

BANGLADESCH

WOLFGANG-PETER ZINGEL

Soziale Entwicklung

Bangladesch ist der am dichtesten bevölkerte Flächenstaat der Welt: Auf einer Fläche, die mit 147.570 km² nicht einmal halb so groß ist wie Deutschland, drängt sich eine Bevölkerung, die mit wenigstens 150 Millionen größer ist, als die Deutschlands und Frankreichs zusammen. Das Land liegt im Mündungsdelta von Ganges (Padma), Brahmaputra (Jamuna) und Meghna (Surma), dem größten der Welt. Der seit 1971 bestehende Staat ist das Ergebnis zweier Teilungen: 1947 entstand Pakistan als einer der beiden Nachfolgerstaaten Britisch-Indien; sein östlicher Landesteil, die Provinz Ostpakistan, erlangte 1971 nach einem blutigen Bürgerkrieg mit indischer Hilfe die Unabhängigkeit. Seine Identität gründet sich auf eine gemeinsame Abstammung, Sprache und Kultur, die Religion und den nationalen Mythos eines zweifachen Freiheitskampfes (gegen die Briten und Pakistan). Daraus resultieren Zuordnungs- und Allianzprobleme: Der ethnischen, linguistischen und kulturellen Gemeinsamkeit mit Westbengalen steht der Unterschied der Religionen entgegen, der gemeinsamen Religion des Islam und dem Ideal der Gemeinschaft der Gläubigen (*ummah*) mit Pakistan die Erfahrungen der jüngeren Geschichte und der aus der Geburtshilfe bei der Staatwerdung resultierenden Freundschaft mit Indien Verfolgung und Vertreibung der Muslime aus Indien in den späten vierziger und beginnenden fünfziger Jahren.

Bangladesch verfügt über eine seltene sozio-kulturelle Homogenität. Dennoch ist es für seine Armut bekannt und galt lange als „hoffnungsloser Fall“ (*basket case*). 98 Prozent der Bevölkerung sind Bengalen; daneben gibt es etwa 300.000 Urdu sprechende *Bihari* und 1,2 Millionen Stammesbevölkerung; sie sind fast zur Hälfte Buddhisten, die übrigen sind Hindus, Christen und Animisten. Mit den Stämmen in den *Chittagong Hill Tracts* (CHT) wurde 1997 eine Einigung erzielt, die ihnen eine lokale Autonomie gewährleisten soll. 98,4 Prozent der Bevölkerung sprechen Bengali, 0,6 Prozent Urdu, 0,2 Prozent Oriya und 0,8 Prozent Dialekte tibeto-birmanischer Sprachen. Der Versuch, Englisch als Verwaltungs-, Gerichts- und Geschäftssprache durch Bengali abzulösen, scheitert im Bereich der zunehmenden internationalen Verflechtungen und im privaten Bildungsbereich.

Die Verfassung garantiert Glaubensfreiheit [Art. 28 (3)]. 88,3 Prozent (1991) der Bevölkerung sind fast durchweg sunnitische Muslime, 10,5 Prozent Hindus (überwiegend Angehörige der untersten, „gelisteten“ Kasten), 0,6 Prozent Buddhisten, 0,3 Prozent Christen (jeweils etwa zur Hälfte Katholiken und Protestanten) und 0,3 Prozent „sonstige“ (u.a. Anhänger von Stammesreligionen). Der Anteil der Muslime nimmt ständig zu Lasten der Hindus (1951: 76,9 Prozent resp. 22,0 Prozent) zu.

