

Politische Rahmenbedingungen der Reform des indischen Staatssektors¹

Dagmar Keiper

1 Einleitung

Die Reform des Staatssektors ist für die Strukturanpassung einer Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung, da hier unterschiedliche Problembereiche in kombinierter Form auftreten: Die Modernisierung der verschiedenen Industriesektoren wird begleitet von der notwendigen Entflechtung von Politik und Wirtschaft - dem Rückzug des Staates aus dem Produktionsprozeß - und der Privatisierung staatlicher Unternehmen.

Das indische Entwicklungsmodell hat dem Staatssektor eine kontinuierlich wachsende Bedeutung im Wirtschaftsprozess zugewiesen und damit zugleich eine politische Konstellation geschaffen, in der dem staatlichen Sektor eine dominierende Position zukommt. Die Strukturanpassung der indischen Wirtschaft einschließlich der Privatisierung von Staatsbetrieben bedeuten daher implizit eine Umwälzung der politischen Struktur im Sinne einer veränderten entwicklungs-politischen Zielsetzung mit neuen (anderen als die bisherigen) gesellschaftlichen Trägern des Entwicklungsmodells.

Um die Reichweite dieser beabsichtigten Transformation zu veranschaulichen, werden im folgenden zunächst die gegenwärtige politische und ökonomische Rolle und Bedeutung des Staatssektors untersucht; daran anschließend werden die bisherigen Schritte der Regierung Rao zur Reform der zentralstaatlichen Unternehmen dargestellt. Am Beispiel des Umgangs mit unrentablen Staatsunternehmen werden abschließend die bestehenden Restriktionen behandelt, die dieses Reformprogramm maßgeblich behindern und die die Regierung überwinden muß, wenn sie die eigenen Zielsetzungen erreichen will.

2 Zur Bedeutung und Funktion des indischen Staatssektors

2.1 Die ökonomische Dominanz

Gegenwärtig gibt es über 200 Unternehmen, die von der Zentralregierung in New Delhi kontrolliert werden, hinzu kommen die staatlichen Finanzinstitutionen und etwa 700 Betriebe im Besitz der Bundesstaaten (World Bank 1994: 51; GoI 1991-92: 43ff.).

Etwa ein Viertel des nichtagrarischen Bruttoinlandprodukts (BIP) wird im Staatssektor erwirtschaftet. Staatsbetriebe sind noch immer das wichtigste Instrument der Regierung zur Ressourcenallokation und Investitionstätigkeit - 55% des Anlage- und Investitionskapitals (ausgenommen private Haushalte) wird von Staatsbetrieben verwendet (World Bank 1994: 52). Dem steht die geringe Fähigkeit der staatlichen Unternehmen gegenüber, eigene Ressourcen zu mobilisieren, so daß ihre Betriebs- und Investitionsfähigkeit von finanziellen Transfers der Regierung abhängt.

Diese Situation ist Anlaß für die Kritik am gegenwärtigen Wirtschaftssystem und für die Forderung nach staatlichem Dis-Investment. Denn die interne wie externe Verschuldungssituation läßt für finanzielle Zuschüsse des Staates an Staatsbetriebe, ohne Aussicht, daß damit die wirtschaftliche Situation vieler Betriebe verbessert werden könnte, keinen Spielraum mehr. Hinzu kommt, daß das Haushaltsdefizit der Regierung in nicht unerheblichem Maße von den unrentabel wirtschaftenden und defizitären Staatsbetrieben mitverursacht ist.

Die Problematik, die die angestrebte Reform des Staatssektors aufwirft, wird angesichts der politischen Relevanz deutlich, die der Sektor seit Entstehung der indischen Union (kontinuierlich von allen Regierungen) erhielt.

Die Konstituierung des indischen Entwicklungsmodells nach der Unabhängigkeit basierte auf dem Aufbau des industriellen Sektors als dem geeigneten Motor mit Akzeleratorfunktion für die wirtschaftliche Entwicklung, da angenommen wurde, der landwirtschaftliche Sektor könne aufgrund marginaler Wachstumsraten und fehlender bzw. teurer moderner Inputs diese Aufgabe nicht erfüllen, obgleich er die Ökonomie prägte. Anders als im Agrarsektor war es für den Staat im industriellen Bereich möglich, massiv auf die Etablierung der Produktionsstrukturen Einfluß zu nehmen. Die für die ökonomische Entwicklung im Mahalanobis-Modell als substantiell definierten Schlüsselsektoren der Industrie waren bis auf wenige Ausnahmen - z.B. ein Kohlekraftwerk, das von dem Industriehaus Tata betrieben wurde - völlig unerschlossen, und demzufolge bestand ein hoher Investitionsbedarf.

Die im Entwicklungsmodell als prioritär erachteten Ziele der importsubstituierenden Industrialisierung und der staatlich gelenkte Aufbau der industriellen Struktur im Lande fanden ihre praktische und institutionelle Realisierung zum einen in der Etablierung der Planungskommission, zum anderen in der Steuerung jeglicher ökonomischer Aktivitäten und der Ressourcenallokationen mit Hilfe der Fünfjahrespläne. Politisch fand die Verpflichtung auf ein geplantes Entwicklungsmodell Ausdruck im Bekenntnis des Staates zu einer gemischten Wirtschaftsform, die dem zu konstituierenden staatlichen Sektor die sogenannten *commanding heights*, also die Kernsektoren im ökonomischen System, für wirtschaftliche Aktivitäten reservierte und die nachgelagerten Wirtschaftsbereiche zumindest seiner Kontrolle in Form von Regulierungen, Lizenzen und Quoten unterwarf.

Entwicklungspolitisches Ziel war es, mit den Staatsunternehmen eine Konzentration ökonomischer Macht (von Privatunternehmen) zu verhindern sowie eine regional ausgewogene Entwicklung, die bestehende Disparitäten beseitigen sollte, zu initiieren und somit einen dem Allgemeinwohl verpflichteten Entwicklungsweg zu beschreiten.

Ökonomisch begründet wurde die Reservierung der Grundstoffindustrien für den Staatssektor darüber hinaus mit der Annahme, daß es zu den zentralen Aufgaben des Staates gehöre, die Investitionsströme auch in die Bereiche zu lenken, die über die Regelmechanismen des Marktes zu den Sektoren von untergeordneter Bedeutung gehören, und vice versa zu verhindern, daß zu hohe Investitionsströme in attraktive Wirtschaftsbereiche fließen. Es wurde unterstellt, daß diese Investitionslenkung unvermeidlich für die erfolgreiche Umsetzung des ökonomischen Entwicklungsmodell sei und daher aus dem marktwirtschaftlichen Kreislauf herausgehalten werden müsse.

