da die einheimische Bourgeoisie nach zehn Jahren staatlicher Kontrolle unterentwickelt war, mußte man also einige Bereiche verstaatlichen, was aber weniger originäres Interesse der Regierungspartei als vielmehr eine Folge der Unabhängigkeit war.

Die neue Regierung privatisierte sogar bald etwa zwei Drittel der vorher übernommenen Kleinbetriebe, näherte die Preise für öffentliche Güter den Marktpreisen an, wertete den Taka im Dezember 1971 und im März 1975 ab und reduzierte Ende 1974 die Geldmenge so drastisch wie nie, was seit Herbst 1975 zu einer ebenso starken Senkung der Inflation führte. Dennoch hatte sich der wirtschaftliche Kurs bis zum Regierungswechsel im August 1975 gegenüber den 60er Jahren nur wenig geändert.

Im Zeitraum 1975 bis 1982 wurde die Entwicklung des privaten Sektors stärker gefördert. Während die folgenden Regierungen weiterhin die bei der Teilung aufgegebenen Betriebe privatisierten, taten sie wenig, um die von einigen

großen Staatsfirmen gehaltenen modernen Produktionsbetriebe - 77 Prozent des Sektors - zu privatisieren. Einige Juteverarbeitungs-, Textilfabriken und Färbereien wurden abgegeben. Schwerpunkt der Regierung war es damals, durch Kreditvergabe über die staatlichen Entwicklungsbanken den Anteil der Privatwirtschaft in den Sektoren Industrie, Handel, Banken und Versicherungen zu erhöhen. In der Verteilung landwirtschaftlicher Einsatzfaktoren sollten Staat und Private gleichberechtigt konkurrieren.

Dieses Entwicklungsmodell war in den 60er Jahren schon unter pakistanischer Regierung erfolgreich getestet worden. Seit 1977 flossen fast eine Milliarde US-Dollar an private Unternehmer in Bangladesh, um Investitionsanreize an Industrie, Transport, Handel und Bau-sektor zu geben. Kurzfristige externe Schocks wie die Erhöhung der Energiepreise, aber auch die Verschlechterung der 'Terms of Trade' veranlaßten die Regierung 1974/75 zu einem Programm der Geldwertstabilisierung und Wechselkursanpassung. Während dies noch ein weitgehend autonomes Programm war, ließen ähnliche makro-ökonomische Störungen die Regierung 1980 externe Hilfe in Form der 'Erweiterten Fonds-Fazilität' (EFF) des IWF von 800 Millionen US-Dollar - als kurzfristigen Kredit - in Anspruch nehmen. Der IWF verlangte dafür wesentliche Einschnitte ins Budget und Änderungen der Geld- und Wechselkurspolitik. Dennoch wurde die Auszahlung der zugesicherten EFF-Kredite 1981 nach Zahlung von nur 20 Millionen US-Dollar gestoppt, weil Bangladesh das vereinbarte Kreditlimit nicht eingehalten hatte. Der damalige Finanzminister von Bangladesh hat 1990 dem IWF vorgeworfen, die Kreditbedingungen zu restriktiv ausgelegt und die besondere Situation in Bangladesh, das wegen Ernteüberschüssen im Winter 1980/81 die Getreidepreise stützen mußte, nicht ausreichend berücksichtigt zu haben.

Ungeachtet der Aussetzung der IWF-Kredite wurde die Regierung weiterhin von IWF und Weltbank unter Anpassungsdruck gesetzt. Das neue strenge Regime seit März 1982 war eher geneigt, sich diesem Druck zu beugen. Viele der Länder, die in den 80er Jahren von Strukturanpassungsforderungen seitens IWF und Weltbank betroffen waren, hatten aufgrund verschlechterter Handelsbedingungen, steigender Schuldendienstverpflichtungen und der durch Reagans restriktive Geldpolitik ausgelösten Rezession eine Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage erfahren. Der folgende Zusammenbruch des kommerziellen Kreditystems rief den Internationalen Währungsfonds als Mittlerin-

stanz an den Plan, der in den Umschuldungsverhandlungen erstmalig eine Möglichkeit zur Durchsetzung von Reformen in den betroffenen Ländern erkannte. Die Bretton Woods Institutionen sahen in den wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Schuldnerländer nicht Auswirkungen kurzfristiger exogener Schocks sondern das Ergebnis endogener und langfristiger politischer Fehlentwicklungen.

