

Die Reform der Gemeindefinanzen in Indien und Pakistan¹

Wolfgang-Peter Zingel

1 Problemstellung

Die 73. und 74. Verfassungsänderung in Indien² und die Diskussionen um die Aufteilung der Finanzen zwischen Föderation, Provinzen und Distrikten in Pakistan³ sind Zeugnisse davon, dass die Bedeutung lokaler Selbstverwaltung in Südasien zunehmend anerkannt wird.

Die umfangreiche einschlägige Literatur zum Thema lokale Selbstverwaltung ist aber vor allem den historischen, politischen und juristischen Aspekten gewidmet.⁴ Über die wirtschaftlichen Aspekte wurde weniger geschrieben,⁵ obwohl eine Subsidiarität, die diesen Namen verdient, nicht möglich ist, solange die lokale Verwaltung nicht von lokal gewählten Gremien kontrolliert wird, die sowohl ermächtigt als auch verpflichtet sind, die finanziellen Mittel, die sie verteilen, auch selbst zu erheben und ihren Bürgern aufzuerlegen. Das Ziel dieser kleinen Studie ist deshalb herauszufinden,

¹ Überarbeitete Fassung des Beitrags „Fiscal devolution to the third tier: the 73rd and 74th amendments and local bodies finances in South Asia“, 18th European Conference on Modern South Asian Studies, July 3-6, 2004, Lund, Panel No.8: „Institutions and agricultural development“.

² The Constitution (Seventy-Third Amendment) Act, 1992; The Constitution (Seventy-Fourth Amendment) Act, 1992.

³ Vgl. die Diskussion um den Sixth National Finance Award im Vorfeld des Haushalts 2005/06, z.B. Wasim, Amir (2005), „Govt criticized over NFC“, in: *Dawn*, Karachi, June 4, www.dawn.com.

⁴ Als Beispiel wäre dazu das Werk von Hugh Tinker zu nennen: *Foundations of local self-government in India, Pakistan and Burma*, London: Athlone, 1954.

⁵ Vgl. auch: Datta, Abhijit (2003), „The National Finance Commission and fiscal devolution to the local bodies“, paper prepared for the „National Seminar on Municipal Finance“, New Delhi: Indian Institute of Public Administration, www.fincomindia.nic.in.

- a) inwieweit die Institutionen lokaler Selbstverwaltung (*local bodies*) deutschen Gemeinden entsprechen und was sie im südasiatischen Kontext bedeuten, insbesondere unter wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten,
- b) wie die Dienste, die die Gemeinden und Gemeindeverwaltungen üblicherweise in den reicheren, industrialisierten Ländern bereitstellen, in den Ländern Südasiens organisiert und finanziert werden und
- c) in welchem Umfang diese Gemeinden und Gemeindeverwaltungen eine bedeutendere Rolle im Entwicklungsprozess der Region übernehmen können.

Es werden erste Ergebnisse eines längerfristigen Projektes vorgestellt. Sie stützen sich auf schriftliche Quellen, die in den einschlägigen Bibliotheken des National Institute of Public Finance and Policy, des Institute of Economic Growth und des National Centre for Applied Economic Research in New Delhi und des Pakistan Institute of Development Economics in Islamabad eingesehen wurden. Einige der führenden Fachvertreter in Indien und Pakistan konnten befragt werden.⁶ Sie bestätigten den Eindruck, dass dieses Gebiet bisher wissenschaftlich kaum bearbeitet wurde.⁷ Von den Staaten Südasiens mit anglo-indischer Rechts- und Verwaltungstradition haben nur Indien und Pakistan einen dreistufigen Aufbau. Allerdings sind die föderalen Strukturen Pakistans weitaus geringer entwickelt als die Indiens. Sri Lanka tut sich schwer, die geplante „Devolution“ der Macht in die Tat umzusetzen, in Bangladesch fehlt die mittlere Ebene; auf diese Fälle wird in einer späteren Phase des Projektes eingegangen werden.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Vor dem geschichtlichen Hintergrund des Verwaltungsaufbaus werden die Institutionen der Mikroebene vorgestellt und die Gründe für eine Finanzreform der dritten (untersten) Ebene dargelegt. Da die Gemeindefinanzreform in Pakistan noch nicht weit vorangekommen ist, sind die nächsten Abschnitte Indien gewidmet, und zwar der indischen Gesetzgebung folgend für Land und Stadt getrennt; es folgen der Versuch einer Gesamtschau und die Vorstellung Himachal Pradeshs als Fallstudie. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung ab. Um es nicht bei einer allgemeinen Betrachtung zu belassen, finden sich abschnittsweise gehäuft Zahlenangaben, die dem interessierten Leser eine eigene Wertung erlauben sollen.

⁶ Der Dank des Verfassers gilt vor allem Amaresh Bagchi, Om Prakash Mathur und Indira Rajarama in Indien sowie A.R. Kemal und Ashfaque H. Khan in Pakistan für ihre wertvollen Informationen und Anregungen.

⁷ Umso reizvoller wird es sein, als nächsten Schritt in kleineren bis mittelgroßen Orten, die die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden in Südasiens bilden, die Forschung vor Ort weiterzutreiben.

2 Der geschichtliche Hintergrund

Die politischen Führer und nationalistischen Unternehmer in Südasien sahen den Wiederaufbau der Wirtschaft⁸ – von der Kolonialmacht zerstört – als vordringliche, wenn nicht als zentrale Aufgabe für die Zeit nach der Unabhängigkeit an. Die Wirtschaftsplanung wurde immer detaillierter und nahm an Verbindlichkeit zu. Immer weitere Teile der Wirtschaft wurden „nationalisiert“, d.h. in die Hände der eigenen Staatsbürger und – mehr noch – in die eigenen staatlichen Hände überführt. Der Staat bzw. seine Regierungen und sein Verwaltungsapparat wurden immer wichtiger, es stellte sich nur die Frage, wer „der Staat“ oder „die Regierung“ eigentlich waren. Indien bildete keine administrative Einheit. Die verschiedenen Teile des Subkontinents waren zu verschiedenen Zeitpunkten in den Besitz der Ostindischen Kompagnie und der Krone gelangt und wurden auch ganz verschieden verwaltet. In den *settled districts* – rund zwei Drittel Indiens – hatten die Briten die Steuern festgesetzt (*to settle*). Die meisten Einnahmen stammten lange aus der Grundsteuer (*land revenue*). Hunderte von Fürstenstaaten (*princely states*), Stammesgebiete, Protektorate und „gepachtete Gebiete“ (*leased areas*) unterstanden dagegen nur einer nominellen britischen Oberhoheit. Einige der Fürstenstaaten erfreuten sich fast völliger Souveränität und hatten wie die Stammesgebiete ihre eigenen Steuer- und Abgabensysteme (häufig in Form von Arbeitspflichten), wenn überhaupt. Es gab dort nur wenig oder gar keine zentrale Kontrolle.

Binnen weniger Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit waren die Fürstenstaaten integriert,⁹ die *jagirdars*, d.h. die steuerbefreiten Lehnsherren, verloren ihre Privilegien. Im Jahr 1950 gab sich Indien seine Verfassung, die das Land zur Indischen Union machte, bestehend aus einer ständig steigenden Zahl von Staaten sowie einigen Unionsterritorien. In Pakistan dauerte es bis 1956, bis man sich auf die erste Verfassung einigen konnte. Die Islamische Republik wurde eine Föderation, das Verhältnis zwischen der Föderation und den Provinzen war aber von Anfang an kompliziert und erforderte ausführliche Regelungen in der Verfassung.¹⁰ In beiden Staaten wurden die Zuständigkeiten der Union und Föderation als der höheren Ebene und der Staaten und Provinzen als der niedrigeren Ebene detailliert festgelegt. In anderen föderierten Staaten hatten die Teilstaaten vor der Föderierung beträchtliche Freiheiten genossen (wie in den USA, im Deutschen Reich oder in Australien) und unabhängig mit der Zentrale verhandeln können. Die beiden neuen Dominions erbten jedoch ein zentralisiertes, auf die Bedürfnisse einer Kolonialmacht zugeschnittenes System.

