

## Wenden in der Sackgasse: Probleme der wirtschaftspolitischen Neuordnung in Indien

Hans Christoph Rieger

Als am 21. Juni 1991 die Congresspartei mit einer Minderheitsregierung unter Narasimha Rao an die Macht zurückkehrte, war vielen bewußt, daß der indische Staat kurz vor dem internationalen Bankrott stand. Der Staatshaushalt war chronisch defizitär, die Zahl der im modernen Industriesektor Beschäftigten war rückläufig und die Ausfuhren reichten seit langem nicht mehr aus, um für die notwendigen Einfuhren zu bezahlen. Die Bereitschaft des Auslands, der Weltbank und des internationalen Währungsfonds und anderer multilateraler Institutionen, die marode indische Wirtschaft auf Dauer weiter zu unterstützen, war im Schwinden begriffen, nicht zuletzt auch wegen des Siegeszuges liberaler Wirtschaftsformen gegenüber sozialistischer Planung und der ihn begleitenden globalen Umwälzungen, die einen erhöhten Einsatz in der ehemaligen Sowjetunion und in Osteuropa forderten. Der indische Staat stand mit dem Rücken zur Wand, und seine Regierung mußte schnell handeln, um die Zahlungsunfähigkeit abzuwenden, die die Kreditwürdigkeit des indischen Staates für immer beeinträchtigt hätte. Darüber waren sich alle politischen Kräfte einig. In dieser verzweifelten Lage war keine Partei bereit, die Verantwortung für ein Scheitern der mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds schon von der Vorgängerregierung geführten Verhandlungen über eine weitere Kreditunterstützung zu übernehmen. Aus der Schwäche heraus war die Regierung stark, aus dem Handlungsnotstand erwuchs die Handlungsfähigkeit.

Wie jeder Banker, so stellten auch die multilateralen Behörden Bedingungen für die gewährten Milliardenkredite. Sie sollten sicherstellen, daß der indische Staat seine Wirtschaft liberalisiert und dereguliert, sie von ihren planwirtschaftlichen Fesseln befreit und die staatliche Domination der Wirtschaft aufhebt. Diese Umstrukturierung der indischen Wirtschaft war bereits seit langem von indischen und ausländischen Wirtschaftsexperten gefordert worden, aber keine Regierung hatte den Mut und die Ausdauer aufgebracht, sie gegen die Interessen wichtiger gesellschaftlicher Gruppen durchzusetzen. Die Liberalisierungsbemühungen Indira Gandhis blieben halbherzig, die ihres Sohnes Rajiv Gandhi nur von kurzer Dauer nach seinem Amtsantritt.

Die neue Regierung war gezwungen, schnell zu handeln, um den drohenden Staatsbankrott abzuwenden. Bereits 10 Tage nach ihrem Amtsantritt wurde die indische Rupie um 9,3 Prozent gegenüber dem US Dollar abgewertet. Zwei Tage später erfolgte eine neuerliche Abwertung von 11 Prozent. Dadurch wurden die Einfuhren um rund 20 Prozent teurer, die indischen Ausfuhren für das Ausland entsprechend billiger. Wichtiger war jedoch, daß damit der Weg für die weitere Kreditgewährung durch den internationalen Währungsfonds frei war.

Dabei konnte es jedoch nicht bleiben, denn die grundsätzlichen Strukturängel des Systems, d.h. der indischen Wirtschaftsordnung, ließen sich nicht auf Dauer allein mit Mitteln der Prozeßsteuerung ausgleichen. Es mußten endlich Maßnahmen getroffen werden, um die "Konstruktionsfehler" der indischen Wirtschaft zu beheben. So wurde von der Regierung Narasimha Rao bereits am

27. Juli 1991, also knapp einen Monat nach ihrem Amtsantritt, eine neue Industriepolitik verkündet, die eine Abkehr von der Bevormundung der Wirtschaft durch den Staat und eine Öffnung der indischen Wirtschaft für Investitionen aus dem Ausland beinhaltet. Im Gegensatz zu den Abwertungen handelt es sich hier um Maßnahmen der Ordnungspolitik: Die Rahmenbedingungen für die Entscheidungen privater Unternehmer und für das Management der Staatsbetriebe wurden entscheidend geändert. Weitere Schritte folgten, und die indische Wirtschaftspolitik steht heute in einer Übergangsphase zu einer auf freier Marktwirtschaft und privatem Unternehmertum beruhenden Wirtschaftsordnung. Der Weg ist aber äußerst mühsam und stellt das politische System Indiens vor große Probleme. Ob der in die Sackgasse geratene indische Elefant rasch genug drehen kann, ohne die politische Stabilität zu erschüttern, ist ungewiß.

### **Die Domination der indischen Wirtschaft durch den Staat**

Um die Tragweite der gegenwärtigen Veränderungen zu ermessen, muß man zunächst die bisherige Industriepolitik und ihr Entstehen analysieren. Die indische Wirtschaftsordnung war (und ist zum Teil heute noch) gekennzeichnet durch die weitgehende Domination der Wirtschaft durch den Staat, auch wenn der Privatwirtschaft in vielen Bereichen Handlungsmöglichkeiten belassen wurden.

1. Der Staat sorgte nicht nur für die Infrastruktur und die Rahmenbedingungen der Wirtschaft, sondern beteiligte sich unmittelbar an der Wirtschaft, indem er große Bereiche für sich reservierte und dem Privatsektor den Zugang dazu verbot.
2. Der Staat reservierte bestimmte Wirtschaftszweige in den verbliebenen Bereichen für die Kleinindustrie.
3. Der Staat kontrollierte die Privatwirtschaft durch ein aufwendiges Lizenzsystem.
4. Der Staat verhinderte nicht das Entstehen einer "Arbeiteraristokratie" der Beschäftigten im modernen Industriesektor.
5. Der Staat setzte auf eine Strategie der Importsubstitution und kontrollierte und gestaltete dabei den Außenhandel in einer protektionistischen Weise, die die inländischen Produzenten von der Konkurrenz auf dem Weltmarkt abschotteten.
6. Der Staat sperrte sich grundsätzlich gegen ausländische Direktinvestitionen, bei denen ausländische Manager das Sagen haben.

