

Jung – dynamisch und erfolglos? Wirtschaft in Bangladesch

Einige Zahlen zur Wirtschaftslage Bangladeschs

Das Bruttosozialprodukt von Bangladesch ist in den Neunzigerjahren im Durchschnitt um knapp 5% pro Jahr gewachsen, während sich das Bevölkerungswachstum auf 1,6% verlangsamt hat. Die Inflationsrate lag mit etwa 5% weit unter dem Durchschnitt aller Entwicklungsländer. Der Anteil der absolut armen Bevölkerung ist auf 36% gesunken. Die Struktur der Wirtschaft hat sich stark verändert: Der Anteil der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt ist zwischen 1980 und 1997 von 34% auf 24% gesunken, während sich der der Industrie von 24% auf 27% und der der Dienstleistungen von 42% auf 47% erhöht hat.

Bangladeschs Einbindung in die Weltwirtschaft hat zugenommen: 1970 machte der Aussenhandel 15% des Bruttosozialproduktes aus, 1997 knapp 31%. Dafür war vor allem das Wachstum der Exporte verantwortlich; ihr Anteil am Bruttosozialprodukt wuchs von 4% auf 12%, das der Importe nur von 14% auf 18%. Das chronische Aussenhandelsdefizit Bangladeschs ist so stetig verringert worden.

Die Struktur der Exporte veränderte sich durchgreifend: Der Anteil landwirtschaftlicher Rohmaterialien (vor allem Jute) sank zwischen 1980 und 1997 von 19% auf 2% der Exporte, der Anteil von industriellen Fertigprodukten (insbesondere Bekleidung) stieg von 68% auf 87%. Diese Fortschritte sind nicht durch erhöhte Verschuldung erkaufte, im Gegenteil: Machte der Schuldendienst 1980 noch fast 24% der Exporteinnahmen aus, so waren es 1997 nur noch knapp 11%.

(Quelle: World Bank, World Development Indicators, 1999)

Vom hoffnungslosen Fall zum Tiger in Lauerstellung?

Von Ingo Ritz

Bangladesch gilt als "Fass ohne Boden". Das Land scheint auf Jahrzehnte ein Almosenempfänger zu bleiben. Geographisch liegt Bangladesch aber nicht weit von den Ländern entfernt, die sich über die letzten Jahrzehnte hinweg zu so genannten Tigern entwickeln konnten. Auch wenn die Euphorie über das "Asiatische Wunder" durch die Asienkrise einen Dämpfer erfuhr, geht es ihnen heute deutlich besser als Bangladesch.

Das war nicht immer so. In den Fünfzigerjahren war die wirtschaftliche Lage Südkoreas vergleichbar mit der des heutigen Bangladesch. Heute hat Südkorea jedoch mit einem Bruttosozialprodukt von 9.500 US-Dollar pro Kopf fast den Anschluss an die westlichen Industrieländer geschafft, während Bangladesch mit 350 US-Dollar pro Kopf noch immer zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder zählt. Ein Blick auf die Geschichte Bangladeschs bietet einige Erklärungen dafür.

Die ersten Jahre des Landes waren gezeichnet durch den Wirbelsturm von 1970 mit einigen hunderttausend Toten, den Unabhängigkeitskrieg von 1971 mit drei Millionen Toten und 20 Millionen Flüchtlingen, und der Hungersnot von 1974. Der junge Staat konnte seine 70 Millionen Einwohner nicht ohne Hilfe von außen ernähren. Diese verschwand jedoch zum großen Teil in den Taschen der Elite. Heute hat Bangladesch 127 Millionen Einwohner. Und – entgegen aller Befürchtungen – ist es seit Mitte der Neunzigerjahre in der Lage, seine Bevölkerung selbst zu ernähren. Das heißt aber nicht, dass alle genügend Geld haben, um sich Nahrungsmittel zu kaufen.

Ein anderes Beispiel für die ungeahnten Möglichkeiten ist die Entwicklung der Bekleidungsindustrie. Als Anfang der Achtzigerjahre die ersten Fabriken entstanden, rechnete niemand damit, dass im Jahr 2000 über eineinhalb Millionen Menschen dort Arbeit finden würden. Heute lassen fast alle großen Textilketten und Warenhäuser Deutschlands in Bangladesch produzieren. Dadurch finden zwar viele Menschen Arbeit, allerdings unter sehr schlechten Bedingungen (siehe Artikel zu den Textilarbeiterinnen).

Von der Unabhängigkeit bis 1991

Der Staatsgründer Mujibur Rahman wollte den neu gegründeten Staat nach der Unabhängigkeit auf vier Säulen stellen: Demokratie, Nationalismus, Säkularismus und Sozialismus. Mit der Sowjetunion als Vorbild wurden in den Jahren seiner Regierungszeit weite Teile der Industrie und die meisten Banken verstaatlicht. Die Landwirtschaft blieb in Privatbesitz, wurde aber umfangreichen Regulierungen unterworfen. Die Bürokratie blühte auf und damit verbunden waren Vetternwirtschaft und Korruption. Das Ergebnis war eine Wirtschaft, in der privatwirtschaftliche Initiativen durch staatliche Eingriffe erstickt wurden.

Nach der Ermordung Mujibur Rahmans 1975 wurde Bangladesch für fünfzehn Jahre von Militärs regiert. In dieser Zeit kam es zu einer Annäherung an den Westen und zu leichten Liberalisierungen der Wirtschaft. Zum Beispiel wurden Preisfestsetzungen bei Dünger und Saatgut Ende der Achtzigerjahre aufgegeben. Daraufhin fielen die Ernten deutlich höher aus. Die zentrale Regulierung der übrigen Wirtschaft blieb aber bestehen. Erst Anfang 1991 kam es zu demokratischen Wahlen. Die Frau des 1981 ermordeten Präsidenten General Zia, Begum Khaleda Zia, wurde Ministerpräsidentin.

Die Transformation seit 1991

Die neue Regierung begann die Wirtschaft zu reformieren. Regulierungen sollten abgebaut und ein marktwirtschaftliches System geschaffen werden. Deutlich machte sich das zum Beispiel an Liberalisierungen im Außenhandel. Einfuhrzölle wurden von bisher bis zu 300 auf maximal 40 Prozent gesenkt. Einfuhrbestimmungen und -verbote wurden abgebaut. Die Reformen trugen zu einer stabilen wirtschaftlichen Situation bei. Die Inflation sank auf vergleichsweise niedrige fünf Prozent.

Stabile Verhältnisse bilden ein gutes Klima für Investitionen. Aber in- und ausländische Investoren warteten zunächst einige Jahre ab, ob sich der marktfreundliche Kurs wirklich durchsetzen würde. Das dreiprozentige Wachstum der Wirtschaft blieb deshalb angesichts des Bevölkerungswachstums von über zwei Prozent sehr niedrig. 1994 schien sich das zu ändern: Die Exporte verdoppelten sich, während die Importe lediglich um 50 Prozent stiegen. Die ausländischen Direktinvestitionen wuchsen um ein Vielfaches, wenn sie auch in absoluten Zahlen gering waren.

Doch begannen die Oppositionsparteien gerade zu dieser Zeit massiven Widerstand gegen die Regierung zu leisten. Sie warfen der Regierung vor, eine Nachwahl zum Parlament manipuliert zu haben. Das Parlament wurde daraufhin von der Opposition boykottiert und das Land durch Generalstreiks lahm gelegt. Dabei kam es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, bei denen Menschen ums Leben kamen. Die Opposition forderte, dass die anstehenden Neuwahlen unter einer neutralen Übergangsregierung durchgeführt werden sollten.

Weil die Regierung sich weigerte auf diese Forderung einzugehen, nahmen die Proteste im Winter 1995/96 zu. Die Parlamentswahl wurde von der Opposition boykottiert. Die Wahlbeteiligung lag sehr niedrig. Im Frühjahr 1996 kam schließlich das ganze wirtschaftliche Leben durch Generalstreiks zum Erliegen. Exporte konnten das Land nicht mehr verlassen, die ökonomische Stabilität schien gefährdet; die Zukunft für die Bekleidungsindustrie etwa schien düster.

Schließlich musste die Regierung unter dem Druck der Straße zurücktreten. Eine neutrale Übergangsregierung wurde gebildet. Nach wenigen Wochen im Amt wehrte sie eine Revolte von Militärs ab und schaffte es im Sommer 1996 von allen Parteien akzeptierte Wahlen durchzuführen. Die oppositionelle Awami Liga gewann. Trotz ihrer sozialistischen Vergangenheit hielt sie unter der neuen Ministerpräsidentin Sheikh Hasina an dem marktwirtschaftlichen Kurs fest. Die Wirtschaft erholte sich in den folgenden Monaten schnell. Der Wert des Aktienindex an der Börse in Dhaka verdreifachte sich in kurzer Zeit. Doch die Hoffnungen in die Wirtschaftspolitik wurden nicht erfüllt. Die neue Regierung führte zwar einige Reformen durch, indem sie etwa die Subventionen für Benzin senkte, von denen hauptsächlich reichere Bevölkerungsschichten profitiert hatten. Aber insgesamt gingen die Reformen sehr schleppend voran. Die alte Regierung hatte in ihrer Amtszeit zwölf staatliche Unternehmen privatisiert, ursprünglich waren 150 dafür vorgesehen. Die neue Regierung schaffte in drei Jahren die Privatisierung von gerade mal vier Staatsbetrieben.

