

Bangladesch

Ergebnis Status-Index		5,8	Ergebnis Management-Index		4,5
(Demokratie: 3,2/ Marktwirtschaft 2,6):					
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	140,9 Mio.	
Wahlbeteiligung	70 % (Wahlen 1996)		BIP p. c. (\$, PPP)	1.610	
Frauenanteil im Parlament	2,0 %		Arbeitslosenquote	3,7% (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,4 %		HDI	0,502	
Größte ethnische Minderheit	0,1 %		UN-Education Index	0,45	
			Gini-Index	31,8 (2000)	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellenangaben: UNDP: Human Development Report 2003; World Bank Group: Bangladesh Data Profile; Government of Bangladesh: 12. National Accounts. Quelle: http://www.bbsgov.org/ (Download 21.1.2003)</small>					

1. Einleitung

Seit seiner Gründung 1971 zählt Bangladesch, das frühere Ostpakistan, zu den ärmsten Staaten der Welt. Die nach dem Unabhängigkeitskrieg und der indischen Intervention Ende 1971 gegründete erste Demokratie endete mit dem Militärputsch 1975 und der Ermordung von Staatsgründer und Präsident Mujibur Rahman. Die nachfolgenden Militärregime unter General Zia ur Rahman, der 1982 bei einem Putsch getötet wurde, und General Ershad begannen eine Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung. Die Studentenunruhen vom Winter 1990 und die Wahlen 1991 brachten eine Rückkehr zur Demokratie. Eine Reihe von Wahlen und Regierungswechseln haben in den neunziger Jahren die junge Demokratie in Bangladesch weiter gefestigt.

Bangladesch nimmt in zweierlei Hinsicht eine bemerkenswerte Stellung in Asien ein. Erstens ist es gegenwärtig das einzige Land, in dem westlich demokratische Institutionen und Islam miteinander verbunden sind. Zweitens ist Bangladesch im Hinblick auf seine Religions- und Sprachzugehörigkeit eines der homogensten Länder in Asien.

Trotz regelmäßiger Wahlen und Regierungswechsel ist der politische Prozess in Bangladesch durch eine starke Polarisierung zwischen den Parteien sowie durch ein hohes Maß an politischer Gewalt gekennzeichnet. Eine umfassende wirtschaftliche Entwicklung ist bislang noch nicht in Gang gekommen. In dem am

schaftliche Entwicklung ist bislang noch nicht in Gang gekommen. In dem am dichtesten besiedelten Flächenstaat werden zudem Entwicklungserfolge immer wieder durch Naturkatastrophen wie die Überschwemmungen von 1998 zunichte gemacht.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die politische und wirtschaftliche Entwicklung Bangladeschs verlief sehr ungleichzeitig. Die erste Demokratie unter Staatsgründer Mujibur Rahman orientierte sich politisch und wirtschaftlich am indischen Vorbild. Bangladesch setzte auf einen starken staatlichen Sektor zur Überwindung der Kriegsschäden sowie auf enge außenpolitische Beziehungen zur Sowjetunion. Die Awami-Liga (AL), die den Unabhängigkeitskampf gegen Westpakistan vorangetrieben hatte, entwickelte sich zur dominierenden Partei.

Der Militärputsch vom August 1975 leitete einen innen- und außenpolitischen Umbruch ein. Die Militärregierung unter General Zia ur Rahman baute die Beziehungen zu den westlichen Industriestaaten und zur Volksrepublik (VR) China aus. Damit verbunden war eine stärkere Öffnung des Landes für ausländische Investitionen und ab Mitte der achtziger Jahre eine stärkere Exportorientierung Bangladeschs auf dem Weltmarkt.

Mit der Gründung der Bangladesh Nationalist Party (BNP) schuf sich Zia ur Rahman eine politische Plattform und eine Alternative zur AL. Im gesellschafts-politischen Bereich setzte er ebenfalls andere Schwerpunkte. Die AL hatte in Abgrenzung zum westpakistanischen Staatsverständnis ein säkulares Staatsverständnis, wie in Indien, postuliert und einen Bengali-Nationalismus propagiert, der die Gemeinsamkeiten der Bengalen, auch mit dem benachbarten indischen Bundesstaat Westbengalen, hervorhob. Die BNP betonte in Angrenzung zur AL ein religiöses Staatsverständnis und propagierte einen Bangladeshi-Nationalismus, der die Eigenständigkeit Bangladeschs und nicht die Gemeinsamkeiten mit den Bengalen in Indien herausstellte. 1977 wurde der Islam erstmals bis in die dahin säkulare Verfassung aufgenommen. Durch eine weitere Verfassungsänderung ist der Islam seit 1988 Staatsreligion in Bangladesch.