In den Perioden 1986 bis 1989 und 1990 bis 1993 machte Bangladesh wiederum von den IWF-Kreditinstrumenten der '(erweiterten) Strukturanpassungs-Fazilität' Gebrauch, die in beiden Fällen wieder an die Bedingung makro-ökonomischer Reformen gebunden waren. Die Zustimmung der Regierung in Dhaka zu dem Anpassungsprogramm hat ihr Kreditzusagen seitens anderer Kreditgeber eingebracht, die jährlich im April auf dem von der Weltbank angeführten 'Bangladesh Aid Consortium' in Paris konkretisiert werden. Das zwischen der Regierung in Dhaka und dem IWF im August 1990 ausgehandelte Programm ist für bisher drei Regierungen Grundlage der Wirtschaftsreformen gewesen: die Regierung unter General Ershad (bis Dezember 1990), die Interimsregierung unter Shahabuddin Ahmed (bis März 1991) und seitdem für die neue Premierministerin Khaleda Zia.

Das Reformpaket

Die IWF-Kredite unter der Bedingung von institutionellen und makro-ökonomischen Reformen werden durch Sektorkredite der Weltbank und der 'Asian Development Bank' (ADB) ergänzt. Diese sollen den Abbau von Subventionen für Agrarinputs und öffentliche Dienstleistungen, Deregulierungen, Importerleichterungen, Steuerreformen und verbessertes öffentliches Management beschleunigen. Seit 1977 haben Weltbank und USAID an ihre Kredite an Bangladesh u.a. die Bedingung geknüpft, daß sich die staatliche 'Bangladesh Agricultural Development Corporation' (BADC) aus der Verteilung von Düngemitteln und der Kontrolle von Bewässerungssystemen zurückzieht. Auch wurde Druck auf die Regierung ausgeübt, die Nahrungsmittelsubventionen unter dem 'Public Food Distribution System' (PFDS) zu beenden. Weltbank, ADB und die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau haben seit den 70er Jahren diskreten Druck ausgeübt, zu privatisieren und den privaten Sektor bei der Kreditvergabe zu begünstigen.

Makro-ökonomische Reformen

Die Regierung hat ein Programm zur Haushaltssanierung durch höhere

Steuereinnahmen und niedrigere Staatsausgaben vorgelegt. Das Haushaltsdefizit hat sich bei sieben bis neun Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) eingependelt. Von 11,2 Prozent im Haushaltsjahr 1982/83 konnte es durch Ausgabenkürzungen sogar auf 5,2 Prozent in 1991/92 gesenkt werden. Diese Entwicklung könnte eine erfolgreiche Haushaltspolitik suggerieren. Das Konzept des Haushaltsgleichgewichtes ist jedoch als Maß für makro-ökonomische Stabilität in einem Land, das so stark von Auslandshilfe abhängig ist, eher ungeeignet. In der Tat führt die starke Abhängigkeit von Auslandshilfe geradezu zu einem chronischen Budgetdefizit, nicht etwa umgekehrt: Die jährlichen Hilfszahlungen an Bangladesh bringen die Regierung dazu, die Ausgaben höher als die Einnahmen einzuplanen, um die Hilfszahlungen als notwendig zu rechtfertigen.

In Bangladesh wird auch die Zahlungsbilanz künstlich von der Auslandshilfe mitbestimmt. Eine Verbesserung der Zahlungsbilanz spiegelt in der Regel eine Senkung des Importanteils wider. Die Importquote (als Verhältnis der Importe zum Bruttosozialprodukt) ist in den letzten acht Jahren auch tatsächlich von siebzehn auf fünfzehn Prozent gesunken. In Realwerten gemessen, sind die Warenimporte Bangladeshs in den letzten fünf Jahren gesunken, während die Exportquote von 1979/80 bis 1991/92 leicht gestiegen ist und heute etwa auf der Höhe von Mitte der 60er Jahre liegt, der Zeit der Juteexporte. Inzwischen haben Textilien den Juteexporten den Rang abgelaufen. Doch der Nettoerlös ist insgesamt geringer, da nur 15 bis 20 Pro-

zent der Exporterlöse im Lande bleiben. Die Überweisungen von Übersee nach Bangladesh sind dagegen im letzten Jahrzehnt von 379 Millionen auf 848 Millionen US-Dollar gestiegen. Die Rückführung des Zahlungsbilanzdefizits ist jedoch eher eine Folge des Rückgangs der Importe. Wäre die Wirtschaft dynamischer und die Importquote höher, dann wäre auch die Handelslücke um mindestens zwei Prozentpunkte größer. In dieser durch träge Importnachfrage und langsame Wirtschaftsentwicklung gekennzeichneten Rezession besteht wenig Anlaß zu dem optimistischen Glauben, Bangladesh befände sich auf dem Weg zu einer sich selbst tragenden Entwicklung.