⁸ Sen, Khagendra N. (1939), *Economic reconstruction of India*, Calcutta: The University of Calcutta.

⁹ Wenn auch nicht immer freiwillig: So zwangen Indien Hyderabad und Pakistan Kalat zum Beitritt; der Beitritt Kaschmirs und der Staaten im Nordosten Indiens ist noch heute umstritten. Die Fürsten behielten bis 1969 ihre Apanagen.

¹⁰ Khan, Hamid (2001), *Pakistan constitution*, Karachi: Oxford UP, p. 166.

Insgesamt erscheint die föderale Struktur in Indien weit gefestigter zu sein als in Pakistan, das von den endlosen Eingriffen seines straff zentral geführten Militärs geprägt ist.¹¹ Die Neuordnung der indischen Staaten war eines der ersten Anliegen des neuen Staates in den fünfziger Jahren; die Grenzen wurden entsprechend den Verbreitungsgebieten der Hauptsprachen gezogen. Pakistan zerbrach an der Unfähigkeit der Militärregierung, den Bürgern des östlichen „Flügels“, der Provinz Ostpakistan, das Gefühl der Gleichwertigkeit zu vermitteln. In (West-)Pakistan wurden zwar die alten Provinzen wieder hergestellt, konnten aber kaum Eigenleben entwickeln. Indien wie Pakistan erlebten in den siebziger Jahren eine Stärkung der zentralen Macht mit dem bedeutenden Unterschied, dass die Zeit der Notstandsregierung in Indien nur kurz war und zur Wahlniederlage der Regierung führte, während in Pakistan das Militär weiterhin – zur Zeit indirekt – das Land kontrolliert.

Neben der Verkündung des Staatsnotstandes oder gar des Kriegsrechtes und anderen direkten und indirekten Eingriffen des Militärs gibt es noch heute – als Erbe der Kolonialzeit – zwei Instrumente, die der Zentrale eine Kontrolle ihrer Staaten und Provinzen erlaubt: Geld und Macht. Die Bereitstellung finanzieller Mittel und die *president's* oder – wie sie auch genannt wird – *governor's rule* hat sich zu einer perfekten Kombination von Anreizen und Strafen für die Zentralregierung in ihren Beziehungen zu den Teilstaaten entwickelt. Die Gliedstaaten sind von der Zentrale, die nicht nur eine weitreichende Steuerhoheit innehat und die Verteilung der Steuern kontrolliert, sondern zudem ihr größter Gläubiger ist, finanziell abhängig. Vom Kapitalmarkt meist ausgeschlossen sind die Staaten und Provinzen bei finanziellen Schwierigkeiten auf die Zentrale angewiesen.¹² Die Zentralregierung kann ihre Kredite nach Gutdünken vergeben und die Schulden später erlassen. Der Gouverneur wird nicht wie der Chefminister vom Parlament des Unionsstaates (*state assembly*) oder der Provinz (*provincial assembly*) gewählt, sondern vom Präsidenten als sein Vertreter vor Ort eingesetzt. In Indien hat der Präsident vor allem repräsentative Aufgaben; so hat die jeweilige indische Regierung die Möglichkeit, das Parlament eines Staates aufzulösen, die Regierung abzusetzen und den Staat eine Zeit lang

¹¹ Khan, Muhammad Aslam (2001), „Comments. To: Muhammad Sabir: Dynamic consequences of the 1997 award: provincial social sector expenditures“, in: *The Pakistan Development Review*, 40 (Winter 2001) 4/II, pp. 983-984; *Report of the National Finance Commission 1990*, [Islamabad:] Government of Pakistan, National Finance Commission Secretariat, 1991; *Report of the National Finance Commission 1996*, [Islamabad:] Government of Pakistan, National Finance Commission Secretariat, 1996; Sabir, Muhammad (2001), „Dynamic consequences of the 1997 award: provincial social sector expenditures“, in: *The Pakistan Development Review*, 40 (Winter 2001) 4/II, pp. 967-982.

¹² „A State may not without the consent of the Government of India raise any loan if there is still outstanding any part of a loan which has been made to the State by the Government of India [...]“. Constitution of India, Art. 293 (3). Vgl. Reddy, Y.V. (2002), *Lectures on economic and financial sector reforms in India*, New Delhi: Oxford UP, pp. 193f.

durch ihren Gouverneur regieren zu lassen.¹³ Gesetzgebende Versammlungen (und damit auch Regierungen)¹⁴ wurden aus den verschiedensten Anlässen entlassen.¹⁵

Auf der Mikro- oder lokalen Ebene der Dörfer und Städte tat sich während der Kolonialzeit wenig. Entsprechend dem Vorrang der Einnahmenerzielung (*revenue*) und der Aufrechterhaltung der dazu erforderlichen Ruhe und Ordnung (*law and order*) für die Kolonialmacht wurde die örtliche Verwaltung (*local government*), oder besser: die Verwaltung der Ortsansässigen, den Eingeborenen (*natives*) überlassen. Die Provinzen wurden in Bezirke (*divisions*) mit einem Kommissar (*commissioner*) und diese in Distrikte mit einem Vizekommissar (*deputy commissioner* – DC) und/oder einem Steuereinnahmer (*collector*) an der Spitze unterteilt. Der Vizekommissar war üblicherweise ein junger (bis zuletzt meist britischer) Beamter des Indian Civil Service (ICS). Der elitäre ICS konnte sich die Begabtesten und Fähigsten („the young and the bright“) aus der großen Schar der Bewerber aussuchen. Nach ihrer Ausbildung an der Verwaltungshochschule (ursprünglich der Ostindischen Kompanie) traten sie einige Jahre später als Beigeordneter Vizekommissar (*additional deputy commissioner*) an, bevor ihnen die Verwaltung eines Distriktes übertragen wurde. Sie wurden fürstlich bezahlt und überall in Indien und in den verschiedensten Funktionen eingesetzt und wechselten zwischen den einzelnen Positionen in rascher Folge. Von der Ausbildung her waren sie Generalisten, soweit sie nicht zum Beispiel als Ingenieure oder Veterinäre eine Spezialausbildung genossen hatten und in gesonderten Diensten organisiert waren. Dies erleichterte die Verfolgung eines strikten Rotationssystems, durch das gleichermaßen der Korpsgeist gestärkt und die Entstehung korruptionsfördernder Klientele verhindert werden sollte. Meist stammten sie aus einer kleinen Gruppe englischer oder schottischer Familien; sie heirateten oft untereinander und bildeten so eine eigene Kaste. Gemessen an den Anforderungen einer zentral organisierten Kolonialverwaltung war das System effizient, jedoch weit weniger, als es galt, eine demokratisch gewählte Regierung zu repräsentieren und das Land und seine Wirtschaft zu entwickeln.

Unterhalb dieser Ebene griff die Kolonialmacht möglichst wenig und selten in die lokalen Affären ein. Die Distrikte waren aus administrativen, fiskalischen, polizeilichen oder technischen Gründen (Bewässerung, Veterinärwesen, Forstwirtschaft)

¹³ „If the President [...] is satisfied that a situation has arisen in which the government of the State cannot be carried on in accordance with the provisions of this Constitution the President may [...] assume to himself [...] the functions of the Government of the State [...]; declare that the powers of the Legislature of the State shall be exercisable by or under the authority of Parliament [or] make such [...] provisions as appear to the President to be necessary“. Constitution of India, Artikel 356 (1).

