

# Luft auf Pump

## 50 Jahre unabhängiges Indien (Teil I)



von **Eberhard Weber** und **Susanne van Dillen**

4

Seit 50 Jahren ist das nach China bevölkerungsreichste Land der Erde jetzt unabhängig. Ein Rückblick auf diese Zeitspanne ist gleichzeitig ein Streifzug durch die Geschichte der Entwicklungsstrategien – in Indien wurde alles ausprobiert. Der Rückblick zeigt auch, daß die Unabhängigkeit von der Kolonialherrschaft nie die Abhängigkeit von regionalen und internationalen Machtverhältnissen beendete, und daß wesentliche Elemente der vielzitierten Globalisierung älter sind als ihr Ruf.

► Als Indien im August 1947 seine nationale Unabhängigkeit errang, war sein industrieller Sektor unbedeutend. Die Landwirtschaft war größtenteils von feudalistischen Strukturen geprägt und produzierte auf extrem niedrigem Niveau. Heute weist das Land eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur auf, die Industrie deckt nahezu alle Branchen bis hin zur Weltraum- und Computerindustrie ab.

Die Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft kompensierten nicht nur das Bevölkerungswachstum, sondern machten Indien inzwischen vom Importeur zum Exporteur von Nahrungsmitteln. Trotz Wirtschaftswachstum ist es aber nie gelungen, das Problem der Armut, Unter- und Mangelernährung eines großen Teils der Bevölkerung zu lösen.

Die indische Wirtschaftsordnung ist eine »gemischte Wirtschaft«, die sowohl privats als auch planwirtschaftliche Elemente enthält. Sie war eine »Erfindung« der wenigen Großindustriellen zur Zeit der Unabhängigkeit. Bereits 1944 legten die Mitglieder mächtiger Familienunternehmen einen Fünfzahnjahresplan vor, dessen Kernstück die rasche Industrialisierung des Landes war. Die Investitionen in der Schwerindustrie sollten vom Staat, die in der Konsumgüterindustrie von Privatunternehmen vorgenommen werden. Der landwirtschaftliche Sektor sollte das Wachstum der Industrie unterstützen. Die von der Privatindustrie erhofften schnellen Gewinne ließen sich jedoch aufgrund des gewaltigen Investitionsbedarfs und der geringen Kaufkraft großer Bevölkerungsteile nicht realisieren. Nur durch die Investitionen des Staates konnte sich die private Industrie entfalten.

So, wie Indien in seiner Wirtschaftsordnung sozialistische und kapitalistische Elemente verknüpfte, hat es auch in seinen Außenbeziehungen nie feste Position auf einer Seite der beiden rivalisierenden Weltmächte bezogen. Ohne ausländisches Kapital und Technologie war der wirtschaftliche Aufbau aber kaum möglich, und man wandte sich zuerst dem Ostblock zu. Den kapitalistischen Staaten war dies im Zeichen des Kalten Krieges ein Dorn im Auge. Das wußte auch die politische Führung in Neu Delhi. Nehru unterhielt freundschaftliche Beziehungen zur Sowjetunion, war aber von westlicher Wissenschaft und Technologie beeindruckt. Ihm schwebte ein technologisch hoch entwickeltes, westliches Indien vor, das die negativen Folgen des Kapitalismus durch seinen Weg des Sozialismus überwinden sollte. Als Führer der Blockfreien machte er Indien für beide Supermächte interessant, aber gleichzeitig unnahbar.

Doch Indien blieb arm. Der Masse der Bevölkerung fehlte das Geld zum Erwerb von Konsumgütern über die Grundbedürfnisbefriedigung hinaus. Und Indien blieb abhängig. Der Aufbau der Wirtschaft kostete Geld, das geliehen werden mußte. In der Folge sollten Kredite vor allem in Krisenzeiten immer wieder zur Vergrößerung des westlichen Einflusses in Indien dienen. So suchte die indische Regierung zusammen mit der Weltbank und der Ford Foundation Konzepte gegen Unterernährung und Abhängigkeit von ausländischer Nahrungsmittelhilfe. Nicht mehr die Umverteilung von Land an Landlose, sondern die technologische Modernisierung der Landwirtschaft rückte jetzt in den Mittelpunkt der Agrarpolitik. Von außen wurde der Wandel gefördert und gefordert. Der Mitte der 60er Jahre beantragte Weltbank-

kredit wurde mit dem Hinweis gewährt, die Regierung solle die Landreform zu den Akten legen, endlich mit der Modernisierung beginnen und die private Industrie vom Dickicht eines undurchschaubaren Lizenzierungssystems befreien. Zudem müsse die indische Rupie deutlich abgewertet werden. Unter dem Druck explodierender Nahrungsmittelpreise infolge der Dürre 1966/67, der erneut erforderlichen teuren Weizenimporte und der Kritik ländlicher Eliten beschloß die Regierung dann die Modernisierung der indischen Landwirtschaft (Grüne Revolution).