Politische Erfolge

Statt dessen gab es einige spektakuläre Erfolge in anderen Bereichen. Mit Indien wurde ein Abkommen über die Nutzung des Gangeswassers ausgehandelt. Mit der Guerilla der ethnischen Minderheiten in den Chittagong Hill Tracts wurde ein Friedensvertrag abgeschlossen. Darüber hinaus wurde im Juli 1998 die Jamuna-Brücke eröffnet, die eine bessere Verbindung zwischen Dhaka und dem armen Nordwesten Bangladesch ermöglicht.

Außerdem wurden in den letzten Jahren zunehmend mehr Erdgas- und Erdölvorkommen entdeckt. Die Regierung verstand es geschickt, die Lizenzen an rund ein Dutzend Unternehmen aus mehreren Ländern zu vergeben, um eine Abhängigkeit von einem einzigen Konzern zu vermeiden. Dass Bill Clinton bei seinem Besuch am 20. März 2000 in Dhaka Verträge für die Erdgasförderung unterschrieben hat, weist auf die Bedeutung dieses Wirtschaftszweigs hin. Die bevorstehenden Einnahmen könnten das chronische Haushaltsdefizit lindern. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass die Gelder, wie in Nigeria, in den Taschen von Bürokraten und Politikern verschwinden.

Ein weiteres Hemmnis für den wirtschaftlichen Aufschwung ist die schlechte Energieversorgung. Nur wenige Dörfer sind an das Stromnetz angeschlossen und es kommt täglich zu Stromausfällen. Obwohl die Regierung seit Jahren Verhandlungen mit ausländischen Investoren über die Stromversorgung führt, hat es bisher keine konkreten Ergebnisse, sprich ausländischen Investitionen, gegeben. Das verhindern vermutlich die staatlichen Monopolunternehmen.

Die Opposition versucht derzeit eine ähnliche Politik der Straße und der Generalstreiks wie zuvor die Awami Liga, als sie noch in der Opposition war. Sie spricht von einem "Ausverkauf der nationalen Interessen an Indien". Außerdem wirft sie der Regierung vor, sich undemokratisch zu verhalten. Tatsächlich hält sie die demokratischen Spielregeln nicht ein:

Nachwahlen wurden manipuliert und die Kontrolle über Rundfunk und Fernsehen liegt allein bei der Regierung; zudem beschloss sie verschärfte Sicherheitsgesetze und setzt sie gezielt als politisches Instrument ein. Möglicherweise droht Bangladesch bis zur nächsten Wahl im Juni 2001 wieder eine Zuspitzung der Lage. Allein 1999 sind 30 Arbeitstage durch Generalstreiks verloren gegangen.

Stabilität und Wachstum

In den Neunzigerjahren war die wirtschaftliche Stabilität lediglich während der Aufruhrmonate im Frühjahr 1996 gefährdet. Die Inflation war das ganze Jahrzehnt über niedrig. Die Zentralbank richtete die Geldpolitik auf Stabilität aus. Die Staatsverschuldung wurde auf unter sechs Prozent des Bruttosozialprodukts gesenkt, was von der Tendenz gut, aber immer noch viel zu hoch ist. Die Steuereinnahmen sind zwar durch die neu eingeführte Mehrwertsteuer Anfang der Neunzigerjahre deutlich gestiegen. Seitdem hat sich aber nichts mehr getan. So ist die niedrige Inflation nicht nur ein Erfolg der Politik, sondern auch Folge des geringen Wachstums. Denn es gibt kaum Kräfte, die die Inflation nach oben treiben.

Das zu geringe Wachstum ist eines der Hauptprobleme des Landes. Nach Schätzungen der Weltbank müsste es bei sieben bis acht Prozent liegen, um die Armut zu mildern. Doch das Wachstum lag in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre lediglich bei drei bis vier Prozent und zog nach 1996 auf etwa fünf Prozent pro Jahr an. Das wurde auch durch die "Jahrhundertflut" im Jahre 1998 nicht wesentlich beeinträchtigt.

Für höheres Wachstum müssten die Investitionen stärker steigen. Gemessen am Bruttosozialprodukt stieg die Quote der Investitionen zwar von 10 Prozent auf 17 Prozent, liegt aber immer noch deutlich unter denen der Tigerländer mit über 30 Prozent.

Gründe für niedrige Investitionen

Es gibt drei Gründe für die niedrigen Investitionen: Fehlendes Kapital, fehlende Rechtssicherheit und die Regulierungswut der Bürokratie.

Damit mehr investiert wird, muss mehr gespart werden. Denn das Kapital für die Investitionen muss entweder im Land bereitgestellt werden, sprich gespart, oder aus dem Ausland kommen. Aber ein noch höherer Zufluss externen Kapitals ist unwahrscheinlich und wäre gefährlich. Schon heute beträgt der externe Kapitalzufluss etwa zehn Prozent des Bruttosozialproduktes. Dieses teilt sich in etwa gleich große Teile auf in Entwicklungshilfegelder und in Zahlungen der bangladeschischen Staatsbürger aus dem Ausland (vor allem aus den Golfstaaten).

Zum anderen müssen bessere Bedingungen für Investitionen geschaffen werden. Der Rechtsstaat funktioniert nicht. Insbesondere Eigentumsrechte sind nicht geschützt. Wer sich durchsetzen will, braucht Schlägertrupps, Beziehungen und zahlt Schmiergelder.

Staatliche Regulierungen kommen erschwerend hinzu. In der Landwirtschaft führte die Dominanz der staatlichen Erzeuger auf dem Düngemittelmarkt zu Engpässen bei der Versorgung, die teilweise zu massiven Ernteeinbrüchen führten. Gerade die Landwirtschaft verhindert durch geringe Wachstumsraten ein höheres Gesamtwachstum. Denn ihr Anteil am Bruttosozialprodukt ist zwar deutlich gesunken, mit etwas unter dreißig Prozent ist er jedoch immer noch fast doppelt so hoch wie der der Industrie. Ein langsames Wachstum der Landwirtschaft kann deshalb durch die hohen Zuwachsraten in der Industrie nicht aufgewogen werden.

Widerstand von Bürokratie und Politik

Der größte Widerstand gegen Reformen kommt aus den Bürokratien und den Gewerkschaften, weil sie von den momentanen Verhältnissen profitieren. Wer in diesen Institutionen eine Stelle hat, hat auf Lebenszeit ausgesorgt, auch wenn er oder sie kaum arbeitet. Um an eine der begehrten Stellen zu kommen, müssen Bestechungsgelder gezahlt

werden. Diese werden im Laufe der Jahre wieder hereingeholt. Zum Beispiel besteht das Haupteinkommen der meisten Polizisten nicht aus dem regulären Gehalt, sondern aus solchen "Nebeneinkünften".

Die Institutionen und die Politik auf nationaler Ebene sind vergleichbar mit Machtstrukturen in den Dörfern. Sie basieren auf verwandtschaftlichen Beziehungen mit einer klaren Hierarchie. Jeweils der Chef trifft alleine Entscheidungen. Nicht Argumente zählen, sondern Macht, die im Wesentlichen auf Reichtum beruht und durch den Einsatz von Gewalt gestützt wird. Die Profiteure des bestehenden Machtsystems sperren sich gegen den freien Markt, weil sie dadurch ihre Privilegien verlieren würden. Genauso wenig unterstützten sie die von den Nichtregierungsorganisationen angestrebte Emanzipation der Bevölkerung, weil das ihre Position gefährden würde. Bei dem Streit zwischen den großen Parteien geht es nicht um die besseren Konzepte, sondern darum, wer am meisten Macht hat, an den Fleischtöpfen sitzt und am meisten von den staatlichen Geldern abbekommt. Reformen an diesem System bedeuten zwangsläufig, dass zumindest Teile ihre Privilegien verlieren. Eine Regierung, die Reformen angeht, treibt damit die Verlierer in die Arme der Opposition. Der Spielraum für Reformen ist damit begrenzt, wenn die Aussichten auf eine Wiederwahl nicht verdorben werden sollen.