¹⁴ Die Regierungsmitglieder müssen Mitglieder des Parlaments sein oder binnen einer Frist ein Mandat erlangen; dies geschieht meist anlässlich der nächsten Nachwahl. Es gilt Mehrheitswahlrecht; die Abgeordneten haben Direktmandate; notfalls verzichten sie freiwillig auf ihr Mandat und ermöglichen einem Regierungsmitglied, sich bei der dann fälligen Nachwahl das erforderliche Mandat zu sichern.

¹⁵ Singh, D.K. (1988/1950): *V.N. Shukla's Constitution of India*, Seventh Edition, Lucknow: Eastern, p. 628.

weiter unterteilt, die Dorfvorsteher (*village headmen*) waren die Repräsentanten des Staates auf der untersten Ebene.

Der Aufbau des Staates in Pakistan ist ähnlich, nur dass der Präsident (im Augenblick wieder) wesentlich weitreichendere Rechte hat als sein indischer Amtskollege. Die anderen Staaten Südasiens haben keine derart föderalen Strukturen. Aber auch in Indien und vor allem in Pakistan sind die Staaten und Provinzen keineswegs so frei in ihren Entscheidungen, wie man es von einer „union of states“ (Art. 1 der indischen Verfassung) oder einer „federal republic“ (Art. 1 der pakistanischen Verfassung) erwarten würde.

3 Die Mikroebene¹⁶

Es gibt in Indien 0,6 Millionen Dörfer,¹⁷ in denen etwa 0,7 Milliarden Menschen leben, im Durchschnitt gut Tausend Einwohner. Ein Dorf ist oft nicht mehr als ein Weiler, bestehend aus einer Handvoll Hütten, und es ist deshalb eine Frage der Definition, was im Einzelnen als Dorf zu bezeichnen ist. Kleine Dörfer sind nicht notwendigerweise sozial homogen. Angehörige verschiedener Kasten (*jati*, *baradari*) heiraten in der Regel nicht untereinander, essen womöglich nicht zusammen, besuchen unterschiedliche Orte religiöser Verehrung, benutzen verschiedene Wege und unterschiedliche Wasserstellen. Kasten regeln meist auch ihre internen rechtlichen Angelegenheiten selbst. In technischer und materieller Hinsicht gab und gibt es häufig wenig, worin sich „Staat“, „Regierung“ oder „Verwaltung“ auf lokaler Ebene manifestieren würde: Oft gibt es nur einen schmalen Fußpfad, der als einziger Weg zum Dorf führt; es gibt keine öffentlichen Gebäude, noch nicht einmal eine Schule. An Stelle der fehlenden Grundbücher müssen oft die Steuerlisten als Eigentumsnachweis herhalten. Die einzige größere Infrastruktur dient der Bewässerung; sie wird aber meist von zentralen Fachabteilungen (*line departments*) der übergeordne-

¹⁶ An dieser Stelle ist ein Wort zur Begriffsbestimmung und zur Schwierigkeit, wenn nicht Unmöglichkeit, für die einschlägige Terminologie im Deutschen und im (indischen) Englischen passende Übersetzungen zu finden. Auf der untersten politischen und Verwaltungsebene sprechen wir von Städten und Gemeinden, wobei der Begriff „Gemeinde“ den der Städte auch mit einschließen kann. Unter „Gemeindeverwaltung“ verstehen wir deshalb im Allgemeinen jede unterste Verwaltungsebene der Gebietskörperschaften. Die Übersetzung von „Gemeinde“ mit „communal“ ist aber nicht zulässig, weil „communal“ im indischen Kontext die Religionsgemeinschaften, und hier vor allem die Anhänger des Hinduismus und des Islam, bezeichnet, ganz besonders in Kombinationen wie „communal riots“ oder „communal violence“. Der passendere englische Ausdruck wäre „local“, wobei „local“ aber zuweilen jede Ebene unter der nationalen betrifft, also auch die „mittlere“ Ebene der Staaten und (in Pakistan) Provinzen. Die Übersetzung von „local“ mit „lokal“ im Deutschen kann ebenfalls irreführend sein. Soweit sich keine eindeutigen Übersetzungen finden lassen, werden im Folgenden die Originalbezeichnungen (in Klammern) hinzugefügt werden.

¹⁷ Die Zahl der Dörfer wird für Indien seit Jahrzehnten mit 600.000 angegeben, für Bangladesch mit 60.000 und für Pakistan (Census 1981) mit mehr als 125.000.

ten Gebietskörperschaften oder halbstaatlichen Gesellschaften (*para-statal*s) betrieben. Soweit öffentliche Aufgaben wahrzunehmen sind, etwa die Unterbringung und Verköstigung durchreisender Beamter, werden diese von den Dorfnotablen wahrgenommen.

Dies mag erklären, warum die Verfassungen so wenige einschlägige Bestimmungen enthielten. Artikel 12 der indischen Verfassung – in Verbindung mit den Grundrechten – definiert, dass der Staat die Regierung und das Parlament Indiens, die gesetzgebenden Versammlungen jedes Teilstaates sowie alle lokalen und anderen Autoritäten innerhalb des Territoriums Indiens einschließt.¹⁸ In einem bekannten Verfassungskommentar ist dazu zu lesen: „Der Ausdruck „örtliche Behörden“ (*local authorities*) bezieht sich auf Behörden wie Stadtverwaltungen (*municipalities*), Distriktverwaltungen (*district boards*), Dorfräte (*panchayats*), Stadtentwicklungsgesellschaften (*improvement trusts*) und Bergämter (*mining settlement boards*) (Singh 1988/1950: 19). Im Übrigen überließ die indische Verwaltung die Gemeindeverwaltung (*local bodies*) den Unionsstaaten. Gemäß Artikel 246 (3) haben die gesetzgebenden Versammlungen (*legislature*) der Staaten die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für alle in der Verfassung aufgelisteten Angelegenheiten.¹⁹ Interessanterweise enthält die (aktuelle) pakistanische Verfassung keine vergleichbare Klausel;²⁰ es gibt dort eine Bundes- (*federal legislative list*) und eine konkurrierende (*concurrent legislative list*) Liste, aber keine Provinzliste; Gemeindeverwaltungen werden nicht erwähnt.

Seit der Neuordnung Indiens haben sich die indischen Staaten, vor allem diejenigen im Süden des Landes, emanzipiert. Mit allen Vorbehalten (Kaschmir, Nordosten) ließe sich feststellen, dass sich die Beziehungen der Staaten zur Zentrale in den letzten Jahrzehnten gebessert haben und heute mehr von politischen und wirtschaftlichen Teilfragen bestimmt werden. Anders in Pakistan, wo zum dritten Mal eine Militärregierung damit begonnen hat, die lokalen Institutionen zu stärken, wenn auch nicht ganz so wie unter Ayub Khan mit seinem System der indirekten Demokratie mit „Basisdemokratien“ (*basic democracies*) auf der Ebene der „Unionsräte“ (*union councils*), zu denen jeweils mehrere Dörfer zusammengeschlossen waren. Zia ul Haq begann sein System der gelenkten Demokratie ebenfalls mit Wahlen der Gemeinderäte (*local bodies*). Musharraf, der selbst ernannte „Hauptgeschäftsführer“ (*chief executive*) und Präsident, setzte auf der Ebene der Kreise (*tehsil*

¹⁸ „Definition. In this part [III. Fundamental Rights] [...] the state includes Parliament of India and the Legislature and Government of each of the States and all local and other authorities within the territory of India or under the control of the Government of India.“ Constitution of India, Artikel 12.