Im Juni 1992 erreichten die Währungsreserven ihren bisherigen Höchststand von 1,7 Milliarden US-Dollar, was ausreicht, um sechs Monate lang die Importe zu finanzieren; im Durchschnitt der 80er Jahre deckten die Reserven nur eineinhalb Monate Importe ab. Die relativ hohen Währungsreserven haben bewirkt, daß der Taka-Kurs in den 80er Jahren relativ stabil blieb - Devisennachfrager konnten sich über die Auslandshilfe und die Devisenreserven bedienen - und der Abwertungsdruck nicht marktbedingt sondern ein Resultat der Weltbankpolitik war.

Da der Wechselkurs also kaum die tatsächliche Wirtschaftskraft widerspiegelt, kann er auch kaum exportfördernd wirken, und die jährlichen Rituale zwischen dem IWF und der Regierung über den "richtigen" Wechselkurs erscheinen rein akademisch. In diesem Zusammenhang ist auf ökonomische Berechnungen hinzuweisen, die keinen starken Zusam-

menhang zwischen realem Wechselkurs und dem Exportwachstum erkennen lassen, das vielmehr von den Weltnachfrage-trends bestimmt wird. So stiegen beispielsweise die Exporte Mitte der 80er Jahre, als der Taka aufgewertet wurde, kräftig an!

Reformergebnisse

Ein analytisches Modell zur Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den wirtschaftspolitischen Interventionen und der ökonomischen Entwicklung muß allerdings erst noch entwickelt werden. Dies gilt für die Auswirkungen der Politik der Bretton Woods Institutionen in der ganzen Welt. Die drei Studien des IWF zur Evaluierung seiner Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre beruhen auf einer einseitigen Datenauswahl und -interpretation, wie einige bedeutende Kritiker hervorheben. Die dem 'Bangladesh Aid Consortium' vorgelegte Weltbank-Studie besteht lediglich aus einer Aneinanderreihung makro-ökonomischer Daten wie BSP-Wachstum, Investitionen, Export- und Inflationsraten und a priori Aussagen über den Erfolg der Weltbank-Politik, ohne eine kausale Beziehung zwischen den beiden Teilen begründen zu können. Die Studie, die Sultan Hafeez Rahman für das 'Bangladesh Institute of Development Studies' (BIDS) zu den Erfahrungen mit Stabilisierungs- und Anpassungsprogrammen in Bangladesh erarbeitet hat, zeigt, daß Interventionen wie Wechselkursanpassungen und geldpolitische Stabilisierungsmaßnahmen nicht die erwünschten Erfolge brachten. Da auch hier aber kein holistischer Ansatz vorliegt, soll in die-



Die Juteindustrie hat stark an Bedeutung verloren



Weder Landwirtschaft noch Industrie konnten das schwache allgemeine Wirtschaftswachstum nennenswert beleben

ser Studie - dem Ansatz der Weltbank folgend - zunächst die Entwicklung einiger makro-ökonomischer Indikatoren in den letzten zehn Jahren untersucht werden um zu sehen, welchen Einfluß die gezielten Strukturanpassungen der letzten Jahre auf sie hatten.

In den Jahren 1972-75, den ersten Aufbaujahren nach dem Unabhängigkeitskrieg, erlebte Bangladesh ein jährliches BSP-Wachstum von 7,1 Prozent. Und dies trotz der schweren Zerrüttung des Landes bedingt durch den Krieg. Unter dem harten Präsidialregime von Ziaur Rahman (1975-81) erreichte das Wachstum durchschnittlich 5,1 Prozent pro Jahr. In der Zeit der Militär- und Präsidialherrschaft von General Ershad, (1982-90), wuchs das BSP, begleitet von außengestützten Strukturreformprogrammen, um 3,1 Prozent pro Jahr. Ab März 1991, seit die gewählte Regierung Begum Khaleda Zia im Amt ist, wurden Wachstumsraten von 3,6 bis 3,9 Prozent zwischen 1990 und 1993 erzielt. Auch wenn diese Zahlen eine leichte Beschleunigung des Wachstums darstellen, liegen sie im langfristigen Trend 1982-92 mit unter vier Prozent noch unter denen der Vorjahrzehnte. Dies überrascht zunächst insofern, als man gerade im letzten Jahrzehnt mit massiver Auslandshilfe und Reformprogrammen Bangladeshs Wirtschaft unterstützen wollte. Die Ergebnisse sind allerdings eher ernüchternd.