Insgesamt bewirkte der Staat mit seiner Wirtschaftspolitik eine Verzerrung der Preisrelationen, so daß Produzenten, Konsumenten, Investoren und Sparer laufend "falsche" Verhaltenssignale erhielten.

### **Ordnungspolitik im unabhängigen Indien**

Wie kam es zu dieser, in heutiger Sicht unvernünftigen Wirtschaftspolitik? Der entscheidende Einschnitt, ja die Chance für einen radikalen Neubeginn, stellte die Unabhängigkeit Indiens 1947 dar. Dabei sollte die Unabhängigkeit vom

Ausland nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich verwirklicht werden. "Self Reliance" in jeder Hinsicht war die Devise. Die bereits in den dreißiger und vierziger Jahren gemachten Überlegungen zur Gestaltung der Wirtschaft wurden von Jawaharlal Nehru, dem ersten Premierminister der indischen Union, entscheidend mitbestimmt. Nehru war Jurist und stand in der Tradition des englischen Fabian-Sozialismus - einer Version des Sozialismus, die eine allmähliche, d.h. nicht revolutionäre, Vergesellschaftung der Wirtschaft anstrebt. Dabei hatte Nehru einerseits das vermeintlich erfolgreiche Experiment der Sowjetunion vor Augen, der es nicht nur gelungen war, eine rasante Industrialisierung zu forcieren, sondern auch die scheinbar unbezwingbare Militärmaschine Hitlerdeutschlands zu besiegen. Auf der anderen Seite widerstrebte der brahmanischen Führungselite der Gedanke, eine Wirtschaftsordnung auf den Prinzipien der persönlichen Bereicherung und der Habgier aufzubauen, eine Wirtschaftsordnung also, die weder mit der Weltanschauung Gandhis noch mit den alteingesessenen Kastenvorurteilen gegen Handel und Händler vereinbar war. Kapitalistische Großkonzerne, die auch auf die Politik unmittelbar Macht ausüben konnten, sollte es im neuen Indien nicht geben. Im Gegenteil, der Staat selbst sollte den Feldherrenhügel, die "commanding heights", in der indischen Wirtschaft besetzen.

Nehru setzte daher sich - und Indien - das Ziel, den Erhalt der freiheitlichen und demokratischen Rechte mit der "Ordnung" und "Rationalität" einer staatlich zentral gelenkten und geplanten Wirtschaft zu verbinden. Er wollte auf einem "Dritten Weg" das Beste aus beiden Welten in einer "gemischten" Wirtschaftsordnung verwirklichen. Er sah dabei nicht die Gefahr, daß am Ende das Schlechteste aus beiden Welten die Oberhand gewinnen könnte.

Es ist leicht, aus heutiger Sicht dieses Unterfangen und die daraus resultierende Ordnungspolitik als verfehlt zu bezeichnen, aber man darf dabei gerechterweise nicht außer acht lassen, daß das indische Experiment dem damaligen Stand der Entwicklungsökonomie durchaus entsprach, und daß die ausländischen Hilfegeber, einschließlich Weltbank, die heute eine Abkehr von der Planwirtschaft fordern, damals die Fünfjahresplanung zur Bedingung für die Gewährung ihrer Entwicklungshilfe machten.

### Staatsunternehmen

Um den Aufbau der Industrie zu forcieren und die "commanding heights" des wirtschaftlichen Schlachtfeldes zu besetzen, blieb ein erheblicher Teil der indischen Wirtschaft für Staatsunternehmen (Public Sector Units = PSUs) reserviert. In der "Industrial Policy Resolution" von 1956 wurden alle Industriezweige in drei Rubriken unterteilt, nämlich in solche, die dem Staat vorbehalten blieben (Schedule A); die, in denen der Staat allmählich die Führungsrolle übernehmen wollte (Schedule B); sowie solche, in denen die Privatwirtschaft tätig werden konnte, wobei der Staat sich auch hier das Recht vorbehielt, sich zu engagieren. Zu der Rubrik "A" gehörten beispielsweise: Waffen und Munition; Atomenergie; aber auch Eisen und Stahl; Schwere Gießerei- und Schmiedeteile aus Eisen und Stahl; Schwerindustrieanlagen und Maschinen; Schwere Elektrizitätsanlagen; Stein- und Braunkohle; Erdöl; weite Bereiche des Bergbaus usw. Unter Schedule B wurden 12 weitere Industrien aufgeführt, z.B. Aluminium und Nichteisen-

metalle, die nicht unter Schedule A fallen; Werkzeugmaschinen; Eisenlegierungen und Werkzeugstahl; Ausgangs- und Zwischenprodukte der chemischen Industrie wie etwa Medikamente, Farbstoffe und Kunststoffe; Antibiotika und andere wichtige Medikamente; Düngemittel. In der Folge wurden diese Listen sowohl mehrfach ergänzt als auch durch Ausnahmen und Sondergenehmigungen durchlöchert.

Ein Problem der staatlichen Unternehmungen lag in der engen Verbindung zur Politik. Politiker konnten bei der Besetzung von Stellen, bei der Bereitstellung von Fahrzeugen und anderen Vorteilen für sich bzw. für ihre Günstlinge ihren Einfluß ausüben. Andererseits war die haushaltsrechtliche Kontrolle durch das Parlament wenig flexibel, so daß Manager von Staatsunternehmen in Erwartung penibler Einzelfragen risikoscheu wurden.

Staatsunternehmungen müssen nicht immer ineffizient sein. Das beweist etwa das Beispiel Singapur, wo sie allerdings nicht als Verwaltungseinheiten oder soziale Einrichtungen, sondern von verantwortlichen Managern als kommerzielle Unternehmungen geführt werden. Staatsunternehmungen müssen sich dort am internationalen Markt behaupten oder eingehen. In Indien werden die meisten Staatsunternehmungen aber von Beamten geleitet, die oft versetzt werden und daher nur über allgemeine technische und kommerzielle Kenntnisse verfügen.

Die Verkaufspreise für die Erzeugnisse der Staatsunternehmen wurden entweder vom Staat vorgegeben oder unter Anwendung einer "Cost-plus"-Formel ermittelt, wobei den gesamten Aufwendungen eine Gewinnspanne hinzuaddiert wird. Diese Preisfestsetzung führte unweigerlich zur Vernachlässigung der Kostenseite und somit zu einer unwirtschaftlichen Verwendung knapper Ressourcen.