¹⁹ „Local government, that is to say, the constitution and powers of municipal corporations, improvement trusts, district boards, mining settlement authorities and other local authorities for the purpose of local self-government or village administration.“ Constitution of India, Seventh Schedule, List II („State List“), item 5.

²⁰ Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (1973), fourth schedule (article 70 (6)).

und *taluka*) and Distrikte (*zila*) an. Der Machtgewinn der lokalen Ebene ging stets zu Lasten der Provinzen.

Mit der Verabschiedung der 73. und 74. Verfassungsänderung haben die lokalen Institutionen in Indien zum ersten Mal Verfassungsrang; sieht man einmal von den erwähnten Klauseln ab. Sie schreiben den Staaten die Einsetzung von Finanzkommissionen (State Finance Commissions) vor, die Empfehlungen erarbeiten, wie Staatseinnahmen am besten zwischen der jeweiligen Staatsregierung und den Gemeinden aufzuteilen sind, ganz ähnlich wie die Nationale Finanzkommission seit Jahrzehnten die Vorschläge für die Aufteilung der Staatseinnahmen zwischen der Zentrale und den Staaten erarbeitet. Obwohl die Empfehlungen der Finanzkommissionen nicht bindend sind, folgen ihnen die Regierungen. Die Grundlagen finden sich in der Verfassung (Artikel 280).²¹ Die indischen Regierungen haben die Empfehlungen (*recommendations*) der Nationalen Finanzkommissionen weitgehend als Schiedssprüche anerkannt und in geltendes Recht als Finance Awards umgesetzt. Im Laufe der Jahrzehnte haben sich die Nationalen Finanzkommissionen zu etablierten Institutionen der indischen Finanzpolitik entwickelt. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich bei den Finanzkommissionen der Staaten ab.

Pakistan hat auch eine Nationale Finanzkommission, die ebenfalls in der Verfassung (Artikel 160 (1) der Verfassung von 1973) verankert ist; sie konnte aber nie den Stellenwert der Nationalen Finanzkommissionen wie in Indien erreichen; es gab und gibt auch Pläne in den Provinzen, Finanzkommissionen einzusetzen, die bisher aber nicht realisiert werden konnten.

Aber auch in Indien dürften Erwartungen, dass lokale Gremien ihre Bedeutung hätten steigern können, verfrüht sein. Indiens neuer Premierminister empfahl den versammelten Chefministern eine Beteiligung der gewählten Gremien an der finanziellen Macht.²² Wie die *Financial Times* schrieb, war es das erste Mal seit 16 Jahren, dass ein indischer Premierminister eine hochrangige Versammlung zum Thema des halb beendeten Panchayati-Raj-Programms abhielt (ebd.).

4 Gründe für eine Finanzreform auf der dritten Ebene

Grundsätzlich lässt sich die Frage stellen, warum es aus wirtschaftlicher Sicht überhaupt einer dritten Ebene staatlicher Finanzen bedarf.

Die Effizienz politischer Institutionen der staatlichen Verwaltung ist ebenso wie die privater Unternehmen nur bedingt eine Frage der Größe, weil es zum Beispiel

²¹ „The President shall cause every recommendation made by the Finance Commission under the provisions of this Constitution together with an explanatory memorandum as to the action taken thereof to be laid before each House of Parliament“ (article 281).

²² „India’s new prime minister just has told a gathering of chief ministers to focus on rural poverty and devolution of financial power to elected bodies“. Edward Luce: India’s prime minister set to focus on rural poverty and devolution of power, in: *Financial Times*, 30 June 2004, p. 8.

auch Kosten gibt, die mit steigender Größe ebenfalls wachsen. Wir haben es hier mit so genannten *diseconomies of scale*, d.h. sinkenden Skalenerträgen und steigenden Durchschnittskosten, zu tun. Während sich eine wirksame Landesverteidigung und die Geld- und Währungspolitik auf der höchsten politischen/administrativen Ebene am besten organisieren lassen, gilt dies etwa für städtische/dörfliche Infrastruktur (Ortsstraßen, öffentlicher Nahverkehr, Abfallwirtschaft) nicht. Organisation auf der untersten Ebene kann ohne Informationsverluste lokales Wissen (*local knowledge*) und lokale Netzwerke (*local networks*) nutzen. Es handelt sich hier um das Prinzip der Subsidiarität, dem zufolge alle Dinge auf der niedrigstmöglichen Ebene zu organisieren sind – angewandt in einem räumlichen Sinne (andere Umsetzungen sind denkbar und möglich). Daraus folgt, dass es einer dritten, unteren politischen und administrativen Ebene bedarf und diese mit entsprechenden Befugnissen und finanziellen Mitteln auszustatten ist. Im Gegensatz zu Europa hat lokale Selbstverwaltung aber kaum Tradition.

In Südasien können wir keine Entwicklung unabhängiger Stadtstaaten beobachten. Der größte Teil Indiens liegt fernab von den Küsten und nur wenige Flüsse erlauben einen ganzjährigen Wassertransport. Damit waren die wirtschaftlichen und strategischen Voraussetzungen städtischer Unabhängigkeit weit geringer; die zentrale Macht suchte auch nicht im europäischen Maße ihre Herrschaft durch Bündnisse mit den Städten gegenüber ihren Fürsten zu sichern. Die Städte waren vor allem Residenzen der Fürsten, dominiert von Palästen und Tempeln und weniger von Kaufleuten und Handwerkern. Dabei spielte die Kastenordnung sicher eine wichtige Rolle, auch wenn die Fürsten oft und lange Muslime waren.²³ Handels- und Hafenzentren, die sich einiger Unabhängigkeit erfreuten, gab es allenfalls in den lange zurückliegenden Zeiten vor Beginn der muslimischen Herrschaft. Hierüber ist weit weniger bekannt als über die Geschichte europäischer Stadtstaaten. Im Gegensatz zu Europa konnte sich aus dem Handwerkertum auch kein selbstbewusstes Bürgertum entwickeln, weil es an einer vergleichbaren Zunftordnung fehlte. In dem Maße wie Händler und Handwerker Europas seit dem ausgehenden achtzehnten Jahrhundert technische und organisatorische Innovationen nutzten und die Warenproduktion und -verteilung revolutionierten und somit den Beginn der Industrialisierung einläuteten, forderten sie auch vermehrte Mitspracherechte ein. Zur selben Zeit geriet der größte Teil Indiens unter koloniale Herrschaft, die in ihrer Besetzung eine Quelle des Reichtums durch die Erhebung von Steuern und Abgaben und einen geschützten Markt sah, auf dem sie als Monopolist sowohl bei der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohstoffen als auch beim Angebot industrieller Produkte auftreten

²³ Der Frage, inwieweit die Muslime Indiens die Kastenordnung beachten, kann hier nicht nachgegangen werden. Den eigenen Eindrücken des Autors zufolge ist sie in den einzelnen Lebensbereichen unterschiedlich ausgeprägt: Muslime mögen mit anderen Muslimen zusammen beten und auch mit Nicht-Muslimen zusammen essen, werden aber die Wahl von Heiratspartnern für ihre Kinder auf die Angehörigen ihrer – wie eng auch immer definierten – eigenen Gruppe (*biraderi*) beschränken.

konnte.²⁴ Als Folge gingen Industrialisierung und Urbanisierung in Indien erst einmal zurück;²⁵ erst nachdem die Krone Indien nach dem Aufstand von 1857 als Konkursmasse von der Ostindischen Kompagnie übernommen und politisch stabilisiert hatte, können wir sowohl eine bescheidene Industrialisierung als auch die Emanzipation eines langsam selbstsicherer auftretenden städtischen Bürgertums beobachten.