Die Zunahme der Bevölkerung erreichte nie extrem hohe Raten; die Idee der Familienplanung fand früh Akzeptanz. Für 2011 wurde eine Bevölkerung von 168 Millionen erwartet. Die Volkszählung 2011 ergab aber nur 142,3 Millionen. Das Bevölkerungswachstum schwächt sich weiter ab, auf 1,34 Prozent nach 1,58 Prozent im Jahr 2001. Detaillierte Ergebnisse lagen Anfang 2012 noch nicht vor. Die ausgeglichene Geschlechterrelation wurde wahrscheinlich nur durch die Auswanderung von 5,5

Das Heiratsalter steigt; 1996 betrug es 28 Jahre für Männer und 20 Jahre für Frauen. Die rapide Abnahme der Fertilität von 6,8 Geburten je Frau im Jahre 1963 auf 3,0 im Jahre 1998 und die gute Prävalenz in der Anwendung von Kontrazeptiva von 49 Prozent der Frauen im gebärfähigen Alter lässt erwarten, dass sich das Bevölkerungswachstum weiter verringern wird. Entsprechend würde die Dependenzrate in den zwei Jahrzehnten von 1998 bis 2015 bei geringerer Kinderzahl und vorerst wenigen Alten von 67 Prozent auf 50 Prozent zurückgehen.

Dhaka war bis zur Selbständigkeit Bangladeschs eine bescheidene Provinzhauptstadt; erst die Wirren von 1971 und die Hungersnot von 1974 lösten die Landflucht aus, die die Stadt zu einer der am schnellsten wachsenden Metropolen der Welt machten mit heute 15 Millionen Einwohnern im Großraum Dhaka. Genaue Zahlen über Wohnungsnot, Wohnbedingungen und städtische Dienstleistungen fehlen; auch nach den Standards des Landes lebt ein großer Teil der Bevölkerung unter elenden Bedingungen, selbst wenn sie ein regelmäßiges Einkommen haben.

Angaben über die Zahl der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten von über 30 Millionen oder 60 Prozent der Erwerbsbevölkerung geben eine größenordnungsmäßige Vorstellung von der Dringlichkeit des Problems. Auf dem Lande, wo noch immer die große Mehrheit der Bevölkerung lebt und arbeitet, hängt ein gesichertes Einkommen vom Landbesitz ab. Viele Betriebe sind zu klein, um eine Familie das ganze Jahr ernähren zu können; viele Betriebsinhaber und ihre Familien sind auf Landarbeit angewiesen; dazu kommen die vielen Landlosen. Nur ein Teil der städtischen Bevölkerung bezieht Einkommen aus sicherer Beschäftigung in der Industrie oder staatlicher Anstellung. Hier wie auf dem Lande gibt es einen kaum zu definierenden Dienstleistungsbereich, der Übergang zum Betteln ist zuweilen fließend. Kinderarbeit ist verbreitet: 4,4 Millionen Kinder im Alter von 20 bis 14 Jahren waren 2003 nach amtlichen Angaben erwerbstätig.

Die seit den 1980er Jahren entstandene Bekleidungsindustrie hat Bangladesch nach eigenen Angaben zum größten Textilexporteur der Welt gemacht. Die Fabriken in Dhaka und Chittagong beschäftigen etwa vier Millionen Arbeiter, meist junge Frauen vom Lande.

Im sozialen Bereich zählt Bangladesh zu den Schlusslichtern im internationalen Vergleich. Das Bildungswesen wurde jahrzehntelang vernachlässigt; nur 46,2 Prozent (2001) der Bevölkerung (7+) können nach amtlichen Angaben lesen und schreiben. Der Anteil der Analphabeten ist vor allem bei den Älteren, den Frauen und auf dem Lande hoch. Die Regierung gewährt Stipendien für Mädchen: Das Ziel, bis 2006 „das Analphabetentum auszurotten“, wurde nicht erreicht.

Auf dem Lande entscheidet der Landbesitz über den sozialen Status. Der Landwirtschaftszählung von 2005 zu Folge gibt es 24,6 Millionen ländliche Haushalte, davon 9,9 Millionen ohne landwirtschaftlichen Betrieb; 13,0 Millionen landwirtschaftliche Betriebe haben weniger als einen Hektar und gelten in Bangladesch als klein: Die meisten von ihnen bewirtschafteten Flächen von 200 m² bis 4.000 m². Die 1,5 Millionen Betriebe mit einem bis drei Hektar gelten als mittelgroß und die 0,2 Millionen Betriebe mit mehr als drei Hektar als groß. 1,7 Millionen Haushalte können als völlig landlos bezeichnet werden. Die 88 Prozent der ländlichen Haushalte mit weniger als einem Hektar können ihre Familien nicht oder nur zum Teil aus eigener Ernte versorgen. Die soziale Situation dieser heterogenen Gruppe hängt davon ab, inwieweit sie (zusätzliches) Einkommen aus Lohnarbeit, Gewerbe oder Transfers beziehen. Am unteren Ende der Einkommenskala finden sich Familien ohne Ernährer und ohne Angehörigen, die sie versorgen.