Diese wirtschaftspolitischen Ziele wurden im "Industries Development and Regulation Act" von 1951 aufgegriffen, der die legislative und juristische Grundlage des in der Folge jahrzehntelang betriebenen Kontroll- und Regulations-system für jede volks- und betriebswirtschaftliche Aktivität in Indien darstellte. Der eklatante Schwachpunkt dieses Steuerungsinstruments war seine Anwendung weit über die makroökonomische Ebene hinaus. Die Bestimmungen regelten auch die mikroprozessualen Abläufe der Wirtschaft und führten zu Deformationen im privatwirtschaftlichen Bereich, die es den Privatunternehmern erlaubten, sogenannte *windfall profits* zu erzielen und die klassischen marktwirtschaftlichen Kategorien, wie Produktivitätssteigerung und erhöhte Rentabilität sowie Konkurrenz, für ihre Profitmaximierung weitestgehend zu ignorieren (Dhar, P.N. 1990: 23).

Mit der "Industrial Policy Resolution" von 1956 wurde die strategische Rolle des Staatssektors im Entwicklungsmodell weiter verankert. In den 1960er und 1970er Jahren wurde die Anzahl der staatlichen Unternehmen immer mehr ausgedehnt, mit der Folge, daß diese Staatsbetriebe allmählich auch in Sektoren tätig wurden, die nicht zu den Schlüsselbereichen der Ökonomie zählen. Die originären Aufgabengebiete der Staatsunternehmen eutrophierten bis in die Bereiche der Konsumgüterproduktion und Dienstleistungen hinein; darüber hinaus wurden sie für den Aufbau sozialer Einrichtungen wie beispielsweise den Häuser- und Schulbau herangezogen, der in die Hoheitsgebiete anderer staatlicher Institutionen fällt. Dies zehrte an den finanziellen Ressourcen der einzelnen Betriebe.

Ein weiterer Grund für den kontinuierlichen Abfluß finanzieller Mittel aus der Staatskasse sind die zahlreichen Übernahmen unrentabler privater Betriebe, der sogenannten *sick units*² (s.u.), die mittlerweile ein Drittel der Verluste aufweisenden Unternehmen im Staatssektor ausmachen. Diese Nationalisierungen erfolgten aufgrund der übergeordneten sozialpolitischen Zielsetzung, Arbeitsplätze zu erhalten, unabhängig von der betriebswirtschaftlichen Situation der Unternehmen.

Diese Phänomene, die Übertragung sozialpolitischer Aufgaben an die Wirtschaft (d.h. den staatlichen Sektor) sowie die Sicherstellung von Arbeitsplätzen, zeigen, wie ideologisch überfrachtet und dysfunktional die ursprünglichen Funktionen des Staatssektor begriffen und behandelt wurden. An diesem gesellschaftspolitischen Auftrag des Staatssektor wurde bis zum Jahre 1991 (Beginn der Liberalisierung) grundsätzlich festgehalten.

2.2 Die politische Basis des Staatssektors

Vor dem geschilderten Hintergrund wird deutlich, daß mit der politischen Entscheidung, den Staatssektor in das Zentrum der ökonomischen Entwicklung zu stellen und ihm schwerpunktmäßig die Aufgabe des "Entwicklungsmotors" zu übertragen, auf der politischen Ebene die Handlungsspielräume des Staates analog verbreitert wurden. Die Umsetzung der Reformen im Staatssektor stößt daher - außer auf technisch-organisatorische Probleme (Dis-Investment) - vor allem auf politischen Widerstand.

Zum Verständnis der vorherrschenden politischen Resistenz gegenüber den Reformansätzen ist es notwendig, die gesellschaftlichen Gruppen, die Träger des

indischen Entwicklungsmodells seit der Unabhängigkeit, zu analysieren und insbesondere ihre Stellung im politischen System, auch historisch, zu untersuchen.

An der Konstituierung und Etablierung des Entwicklungs- und Gesellschaftsmodells im nachkolonialen Indien war neben der Fraktion des Privatkapitals und der Agraroligarchie eine dritte Kraft, die politische Elite, beteiligt. Ihre politische Basis war der Unabhängigkeitskampf, und sie war schwerpunktmäßig in der Congress-Partei organisiert. Zwischen diesen drei dominanten gesellschaftlichen Fraktionen bestand Konsens in der Frage nach dem zukünftigen politischen System und dem Entwicklungsmodell. Die notwendige Akkumulationsbasis für das Modell der *mixed economy*, das eine kapitalistische Wertschöpfung implizierte, wurde der politischen Elite mit dem zu etablierenden Staatssektor geschaffen. Die Zustimmung der Privatindustriellen (Stichwort Bombay Plan) zu diesem Modell des staatlich gelenkten *sozialistischen* Wirtschaftssystems war aufgrund der Übereinstimmung in den politischen Zielen (Schaffung der indischen Union und eines unabhängigen Industrialisierungsmodells) und der gemeinsamen gesellschaftlichen Basis (Bürgertum) gesichert.

In dem Bestreben, die Vorherrschaft des Bürgertums im unabhängigen Indien gegenüber den artikulierten politischen Alternativmodellen (People's Plan, Winterfeld 1987: 487) zu verteidigen, konnte die politische Elite, maßgeblich in Gestalt der Congress-Partei, ihre Handlungsspielräume gegenüber den anderen Fraktionen vergrößern.³ Darüber hinaus erhielt der administrative Apparat eine zentrale Bedeutung. Im etablierten Planungsmodell steuerte die politische Elite mittels eines massiven bürokratischen Apparates den Staatssektor und sicherte damit ihre politische Machtbasis ab. In diesem Kontext wuchs der Bürokratie eine eigene, über die vom Staat zugewiesene Funktion hinausgehende politische Stellung im System zu, da ihr die Steuerung der ökonomischen Prozesse in Form staatlicher Institutionen (über Lizenzen/ Genehmigungen) obliegt. Diese Kontroll- und Steuerungsfunktion geht über den staatlichen Sektor hinaus und schließt die umfassende Regulierung des privaten Industriesektors mit ein.⁴

Die starke Stellung der Bürokratie im Wirtschaftsprozeß, die notwendigerweise aus dem staatlich gelenkten Entwicklungsmodell folgt und ihr mithin eine systemstabilisierende Funktion zuteilt, ist durch ein weiteres bedeutendes Charakteristikum gekennzeichnet: Der nahtlose Übergang des kolonialen *Indian Civil Service (ICS)* in den *Indian Administrative Service (IAS)* nach der Unabhängigkeit sicherte mit gewohnter Professionalität - "...colonial version of bureaucratic absolutism" (Rudolph und Rudolph 1988: 74) - der neuen Regierung ein Höchstmaß an politischer Autonomie und einen reibungslosen Ablauf der Verwaltungsaufgaben und damit die notwendige Kontinuität und Stabilität. Während der ersten beiden Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit, bis die Stellung der Congress-Partei nicht mehr unangefochten von anderen Parteien war, blieb der Bürokratie ihre bisherige Ideologie, die Neutralität gegenüber der Regierung, die sie vor politischer Instrumentalisierung bewahrte, erhalten.