Nachdem die Industrialisierung Europas begonnen hatte, waren die Kolonialherren nicht mehr am Import von Manufakturwaren, d.h. vor allem handgefertigter Textilwaren, interessiert. Für Indien bedeutete dies eine Phase der Deindustrialisierung und Deurbanisierung. Es konnte sich nur wenig Industrie – meist von Europäern kontrolliert – entwickeln, etwa die einfache Verarbeitung land- und forstwirtschaftlicher Produkte, vor allem wenn sich Volumen und Gewicht und damit die Transportkosten der Handelswaren reduzieren ließen. Bezeichnenderweise standen am Anfang städtischer Selbstverwaltung ebenfalls oft Europäer, die sich in Indien niedergelassen hatten, wie A.O. Hume, später einer der Mitbegründer des Indischen Nationalkongresses, in Shimla.²⁶ Unter dem Vizekönig Lord Rippon (1880-84) wurden die *local governments*, insbesondere die *municipalities*, per Gesetz eingeführt, auf dem Lande die *district boards*, aber nichts auf der Dorfebene.²⁷ Die Garnisonen (*cantonments*) unterstehen bis heute der Militärverwaltung und führen in vielerlei Hinsicht ein Eigenleben.²⁸

Im Gegensatz zu den Städten hatten die Kolonialherren kein Interesse an einer Stärkung lokaler Selbstverwaltung auf dem Lande. Stattdessen stärkten sie feudale Strukturen, wenn sie sie nicht sogar einführten, indem sie – wie im Falle der „ständigen Grundsteuerveranlagung“ (*permanent settlement*) in Bengalen (1793) die Steu-

²⁴ Die Tatsache, dass Indien zur Kolonialzeit besser in den Weltmarkt integriert war als in den ersten Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit, gilt mit der Einschränkung, dass es die Kolonialmacht war, die den Umfang der Konkurrenz durch dritte Staaten (z.B. Deutschland) bestimmten konnte.

²⁵ Die Verweigerung der Einführung eines „Erziehungszolls“ auf importierte Industriewaren kann als ein einfaches Mittel zur Verhinderung einer industriellen Entwicklung Indiens angesehen werden. Rothermund, Dietmar (1989), *An economic history of India*, New Delhi: Manohar (London: Croom Helm, 1988), pp. 50-51.

²⁶ Hume gehörte dem ersten gewählten Stadtrat Shimlas (1883) an. Cf. Kanwar, Pamela (1990), *Imperial Simla: the political culture of the Raj*, Delhi: Oxford UP, p. 112. Im Jahr 1989 war ich zur gleichen Zeit wie der kanadische Historiker Edward Moulton, der Humes Nachlass bearbeitete, in Shimla. Humes kommunalpolitischen Aktivitäten, die wir diskutierten, blieben in seinem Buch unerwähnt: Wedderburn, Sir William (2002), *Allan Octavian Hume „Father of the Indian National Congress“ 1829-1912. A biography*, edited by Edward C. Moulton, New Delhi: Oxford UP.

²⁷ Für diesen Hinweis bin ich Herrn Professor Dietmar Rothermund dankbar. Vgl. auch Hugh Tinker, op cit., pp. 43ff.

²⁸ Dies gilt vor allem für Pakistan und Bangladesch. Die bisher kaum untersuchten wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte wären einer intensiveren wissenschaftlichen Bearbeitung wert.

ereinnnehmer (*zamindar*) zu Grundbesitzern machten. Die so entstehenden Güter (*zamindari*) waren von beträchtlicher Größe und umfassten ganze Landstriche und viele Dörfer. Der *zamindar* erfreute sich vieler Rechte über den Bodenbesitz hinaus: Er war ein Feudalherr, der seine Pächter nahezu in einem Zustand der Leibeigenschaft hielt; dies ist – zuweilen in kaum abgeschwächter Form – in Teilen des Subkontinents auch heute noch immer der Fall.

Diese Zustände änderten sich nach der Erlangung der Unabhängigkeit erst langsam, nicht zuletzt aus politischen Gründen, weil die neuen zentralen Regierungen in Indien und Pakistan auf breite Unterstützung der Landbesitzer, der damals wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Kraft im Lande, angewiesen waren, um die nationale Einheit herzustellen und abzusichern,²⁹ nachdem sich die Kolonialmacht einseitig aus ihren Verträgen verabschiedet hatte (Government of India Act, 1947). Durch die Verfassung waren sowohl Landwirtschaft als auch lokale Verwaltung Sache der Unionsstaaten geworden. Erst im Zuge einer allmählichen Entföderalisierung (siehe oben) hat sich die Zentralregierung (wie auch in Pakistan) der Organisation der lokalen Selbstverwaltung wieder zugewandt. Im folgenden Abschnitt sollen deren finanzielle Aspekte beleuchtet werden.

5 Gemeindefinanzen in Indien

5.1 Landgemeinden

Indira Rajaraman hat die Wirkung der 73. Verfassungsänderung auf die finanzielle Situation der Landgemeinden untersucht³⁰ und dabei herausgefunden, dass im Jahr 1990/91 im indischen Durchschnitt 4,53 Rupien pro Kopf der Bevölkerung der Dörfer (*gram panchayat*)³¹ und 5,24 Rupien für die untersten drei (ländlichen) Ebenen insgesamt³² zur Verfügung standen; sieben Jahre später waren es 8,57 Rupien bzw. 10,17 Rupien (Rajaraman 2003: 31), das kostet etwa eine Cola. Die Einkommen der Gemeinden hatten sich also in sieben Jahren verdoppelt, allerdings nur nominal; real – d.h. korrigiert um die Inflationsrate – blieben sie etwa gleich hoch. Die absolute Höhe der Einnahmen war alles andere als beeindruckend: Bei einer Bevölkerung von einer Milliarde und einem Anteil der ländlichen Bevölkerung von 70 v.H. stan-

²⁹ Es gab allein an die 600 Fürstenstaaten höchst unterschiedlicher Größe und (ethnischer, linguistischer, religiöser, politischer, sozialer und wirtschaftlicher) Struktur.

³⁰ Rajaraman, Indira (2003), *A fiscal domain for panchayats*, New Delhi: Oxford UP.

³¹ *Panchayat* (Hindi, von *panch*, fünf), ein Komitee oder Schiedsgericht, das aus fünf Personen besteht. Der Begriff wird im weitesten Sinne verwendet ungeachtet der Zahl der Personen und kann alle Ältesten einer Kaste bezeichnen. Nach: Whitworth, George Clifford (1981 reprinted (1842)), *An Anglo-Indian dictionary. A glossary of Indian terms used in English ...*, Lahore: Sang-e-Meel.