Die ausländischen Geber

Viele Reformen werden nur unternommen, um die Geber an der Stange zu halten. Die Regierung ist darin nicht ungeschickt, gilt Bangladesch doch trotz der langsamen Reformen als ein Musterknabe der Weltbank. Letztere hat in manchen Bereichen die Rolle einer Nebenregierung. Allerdings ist die Weltbank ohne den politischen Willen der Mächtigen im Land machtlos.

Weil es gerade das Geld ist, dass das System am laufen hält, ist der Zufluss ausländischer Gelder problematisch. Ohne diese Gelder gäbe es nämlich weniger Anreize, sich um Machtpositionen in Politik und Bürokratie zu bemühen.

Hilfe durch Nichtregierungsorganisationen?

Nichtregierungsorganisationen (NRO) könnten entscheidend zur Reform des Systems beitragen, weil sie von Staat und Parteien unabhängig sind, über eine umfassende Infrastruktur verfügen und ihre Zielgruppen am stärksten unter den politischen Verhältnissen leiden. Doch gibt es auch bei den NRO Eigeninteressen, die einem politischen Engagement entgegenstehen. In den Neunzigerjahren haben die NRO und der Staat die gegenseitige Distanz und Ablehnung überwunden. Diese an sich positive Entwicklung sorgte auch dafür, dass viele NRO in finanzieller Hinsicht am staatlichen System teilhaben. Überdies sind die Machtstrukturen innerhalb der meisten NRO ähnlich wie die der staatlichen Institutionen. Die Korruption ist zwar geringer und es wird effizienter gearbeitet, aber die Grundlogik ist dieselbe: Wer das Geld ins Land bringt, der hat die Macht und entscheidet.

Den Menschen geht es besser

Bildung, Gesundheit und Ernährung sind notwendig für eine wirtschaftliche Entwicklung. Der markanteste Erfolg in Bangladesch liegt im Rückgang des Bevölkerungswachstums. Hatten Frauen in Bangladesch noch in den Sechzigerjahren im Durchschnitt sieben Kinder, so sind es heute nur rund dreieinhalb. Die ineffizienten staatlichen Familienplanungsprogramme haben dazu aber weniger beigetragen als die in der Regel mit Gesundheitsprojekten verbundenen Programme der NRO. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die verbesserte Ausbildung von Mädchen. Inzwischen werden 95 Prozent aller Mädchen eingeschult. Ein großes Problem ist aber, dass die meisten bereits nach wenigen Jahren die Schule abbrechen.

Im Gesundheitsbereich liegen die größten Erfolge bei der Versorgung mit Trinkwasser und bei der Impfung gegen Kinderkrankheiten. Die Säuglingssterblichkeit hat sich in den

vergangenen zwei Jahrzehnten auf etwa 80 pro Tausend halbiert; die Müttersterblichkeit ist allerdings immer noch eine der höchsten der Welt.

Bedenklich ist die Ernährungslage. Bangladesch ist eines der wenigen Länder, in denen die durchschnittliche Körpergröße der Kinder zurückgeht. 60 Prozent der Kinder unter fünf Jahren sind unterernährt. Unterernährung schmälert die Arbeitsleistungen und hat damit negative Wirkungen auf die Wirtschaft.

Vom hoffnungslosen Fall zum Tiger in Lauerstellung?

Der Aufstieg der Bekleidungsindustrie, die wirtschaftliche Stabilität und die Teilerfolge in der menschlichen Entwicklung zeigen, dass Bangladesch kein hoffnungsloser Fall ist. Als Tiger in Lauerstellung kann das Land aber angesichts der politischen und institutionellen Probleme nicht bezeichnet werden. Solange die politischen Parteien sich gegenseitig blockieren und es nicht zu institutionellen Reformen kommt, die etwa Korruption bekämpfen und ein funktionierendes Rechtssystem etablieren, kann kein wirtschaftlicher Durchbruch erfolgen. Derzeit ist keine Verbesserung der politischen Situation in Sicht. Die Stimmung im Land scheint sich eher zu verschlechtern. Die Menschen fragen sich, wie lange der Antagonismus mit den beiden Frauen als Gallionsfiguren an der Macht noch weitergehen soll.

Viele Millionen Menschen leiden unter der Situation. Der große Nachbar Indien hat beim Transformationstempo ähnliche Probleme wie Bangladesch. Trotzdem schafft Indien in diesem und nächsten Jahr mit voraussichtlich jeweils sieben Prozent Wachstum erstmals den Anschluss an die Wachstumsraten in Ostasien. Vielleicht schaffen das die Landarbeiter, Bauern, Händler und Unternehmer auch in Bangladesch – trotz der politischen Misere.

Ingo Ritz, seit Juli 1999 Leiter der Geschäftsstelle von NETZ. Studium der Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin mit Schwerpunkt auf der Wirtschaft der Entwicklungsländer.

Zwischen Not und Boom Die wirtschaftliche Lage in Bangladesch

Von Siegfried Herzog

Bangladesch ist für viele Menschen geradezu der Inbegriff von Armut, Elend unberechenbaren Naturkatastrophen und einer explodierenden Bevölkerung. Dies deckt sich auch mit der Selbstwahrnehmung vieler Bangladeschis. Trotzdem ist das Bild mittlerweile falsch. Bangladesch hat nämlich in den letzten 20 Jahren beachtliche wirtschaftliche Fortschritte gemacht, die auch den Armen zugute gekommen sind. Die Aussichten des Landes, aus dem Teufelskreis von Armut und Unterentwicklung zu entkommen, stehen so gut wie wohl noch nie seit seiner Unabhängigkeit 1971. Die Entscheidung Bill Clintons, Bangladesch als zweite Station in seine Südasienreise aufzunehmen, dokumentiert den gewandelten Stellenwert des Landes. Woher kommt das?

Wirtschaftlich langsam, aber sicher bewegt sich das Land vorwärts auf das erklärte Ziel einer dynamischen, exportorientierten Marktwirtschaft, die die Grundbedürfnisse der Bürger befriedigen kann. Für diese Entwicklung sind mehrere Faktoren verantwortlich.

Bangladeschs sozialistische Phase in seiner Wirtschaftspolitik zwischen 1971 und 1975, als die gesamte Industrie und der Finanzsektor verstaatlicht wurde und Preiskontrollen in der Landwirtschaft 1974 eine Hungersnot produzierten, war ein so offensichtlicher Fehlschlag, dass die Akzeptanz marktwirtschaftlicher Reformen höher war und ist als beispielsweise im

benachbarten Indien. Selbst die regierende Awami Liga hat vor den letzten Wahlen öffentlich erklärt, dass die damalige Politik fehlerhaft war, und sich zur Marktwirtschaft bekannt. So besteht im Grundsätzlichen ein relativ breiter Konsens, wenngleich bei konkreten Reformen die Versuchung für die Parteien gross ist, populistische Politik zu betreiben. Die immer noch starke Abhängigkeit der Regierung von ausländischer Hilfe hat den Geberländern unter Führung der Weltbank erheblichen politischen Einfluss beschert. Dieser Druck hat wesentliche Wirtschaftsreformen unterstützt.

Erfolgreiche Reformen

Bangladesch bietet einige interessante Beispiele für erfolgreiche Reformen. Ende der Achtzigerjahre unternahm die Regierung von General Ershad eine weit reichende Reform der Landwirtschaftspolitik. Die staatliche Förderinstitution für die Landwirtschaft, die "Bangladesh Agricultural Development Corporation", wurde de facto aufgelöst. Sie war für die Verteilung subventionierter Düngemittel, Pestizide, Minitraktoren und Bewässerungspumpen zuständig. Wie in den meisten staatlichen Organisationen des Landes führte das dazu, dass nur Leute mit politischen Verbindungen oder Bestechungsgeldern die subventionierten Güter erhielten, also in der Regel die Grossbauern. Kleinbauern gingen leer aus oder mussten "Zuschläge" zahlen. Mit der Privatisierung dieses Handels verschwand der politische Faktor aus den Transaktionen und die Kleinbauern erhielten gleichberechtigten Zugang. Flankierend wurde der zollfreie Import mehrerer dieser Produkte erlaubt, was zu einer Preissenkung und damit zu einer höheren Nachfrage führte. Billige chinesische Dieselaggregate sind seither weit verbreitet und der Erfindungsreichtum der Bangladescher holt ungeahnte Effekte aus ihnen heraus: Sie treiben Bewässerungspumpen und Minitraktoren an, in der Regenzeit werden sie auf Booten installiert und bescheren den Eigentümern Einkommen im Transportgewerbe. Gekoppelt mit einer verringerten Intervention des Staates in die Erzeugerpreise hat das die landwirtschaftliche Produktion nachhaltig beflügelt. Einige Mikrostudien haben gezeigt, dass sich daraufhin die Pachtbedingungen für Kleinbauern verbessert haben. Anstatt 50 Prozent müssen sie in einigen Regionen nur noch 30 Prozent der Ernte abgeben, um ihnen einen grösseren Investitionsanreiz zu geben. Diese Reformen haben zwar noch nicht den grossen Durchbruch gebracht, aber sie trugen eindeutig zur Verringerung der ländlichen Armut bei.