### Autoritäre Herrschaft und Deregulierung

► Gleichzeitig verstärkte sich Mitte/Ende der 60er Jahre noch die Armut. Dennoch konnte die Congress-Partei unter Indira Gandhi in den Wahlen von 1971 mit dem Versprechen, die Armut zu beseitigen, ihre Machtposition stabilisieren. In den folgenden Jahren mußte sie allerdings vermehrt zu repressiven Mitteln greifen, um die wachsende Unzufriedenheit unter Kontrolle zu halten. Schlechte Ernteergebnisse, der dritte Indo-Pakistanische Krieg 1971 sowie die infolge populistischer Maßnahmen zum einen und dem Ausbau der Polizeikräfte zum anderen erhöhten Staatsausgaben verschärften die Inflation. Zudem stellten die USA nach dem Krieg ihre Wirtschaftshilfe ein und durch die Ölpreiskrise 1973/74 erhöhte sich das Zahlungsbilanzdefizit erheblich. Eine weitere Finanzspritze sollte die Wirtschaft kurieren und das Investitionsklima für ausländische Unternehmen verbessern.

Die indische Regierung stellte ihre Entschlossenheit, die Erwartungen der Geldgeber zu erfüllen, bald unter Beweis. Im Mai 1974 schlug sie einen Streik der Eisenbahnergewerkschaft nieder und steckte 50.000 Arbeiter und Gewerkschaftsfunktionäre in die Gefängnisse. Im Juli wurden die Löhne der staatlich Bediensteten eingefroren, eine verschärfte Geldpolitik beschlossen, Importbeschränkungen für viele Produkte verringert und das Lizenzierungsverfahren vereinfacht. Trotz Stagnation des Wirtschaftswachstums konnten die großen Unternehmen ihre Umsätze und Profite deutlich erhöhen. Die sozialen Gegensätze verschärften sich immer mehr. Bereits 1973 war es in vielen Städten zu gewalttätigen Ausschreitungen von Studenten, Unberühmbaren und Landarbeitern gekommen. 1974 konnten einige Unruhen und Aufstände nur mit Hilfe der Armee »bewältigt« werden. Unter Führung des angesehenen Gandhianers Jayaprakash Narayan forderten nun viele eine an den Grundbedürfnissen orientierte Politik, die Beseitigung der Arbeitslosigkeit, die Bekämpfung von Korruption, den Rücktritt von Indira Gandhi und die Dezentralisierung des politischen Systems.

Kurz vor einer weiteren Protestwelle rief Indira Gandhi 1975 den Nationalen Not-

stand aus. Zwischen 175.000 und 200.000 Oppositionelle verschwanden ohne Gerichtsverfahren hinter Gefängnismauern, und Gandhi verfolgte weiter die Interessen der privaten Industrie und der indischen Mittel- und Oberschicht. Ihr Maßnahmenkatalog liest sich heute wie ein Auszug aus dem Handbuch zur Deregulierung durch autoritäre Regime im Zeichen der Globalisierung: Sie setzte ein generelles Streikverbot durch, senkte die Löhne der Industriearbeiter und verlängerte die Arbeitszeit. Der privaten Wirtschaft wurden Steuererleichterungen, Investitionsanreize und Importerleichterungen zugestanden, Lizenzbestimmungen wurden aufgehoben und Importzölle gesenkt. Auch ausländische Unternehmen erhielten Steuererleichterungen. Der Einkommenssteuersatz wurde von 77 auf 66 Prozent gesenkt, ebenso die Vermögenssteuer und die Steuer auf Luxusartikel wie Kühlschränke, Fernsehgeräte und PKWs.