Wenngleich Bangladesch seit den achtziger Jahren kontinuierliche wirtschaftliche Wachstumsraten vorweisen kann, so ist die allgemeine Entwicklung bislang weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Neben dem in den achtziger Jahren

noch hohen Bevölkerungswachstum haben weit verbreitete Korruption und Patronage sowie fehlgeleitete Ressourcenallokationen zu Implementierungsproblemen von nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen geführt, die kaum Entwicklungserfolge hervorgebracht haben. Trotz der mehrheitlich muslimischen Bevölkerung haben religiöse Parteien bislang kaum eine Rolle im politischen Prozess gespielt.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Große Probleme existieren bei der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols. Die politische Auseinandersetzung ist durch ein hohes Maß an Gewaltbereitschaft und die Verbreitung illegaler Waffen gekennzeichnet. Berichten zufolge gibt es allein im Bereich der Hafenstadt Chittagong ca. 50.000 illegale Waffen. Im Nation-Building hatte Bangladesch gute Voraussetzungen. Die Unabhängigkeit Pakistans von Britisch-Indien 1947 erfolgte auf der Grundlage der Religionszugehörigkeit, die Unabhängigkeit Bangladeschs von Pakistan 1971 betonte die kulturelle und sprachliche Eigenständigkeit der Bengalen. Der Konflikt mit den nicht-muslimischen Minderheiten in den Chittagong Hill Tracts (CHT) konnte durch den Friedensvertrag 1997 beigelegt werden.

Der Islam kennt keine formelle Trennung zwischen Staat und Religion, so dass nicht von einer Säkularisierung gesprochen werden kann. Der Islam ist durch die Militärregierungen in den siebziger und achtziger Jahren in die Verfassung aufgenommen worden. Ein islamisches Rechtssystem (Sharia) ist bislang aber nicht eingeführt worden.

Von einem leistungsfähigen Verwaltungssystem kann angesichts weit verbreiteter Entwicklungsprobleme, Korruption und Patronage nicht gesprochen werden. Zahlreiche Verwaltungsreformen haben zwar den staatlichen Apparat aufgebläht, aber wenig zu seiner Leistungsfähigkeit beigetragen.

(2) *Politische Partizipation*: Es gibt ein universelles, aktives und passives Wahlrecht. Die nationalen Wahlen 1991, Juni 1996 und 2001 wurden als „frei und fair“ eingestuft. Die korrekte Durchführung wird von der nationalen Wahlkommission

gewährleistet. Probleme ergeben sich vor allem bei Fragen der Wählerregistrierung. Hier gehen administrative Unzulänglichkeiten mit politischen Manipulationsversuchen immer wieder Hand in Hand. Die Wahlbeteiligung in Bangladesch erreicht Werte von über siebenzig Prozent.

Eine effektive Regierungsgewalt ist begrenzt vorhanden. Allerdings setzen die Korruption, Patronage sowie das unzureichende Gewaltmonopol der Ausübung der Regierungsgewalt Grenzen. In Reaktion auf das Unvermögen staatlicher Stellen, dauerhafte Entwicklungserfolge hervorzubringen, haben sich zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NRO) gebildet. Medien- und Versammlungsfreiheit ist gegeben.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Justiz ist formal unabhängig von der Legislative und der Exekutive. Das oberste Verfassungsgericht genießt einen unabhängigen Ruf. Unterhalb dieser Ebene stehen Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz vor allem in den ländlichen Regionen nur auf schwachen Füßen. Die unteren Gerichtsinstanzen sind chronisch überlastet, die Polizei gilt als notorisch korrupt. Die Korruption ist allgegenwärtig, doch wird ihre Bekämpfung zumeist parteipolitisch instrumentalisiert. Bürgerliche Freiheiten sind in der Verfassung festgeschrieben, doch werden sie kaum durchgängig umgesetzt. In den Städten sowie einzelnen ländlichen Regionen haben orthodox islamische Gruppen ein starkes Gewicht. International bekannt geworden sind ihre Proteste gegen die Schriftstellerin Taslima Nasreen.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die institutionelle Stabilität der Demokratie wurde mit der Einführung der National Caretaker Government (NCG) 1996 gestärkt. Diese Interimsregierung übernimmt nach der Auflösung des Parlaments vorübergehend die Regierungsgeschäfte, um dadurch den Missbrauch staatlicher Ressourcen im Wahlkampf einzuschränken.

