

# Indien

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 3,8 / Marktwirtschaft: 2,7)		<b>6,5</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>5,0</b>
<b>Politisches System</b>	parlamentarische Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	1.033,4 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	59,2% (1999)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	2.840	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	9,3%		<b>Arbeitslosenquote</b>	n.a.	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,0%		<b>HDI</b>	0,590	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	10%		<b>UN-Education Index</b>	0,57	
			<b>Gini-Index</b>	37,8 (1997)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Bei den Unterhauswahlen im Februar/März 1998 wurde die hindu-nationalistische BJP zum zweiten Mal stärkste politische Kraft im Lande und daher mit der Bildung der Regierung betraut. Die mit viel Vorschusssorgen bedachte Regierung hatte als disparate Koalition 15 kleiner regionalistischer Parteien und der dominanten BJP mehr mit sich selbst und den radikalen Vorfeld-Organisationen (der RSS und dem Hindu-Weltrat, VHP) zu kämpfen als mit dem politischen Gegner.

Politisch verpflichtete sie sich eher auf eine moderate Plattform, die viele lieb gewordene Reizthemen der BJP aussparte, wirtschaftlich setzte sie sich gegen erhebliche Widerstände der radikalen Vorfeldorganisationen, die auf stärkere Abschottung des Binnenmarktes und Entmutigung von Auslandsinvestitionen in nicht-prioritären Bereichen setzten, mit einer – vorsichtigen – Fortsetzung der unter der Kongressregierung begonnenen wirtschaftlichen Liberalisierung und Weltmarktorientierung durch.

Rüstungspolitisch wurde allerdings mit der Ausübung der nuklearen Option Neuland beschritten; der außenpolitische Dialog mit Pakistan wurde nach mutigem Neubeginn alsbald (nach einem Anschlag auf das indische Parlament) wieder abgebrochen. Dennoch scheint die Aussage nicht überzogen, dass von der gesellschaftlichen Pluralität Indiens ein starker Druck auf mehrheitsfähige Regierungen zu einer Politik der Mitte ausgeht, auch wenn diese – wie bei den kommunalen Auseinandersetzungen Anfang 2002 – zum Zwecke der Wählermobilisierung zwischenzeitlich aufgegeben wird. Immerhin haben aber die 1991 begonnenen Wirt-

schaftsreformen inzwischen so viel Eigendynamik entfaltet und Gruppen von Reformbegünstigten geschaffen, dass an eine Umkehr der Liberalisierung kaum zu denken ist.

Der 1998 angetretenen Regierung war nur eine kurze Amtszeit beschieden; nach 13 Monaten scheiterte sie an der durch die Palastintrige eines kleineren Koalitionspartners notwendigen Vertrauensfrage. Sie wurde freilich bei den nötigen Neuwahlen im Herbst 1999 eindrucksvoll bestätigt, sodass klare Mehrheitsverhältnisse geschaffen wurden, ohne dass dies ihre interne Stabilität in der Folge wesentlich gesteigert hätte. Sie verschliss sich in kontroversen Projekten zur Verfassungs- und Bildungsreform, musste empfindliche Rückschläge bei Landtagswahlen hinnehmen und verstrickte sich in spektakuläre Korruptionsfälle und kommunale Auseinandersetzungen. Die Regierung setzte die wirtschaftliche Öffnung jedoch fort, begann Reformen auch in schwierigeren Bereichen (Arbeits- und Grundstücksmarkt, Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse etc.). Sie war auch weiter bemüht, die freiheitliche Ordnung des Landes auch gegenüber ihren Sympathisanten zu verteidigen.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Der wirtschaftlich-politische Transformationsprozess in Indien verlief sehr ungleichzeitig. Die Selbstbestimmung und politische Demokratisierung des Landes ging der wirtschaftlichen Liberalisierung um Jahrzehnte voraus. Demokratische Mitbestimmung gab es schon seit der Kolonialverfassung von 1935, die vom unabhängigen Indien in weiten Teilen übernommen wurde. Seit 1947 ist die demokratische Kontinuität – mit Ausnahme des zweijährigen Notstandsregimes unter Indira Gandhi – ungebrochen.

Die lange anhaltende Dominanz der die Unabhängigkeitsbewegung verkörpernden Kongresspartei machte bis 1967 Regierungswechsel auf nationaler beziehungsweise unionsstaatlicher Ebene unmöglich. Seither beobachten wir eine Pluralisierung des Parteiensystems, häufige Regierungswechsel zunächst auf unionsstaatlicher, später auch auf Bundesebene. Mit dieser Entwicklung ging einher die politische Mobilisierung und Artikulation neuer, eher unterkastiger Schichten, der stärkere Ausdruck regionaler, sprachlicher und religiöser Identitäten, oftmals mit einem ansteigenden internen Konfliktniveau verbunden, freilich aber eine nur mäßige Entwicklung der traditionellen Zivilgesellschaft bei starker Vermehrung sozialer Bewegungen.

Angesichts der starken politischen Mobilisierung im Lande, der Tatsache, dass allein demokratische Verfahren Legitimität verleihen, kann Indien – trotz zuweilen problematischer Außerkraftsetzung der bürgerlichen Freiheiten und föderaler Selbstbestimmung – als demokratisch konsolidierter Staat gelten.

