

Die wirtschaftliche Dimension von Menschenrechten und guter Regierbarkeit in Bangladesch

“Bangladesch – Menschenrechte im Partnerland”, 7. Bangladesch-Konferenz, Bangladesch in Niedersachsen, Hannover 23. bis 25. Juli 2004

Erschienen in: Arbeitskreis Bangladesch in Niedersachsen (Hrsg.): Bangladesch. Menschenrechte im Partnerland – Bangladesh Human rights in a partner country. Hannover: IIK-Verlag 2004. pp. 45-54. ISBN 3-936230-04-8.

Abgedruckt in: Südasiens. Zeitschrift des Südasiensbüros. Bonn. 25(2005)1, pp. 16-21. ISSN 0933-5196.

In der Diskussion um Menschenrechte (*human rights*) und gute Regierbarkeit (*good governance*) werden immer wieder wirtschaftliche und soziale Fragen angesprochen, so zum Beispiel, wenn es darum geht, ob die so genannten Wirtschaftsflüchtlinge ein Recht auf Asyl haben. Die Grenzen sind offensichtlich fließend: die säuberliche Unterscheidung von wirtschaftlicher und sozialer Not auf der einen und politischer Verfolgung auf der anderen Seite erscheint of künstlich und willkürlich, zumal wenn ganze Volksgruppen wirtschaftlich und sozial benachteiligt werden in der Hoffnung, so zu einer “ethnischen Säuberung” zu kommen.

Aus ökonomischer Sicht steht bei den Menschenrechten das Recht auf Befriedigung der Grundbedürfnisse (*basic needs*) 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, d.h. 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 jeder Definition unterhalb der Armutsgrenze leben und deren physische Existenz durch Mangel an Nahrung, Unterkunft, Hygiene und Gesundheitsversorgung bedroht ist, bedürfen jeglicher 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 ausländischen staatlichen und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen eine schwierige Aufgabe. Angesichts der potentiell ertragreichen Schwemmlandböden Bengalens ist die Ursache der Armut weniger bei der Ausstattung Bangladeschs 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 – damals noch in der Gestalt einer privaten Handelsgesellschaft – fielen. Wie auch immer die wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Verhältnisse im Mogulreich gewesen sein mögen – die Zustände im einstmals “Goldenen Bengalen” verschlechterten sich binnen kürzester Zeit. 1737 war Bengalen von einer Naturkatastrophe heimgesucht worden, über deren Ursache (Erdbeben, Zyklon) und Ausmaß in der Fachwelt keine Einigkeit besteht. Sie dürfte den Niedergang Bengalens verursacht oder wenigstens beschleunigt haben. Nach der britischen Eroberung (1757 Schlacht bei Plassey, 1765 Übertragung der *diwani* an die Ostindische Kompanie durch den Mogul-Kaiser) führten bald überzogene und willkürliche Steuerfestlegungen im Gefolge einer Missernte Ende der sechziger Jahre des 18. Jahrhunderts zur schlimmsten Hungersnot in der bengalischen Geschichte. Die dauerhafte Grundsteuerveranlagung (*permanent settlement*) von 1793 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 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 industriell gefertigter Stoffe und Garne aus dem “Mutterland”, da die eigene Produktion in vielfältiger Weise durch den Einsatz handelspolitischer Instrumente behindert wurde.

Das Interesse der Briten (nach dem Aufstand von 1857 und dem anschließenden Untergang der Ostindischen Kompanie: die Krone) beschränkte sich auf das Eintreiben von Steuern (*revenue*) und die dafür erforderliche Aufrechterhaltung von “Recht und Ordnung” (*law and order*). Es verwundert daher nicht, dass Bengalen eine wichtige Rolle in der aufkeimenden indischen Unabhängigkeitsbewegung spielten. Die Kolonialmacht begegnete dieser Entwicklung (auch aus anderen Gründen) 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 Liga, die zwar anfangs mit dem bereits 1885 gegründeten Indischen Nationalkongress kooperierte, später aber immer mehr über die Forderung nach einem Staat (oder mehreren Staaten) 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 jetzt aber auf die Gebiete mit einer Bengali sprechenden Bevölkerung beschränkt. 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 Suez-Kanals (1869) hatte sich der wirtschaftliche (Baumwolle, Weizen) und politische Schwerpunkt (*great game*) des “Juwels in der Krone” Britanniens ohnehin von Bengalen weg bewegt.