Die Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben ebenfalls einen Beitrag zur Bekämpfung der Armut geleistet, insbesondere durch ihre Kreditprogramme, von denen die der Grameen Bank und des "Bangladesh Rural Advancement Committee" (BRAC) zusammen über 2,5 Millionen Familien erreichen. Erleichtert wurde auch dies durch eine Liberalisierung des Finanzsektors: Die Grameen Bank war die erste private Bank, die in Bangladesch zugelassen wurde. Grameen Bank und BRAC haben mittlerweile mehrere Arbeitsbereiche in gemeinnützige Unternehmen umgewandelt und einen hohen Professionalisierungsgrad erreicht, entsprechen also nicht mehr dem klassischen Bild einer NRO. Diese Entwicklung wurde durch adäquate rechtliche Rahmenbedingungen gefördert und ist mittlerweile zu einem Modell für andere Entwicklungsländer geworden.

Der Boom der Bekleidungsindustrie

Im Industriesektor ist die Bekleidungsindustrie die grosse Erfolgsgeschichte. Sie entstand erst in den Achtzigerjahren, als südkoreanische Firmen nach Bangladesch auswichen, um den Mengenbeschränkungen für ihre Exporte nach Europa und den USA auszuweichen. Die Industrie hat ein spektakuläres Wachstum genommen und beschäftigt derzeit über 1,5 Millionen Menschen, vorwiegend Frauen, in Dhaka und Chittagong. Davon sind Wachstumsimpulse auf andere Branchen ausgegangen, wie das Transportgewerbe, und eine Zulieferindustrie entwickelt sich. Die Entstehung einer neuen Schicht von städtischen Industriearbeiterinnen mit finanzieller Unabhängigkeit hat einen gesellschaftlichen Wandel in

Gang gesetzt, der auf eine Stärkung der Rolle der Frauen hinausläuft. Auch die Unternehmerschaft ist durch diesen Wirtschaftszweig verändert worden: er ist von vielen kleinen und mittleren Unternehmen gekennzeichnet, deren Eigentümer vorher nicht unternehmerisch tätig waren. Der Sektor ist zu einem Vehikel für soziale Mobilität geworden, und das alte Klischee von den unternehmerisch unbegabten Bengalen muss angesichts dieser neuen dynamischen Unternehmerschicht wohl revidiert werden.

Ermöglicht wurde dieser Boom auch durch zwei gesetzliche Sonderregelungen: Die Bekleidungsindustrie darf ihre Vorprodukte zollfrei importieren und sie direkt in Zoll-Lagerhäuser transportieren, die an ihre Produktionsstätten angeschlossen sind. Dadurch bleiben sie von einem Grossteil der Zollformalitäten verschont. Das ist ein wichtiger Kostenfaktor, denn kaum eine Institution in Bangladesch ist so korrupt und wertevernichtend wie der Zoll. Zum anderen dürfen die Importe der Vorprodukte über ein zweiseitiges Akkreditiv finanziert werden, d.h. die Einnahmen aus der letzten Lieferung werden direkt für die Importe zur Produktion der nächsten Lieferung verwendet. Das spart Kreditkosten bei den Banken – ein weiterer überhöhter Kostenfaktor, dem andere Unternehmen ausgesetzt sind. Eine verbesserte Transportinfrastruktur, insbesondere der Ausbau der Straße von Dhaka nach Chittagong, hat ebenfalls geholfen.

Das zeigt aber auch, was zu tun wäre, damit andere Industriezweige sich besser entwickeln können: Reformen der Bürokratie, insbesondere des Zolls, und Liberalisierung und Privatisierung des Finanzsektors, wo staatliche Banken immer noch eine wichtige Rolle spielen – unter anderem als Gefahrenquelle für finanzielle Stabilität. Denn die jahrzehntelange Praxis der Vergabe von politisch motivierten Krediten, die nicht eingetrieben werden können, hat die finanzielle Gesundheit dieser Banken untergraben. Die Militärregierung von General Ershad hat hier besonders viel Schaden angerichtet, und die demokratischen Regierungen haben den Mut zu einer grundsätzlichen Reform nicht gefunden.

Politische Turbulenzen

Die politische Situation wird derzeit allgemein als Hauptproblem für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen. Obwohl Bangladesch seit 1991 ein demokratisch gewähltes Parlament hat, findet die politische Auseinandersetzung weiterhin bevorzugt auf der Straße statt, und im politischen Instrumentarium der Oppositionsparteien spielt der landesweite Generalstreik eine dominierende Rolle. Die dadurch auftretenden Unterbrechungen insbesondere des Güterverkehrs treffen die Exportindustrie, die sich gegen den Ruf eines unzuverlässigen Lieferanten verteidigen muss – eine tödliche Bedrohung in der schnelllebigen Bekleidungsbranche. Die geplante Privatisierung des Containerhafens in Chittagong stockt wie andere Privatisierungsvorhaben wegen des Widerstandes der Gewerkschaften, die ihre bisherigen Privilegien – Jobsicherheit bei indiskutabler Leistung – verständlicherweise nicht aufgeben wollen.

Angesichts der politischen Turbulenzen sind die erreichten wirtschaftlichen Erfolge ein beeindruckendes Zeugnis für die Dynamik des Landes. Man kann sich unschwer ausrechnen, welche wirtschaftliche Entwicklung bei einer friedlicheren politischen Atmosphäre möglich gewesen wäre. In einem armen Land wie Bangladesch bedeutet dies eine unnötige Verlängerung von bitterer Not für Millionen. Das geht nur, weil die leidenden Menschen diese Zusammenhänge nicht völlig durchschauen. Dennoch wächst die Frustration in der Bevölkerung über die politische Klasse, insbesondere in der Unternehmerschaft und den NRO, die wissen, welche Chancen das Land verpasst. Angesichts der rasch voranschreitenden Globalisierung stellen sich für die Wirtschaft neue Herausforderungen, beispielsweise erhöhter Wettbewerbsdruck für die Bekleidungsindustrie nach dem Ende der Mengenbeschränkungen im Jahre 2004 gemäss den Vereinbarungen der Welthandelsorganisation (WTO). Das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten ist in den letzten Jahren in weiten Kreisen gewachsen, und die Globalisierung wird angesichts des Erfolges der

Bekleidungsindustrie als Chance gesehen. Die Furcht konzentriert sich daher weniger auf den Weltmarkt als auf eine politische Elite, die ihre Energie in bitteren, von historischer Symbolik beladenen Konflikten vergeudet und dadurch die gesamte Gesellschaft spaltet, anstatt sich auf die Lösung der anstehenden Probleme zu konzentrieren. Das aber gefährdet die wirtschaftliche Zukunft ernstlich.

Anlass zur Hoffnung

Vermutlich ist diese turbulente Phase Teil des Entwicklungsprozesses einer Demokratie, in der sich nach einer Weile dann doch eine Politik durchsetzt, die sich mehr an den Bedürfnissen der Menschen orientiert. Zum Teil geschieht das ja schon: Die Korruption war unter der Militärregierung Ershad schlimmer, die Reformen gehen langsam, aber doch Schritt für Schritt weiter. Daher bleibt das Fazit optimistisch: Auch wenn die Gefahr besteht, dass die politische Elite das Erreichte wieder zunichte macht, so sind die Chancen insgesamt dennoch nicht schlecht für eine erfolgreiche Entwicklung in Bangladesch.

Siegfried Herzog ist Diplom-Volkswirt und arbeitet bei der Friedrich-Naumann-Stiftung. Von 1989 bis 1993 war er 2. Vorsitzender von NETZ.

Der Traum vom Goldenen Bangladesch

Von Wolfgang-Peter Zingel

Kaum irgendwo erinnern sich die Menschen ihres "Goldenen Zeitalters" so lebhaft wie in Bangladesch. So beginnt die Nationalhymne des Landes mit den Worten "Amar Sonar Bangla" - "Mein Goldenes Bengalen". Nicht nur der Geschichte halber: Wenn es ein "Goldenes Zeitalter" in der Vergangenheit gegeben hat, warum sollte es nicht auch eines in der Zukunft geben? Das Forschungsinstitut BIID und die Deutsche Botschaft organisierten im vergangenen Oktober in Dhaka einen "runden Tisch" zur Frage, ob ein "Goldenes Bangladesch" mehr als ein Traum sein kann, und welche politischen, sozialen und wirtschaftlichen Implikationen zu beachten sind.