Obwohl die großen Parteien AL und BNP die demokratischen Institutionen unterstützen, ist ihr Verhalten in der Opposition nicht demokratisch. Beide Parteien haben in ihrer Oppositionszeit ihre politischen Proteste auf die Straße verlagert. Dies führte zu oft wochenlangen Streiks und Arbeitsniederlegungen, welche die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Ein solches Oppositionsverhalten ist der Akzeptanz der Demokratie in der Bevölkerung kaum förderlich.

Die demokratischen Institutionen werden von nahezu allen wichtigen Akteuren unterstützt. Das Militär hat sich in die Kasernen zurückgezogen und beansprucht keine eigenständige Machtposition mehr. Die Separationsbestrebungen ethnischer Gruppen in den CHT haben nach dem Friedensvertrag von 1997 ebenfalls an Bedeutung verloren.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration.* Die Parteienlandschaft Bangladeschs wird trotz ihrer starken Fragmentierung von der Konkurrenz zwischen der AL und der BNP geprägt. Die programmatischen Unterschiede zwischen diesen beiden größten Parteien sind relativ gering. Die Personalisierung des Parteiensystems ist sehr stark. An der Spitze der AL und der BNP stehen zwei Frauen, die prominenten Familien des Landes entstammen, und die eine starke persönliche Abneigung und Rivalität gegeneinander hegen. Die gegenwärtige Premierministerin Khaleda Zia ist die Witwe Zia ur Rahmans, dem Gründer der BNP, der 1982 bei einem Militärputsch ermordet wurde. Oppositionsführerin Sheik Hasina (AL) ist die Tochter von Staatsgründer Mujibur Rahman. Die persönliche Feindschaft zwischen beiden Politikerinnen hat den politischen Prozess wiederholt beeinträchtigt. General Ershad hat sich mit der Gründung der Jatiya Party (JP) ebenfalls eine politische Plattform geschaffen, die sich zu einer festen Größe im Parteienspektrum entwickelt hat. Innerparteiliche Demokratie wird kaum praktiziert, Abspaltungen von den Parteien sind zahlreich und erfolgen zumeist aufgrund persönlicher Rivalitäten.

Die gewerkschaftliche Organisation weist eine starke Zersplitterung auf, die durch parteipolitische Konkurrenz oder persönliche Rivalitäten hervorgerufen wird. Den großen exportorientierten Unternehmen, die eine Reihe von Einschränkungen gewerkschaftlicher Aktivitäten erreicht haben, steht eine große Zahl klein- und mittelständischer Unternehmen gegenüber, in denen kaum eine gewerkschaftliche Organisation vorhanden ist.

Die Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie ist, legt man die Wählerbeteiligung zugrunde, als hoch einzuschätzen. Die gesellschaftliche Selbstorganisation ist durch die große Zahl von NRO ebenfalls hoch. Neben einer Vielzahl von lokalen Initiativen gibt es Einrichtungen wie die Grameen-Bank, die national und international einen guten Ruf genießt und als Modell erfolgreicher Programme zur Bekämpfung der Armut in anderen Staaten nachgeahmt worden ist. Allerdings haben verschiedene Regierungen wiederholt versucht, die Aktivitäten der NRO und ihre internationalen Verbindungen stärker zu kontrollieren.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Bangladesch ist noch immer eines der ärmsten Länder der Welt. Gemessen am HDI ist eine „freedom of choice“ nur für eine kleine Minderheit der Bürger möglich. Weit verbreitete Armut und hohe Analphabetisierungsraten schließen große Teile der Bevölkerung, vor allem die Frauen, vom Entwicklungsprozess aus. Die Entwicklungshilfeleistungen der internationalen Gemeinschaft haben bislang noch nicht zu dauerhaften Erfolgen geführt.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Bereits unter den Militärregierungen wurden ab Ende der siebziger Jahre marktwirtschaftliche Reformen eingeleitet. Bangladesch setzt seit dieser Zeit auf eine exportorientierte Politik, wobei Jute das dominierende Exportprodukt war. Durch die Einrichtung von Exportzonen mit einer Reihe steuerlicher Privilegien für ausländische Unternehmen und begünstigt durch das Multifiberabkommen, mit dem Bangladesch besondere Quoten zum Textilexport in die Industriestaaten erhielt, ist der Textilexport mittlerweile zum wichtigen Exportgut geworden. Im Zuge der Liberalisierung wurden die Importkontrollen und die Zölle verringert sowie die Genehmigungen für Einfuhren abgeschafft.