Ungeachtet der nicht bestreitbaren Funktion, die die Bürokratie für die politische Verwaltung der indischen Union hat, stieg ihr Einflßbereich analog zur kontinuierlichen Ausdehnung des Staatssektors. Die Delegation betrieblicher und ökonomischer Aufgaben an die Bürokratie mußte eine Überforderung

darstellen, denn aufgrund der Rekrutierungspraxis des IAS werden ausschließlich Verwaltungs-"Generalisten" herangezogen (Metha 1989: 156), die als Kaderorganisation den gesamten administrativen Apparat dominieren. Auf den verschiedenen Ebenen der straff hierarchisch strukturierten Verwaltung lassen sich unterschiedliche Positionen zur gegenwärtigen Reformpolitik feststellen:

Während die Top-Bürokraten in den Ministerien und in der Verwaltung aufgrund ihrer privilegierten Positionen und Funktionen in der Lage sind, sich den veränderten Bedingungen anzupassen, und im Zweifelsfall - bei dem eventuellen Verlust ihres Jobs - an anderen Stellen eingesetzt werden, wie z.B. in neu errichteten Ministerien und Institutionen, ist die Resistenz in den mittleren und unteren Verwaltungsebenen massiv gegeben.⁵

Dieser Personenkreis profitiert ganz erheblich von dem System der regulierten Wirtschaft. Über die Erteilung von Genehmigungen oder ihrer Verweigerung konnten sie sich nicht nur ihre Einkommen aufbessern, sondern sie übten in erheblichem Maße Macht und Einfluß aus. Darüber waren sie in der Lage, die berufliche und finanzielle Zukunft ihrer Kinder und ihrer Familien zu sichern, indem diesen bei diversen Unternehmen Arbeitsplätze gesichert werden konnten. Mit der Reduzierung der lizenzierten und reglementierten Wirtschaftsabläufe werden diese Chancen limitiert. Ein weiterer Aspekt ist die ohnehin hohe Arbeitslosigkeit und die unzureichende Schaffung zusätzlicher (neuer) Arbeitsplätze, was den Betroffenen kaum positive berufliche Zukunftsperspektiven eröffnet.

Auf dieser bürokratischen Ebene wächst zum einen latent der politische Widerstand gegen die Reformen; zum anderen wird von ihr auch die Implementierung der einzelnen Reformmaßnahmen wenn nicht verhindert, so doch verzögert. Gerade diese Ebenen des bürokratischen Unter- und Mittelbaus haben in der Vergangenheit zahlenmäßig am stärksten zugenommen (Mehta 1989: 30), ihre Arbeitsmotivation und Zufriedenheit am Arbeitsplatz ist dort eher gering (Bezahlung, Aufstiegsmöglichkeiten etc.) und mithin die Korruption weit verbreitet (Bhatnagar, Sharma 1991; Chambers 1992).

3 Zur Organisation des Staatssektors und bisherige Reformansätze

3.1 Funktionale und politische Determinanten

Als Eigentümerin des Unternehmens, der Public Sector Unit (PSU), bestimmt die Regierung den Chief Executive des Board of Directors. In ihrer dualen Funktion - als Entwicklungsplanerin und Investorin und als Aufsichtsinstanz, die die Geschäftstätigkeiten überwacht und kontrolliert - nimmt die Regierung die nicht notwendigerweise miteinander zu vereinbarenden bzw. verknüpften Aufgaben eines Mitgliedes der Geschäftsführung und einer Aufsichtsbehörde wahr, die dem Parlament zu berichten und sich zu verantworten hat: "... the Government qua Government and the Government qua owner" (Iyer 1991: 48). Problematisch ist die Verquickung dieser beiden Funktionen in der Praxis: Aus dem Eigentumsverhältnis ergibt sich für die Personen im Board of Directors in jeder Situation die Möglichkeit, auch bei Problemen untergeordneter Bedeutung, als Stellvertreter der Regierung aufzutreten, die mit entsprechendem Einfluß ausgestattet sind. "At the same time, the ownership role merges into the governmental

role. Ministries tend to behave as 'Government' even when acting as owners: the authority of 'Government' seeps into all other roles" (Iyer 1991: 49). Zur Koordination der verschiedenen staatlichen Weisungen und Richtlinien für die Betriebsführung der Staatsunternehmen wurde das "Bureau of Public Enterprises" (BPE) installiert, das später in "Department of Public Enterprises" umbenannt wurde. In der Praxis führt diese Koordinierungsarbeit jedoch nicht selten dazu, daß sich der Verwaltungsaufwand, verursacht durch unzählige Richtlinien für die Unternehmensführung, ständig ausdehnt und die Handlungsspielräume des Managements in den Staatsbetrieben parallel dazu einengt.

Die theoretisch vorhandene administrative und finanzielle Autorität der PSU wird in der Praxis zunichte gemacht, da selbst Investitionen, die in die Entscheidungskompetenz der Unternehmen fallen, in den Formulierungsphasen der staatlichen Annual Plans kritisch überprüft werden. Werden darüber hinaus die Entscheidungsbefugnisse der einzelnen Ministerien hinsichtlich der von ihnen verwalteten Staatsbetriebe von der Regierung beschnitten, geben die betroffenen Ministerien diese Einschränkungen an die PSU weiter.

Obgleich alle Direktoren im Board of Directors in einem PSU von der Regierung bestimmt werden, gibt es in der Regel zwei explizit als "Government Directors" bezeichnete Positionen. Diese werden meist von Staatssekretären aus dem für das Unternehmen verantwortlichen Ministerium sowie aus dem Finanzministerium besetzt. Die oben bereits angesprochene duale Rolle der Regierung nimmt in der Person des Government Directors Gestalt an. Dieser repräsentiert einerseits die Regierung und ist andererseits Mitglied im Macht- und Entscheidungszentrum des Unternehmens. Eine ausgewogene und verantwortungsbewußte Ausübung dieser nicht kongruenten Aufgaben ist nicht selbstverständlich und meist von der jeweiligen Person abhängig. Die Optimierung dieser personellen Konstruktion war denn auch bereits Ziel einiger Kommissionen, z.B. der *Jha Commission*, die sich mit den zu verbessernden Abläufen in den Beziehungen zwischen PSU und Regierung beschäftigten.

Die politisch motivierte und gesteuerte Besetzung von Positionen in den Staatsbetrieben durch die Regierung, sei es in den Aufsichtsgremien oder im Management, ist entscheidend für die Entstehung der Konfliktpotentiale verantwortlich, die sich aus den bestehenden Beziehungsgeflechten ergeben. Wesentliche Ursachen, die in Untersuchungen über die Effizienz/Ineffizienz der PSU angeführt werden, sind die Unprofessionalität und Inkompetenz des Managements einerseits und die gestörte Betriebsruhe andererseits, d.h. Auseinandersetzungen zwischen den Arbeitern und der Betriebsleitung. Über beide Strukturdefizite herrscht sowohl in der Literatur als auch in der Praxis Konsens. Beide sind als Beleg für die "Politisierung" oder die Instrumentalisierung des staatlichen Sektors für kurzfristige Ziele der Regierung zu sehen. Die Besetzung der Leitungsfunktionen in den Unternehmen wird häufig nach Patronage- und weniger nach Kompetenzkriterien vollzogen. Damit werden erstens schlechte Leistungen der Betriebsführung vorprogrammiert und zweitens Auseinandersetzungen, z.B. mit den Gewerkschaften, im Unternehmen provoziert. Autoritäts- und Akzeptanzprobleme, die diese Verfahrensweise mitverschuldet, führen nicht selten zu schlechter Arbeitsmoral und mangelnder Disziplin bei den Arbeitnehmern. Vor diesem Hintergrund ist das bestehende Problem der niedrigen Ar-

beitsproduktivität in indischen Unternehmen und insbesondere im Staatssektor nicht nur auf Seiten der Arbeiter zu suchen, sondern hängt ganz wesentlich mit dem Mißbrauch der PSU für politische Zwecke zusammen. So ist es falsch, die Produktivität eines Unternehmens ausschließlich anhand der Arbeitsleistung der Beschäftigten zu beurteilen und dabei zu ignorieren, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen auf keiner Ebene nach Effektivitätskriterien agiert wird.