Wie lässt sich "golden" in die Sprache des Ökonomen übersetzen? Einer der berühmtesten Söhne Bengalens, der Nobelpreisträger für Ökonomie Amartya Sen, verbrachte seine Jugend in Dhaka und wurde damit Zeuge der großen Hungersnot von 1943. Aus diesem erschütternden Erlebnis heraus verfasste er sein berühmtes Werk über Armut und Hungersnot (1994). Sen zeigte, dass Missernten und Armut nicht automatisch zu Hungersnöten führen, sondern Einkommens- und Vermögenslosigkeit und mangelhafte wirtschaftliche, soziale und politische Organisation. Wie sollte eine Wirtschaft organisiert sein, um ihrer Bevölkerung ein gewisses Wohlbefinden, wenn nicht ein goldenes Bangladesch zu bescheren?

Dies ist eine Angelegenheit der Wirtschaftspolitik sowie des nationalen und internationalen institutionellen Umfeldes. Viele der Faktoren, die die wirtschaftliche Entwicklung Bangladeschs bestimmen, liegen außerhalb des Einflussbereiches seiner Regierung und Bürger, etwa Naturkatastrophen oder die Entwicklung auf den Weltmärkten.

Globalisierung

Wenn wir von Globalisierung sprechen, meinen wir im Wesentlichen das sich ausbreitende System der internationalen Arbeitsteilung und des freien Handels mit Gütern und Dienstleistungen, vielleicht auch den freien, oder wenigstens von den gravierendsten Regulierungen befreiten Kapitalverkehr. Der Trend in Richtung Globalisierung dürfte kleine

Länder stärker beeinflussen als große. Bangladesch muss sich dem Weltmarkt öffnen, weil es nicht darauf hoffen kann, die ganze Palette der für eine wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Investitionsgüter selbst zu produzieren. Es besitzt auch keine entwickelten Finanzmärkte, die die erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellen könnten. Zudem ist es eines der potenziellen Opfer einer globalen Erwärmung und hängt damit in jedem Fall von den Handlungen der internationalen Gemeinschaft ab.

Was den Handel betrifft, so werden die Importe nur etwa zur Hälfte durch Ausfuhrerlöse finanziert; den Rest decken die Heimüberweisungen der Arbeiter im Ausland, die Entwicklungshilfe und die Kredite des Auslands. Weil der Bedarf an Importgütern steigt, die Entwicklungshilfe zurückgeht und die Heimüberweisungen stagnieren, muss Bangladesch seine Exporte und seine Attraktivität für Auslandsinvestitionen steigern. Der beeindruckende Erfolg der Bekleidungsindustrie hat bewiesen, dass Ausfuhren nicht auf eine Rohstoffbasis im Lande angewiesen sind. Was zählt, sind Ideen, Initiative, Kapital, wirtschaftliche und finanzielle Infrastruktur, eine gut ausgebildete Arbeiterschaft und aufnahmefähige Märkte.

In Anbetracht der Knappheit an Land und dem noch immer raschen Wachstum der Bevölkerungszahl kann Bangladesch nicht darauf hoffen, noch mehr Menschen in der Landwirtschaft zu beschäftigen und ihnen dort ein ausreichendes Einkommen zu sichern. Die zunehmende Verstädterung ist ein Beweis für die Landflucht; diese Millionen außerhalb der Landwirtschaft zu beschäftigen ist schwierig, solange Bangladesch in der Erziehung seiner Bürger immer weiter hinter andere Länder zurückfällt. Die Alphabetenrate ist heute geringer als in Indien und sogar als in Pakistan, obwohl Ostpakistan, wie Bangladesch vor der Teilung Pakistans 1971 hieß, höhere Alphabetenraten aufweisen konnte als das damalige Westpakistan.

Aus deutscher Sicht sollte vor allem die technische und handwerkliche Ausbildung verstärkt werden. Unser duales System lässt sich nicht auf Länder übertragen, in denen die privaten Ausbildungsbetriebe fehlen und in denen die Angst vor dem Verrat von "Betriebsgeheimnissen" herrscht. Neuere deutsche Projekte der beruflichen Ausbildung wurden deshalb in Zusammenarbeit mit großen Staatsbetrieben durchgeführt. Diese Möglichkeit schwindet aber in dem Maße, wie diese Betriebe privatisiert und gegebenenfalls dabei auch zerschlagen werden. Für den handwerklichen Bereich bedarf es anderer Organisationsformen. Eine bessere Ausbildung ist hier notwendig, da gerade das Reparaturhandwerk heute immer schwierigere Aufgaben bewältigen muss. Leider sind die modernen handwerklichen Berufe allerorten sträflich vernachlässigt worden.

Doch ist nicht nur die eingeschlagene Politik für die Wirtschaftsentwicklung des Landes von Bedeutung, oder die Frage nach der zukünftigen Stellung des staatlichen und des privaten Sektors. Es ist auch eine Frage, welche Politik allgemeine Zustimmung und Unterstützung findet und durchgesetzt werden kann. Auch in Bangladesch ist das schönste Regelwerk gesetzlicher Bestimmungen wertlos, solange die Rechtsbestimmungen nicht allgemeine Zustimmung und Unterstützung finden. Das Gewicht, das die Geber zunehmend auf verantwortliche Regierung ("good governance") legen, kann als eine Art Friedensdividende gesehen werden: Während des kalten Krieges waren wir im Westen weniger an der Qualität von Regierungen interessiert, solange diese Regierungen nur auf unserer Seite standen.

Lokalisierung

Zentralisierung muss nicht immer von Vorteil sein – zuweilen ist das Gegenteil von größerem Nutzen. Bangladeschs Sezession von Pakistan ist zu einem Lehrbuchbeispiel dafür geworden, wie eine Über-Zentralisierung zum Zerbrechen eines Landes führen kann.

Anders als Deutschland ist Bangladesch ein Einheitsstaat ohne Teilstaaten oder Provinzen, und die gewählten Gremien der Städte und Gemeinden haben nicht die Kompetenzen, um das bei uns gefeierte Subsidiaritätsprinzip anzuwenden. Das gilt gerade in finanzieller Hinsicht: Während die Städte und Gemeinden bei uns fast ein Viertel aller staatlichen Mittel ausgeben

und den größeren Teil davon aus eigenen Einnahmen bestreiten, ist der finanzielle Spielraum der unteren Verwaltungseinheiten in Bangladesch minimal.

Eine Dezentralisation zu Gunsten der lokalen Ebene, also der Städte und Gemeinden, ist auch unverzichtbar, der wirtschaftlichen Erosion des ländlichen Raumes Einhalt geboten werden soll. Bisher geht die Landflucht vor allem in Richtung Dhaka, das eine der Mega-Städte dieser Welt zu werden verspricht. Erst wenn hier die Aufnahmekapazität völlig erschöpft ist, werden Städte zweiter Ordnung wie Chittagong und Khulna schneller wachsen.

Eine Dezentralisation wäre auch nützlich beim Schutz vor Wirbelstürmen und Überschwemmungen, aber auch bei Erosion, Dürre, Erdbeben, Epidemien und Kälteeinbrüchen, sowie bei Ereignissen, die ihren Ursprung im Ausland haben. Langfristig wirksamen Schutz bieten nicht einzelne isolierte Maßnahmen wie der Bau von Schutzräumen oder das Verteilen von Nahrungsmitteln, sondern Einkommen, Wohlstand und Bildung. Wirtschaftliche Entwicklung erhöht automatisch die Fähigkeit, mit Gefährdungen umzugehen. Dies zeigt sich übrigens allein schon darin, dass die Ärmsten immer ganz besonders betroffen sind, während die Wohlhabenden erst gar nicht an den besonders gefährdeten Standorten wohnen, grundsätzlich besser informiert sind, den Gefahren aus dem Weg gehen können und im Falle einer Katastrophe die notwendigen Mittel für einen Neuanfang haben.

Ähnlich verhält es sich mit der ländlichen Entwicklung. Das Einkommen der meisten Menschen hängt von der Landwirtschaft ab. Die Flächenerträge sind im internationalen Vergleich niedrig; steigende landwirtschaftliche Produktivität ist deshalb ein vorrangiges Problem. Die so genannten Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind dort tätig, wo es an lokalen Institutionen mangelt. Sie sind aber kein Ersatz für lokale politische und administrative Einrichtungen, soweit sie zentralisiert sind und keine Partizipation und lokale Kontrolle erlauben.

Regionalisierung

Die Gründung der südasiatischen regionalen Kooperation für Entwicklung (South Asian Regional Co-operation for Development - SAARC) im Jahre 1985 geht auf eine Initiative Bangladeschs zurück. Deutschland und Europa insgesamt begrüßten das, hoffte man doch, dass sich SAARC so erfolgreich wie die Europäische Union oder die Gemeinschaft der südosteuropäischen Staaten (Association of South East Asian Nations - ASEAN) erweisen würde. Nach 15 Jahren wissen wir, dass sich dies nicht einfach bewerkstelligen lässt. In Krisenzeiten spielt SAARC jedoch eine Vermittlerrolle, etwa zwischen Indien und Pakistan. Der Handel unter den SAARC-Staaten hat sich aber seit der Gründung nicht intensiviert und erreicht nach wie vor nur drei bis vier Prozent des gesamten Außenhandels der sieben Mitgliedsstaaten. Bisher haben die südasiatischen Staaten den Handel miteinander durch allerlei Handelsbeschränkungen eher erschwert als erleichtert.