Machten seine Unternehmungen Verluste, so schoß der Staat die fehlenden Rupien aus dem Staatshaushalt zu. Der Anreiz, Risiken zu übernehmen, um Gewinne zu erzielen, blieb daher gering. Das Ergebnis war eine sehr niedrige Verzinsung des eingesetzten Kapitals, das im privaten Sektor viel eher gewinnbringend angelegt worden wäre.

Nach dem letzten Wirtschaftsüberblick (*Economic Survey 1991-92, Part II, 1992, S.20*) erzielten die 236 Staatsunternehmungen des Bundes (also ohne Bundesstaaten) im Jahre 1990-91 bei einem eingesetzten Kapital von ca. DM 85 Mrd. eine Rendite von 2,3 Prozent, noch weniger als die durchschnittliche Rendite von 2,6 Prozent für den Zeitraum von 1980-81 bis 1990-91. Nimmt man die Bundesstaaten dazu, so wird das Bild noch düsterer, da sich dort die Verluste im Jahr 1990-91 auf rund DM 1,6 Milliarde beliefen (*Economic Survey 1991-92, Part II, 1992, S.21*). Bei den Energieunternehmen allein lag die Verlustrate bei 13,8 Prozent. Es wird erwartet, daß sie in 1991-92 weiter ansteigt.

Die unbestrittene mangelnde Profitabilität der indischen Staatsunternehmungen wurde damit gerechtfertigt, daß sie nicht nur kommerzielle, sondern auch wichtige gesellschaftliche und staatspolitische Ziele zu verfolgen hatten. Dazu gehörten die Bereitstellung von strategischen Gütern zu niedrigen Preisen, die Herstellung des sektoralen und regionalen Gleichgewichts in der Wirtschaftsstruktur, aber insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Das Verfolgen des letztgenannten Ziels der Arbeitsplatzbeschaffung hat dazu geführt, daß viele Staatsunternehmungen in Indien mehr Personal beschäftigen als benötigt wird, was als eine versteckte Form der Arbeitslosenunterstützung

angesehen werden kann. Dieses "overmanning" wirkt sich aber nicht nur direkt durch erhöhte Lohnkosten auf die Gewinn- und Verlustrechnung aus, sondern bewirkt auch nicht selten indirekte Verluste: Jai B. P. Sinha (1990) hat Düngemittelfabriken im staatlichen und privaten Sektor untersucht. In den Kontrollstationen, für die im privaten Betrieb zwei Personen ausreichten, wurden im staatlichen jeweils fünf angestellt, denen zusätzlich noch ein Arbeiter zur Seite stand. In Wirklichkeit waren die Kontrollstationen aber immer mit 10-15 Personen besetzt. Die meisten von ihnen hätten eigentlich an anderer Stelle des Werkes zu arbeiten. In dem klimatisierten Raum wurde geklöhnt, wurden Zeitungen und Romane gelesen, oder man ruhte sich einfach aus. Keiner fühlte sich für die Beobachtung der Kontrollinstrumente verantwortlich, so daß die Defekthäufigkeit sehr hoch war. Latané (1979) spricht in diesem Zusammenhang von "Verantwortungsdiffusion" und "social loafing" (gesellschaftlicher Müßiggang) (Sinha 1990, 71).

Ein eklatantes Beispiel für "Überbeschäftigung" in indischen Staatsunternehmen ist die Kunstdüngerfabrik Hindustan Fertiliser Corporation in Haldia, Westbengalen. Seitdem das Werk vor 12 Jahren eingeweiht wurde, gehen dort 1.200 Arbeiter und Angestellte ihrer "Beschäftigung" nach. Die Produktion ist auf jährlich 150.000 Tonnen ausgelegt. Doch bisher wurde nicht ein einziges Kilogramm Kunstdünger erzeugt. Die Errichtung des Werks zwischen 1971 und 1979 hat sechs Milliarden Rupien gekostet - d.h. damals etwa 600 Millionen US\$. Es kombiniert Maschinen aus der Bundesrepublik Deutschland, der Tschechoslowakei, Polen und einem halben Dutzend anderer Länder. Die Beamten hatten die jeweils preisgünstigsten Maschinen ausgewählt, bzw. die mit den besten Kreditkonditionen. Leider passten die Teile nicht zusammen. Zwei Gutachter - aus Deutschland und Japan - kamen zu dem einhelligen Ergebnis, daß das Werk abgerissen und völlig neu erbaut werden müßte. Aber die indische Regierung hat es bisher vorgezogen, das Werk weiter "zu betreiben" (keep it running), statt den Fehler einzugestehen (MacDonald 1991).

Lassen wir den früheren Energieminister Sathe sprechen:

"In unserer Begeisterung, so bald wie möglich den höchsten Beschäftigungsgrad für unsere Bevölkerung zu realisieren, wählten wir den Weg der Errichtung von staatlichen Industrieunternehmungen. Aber diese Industrien, die naturgemäß kapitalintensiv sind, wurden in arbeitsintensive verwandelt, indem sie in manchen Fällen mehr als zehnmals die erforderliche Arbeiterzahl beschäftigten" (Sathe 1987, 43).

Als Beispiel stellt Sathe die indische Kohleindustrie dar. Zur Zeit der Verstaatlichung im Jahre 1972-73 betrug die Gesamtinvestition der Kohleindustrie etwa Rs 500 Mrd. In den 13 Jahren danach wurden Rs 60.000 Mrd staatlicher Gelder in die Kohleindustrie investiert. Obwohl die Investition somit um mehr als das 100-fache zunahm, hat sich die Produktion nur verdoppelt - sie stieg von 77 auf 154 Mio. Tonnen. Gleichzeitig stieg der Monatslohn von Rs 400 auf etwa Rs 2400 monatlich. Die Produktion je Mann und Schicht stieg jedoch nicht, sondern fiel von 0,54 auf 0,52 Tonnen. Die Produktivität der indischen Kohlengruben ist sogar niedriger als in China, wo die Produktion je Mann und Schicht etwa zwei Tonnen beträgt.