Bardhan (1988: 221) spricht in diesem Zusammenhang von einer Interdependenz der "Selbstbedienungszirkeln" innerhalb der PSU. Vermittelt über die politische Abhängigkeit der Betriebsführung und der einzelnen Gewerkschaften gedeihen Korruption, Vetternwirtschaft und Parasitentum, so daß in der Konsequenz die Verantwortung für betriebliche Leistungen und Ergebnisse unterminiert, wenn nicht vollständig außer Kraft gesetzt wird. Diese Interdependenzen beruhen auf der Interessensverquickung der beteiligten Gruppen: die Unternehmensleiter, das verantwortliche Ministerium, die involvierte Administration, die Arbeiter und ihre Gewerkschaften. Der Nexus zwischen allen besteht in den Vorteilen und Vergünstigungen, die in der Verknüpfung von politischer Einflußnahme und politischer Macht mit ökonomischen Vorteilen bestehen.

Die Unternehmensleiter werden nach politischer Opportunität ausgewählt und sind im Gegenzug politisch nützlich, da sie zusätzliche Arbeitsplätze o.ä. schaffen können. Die politische Führung kann sich über diesen Weg eine abhängige Klientel zunutze machen und Macht ausüben. Mit Hilfe des zuständigen Ministeriums können einerseits politische Ziele der Regierung und/oder der Partei kanalisiert werden; andererseits hat aber das Ministerium auch die Möglichkeit eine eigenständige Personalpolitik zu betreiben und sich somit unabhängige Handlungs- und Gestaltungsräume zu erobern.

Die Funktionen und der Betrieb eines staatlichen Unternehmens sind durch vielerlei "checks and balances" gekennzeichnet. Die Verfahren schreiben eine Flut von Berichten für Regierungsstellen und parlamentarische Ausschüsse ebenso wie Genehmigungen und Protokolle vor. Diese Arbeit erledigen eine Vielzahl staatlicher Bediensteter in untergeordneten Positionen. Sie können vor allem die Abwicklung der vorgeschriebenen Prozeduren beeinflussen, indem sie z.B. für eine zügige Bearbeitung sorgen oder eine solche zu verhindern suchen. Diese Handlungsspielräume werden durch die hierarchischen Strukturen innerhalb der staatlichen Verwaltung noch begünstigt. Denn diese sind durch eine sehr hohe Arbeitsteilung auch hinsichtlich der Aufsplitterung einzelner Arbeitsprozesse gekennzeichnet. Dadurch entsteht, neben einer Ausdehnung der Anzahl der Beschäftigten, selbst für die unbedeutendste Dienststelle und ihre Sachbearbeiter die Chance, Einfluß zu nehmen.

The fact of the matter is that Parliamentary requirements, governmental requirements for planning and policy-formulation and the requirements of monitoring, all tend to reinforce the tendency of any bureaucracy to increase its power, and this creates a relationship of superior and subordinate between the Ministry and public enterprises (Iyer 1991: 54/55).

3.2 Bisherige Reformansätze der Regierung

Mit Beginn der Strukturanpassung im Sommer 1991 wurde die Reform des Staatssektors als ein wesentliches Element der indischen Strukturanpassung

genannt. Zusammengefaßt lassen sich folgende Schwerpunkte für die Reform des Staatssektors benennen (Keiper 1991: 578ff.):

- Dis-Investment als Strategie des Staates, sich schrittweise aus dem Produktionsprozeß zurückzuziehen, mit der Option der Privatisierung einiger Betriebe,
- damit verbunden die eingeschränkte finanzielle Unterstützung der Staatsunternehmen aus Haushaltsmitteln, um so die unzureichende Effizienz zu beheben und Rationalität der Betriebe zu erhöhen.
- Die Förderung der Effizienz im Staatssektor soll generell mittels erhöhtem Konkurrenzdruck verstärkt werden, der mit der Zulassung privater Unternehmen in ehemals für den Staatssektor reservierten Wirtschaftsbereichen erzeugt werden.
- Schließlich wurde dem weitverbreiteten Phänomen der *sick units* besondere Aufmerksamkeit zuteil, indem die juristischen Voraussetzungen geschaffen wurden, um in einem unrentablen Unternehmen Sanierungsmaßnahmen und schließlich Rationalisierungen (Arbeitsplätzeabbau) vornehmen zu können. Mit der Gründung des *National Renewal Funds* mit der finanziellen Unterstützung der Weltbank wurde ein bis dahin nicht vorhandenes soziales Netz errichtet, das die Auswirkungen der Rationalisierungen abfedern soll.

Das Dis-Investment ist seit 1991 in mehreren Schritten und Verfahren unternommen worden. Resummierend ist nach dreieinhalb Jahren festzuhalten, (Keiper 1995), daß die Verkäufe von staatlichen Firmenanteilen massiv kritisiert wurden. Die Gegner der Reform bemängelten die Fixierung der Anteilswerte und sahen den Ausverkauf der Staatsunternehmen eingeleitet. Die Privatisierungsverfechter kritisierten, daß der überwiegende Teil der veräußerten Anteile von den staatlichen Finanzinstitutionen aufgekauft wurde.⁶ Die erzielten Verkaufserlöse waren enttäuschend. Die Anteilverkäufe aus insgesamt 32 PSU (die Dis-Investmentrate variiert zwischen 0,6 und 30% der Gesamtanteile des jeweiligen Unternehmens) sollten der Staatskasse iR 100 Mrd. (World Bank, 1994: 52) einbringen, allerdings konnte nur etwa die Hälfte davon realisiert werden.

Das Dis-Investment-Programm der Regierung stellt jedoch nur ein Teil der geplanten Deregulierung des Staatssektors dar. Weit wichtiger für eine erfolgreiche Reform ist die Beseitigung der grassierenden Unrentabilität innerhalb des Staatssektors. Diese erfordert in erster Linie Sanierungsmodelle für die sogenannten *sick units*. Darüber hinaus muß die Deregulierung jedoch auch mit verstärktem Wettbewerb innerhalb des Sektors, in Form von Zulassung privater Unternehmen in ehemals für den Staatssektor reservierten Industriebereichen begleitet werden.