Der Transformationsprozess zu einem dominant marktwirtschaftlichen System ist neueren Datums. Indien hat vier Jahrzehnte eine staatswirtschaftliche Entwicklung (bei erheblichen Freiräumen für privates Unternehmertum) bei weitgehender Abschließung gegenüber dem Weltmarkt hinter sich gebracht. Eine erste, vorsichtige Deregulierung des Binnenmarktes und Marktöffnung für technologieintensive Güter/Investitionen gab es unter der Regierung Rajiv Gandhi (1985).

Weitergehende marktfreundliche Reformen bedurften einer massiven Liquiditätskrise, die den Gang zum IWF nötig machten, gleichzeitig aber die politische Selbstverpflichtung auf Reformen brachten. Indien wurde mit den Reformen ein weitgehend offenes, marktwirtschaftliches Programm mit nur noch wenigen (aber wichtigen) regulierten Sektoren, wozu vor allem die Landwirtschaft und der kleinbetriebliche Bereich zählen. Diese Wende zur Marktwirtschaft wurde politisch geschickt, ohne übermäßige Eile und bei Schonung politisch wichtiger gesellschaftlicher Gruppen sowie der Armen, umgesetzt, mit dem Ergebnis, dass keine ernst zu nehmende Gruppierung heute wirtschaftspolitisch den Status quo ante anstrebt.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Indien kann als seit Jahrzehnten demokratisch konsolidierter Staat gelten. Daran hat auch die Regierungsübernahme durch eine hindunationale Partei nichts geändert. Defizite bestehen bei der Durchsetzung des Rechtsstaates, der Neutralität des Polizeiapparates und der Wahrung der Menschenrechte in Spannungsgebieten.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Indien nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist gegeben, allenfalls in Unionsstaaten mit besonders schlechter Regierungsführung (etwa Bihar) leichter Erosion ausgesetzt. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist – für Indien als Gesamtheit – keine politisch relevante Frage. Allenfalls einige Splittergruppen in Kaschmir und im Nordosten betrachten sich nicht als Bürger Indiens. Indien verstand sich lange als säkularer Staat; dies ist auch unter der Herrschaft der BJP und ihrer etwas vagen Hindutva-Ideologie nicht grundsätzlich in Frage gestellt, zumal diese, zum Zwecke der Verbreiterung ihrer Wählerbasis, zu Mäßigung gezwungen wurde.

Das Land hat von den Briten einen leistungsfähigen Beamtenapparat geerbt, innerhalb dessen Rekrutierung und Beförderung nach Verdienst erfolgen. In den Verwaltungsapparaten der Unionsstaaten haben allerdings Politisierung und Rekrutierung entlang überdehnter Reservierungsquoten um sich gegriffen. Geringe Effizienz, professionelle Unabhängigkeit und politische Neutralität sowie Korruptionsanfälligkeit zeichnen die indischen Polizeikräfte aus. Folge sind sinkende Aufklärungsquoten, Übergriffe der Polizei gegen die Zivilbevölkerung und ihr Ersatz durch die Armee bei der Pazifizierung interner Konflikte.

(2) *Politische Partizipation*: In Indien sind seit der Unabhängigkeit freie und faire, sowie einigermaßen gewaltfrei verlaufende Wahlen garantiert, die mit steigender Wahlbeteiligung (gerade der Unterprivilegierten) und mit häufiger werdenden friedlichen Machtwechseln einhergingen. Dieses positive Bild wird nur getrübt durch gewaltsam erzwungenen Wahlboykott beziehungsweise Stimmabgabe in Kaschmir. Das Militär stellt keine Vetomacht dar; es unterliegt strikter ziviler Kontrolle und sieht seine Rolle rein professionell. Assoziationsfreiheit ist gegeben, die Bildung von Verbänden ist nur von sehr niedrigen Voraussetzungen abhängig. Die bürgerlichen Freiheiten, wiewohl gegeben, können im Interesse der öffentlichen Ordnung und der Moral eingeschränkt werden. Etliche Notstands- und Antiterrorgesetze schränken die bürgerlichen Freiheiten empfindlich ein.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Effektive horizontale Gewaltenteilung ist gegeben, bei der vertikalen Gewaltenteilung ist sie durch die häufig (auch aus parteipolitischen Gründen) praktizierte Direktverwaltung der Unionsstaaten eingeschränkt. Die Kontrolle des Parlaments ist durch geringe fachliche Kompetenz und stabsmäßige Unterstützung der Abgeordneten eingeschränkt. Das Oberste Gericht hat breite Kompetenzen bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und als Appellationsgericht bei der Verletzung von Bürgerrechten und hat diese Kompetenzen in den letzten Jahren vermehrt genutzt.

Die Justiz ist trotz Druck der Exekutive und Politisierung der Ernennungsfrage und des Transfers unliebsamer Richter institutionell autonom geblieben. Die Rechtsstaatlichkeit wird eher eingeschränkt durch das viel zu langsame Arbeiten der Justiz, die eine Bugwelle unerledigter Prozesse vor sich her schiebt, bedingt auch durch geringe Hemmschwellen für das Verzögern und Verlängern von Prozessen oder etwa durch zu detaillierte Gesetzeswerke. Zudem werden die Gerichte gerade von Unterprivilegierten wegen Unkenntnis und vergleichsweise hoher Kosten nur wenig in Anspruch genommen.