Während in Australien 30.000 Arbeiter 145 Mio. Tonnen produzieren, können in Indien mehr als zwanzigmal so viele Arbeiter nicht das gleiche erreichen. In der Stahlindustrie ist es ähnlich. In Südkorea erzeugen 14.500 Arbeiter 9 Mio. Tonnen Stahl. In Indien dagegen können 125.000 Stahlarbeiter keine 6 Mio. Tonnen produzieren. Der Grund für die beschämende Leistung der indischen Staatsunternehmen liegt laut Sathe in einer falschen Konzeption von Sozialismus: "Im Namen des indischen Sozialismus haben wir lediglich ein stagnierendes, kostenintensives, unwirtschaftliches, wettbewerbsunfähiges, unverantwortliches und nicht rechenschaftspflichtiges Produktionssystem geschaffen" (Sathe 1987, 45).

### **Reservierung einzelner Wirtschaftsbereiche für die Kleinindustrie**

Ein Nachteil des kapitalistischen Wirtschaftssystems wurde in der Herausbildung mächtiger Industriekonzerne gesehen, die die Politik beeinflussen und daher abhängig machen könnten. Daher wurde 1969 ein Antimonopolgesetz, die "Monopolies and Restrictive Trade Practices Act (MRTP)", erlassen, um die Industriekonzentration in der Privatwirtschaft einzudämmen, sowie Kartelle, Preisbindungen und andere Formen der Wettbewerbsverzerrung zu unterbinden. Neben der Regelung von Firmenzusammenschlüssen diente das Gesetz aber auch zur Unterteilung der Unternehmen in drei Größenklassen: Großindustrie-Konzerne (inzwischen 1163), mittlere Unternehmen und kleine Unternehmen. Während die weitere Expansion der Großunternehmen nur unter restriktiven Bedingungen gestattet werden sollte, wurden bestimmte Industriezweige ganz der Kleinindustrie vorbehalten. Im Interesse einer besonderen Förderung der Kleinindustrie wurden die sogenannten MRTP-Konzerne auch von verschiedenen Vergünstigungen und Liberalisierungsmaßnahmen ganz oder teilweise ausgenommen.

Die Ausschaltung der großen Privatkonzerne von Investitionen in Schlüsselindustrien durch das Antimonopolgesetz hatte zur Folge, daß nicht genügend Kapital aus der Privatwirtschaft für diese Bereiche zur Verfügung stand, denn die kleineren Firmen waren nicht in der Lage, die erforderlichen massiven Investitionsmittel aufzubringen. Die einfachste Art, dieses Gesetz zu umgehen, war die formale Gründung mehrerer kleiner Firmen auf dem Papier, die aber praktisch nichts anderes als Teile eines größeren Konzerns waren.

### **Das Lizenzverfahren**

In dem für die Privatwirtschaft übriggebliebenen Sektor übte der Staat die Kontrolle dadurch aus, daß für alle wesentlichen Investitionen staatliche Genehmigungen erforderlich wurden. Durch dieses System, das von seinen Gegnern (in Anlehnung an das British Raj) als "Licence Raj" bezeichnet wurde, war praktisch alles verboten, was nicht ausdrücklich genehmigt war. Nicht nur die Gründung und Erweiterung industrieller Produktionseinheiten, sondern auch Produktänderungen, Standortwechsel und sogar Schließungen von Unternehmen durften nur mit einer staatlichen Genehmigung vorgenommen werden. Dabei wurden die Lizenzen oft mit Auflagen, beispielsweise in bezug auf den Standort, die minima-

le Größe, die Beschäftigungszahl, die Exportleistung usw. vergeben. (Interessant ist dabei, daß das System ursprünglich als Vereinfachung gedacht war: Ziel der Lizenzierung war, die vielen aus der Kriegswirtschaft überkommenen und bereits bestehenden Kontrollen durch eine einzige Investitionsgenehmigung zu ersetzen [Jha 1987, 28-29].)

Die chronische Devisenknappheit der späten fünfziger und frühen sechziger Jahre führte dazu, daß alle Lizenzen für Neuinvestitionen nun auch unter dem Gesichtspunkt der Devisenverfügbarkeit geprüft werden mußten. Im Rahmen der noch zu diskutierenden Entwicklungsstrategie der Import-Substitution wurden die Importe vieler Erzeugnisse durch Einfuhrverbote unterbunden, andere durch hohe Zölle erschwert.

All diese Entscheidungen und Kontrollmechanismen waren zweifelsohne gut gemeint und jeweils für sich betrachtet sinnvoll. In ihrer Gesamtheit hatten sie jedoch auf die dynamische Entwicklung der indischen Volkswirtschaft verheerende Auswirkungen. Während die Lizenzerteilung sicherstellen sollte, daß Investitionen dem Fünfjahresplan entsprachen, betrug die Bearbeitungszeit für größere Investitionsvorhaben oft eher Jahre als Monate. So verhinderte das Kontrollsystem selbst das Erreichen der Planvorgaben. Die zuständigen Behörden neigten immer mehr dazu, die erteilten Lizenzen als heilig anzusehen, so daß sie sogar Unternehmungen rügten, die durch zusätzliche Schichten, durch die Erhöhung der Arbeitsproduktivität oder durch technologische Verbesserungen die Produktion über das in der Produktionslizenz vorgegebene Niveau steigerten. Das stand im krassen Widerspruch zu dem erklärten Ziel des Lizenzsystems, nämlich die Produktion mit den verfügbaren knappen Kapitalmitteln zu maximieren.

Staatliche Preisregulierungen für lebenswichtige Güter des Grundbedarfs führten zu einer nachlassenden Bereitwilligkeit der Privatwirtschaft, in diesen Bereichen zu investieren, so daß die knappen Ressourcen mehr und mehr in weniger wichtige Sektoren umgeleitet wurden.

Es zeigte sich immer mehr, daß sich die mit erhabenen Zielen geschaffenen Kontrollmaßnahmen kontraproduktiv auswirkten. Aber anstatt das ganze System über Bord zu werfen, wurden immer wieder neue Korrekturen erdacht, um die erkannten Nachteile einzuschränken. Eine Kommission nach der anderen wurde eingesetzt, um die Arbeitsweise der Behörden bei der Lizenzerteilung zu studieren und Verbesserungsvorschläge zu machen. Doch inzwischen waren die Interessen der Bürokraten an einer Fortsetzung des Kontrollsystems so stark geworden, daß die Regierung die Reformmaßnahmen nicht oder nur unvollständig durchsetzen konnte. Als der bekannte Wirtschaftswissenschaftler K. N. Raj die Abschaffung der Lizenzen für Stahl vorschlug, wurde das auch durch Gesetz verfügt. Doch in der Praxis wurden die offiziell abgeschafften Kontrollen durch informelle Kanäle weiter ausgeübt (Jha 1987, 32).