Die Entwicklung in Landwirtschaft und Industrie

Weder Landwirtschaft noch Industrie konnten das schwache allgemeine Wirtschaftswachstum nennenswert beleben. Nach einem durchschnittlichen Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion in den 70er Jahren von jährlich 4,2 Pro-

zent konnten in den 80er Jahren nur 1,6 Prozent jährlich erreicht werden, bei einem Bevölkerungswachstum von 2,4 Prozent pro Jahr. Nach flutbedingten Mißernten in den Jahren 1987/88 und 1988/89 erholte sich die Landwirtschaft erst 1989/90 wieder mit 7,7 Prozent Wachstum, das in den folgenden beiden Jahren wiederum auf unter zwei Prozent fiel. Erst 1992/93 verspricht wieder ein gutes Erntejahr mit Steigerungsraten von 5,6 Prozent zu werden.

Auffällig ist die instabile Entwicklung im letzten Jahrzehnt, in dem die Agrarproduktion in sechs Jahren nicht mit der Bevölkerungsentwicklung Schritt halten konnte und in zwei Jahren sogar schrumpfte. Aufgrund des Anbaus von bewässerten Hohertragssorten (High Yield Varieties) war die Entwicklung der Getreideproduktion günstiger. Doch die Kürzung von Subventionen für Saatgut, Düngemittel und Bewässerung hat die Kleinbauern schwer getroffen, ihre Produktionsmöglichkeiten erschwert und die Ungleichheit in der Einkommensentwicklung verschärft.

Innerhalb des Industriesektors war die Entwicklung gerade in den von Strukturreformen betroffenen Produktionssektoren mit 2,5 Prozent Jahreswachstum in den 80er Jahren eher ungünstig. Nur in den Bereichen Textilien, Holzmöbel, Druckerzeugnisse, Chemie/Düngemittel und Zucker (die letzten drei überwiegend staatlich) konnten nennenswerte Wachstumsraten erzielt werden; die Entwicklung in den restlichen 28 Teilssektoren stagnierte oder schwankte stark.

Die Ursache der Wachstumsschwäche liegt in schwacher und ineffizienter Investitionstätigkeit. Der Anteil der Investitionen am Bruttosozialprodukt sank von 1980/81 bis 1991/92 stetig von 15,9 auf 10,3 Prozent. Selbst die Privatinvestitionen - explizites Ziel der Reformen

und Privatisierungsprogramme - sind von 7,2 auf 5,6 Prozent Anteil am BSP gesunken. Die Investitionsschwäche wiederum ist teilweise auf die mit unter vier Prozent, in manchen Jahren unter zwei Prozent, sehr niedrige Sparrate, zum Teil auf die schlechte Nutzung der Auslandshilfe zurückzuführen. In jedem Fall aber führt die niedrige heimische Sparrate zu einer stärkeren Abhängigkeit der Wirtschaft von ausländischen Finanzmitteln.

Die günstige Entwicklung bei den Exporten wird hauptsächlich von der Textil-, in geringerem Maße von der Fischverarbeitenden und der Lederindustrie getragen. So hat sich das Exportwachstum von den 70er bis zu den 80er Jahren verdoppelt, und der Weltnachfrage bedingte Rückgang der traditionellen Jute-Exporte wurde mehr als ausgeglichen. Das positive Bild vor allem bei den Textilexporten wird dadurch getrübt, daß die Erfolge wenig zur Entwicklung der heimischen Textilindustrie beigetragen haben. Bei einer entsprechend effizienten Investitionspolitik hätten die für den Import von Zwischenprodukten benötigten eine Milliarde US-Dollar in den letzten fünf bis sieben Jahren im Sektor selbst erwirtschaftet werden können. Dagegen wird eingewandt, daß die Erfolge des Textilssektors weniger der Wirtschaftspolitik Bangladeshs zu verdanken sind als vielmehr der Schaffung von Marktnischen für Billigtextilien durch das Multifaserabkommen. Dennoch zeigt die Entwicklung, daß kleine und mittlere Unternehmen bei günstigen äußeren Nachfrage- und Angebotsbedingungen durchaus in der Lage sind, ihre Chancen zu nutzen. Eine stärkere Regierung, wie z.B. die Südkoreas, hätte in dieser Situation jedoch noch mehr zur Exportförderung in arbeitsintensiven Sektoren getan.