Amtsmissbrauch ist in Indien häufig und wird faktisch selten effektiv geahndet. Dies hat auch mit der traditionellen Überregulierung der Wirtschaft zu tun, bessert sich daher langsam. Dennoch ist die Kultur der Korruption in Indien tief verwurzelt und führt regelmäßig zum Schacher um jene Ämter, die am meisten Seitenzahlungen abwerfen. Indien rangiert beim Faktor Bestechlichkeit im Amt auf vorderen Rängen (dies spiegelt sich auch in einschlägigen Rankings), spektakuläre Korruptionsfälle, in die fast die gesamte politische Klasse des Landes verwickelt war, haben ein langsames Umdenken gebracht und richterlichen Aktivismus verstärkt.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen sind im Rahmen der angeführten Einschränkungen stabil. Einschränkungen der institutionellen Effizienz ergeben sich aus der Brüchigkeit der regierenden Koalitionen, die selbst kleinsten Partnern Blockaden des Reformprozesses möglich machen, aus der Überregulierung von Wirtschaft und Gesellschaft und dem damit zusammenhängenden Prozessstau. Die demokratischen Institutionen werden aber von allen (auch den extremen) politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen akzeptiert und zu erhalten versucht. Ihre Legitimität steht auch in der breiten Bevölkerung nicht in Frage.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das indische Parteiensystem ist instabil, die einzelnen Parteien wenig institutionalisiert, der Mangel an Parteidisziplin ist (trotz Vorkehrungen gegen Abspaltungen) augenfällig. Organisation wird bei den kleineren Parteien durch Klientelismus oder Appell an Gruppenidentitäten ersetzt. Ausnahmen stellen diesbezüglich nur die BJP – mit disziplinierter Vorfeldorganisation und langer politischer Sozialisation der Parteiführer – und die kommunistischen Parteien dar, während sich die

kommunistischen Parteien dar, während sich die Kongresspartei stark desinstitutionalisiert hat.

Indien verfügt trotz in die Millionen gehender Mitgliedschaften nur über eine schwach ausdifferenzierte Landschaft von Interessenverbänden. Diese sind stark nach ideologischen, eher aber parteipolitischen Kriterien fragmentiert, kämpfen eher gegen- als miteinander. Gerade deshalb sind die Arbeitsbeziehungen besonders konfliktreich. Gewerkschaften und Unternehmerverbände sind aufgrund der dominanten wirtschaftlichen Rolle des Staates in der Vergangenheit nur begrenzt autonom. Allerdings brachte die wirtschaftliche Liberalisierung neue, professioneller orientierte Verbände zur Entstehung. Eine wichtiger werdende und gut wahrnehmbare Kraft stellen soziale Bewegungen vor allem im Umweltbereich, zum Schutz der Frauen, der Bauern, der Menschenrechte oder der Unterprivilegierten dar. Sie werden meist stark von Angehörigen der Mittelschichten beeinflusst. Die etwas defizitäre Anbindung der Bevölkerung an die Verbände wird kompensiert durch die direkte Verbindung zwischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Es ist kaum ein Land vorstellbar, das in seiner Wirtschaftsordnung in so kurzer Zeit (erfolgreich) eine so radikale wirtschaftspolitische Kehrtwende vollzogen hat wie Indien. Dennoch können erhebliche Transformationsdefizite bei der Privatisierung von Staatsunternehmen, dem Abbau der Subventionen, der Schaffung eines marktgerechten Arbeits- und Bodenrechts und bei der Reduktion der erheblichen Haushaltsdefizite konstatiert werden.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Entwicklungsindikatoren Indiens zeigen ein mittleres, freilich deutlich steigendes Niveau an, dies allerdings von einem geringen Ausgangsstand aus. Der Entwicklungsstand, gemessen am HDI, ermöglicht keineswegs allen Bürgern eine hinreichende Wahlfreiheit. Indien ist immer noch das Land mit den weltweit meisten Menschen in absoluter Armut (30% der Bevölkerung = 300 Mio. Menschen), wobei die Inzidenz der Armut und die Armutslücke seit Mitte der 70er Jahre deutlich abgenommen hat, sich regional überdies stark konzentriert.

Die Entwicklungsunterschiede und die Kluft der Lebensbedingungen haben zwischen den Unionsstaaten relativ in den 90er Jahren zugenommen. Armut und soziale Exklusion konzentrieren sich nach wie vor deutlich auf bestimmte Sektoren (vornehmlich die Landwirtschaft), soziale Gruppen (Landarbeiter, Beschäftigte im informellen Sektor, Unterkastige, Stammesangehörige) und Unionsstaaten mit geringer wirtschaftlicher Dynamik und schwacher sozialpolitischer Performanz. Von Chancengleichheit kann trotz mäßiger Einkommenskonzentration keine Rede sein, obwohl Zentral- und Landesregierungen zahlreiche Programme zur positiven Diskriminierung der Unterprivilegierten aufgelegt haben.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind im Prinzip geregelt. Die Regulierungsdichte der Volkswirtschaft wurde verringert, ist aber in einzelnen Bereichen (in der Landwirtschaft, beim Arbeits- und Landrecht) und bei den Ausführungsbestimmungen noch recht hoch. Etliche hundert Produkte sind dem kleinbetrieblichen Sektor vorbehalten, obwohl deren Einfuhr liberalisiert wurde. Die starke Reglementierung der ausländischen und Großunternehmen wurde aufgegeben, das Investitionsregime ist eines der freiesten in Asien. Probleme schaffen aber noch umständliche Genehmigungsverfahren. Die Unternehmenskonzentration ist trotz gegenläufiger Politik während der letzten Jahrzehnte beachtlich. Besonders inadäquat, zeitverschlingend und effizienz mindernd sind die rechtlichen Regelungen für den Konkurs und die Liquidation von Unternehmen. Ein vergleichsweise schwacher Schutz der Kapitalgeber fördert riskante Unternehmensstrategien.