Wo immer der Apparat der Staatsbürokratie Entscheidungen über Genehmigungen und Lizenzen zu fällen hat, besteht die Gefahr der illegalen Einflußnahme auf diese Entscheidungen. Die gegenwärtige große Reformbereitschaft in der indischen Gesellschaft entspringt nach Meinung von I. G. Patel, dem früheren Gouverneur der Reserve Bank of India und gegenwärtig Direktor der London School of Economics, weniger der Hoffnung auf schnelleres Wachstum oder gleichmäßigere Verteilung als der Einsicht, daß die verbreitete Korruption mit

der Willkür administrativer Entscheidungen zusammenhängt (Patel 1987, 160). Es gibt Anzeichen dafür, daß immer mehr führende Denker in Indien die Überzeugung gewinnen, daß die Korruption ohne Abschaffung des bürokratischen Kontrollsystems nicht überwunden werden kann. Patel (1987, 164) stellt den Sinneswandel seiner Zeitgenossen wie folgt dar:

"Selbst diejenigen von uns, die die frühere Politik der fünfziger und frühen sechziger Jahre aktiv mittrugen, haben seit einiger Zeit erkannt, daß wir die langfristig schädlichen Auswirkungen von Kontrollen unterschätzt und die Gefahr einer selbstbedienenden Allianz zwischen politischen Führern und Beamten auf der einen Seite und den Wirtschaftsführern der Industrie und den großen Farmern mit erheblichem gesellschaftlichen und finanziellen Einfluß auf der anderen nicht genügend berücksichtigt haben".

### **Gewerkschaften**

Zu dem ordnungspolitischen Rahmen gehört auch das bestehende Rechtssystem. Denn ob Eigentumsrechte respektiert werden, ob Verträge eingeklagt werden können, usw., entscheidet mit darüber, ob Sparer und Unternehmer bereit sind, Ersparnisse bzw. Kapital zu investieren. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind die rechtlichen Bindungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wie sie im Arbeitsrecht niedergelegt und in der Praxis geregelt werden. Darf der Arbeitgeber Arbeiter entlassen, und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Dürfen sich die Arbeitnehmer in Gewerkschaften organisieren und sind Streiks als Mittel des Arbeitskampfes erlaubt? In diesem Schnittbereich zwischen politischer Demokratie einerseits und wirtschaftlicher Rationalität und Effizienz andererseits sind zweckmäßige ordnungspolitische Lösungen nur schwer ermittelbar und dann oft nicht durchsetzbar.

Die Entwicklung Indiens von der britischen Kolonie zum unabhängigen Staat brachte ein Rechtssystem hervor, das weder sprachlich bzw. kulturell noch inhaltlich dem indischen Rechtsverständnis voll entsprach. Gleichzeitig wurden die demokratischen Freiheiten und die Rechte der Arbeiterschaft aus dem britischen System weitgehend übernommen. Diese Rechte hatten sich in langen Jahren der Industrialisierung Englands herausgebildet und sich mit steigendem Entwicklungsniveau ständig verbessert. Wenn solche Rechte dem erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstand angepaßt werden müssen, dann wird ihre Übernahme in einem Land, das dieses Entwicklungsniveau noch nicht erreicht hat, unter Umständen entwicklungshemmende Auswirkungen haben.

Die politischen Parteien sehen aber - auch in Indien - in der organisierten Arbeiterschaft ein wichtiges Wählerpotential. Sie haben daher Arbeitsgesetze durchgesetzt, die dem gegenwärtigen Stand der industriellen Entwicklung Indiens weit voraus sind. Dabei muß im Auge behalten werden, daß der Kreis der so Begünstigten nur einen relativ kleinen Teil der indischen Gesamtbevölkerung ausmacht, nämlich die im modernen Industriesektor Beschäftigten. Folgerichtig wird auch von "Arbeiteraristokratie" gesprochen (Dhar 1985, 3).

Tatsache ist, daß es in Indien eine Fülle miteinander konkurrierender und den einzelnen Parteien nahestehender Gewerkschaften gibt, die bisweilen auch ideologisch stark geprägt sind und über den Arbeitskampf hinaus in das politi-

sche Geschehen eingreifen. Manager müssen oft mit mehreren Gewerkschaften Abschlüsse aushandeln. In dem ständigen Bestreben, neue Mitglieder zu gewinnen bzw. von anderen Gewerkschaften abzuwerben, werden oft extrem hohe Forderungen gestellt. Wer die höchsten Forderungen stellt, hat den größten Zulauf.

Die Entlassung selbst von Störenfriedern ist schwierig, kann zur Arbeitsniederlegung der ganzen Belegschaft führen. Eingelegte Rechtsmittel sind wenig erfolgversprechend. Viele Jahre können vergehen, ehe eine höchstrichterliche Entscheidung getroffen wird; Wiedereinstellung und Erstattung des Lohnausfalls über Jahre hinweg sind oft die Folge. Ein von mir befragter deutscher Unternehmer in Bombay formulierte so: "Indien ist ein rechtloser Staat". Ein Ergebnis der rechtlichen Maßnahmen zum Schutz der Arbeiter ist, daß die Unternehmer bei Neueinstellungen zögern und einen höheren Grad der Automatisierung bzw. Kapitalintensität bevorzugen, als es nach oberflächlicher Kostenkalkulation der Fall wäre. Die Beschäftigung im modernen Industriesektor ist tatsächlich auch in den letzten Jahren zurückgegangen, trotz des Wirtschaftswachstums.