³² Es gab im Jahre 2000 247.033 Landgemeinden (*rural local bodies*): 240.588 *gram panchayats* auf der Dorfebene, 5.930 *taluk panchayats* auf der mittleren oder Blockebene und 525 *zila panchayats* auf der Distriktsebene. Rajaraman 2003: 14-15.

den im Jahre 1997/98 für alle lokalen Verwaltungen insgesamt nur etwas mehr als 7 Mrd. Rupien zur Verfügung, ganze 0,14 v.H. der Einnahmen von Zentralregierung und Unionsstaaten;³³ es dürften heute nicht mehr sein. Indira Rajaraman schreibt deshalb, dass die *panchayats* ohne eigene Einnahmen Geldverteilungsstellen geblieben sind, anstatt sich zu Einrichtungen der Selbstverwaltung zu entwickeln.³⁴

5.2 Städte

Die Städte finanzieren sich typischerweise mit einer Mischung von Steuern, meist auf Immobilien, Gebühren für den Verkauf von Infrastrukturleistungen, Lizenzgebühren für die Gewährung der Erlaubnis verschiedenster Aktivitäten und zahlreichen Strafen, Renten und Zinsen. Sie sind zudem auf Finanzaufweisungen (*intergovernmental transfers*) angewiesen, um die Ausgaben ihres ordentlichen Haushalts (*revenue account expenditures*) decken zu können. Die Verwaltungen großer Städte sind unter bestimmten Beschränkungen ermächtigt, auf den Kapitalmarkt zu gehen und Kapital zum Zwecke der Erweiterung und Verbesserung der städtischen Infrastruktur aufzunehmen.³⁵ Die Hauptquelle eigenen Einkommens der Stadtverwaltungen (*city governments*) sind die Steuern auf Haus- und Grundbesitz; *octroi* wird nur noch in einigen wenigen Unionsstaaten erhoben;³⁶ dort, wo man sie abgeschafft hat, wurde sie aber zuweilen durch eine fiskalisch ähnliche *entry tax* ersetzt. Weniger wichtig sind die „kleineren“ (*minor*) Steuern wie auf Reklame, nichtmotorisierte Fahrzeuge und Ähnliches, Gebühren (*charges* und *fees*), Strafen, Renten und Zinsen (Mathur 2003: 12). Om Prakash Mathur, der wohl beste Kenner der Materie, schreibt dazu, dass die Rolle der Stadtverwaltungen von Staat zu Staat variiert, ihre Finanzierung aber fast durchweg und mit wenigen Ausnahmen nur eine schwache Bindung an die jeweiligen öffentlichen Finanzen aufweist (Mathur 2003: 13). Ihm zufolge erheben die Städte Beträge in Höhe von 0,5 bis knapp 2 v.H. des BIP der Staaten oder nahezu 7 bis 8 v.H. des gesamten Steueraufkommens der Staatsregierungen oder etwa 2,5 v.H. des Aufkommens der Steuern der Zentralregierung.³⁷

Im Durchschnitt geben die Stadtverwaltungen 600 bis 700 Rupien pro Kopf ihrer Bevölkerung im Jahr aus. Dies wären

³³ 4.855 Mrd. Rupien. Revidierte Ergebnisse 1997/98. *Statistical Outline of India 1998-99*, Mumbai: Tata Services, 1999, p. 187.

³⁴ „Without a defined fiscal domain, panchayats will remain [...] mere expenditure agencies rather than units of self government.“ Rajaraman 2003: 160.

³⁵ Mathur, Om Prakash (2003), „Local government finance and competitive efficiency in India“, paper presented at the NIPFP seminar on Federalism in a globalising world, August 5-6, 2003, New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy, p. 11 (mimeo).

³⁶ Eine Abgabe (*levy*) auf die Einfuhr von Gütern ins Stadtgebiet zum Zwecke des Konsums oder Verkaufs. Dietmar Rothermund bezeichnet die *octroi* gerne als die „mittelalterlichste aller Steuern“.

³⁷ Tatsächlich dürfte der Anteil der Unionsstaaten an allen (laufenden) Staatseinnahmen etwas größer sein als ein Viertel.

- etwa 200 Mrd. Rupien (bei 1 Mrd. Inder und einem Anteil von 30 v.H. städtischer Bevölkerung) oder
- 1 v.H. des BIP (bei 20.000 Rupien pro Kopf) oder
- 5 v.H. aller Staatseinnahmen (bei einem Anteil der konsolidierten Einnahmen der Zentral- und Staatsregierungen – ausschließlich Kreditaufnahme – in Höhe von etwa 20 v.H. des BIP) oder
- etwa 20 v.H. der (laufenden) Einnahmen der Staaten.

Eine Ausgabe von 600 bis 700 Rupien pro Kopf der städtischen Bevölkerung im Jahr für die Bereitstellung städtischer Leistungen reicht aber keineswegs aus und liegt nach Mathur um 70 v.H. niedriger als die eher zurückhaltenden Ausgabennormen für städtische Infrastruktur und Dienstleistungen. Der Grad der Minderausgaben schreckt neue Investitionen ab und reicht noch nicht einmal aus, um die für ein Wachstum von 7 bis 8 v.H., wie es von der Regierung angestrebt wird, erforderlichen Investitionen anzuziehen (Mathur 2003: 13). Darüber hinaus ist zu bedenken, dass das BIP pro Kopf in den Städten höher ist als auf dem Lande und hier auch ein höheres Wachstum angestrebt wird.³⁸

Von Staat zu Staat wurden sehr unterschiedliche Verteilungen empfohlen, die noch genauer zu untersuchen sind. Die auf den ersten Blick so generöse Zuweisung von bis zu 40 v.H. der Einnahmen der Staaten auf die Gemeinden bedeutet in der Praxis nur wenig, wenn die Verteilung bloß durch eine andere Abteilung der Staatsregierung geschieht.

5.3 Gemeindefinanzen Indien insgesamt betrachtet

Verglichen mit den rund 200 Mrd. Rupien, die die Städte ausgeben können, nehmen sich die 7 Mrd. Rupien der Landgemeinden für ihre mehr als doppelt so große Bevölkerung bescheiden aus. Aber trotzdem können Städte und Gemeinden (alle untersten Verwaltungsebenen) mehr ausgeben, als man anzunehmen geneigt ist. Es ist in jedem Fall aber weitaus weniger als in Europa. Zum Vergleich: Städte und Gemeinden haben in Deutschland einen Anteil von 12 v.H. an den Steuereinnahmen und von 24 v.H. an den Ausgaben der Gebietskörperschaften.³⁹

Bei den indischen Zahlen ist zu beachten, dass auf allen Ebenen große Teile der Ausgaben durch Kreditaufnahme finanziert werden und Staatsausgaben die (laufen-

³⁸ Solche Statistiken scheinen zu fehlen.

³⁹ Erhebliche Teile der Ausgaben werden durch Finanzzuweisungen, meist der Länder, finanziert; die Nettokreditaufnahme der Gemeinden spielt keine große Rolle, 2002 hatten die Gemeinden einen Anteil von 11,8 v.H. an den 439 Mrd. € Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften. An den wesentlich höheren Ausgaben der Gebietskörperschaften in Höhe von 609 Mrd. € hatten die Gemeinden einen Anteil von 148 Mrd. € oder 24,3 v.H. An der Nettokreditaufnahme von insgesamt 45,5 Mrd. € waren sie mit nur 0,9 Mrd. € beteiligt. *Deutschland in Zahlen 2003*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft, pp. 67-73.

den) Einnahmen weit übersteigen; Steuereinnahmen decken die Staatsausgaben nur etwa zur Hälfte. Auffällig ist, dass die Städte siebzigmals so viel für jeden ihrer Bürger ausgeben können wie die Landgemeinden. Einige Staaten haben große Anstrengungen unternommen, diese Lücke zu schließen. Es wäre geradezu eine Revolution, wenn die Ausgaben für die Landbevölkerung denjenigen für die Städter auch nur nahe kämen. Dies zu erreichen dürfte allein schon deshalb ein schwieriger Prozess sein, weil die Städte auf eine lange Tradition, ihre finanziellen Angelegenheiten selbst zu regeln, zurückblicken können. Die Stärkung ländlicher Institutionen könnte helfen, der Landflucht entgegenzuwirken, weil die ungelösten sozialen Probleme des ländlichen Raumes sonst in den Städten gelöst werden müssen – und zwar zu weit höheren Kosten.