Die früher hohe staatliche Kontrolle der Wirtschaft ist reduziert worden. Der Bankensektor ist noch weitgehend staatlich kontrolliert. Die Reform dieses Sektors gilt als prioritäre Aufgabe, da die Banken unter Korruption, „faulen“ Krediten, personeller Überbesetzung und parteipolitischer Einflussnahme leiden. Seit den achtziger Jahren hat die Zahl der ausländischen Banken zugenommen, die jedoch fast ausschließlich im städtischen Bereich zu finden sind. In den ländlichen Regionen sind die Grameen-Bank sowie lokale Sparvereine von Bedeutung, die oft eine höhere Rückzahlungsquote von Krediten haben als die staatlichen Banken.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die offizielle Inflationsrate wurde für das Finanzjahr 2001 mit 1,6 Prozent angegeben. Damit konnten deutliche Erfolge im Vergleich zum Vorjahr erzielt werden, als die Inflationsrate noch bei 3,4 Prozent lag. Das Haushaltsdefizit lag 2001 bei

6,1 Prozent des BIP. Durch die Abhängigkeit von der internationalen Gebergemeinschaft hat sich die Notwendigkeit einer staatlichen Stabilitätspolitik verfestigt.

3.2.4. Privateigentum

Das Recht auf Eigentum ist gesichert. Probleme gibt es in den ländlichen Regionen, wo die Durchsetzung von Eigentumsrechten für Kleinbauern durch Korruption beeinträchtigt wird. Die Privatisierung der Staatsunternehmen kommt nur schleppend voran. Die enge Verbindung zwischen den politischen Parteien und den Gewerkschaften verzögert notwendige Reformen.

3.2.5. Welfare Regime

Staatliche Sicherungssysteme sind kaum vorhanden. Das Gros der sozialen Absicherung bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und im Alter entfällt auf die Familie. Angesichts der chronisch schlechten Staatsfinanzen können keine sozialen Sicherungssysteme eingerichtet werden. Bislang sind zahlreiche Programme zur Bekämpfung der Armut aufgelegt worden, die jedoch noch keine durchgreifenden Erfolge erzielt haben.

Das politische System wird zwar gegenwärtig von zwei Frauen dominiert, doch ist Chancengleichheit für die Mehrzahl der Frauen in Bangladesch noch lange nicht erreicht. Verschiedene Reformen haben die Repräsentation der Frauen im politischen Prozess verbessert. Im Zuge der Verwaltungsreformen erhielten Frauen 1997 eine Quote von drei Sitzen in jeder Dorfverwaltung (Union Parishad). 1998 verabschiedete die AL den Upazila Parishad Act, der traditional benachteiligten Gruppen, unter anderen auch den Frauen eine besondere Vertretung in diesen Gremien einräumt. Zudem wird Frauen eine Quote von zehn Prozent der Posten im öffentlichen Dienst gewährt und sie können in die Armee eintreten.

3.2.6. Leistungsstärke

Zwischen 1997 und 2001 hat Bangladesch ein konstantes Wachstum des BIP zwischen fünf und sechs Prozent erreicht. Das Steueraufkommen konnte von 8,5 Prozent (2000) auf 9,6 Prozent (2001) des BIP gesteigert werden. Die Schuldendienstquote stieg von 5,9 Prozent (1998/99) auf 7,5 Prozent (2001) an. Die Arbeitslosigkeit wurde 2000 offiziell mit 3,7 Prozent angegeben. Die Zahl ist aber

wenig aussagekräftig, da sie die hohe Unterbeschäftigung nicht erfasst. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes bleibt zudem von naturräumlichen Faktoren abhängig. Ein ausbleibender Monsun oder Überschwemmungen wie 1998 gefährden die Erfolge.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Vor dem Hintergrund weit verbreiteter Armut spielen Umweltgesichtspunkte kaum eine Rolle. Die Regierung versucht die Besiedlung der Küstenregionen zu kontrollieren, um den Hochwasserschutz in diesen Regionen zu verbessern. Die Infrastruktur weist eine Reihe von Mängeln auf, welche die Entwicklung des Landes nachhaltig beeinträchtigen. Das Gesundheitssystem erhielt 1997 7,5 Prozent der Regierungsausgaben. Die Versorgung ist besonders in den ländlichen Regionen weiterhin unzureichend. 1997 flossen 16 Prozent der Regierungsausgaben in den Bildungsbereich, der UN-Education Index hat sich 2001 auf 0,45 (von 0,40 in 2000) verbessert. Die Analphabetenrate wurde 2001 mit 47,1 Prozent für Männer und 69,5 Prozent für Frauen angegeben. Trotz einer Verbesserung der Situation im Vergleich zu 1997 (49,5 bzw. 72,2 Prozent) ist dies weiterhin ungenügend, um eine Nachhaltigkeit der Entwicklung zu erreichen.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: In Bereichen wie staatliches Gewaltmonopol und öffentliche Sicherheit haben die Probleme im Untersuchungszeitraum zugenommen. Positiv waren hingegen die Wahlen von 2001 und die erneut reibungslose Regierungsübernahme der Opposition. Die bürgerlichen Freiheitsrechte leiden unter der Gewaltbereitschaft in der politischen Auseinandersetzung.