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 (Ausbleiben der Reiseinfuhren) und eine ganz und gar unglückliche Handhabung der Krise bewirkten die Hungersnot (*Great Bengal Famine*) 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 erhofften 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.

Entwicklungsökonomie und Entwicklungshilfe

Mit der “Entlassung” der ersten Gruppe von Kolonien in die Unabhängigkeit (Indien, Ceylon, Burma, Indonesien) Ende der vierziger Jahre entstand eine neue Gruppe von Ländern, die man damals noch als unterentwickelt und zu deren “Entwicklung” sich eine neue Disziplin der Wirtschaftswissenschaften herausbildete, die “Entwicklungsökonomie”. Sie entstand im Gefolge der so genannten Auslands- oder Entwicklungshilfe, weil die “Geber”, d.h. die “Hilfe” leistenden Länder und internationalen Organisationen, davon ausgingen, dass die Länder der “Dritten Welt” prinzipiell andere wirtschaftliche und soziale Probleme zu meistern hatten als die “entwickelten” Industrieländer der “Ersten Welt”. Am Anfang stand die Erkenntnis, dass “arme Länder arm sind, weil sie arm sind”. Um den “Teufelskreis der Armut” von Bevölkerungswachstum (“Bevölkerungsexplosion”), schlechter Gesundheit und Unterentwicklung zu durchbrechen, wurden in rascher Folge immer neue Erklärungstheorien und Entwicklungsstrategien geboren. Ausgehend von der Idee, dass “Modernisierung” zu Entwicklung führt und dass letztlich alle Länder den selben Entwicklungspfad beschreiten müssen, versuchte man den Entwicklungsprozess der “Nachholwirtschaften” zu beschleunigen, damit sie die “entwickelten” Länder einholen oder gar überholen könnten. Wirtschaftliches Wachstum versprach die Lösung aller Probleme, da man davon ausging, dass die Ausbreitungseffekte (*spread effects*) des Wachstums nach und nach auch die ärmeren Bevölkerungsschichten erreichen würden (*trickle down*). Da es den Entwicklungsländern an Investitionskapital und Devisen fehlte (*two gap theory*), fühlen sich die Industrieländer aufgerufen dieses *uno actu* durch Entwicklungshilfe bereitzustellen.

Während man darüber stritt, ob diese Entwicklung sektoral und regional “gleichgewichtig” (*balanced growth*) erfolgen müsse, gewisse Mindestanforderungen (*critical minimum effort*) erfüllt sein müssten oder eine gewisse Mindestgeschwindigkeit (= Wachstumsrate) erreicht sein müsse, um – einem der Luftfahrt entlehnten Bild folgend – zu selbsttragendem Wachstum abheben zu können (*take off*), geriet das ganze Konzept der Entwicklung immer mehr 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 zum Paradebeispiel, wie die Entwicklung eines Landes immer mehr zur Nebensache geraten konnte. Wichtig für die Gebergemeinschaft des Westens war die Bündnistreue Pakistans im Bagdad-Pakt, in der CENTO und der SEATO 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 deklarierten 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 (*trade off*) von Demokratie und Entwicklung bestand im Falle Ostpakistans sicher nicht: Weder wurde das Land demokratisch regiert, noch erfreute es sich eines raschen wirtschaftlichen Wachstums.