Die Handelsbarrieren sind trotz erheblichen Abbaus von Zöllen und fast vollständiger Liquidation von Mengenkontingenten immer noch hoch, der durchschnittliche Zollsatz liegt bei 35% (2000/01). Die Zollabfertigung dauert deutlich länger als bei Konkurrenzländern. Die Regierung strebt ganz offenkundig zum Schutz der indischen Unternehmen nur eine vorsichtige Öffnung zum Weltmarkt an.

Das indische Finanzsystem ist gut entwickelt, es wurde in den letzten Jahren stark reformiert. Es dominieren aber Staatsbanken und der größte Teil seiner Mittel wird vom öffentlichen Sektor absorbiert, der Anteil gelenkter Kredite in prioritäre Bereiche ist immer noch beachtlich (40 %). Die Banken sind ausreichend mit Eigenkapital ausgestattet, die Quote notleidender Kredite ist aber noch signifikant.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

In Indien wurde stets eine konsequente, demokratiebedingte Politik der Eindämmung der Geldentwertung betrieben. Daran hat sich im Untersuchungszeitraum nichts geändert; im Gegenteil sank die Inflationsrate auf einen Tiefpunkt – trotz anhaltend hoher Haushaltsdefizite. Die Zentralbank hat eine stets vorsichtige Geld- und Währungspolitik betrieben, unterstützt durch eine beachtliche interne Mobilisierung von Ersparnissen und Zuflüsse von Auslandsindern. Die Devisenreserven haben ein komfortables Maß erreicht, die Auslandsverschuldung ist nicht unbeachtlich, aber tragbar und ist vor allem langfristiger Natur.

### **3.2.4. Privateigentum**

Die Eigentumsrechte sind hinreichend definiert, wenngleich die Verfassung Einschränkungen im öffentlichen Interesse gestattet. Privates Eigentum, die Notwendigkeit ausländischer Direktinvestitionen und der Vorrang der Privatinitiative stellt aber keine politische Gruppierung mehr ernsthaft in Frage. Der Arbeitsmarkt ist aber immer noch stark reglementiert, die Schließung von Betrieben auf normalem Wege nahezu unmöglich. Gleiches gilt für den Agrarmarkt; freier Transport und freie Preisgestaltung bei Agrarprodukten gibt es nur in Nischen. Die Privatisierung von Staatsbetrieben macht nach jahrelangen Anlaufschwierigkeiten endlich Fortschritte.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Indien kennt nur ein rudimentäres Sozialversicherungssystem zugunsten der relativ privilegierten Arbeitskräfte des staatlichen und formalen Sektors. Allerdings gibt es eine ganze Palette zentral- und gliedstaatlicher sozialer Sicherheitsnetze der Versorgung mit subventionierten Nahrungsmitteln, der Beschäftigung in Notzeiten und der integrierten landwirtschaftlichen Entwicklung. Diese wiesen hohe Streuverluste zugunsten der Nicht-Armen auf, sind aber in den letzten Jahren stärker zielgruppenspezifisch ausgerichtet worden.

Die Ausgaben für die sozialen Grunddienste (Bildung und Gesundheit) liegen im internationalen Vergleich am unteren Ende und garantieren keine flächendeckende Versorgung, von der Qualität der Leistungserbringung einmal abgesehen. Da-



her hinkt Indien bei wichtigen Sozialindikatoren hinterher, wobei die Streubreite dieser Indikatoren zwischen den Unionsstaaten beachtlich ist.

Konsequenterweise kann von Chancengleichheit auch keine Rede sein: Die Sozialindikatoren korrelieren positiv mit Einkommen und Hochkastigkeit. Frauen sind systemisch benachteiligt. Dies zeigt am eindeutigsten der deutliche Männerüberschuss. Die Unterprivilegierung der Unterkastigen zeigt sich auch beim Bodenbesitz und – trotz Reservierung – bei der Verteilung öffentlicher Ämter. Diesbezüglich sind auch die Moslems exkludiert.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Die indische Wirtschaft wächst seit Mitte der 80er Jahre mit einer der höchsten Raten auf der Welt; die Reformen seit 1991 haben diese Rate noch gesteigert, in den letzten Jahren fand aber eine gewisse Abflachung statt, bedingt durch ein verlangsamtes Reformtempo und widrige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Die Wachstumsrate könnte noch höher sein, würden die bisher noch reglementierten Märkte liberalisiert, eine konsequentere Handelsöffnung betrieben, die Haushaltsdefizite und die unproduktiven Subventionen reduziert. Dies könnte auch die Arbeitsintensität des Wachstums steigern und die teilweise sehr gut ausgebildete Arbeitskraft in Wert setzen.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Über die soziale Nachhaltigkeit wurde teilweise schon berichtet. Indien liegt mit seinen Ausgaben für Gesundheit, Bildung, nicht-militärische Forschung und Entwicklung und die materielle/soziale Infrastruktur am unteren Ende der Skala ärmerer Entwicklungsländer. Die Ausgaben sind überdies zugunsten der tertiären Einrichtungen (Hochschulen, zentrale Krankenhäuser) stark verzerrt. Die Umweltqualität ist mäßig und verschlechtert sich sukzessive sowohl im städtischen wie ländlichen Bereich.