Die Verfassungsinstitutionen des Landes und die Mechanismen für den Regierungswechsel können als stabil eingestuft werden. Die zivilgesellschaftliche Beteiligung ist weiterhin stark. Bedingt durch die Regierungsbeteiligung religiöser Parteien seit 2001 haben die Aktivitäten orthodox islamischer Gruppen zugenommen. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich im Wesentlichen auf dem bisherigen Niveau gehalten.

(2) *Marktwirtschaft*: Die wichtigsten Entwicklungsindikatoren zeigen weiterhin ein nur bedingt zufrieden stellendes Bild.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP – Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,461	0,441	0,44	28,3 (1992)	0,39	9,1	137,7
2000	0,478	0,468	0,46	33,6 (1995-96)	0,40	9,1	209,9

Quellen: Auswärtiges Amt: Wirtschaftsdaten Bangladesch; CIA Factbook 2002: Bangladesch; Bfai: Bangladesch Wirtschaftsdaten; World Bank: World Development Report 1999/2000

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich im Untersuchungszeitraum deutlich verbessert. Das Wachstum des BIP lag zwischen 1998 und 2001 stets zwischen fünf und sechs Prozent. Die Konstanz des Wachstums ist beachtenswert, da Schätzungen zufolge die Flutkatastrophe 1998 einen Gesamtschaden in Höhe von 6 Prozent des BIP verursacht haben soll. Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich nicht nennenswert verbessert. Die Defizite in der Wirtschaftspolitik bleiben bestehen, die Dynamik der Reformen wird durch den politischen Prozess und die Rivalität zwischen beiden Parteien verlangsamt. Gemessen am HDI hat sich der allgemeine Entwicklungsstand des Landes im Untersuchungszeitraum leicht verbessert.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002*
Wachstum des BIP in %	5,0%	5,4%	6,0%	5,6%	-
Außenhandel					
Exportwachstum in %	+6,6% (98/99)	+5,0% (99/00)	+11,9 (00/01)		12,4%
Importwachstum in %	+1,9% (98/99)	+9,4% (99/00)	+12,1 (00/01)		11,2%
Inflation in %	3,1% (1997)		1,9%	1,6%	1,8%
Arbeitslosigkeit in %	2,5% (1996)		3,7% (offizielle Schätzung)		
Haushaltsdefizit in % des BIP				6,2% (00/01)	7,8%(01/02)
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-849 (98/99)	-417 (99/00)	-1,116 (00/01)		

* Schätzungen; Quellen: Auswärtiges Amt: Wirtschaftsdaten Bangladesch; CIA Factbook 2002: Bangladesch; Bfai: Bangladesch Wirtschaftsdaten; World Bank: World Development Report 1999/2000

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die politische und wirtschaftliche Transformation steht weiter vor großen Hindernissen. Mit einem GNP p.c. (PPP) von circa 210 US-Dollar zählt Bangladesch noch immer zu den ärmsten Ländern der Welt. Trotz einiger Fortschritte im Bildungsbereich liegt der UN-Education Index noch deutlich unter 0,59. Als positiver Faktor ist die geringe ethnische Fragmentierung zu bewerten. Die sprachliche und religiöse Homogenität des Landes ist hoch, Minderheitenkonflikte wie in den CHT konnten erfolgreich beigelegt werden.

Weitere positive Faktoren sind die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen. Diese haben vor allem in den ländlichen Gebieten die Rolle von benachteiligten Gruppen und Frauen verbessert. Durch eine Reihe von Entwicklungsprojekten und Sparvereinen haben sie einen positiven Beitrag zur Schaffung von Einkommensmöglichkeiten geleistet. Die institutionelle Stabilität ist durch die Einrichtung der NCG ebenfalls positiv zu beurteilen. Der gesunkene Einfluss von Vetogruppen wie dem Militär sollte die Konsolidierung der Demokratie ebenfalls fördern.