### **Importsubstitution**

Self-reliance, d.h. Unabhängigkeit und Eigenständigkeit, bedeutete für die Wirtschaft zunächst die Unabhängigkeit von ausländischen Lieferungen, sowohl von Rohstoffen als auch von Halbfertigwaren, aber insbesondere von Konsumgütern. Bisherige Importe sollten durch die Erzeugung im Land selbst ersetzt werden oder schlicht entfallen. Auch wenn die Abschottung gegenüber dem Ausland nie vollständig erreicht werden konnte, so wurde diese Politik der "Importsubstitution" doch sehr konsequent zum Leitmotiv der wirtschaftlichen Außenbeziehungen. Freilich brachte dies die Notwendigkeit mit sich, möglichst schnell eine Industrie aufzubauen, die die Einfuhren ersetzen konnte. Mit "gesundem Menschenverstand" und dem Rat des Statistikers Mahalanobis ging man dabei vermeintlich logisch vor: Zuerst die Schwerindustrie (Kohle, Stahl, Zement usw.), dann die mittlere (Maschinenbau, Werkzeugmaschinen usw.) und erst später die Leichtindustrie (Konsumgüter). Heute weiß man, daß eine umgekehrte Reihenfolge im Rahmen einer internationalen Arbeitsteilung erfolgreicher sein kann.

Indien hat Zölle erhoben, die zu den höchsten der Welt gehören. Aber darüber hinaus wurde der Import von vielen Produkten einfach verboten - oder zumindest von Sondergenehmigungen abhängig gemacht. Es handelt sich hierbei um Produkte, die in Indien selbst hergestellt werden konnten. Investoren, die hochwertige Maschinen etwa aus der Bundesrepublik Deutschland importieren wollten, mußten zunächst auf dem indischen Markt Angebote einholen. Sie hatten die Beweislast, daß die in Indien angebotenen Maschinen nicht ihren Anforderungen entsprachen. Erst wenn ein Schreiben des indischen Anbieters vorlag, daß er doch nicht den geforderten Standard liefern könne, wurde eine Einfuhrlizenz erteilt. Ein solcher Vorgang konnte mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Nicht verwunderlich, wenn Investoren, die es eilig hatten, zu Methoden der Entscheidungsbeschleunigung griffen. Davon profitierten nicht nur die Bürokraten, sondern auch unter Umständen die Anbieter indischer Konkurrenzprodukte.

Das System der administrativen Begutachtung von Importanträgen führte zu einer völligen Isolierung der inländischen Produktion vom ausländischen Konkurrenzdruck. Hinzu kam eine ungesättigte Nachfrage im inländischen Markt, so daß die Produzenten kaum einen Anreiz hatten, ihre Kosten zu senken. Die Daumenregeln der Bürokraten bei der Zuordnung von Importlizenzen gründeten sich einerseits auf Leistungen in der Vergangenheit und andererseits auf die bereits installierte Kapazität des Antragstellers. Das Ergebnis war ein Erstarren der relativen Betriebsgrößen und Marktanteile in den Industriesektoren. Kapazitäten wurden allenfalls künstlich ausgeweitet, um so erhöhte Importmengen zugesprochen zu bekommen.

Am schlimmsten wirkte sich aber aus, daß die Zollstruktur die Kapitalgüter künstlich verbilligte, so daß die Produzenten zu relativ kapitalintensiven Produktionsweisen angeregt wurden und daher weniger Arbeitskräfte einstellten, als dies bei unverzerrten Preisrelationen der Fall gewesen wäre. Die Protektion der Industrie durch die hohen Schutzzölle führte darüber hinaus zu einer künstlichen Erhöhung der Preise der von der Industrie gelieferten Zwischenerzeugnisse für den Agrarsektor - z.B. landwirtschaftliche Geräte und Werkzeuge -, und dies wirkte sich wiederum ungünstig auf die Entwicklung der Landwirtschaft aus (Lal 1988, 25).

Für verschiedene Rohstoffe wurde ein System der Einfuhrkanalisierung (import canalisation) eingeführt. Staatliche Handelsorganisationen (State Trading Corporation of India (STC) 1956; Minerals and Metals Trading Corporation of India (MMTC) 1963; Metal Scrap Trade Corporation of India LTD (1964)) wurden geschaffen, um den Bedarf der einheimischen Industrie zu ermitteln, auf dem Weltmarkt möglichst kostengünstig die benötigten Mengen einzukaufen und sie zu Festpreisen an die einheimischen Verbraucher abzugeben. Da die Bedarfsmengen ein halbes Jahr im voraus angekündigt (und angezahlt) werden mußten, führte das System zu mangelnder Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bzw. in vielen Fällen zum Horten von Rohstoffen. Da der kanalisierte Import nicht an Handelsfirmen sondern nur an die tatsächlichen Verbrauchern (actual users) geliefert wurde, gab es keinen einheimischen Handel dieser Güter, der zu einer größeren Flexibilität geführt hätte. Während 1968/69 37 Prozent der gesamten indischen Einfuhr "kanalisiert" war, waren es in den frühen siebziger Jahren bereits 66 Prozent (Das 1991, 63).

Indem der Staat auf die Strategie der Importsubstitution setzte und dabei den Außenhandel in einer protektionistischen Weise kontrollierte und gestaltete, wurden die inländischen Produzenten von der Konkurrenz auf dem Weltmarkt abgeschottet, so daß Unwirtschaftlichkeit und Ineffizienz im Inland gefördert wurden.

### **Ausländische Direktinvestitionen**

Die wirtschaftliche Abkoppelung vom Ausland blieb nicht auf den Handel mit Gütern und Dienstleistungen beschränkt, sondern bezog auch den freien Kapitalfluß mit ein. Die Investitionen ausländischer Kapitalgeber in der indischen Industrie wurden einschränkenden Bedingungen unterworfen. Die 1973 verabschiedete Foreign Exchange Regulations Act (FERA) regelte die Bedingungen, unter denen ausländische Firmen in Indien investieren, importieren und exportieren konnten. Beispielsweise durften Ausländer in der Regel nur bis zu 40 Prozent

des Anlagekapitals einer Gesellschaft halten. Die übrigen 60 Prozent blieben einheimischen Investoren vorbehalten, die damit auch die Kontrolle ausüben konnten. Der Kapitalfluß aus dem Ausland blieb demzufolge sehr dünn. Auch hier gab es viele Ausnahmen und Sonderregelungen, die im Einzelfall von den betreffenden staatlichen Stellen entschieden wurden.