Wirtschaftsplanung in Pakistan

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, d.h. 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. Ihr lag die Vorstellung zu Grunde, dass die genannten (sowie andere) Koeffizienten konstant blieben und Kapitalkoeffizient und Kapitalproduktivität in der vorhersehbaren Zukunft dieselben Werte haben würden, wie sie sich für die Vergangenheit messen ließen. Derartige statische Betrachtungsweisen haben ihren didaktischen Reiz für den wirtschaftswissenschaftlichen Unterricht, sind aber gefährlich, wenn sie als Rezepte für die Wirtschaftspolitik verstanden werden.

Die Militärregierung Ayub Khan (1958-1969), die eine solche Betrachtungsweise ihrem Zweiten Fünfjahresplan (1960-1965) zu Grunde legte, stieß wegen dieser Politik der einseitigen Bevorzugung Westpakistan bei den 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 erst einmal durch einen anderen Militär, General Yahya Khan (1969-1971), ersetzt. Der zu seiner Amtszeit entworfene Vierte Fünfjahresplan (1970-1975) war von Wunschen geleitet: Um dem Osten ein höheres Wachstum zu beschermen, 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 (Volks-)Liga unter ihrem charismatischen Führer, Sheikh Mujibur Rahman. Die herrschenden Militärs und die in Westpakistan dominierende Pakistan Peoples Party 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 der neue Staat Bangladesch nur mühsam mit internationaler Hilfe am Leben erhalten werden. Unter dem Einfluss 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 kann man sagen, dass 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 außenwirtschaftlichen 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 Arbeiter aus Bangladesch im Ausland.

Der Sturz der Regierung Ershad erfolgte zur selben Zeit, in der die Sowjetunion auseinanderfiel, und kurz nachdem Zia ul Haq, der Militärdiktator Pakistans, bei einem Flugzeugabsturz ums Leben kam. Beide Regierungswechsel mögen ohne die in Südasien so oft vermutete Konspiration des Auslands (*foreign hand*) zu Stande gekommen sein. Dass sich zivile Regierungen halten konnten, hat sicher damit zu tun, dass die verbleibende Großmacht nach Ende des (gewonnenen) 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, während Pakistan 1999 wieder unter Militärherrschaft geriet. Seit den Terrorakten in den Vereinigten Staaten am 11. September 2001 traten die Länder Südasiens der Allianz gegen den Terrorismus bei.

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 mit großer Heftigkeit 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” (*quadrangle*) Indien, Nepal, Bhutan und Bangladesh sowie Myanmar handelt und wir Zeugen der Entstehung eines größeren Konfliktes im Osten des Subkontinents sind. In diese Richtung gehen die immer wieder aufgestellten und von der Regierung Bangladeschs dementierten Berichte über einen zunehmenden Islamismus und eine Radikalisierung der Koranschulen. 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, nämlich Menschenrechte und Gute Regierbarkeit, einen höheren Stellenwert in der Entwicklungsdiskussion ein. Gilt es doch nicht mehr, die ideologische Überlegenheit der westlichen, marktwirtschaftlichen gegenüber der östlichen zentralverwalteten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu beweisen.

Die Diskussion der Grundbedürfnisse entstand, als es sich es nicht mehr verheimlichen ließ, dass Wirtschaftswachstum und steigendes pro-Kopf-Einkommen vielleicht eine notwendige aber keineswegs eine hinreichende Bedingung für die Überwindung von Armut mit allen ihren Beigleiterscheinungen ist. Die daraus resultierende Indikatorendiskussion lässt sich gut an Hand des Beispiels Bangladesch verfolgen.

An Stelle des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung und der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ist der Index der Menschlichen Entwicklung als zentrales Maß des Zustands und der Entwicklung von Volkswirtschaften getreten, der die so genannten "weichen" Faktoren, wie die Lebenserwartung eines Neugeborenen und die Schulbildung berücksichtigt. Überhaupt ist die Vorstellung, dass sich "Entwicklung" mit einigen wenigen Kennziffern beschreiben ließe, heute nicht mehr haltbar. Einige sollen hier aber vorgestellt werden.