Noch unter der Regierungszeit von Indira Gandhi konnte so die Rezession überwunden werden. Während jedoch die Wirtschaft florierte, saßen hunderttausende Oppositionelle in den Gefängnissen, war die Pressefreiheit aufgehoben, wurden Streiks von Polizei und Militär blutig niedergeschlagen, hunderttausende Slumbewohner in Bombay, Neu Delhi, Kalkutta und anderen Städten gewaltsam aus ihren Behausungen vertrieben und unzählige Männer und Frauen von der Polizei zu Zwangssterilisationen abgeführt. Arbeitslosigkeit und Armut waren so stark verbreitet wie selten zuvor.

Der stärkste Ernterückgang seit der Unabhängigkeit im Jahr 1979, erhöhte Rüstungsausgaben infolge des Rüstungswettlaufes zwischen Indien und Pakistan nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan sowie die Ölpreisteigerungen<sup>1</sup> und ein steigender Schuldendienst erhöhten allerdings das Zahlungsbilanzdefizit weiter. Wieder war die westliche Welt bereit, der indischen Regierung und Wirtschaft Luft zu verschaffen und mit Krediten einzuspringen, zumal sie nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan und den Veränderungen im Iran verstärktes Interesse an der Region zeigte. Den Trend zu Wirtschaftsreformen hat der IWF-Kredit von 1981 beschleunigt. Er hat ihn jedoch keineswegs ausgelöst, denn bereits zu diesem Zeitpunkt waren indische Interessengruppen stark genug, um selbst die Liberalisierung voranzutreiben. An die Kreditvergabe knüpften sich erneut Bedingungen zur Zurückdrängung der staatlichen Industrie und zur Aufwertung ausländischer Unternehmen in Indien.<sup>2</sup>

Deren Zusammenarbeit mit der privaten indischen Großindustrie stieg nun stetig an. Innerhalb von fünf Jahren nahm die Summe der jährlichen Investitionen ausländischer Firmen um mehr als das vierzehnfache zu. Anstelle der staatlichen Schwer- und Inves-

titionsgüterindustrie wurden die private Chemie- und die Konsumgüterindustrie in den 80er Jahren zu den wichtigsten Wachstumsbranchen. Die Produktion von Kühlschränken, Klimaanlage, Radio- und Fernsehgeräten sowie von Motorrädern und -rollern nahm um bis zu 30 Prozent jährlich zu. Ermöglicht wurde dies durch die in den 80er Jahren schnell gewachsene Mittelschicht, die hochwertige Konsumgüter kaufen wollte. Diese Mittelschicht war aber nicht das Ergebnis von Umverteilungen, sondern des starken Einkommensanstieges bei den Staatsangestellten. Bezeichnend ist, daß sich die hohen Wachstumsraten kaum auf die Zahl der in der Industrie Beschäftigten niederschlugen.

Nach der Ermordung Indira Gandhis setzte ihr Sohn Rajiv die Liberalisierungspolitik fort. Zusätzlich wurde jetzt auf Profite aus Exportgeschäften ein Steuerrabatt von 50 Prozent gewährt, nach 1988 blieben sie ganz steuerfrei. Um die Inlandsnachfrage anzuregen, wurde der Spitzensteuersatz bei der Einkommenssteuer von 62 auf 40 Prozent gesenkt. Die Zahl der einkommenssteuerpflichtigen InnerInnen verringerte sich durch Senkung der anderen Steuersätze von vier auf drei Millionen. Um die Steuerausfälle auszugleichen, wurde eine Reihe von Verbrauchssteuern angehoben.

Ganz anders im Agrarsektor: Zwar hatte auch die landwirtschaftliche Produktion zwischen 1970 und 1984 um über 40 Prozent zugenommen, das Einkommen der Produzenten aber war um nichteinmal acht Prozent gewachsen. Die ländliche Elite fühlte sich von Privilegien und Wohlstand ausgegrenzt. 1987 wurde unter der Führung des Großbauern M.S.Tikait der gesamtindische Bauernverband (BKU) zu einer mächtigen Interessenvertretung der Großbauern. Er

### Die in den 80er Jahren erwachsene Mittelschicht will Kühlschränke und Klimaanlage

erwarb auch die Unterstützung der Kleinbauern und Landarbeiter, indem Maßnahmen wie die Anhebung der Mindestlöhne und Verkürzung der täglichen Arbeitszeit für Landarbeiter, die Abschaffung der Mitgift, die Bekämpfung der Korruption u.a. in den Forderungskatalog aufgenommen wurden. Auf diese Weise gelang es erneut, die Klassengegensätze auf dem Land dadurch zu verschleiern, daß die Hauptkonfliktlinie zwischen der Landwirtschaft und der Industrie gezogen wurden.