Die volkswirtschaftlichen Kosten verschiedener Arten der Umweltdegradierung belaufen sich nach Schätzungen der Weltbank auf jährlich 6 bis 8 % des BIP. Davon gehen 40 % auf die Kosten unsauberen Wassers, 35 % auf jene der Luftverschmutzung, 15 % auf die Bodendegradation. Hauptbetroffene sind die städtischen Armen. Es fehlt in Bezug auf die Nachhaltigkeit nicht an einschlägigen

Gesetzen, diesbezüglich ist seit Jahren sogar ein gewisser Aktivismus zu konstatieren. Es fehlt nur noch bedingt an Umweltbewusstsein oder an einschlägigen Organisationen zu dessen Förderung. Es fehlt aber an einer ausreichenden Finanzierung der Programme vor allem auf unionsstaatlicher Ebene sowie adäquater Erfolgskontrolle der Programme. Immerhin wurden die geschützten Nationalparks deutlich ausgeweitet, ist eine neue Forstpolitik implementiert worden, die Immissionsgrenzen für die Industriebetriebe wurden herabgesetzt und die obersten Gerichte ahnden Umweltverstöße strenger.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die gegebenen und relativ guten Werte für staatliches Gewaltmonopol, Leistungsfähigkeit der Verwaltung, Unabhängigkeit der Justiz und Wertschätzung demokratischer Verfahren haben sich im Untersuchungszeitraum nicht verschlechtert, obwohl der Regierungsantritt einer von Hindunationalisten dominierten Regierung anderes befürchten ließ. Die BJP hat ihre Standpunkte in der Regierung gemäßigt – auch aus Rücksicht auf die zahlreichen regionalistisch orientierten Koalitionspartner – und kontroverse Projekte zurückgestellt.

Unter Druck der Koalitionspartner und der Opposition wurden auch Vorhaben wie die Revision der Verfassung und die Hinduisierung des Bildungswesens eingestellt. Die Regierung konzentrierte sich weitestgehend auf die Fortsetzung der Wirtschaftsreformen und die Verbesserung der Lebensbedingungen. Negativ zu vermerken ist aber die – freundlich ausgedrückt – inkonsequente Politik gegenüber Angriffen auf die moslemische und christliche Minderheit. Bei der Behandlung separatistischer Konflikte (v. a. in Kaschmir und im Nordosten) sind sogar Fortschritte bei der versuchten Einbindung der Rebellen und bei der Rückkehr zu demokratischer Normalität zu konstatieren.

(2) *Marktwirtschaft*: Die üblichen Entwicklungsindikatoren zeigen eine signifikante Verbesserung für Indien im Untersuchungszeitraum. Das Wirtschaftswachstum reduzierte sich etwas, blieb aber immer noch beachtlich. Leistungsbilanzdefizit und Inflation gingen zurück, die Exporte wuchsen kräftig. Der Anteil der absolut Armen fällt weiter, wenngleich über das Ausmaß kein Konsens herrscht, der Rückgang sich überdies verlangsamt hat. Trotz der genannten Defizite bei den staatlichen Sozialdiensten verbessern sich die Sozialindikatoren, wenngleich regional mit wachsender Varianz. Bei der Einkommensverteilung konstatieren wir

eine leichte Verschlechterung, die aber fast gänzlich den unterschiedlichen Wachstumsraten der Unionsstaaten geschuldet ist.

Die Wirtschaftsreformen gingen in etlichen Bereichen voran (Privatisierung, Abbau der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen, Patentrecht, Regulierung der Aktienmärkte), erfolgten andernorts (Staatsbanken, Arbeitsmarkt, Konkursrecht) aber sehr zögerlich oder befinden sich immer noch im Stadium der Ankündigung. Zuletzt haben auch etliche Unionsstaaten Reformen eingeleitet, gestützt durch finanzielle Anreize bzw. Sanktionen der Zentrale.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,563	0,847	0,51	0,55	8,9%	2.077
2001	0,590	0,574	0,56	0,57	9,3%	2.840

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Wachstum des BIP in %	5,0	6,8	6,4	5,8	5,4
Außenhandel					
Exportwachstum in %	6,0	2,2	10,8	21,0	-2,2
Importwachstum in %	6,5	-1,2	17,2	1,7	1,1
Inflation in % (CPI)	8,3	8,9	4,8	2,5	5,2
Arbeitslosenquote	10,1	11,1	10,9	11,3	11,4
Haushaltsdefizit in % des BIP	10,2	9,9	11,3	11,0	9,9
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-15,5	-4,03	-4,70	-2,58	1,35

Quellen: International Monetary Fund, India: Recent Economic Developments and Selected Issues, Washington, D.C., Oct. 2001 und Sept. 2002; Reserve Bank of India, Annual Report for the year ended June 2002, New Delhi, 2002.

## 5. Bewertung des Transformationsmanagements

### 5.1. Schwierigkeitsgrad

Der Schwierigkeitsgrad war bei der demokratischen Konsolidierung angesichts der langen partizipativen Tradition, der festen Verankerung demokratischer Institutionen, dem Fehlen entscheidender Vetoakteure und den sich überschneidenden Konfliktlinien (bei hoher, die politische Stabilisierung begünstigender Pluralität) moderat. Dies gilt nicht für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transforma-

tion: Das Land war bis Anfang der 90er Jahre vom Weltmarkt abgeschottet, Auslandsinvestitionen spielten kaum eine Rolle, die Wirtschaft wurde exzessiv reguliert, war extrem innovationsgehemmt und schuf nur in geringem Maße neue Arbeitsplätze. Die weltwirtschaftlichen Bedingungen waren vergleichsweise ungünstig, gemindert durch den Umstand, dass Indien wegen nur mäßiger Liberalisierung des Kapitalverkehrs und nur mäßiger kurzfristiger Verschuldung den Auswirkungen der asiatischen Finanzkrise weitgehend entkam.