Die relative Einkommensverteilung ist ähnlich wie die der Industriestaaten: dem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 zu Folge tätigen die ärmsten 20 v.H. der Bevölkerung Bangladeschs 8,7 v.H. der Ausgaben, die reichsten 20 v.H. 42,8 v.H. In Deutschland sind es 8,2 v.H. und 38,5 v.H., in den USA 5,2 v.H. und 46,4 v.H. Der entscheidende Unterschied ist (neben solchen systematischer Art) das Einkommensniveau; auch "reiche" Bangladeshi und die meisten "Großgrundbesitzer" wären nach unseren Standards als arm einzustufen. Anders als in vielen Ländern Lateinamerikas, Südostasiens oder Afrikas fehlen die extremen und augenfälligen Einkommensunterschiede; die urbane Oberschicht hat einen verschwindend geringen Anteil an der gesamten Bevölkerung. 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 ein knappes Zehntel der Nahrungsversorgung ausmachen, nach Angaben der FAO kann eine Versorgung von (2000-2002) 2.189 Kcal pro Kopf und Tag gewährleistet werden. Dies ist deutlich mehr als in den siebziger und achtziger Jahren und auch mehr Beginn der sechziger Jahre. Angesichts der verbreiteten Vermögenslosigkeit führen Ernteaufschläge, 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 Produktion mit dem Bevölkerungswachstum (fast) mithalten konnte, ist kein geringer Erfolg und Zeugnis von Innovationsbereitschaft. Das Produktionspotential ist bei weitem nicht ausgeschöpft; auch eine größere Bevölkerung kann prinzipiell und sogar besser aus eigener Produktion ernährt werden. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Amartya Sen, der aus Bengalen stammt und in Dhaka die Hungersnot von 1943 erlebte, hat nachgewiesen, dass Hungersnöte keineswegs die zwangsläufige Folge von Missernten sind und es eine Frage des politischen Willens und der Organisation ist, sie zu verhindern. Er hat auch festgestellt, dass es in Demokratien nicht zu Hungersnöten kommt, weil die politischen Mechanismen dafür sorgen, dass rechtzeitig und wirkungsvoll die erforderlichen Maßnahmen

ergriffen werden.

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 Armutsbekämpfung als gemischt bezeichnet werden: 36 % der Bevölkerung müssen mit weniger als 1 US\$ pro Tag auskommen, 83 % mit weniger als 2 US\$; nach eigenen Maßstäben leben 50 % der Bevölkerung unter der (nationalen) Armutsgrenze. Allerdings wird nur von 17,3 % der Neugeborenen angenommen, dass sie ihrem 40. Geburtstag nicht erreichen (vor allem in den afrikanischen Ländern liegt dieser Wert mehrmals so hoch) obwohl 48 % der Kinder zu leicht für ihr Alter sind (einer der höchsten Werte international). Nur 3 % der Bevölkerung haben keinen Zugang zu aufbereitetem Wasser (*improved water quality*). Dies wäre ein außergewöhnlich guter Wert für dieses wichtigste Nahrungsmittel, wenn wir nicht das Problem hätten, dass die neuen Brunnen Grundwasser fördern, das mit dem im Boden (auf natürliche Weise) vorkommenden Arsen durchsetzt ist, und dass so Millionen Menschen einer schleichenden Vergiftung ausgesetzt sind.

Das Grundbedürfnis auf Wohnung wird in den ländlichen Gebieten Bangladeschs in Form einfacher Bambushütten in bescheidenster Weise erfüllt. Sie liegen in den von Überschwemmung bedrohten Gebieten – und das ist der größte Teil des Landes – meist als Streusiedlungen auf kleinen Warften, künstlichen Hügeln wie man sie in Deutschland auch an der Nordseeküste findet. Steigen die Flüsse stärker an, stehen auch sie 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 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. Diese dringen zuweilen tief ins Land vor. Auf wechselnden Schneisen können sie zu apokalyptischen Verwüstungen führen: 1970 fielen eine halbe Millionen Menschen einem Zyklon zum Opfer; 1991 gab es bei einem Hochwasser 150.000 Tote.