3.3 Das Problem der "sick units"⁷

Am Beispiel der Frage, wie die Regierung das Problem ihrer *sick units* zu lösen versucht, kann zweierlei verdeutlicht werden: 1. Daß dafür die bisher gültige Ideologie, Arbeits- und Unternehmenserhalt, um jeden Preis aufgegeben wird, und analog mit den daraus resultierenden politischen Konsequenzen umgegan-

gen werden muß. 2. Mit der reduzierten Rolle des Staates im industriellen Sektor wird parallel die Bedeutung des bürokratischen Apparates dezimiert, d.h. die im weitesten Sinne Privatisierung des Staatssektors zu nennende Reformpolitik der Regierung Rao stellt mittel- und langfristig ihre eigene politische Basis in Frage.

Die mangelnde Produktivität und Effizienz der indischen Staatsbetriebe ist ein hinreichend bekanntes Phänomen, das die erfolgreichen, d.h. gewinnerwirtschaftenden staatlichen Betriebe (z.B. im Erdöl- und Erdgassektor) meist in den Hintergrund drängt.⁸ Im Finanzjahr 1991/92 wurden die Gewinne der profitablen Unternehmen zu 60% von den Verlusten der anderen Betriebe absorbiert.⁹ Und obgleich sich nach Berechnungen der Weltbank (1994: 56) die Gewinne der profitablen Unternehmen im Finanzjahr 1992-93 steigerten, begleitet von höheren Verlusten der *sick units*, blieb ihr jeweiliger Anteil am Bruttoinlandsprodukt laut dieser Quelle (1% bzw. 0,6%) unverändert.¹⁰

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß der Lösung der Problematik *sick units* innerhalb der Staatssektorreformen eine zentrale Bedeutung zukommt, denn die Absichtserklärung der Regierung, die im Staatssektor wirtschaftenden Betriebe einer Kosten-Nutzen-Rechnung zu unterwerfen, kann nur gelingen, wenn die als unrentabel klassifizierten Unternehmen entweder saniert oder stillgelegt werden können.¹¹ Das dazu notwendige juristische und institutionelle Instrumentarium ist vorhanden, es wird jedoch höchst unzulänglich angewandt.

1985 wurde innerhalb des "Sick Industrial Companies (Special Provisions) Act" (SICA) der "Board for Industrial and Financial Reconstruction" (BIFR) implementiert. Diese Institution, die 1987 ihre Arbeit aufnahm, entscheidet über Sanierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen in den betroffenen Unternehmen sowie über Betriebsstillegungen.¹²

Die bis 1991 existierende gesetzliche Grundlage zur Handhabung von unrentablen Betrieben betraf ausschließlich den privaten Sektor; dort war das Phänomen v.a. im kleinindustriellen Bereich weit verbreitet. Anfang der 1990er Jahre gab es schätzungsweise 200.000 Privatbetriebe, die unrentabel wirtschafteten und einen Betrag von ca. iR 60 Mrd. an Bankkrediten blockierten (Mohnot, 1991). Neben dem unwirtschaftlichen Einsatz von knappen Ressourcen in unrentablen Unternehmen stellt ihre Bindung in Form von Bankkrediten ein Problem für den Finanzsektor selbst dar.

Der "Sanierungsbehörde" BIFR steht eine weitere, quasi-juristische Institution die "Appellate Authority", zur Handhabung der *sick units* zur Seite. Das Problem fällt aber auch in den Kompetenzbereich des "Industrial Disputes Act" (von 1947). Damit ist eine Aufsplitterung der Zuständigkeiten gegeben, die zu zeitraubenden und verzögernden Prozeduren bei dem Versuch führt, ein Unternehmen wieder flottzumachen.

...even if the opinion of the BIFR and the Appellate Authority under the Sick Industrial Companies Act, the winding up of a sick industrial company is just and equitable, it has to be confirmed by the authority under the Industrial Disputes Act before a High Court can order that the unit be wound up. Because of such dual jurisdiction and the absence of a unified law dealing with closure and sickness, the problem has got further complicated (Mehta 1991: 28).

Und auch die Gesetzesnovellierung aus dem Jahre 1991 bietet keine Möglichkeit für eine Beseitigung der zersplitterten Kompetenz, die eine Straffung der Verfahren bewirken könnte.¹³

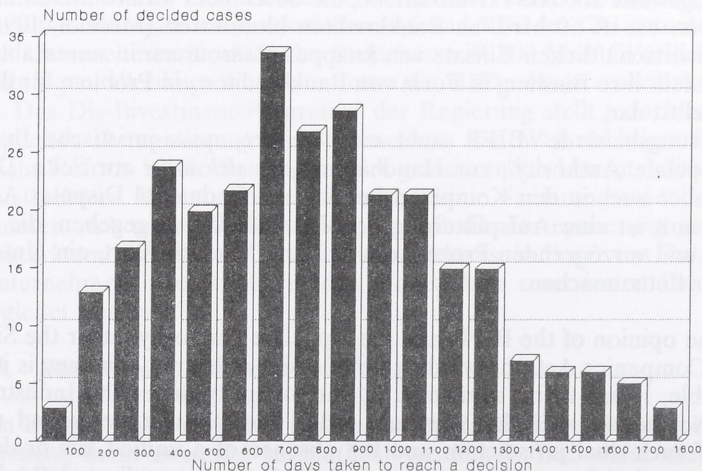
Die Arbeitsergebnisse des BIFR, in der folgenden Tabelle und dem Schaubild dokumentiert, spiegeln denn auch die Unzulänglichkeit der Institution wider, zur Lösung der *sick unit* Problematik entscheidend beizutragen, obwohl die angespannte finanzielle Situation des Landes zügiger und klarer Verfahren bedarf.

Tabelle: Annual Disposal Rate of Cases within the BIFR

Registered Year	Disposed Number	1987	1988	1989	1990	1991	July 1992	Pending
1987	266	2%	16%	41%	64%	78%	85%	15%
1988	215		4%	24%	57%	77%	82%	18%
1989	166			4%	26%	59%	67%	33%
1990	127				6%	24%	36%	64%
1991	137					1%	7%	93%
1992	103							100%

Quelle: Goswami Report 1993: 18.

Schaubild: Distribution of Delays in Making Decisions within the BIFR, 1987 to 1992



Quelle: Ebd.: 19.

Die Tabelle zeigt, daß selbst bei einer großzügig veranschlagten Bearbeitungsdauer für Sanierungsfälle von drei Jahren, 1990 noch 43% der 1988 bei dem BIFR registrierten Fälle unerledigt waren. Analog dazu warteten 1991 41% der 1989 und 1992 64% der 1990 angenommenen unrentablen Unternehmen auf eine Entscheidung über das weitere Betriebsschicksal. Die Graphik veranschaulicht diese langwierige Bearbeitungsdauer ebenfalls.