Bei den Sozialindikatoren erreichte Indien nur hintere Ränge, der Bildungssektor war unterfinanziert und produzierte zwar eine ausreichende Menge gut qualifizierter Fachkräfte, schaffte aber bei weitem keine universale Einschulung. Fortgesetzte Transformation verlangt einen deutlichen Abbau des exzessiven Haushaltsdefizits, eine deutliche Erhöhung des Sozialbudgets (zur Universalisierung der Grundbildung, für die Kosten des epidemiologischen Übergangs), die Dynamisierung der Landwirtschaft und die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit kleiner und mittlerer Betriebe.

Dieses Programm setzt unpopuläre Reformen voraus, die von einer fragilen Regierungsmehrheit durchgesetzt werden müssen, deren Mitglieder nur begrenzten Reformkonsens zeigen. Die Intensität gesellschaftlicher Konflikte ist hoch, was durch die Tatsache gemindert wird, dass diese keinen gemeinsamen Fokus haben, sondern sich regional sehr unterschiedlich ausprägen und die gesamtgesellschaftliche Stabilität nicht untergraben. Anders liegt es freilich beim religiösen Konflikt, der sich bislang auf den Norden und Westen sowie insbesondere die Städte mit geringer zivilgesellschaftlicher Kooperation konzentriert.

## **5.2. Zielsicherheit**

An Zielsicherheit bei der Transformation fehlt es der Regierung nicht: Sie hat als notwendige zweite Welle der Strukturreformen das Ende der Reservierungen für den kleinbetrieblichen Sektor, die Deregulierung des Arbeits- und Agrarmarkts, das Ende der staatlichen Preiskontrollen, die Ermutigung privater Investitionen beim Ausbau der Infrastruktur und den Abbau administrativer Interventionen bei der Genehmigung ausländischer Direktinterventionen benannt. Sie hat diese Maßnahmen in ihren Fünfjahresplan eingestellt und auch rechtzeitig entsprechende Kabinettsvorlagen eingereicht und verabschiedet. Dies gilt auch für den Ausbau des Bildungs- und Gesundheitswesens. Die wirtschaftliche Transformation wird auch ausreichend durch den Ausbau sozialer Netze sowie Abfindungen für freige-

setzte Arbeitskräfte abgedeckt. Der Reformfortschritt folgt allerdings politischen Konjunkturen und der Logik des geringsten Widerstandes. Das ist möglicherweise angesichts der Vielzahl der nötigen Mitspieler und der Schwere der Transformationsaufgabe zieladäquat.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die indische Regierung nutzt die verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen für ihre Transformationspolitik nicht sehr effektiv. Das derzeitige Haushaltsdefizit (unter Einrechnung der Defizite von Länder- und Schattenhaushalten) liegt bei massiven 13 % des BIP. Dieses Defizit ist in geringerem Maße den Defiziten der Staatsbetriebe oder den steigenden Rüstungsanstrengungen geschuldet – die durch eine konstruktivere Außenpolitik gegenüber Pakistan gesenkt werden könnten, zum größeren Teil unproduktiven Subventionen (hauptsächlich für Strom, Wasser, Nahrungsmittel, Öl), die die volkswirtschaftliche Effizienz untergraben, und steigenden Lasten der Kapitalbedienung. Im Übrigen untergraben die hohen Defizite die Finanzierung privater Investitionen.

Auf der Aufbringungsseite werden die mobilisierbaren Mittel geschmälert durch die faktisch vollständige Steuerbefreiung der Landwirtschaft und des informellen Sektors. Schließlich liegt auch das Management der Ausgaben im Argen: Öffentliche Mittel versickern, für den Unterhalt der Anlagen werden viel zu geringe Ansätze gemacht, unrealistische Schätzungen der Ausgaben und der Kreditbedürfnisse werden von willkürlichen Kürzungen während des Fiskaljahres abgelöst usw. Ein neues Gesetz zur Haushaltsdisziplin soll jetzt Besserung schaffen und das Defizit sukzessive (auf 2% des BIP im Jahre 2006) reduzieren. Positiv zu vermerken ist eine entschiedener Bekämpfung der Korruption durch die Gerichte, die etliche Politiker das Amt kostete.

### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die wirtschaftlichen Reformen erfolgten in Schüben. Angetrieben zunächst durch die drohende Zahlungsunfähigkeit, wurden die Reformen zunächst nur von einer kleinen Equipe mit nur mäßiger Hausmacht vorangetrieben. Sie wurden begünstigt durch eine wachsende Mittelschicht und eine neue Klasse von innovativen Unternehmern, die ihre Interessen im staatswirtschaftlichen Modell nicht mehr aufgehoben fanden. Mit der Zeit haben die wirtschaftlichen Reformen eine neue

Klasse von Begünstigten geschaffen, die als Unterstützergruppe weiterer Reformen auftraten.