Ausblick

Es ist kein Grund zu erkennen, warum nicht auch Bangladesch eine glänzende Zukunft haben sollte. Viele Hindernisse auf dem Entwicklungspfad liegen außerhalb seiner Einflussmöglichkeiten. Aber es gibt auch Chancen des Wandels. Amartya Sen betont, dass die Regierung eines Landes nicht alle lebensnotwendigen Güter und Dienstleistungen wie Nahrung, Kleidung und Wohnung bereitstellen muss. Vielmehr muss sie ein Umfeld schaffen, das Initiative und Wachstum zum Nutzen aller Bevölkerungsgruppen erlaubt. Das mag nicht direkt zu einem goldenen Bangladesch führen, hilft aber der Armutsfalle zu entkommen. Dies ist natürlich nicht nur eine Frage der wirtschaftlichen, sondern auch der sozialen und politischen Entwicklung. Vielleicht hilft hier der Rat von Carl Christian von Weizsäcker, dass die Probleme dieser Welt gelöst werden könnten, wenn wir die Führung dabei der Wirtschaft und nicht der Politik überlassen.

Reaktionen

Die hier verkürzt wiedergegebenen Überlegungen wurden in Dhaka lebhaft diskutiert. Dabei riefen Reizworte wie Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Rechtsbilligkeit heftige Reaktionen hervor. Dass die Globalisierung immer wieder auf Widerstand stieß, liegt an der Beliebtheit des Begriffs: Während Generationen von Wirtschaftswissenschaftlern versucht haben zu zeigen, dass die internationale Arbeitsteilung zum Vorteil aller Beteiligten wirkt, wissen die Menschen in Ländern wie Bangladesch, dass dies keineswegs der Fall sein muss.

Die Frage, ob Nichtregierungsorganisationen Ersatz für lokale administrative und politische Institutionen sein könnten, rief eine lebhaft Diskussion hervor. Es ist wichtig, dass sie gerade im Hinblick auf Legitimation und Partizipation weitergeführt wird.

Das Thema SAARC stieß auf kein Interesse, vielleicht weil sie eine Initiative des ermordeten Präsidenten Zia-ur-Rahman war, dessen Witwe Khaleda heute die Opposition anführt und in bitterer Fehde mit der derzeitigen Amtsinhaberin liegt. Ministerpräsidentin Sheikh Hasina Waheed unterhält dagegen gute Beziehungen zu Indien, das ihrem Vater, Sheikh Mujibur Rahman, einst half, die Unabhängigkeit zu erringen.

Das zentrale Anliegen der Veranstaltung, nämlich die zukünftigen Aufgabenfelder für die deutsch-bangladeschische Entwicklungszusammenarbeit angesichts geringerer finanzieller Mittel abzustecken, wurde zwar diskutiert, blieb jedoch ohne ein greifbares Ergebnis. Nach dreißig Jahren Entwicklungshilfe weiß man sich in Bangladesch mit den Gebern zu arrangieren – mehr von Projekt zu Projekt als im Rahmen eines großen Entwicklungsentwurfs mit klaren Prioritäten. Dass Bangladesch unter diesen Bedingungen die für eine dynamische Zukunft notwendigen Bildungsinvestitionen tätigen wird, erscheint unwahrscheinlich. Damit rückt auch das "Goldene Bangladesch" wieder in weitere Ferne.

Aus dem Englischen übersetzter Auszug aus dem Vortrag "Sonar Bangla (Golden Bengal): More than a dream? Reflections on political, social and economic development", gehalten am 2. Oktober 1999 in Dhaka beim "Round Table on development policy on the threshold of the year 2000", organisiert von BIIS, Dhaka, und der Deutschen Botschaft. Vollständige Originalfassung im Internet: <http://www.sai.uni-heidelberg.de/intwep/zingel/golden99.htm>.

Dr. Wolfgang-Peter Zingel ist Diplom-Volkswirt und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Südasien-Institut der Universität Heidelberg, Abteilung Internationale Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Er beschäftigt sich mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Südasiens. E-Mail: h93@ix.urz.uni-heidelberg.de

Von Selbsthilfe-Gauklern und degenerierter Einmischung Leistungen des Finanzwesens in Bangladesch

Von Jürgen Lewerenz

Weltweit werden das öffentliche wie das private Finanzwesen in Bangladesch als völlig unzureichend gerügt. Es gibt keine Anzeichen für Verbesserungen zum Wohle derer, die an finanzieller Unterstützung interessiert sind, insbesondere nicht für die Ärmere. Die Verantwortlichen geben sich nach wie vor dem Traum hin, Auslandshilfe ersetze Eigenanstrengungen. Alle Besserungsbemühungen sind von Anbeginn an vom Gift internationaler Hilfen infiziert und schon im Keim verfälscht. Die Ebbe in den Förderkassen macht die unheilige Allianz zwischen Hilfegebern und Profiteuren brüchig. Es ist nicht zu erwarten, dass aus den Ruinen der Entwicklungshilfe tragfähige Reformansätze sprießen.

Die Menschen in diesem Lande kämpfen voneinander isoliert ums tägliche Überleben und setzen weder auf Autoritäten, noch auf nachbarliche oder Gruppen-Solidarität. Alles erscheint improvisiert und von Anbeginn an morbid: Nirgendwo sind längerfristige Perspektiven und schon gar nicht Verlässlichkeit auszumachen. Bangladesch ist ein auf Auslandshilfe gegründetes Kunstgebilde des Kalten Krieges und der postkolonialen Spannungen in der Region.

Die Gesellschaft von Bangladesch erweckt den Eindruck, von ihrem Kopf ausgehend bis in ihre kleinsten lokalen und gruppenmäßigen Verästelungen verrottet zu sein. Die Unzulänglichkeiten des Finanzwesens, bis hin zu den staatsfreien Initiativen, demonstrieren Systemfäule. Ein radikaler Neuanfang mit Unbelasteten und Ehrlichen wäre wünschenswert; er ist aber illusionär. Selbst dem höchsten Förderaufwand kann bis auf weiteres kein Erfolg beschieden sein. Die Opfer der Geber verfehlen regelmäßig ihr Ziel, auf keinen Fall erreichen sie die Bedürftigen. Armutskonzepte sind ebenso Schönfärberei wie das Postulat "Hilfe zur Selbsthilfe".

Von homogenen Gruppen ausgehende lokale oder landesweite Selbsthilfe-Initiativen sucht man vergeblich. Was als Selbsthilfe vorgestellt wird, entpuppt sich meist als von externen Förderern künstlich am Leben erhalten. Die Förderkooperation wird trotz besserer Erkenntnis fortgesetzt, weil sie vielen Zwischenwirten Vorteile bringt und weil die Geber fürchten, ein Kollaps des Staatswesens würde die Region Südasiens destabilisieren.

Unter veränderten Bedingungen könnte die deutsche Selbsthilfewirtschaft, allen voran die Genossenschaftsbanken und Sparkassen, dem Lande wertvolle Aufbauhilfe gewähren. Ihre Einrichtungen haben in den letzten hundert Jahren immer wieder bewiesen, dass eine volksnahe Finanzwirtschaft entwicklungsfördernd und zugleich armutslindernd sein kann, wenn sie geordnete, professionell wie ethisch anspruchsvolle und gemeinnützige Anliegen im Auge behält. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Selbsthilfebanken gemeinsam mit dem Staat den Mittelstand, das heißt Handwerk, Gewerbe, Landwirtschaft, Freiberufler und Lohnabhängige, gesichert und wirtschaftlich Schwachen Chancen gewährt.

Der Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V. (DGRV) oder der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV – Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V.) sollte vor Engagements im Bereich finanzielle Selbsthilfe eingehend konsultiert werden. Die beiden Gruppen verfügen über wertvolles Wissen und Können, das sie nur ihnen genehmen Partnern zur Verfügung stellen. Angesichts der Zugangsbeschränkungen hat sich ein grauer Markt für Selbsthilfe-know-how entwickelt, an dem allerdings nur Zweitrangiges (Stichwort: Mikrokredit) angeboten wird.

Die Repräsentanten der Selbsthilfewirtschaft (Gegenseitigkeitsvereine; Genossenschaften; kommunale Finanzeinrichtungen etc.) in den entwickelten Ländern befürchten von einem Engagement in Bangladesch Rufbeschädigung; sie halten sich nicht zuletzt deswegen auf Distanz. Solange nicht Selbsthilfe-Gauklern durch Zuwendungsentzug der Garaus gemacht ist, werden seriöse Fachpartner unansprechbar bleiben.