Bei den Wahlen 1989 konnte die ländliche Elite mit Unterstützung der Klein- und Marginalbauern sowie der Landlosen der Congress-Partei eine Niederlage beibringen. Die neue Janata Dal-Regierung war eine Minderheitsregierung, die nur durch die Unterstützung der Kommunisten und der hinduistisch-nationalistischen BJP regieren konnte. Premierminister V.P. Singh war Finanzminister unter Rajiv Gandhi und Architekt seiner Wirtschaftsreformen gewesen. Er stand aber einer Regierung vor, die sich im Wahlkampf stark



Nehru unberührbar

für die Belange des ländlichen Indiens ausgesprochen hatte. Sein Stellvertreter war Devi Lal, Großgrundbesitzer und politischer Führer der nordindischen Bauernschaft. Der Konflikt zwischen 'Bharat', dem ländlichen Indien und 'India', dem städtischen, an industrieller Entwicklung orientierten Indien, fand damit auch personell Ausdruck.

## Am Rande des Bürgerkriegs...

► Von der neuen Regierung wurden wirtschaftspolitische Initiativen gegen die Folgen der Deregulierung erwartet. Stattdessen wurden mit der Anhebung des steuerfreien Nettoeinkommens auf jährlich 22.000 Rupien abermals Hunderttausende von der Einkommenssteuer befreit. Als Ausgleich wurden die indirekten Steuern für eine Reihe von Luxuskonsumgütern erhöht, aber auch die Zölle für Rohölimporte und die Preise für Benzin und Diesel. Das Wahlversprechen, die Ausgaben für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auszuweiten, wurde kaum umgesetzt. So wurde der Janata Dal wie zuvor der Congress-Partei vorgeworfen, viel von der Beseitigung der Armut zu reden, aber eine Politik zu verfolgen, die die Reichen begünstige.

Die unveränderte Situation von Massenarmut brachte Indien 1990 an den Rand eines Bürgerkrieges. Die Unruhen begannen, als Premierminister Singh erklärte, seine

Regierung werde 27 Prozent der Arbeitsstellen im Staatsdienst für benachteiligte Kasten reservieren.<sup>3</sup> Da zum Zeitpunkt der Ankündigung von Singh bereits 22,5 Prozent der staatlichen Arbeitsplätze für Unberührbare und Stammesbevölkerung reserviert waren, wären nunmehr die Hälfte aller Staatsstellen nach Gruppenmerkmalen vergeben worden. Vor allem in den ländlichen Gebieten Nordindiens führte die Ankündigung zu schweren Auseinandersetzungen, denn hier bringen die Angehörigen höherer Kasten, soweit sie nicht verarmt sind, gute Voraussetzungen für den staatlichen Sektor mit. Da die Verdienstmöglichkeiten in der Landwirtschaft weit hinter der Entwicklung im industriellen Sektor herhinken, sehen viele Mittel- und Großbauern im staatlichen Sektor ihre einzigen Aufstiegsmöglichkeiten. Sie investieren in die Ausbildung ihrer Söhne, deren Chancen aber durch die Reservierungspolitik erheblich geringer werden. So fühlten sich gerade die Gruppen, die Singh wenige Monate zuvor ins Amt geholfen hatten, verraten und verkauft. Bahnhöfe und Züge gingen in Flammen auf, Polizeifahrzeuge wurden zerstört, und für mehrere Wochen kam das öffentliche Leben fast vollkommen zum Stillstand.

## ...funkelt das goldene Zeitalter

► Träger dieser Proteste war nichtzuletzt die hinduistisch-nationalistische BJP, deren Anhängererschaft zum größten Teil aus den sich bedroht fühlenden ländlichen, aber auch städtischen Mittelschichten stammt. Die BJP hatte bei den Wahlen 1989 die Erfahrung gemacht, daß mit einer religiös angehauchten Politik inzwischen viele Wählerstimmen zu gewinnen waren. Ihre Ideologie beruht darauf, der indischen Bevölkerung die Führungsmacht eines hinduistischen Selbstbewußtseins vorzuführen (vgl. iz3w, Nr. 215). Gegen die reale soziale, politische und nationale Zersplitterung soll die Erinnerung an ein »Goldenes hinduistisches Zeitalter« an die Sehnsüchte einer entwurzelten Generation appellieren. Eine solche Ideologie hat keinen Platz für Klassen- und Kastengegensätze, sondern versucht, eine Hindusolidarität wachzurufen, die nur durch die Beschwörung einer existentiellen Gefahr bestehen kann: den andersgläubigen Moslems und auch Christen.