Die Erfahrungen anderer Länder haben aber gezeigt, daß ausländische Direktinvestitionen wertvolle Ergänzungen der einheimischen industriellen Entwicklung darstellen können. Der Technologietransfer, die Vermittlung von Managementverfahren und die Ergänzung des einheimischen Kapitalmarktes durch Bereitstellung von Investitionsmitteln der Ausländer sind positiv zu beurteilen. Obwohl es auch unbestrittene Gefahren und Probleme bei der ungehinderten Zulassung ausländischer Konzerne gibt, lassen sich diese eher bei einem starken Kapitalzuström regeln als bei einem schwachen. Denn die ausländischen Firmen stehen dann in Konkurrenz zueinander und können die Regierung nicht so leicht erpressen oder sonst unter Druck setzen. Die indische Angst vor Überfremdung war unter diesem Gesichtspunkt daher überzogen.

### Die neue indische Wirtschaftspolitik

Bedeutung und Tragweite der Liberalisierungsmaßnahmen vom 24. Juli 1991 und danach lassen sich auf diesem Hintergrund besser verstehen. In der Tat handelt es sich eher um die Umwandlung einer Wirtschaftsordnung von einem weitgehend staatlich dominierten System zu einem marktwirtschaftlichen als um eine bloße Anpassung an globale Veränderungen. Den sozialistischen Staaten Osteuropas hat Indien lediglich voraus, daß schon eine Privatwirtschaft und damit ein besseres Verständnis für marktwirtschaftliche Prinzipien bei Managern, Produzenten, Konsumenten und politischen Entscheidungsträgern besteht. Andererseits hat Indien das Problem, daß politische Freiheiten und Rechte bereits sehr weit entwickelt sind und daher die einschneidenden und teils unpopulären Maßnahmen, die im Rahmen der Strukturanpassung erforderlich sind, auf starken politischen und opportunistischen Widerstand stoßen.

Die neue indische Wirtschaftspolitik wurde im wesentlichen von Manmohan Singh konzipiert, einem Wirtschaftswissenschaftler, der unter Ökonomenkollegen im In- und Ausland hohes Ansehen genießt. Er ist eher Technokrat als Politiker. Daß sich der Premierminister Rao ganz auf ihn verläßt, kann man daran ablesen, daß Rao seinen eigenen wirtschaftspolitischen Beraterstab erstmalig im Februar 1992 traf. (Ein Premier, der nichts von Wirtschaft versteht, aber dieses auch weiß, ist allemal einem vorzuziehen, der (nur) etwas von Wirtschaft versteht, aber es nicht weiß.)

Manmohan Singh hat nach Abwendung der unmittelbaren Zahlungsbilanzkrise die Strukturprobleme folgendermaßen aufgegriffen (*Economic Survey 1991-92, Part I, 1992, S.11-14*):

1. Das System der Industrielizenzen wurde für alle Investitionen mit Ausnahme von 18 Industriezweigen, in denen strategische oder ökologische Gesichtspunkte wichtig sind, abgeschafft. Damit waren 80 Prozent der Industrie von der Lizenzierung befreit.

2. Das MRTP-Gesetz wurde geändert, so daß große Firmen nicht mehr die Vorabgenehmigung für Kapazitätsausweitungen oder -diversifizierung benötigen.
3. Die für den Staatssektor reservierten Industriezweige wurden reduziert. Statt 17 verbleiben jetzt nur noch acht, die strategische oder Sicherheitsfragen berühren, ausschließlich dem Staat vorbehalten.
4. Standortgenehmigungen wurden generell abgeschafft, mit Ausnahme von 23 Großstädten mit einer Bevölkerung von über einer Million.
5. Kleinunternehmen dürfen fortan 24 Prozent Ihrer Anteile den Großunternehmen oder anderen Industrieunternehmen anbieten, so daß sie damit Zugang zu Kapital und Technologie erhalten.
6. Ein Nationaler Erneuerungsfonds wurde geschaffen, um sicherzustellen, daß die Kosten der Umstrukturierung nicht allein den Arbeitern aufgebürdet werden. Damit soll ein Sicherheitsnetz für die Arbeiter nicht lebensfähiger Unternehmen sowie eine Finanzierung ihrer Umschulung und Wiedereingliederung geschaffen werden.
7. Die Grenze für die Anteile ausländischer Investoren wurde in einer großen Anzahl von Industriezweigen (priority industries) von 40 auf 51 Prozent erhöht. Das Antrags- und Genehmigungsverfahren wurde vereinfacht.
8. Für ausländische Direktinvestitionen in den anderen Industriezweigen wurde das Genehmigungsverfahren durch die Einrichtung des Foreign Investment Promotion Board ebenfalls vereinfacht (streamlined). Dabei werden auch Anträge für eine Beteiligung über 51 Prozent angenommen.
9. Die Genehmigung des Technologieimports wurde in bestimmten Grenzen für Prioritätsindustrien automatisiert.
10. Das System der Importlizenzen wurde durch handelbare Einfuhrberechtigungen (exim scrips) ersetzt, die man für getätigte Ausfuhren erhielt. (Inzwischen ist dieses System durch die partielle und jetzt sogar volle Konvertibilität der indischen Rupie überholt worden.)
11. Die Einfuhr von Kapitalgütern (Maschinen usw.) wurde automatisch in bestimmten Grenzen genehmigt, wenn diese durch ausländische Direktinvestitionen finanziert werden.
12. Die Kanalisierung der Einfuhren sowie der Ausfuhren wurde reduziert.
13. Die Einschränkung auf tatsächliche Verbraucher (actual users) bei der Einfuhr von Kapitalgütern wurde aufgehoben.
14. Anerkannte Exporteure können ab sofort Devisenguthaben halten und ausländische Kredite aufnehmen.

Schritt für Schritt wurden weitere Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen, so z.B. seit Februar 1992 die partielle und seit Februar 1993 die volle Konvertibilität der indischen Rupie. Demnach werden ausländische Devisen zu 60 Prozent zum Marktwert, die restlichen 40 Prozent zu einem von der Zentralbank festgesetzten Wert umgetauscht. Der Schwarzmarkt ist weitgehend zusammengebrochen.

### **Exit policy und sick units**

Doch in einem wichtigen Bereich steht die indische Regierung noch vor ihrer größten Bewährungsprobe. Das Haushaltsdefizit, das fast ein Zehntel des indischen Nettosozialprodukts ausmacht, muß weiter gesenkt werden. Wesentliche

Ausgabeposten sind dabei die übergroße Bürokratie, die für die Steuerung der Wirtschaft im bisherigen System erforderlich war, sowie die erheblichen Mittel, die in die Aufrechterhaltung der Staatsunternehmungen fließen. In beiden Fällen führen Kürzungen zu Entlassungen bzw. zu Versetzungen von Arbeitnehmern. Gewerkschaften und linksorientierte politische Parteien sehen hier einen Angriff auf den Besitzstand und die sozialen Errungenschaften und antworten mit Streiks und Unruhen.