Die relativ niedrige Inflationsrate von durchschnittlich zehn Prozent, die in den letzten beiden Jahren auf etwa fünf Prozent gesenkt werden konnte, könnte als Erfolg der Reformpolitik angesehen werden. Ökonometrische Berechnungen erhärten jedoch die Vermutung, daß die Getreidepreispolitik der Regierung eher zur Dämpfung der Inflation beigetragen hat als eine restriktive Geldpolitik. Die langfristige Politik der Preisstabilisierung bei Lebensmitteln spielt aufgrund des hohen Anteils von Lebensmitteln am Verbrauch in Bangladesh eine große Rolle bei der Inflationsbekämpfung. Hauptziel der staatlichen Geldpolitik war die Stimulierung der Privatwirtschaft, und die Weltbank hat sogar im Sinne einer großzügigeren Kreditpolitik argumentiert, um die Wirtschaft anzuregen. Eine starke Kausalverbindung zwischen Geldpolitik und Inflation ist jedenfalls in Bangladesh nicht zu erkennen.

Die Schuldenkrise

Die zunehmenden Zahlungsschwierigkeiten der verstaatlichten kommerziellen Banken und der Entwicklungsfinanzinstitute in Bangladesh haben sich negativ auf die Kreditbedingungen für die Privatwirtschaft ausgewirkt. Traditionelle Aufgabe der Staatsbanken ist es immer gewesen, die Schulden der öffentlichen Unternehmen abzuschreiben und die Privatwirtschaft zu fördern. Diese Praxis hat zur Kreditvergabe nach rein politischen Kriterien und zu zunehmender Überschuldung der öffentlichen Banken geführt. Bis zu 90 Prozent der Schuldner bei den Staatsbanken waren in Zahlungsverzug, was Weltbank, ADB und andere Kreditgeber wiederum zur Kürzung oder Einstellung der Kredite an die Staatsbanken in Bangladesh veranlaßte, mit ernststen Konsequenzen für die Privatwirtschaft: Etwa 1.500 Unternehmen gelten als 'krank'. Die Staatsbanken haben nur noch unter harten Bedingungen und Reformauflagen Kredite von der Weltbank bekommen.

Eine Ursache der Finanzkrise ist die Forderung der Weltbank innerhalb ihres Reformpaketes, daß die Regierung verstärkt Kredite in den Privatsektor pumpt. Weltbank und Regierung gingen dabei von der irrigen Annahme aus, daß in Bangladesh viele im Prinzip gesunde Unternehmen nur auf Finanzhilfe von außen warteten. So wurden vor allem 1977 bis 1982 zu großzügig Kredite vergeben, ohne die Überlebensfähigkeit der Unternehmen hinreichend zu prüfen. Ähnlich pauschal wurde die Forderung nach Privatisierung erhoben und unterstellt, öffentliche Unternehmen arbeiteten grundsätzlich ineffizient.

Zu Vorzugskonditionen wurden die 1972 verstaatlichten Jute- und Textilfa-

briken an die ehemaligen Eigentümer zurückgegeben und Staatsanteile weit unter Wert verkauft, ohne daß die Erfolgsaussichten dieser Maßnahmen vorher geprüft worden wären. Bis 1991 hatte die Regierung mit etwa 700 Privatisierungen den Anteil der öffentlichen Unternehmen von 77 auf 43 Prozent gesenkt, ohne jemals aber den Erfolg dieser Unternehmen zu untersuchen. Erst die Übergangsregierung nach dem Fall von Ershad stellte in einer Studie fest, daß von 290 untersuchten privatisierten Unternehmen 53 Prozent schließen mußten. Diese Entwicklung zeigt nur, daß Privatisierungen kein Allheilmittel sind, besonders bei einem im Kern so schwachen privaten Sektor.