Unmittelbar nach Singhs Reservierungs-Ankündigung entschloß sich die BJP ihrerseits zu einer massenwirksamen Aktion. Eine Prozession durch Indien sollte in der Stadt Ayodhya, der angeblichen Geburtsstätte des legendären Hindu-Königs Rama, eine 1528 vom Mogulenherrscher Babur errichtete Moschee zerstören und an gleicher Stelle einen Hindu-Tempel errichten. Den zu erwartenden Gewalttätigkeiten versuchte Singh vorzukommen. Zusammen mit führenden Politikern der BJP und anderen hinduistischen Gruppen wurden etwa 200.000 ihrer Anhänger verhaftet. Daraufhin entzog die

BJP Singh die Unterstützung in der Koalition. Unter dem neuen Premierminister Chandra Shekhar setzte sich die Krise fort. Die politischen Unruhen hatten die angeschlagene Wirtschaft weiter geschwächt, und mit dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait im August 1990 geriet sie zusätzlich unter Druck. Die steigenden Kosten für Rohölimporte erhöhten das Handelsdefizit und die Inflation. Durch ausbleibende Überweisungen der in Kuwait und dem Irak arbeitenden InderInnen gingen Deviseneinnahmen im Wert von etwa 8 Mrd. Rs verloren. Eine großangelegte Evakuierungsaktion von InderInnen aus Kuwait und dem Irak belasteten den Staatshaushalt zusätzlich. Das Land stand kurz vor der Zahlungsunfähigkeit. Die Devisenreserven reichten gerade aus, um die Importe für zwei Wochen bezahlen zu können, obwohl Indien erst im Januar 1991 vom IWF einen Kredit in Höhe von 1,8 Mrd. US-\$ erhalten hatte. Mit dem Nachtragshaushalt vom März 1991 begann, ohne daß die Bedingungen, die die Regierung gegenüber dem IWF eingegangen war, im Parlament debattiert und der Öffentlichkeit mitgeteilt wurden, in Indien das Strukturanpassungsprogramm, durch das in den folgenden Jahren die indische Wirtschaftsordnung ihren bedeutendsten Wandel seit der Unabhängigkeit erleben sollte. (Forts. im nächsten Heft)

## Anmerkungen:

- 1 Während Indien 1970 für Ölimporte etwa neun Prozent seiner Exporteinnahmen ausgab, reichten 1981 die gesamten Exporteinnahmen gerade aus, um die Ölrechnung zu bezahlen.
- 2 So wurde die Liste der Produkte, die ohne Lizenz importiert werden können, stark erweitert. Unternehmen, die ausschließlich für den Export produzierten, durften ihre Rohstoffe und Investitionsgüter nun vollständig aus dem Ausland beziehen. Ausländische Unternehmen konnten ihre Kapitalbeteiligung in Indien erhöhen und in Bereichen mit hohen Exportpotentialen und modernen Technologien wurden sogar ausländische Alleinbeteiligungen zugelassen.
- 3 Diese populistische Maßnahme steht vor dem Hintergrund, daß die soziale Ungleichheit in Indien bis heute weitgehend in der Kastenzugehörigkeit ihren Ausdruck findet. Die Reservierungspolitik ändert natürlich nichts an der Arbeitslosigkeit, denn es werden nur bereits bestehende Arbeitsplätze neu verteilt – und die 200.000 im staatlichen Bereich pro Jahr neu zu besetzende Stellen fallen bei derzeit über 350 Millionen Menschen, die einer Beschäftigung nachgehen, nicht ins Gewicht. Zudem scheiden die Angehörigen der ärmsten gesellschaftlichen Gruppen wegen ihrer geringen Schulbildung für die Arbeitsplatzreservierung im staatlichen Sektor aus. So profitieren meist nur die Eliten der unterprivilegierten Gruppen von der Reservierungspolitik.

► **Susanne van Dillen und Eberhard Weber** sind Geographen. Von E. Weber ist gerade im Selbstverlag erschienen: **Globalisierung und Politische Ökonomie der Armut in Indien** (Bezug über iz3w).