Die unzulängliche Arbeitsweise der Behörde im Hinblick auf die ihr vom Gesetzgeber zugewiesene Aufgabe ist durch mehrere Faktoren und antagonistische Zielsetzungen der involvierten Parteien begründet. Um den BIFR als quasi-juristische Institution funktionsfähig zu gestalten, wäre es notwendig gewesen, andere Institutionen, die am Sanierungsprozeß beteiligt sind, in ihrer Interessenartikulation und -umsetzung zu beschneiden und damit dem BIFR ein größeres Maß an Handlungsspielraum und Autonomie zu schaffen. Das praktizierte klassische Verfahren weist sich gegenseitig hemmende und einschränkende Abläufe auf: Vorausgesetzt das Unternehmen erfüllt die festgeschriebenen Bedingungen, um als unrentabel anerkannt zu werden, dann hat der BIFR zwei alternative Verfahrensweisen zur Auswahl:

1. Legt das Unternehmen einen eigenen Sanierungsplan vor, der im Zeitraum von sieben bis zehn Jahren positive Betriebsergebnisse aufzeigt, kann der BIFR zustimmen, unter der Bedingung, daß alle anderen Beteiligten (Finanzinstitute, Banken, Unternehmensvertreter, Gewerkschaften, Repräsentanten der Zentral- und Bundesstaatenregierung) keine Einwände haben.
2. Liegen keine brauchbaren Konzepte vor, der BIFR ist jedoch überzeugt, daß ein "öffentliches Interesse" an der Weiterführung des Unternehmens besteht (bisher war dies stets der Fall), betraut er eine "Operating Agency", meist eines der staatlichen Finanzinstitute, mit der Erarbeitung eines Sanierungsmodells.

Wird ein Sanierungskonzept von einer oder mehreren Parteien abgelehnt, kann der BIFR die Schließung des Unternehmens befürworten, was jedoch von einem High Court bestätigt werden muß.

Neben der zeit- und damit kostenintensiven Verfahrensweise bietet das geltende Einspruchsrecht jeder Partei die Möglichkeit, den Prozeß für ihre Zwecke zu verzögern, um z.B. Produktionsanlagen o.ä. zu entfernen und veräußern zu können.

Mit der Integration des BIFR in bereits bestehende verwaltungstechnische und juristische Abläufe wird die ursprüngliche Absicht, mit dieser Institution eine Alternative zu dem existierenden Instrumentarium zu etablieren, konterkariert. Ökonomische Notwendigkeiten, z.B. die zügige und frühzeitige Entscheidung über Sanierungsmaßnahmen, würden dem herkömmlichen politischen Verfahren, das nach dem Prinzip funktioniert, keine Interessenvertretung offensiv zu negieren bzw. zu favorisieren und genügend administrative und juristische Spielräume zu erhalten, die einen fairen "Interessenwettbewerb" suggerieren, diametral widersprechen.

Die personelle Ausstattung des BIFR, der als "fast track" für die Problemlösung *sick units* propagiert wurde, mit fünf Mitarbeitern (November 1993)¹⁴

erklärt teilweise die ungenügenden Arbeitsergebnisse. Die Institution verteidigt ihren gesetzlichen Auftrag jedoch vehement und weist die an ihr geübte Kritik zurück, die als ein Mittel zur Beschleunigung der Verfahren den BIFR auf das Vollzugsorgan eines legislativen Mandates reduziert sehen möchte.¹⁵ Der BIFR möchte seinen Gestaltungsspielraum im industriellen Sektor bewahren.

Der verstärkte Konkurrenzdruck, den Liberalisierungsmaßnahmen in anderen Sektoren wie z.B. in der Außenwirtschaft (Zollsenkungen und Importerleichterungen) auf den staatlichen Sektor ausüben, sowie verringerte Budgettransfers der Regierung an die PSU beeinträchtigen die Rentabilität der staatlichen Betriebe. Denn diesen Betrieben wurde nicht analog zur veränderten Wettbewerbs- und Produktionssituation mehr Autonomie in ihrer Betriebsführung zugestanden, sondern die alten Verfahren gelten unverändert (s.o.). Die seit Beginn der Liberalisierung verstärkte Propagierung des Memorandum of Understanding (MoU),¹⁶ das zwischen dem Staatsunternehmen und dem verantwortlichen Ministerium abgeschlossen wird, als ein Mittel die Effizienz und Unabhängigkeit von bürokratischen Regelungen des Unternehmens zu fördern, kann diesem Anspruch bisher nicht gerecht werden. Und schließlich gelingt es den Betrieben nicht, ihre benötigten Kredite am Markt aufzunehmen, nachdem ihnen die Banken keine Sonderstellung bei der Kreditvergabe mehr zukommen lassen, so daß schließlich das notwendige Investitionsniveau in den einzelnen Unternehmen zunehmend erodiert (World Bank 1994: 54).

4 Schlußbetrachtung

Die Liberalisierung des indischen Wirtschaftssystems hat seit ihrem Beginn im Jahre 1991 maßgebliche Erfolge in den Bereichen Außenwirtschaft (Zollsenkungen, Im- und Exporterleichterungen), Devisenreserven, Auslandsinvestitionen und Konvertibilität der indischen Rupie erzielt. Über diese sektorale Anpassung hinaus wurde begonnen, die Wirtschaftsabläufe grundsätzlich zu deregulieren. Wie gezeigt wurde, ist dabei die Umstrukturierung des staatlichen Sektors das zentrale Problem.

Eine Limitierung und Reduzierung der staatlichen Regelungen in einigen Sektoren der Ökonomie ist bisher zwar gelungen, jedoch ist die Regierung nach über dreijähriger Reformperiode ihrem selbstdefinierten Ziel, innerhalb des Staatssektors marktwirtschaftliche Strukturen zu implementieren, nur geringfügig näher gekommen. Die Handhabung des staatlichen Dis-Investments verdeutlicht, daß innerhalb der gegebenen Strukturen agiert wird. Von einer offensiven Privatisierung von Staatsbetrieben wurde abgesehen. Anhand der Lösungsansätze der Regierung für bestehende ökonomische Probleme in Gestalt der unrentablen Unternehmen im Staatssektor kann die politische Dimension/ Problematik der Liberalisierung veranschaulicht werden. Die den Staatssektor strukturierende und dominierende Bürokratie ist einerseits vor dem direkten politischen Zugriff sicher und andererseits etabliertes Instrument der bestehenden politischen Herrschaftsstruktur. Wie gezeigt wurde, ist diese dominierende Position der Bürokratie aus der spezifischen historischen Entwicklung des indischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem nach der Unabhängigkeit zu erklären.

Die bisherigen Reformen im Staatssektor finden innerhalb der etablierten engen Vernetzung (Unternehmen/Ministerium) und der interdependenten

Struktur der administrativen Abläufe statt. Die Vielzahl bestehender und ständig neu gegründeter und sich gegenseitig blockierender Komitees und Institutionen illustriert dies anschaulich. Obgleich auf die Rolle der Gewerkschaften in diesem Zusammenhang nicht eingegangen wurde, fügt sich ihre Politik nahtlos in diese Struktur ein, denn über ihre parteipolitische Einbindung repräsentieren auch sie Partikularinteressen. Als Vertretungen der Beschäftigten im Staatssektor, die gesamtgesellschaftlich eine Minorität darstellen, verfolgen sie eine Politik der Besitzstandswahrung, so daß in dieser Hinsicht eine Kongruenz ihrer Interessen mit denen des administrativen Apparats besteht.