Das Problem der doppelten Ausbeutung der Frau in Wirtschaft und Haushalt tritt in Bangladesch in verschärfter Form auf: Ungeachtet der Tatsache, dass die Verfassung den Frauen gleiche Rechte gibt, die beiden größten Parteien von Frauen geführt werden und diese beiden Frauen an der Spitze der Regierung standen und stehen. Die Frauen leiden zudem unter der verbreiteten Armut, die es ihnen unmöglich macht, ihre traditionelle Rolle in der Hauswirtschaft und der Familie auszufüllen und ihren Männern die Rolle des Ernährers und Beschützers raubt und sie in die Arme der Islamisten treibt, die das Problem gerne auf die Bedrohung der islamischen Werte durch die aus dem Westen drohende Moderne reduzieren.

Soziale Probleme, die ihre Wurzeln in niedrigem und unsicherem Einkommen haben, werden von berufstätigen Frauen vor einer geschlechterspezifischen Benachteiligung genannt. Beides hängt 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. Häusliche Gewalt ist eines der größten sozialen Probleme.

Die verbreitete Skepsis gegenüber staatlichen Plänen und Programmen hat ihre Ursache in den vielen, unerfüllten Versprechungen der Vergangenheit. Der Mindestlohn in der Textilindustrie wurde 2011 von 1.662 BDT auf 3.000 BDT (ca. 30 EUR) erhöht. Er wird aber häufig nicht bezahlt. Im Zentrum der Erwartungen stehen existentielle Fragen: Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, Schutz vor und Hilfe im Falle von Naturkatastrophen, Verminderung der verbreiteten Armut, Rechtssicherheit und Rechtsbilligkeit. Diese Fragen sind eng miteinander verbunden. So scheitert der Schutz der Bevölkerung vor Hochwasser und Zyklonen nicht selten daran, dass die Menschen die Schutzräume nicht aufsuchen, weil sie nicht alle Habseligkeiten dorthin mitnehmen können und Angst davor haben, ihr Anwesen unbeaufsichtigt zu lassen.

Bangladesch hat seit Jahrzehnten Entwicklungspläne und -programme aufgestellt. Es ist also eher eine Frage der Umsetzung, wobei marktwirtschaftliche Lösungen in der Öffentlichkeit und bei politischen Führern nicht immer als Beitrag zur Entwicklung verstanden werden. Hier sind zum einen Aufklärung gefragt und zum anderen Maßnahmen der sozialen Absicherung.

Finanzen und Organisationen

Die Erinnerung an *Sonar Bangla*, die goldene Zeit Bengalens, ist Teil der Klagen über die unglückliche Vergangenheit des Landes, seitdem sich seine Herrscher mit den Briten einließen. Die Kolonialmacht führte grundlegende Änderungen in Recht, Staat und Wirtschaft ein, die aus dem einstigen Lieferanten begehrter feinsten Stoffe (*muslin*) einen verelendeten Lieferanten landwirtschaftlicher Rohstoffe machte. Am Anfang und Ende der Kolonialherrschaft standen zwei der verheerendsten Hungersnöte der Geschichte (1769/70, 1943). Der Aufstand von 1857 und die Unabhängigkeitsbewegung des frühen 20. Jahrhunderts waren von der Hoffnung getragen, die verhasste Sozialstruktur mit ihrem System von Pächtern, Unterpächtern, Geldverleihern und Pächtervertreibung zu beenden. Diese Hoffnungen erfüllten sich mit der Schaffung Pakistans nur zum Teil. Der östliche Landesteil (heute Bangladesch) finanzierte mit seinen Juteexporten die Industrialisierung des westlichen Landesteils (heute Pakistan); dorthin floss auch der Großteil der Entwicklungshilfe. Die Frustration über den Mangel an sozialen Reformen war ein wichtiges Moment in der wachsenden Forderung nach regionaler Autonomie und schließlich nach Unabhängigkeit. Als es nach 23 Jahren die ersten allgemeinen und unabhängigen Wahlen gab, eroberte die