Es dürfte schwierig, wenn nicht unmöglich sein festzustellen, wie viel der öffentlichen Ausgaben insgesamt auf die ländlichen und wie viel auf die städtischen Gebiete entfällt, und zwar weniger aus statistischen als aus methodischen Gründen, wie sich an Hand des Beispiels einer Straße zeigen lässt, die zwei Städte miteinander verbindet und zugleich das auf dem Wege liegende Landgebiet erschließt. Zu beachten ist auch, dass Verteilungskämpfe sowohl die Stellung der ländlichen als auch der städtischen Gebietskörperschaften gegenüber der Union und den Staaten schwächen würden.

Die eingangs aufgeführte zweite Leitfrage beantwortet sich angesichts der geringen finanziellen Ausstattung vor allem der Landgemeinden fast von selbst: Nur in den Städten können öffentliche Dienstleistungen, wie wir sie in Mitteleuropa für selbstverständlich halten, wenigstens teilweise lokal angeboten werden, d.h. Straßenbeleuchtung, Wasserversorgung, Bau und Unterhalt von Ortsstraßen oder öffentlicher Personennahverkehr; das Gros der Leistungen wird von überörtlichen Körperschaften, d.h. den Unionsstaaten oder der Zentrale, angeboten – wenn überhaupt. Die Regelungen sind von Staat zu Staat und Stadt zu Stadt unterschiedlich und können vielleicht an anderer Stelle ausführlicher vorgestellt werden.

6 Himachal Pradesh, eine Fallstudie

In vielleicht keinem anderen Staat Indiens hat sich die Verfolgung des Subsidiaritätsprinzips so segensreich ausgewirkt, wie in Himachal Pradesh, das deshalb kurz vorgestellt werden soll. Himachal Pradesh, im westlichen Himalaja gelegen und einer der kleineren Staaten der indischen Union, ist von der Fläche und der Zahl der Einwohner mit der Schweiz vergleichbar. Der Staat ist unter Sozialwissenschaftlern bekannt geworden, weil er von allen indischen Staaten den geringsten Anteil städtischer Bevölkerung hat und am wenigsten industrialisiert, aber dennoch keineswegs rückständig und unterentwickelt ist und mit die besten Sozialindikatoren aller indischen Staaten vorweisen kann.⁴⁰ Der Staat besteht in seiner heutigen Form erst seit

⁴⁰ Zingel, Wolfgang-Peter und J.P. Bhati (2001), „Himachal Pradesh: Transformation eines indischen Himalayastaates“, in: Draguhn, Werner (Hrsg.): *Indien 2001*, Hamburg: Institut für Asienkunde, pp. 353-378.

1965. Der Entwicklungsstand der einzelnen Teilgebiete, insbesondere der Fürstentstaaten, war höchst unterschiedlich. Shimla, die einstige Sommerresidenz der Vizekönige, genoss eine privilegierte Stellung; die von der Kolonialverwaltung direkt verwalteten Gebiete und später die der Zentralregierung direkt unterstehenden Gebiete waren besser erschlossen als der Rest des heutigen Himachal Pradesh. Die strategische Lage an der Grenze zu China und Kaschmir führte zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Ähnlich wie im Vorzeigestaat Kerala, der ja auch aus völlig unterschiedlich entwickelten Teilen nach der Unabhängigkeit gebildet wurde, sah sich die Regierung Himachals vor die Aufgabe gestellt, die Lebensverhältnisse seiner Bürger in den weniger entwickelten Gebieten denen der besser entwickelten Gebiete anzugleichen. Ebenfalls ähnlich wie in Kerala spielen Transfereinkommen eine ganz wichtige Rolle, nur dass dies im Falle Himachals eine lange Tradition hat. Die Bewohner des westlichen Himalaja sind im Dienstleistungsbereich der Ebene, ganz besonders in New Delhi, tätig, zum Beispiel in privaten Haushalten und vor allem in der Armee. Der Umfang dieser Transfers ist aber nicht direkt zu ermitteln, da die wenigsten geneigt sind, ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse offen zu legen. Indirekte Methoden (etwa durch Auswertung der Bankunterlagen und des Ausgabeverhaltens) sind viel versprechender, wurden aber nach Wissen des Verfassers bisher nicht systematisch genutzt.⁴¹ Öffentliche Transfers sind nur zum Teil dokumentiert; es fehlen vor allem öffentlich zugängliche Angaben über die Höhe der Ausgaben des Militärs für Einrichtungen und Personal (einschließlich Pensionszahlungen). Eine weitere Erklärung des Erfolges dieses Staates wäre aber auch die Tatsache, dass er seine Geschichte ganz im Sinne von Devolution und Subsidiarität selbst bestimmen konnte. Im benachbarten Uttaranchal diente Himachal der inzwischen erfolgreichen Autonomiebewegung als Vorbild.

Himachal setzte seine erste Finanzkommission für die Jahre 1996 bis 2001 im Jahr 1994 ein. Sie präsentierte ihren Bericht im November 1996.⁴² Er wurde der Gesetzgebenden Versammlung Himachals im April 1997 vorgelegt und ohne Änderungen angenommen.⁴³ Der zweite Bericht deckt den Zeitraum von 2002/03 bis 2006/07 ab und wurde im Dezember 2002 abgeschlossen.⁴⁴

Ein erster Blick zeigt, dass sich die Ergebnisse mit den Berichten von Rajaraman und Mathur decken. Es gibt in Himachal zwölf Distrikte (*districts*), 75 Gemeindeverbände (*panchayats samities*), 3.037 Samtgemeinden (*panchayats*) und

⁴¹ Der Autor besucht Himachal seit 1987 regelmäßig; 1989 unterrichtete er ein Semester lang Finanzwissenschaft an der Himachal Pradesh University in Shimla. Ehemalige Studenten, die heute Bankmanager sind, bestätigten seinen Eindruck.

⁴² *Report of the Himachal Pradesh State Finance Commission*, November, 1996, Shimla: State Finance Commission, Himachal Pradesh [1997].

⁴³ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, Shimla: 2nd State Finance Commission, Himachal Pradesh, 2002, part I, p.1.

⁴⁴ Der Bericht der zweiten Kommission ist undatiert und weist als Druckdatum den 13.12.2002 aus.

19.521 Steuerdörfer (*revenue villages*).⁴⁵ Nicht alle Samtgemeinden (*panchayats*) lieferten die von der Kommission gewünschten notwendigen Informationen, sie wurden mit Angaben der zuständigen Behörde, des Panchayati Raj Department, ergänzt.⁴⁶ Im Jahre 2002/03 wurden laufende (*revenue*) Einnahmen in Höhe von 79,4 Mio. Rupien gleich 14 Rupien pro Kopf der 5,5 Mio. Menschen ländlicher Bevölkerung erwartet. Von diesen 79,4 Mio. Rupien wurden 16,2 Mio. Rupien an Alkoholsteuer (*liquor cess*), 13,1 Mio. Rupien an Gebäudesteuer (*house tax*), 1,7 Mio. Rupien an Grundsteuer (*land tax*) und 27,2 Mio. Rupien an Lizenzgebühren (*royalties*), davon 19,8 Mio. Rupien für Forstnebenprodukte (*minor forest products*) und 7,5 Mio. Rupien für Bergbauprodukte (*minerals*), erwartet.⁴⁷

Die (laufenden) Einnahmen in Höhe von 79,4 Mio. Rupien machen wenig mehr als ein Drittel der Gesamteinnahmen von 268,2 Mio. Rupien aus. Die anderen sind Zuschüsse auf Grundlage der Empfehlungen der 11. Nationalen Finanzkommission (*EFC grants*), Mittel verschiedener zentraler Programme (CSS, JGSY, SJGRY),⁴⁸ Transferzahlungen des Anreizfonds (*incentive fund*) und einmalige Zuschüsse für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden (*gram panchayats*).⁴⁹ Die gesamten Ausgaben sind höher, nämlich 413,4 Mio. Rupien (2002/03). Die laufenden Einnahmen decken demnach nur ein Fünftel der Ausgaben der ländlichen Gemeinden und Gemeindeverbände (*rural local bodies*) in Himachal.