Die zaghafte und wenig erfolgreiche Implementierung der Reformen im Staatssektor beweist, daß die bestehende politische Herrschaftsstruktur, die auf der dominanten Stellung des Staatssektors im Wirtschaftsmodell basiert, gegenüber den bisherigen Deregulierungsversuchen resistent ist.

Anmerkungen:

- 1) Der Aufsatz basiert auf empirischen Erhebungen in Indien (New Delhi und Bombay 1991, 1992, 1993), die im Rahmen eines von der DFG geförderten Forschungsprojektes durchgeführt wurden.
- 2) Vgl. Indian Investment Centre (IIC) 1991.
- 3) "...es galt (...), eine Programmatik, die die bestehende Vorherrschaft des Bürgertums fort-schrieb, als Zielsetzung aller sozialen Klassen zu propagieren. Gerade dieser Versuch, der bürgerlichen Modernisierung eine breitere soziale Basis zu verschaffen, vergrößerte den Spielraum der Kongreß-Eliten gegenüber den oligopolistischen Eliten, die mit ihnen um den Einfluß auf den Staat konkurrierten." Winterfeld 1987, S. 478. Zum Zusammenhang der Perpetuierung der bürgerlichen Vorherrschaft im nachkolonialen Indien vgl. auch Sharma 1988 und Kaviraj 1990.
- 4) Im Unterschied zu anderen Entwicklungsmodellen haben die Leiter der indischen Staatsbetrie-be keine Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Im Gegenteil, sämtliche produktions-relevanten Entscheidungen müssen von den verschiedenen staatlichen Institutionen genehmigt und teilweise in Ausschüssen der Legislative sanktioniert werden. Darüber hinaus werden die Unternehmensleiter in relativ kurzen Zeitspannen ausgewechselt. Obwohl die Besetzung der Leitungsfunktionen hauptsächlich aus den Reihen des Indian Administrative Service erfolgt, werden auch Politiker dorthin abgeschoben. Darüber hinaus sind zwischen den Neubesetzungen lange Vakkanzen zu verzeichnen. Den Leitern der Staatsunternehmen ist vor diesem Hintergrund keine pointierte Haltung hinsichtlich der Reformen nachzuweisen. Allerdings haben sich einzelne Betriebsleiter für eine größere Entscheidungsautonomie eingesetzt und sind zu diesem Zwecke der Confederation of Indian Industry (CII) beigetreten (Interview CII, New Delhi, Oktober 1993). Es ist theoretisch möglich, daß sich eine Pro- bzw. Anti-Reform-bewegung aus den Reihen der Unternehmensleiter in einer nächsten Reformstufe konstituiert, wenn nämlich die angekündigten Reformen umgesetzt werden würden, die die materielle Existenz der Leiter staatlicher Unternehmen mit ihren betrieblichen Ergebnissen verknüpfen.
- 5) Interviews in New Delhi 1992, 1993
- 6) Vgl. auch Gupta 1994: "All that the government's scheme (gemeint sind die Privatisierungs-versuche, D.K.) has done is that it has changed the intra-public sector holdings of financial assets, with the result that rather than the government of India borrowing money to finance its deficit, it is the public financial institutions which have ended up raising the resources in order to finance the acquisition of the concerned PEs' equity".
- 7) Folgende Kriterien definieren ein Unternehmen als "sick": kein oder verschuldetes Netto-Anlagevermögen und Nettoverluste in drei aufeinander folgenden Geschäftsjahren. Vgl. Ettori 1991
- 8) Eine Bilanzierung der wirtschaftlichen Aktivitäten der existierenden PSU weist in den Sektoren Erdöl und -gas positive Ergebnisse auf, so daß u.a. negative Auswirkungen der sogenannten "Ölschocks" auf die indische Industrie abgefedert werden konnten. Die BHEL (Bharat Heavy Electricals Ltd.), IPCL (Indian Petrochemicals Corporation Ltd.), NTPC (National Thermal

Power Corporation) und SAIL (Steel Authority of India Ltd.) sind Beispiele erfolgreicher PSU in den Grundstoffsektoren, die eine notwendige Basis für die Entwicklung nachgelagerter Industriebereiche bereitstellten. Vgl. Iyer, 1991: 14.

Die erste integrierte Stahlanlage wurde in Indien 1907 errichtet; Ende der 1950er und zu Beginn der 1960er Jahre folgten weitere im Staatssektor. Parallel dazu entstanden eine stattliche Anzahl kleiner Stahlbetriebe. Heute verfügt Indien über Kapazitäten in der Stahlproduktion in Höhe von 25 Mio. t p.a. und produziert etwa 17 Mio. t p.a. SAIL ist das führende Staatsunternehmen im Stahlsektor, mit Werken in Rourkela, Durgapur und Bokaro, die z.Zt. einer Modernisierung unterzogen werden, um Energieeinsparungen und Qualitätssteigerungen zu erzielen. Die Tata Iron and Steel Company, das führende privatwirtschaftliche Stahlunternehmen, verfolgt die gleiche Strategie. Die Regierung prognostizierte den Stahlbedarf im Jahre 2010 mit 67 Mio. t., bei der Bedarfsdeckung kommt dem Privatsektor eine entscheidende Rolle zu. SAIL hat in den vergangenen acht Jahren Gewinne verbuchen können, er betrug für 1991/92 iR 3670 Mio. Vgl. GoI 1993, S. 24