Die Ausgangslage ist in Bangladesch so desolat, dass auf den deutschen Erfahrungen gründende Entwicklungsoptionen auf sterilen Boden fallen. Der Staat ist gegenwärtig noch nicht einmal gewillt und in der Lage, erfolgreiche Regularien für eine eigenverantwortliche, gebührend überwachte und in den Finanzsektor integrierte Selbsthilfewirtschaft anzubieten. Die Verantwortung der besser Gestellten für die Gemeinschaft ist unentwickelt. Die von Staat und Gesellschaft Benachteiligten scheinen zu kraftlos zu sein, um sich wenigstens rudimentär wirtschaftlich zu organisieren. Unvermögen, Passivität, Bettlermentalität und Unehrllichkeit verstärken sich wechselseitig mit verheerenden Folgen.

Interpersonelle Beziehungen beschränken sich in Bangladesch auf enge, geschlossene Kreise, wie etwa die Familie. Kommunitäres und kommunales Zusammenwirken wird von der staatlichen Führung als bedrohlich empfunden. Wo Gruppensolidarität und zwischenmenschliche Rücksichtnahme fehlen, finden gemeinnützige Anliegen und

Selbsthilfeansätze keinen Nährboden; Auslandshilfe degeneriert zur kontraproduktiven Einmischung.

Ehrliches, anständiges Bemühen im Wirtschaftsleben wird von schlaunen, gewissenlosen Gewinnlern verlacht. Förderer, die den falschen Partnern die Gönnerhand reichen, bestärken diese auf ihrem falschen Weg und verhöhnen zugleich alle, die ehrlich für den Fortschritt arbeiten. Die internationale Hilfe für Bangladesch will die fragile Ordnung nicht antasten. Sie wirkt, wenn überhaupt, allenfalls schmerzlindernd und problembegleitend. Soziale Argumente werden eigennützig von untreuen Staatsfunktionären oder von Wohltätern ohne Legitimation und Auftrag missbraucht.

Die Unzulänglichkeiten können nur korrigiert werden, wenn öffentliche Mandatsträger mit legitimierten Vertretern der an finanziellen Dienstleistungen interessierten Bevölkerungsgruppen zusammenarbeiten - die Armen durchaus eingeschlossen. Wer sich ohne Auftrag dem Wohl der Armen verschrieben hat, kann allenfalls mitreden; er sollte aber nicht mitbestimmen. Es kommt zu aller erst auf persönliche Qualitäten an. Sind die Handelnden "sauber" und opferbereit, können Auswärtige sie beim "was", "wie", "wo" und "wann" unterstützen.

Die Leistungen des Bankwesens in Bangladesch werden so rudimentär bleiben wie bisher und dennoch nicht kollabieren und den Weg für Besseres frei machen. Die mickrigen Angebote der Finanzwirtschaft werden weiterhin allein denjenigen nützen, die sich durch handfeste Gegenleistungen für raffgierige Beamte und Banker Quellen erschließen können; geborgtes Geld wird weiterhin ohne Entgelt- und Rückzahlungsabsicht genommen werden.

Das bazartypische Geben und Nehmen wird also weiter laufen. Unmoralische Verantwortungsträger werden weiterhin ungehindert Schaden stiften. Allein durch Profitgier motivierte Menschen ohne Unrechtsgefühl sind für Erziehungsmaßnahmen, berufliche und ethische Qualifikation mit unbefähigt, kaum empfänglich; sie werden sich gegen jeden Versuch sträuben, ihr Handeln durchleuchten zu lassen. Die Korruption ist der Lebenssaft der nationalen öffentlichen wie privaten Finanzwirtschaft.

Alles wird weiter dahindümpeln, da das Kreditwesen weder einem Druck von oben, etwa durch gemeinnützig denkende Staatsdiener, noch einer Konkurrenz von unten, etwa von Seiten einer leistungsfähigen Selbsthilfefinanzwirtschaft kleiner Leute, ausgesetzt ist. Die Machthaber und ihre Verbündeten werden Risse kitten. Die Notenpresse wird nicht heiß laufen, selbst wenn die Zentralbank weiterhin finanzielle Löcher stopft, denn eine lahme staatsdirigistische Wirtschaft ist wenig inflationsgefährdet.

Die erstaunlich vielen in Bangladesch tätigen Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben gelernt, mit populistischen Argumenten und vorgeblichem Engagement für die Bedrängten im Trüben zu fischen. Mit dem Niedergang der staatlichen Lenkung nimmt ihr Einfluss zu. Sie bieten heute fast alle Finanzdienste an, wobei sich die Drahtzieher bereichern und den vertrauensseligen Armen zu den vorhandenen Lasten neue aufbürden. Das wird den für das Land so wichtigen Selbsthilfedanken weiter erodieren. Es gibt Funktionäre, die den Staatsdienst verlassen, um mit einer NRO zu Geld zu kommen. Als Beamte mussten sie sich bestechen lassen, als NRO-Führer haben sie unmittelbaren Zugriff auf Hilfskassen und auf das Spargeld der Armen.

Die große Flut des Jahres 1998 hat gezeigt, dass das weltweit propagierte Grameen Bank-System einem falschen Konzept verhaftet ist; es macht weis, dass mit Kleinstkrediten gestartete Minimalexistenzen in der Lage sind, hohe Zinsen, Provisionen, Tilgungsleistungen und dazu noch freies Sparkapital zu erwirtschaften. Die vorgeführten Erfolgsbelege halten einer Nachprüfung nicht stand bzw. sind nicht repräsentativ. Die rigorose Solidarhaftung sicherte die Institution Grameen Bank, war aber kein Fortschritt für die Armen. Das System funktionierte aufgrund freigebiger Geldspritzen, nicht aber aus eigener Kraft.

Das Fazit für die öffentliche wie private Entwicklungszusammenarbeit ist: Zurückhaltung ist besser als Aktionismus. Es ist sinnvoller, Fördermittel ungenutzt zu lassen, als unerreichbaren

Zielen nachzueilen und das wirklich Gebotene aus den Augen zu verlieren oder gar durch Kooperation mit den Falschen zu hintertreiben.

Dr. Jürgen Lewerenz, Jahrgang 1936, ist Jurist und mehrfach diplomierter Fachmann im Bank- und Geldwesen. Seit 1971 arbeitet er im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und hat die Entwicklungshilfe an Botschaften, 1973-1976 in Peru und 1996-1999 in Bangladesch, und in der EU-Kommission verwaltet. Darüber hinaus führte er mehrere Langfrist-Beratungen durch, so 1968-1971 und 1980-1983 für das genossenschaftliche Finanzwesen in Kolumbien und 1992-1993 für die Währungsreform und für die Professionalisierung der Banken in Estland.

Arbeit: viel – Bezahlung: unsicher Frauen in der Textilfabrik

Die Anzahl der beschäftigten Frauen hat in Bangladesch in den letzten Jahren stark zugenommen, doch ist die Quote im weltweiten Vergleich noch immer niedrig. Seit Beginn der Achtzigerjahre haben Frauen die Möglichkeit in der exportorientierten Textilindustrie zu arbeiten. Immer mehr junge Mädchen finden in den Fabriken Arbeit. Petra Dannecker, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bielefeld, untersuchte die Arbeitsbedingungen von Textilarbeiterinnen und die Auswirkungen auf ihr Leben.

Arbeitsbedingungen

Frauen arbeiten in den Fabriken in den schlechter bezahlten Positionen als ihre männlichen Kollegen, die vorrangig in der Verwaltung tätig sind. Frauen verdienen im Schnitt monatlich 48 Mark, Männer rund 73 Mark pro Monat. Damit liegt das Gehalt von 42 Prozent der Arbeiterinnen unter dem staatlich festgelegten Mindesteinkommen für Ungelernte; bei ihren männlichen Kollegen sind das nur 17 Prozent.

Schlechtere Ausbildung und Qualifikation der Frauen und bessere Produktivität der Männer werden als Gründe für die Benachteiligung angeführt. Außerdem sind Männer selbstbewusster und wissen sich besser ihrem Arbeitgeber gegenüber zu behaupten als Frauen, die diese ungleiche Behandlung als normal betrachten und sich nicht trauen, besser bezahlte Aufgaben zu übernehmen.

Das Hauptproblem ist aber nicht die geringe Bezahlung, sondern ihre Unregelmäßigkeit. Unter diesen Umständen ist es für die Arbeiterinnen schwierig, den Alltag zu organisieren und die monatliche Miete zu zahlen. Sie schweben in ständiger Unsicherheit, weil sie auf das Gutdünken des Vermieters oder des Grundbesitzers angewiesen sind. Durch die Einbehaltung der Löhne werden die Frauen zudem an die jeweilige Fabrik gebunden. Häufig arbeiten sie ohne Bezahlung weiter in der Hoffnung, dass ihnen der Lohn später ausgezahlt wird. In manchen Fällen schließen die Fabriken jedoch und sie stehen dann hilflos da.