Die Diskussion firmiert unter der Bezeichnung "exit policy". Der Begriff "exit" hat in der Wirtschaftswissenschaft eine präzise Bedeutung. Die Marktwirtschaft erfordert freien Zutritt ("entry") und auch freien Austritt ("exit") aus einem Industriezweig. Die Anpassung der Wirtschaft an neue Entwicklungen, an Veränderungen im Welthandel usw. vollzieht sich nur teilweise in den einzelnen Unternehmen selbst, und dieser Prozeß der ständigen Anpassung wird ergänzt durch die Geburt neuer Firmen und das Sterben alter. In Indien, wo die Anpassung schlecht und recht durch staatliche Planung verordnet wurde, gab es kein Sterben in diesem Sinne. Private Unternehmen, die nicht mehr lebensfähig waren, konnten nicht einfach schließen, da dafür ja eine Genehmigung erforderlich war.

Die Genehmigung ist seit der Unabhängigkeit Indiens nicht ein einziges mal erteilt worden. Letzten Endes mußte der Staat selbst einspringen und die "kranken Einheiten" (sick units) weiterführen. Ende März 1992 gab es im kleinindustriellen Sektor 219.000 marode Firmen mit Schulden von ca. DM 1,6 Milliarden. Hinzu kamen 1.455 weitere marode Firmen, die nicht zur Kleinindustrie gehören, mit Außenständen DM 2,8 Milliarden. Nimmt man die "weak units" dazu, so erhält man eine Summe von 221.000 zahlungsunfähige Unternehmen mit einem Gesamtschuldenvolumen von DM 5,8 Milliarden (*Economic Survey 1991-92, Part II, 1992, S.92*).

Der Abbau des Bestandes maroder Industrieunternehmen gehört zu den vorrangigen, aber bisher ungelösten wirtschaftspolitischen Aufgaben in Indien. Die Weltbank ist bereit, durch Bereitstellung langfristiger Kredite den Grundstock für ein Sicherheitsnetz der Beschäftigten im staatlichen und modernen industriellen Sektor zu schaffen. Leider hat aber die öffentlich geführte Diskussion der Schließung von sick units einen emotionalen Aspekt, so daß "Exit" als Begriff heute schon tabu ist - sozusagen ein "four letter word".

## Ausblick

Die Möglichkeit einer Liberalisierung der indischen Wirtschaft wurde bisher vielfach mit Skepsis beurteilt (Rieger 1989). Der indische Elefant befand sich auf einer Einbahnstraße in die Sackgasse. Erstaunlich ist daher die Euphorie, die sich unter Wirtschaftsfachleuten, Unternehmern und Investoren nicht nur in Indien, sondern auch in Deutschland breitmacht. Richtig ist wohl, daß es ein Zurück kaum noch geben kann. Daraus wird von Zweckoptimisten gefolgert, der Prozeß der Entfesselung der indischen Wirtschaft müsse zwangsläufig weitergehen. Es wäre aber ein Szenario denkbar, bei dem der Liberalisierungsprozeß, der noch viele Schritte zu gehen hat, ins Stocken gerät und zum Stillstand kommt. Schon jetzt hat die beginnende Liberalisierung der Preise zu erheblichen Verteu-

erungen geführt, die gerade von den einflußreichen Empfängern fester Einkommen besonders gespürt werden. Die Liberalisierungserfolge stellen sich aber erst in zwei bis drei Jahren ein. Unruhen in den Städten, geschürt von den Oppositionsparteien, könnten die Minderheitsregierung Narasimha Raos leicht zum Sturz bringen. Zwar wurde eine Vertrauensabstimmung im März mit einer Mehrheit von 38 Stimmen gewonnen, aber die Unzufriedenheit der Wähler schlägt in Indien schnell um und auf die Stimmung der politischen Entscheidungsträger durch. Die Unruhen in Bombay in jüngster Zeit wurden durch die Religionskonflikte um den Tempel bzw. die Moschee in Ayodya ausgelöst. Aber viele Beobachter meinen, es wären eher die latenten sozio-ökonomischen Konflikte unter diesem Deckmantel ausgetragen worden.

### Literaturverzeichnis

- Das, Dilip K., 1991. **Import canalisation**, New Delhi: Sage Publications
- Dhar, P. N., 1985. "The political economy of development in India", **Indian Economic Review**, Vol. XXII, No.1, S.1-18
- Economic Survey 1991-92, Part I,II**, 1992. Hrsg. von Government of India, Ministry of Finance, Economic Division, New Delhi.
- Jha, L. K., 1987. "New Thrusts in the Indian economy", in: Ruddar Datt (Hrsg.), **India's new economic policy**, New Delhi: S.Chand & Company (Pvt) Ltd., S.27-37
- Lal, Deepak, 1988. **India**, San Francisco, Calif.: International Center for Economic Growth
- Latané, B., 1979. "Many hands make light work: The causes and consequences of social loafing", **Journal of Personality and Social Psychology**, Special Monograph, S.1-44 (zitiert in Sinha 1990)
- MacDonald, Hamish, 1991. "On barren ground", **Far Eastern Economic Review**, 8 August
- Patel, I. G., 1987. "New economic policy - An assessment", in: Ruddar Datt (Hrsg.), **India's new economic policy**, New Delhi: S.Chand & Company (Pvt) Ltd., S.160-180
- Rieger, Hans Christoph, 1989. "Aktuelle Trends in der indischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung", in: Werner Draguhn (Hrsg.), **Indien in den 90er Jahren. Politisch-soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**, Hamburg: Institut für Asienkunde, S.83-104 (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg; 175)
- Sathe, Vasant, 1987. "Planning process and new directions of policy", in: Ruddar Datt (Hrsg.), **India's new economic policy**, New Delhi: S.Chand & Company (Pvt) Ltd., S.38-54
- Sinha, Jai B. P., 1990. **Work culture in the Indian context**, New Delhi: Sage Publications