und die führenden politischen Kräfte Westpakistans verhinderten das Zusammentreten des Parlaments. Als das Militär 1971 begann, die politische und intellektuelle Führung Ostpakistans systematisch auszulöschen, entwickelte sich ein Bürgerkrieg, der drei Millionen Opfer forderte und in dessen Verlauf zehn Millionen Menschen nach Indien flüchteten. Der folgende kurze Krieg der beiden Nachbarländer endete mit der Kapitulation der pakistanischen Truppen in Ostpakistan und der Unabhängigkeit Bangladeschs.

Das völlig zerstörte Land war auf internationale Hilfe angewiesen, die anfangs nur zögerlich kam, weil Indien sich in seiner Not an die Sowjetunion gewandt hatte, während die USA, China und die islamischen Staaten auf Seiten Pakistans standen. Die Hilfe floss erst reichlicher, als sich Bangladesch nach einer Serie von Militärputschen von seinen sozialistischen Zielen verabschiedete; das Land ist jedoch immer noch offiziell eine Volksrepublik.

Die Militärs wurden 1990 aus dem Amt gejagt, sind aber wieder einflussreich und steuerten 2007/08 eine „unabhängige Übergangsregierung“. Für eine wirkungsvolle Sozialpolitik fehlte anfangs das Geld, später auch das Interesse. Angesichts fehlender und/oder zerstörter Strukturen schufen sich die internationalen „Geber“ ihre eigenen Strukturen. Anfangs wurde die ausländische Hilfe als Geschenk gegeben, heute sind es eher Kredite zu Vorzugskonditionen. Die Aufgaben der Sozialpolitik bleiben privater Initiative und ausländischen staatlichen (GOs) und nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) überlassen. Das verhinderte geradezu die Entstehung einer zusammenhängenden nationalen Sozialpolitik. Selbst etablierte Institutionen, wie die aus der Zwangswirtschaft des Zweiten Weltkriegs resultierende Rationierung von Lebensmitteln, die sich in Indien bis heute erhalten hat, verkam zu einem Hilfsprogramm für die Armee und andere Staatsbedienstete. Es gibt heute mehr private als staatliche Universitäten; an den privaten Universitäten gibt es mehr Studierende als an den staatlichen Universitäten.

Seit Anbeginn versucht der Staat, die privaten und/oder ausländischen Akteure zu kontrollieren. Dies ist aus der Geschichte eines Landes, das einst von einer privaten ausländischen Handelsgesellschaft erobert wurde, verständlich. Je nach persönlichem Standpunkt gilt die Sorge weltlichem/westlichem, islamistischem oder indischem Einfluss. Diese Konstellation bietet aber auch die Möglichkeit der Abschöpfung von Renten (*rent seeking*) für den Staat wie auch für seine Bediensteten. 2011 waren mehr als 220.000 NGOs registriert; bei den meisten von ihnen handelt es sich um religiöse Stiftungen und karitative Einrichtungen. Sie spielen eine wichtige, unterschätzte Rolle bei der Bewältigung sozialer Aufgaben. Mehr als 2.000 NGOs sind befugt, sich vom Ausland finanzieren zu lassen. Dazu kommen die GOs der wichtigen Partnerländer, wie etwa die deutschen GIZ. BRAC, nach dem Bürgerkrieg als *Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee* gegründet, beschäftigt Hunderttausende und gilt als größte NGO der Welt. *Grameen Bank* ist für seine Mikrokredite und Mikroversicherungen weltbekannt, ist aber im strengen Sinne keine NGO, sondern eine Bankgesellschaft. Der Anteil der NGOs am Bruttoinlandsprodukt (BIP) Bangladeschs wird auf acht Prozent geschätzt.