Trotz dieser positiven Entwicklungen überwiegen noch immer die entwicklungshemmenden Faktoren. Als Erstes ist hier die starke parteipolitische Polarisierung, die vor allem durch die persönlichen Rivalitäten der Spitzenpolitikerinnen bedingt ist, zu nennen. Die damit verbundene Politisierung der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens schadet der wirtschaftlichen Entwicklung und lässt durch die parteipolitische Instrumentalisierung staatlichen Handelns gegenüber Rechtsverstößen kaum ein rechtsstaatliches Bewusstsein entstehen. Zweiter Negativpunkt ist die allgegenwärtige Korruption. Durch den umfangreichen externen Mittelzufluss sind neue Patronage- und Korruptionsstrukturen entstanden, die zu einer Diskussion über die etwaige Einstellung ausländischer Entwicklungshilfe geführt haben, um die eigenen Kräfte im Land zu stärken.

Politisierung und Korruption führen schließlich drittens zu einer Schwäche des Rechtsstaats, sodass verfassungsrechtlich verbriefte Rechte nicht durchgesetzt werden können. Politisch motivierte Streiks und Arbeitsniederlegungen schaden nicht nur der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern beeinträchtigen das Investitionsklima für ausländische Firmen. Die Witterungsabhängigkeit der Wirtschaft, sei es durch den ausbleibenden Monsun oder Überschwemmungen bilden zudem naturräumliche Rahmenbedingungen für den Entwicklungsprozess.

5.2. Zielsicherheit

Es gibt ein generelles Einverständnis der politischen Akteure, den wirtschaftlichen und politischen Reformprozess fortzusetzen. Bangladesch hat seit der Einführung marktwirtschaftlicher Reformen eine Reihe von Erfolgen erzielt, etwa die nahezu vollständige Eigenversorgung mit Getreide. Dennoch gibt es zahlreiche Hindernisse, damit die hohen Wachstumsraten auch zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen führen. Zudem sind langfristige Ziele wiederholt kurzfristigen parteipolitischen Kalkülen geopfert worden. Angekündigte Reformen zur Liberalisierung können durch den Widerstand der Opposition, der Bürokratie oder der Gewerkschaften nur sehr zögerlich umgesetzt werden. Die hohe Bereitschaft zur politischen Gewalt und die Korruption lassen nur begrenzt Erwartungssicherheit bei den Akteuren aufkommen.

Die Zielsicherheit wird durch den äußeren Druck der internationalen Gebergemeinschaft aufrechterhalten. Die hohe externe Abhängigkeit hat im Land eine Diskussion über den Nutzen von Entwicklungshilfe und über die Frage entstehen lassen, inwieweit nationale Institutionen wie das Parlament oder internationale Geberorganisationen über die Prioritäten der Politik entscheiden.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die überbesetzten staatlichen Betriebe, die Kosten von politisch motivierten Streiks und Arbeitsniederlegungen, die unzureichende Förderung von Gesundheit und Bildung sowie die umfassende Korruption erlauben es nicht, von einer effektiven Ressourcennutzung im Land zu sprechen. Öffentliche Dienstleistungen sind nicht in ausreichendem Umfang vorhanden, bleiben zumeist auf die Städte beschränkt und funktionieren selbst dort nur unter Vorbehalt.

Angesichts der mit den wirtschaftlichen Reformen entstehenden neuen Patronage- und Rentenchanen werden die großen Parteien am Liberalisierungskurs festhalten. Allerdings ist nicht zu sehen, wie interne Hindernisse wie die Korruption oder die zunehmende Gewaltbereitschaft eingedämmt werden können. Wenngleich es eine öffentliche Diskussion über die zahlreichen Missstände gibt, so geraten konkrete Reformbemühungen immer wieder in die Mühlsteine der parteipolitischen Auseinandersetzung.

Im Bereich Dezentralisierung wurden im Untersuchungszeitraum Fortschritte erzielt. Der Upazila Parishad Act von 1998 gab diesen Verwaltungseinheiten nicht nur mehr Eigenständigkeit, sondern sicherte benachteiligten Gruppen wie Arbei-

tern, Bauern und Frauen eine eigene Vertretung in den damit verbundenen Gremien zu.