Obwohl die Bevölkerungszunahme zügig zurückgeht, nimmt die Bevölkerungszahl noch immer zu. Schon jetzt ist Bangladesch der am dichtesten besiedelte Flächenstaat. Die Bevölkerung, die auf dem Lande keine Beschäftigung findet, zieht in die Städte mit der Folge, dass die Probleme des Landes in den Städten zu lösen sind. 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 mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von (2002) 61,1 Jahren, einer Alphabetenrate von 41,1 % (15+ Jahre alt), einem Schulbesuch von 54 % der Kinder im Primär-, Sekundär- und Tertiärschulalter sowie einem Bruttoinlandsprodukt mit einer Kaufkraft von 1.700 PPP\$ pro Kopf der Bevölkerung an 138. Stelle unter 177 Staaten, wenn man wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem Bericht über die Menschliche Entwicklung 2004 diese Indikatoren zu einem Index der menschlichen Entwicklung (HDI) zusammenfasst.

UNDP bewertet die Situation der Frauen in Bangladesch für das Jahr 2002 mit einem *gender related development index* (GDI) von 0,499 und platziert Bangladesch an 110. Stelle von 144 untersuchten Ländern. Das entspricht seinem Entwicklungsstand (HDI). Während die

Lebenserwartung neugeborener Mädchen geringfügig über der von Jungen liegt (61,5 gegenüber 60,7 Jahre), ist die Alphabetenrate deutlich niedriger (31,4/50,3 %), die Einschuldungsrate ist dagegen leicht höher (54/53 %), aber die Kaufkraft des pro-Kopf-Produkts – bei allen methodischen Einwendungen – nur halb so hoch (1.150/2.035 PPP\$). Soziale Probleme, die ihre Wurzeln in niedrigem und unsicherem Einkommen haben, werden von berufstätigen Frauen vor einer geschlechterspezifischen Benachteiligung genannt, wie jüngste Feldforschungen wieder ergaben. Beides hängt natürlich zusammen, wie die Übergriffe auf berufstätige Frauen, die aus sozialen Gründen gezwungen sind zu arbeiten und ihre persönlichen Sicherheit aufs Spiel zu setzen, besonders wenn sie – wie in der Textilindustrie – Schichtarbeit leisten müssen.

Bengali ist eine zweitausend Jahre alte Schrift- und Literatursprache. Grundsätzlich würde man darin einen Vorteil für Bangladesch gegenüber Ländern mit einer weniger homogenen Bevölkerung sehen. Trotzdem zählt das Land bei einem internationalen Vergleich der Erfolge im Bildungswesen zu den Schlusslichtern: Zwar wurde die gesetzliche Voraussetzung für die Einführung der allgemeine Schulpflicht für Kinder im Alter von sechs bis zehn Jahren geschaffen (Act No. 27 of 1990), aufgrund des Mangels an Lehrern, Schulen und Unterrichtsmaterial wird es aber noch 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 % und von denen im Sekundärschulalter 44 % die Schule. 65 % der Kinder erreichen die fünfte Klasse. Der Anteil der Mädchen ist vor allem in den höheren Klassen deutlich geringer als der der Jungen; Koedukation ist – etwa im Gegensatz zu Pakistan – die Regel an den öffentlichen Schulen, wie dem Verfasser in Bangladesch immer wieder versichert wurde. Das Berufsbildungswesen ist wenig entwickelt. An der Ausbildung sind auch die Medressen (Koran-Schulen) mit (1996/97) über 2 Mio. Schülern 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. Auch heute spielen die ideologische und strategische Ausrichtung eine wichtige Rolle. Die Vorbehalte, die einst gegenüber der sozialistischen/kommunistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bestanden, bestehen heute gegenüber einer – vorerst nur schwer auszumachenden – islamischen/islamistischen Ordnung. Dies gilt vor allem in Bezug auf die Staaten Südwest- und Zentralasiens. Dass die meisten Muslimen der Welt in Süd- und Südostasien leben, ist in das allgemeine Bewusstsein (auch der arabischen Länder) 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 besser entwickelt als erwartet. Konsequenterweise verliert Bangladesch seinen Ausnahmestatus und wird zunehmend kritisch betrachtet. Dem allgemeinen Trend in der Entwicklungsökonomie – und in der Wirtschaftswissenschaft ganz allgemein – folgend, wird heute wieder den Institutionen, insbesondere der des Staates, stärkere Aufmerksamkeit gewidmet; eine Diskussion, die unter dem Oberbegriff “gute Regierbarkeit” (*good governance*) geführt wird.