Neben der Landwirtschaft und der Textilindustrie ist der Arbeitskräfteexport der wichtigste Wirtschaftsfaktor. Die Heimüberweisungen der Arbeiter im Ausland dürften sich offiziell auf 17 Milliarden USD im letzten Jahr belaufen. Dazu kommen Überweisungen auf privaten Kanälen, in Milliardenhöhe. Zieht man von der Auslandshilfe die Rück- und Zinszahlungen ab, so dürften die Heimüberweisungen das Zwanzigfache der Nettohilfe betragen. Das Geld dient dem Unterhalt der im Lande

verbliebenen Familienmitglieder und der Rückzahlung von Schulden, der Verheiratung der Töchter und Schwestern, dem Bezahlen von Schulgebühren und Krankheitskosten oder Spenden an religiöse Einrichtungen. Die Heimüberweisungen entlasten den Staat von seinen Verpflichtungen in der Sozialpolitik, so wie dies das Ausland jahrzehntelang mit seiner Auslandshilfe getan hat.

Aktuelle Politik im sozialen Bereich

Es gibt keinen Mangel an Programmen. Die Regierung listet in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2010 Programme zur Nahrungssicherung für besonders gefährdete Gruppen (*Vulnerable Group Feeding*, VGF) und Test-Hilfe (*Test Relief*, TR) auf; es sollen Mittel für einen Klima-Fonds bis zu einem Programm für stillende Mütter bereitgestellt werden. Verschiedene Programme für Kleinstkredite sollen armen, älteren Bürgern, notleidenden Frauen, zahlungsunfähigen Freiheitskämpfern, Körperbehinderten und Waisen helfen: Mittel des Mikrokredit-Fonds der verschiedensten Behörden sollen bereitgestellt werden. Subventionen sollen auch bar ausbezahlt werden, z.B. für Ältere, zur Rehabilitation von Frauen, die Opfer von Säureangriffen wurden, für zahlungsunfähige Körperbehinderte, für verwitwete und verlassene Frauen, für arme stillende Mütter oder für zahlungsunfähige Freiheitskämpfer und ihre Angehörigen. Unter den Ernährungsprogrammen ist Nahrung für Arbeit (*Food for Work*), Hilfe für gefährdete Gruppen (*Vulnerable Group Feeding*, VGF; *Vulnerable Group Development*, VGD), das Programm zum Unterhalt ländlicher Infrastruktur und die unentgeltliche Hilfe (*Gratuitous Relief*, GR) zu nennen.

Diese wohlgemeinten Programme erreichen die Zielgruppen nur zum Teil, weil die Mittel nicht ausreichen, weil Gruppen wie die Armeec und Staatsbedienstete bevorzugt werden, wegen einer überbordenden Bürokratie und Missbrauch. Im Rahmen des Ernährungsprogramms für gefährdete Gruppen waren 2010 z.B. 425.000 Tonnen Nahrungsgetreide vorgesehen. Die Menge würde ausreichen, um zwei Millionen Menschen auf Getreidebasis zu ernähren. Da aber die Hälfte der Bevölkerung als arm anzusehen ist (mit einem Einkommen von weniger als 1,25 USD Kaufkraft), wären es weniger als 6 kg pro Kopf und Jahr. Würde nur das ärmste Viertel der Bevölkerung beliefert, wären es 12 kg. Ein anderes Beispiel wären die vielen Slum-Verbesserungsprogramme wie *Ekti Bari Ekti Khamar* (Jedes Haus ein Zentrum wirtschaftlicher Aktivität), *Gharey Fera* (Rehabilitation von Slum-Bewohnern) oder *Grihayan Tahabil* (Wohnungsfonds für Wohnungslose). Es gibt aber keine Wohnungsbaupolitik oder einen sozialen Wohnungsbau. Dienstwohnungen für Staatsbedienstete, in Südasien eher die Regel, sind nur für wenige vorhanden. Letztlich sind die Menschen in Bangladesch auf die Verwandtschaft und die NGOs angewiesen.