Meist werden die Überstunden nicht bezahlt. Die Frauen arbeiten häufig 50 bis 65 Stunden pro Woche, obwohl die reguläre, von der Verwaltung festgelegte Arbeitszeit, zwischen 8 und 17 Uhr liegt. An vielen Tagen müssen sie bis spät in die Nacht hinein arbeiten ohne vorher informiert zu werden. Teilweise wird von ihnen auch erwartet, dass sie freitags und an religiösen Feiertagen arbeiten.

Warum Frauen in der Textilfabrik arbeiten

Lipsy, eine zwanzigjährige Arbeiterin, erklärt: "Ich gebe das meiste Geld, das ich verdiene, für mich selbst aus. Ich muss für die Unterkunft bezahlen, und weil wir unser Gehalt nicht regelmäßig erhalten, muss ich immer etwas sparen, um die monatliche Rechnung begleichen

zu können. Außerdem kaufe ich gern Creme, Seife und Kleidung. Ich plane auch für die Zukunft zu sparen, aber das funktioniert noch nicht. Wenn ich nach Hause fahre, kaufe ich Geschenke. Es ist schön, der Familie etwas zu schenken, weil sie mir erlauben, in Dhaka zu bleiben und zu arbeiten."

Ein Großteil der Arbeiterinnen spart ihr Einkommen auch für die eigene Mitgift, um selbständiger und unabhängiger von ihrer Familie zu sein und ein größeres Mitspracherecht bei der Wahl ihres Ehepartners zu haben. So erklärt Shanaj, 25 Jahre alt: "Ich will keine Last für meine Familie sein".

Indem die Frauen selbst für ihren Unterhalt sorgen und nicht auf finanzielle Unterstützung durch ihre Familie angewiesen sind, nehmen sie dieser einen Teil der finanziellen Sorgen ab. Denn der Großteil stammt aus landlosen Haushalten auf dem Lande.

Die Arbeiterinnen lassen sich in drei Gruppen einteilen: Frauen, die alleine nach Dhaka gezogen sind, Frauen, die zu ihren Verwandten nach Dhaka gezogen sind und Frauen, die mit ihrer ganzen Familie nach Dhaka gezogen sind.

Frauen, die allein nach Dhaka gezogen sind

Sie verließen ihre Familien schon sehr früh und arbeiteten anfangs als Hausangestellte. Während dieser Zeit entschlossen sie sich zur Arbeit in einer Textilfabrik, um mehr Geld zu verdienen:

"Zu Hause sind wir vier Schwestern und drei Brüder. Mein Vater war nie sehr gesund und hatte immer Probleme uns zu ernähren. Deshalb entschied er, dass ich nach Dhaka gehen und bei einer anderen Familie arbeiten sollte. Nach zwei Jahren beschloss ich, dass es besser für mich ist, in einer Textilfabrik zu arbeiten. So zog ich um und informierte meine Eltern. Sie störte das nicht, sie waren froh eine Tochter weniger zu haben, die Reis will."

Solche Frauen leben mit anderen in einem gemieteten Zimmer. Ihr Einkommen verwenden sie hauptsächlich für Miete und Verpflegung.

Frauen, die zu Verwandten gezogen sind

Diese Frauen geben ihr Einkommen an ihre Gastfamilie ab. Meist ist das die Familie der Schwester und ihres Ehemanns oder andere Verwandte des Vaters. Damit sind sie jedoch nicht in der Lage, ihre eigene Familie im Dorf zu unterstützen. Häufig nutzen die Familien die Abhängigkeit aus. So erzählt eine Arbeiterin:

"Als ich bei meinem Onkel und seiner Familie gewohnt habe, gab ich ihnen meinen ganzen Lohn. Er sagte mir, dass er von meinem Geld einen Teil zu meinen Eltern schicken will und den Rest behält er für mein Essen und andere Ausgaben wie die Miete. Manchmal gab er mir Taschengeld, aber das reichte nicht mal für ein Stück Seife. Zu diesem Zeitpunkt rechnete ich nicht nach. Ich verstand nicht so viel. Aber durch meine Arbeit habe ich viel gelernt. Ich habe herausgefunden, dass mein Onkel kein Geld an meine Eltern schickt... . Dann habe ich von der Möglichkeit gehört, in einem Wohnheim zu wohnen."

Aber nicht alle Arbeiterinnen sind so selbstbewusst und schlagen einen eigenen Weg ein. Die Familie im Dorf weiß oftmals auch gar nichts von diesen Vereinbarungen und hat durch die Entfernung auch keine klare Haltung zur Arbeit ihrer Tochter.

Frauen, die mit ihrer gesamten Familie nach Dhaka gezogen sind

In diesen Fällen ist die Familie auf das Einkommen der Tochter angewiesen. Häufig sichert es das Überleben der Familie. Die Frauen, die als Einzige in der Familie ein Einkommen haben, geben es vollständig ab. So erklärt ein Vater:

"Wir sind nach Dhaka gekommen, weil wir keine andere Möglichkeit bei uns im Dorf mehr sahen. Ich dachte es ist besser zusammen umzuziehen als nur meine Töchter zu schicken. So können wir Geld sparen. Ich weiß, dass diese Art der Arbeit für die Mädchen nicht gut ist,

aber es gab keine andere Möglichkeit... . Meine Söhne behalten immer einen Teil des Geldes für sich selbst, meine Töchter geben mir alles was sie erhalten ohne nachzufragen."

Weil die Töchter für den Unterhalt ihrer Eltern verantwortlich sind, gewinnen sie etwas Abstand von der Familie und werden mehr respektiert. Andererseits fühlen sich solche Frauen größerem Stress ausgesetzt, als diejenigen, die aus anderen Gründen in Fabriken arbeiten. Manche fühlen sich der neuen Verantwortung nicht gewachsen. "Ich gebe mein Gehalt meinem Mann. Ich muss mein Geld nicht behalten", erklärt Rashida, eine verheiratete Arbeiterin.

Sobald ein Mädchen heiratet, ändert sich die Situation. Sie zieht von zu Hause aus und in einen neuen Haushalt ein. Viele Familien suchen absichtlich eine Textilarbeiterin als mögliche Braut für den Sohn. Man erhofft sich von ihnen nicht nur eine zusätzliche Arbeitskraft, sondern auch Geld.

"Ich bin jetzt verheiratet und deshalb gebe ich meinen Eltern kein Geld mehr. Ich muss das Geld meinem Mann geben, der einen Teil davon an seine Eltern weitergibt. Sonst wäre seine Familie enttäuscht und seine Familie würde denken, dass ich keine gute Schwiegertochter bin. Obwohl ich aus einer armen Familie komme, hat es seine Eltern nicht gestört, sie sagten, dass sie keine Mitgift wollen, aber dass ich dafür arbeiten gehen sollte und von Zeit zu Zeit Geld schicken."

Die Arbeiterinnen lassen sich aus verschiedenen Gründe auf diese Vereinbarungen ein. Nicht alle in Bangladesch akzeptieren Fabrikarbeit. Das Heiratsalter von Fabrikarbeiterinnen ist relativ hoch, weil die Frauen vorher ihre Familien versorgen mussten. Damit werden die Chancen, einen "guten" Mann zu bekommen, gering eingeschätzt. Andererseits müssen sie nicht bei der Familie des Ehemannes leben, wo junge Ehefrauen in der Regel eine schwierige Position einnehmen. Verheiratete Fabrikarbeiterinnen sind selbstbewusster und haben einen größeren Einfluss auf Entscheidungen der Familie.

Unabhängigkeit wächst

Der Lohn aus Fabrikarbeit deckt in der Regel gerade mal den Eigenbedarf. Nur in seltenen Fällen können die Frauen ihre Familie im Dorf damit unterstützen. Gleichzeitig werden sie aber unabhängiger von Familie und Ehemann und haben ein größeres Mitspracherecht bei Familienangelegenheiten oder bei der Wahl des Ehepartners. Insofern eröffnet die Erwerbstätigkeit den Frauen neue Möglichkeiten und Chancen.

Zusammengefasst von Stefanie Blankenburg (Praktikantin bei NETZ im Februar/März 2000) aus Petra Dannecker: "Between Conformity and Resistance: Women Garment Workers in Bangladesh", Dissertation zur Erlangung eines Doktors der Sozialwissenschaften, Universität Bielefeld 1998.

**Die Ausgabe 2/2000 der Zeitschrift NETZ ist erschienen am 1. Juni 2000. Das Heft kann für 5,- Euro bestellt werden bei der Redaktion:
NETZ, Moritz-Hensoldt-Str. 20, 35576 Wetzlar, netz-bangladesh@t-online.de**