Die Frage der kulturellen Identität bleibt ein Streitpunkt in der innenpolitischen Auseinandersetzung zwischen der AL und der BNP. Hinter der Frage der Bengali- oder Bangladeschi-Identität verbirgt sich das Problem, welche Rolle die Religion im Staat einnimmt und wie die Beziehungen zur Indischen Union gestaltet werden sollen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Gestaltungsfähigkeit bzw. Lernfähigkeit von Regierung und Opposition ist nur begrenzt vorhanden. Die Defizite in den verschiedenen Entwicklungsbereichen sind seit langem bekannt, aber keine Regierung hat bislang entscheidende Verbesserungen erreichen können. Die Widerstände in der Bürokratie und bei den Gewerkschaften gegenüber der wirtschaftlichen Liberalisierung können nur sehr langsam überwunden werden.

Die politische Transformation ist von einem starken parteipolitisch polarisierten Denken und Handeln geprägt, das durch die tiefe persönliche Abneigung der beiden Parteiführerinnen noch vergrößert wird. Regierungsgewalt sichert nicht nur Kontrolle über die politische Macht, sondern auch über große Renteneinkommen.

5.5. Konsensbildung

Trotz der tief greifenden parteipolitischen Polarisierung lässt sich in Bezug auf die Fortführung der marktwirtschaftlich-demokratischen Reformprozesse ein grundlegendes Einverständnis zwischen den wichtigsten Akteuren konstatieren. Die hohe externe Abhängigkeit sorgt ebenfalls dafür, dass die wichtigsten innenpolitischen Akteure diesen Konsens nicht aus den Augen verlieren.

Die jeweiligen Regierungen haben die bestehenden Konfliktlinien zum Beispiel durch ihre parteipolitisch motivierte Verfolgung von Korruption zumeist noch weiter vertieft. Damit hat sich im Hinblick auf die Gewaltbereitschaft und die Missachtung des Parlaments durch die jeweilige Opposition ein wenig erfreulicher Konsens zwischen den großen Parteien entwickelt. Das Militär hat im Untersuchungszeitraum keine politischen Ambitionen mehr gezeigt. Es bleibt zu hof-

fen, dass damit die zivilen Kräfte endgültig die Kontrolle über die Streitkräfte erlangt haben.

Die Aufarbeitung der Vergangenheit wie beispielsweise das Verhalten von Politikern im Bürgerkrieg 1971 oder die Ermordung Mujibur Rahmans und seiner Familie 1975 sind weiterhin innenpolitische Themen. 1998 wurden die mutmaßlichen Mörder des Staatsgründers schuldig gesprochen, aber ihre Urteile sind noch nicht rechtskräftig. Eine unabhängige Aufarbeitung oder ein nationaler Versöhnungsprozess sind aber noch nicht in Gang gekommen.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die positiven Entwicklungen im wirtschaftlichen Reformprozess wären ohne die verstärkte Zusammenarbeit mit externen Entwicklungsorganisationen wie Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank oder Entwicklungshilfeorganisationen der Industrieländer wohl kaum zustande gekommen. Die unzureichenden Ressourcen, aber auch Naturkatastrophen wie die Überschwemmungen von 1998 oder die politische Fragmentierung haben den Reformbemühungen externer Akteure Grenzen gesetzt.

Die Beziehungen mit dem größten Nachbarn Indien haben sich im Beobachtungszeitraum vergleichsweise positiv entwickelt. Mit dem Abkommen zur Regulierung des Ganges wurde im Dezember 1996 der jahrzehntelange Streit zwischen beiden Staaten beigelegt. Probleme existieren durch den noch immer nicht vollständig festgelegten Grenzverlauf und die illegale Migration von Bangladesch nach Indien. Die Erdgasfunde im Golf von Bengalen und ihre Exploration durch US-Firmen haben eine innenpolitische Diskussion entfacht. Während die neue BNP den Export nach Indien favorisiert, tritt die AL für den Verbleib der Ressourcen im Land ein. Nach dem Regierungswechsel 2001 haben sich die Beziehungen zu Indien wieder eingetrübt. Die neue BNP-Regierung hat ihre Beziehungen zur Volksrepublik China wieder intensiviert, während Indien die Rücksendung illegaler Einwanderer nach Bangladesch ankündigte.