Die Regierung hat geschickt Anreize für Untergruppen potenzieller Reformgegner gesetzt, diese damit gespalten und so den Widerstand geschwächt. Dies ließe sich an der graduellen/selektiven Aufhebung von Importlizenzen, Importkontingenten, Reservierungen für den kleinbetrieblichen Sektor oder an der sukzessiven Erhöhung des zulässigen Anteils ausländischen Kapitals in einzelnen Sektoren demonstrieren. Sie hat Kommissionen mit radikaleren Vorschlägen (etwa zur Restrukturierung des Banksektors oder zur Reform des Kündigungsschutzes) vordrängen lassen, um mildere Versionen durchsetzen zu können.

Das Management der Reformen war dem nur schwachen Reformkonsens in der indischen Gesellschaft angemessen. Möglicherweise gilt dies auch für die oben beleuchteten Fehlallokationen staatlicher Mittel und Subventionen. Bei der Gestaltung der demokratischen Konsolidierung muss man der jetzigen Regierung weniger Geschick bescheinigen. Unglückliche Initiativen zur Verfassungsreform oder zur partiellen Neutralitätspflicht für politische Beamte ließen den Eindruck aufkommen, man wolle die parlamentarische Mehrheit dazu nutzen, das säkulare politische Erbe zu beschädigen.

### **5.5. Konsensbildung**

Es wurde schon ausgeführt, dass demokratische Verfahren und Prinzipien von keiner wichtigen Kraft in Indien in Frage gestellt werden. Dissens gibt es allerdings in der Frage, wie stark die gesellschaftliche Pluralität und das Entgegenkommen gegenüber den Minderheiten sein soll, wobei die Regierung zögert, übereifrigen Gruppen (etwa den Tempelaktivisten in Ayodhya) Zügel anzulegen. Eine Einbindung tendenziell separatistischer Gruppen in den Mainstream wird von allen großen Parteien als sinnvolles Ziel angesehen und wurde in den letzten Jahren auch vergleichsweise geschickt praktiziert, wenn zwischenzeitlich angestrebte militärische Lösungen des Problems (in Kaschmir und im Nordosten Indiens) keinen Erfolg brachten. Die dominante Partei (die BJP) hat seit der Regierungsübernahme den Weg der politischen Mäßigung angetreten, was sie freilich vor taktisch bedingten Rückfällen in den Hinduradikalismus nicht immer schützt. Bei der marktwirtschaftlichen Transformation ist Konsens insofern zu konstatieren, als keine wesentliche Gruppierung den Rückfall in den Nehru-Sozialismus, sondern vielmehr den Primat marktwirtschaftlicher, investitionsfreundlicher Prin-

zipien favorisiert. Das schließt zum Teil heftige Kontroversen über das Tempo und die wünschenswerten Bereiche weiterer Reformen nicht aus, die sich im Wesentlichen auf die Liberalisierung des Handels und der Auslandsinvestitionen sowie den Umfang der Privatisierung beziehen. Der BJP nahe stehende Gruppierungen, die am ihrer Meinung nach zu liberalen Kurs der Regierung Anstoß nahmen (v. a. der RSS), wurden in die Schranken gewiesen. Der Widerstand gegen Einzelreformen hat jedoch das Tempo ihrer Umsetzung nachhaltig verlangsamt.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Entwicklungszusammenarbeit spielt für den wirtschaftlichen/gesellschaftlichen Fortschritt in Indien nur eine marginale Rolle, da externe Transfers nur für Bruchteile der inländischen Investitionen aufkommen. Die indische Regierung hat verschiedentlich ihren Willen bekundet, sich von Entwicklungshilfe unabhängig zu machen und pflegt einen selbstbewussten Umgang mit den Gebern. Dies zeigte sich u. a. in der relativ unberührten Aufnahme der Sanktionen nach den indischen Atomtests 1998. Das soll nicht heißen, dass die Regierungen im Bund und in den Ländern sich nicht grundsätzlich kooperativ zeigen würden. Eine ganze Reihe von Unionsstaaten hat etwa mit Hilfe der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank nennenswerte Reformen des Energiesektors, des Gesundheits- und Bildungswesens vorangebracht. Prinzipiell gilt nur, dass die Möglichkeiten eines politischen Dialogs mit Indien sehr begrenzt sind.

Die indische Regierung hat sich als verlässlicher Partner bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus erwiesen, dabei natürlich auch eine eigene Agenda verfolgt (die Ächtung kaschmirischer beziehungsweise fremdgesteuerter Rebellen Gruppen). Dabei hat sich die indische Regierung weiter dem Westen angenähert und mit den USA im März 2000 eine strategische Partnerschaft vereinbart, ohne ihre historischen Verbindungen zu Russland zu kappen (gleichfalls Vereinbarung strategischer Partnerschaft).

Auch in internationalen Handelsfragen zeigte sich die indische Regierung zunehmend kooperativ (i. e. durch Anpassung des Patentrechts, Eliminierung mengenmäßiger Importbeschränkungen), wenngleich als schwieriger Partner, der die Lancierung einer neuen Handelsrunde zu blockieren suchte. Die Kooperationsbereitschaft in der atomaren Frage ist weniger ausgeprägt, wenngleich sich die statusorientierte Haltung der indischen Regierung aufzuweichen begann. Die Verhandlungen mit China zur Bereinigung des Grenzkonflikts wurden fortgesetzt.