Transparency International hat Bangladesch in den letzten Jahren immer wieder als korruptestes Land der Welt ein gestuft. 2004 teilte sich Bangladesch diesen Platz mit Haiti. Als besonders korruptionsanfällig werden die Organe der Rechtspflege (*law enforcing agencies*), lokale Behörden (*local bodies*) und das Erziehungswesen genannt. Für die Korruptionsanfälligkeit lassen sich viele Erklärungen finden. Die historische Betrachtung zu Beginn dieses Aufsatzes zeigt deutlich, dass Bangladesch Jahrhunderte lang einer Fremdherrschaft unterlag, die sich eine Administration schuf, die den Bedürfnissen ihrer Untergebenen keine Rechnung trug. Dieses System setzte sich nach der Schaffung des neuen Staates Pakistan mit anderer personeller Besetzung fort. Dem Chaos der ersten Jahre nach der Unabhängigkeit Bangladeschs folgten eineinhalb Jahrzehnte Militärrherrschaft. 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. Diesem Demokratieverständnis folgend 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 bzw. 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 Machgewinn und Machterhalt finanzieren hilft.

Dabei ist das Land ethnisch, religiös und linguistisch homogen wie kaum ein anderes, auch zwischen den Parteien, d.h. der Gefolgschaft der beiden Führerinnen, 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 (*accountability*) stellt sich auf mehreren Ebenen. Solange Wirtschaft und Politik (Ost-)Bengalens von außen (Britten, Pakistan) bestimmt wurden, wurde diesen Verantwortung für die beklagenswerte Wirtschaftsentwicklung und die verbreitete Armut zugewiesen. Aber schon zu pakistanischer Zeit war auch das Ausland, d.h. die Geberländer und die von ihnen kontrollierten 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 NGOs 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 natürlich 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, das Ausland kollektiv verantwortlich machen und sich ihr Behinderungspotential abkaufen lassen. Heute würde man eine solche Konstellation als typisches "Prinzipal-Agenten"-Problem bezeichnen: Regierung und Verwaltung als Agenten (*agent*) des Prinzipals Öffentlichkeit (*principal*) verfolgen ihr eigenes und nicht das Allgemeinwohl, indem sie die "Rente", die ihnen die Entwicklungshilfe beschert, abschöpfen (*rent seeking*). Der Autor konnte erleben, wie die daraus resultierende Frustration zu Selbsthass führt, als bei einem Seminar in Dhaka die NGOs heftigst von den Anwesenden kritisiert wurden, die ihrerseits aber alle neben ihrer Tätigkeit als Universitätslehrer oder Beamte für die wesentlich

besser zahlenden NGOs arbeiteten.

Dass so viele Bangladeshi 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 Bangladeshi 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, man würde armen Ländern mehr politischen Willen abverlangen als 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 der Waren- und Kapitalverkehrsbilanz 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.