LITERATUR

Annual Report 2009–2010. Bangladesh Bank. Dhaka: Bangladesh Bank. 2010. <http://www.bangladesh-bank.org/pub/annual/anreport/ar0910/intro.pdf>.

Bangladesh Bank Quarterly. Dhaka: Bangladesh Bank. <http://www.bangladesh-bank.org/pub/quarterly/bbquarterly/jan-mar2011/bbquarterly.php>.

Bangladesh Decent Work Country Programme 2006–2009 (2008): International Labour Office (ILO) (Dhaka). <http://www.ti-bangladesh.org/research/ExecSum-NGO-English.pdf>.

Bangladesh Economic Review 2010: Finance Ministry, Ministry of Finance. Chapter 13: Poverty alleviation, (Dhaka), S. 193–220. http://www.mof.gov.bd/en/budget/11_12/ber/en/Chapter-13Prozent20Prozent20Eng-2010.pdf.

Etzold, Benjamin; Keck, Markus; Bohle, Hans-Georg; Zingel, Wolfgang-Peter (2009): Informality as agency – Negotiating food security in Dhaka. In: *Die Erde* 40 (2009) 1, S. 3–24.

Shamsul Haque, M. (2004): The changing balance of power between the government and NGOs in Bangladesh. In: *International Political Science Review*. 23 (2002) 4, S. 411–435. <http://profile.nus.edu.sg/fass/polhaque/ipsr-ngo.pdf>.

Hossain, Md. Mozahed (2009): Informal Sector and Non-Regular Workers: Bangladesh perspective. Presentation. Manila: ADB. <http://www.adbi.org/files/2009.12.15.cpp.sess2.4.hossain.non.regular.workers.bangladesh.pdf>.

Köhler, Gabriele; Keane, Jennifer (2006): Social policy in South Asia: Towards universal coverage and transformation for achieving the millennium goals. Analytical report based on the workshop on transformative social policy in South Asia, held in Kathmandu, Nepal, 24–25 May 2006. New York: Unicef/UNRISD. 2006. http://www.unicef.org/rosa/Social_Policy_Workshop_Report.pdf.

Mitzlaff, Christian von (2000): Monitoring and verification systems in garment factories and the placement of child workers in education programmes. ILO/Japan Asian Regional Meeting on Monitoring child Labour at the Workplace. Dhaka, 24–26 October 2000. ILO Technical Paper (No. 1). <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/paper/dhaka/tpaper1.pdf>.

Paul-Majumder, Pratima; Begum, Anwara (2000): The Gender Imbalances in the Export Oriented Garment Industry in Bangladesh. Gender and Development Working Paper Series No. 12. The World Bank Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network. S. 42. http://www.iiav.nl/epublications/2000/gender_imbalances.pdf.

Population & Housing Census 2011 (2011): Preliminary Results (Dhaka: Bangladesh Bureau of Statistics), S. 19. <http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/BBS/PHC2011PreliminaryProzent20Result.pdf>.

Preliminary Report on Household Income and Expenditure Survey 2010 (2011) (Dhaka: Bangladesh Bureau of Statistics). <http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/HIES/HIES-PR.pdf>.

Report on Monitoring of Employment Survey 2009 (Dhaka: Bangladesh Bureau of Statistics). http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/LatestProzent20StatisticsProzent20Release/employsurvey_09.pdf.

Schendel, Willem van (2009): A history of Bangladesh (Cambridge: Cambridge UP).

Siddiqui, Kamal; Ahmed, Jamshed; Siddique, Kaniz; Huq, Sayeedul; Hossain, Abdul; Nazimu-Doula, Shah; Rezwana, Nahid: Social formation in Dhaka 1985–2005. A longitudinal study in a third world megacity. (Farnham, Surrey: Ashgate).

Statistical pocket book of Bangladesh 2008 (2009): Bangladesh Bureau of Statistics (Dhaka).

Wilson, Emma (2010): Exploring interest in micro-health insurance in the ready-made garment industry in Bangladesh. Final Draft. [Dhaka: GTZ. C. 2010].