Auch Importerleichterungen haben nicht die erwünschten positiven Resultate gebracht. Zwar wurde die Liste der Güter, für die Importbeschränkungen bestehen, von 1982 bis 1992 von ca. 8.000 auf etwa 100 reduziert. Der durchschnittliche Zollsatz wurde auf 25 Prozent gesenkt. Wenn jedoch Importprodukte heute in Bangladesh leichter erhältlich sind als früher, so sind dies überwiegend illegale Importe. Jedenfalls sehen viele Beobachter einen weiteren Grund für die Schwäche der heimischen Industrie gerade in dem Konkurrenzdruck durch die Importprodukte.

Dies impliziert, daß Bangladeshs Industrie erst über eine längere Zeit durch Zölle geschützt werden muß, bevor nachhaltiges Wachstum einsetzen kann. Diese Schutzzoll-Strategie hat in Ländern wie Japan, Taiwan, Südkorea, Brasilien oder Mexiko industrielles Wachstum angeregt, wobei in den ostasiatischen Staaten noch eine massive Exportförderung hinzukam.

Schlußfolgerungen

An seinen Zielen gemessen ist das Reformprogramm in Bangladesh weitgehend gescheitert. Beschleunigung des Wachstums, Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, Anregung der Investitions- und privaten Spartätigkeit: Keines dieser Ziele, die als Basis für einen nachhaltigen, sich selbst tragenden Wachstumsprozeß und zur Armutsbekämpfung notwendig sind, konnte in den letzten zehn Jahren zufriedenstellend erreicht werden. Die Erfolge, die beim Anbau von Hochleistungsetreide, im Textilsektor und in einigen Kleinindustrien erzielt werden konnten, gehen wesentlich auf das Konto lokaler Initiativen und günstiger Marktbedingungen. Die Deregulierung, d.h. der Subventionsabbau, war bei der Getreideproduktion eher kontraproduktiv. Es ist leicht für IWF und Weltbank, den vergangenen Regierungen in Bangladesh Versagen bei der Durchführung der Reformen vorzu-

werfen, doch einer Lösung der Probleme kommt man dadurch nicht näher. Diese oft propagandaähnlichen Anschuldigungen müssen viel sorgfältiger analysiert werden. In mancher Hinsicht haben IWF und Weltbank sicherlich recht, wenn sie Reformen in der Fiskalpolitik und mehr Effizienz in der Projektdurchführung, Ressourcenallokation sowie im Bankensektor einfordern. Eine Voraussetzung für wirtschaftspolitische Reformen ist jedoch, daß das Land sich auf seine originären Stärken besinnt und die Ressourcen so einsetzt, daß den kranken Sektoren wieder auf die Beine geholfen werden kann, dabei aber nicht den starken und dynamischen Sektoren, insbesondere der ländlichen Kleinindustrie, die nötigen Mittel entziehen. Die Kleinbauern müssen gestärkt werden, damit mehr landlose Landarbeiter Beschäftigung finden. Es muß versucht werden, die Erfolge der 'Grameen Bank' und anderer Nichtregierungsorganisationen auf andere Sektoren zu übertragen, um eine bessere Grundausbildung und Gesundheitsversorgung für alle aufzubauen. Die Exportwirtschaft muß ausgebaut und diversifiziert werden und gleichzeitig ist sicherzustellen, daß die Ergebnisse auch der Binnenwirtschaft zugute kommen. Vor allem gilt es aber, den öffentlichen Sektor nicht etwa sukzessive abzubauen, sondern die Effizienz des makroökonomischen Managements und die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft zu verbessern. Die von Dezember 1990 bis März 1991 amtierende Übergangsregierung hatte 255 Experten aus Bangladesh mit der Ausarbeitung von Lösungsansätzen für die Wirtschaftskrise beauftragt. Das Ergebnis - 29 Task Force-Berichte - zeigt, welche wissenschaftlichen Kapazitäten in Bangladesh brach liegen und nur effizient genutzt werden müssen. Zum großen endogenen Potential gehören gerade auch die Armsten, die oft die kreativsten und produktivsten Ansätze haben. Eine Integration der Armen in die Wirtschaft durch die Förderung kreativen Unternehmergeistes wäre somit die beste Basis für einen sowohl nachhaltigen wie demokratisch und sozial abgesicherten Wachstumsprozeß.

(Der Beitrag wurde in der in Bombay erscheinenden Zeitschrift 'Economic and Political Weekly' veröffentlicht. Er wurde von Thomas Stuckenberg übersetzt und redaktionell überarbeitet)