Bangladesch war Anfang der achtziger Jahre maßgeblich an der Gründung der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) beteiligt. Bedingt durch die Spannungen zwischen Indien und Pakistan sind daraus bislang keine nennenswerten wirtschaftlichen Impulse für die Staaten in der Region hervorgegangen.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

In Bezug auf die Ausgangsbedingungen, den gegenwärtigen Stand und die Wegstrecke sowie die Managementleistungen der Akteure ergibt sich für Bangladesch ein wenig erfreuliches Bild:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen Bangladeschs bleiben schwierig. An den Defiziten in Bereichen wie Rechtswesen, Infrastruktur, Gesundheit und Bildung hat sich im Untersuchungszeitraum nur wenig geändert. Allerdings müssen hierbei die Folgen und Rückschläge durch die Flutkatastrophe von 1998 in Rechnung gestellt werden. Gleich geblieben ist die ausgeprägte Polarisierung des politischen Prozesses. Positiv hat sich die Einführung der NCG bewährt, die einen reibungslosen Regierungswechsel ermöglicht.

Negativ ist hingegen die Gewaltbereitschaft in der politischen Auseinandersetzung zu bewerten. Die Versuche der neuen Regierung, eine Verbesserung von Recht und Ordnung im Land zu erreichen, sind nach der Wahl 2001 wieder hauptsächlich gegen den politischen Gegner eingesetzt worden. Abzuwarten bleibt, ob und inwieweit die Opposition ihre Rolle im Parlament dieses Mal wahrnehmen wird oder ob sie erneut ihren Protest auf die Straße verlagert und mit Aufrufen zum Generalstreik und Arbeitsniederlegungen das politische und wirtschaftliche Leben lahm legt.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die Bedingungen der demokratischen Transformation haben sich durch die Zunahme der Gewalt und den immer stärker öffentlich beklagten Einfluss von Geld auf die Politik im Untersuchungszeitraum eher verschlechtert. Positiv können nur die Wahlen und der reibungslose Regierungswechsel 2001 konstatiert werden. Institutionelle und materielle Effizienz des Regierungssystems lassen weiterhin ebenso zu wünschen übrig, wie die unzureichende Rechtsstaatlichkeit vor allem in den ländlichen Regionen.

Die marktwirtschaftliche Transformation zeigt demgegenüber bessere Signale. Die Schäden der Flut von 1998 könnten überwunden, die Selbstversorgung mit Getreide konnte weitgehend erreicht werden. Die Bilanz wird jedoch durch die politischen Widerstände gegen eine weiter gehende Privatisierung getrübt.

(3) *Managementleistung*: Die Gestaltungsleistung der Akteure ist unzureichend. Die großen Parteien sind in ihren Machtkampf verstrickt, der die drängenden Ent-

Entwicklungsfragen in den Hintergrund rückt. Weder Regierung noch Opposition scheinen ein Verständnis von der zeitlich begrenzten Machtausübung in der Demokratie zu haben. Angesichts dessen ist es erstaunlich, dass orthodox islamische Gruppen nicht einen größeren Zulauf gefunden haben.

7. Ausblick

Bangladesch steht weiterhin großen Hindernissen bei der Fortführung des politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses gegenüber. Angesichts der Ausgangsbedingungen kann bereits die Etablierung der Demokratie als Erfolg gelten, doch muss Demokratie auch ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen, um dauerhaft an Legitimität bei ihren Bürgern zu gewinnen.

Defizite sind weiterhin auf allen Ebenen zu konstatieren. Verfassungsrechte wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit stehen allzu oft nur auf dem Papier, ohne dass eine halbwegs effiziente Verwaltung und Polizei für ihre Einhaltung sorgen würden. Die Verbreitung von Kleinwaffen hat ein erschreckendes Ausmaß erreicht und stellt das staatliche Gewaltmonopol in Frage.

Am gravierendsten ist die parteipolitische Polarisierung. Solange die beiden gegenwärtigen Spitzenpolitikerinnen das politische Leben des Landes prägen, scheint keine Aussicht auf eine Annäherung möglich. Damit wird es auch keine parlamentarische Kontrolle der Regierung durch die Opposition geben, was dem Ansehen der Demokratie in der Bevölkerung langfristig Schaden zufügen kann.

Zentrale Schlüsselaufgabe für den Fortgang der Reformen ist die Überwindung der parteipolitischen Polarisierung durch geregelte politische Prozesse. Des Weiteren muss die Korruption und die wachsende Gewaltbereitschaft durch effektive und parteipolitisch neutrale Institutionen bekämpft werden. Solange der politische Prozess durch die persönlichen Rivalitäten der beiden Spitzenpolitikerinnen geprägt wird, werden die Reformansätze auf der Stelle treten.