- 9) Eigene Berechnungen auf der Grundlage des Public Enterprises Survey 1991-92, Vol. 1, S.43-55
- 10) Der Vollständigkeit halber sei noch auf Daten der Reserve Bank of India (RBI) verwiesen, die für das Finanzjahr 1989/90 lediglich 47 Betriebe als unter die Kategorie "sick" fallend ausweisen, jedoch die Summe der erwirtschafteten Verluste mit iR 46 Mrd. angeben, was sowohl mit den eigenen Berechnungen, als auch mit den Daten der Weltbank übereinstimmt. Vgl. Reserve Bank of India 1992, S. 789
- 11) Zur Auseinandersetzung mit der keineswegs monokausalen Verknüpfung von unrentablen Betrieben und Staatssektor soll hier nur auf folgende Autoren verwiesen werden: Kay, Thomson 1986, S. 18-32. Vickers, Yarrow 1988. Fishbow 1990. Und auch Jalan 1991
- 12) Institutioneller und juristischer Vorläufer des BIFR war die 1971 gegründete "Industrial Reconstruction Corporation of India" (IRCI). Ihre Aufgabe bestand darin, über eine aktive Einwirkung auf das Management des Betriebes dessen Schließung zu verhindern zu versuchen bzw. so rechtzeitig einzugreifen, daß Unternehmensprobleme aufgedeckt und gelöst werden konnten, bevor der Betrieb in den Status einer "sick unit" abrutschte. Die IRCI wurde 1984 in den IRBI (Industrial Reconstruction Bank of India) umgewandelt. Als auch diese Behörde keine nennenswerten Erfolge mit der Sanierung von unrentablen Betrieben zu verzeichnen hatte, wurde das Problem der "sick companies" mit dem Sick Companies Act von 1985 in Gesetzesform gebracht.
- 13) In der Gesetzesvorlage von Finanzminister M. Singh heißt es: "At present the Sick Industrial Companies (Special Provisions) Act, 1985 does not apply to Government companies. In view of this industrial companies in the public sector which are sick but can be revived as well as those which are chronically sick cannot be turned around do not fall within the purview of the said Act. It has now become necessary to apply the provisions of the said Act to the industrial companies in the public sector so that the cases of such sick industrial companies can be referred to the Board of Industrial and Financial Reconstruction for the formulation of revival or rehabilitation schemes or winding up, as the Board may consider necessary..." Zit. Bill No. 182 of 1991, as Introduced in Lok Sabha, New Delhi, 12. November 1991
- 14) Interview, Labour Ministry, New Delhi, November 1993
- 15) Vgl. **Economic Times**, 24.08.93. Die Kritik am BIFR wurde in einer vom Finanzminister in Auftrag gegebenen Untersuchung veröffentlicht: **Report of the Committee on Industrial Sickness and Corporate Restructuring**. Submitted to The Union Minister of Finance, Government of India, New Delhi, July 1993. Nach dem Leiter des Komitees Omkar Goswami, **Goswami Report** genannt. Vgl. auch Pandey 1994
- 16) Ein Komitee, gebildet von Spitzenbeamten aus den verschiedenen Ministerien, unter dem Vorsitz des Staatssekretärs aus dem Kabinett und institutionell im Department of Public Enterprises verankert, formuliert die MoU. Originäre Aufgabe der MoU (sie haben die Laufzeit von einem Jahr) ist es, Unternehmensziele zu formulieren und nach Ablauf eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Der Mitteleinsatz zur Zielerreichung wird dabei nicht thematisiert. Ein MoU kann nur über die Unternehmens- und Geschäftsbereiche abgeschlossen werden, die in den Kompetenzbereich des zuständigen Ministeriums fallen. Importe können bis zu einer festgelegten Höhe einbezogen werden, während Investitionen und die Regelung betriebswirtschaftlicher Abläufe ausgenommen sind. Der zeit- und kostenintensive Bewilligungsprozeß wird mit den MoU nur unwesentlich verkürzt, zumal bis zu ihrem Abschluß nicht selten ein Großteil der einjährigen Laufzeit bereits verbraucht wird. Versuche des *Department for Public Enterprises* weitere Regierungsinstitutionen für das MoU-System zu gewinnen, sind bisher wenig erfolg-

reich gewesen. Eine weitere Unzulänglichkeit des Instruments ist seine begrenzte Reichweite hinsichtlich der Evaluierung abgeschlossener Projekte. Das MoU stellt weder die erforderlichen Beurteilungskriterien zur Verfügung noch Sanktionen für Fehlentwicklungen und ihre Verursacher.

Literaturverzeichnis:

- Bardhan, P. (1988): "Dominant Proprietary Classes and India's Democracy", in: Kohli, A. (ed.), **India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations**, Princeton
- Bhatnagar, S.; Sharma, S.K. (1991), **Corruption in Indian Politics and Bureaucracy**, New Delhi
- Bill No. 182 of 1991, as Introduced in Lok Sabha**, New Delhi, 12. November 1991
- Chambers, R. (1992): "The Self-Deceiving State", **IDS-Bulletin**, 23 (1992) 4, S. 31 ff.
- Dhar, P.N. (1990): **Constraints on Growth - Reflections on the Indian Experience**, New Delhi 1990
- Ettori, F.M. (1991): "Restructuring of Central Government Enterprises (CPES) in India", in: Centre for Industrial & Economic Research (ed.), **International Workshop on Comparative Advantage of Public and Private Enterprise Models**, New Delhi
- Fishbow, A. (1990): "The Latin American State", **Journal of Economic Perspectives**, 4 (1990) 3
- Goswami-Report: Report of the Committee on Industrial Sickness and Corporate Restructuring**. Submitted to the Union Minister of Finance, Government of India (GoI), New Delhi, July 1993
- GoI, Ministry of External Affairs (ed.) (1993): **Perspektiven Indien**, New Delhi, März 1993
- GoI, Ministry of Industry, Department of Public Enterprises (1991-92): **Public Enterprises Survey 1991-92**, 3 Vols, New Delhi 1992
- Gupta, A.P. (1994): "Privatisation: Half-hearted attempt", **Economic Times**, (09.08.94)
- Indian Investment Centre (IIC) (1991): **Statement on Industrial Policy**, New Delhi
- Iyer, R.R. (1991): **A Grammar of Public Enterprises. Exercises in Clarification**, New Delhi
- Jalan, B. (1991): **India's Economic Crisis. The Way Ahead**, New Delhi
- Kaviraj, S. (1990): "On State, Society and Discourse in India", **IDS-Bulletin**, 21 (Oct. 1990), S.10ff.
- Kay, J.A.; Thomson, D.J. (1986): "Privatisation: A Policy in Search of Rationale", **The Economic Journal**, 96 (March 1986), S.18-32
- Keiper, D. (1991): "Privatisierungspolitik in Indien", **Nord-Süd-aktuell** (Hamburg), 5 (1991) 4
- Dies. (1995): "Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Indien!", in: Betz, J. (Hg) (1995): **Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern**, Hamburg
- Kohli, A. (ed.) (1988): **India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations**, Princeton
- Mehta, S. (1991): "Protecting the Worker", in: **Seminar 386**, New Delhi, October 1991
- Mehta, P. (1989): **Bureaucracy, Organisational Behaviour, and Development**, New Delhi
- Mohnot, S.R. (1991): "Operationalising Comparative Advantage", in: Centre for Industrial & Economic Research (ed.) (1991), **International Workshop on Comparative Advantage of Public and Private Enterprise Models**, New Delhi
- Pandey, T.N. (1994): "Is BIFR hamstrung by tax laws?", **Economic Times**, (03.08.1994)
- Reserve Bank of India (RBI) (1992): **News and Notes**, Bombay, April 1992
- Rudolph, L.I.; Hoerber Rudolph, S. (1987): **In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State**, Chicago
- Sharma, L.P. (1988): **The Brown Rulers of India**, New Delhi
- Vickers, J.; Yarrow, G. (1988): **Privatisation: An Economic Analysis**, Cambridge
- Winterfeld, V. (1987): **Die Konstitution des bürgerlichen Staates in Indien. Zum Verhältnis von Formbesonderung und Klassencharakter**, Berlin
- World Bank (1994): **India: Recent Economic Developments and Prospects**, Washington/D.C.