Die einst hegemoniale Haltung gegenüber den Nachbarstaaten ist – was die kleineren Nachbarn anbetrifft – einer stärkeren Bereitschaft gewichen, deren Wünsche zu berücksichtigen; die Neigung zum Interventionismus (Paradebeispiele Nepal und Sri Lanka) ist wahrnehmbarer Zurückhaltung gewichen. In Bezug auf Pakistan ist dieses Urteil aber stark zu relativieren; hier herrscht die Neigung zur Drohhaltung und zum Beziehungsabbruch auch bei kleineren Störungen vor. Immerhin wird diesem Nachbarn das Recht auf adäquate Selbstverteidigung zugestanden.

## 6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen der Transformation in Indien sind im politischen Bereich positiv zu bewerten: eine lange partizipative Tradition, allgemein positive Einstellung zu demokratischen Verfahren in der Bevölkerung, funktionierende, gut institutionalisierte Parteien und ein relativ effizienter, von übermäßiger politischer Einflussnahme abgeschirmter Verwaltungsapparat boten zunächst günstige Voraussetzungen demokratischen Fortschritts. Diese erodierte zwischenzeitlich durch häufige Aushebelung missliebiger Landesregierungen, Einschüchterung der Justiz, Deinstitutionalisierung der Parteien und angesichts massiver politischer Mobilisierung von Niedrigkastigen, die im überkommenen politischen System nicht mehr integriert werden konnten.

Wirtschaftlich waren die Ausgangsbedingungen weniger günstig: Exzessive Importsubstitution und staatliche Wirtschaftsregulierung hatten die wirtschaftliche Dynamik gelähmt, bescheidene soziale Ergebnisse gebracht und ein Heer von Besitzstandswahrern der Kommandowirtschaft geschaffen, die Reformen extrem schwierig erscheinen ließen. Hilfreich für die Schaffung eines Reformkonsenses war allenfalls die Schwere der außenwirtschaftlichen Krise 1990/91.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Indien hat auf dem Weg der wirtschaftlichen Transformation enorme Fortschritte gemacht und ist in mancher Hinsicht (etwa bezüglich des Investitionsregimes oder des Spielraums privater Unternehmen) ein wirtschaftlich recht freies Land geworden. Allerdings ist bei der zweiten Reformwelle, jener der schwierigeren strukturellen Veränderungen, eine deutliche Verlangsamung des Reformeifers gegenüber früher festzustellen, die auch mit der Instabilität der Koalition und Widerständen ihres radikalen Umfeldes zu tun hat. Es blei-



ben immer noch eine ganze Reihe wenig oder gar nicht reformierter Bereiche, mit negativen Folgen für die an sich beachtliche wirtschaftliche Dynamik.

Hinsichtlich der politischen Transformation sind seit 1998 – trotz international gegenläufiger Befürchtungen – Fortschritte zu verzeichnen. Die Regierung kehrte gegenüber secessionistischen Gruppen zur kombinierten Strategie von Autonomieangeboten bei Ausgrenzung der Extremisten zurück. Unabhängigkeit und Einfluss der Justiz auf die gesellschaftliche Entwicklung haben sich durch Eigenanstrengungen höherer Gerichte nachdrücklich erhöht, die Regierung hat ein Mehr an Stabilität gewonnen und Projekte hintangestellt, die den gesellschaftlichen Frieden gefährden würden. Das schließt nicht immer aus, dass sie extrem hindunationalistische Kräfte gewähren lässt (siehe Gujarat), wenn dies politischen Nutzen verspricht.

(3) *Management*: Das Management der Transformation ist weitgehend problemadäquat gewesen, sofern man unterstellt, dass radikalere Reformen ihre Akzeptanz unterminiert hätten. Dies betrifft das sukzessive, vorsichtige Umsetzen der Privatisierung, von Reformen des Außenhandels, des Arbeits- und Immobilienmarktes sowie der sozialen Netze. Die verfügbaren Ressourcen wurden allerdings nicht sehr effizient genutzt, sondern für unproduktive Subventionen oder übermäßige Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst verausgabt. Anstrengungen zur Mobilisierung von Mitteln unterblieben aus politischen Gründen weitgehend, entsprechend exzessiv stieg das Haushaltsdefizit. Beim Management der politischen Transformation muss der Regierung größeres Geschick zugestanden werden. Angesichts ihrer instabilen, fragmentierten und widersprüchlichen Basis bleibt ihr allerdings auch kaum eine Alternative zur Mäßigung.

## **7. Ausblick**

Die wirtschaftliche Transformation wird von allen Beobachtern als eindeutig positiv gesehen. Sie hat Indien zu einem anderen Land gemacht, das – würde sich das Reformtempo wieder beschleunigen – sich in der Globalisierung mit seiner breit diversifizierten Produktionspalette, seinem Heer an gut ausgebildeten Technikern und Informatikern sowie seiner noch hohen Absorptionskapazität für ausländisches Kapital sehr gut behaupten könnte. Würden die bisher kaum reformierten Sektoren der Landwirtschaft und der Kleinindustrie in die Reformen einbezogen, wäre auch ein noch schnellerer Abbau der absoluten Armut möglich.

Politisch ist Indien zum positiven Status quo ante zurückgekehrt: Der Erosion von Parteiinstitutionen, des Föderalismus und der richterlichen Unabhängigkeit wurde Einhalt geboten. Dies ist in Zeiten erheblicher politischer Mobilisierung neuer Schichten und einem nach wie vor hohen Niveau gesellschaftlicher Gewalt nicht unbeachtlich.