Es gibt 48 mittelgroße und kleine Städte (*municipalities*) in Himachal: 20 *municipal councils* und 28 *nagar panchayats*. Die einzige Großstadt Shimla (früher: Simla) wird von einer *municipal corporation* verwaltet. Mit ihren (1991) 110.360 Einwohnern⁵⁰ ist Shimla im Vergleich zu den Hauptstädten der anderen indischen Staaten eher klein, beherbergt aber als Touristenziel während der Hauptsaison des Vormonsuns ein Mehrfaches an Menschen. Für 2002/03 erwartete Shimlas Stadtverwaltung laufende Einnahmen in Höhe von 115,2 Mio. Rupien, die 20 *municipal councils* 1,1524 Mrd. Rupien und die 28 *nagar panchayats* 43,1 Mio. Rupien. Die 49 Städte erhielten damit insgesamt 3,0233 Mrd. Rupien⁵¹ von ihrer rund einer halben Million Bürger.⁵² Im Durchschnitt 1.090 Rupien im Falle der *municipal*

⁴⁵ Eigene Übersetzungen der indischen Begriffe, sie werden sonst gerne zusammenfassend mit „Dorf“ übersetzt.

⁴⁶ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, part II, p. 21.

⁴⁷ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, part II, p. 35.

⁴⁸ CSS: Central Small Savings; JGSY: Jawahar Gram Samidhi Yojana, ein Beschäftigungsprogramm zum Ausbau der ländlichen Infrastruktur; SJGRY: Swama Jayanti Gramin Rojgar Yoana (verschiedene Schreibweisen), ein ländliches Beschäftigungsprogramm.

⁴⁹ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, part II, p.37.

⁵⁰ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, part II, p. 43.

⁵¹ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, part I, p. 20.

⁵² 2001: 594.861 Einwohner. Cf. R. L. Bisotra: *Census of India 2001. Provision Population Totals*, Series-3: *Himachal Pradesh*, Paper 3 of 2001, Shimla: Director of Census Operations. 2002. Vgl. auch: Zingel, Wolfgang-Peter (2003): „Problems of Urbanisation in Hilly Region: Case study in Himachal Pradesh“, paper read at the Seminar on Strategies

corporation Shimla und 356 Rupien im Falle der *municipal councils* und *nagar panchayats*.⁵³ Zusätzlich zu den (erwarteten laufenden) Einnahmen der Städte in Höhe von 3,023 Mrd. Rupien kamen 2,328 Mrd. Rupien Zuschüsse; insgesamt standen ihnen 5,351 Mrd. Rupien zu Verfügung. Bei Ausgaben in Höhe von 8,660 Mrd. Rupien bedeutete dies eine Deckungslücke in Höhe von 3,309 Mrd. Rupien oder 38 v.H.⁵⁴ Solange die Städte ihre Ausgaben nur zu wenig mehr als einem Drittel selbst decken können, sind sie noch weit von finanzieller Unabhängigkeit entfernt. Die Regierung von Himachal Pradesh fordert stattdessen erst einmal einen höheren Anteil der Unionsstaaten am Consolidated Fund.⁵⁵

7 Zusammenfassende Ergebnisse

Die eingangs gestellten drei Fragen lassen sich nach einer ersten Untersuchung des zur Verfügung stehenden Materials wie folgt beantworten:

Die Frage (a) war, was Gemeindevselbstverwaltung in den Ländern Südasiens insbesondere in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht bedeutet. Die Antwort lautet, dass die 73. und 74. Verfassungsänderung in Indien die Gemeindevselbstverwaltung erstmals verfassungsmäßig verankert haben. Die getrennten Regelungen für die ländlichen und städtischen Gebietskörperschaften der untersten Ebene sind historisch bedingt; sie können wenigstens zum Teil damit erklärt werden, dass die Kolonialverwaltung und die ausländischen Händler und Unternehmer nur ein Interesse an der lokalen Selbstverwaltung in den Städten hatten. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Land- und Stadtgemeinden sind deshalb sehr unterschiedlich entwickelt. Ihre Haushalte machen zusammen nur etwa fünf Prozent aller Staatseinnahmen aus. Den Städten steht für ihre Bürger ein Vielfaches von dem, was die Landgemeinden für ihre Bürger ausgeben können, zur Verfügung. Die Finanzkommissionen der Staaten wurden eingesetzt, um Formeln dafür auszuarbeiten, wie die öffentlichen Mittel auf Staaten und Gemeinden einerseits und zwischen den einzelnen Gemeinden andererseits verteilt werden sollen. Die kurze Fallstudie Himachal Pradeshs zeigt, dass die Gemeinden, zumal auf dem Lande, nach wie vor über höchst begrenzte Mittel verfügen und diese nur zum kleineren Teil aus eigenen Einnahmen stammen.

In Pakistan sind die föderalen Strukturen als Ergebnis jahrzehntelanger intensiver Einmischung des Militärs in die politische Willensbildung und staatliche Verwaltung – direkt und indirekt – ungleich schwächer entwickelt als in Indien, wie sich

for Sustainable Livelihood System Development in Himalayan Region, Himachal Pradesh University, Shimla (India), March 24, 2003.

⁵³ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, part I, p. 19.

⁵⁴ *Report of the Himachal Pradesh 2nd State Finance Commission*, part I, p.41.

⁵⁵ Der Consolidated Fund umfasst diejenigen Mittel, die zwischen der Zentrale und den Staaten gemäß den Empfehlungen der – aktuell 12. – National Finance Commission aufgeteilt werden. Cf. *Memorandum submitted by the Government of Himachal Pradesh to the 12th Finance Commission*, [Shimla, ca. 2005].

gerade wieder beim Streit über die Beteiligung der Provinzen an den öffentlichen Finanzen (*Sixth National Finance Award, 2004*) gezeigt hat. Bis jetzt gibt es keine Finanzkommissionen der Provinzen. Alle Militärregierungen bevorzugten eine Stärkung lokaler Selbstverwaltungseinrichtungen nach Art der „Basisdemokratien“ auf einer etwas höheren Ebene als in Indien und zu Lasten der Provinzen.

Frage (b) war, wie Dienstleistungen, die in Deutschland üblicherweise von den Gemeinden angeboten werden, in Südasien organisiert und finanziert werden. Nach der ersten Sichtung der Berichte der ersten Finanzkommissionen der Staaten Indiens zeigt sich die Breite der unterschiedlichen Regelungen. Dienste wie die Energie- und Wasserversorgung und der öffentliche Nahverkehr werden von überörtlichen staatlichen oder halbstaatlichen Einrichtungen angeboten. Im Zuge der Privatisierungsdiskussion ist nicht zu erwarten, dass Gemeinden sich hier stärker engagieren werden.

Frage (c) war schließlich, inwieweit die Gemeinden eine größere Rolle im Entwicklungsprozess der Region spielen können. Angesichts der höchst begrenzten Rolle, die sie in Südasien vorerst spielen, und hier ganz besonders auf dem Lande, fällt es nicht schwer, sich die vielen Möglichkeiten auszumalen, wie sie tätig werden könnten. Dazu gehört vor allem, dass die Gemeinden nicht länger eher Geldverteilungsagenturen als Einrichtungen der Selbstverwaltung sind. Sie müssen die notwendigen finanziellen Mittel selbst aufbringen und über ihre Verwendung demokratisch entscheiden.

Nachschrift

Wie eingangs erwähnt wurde, findet das Thema Gemeindefinanzen erst in letzter Zeit mehr Beachtung. Das Material ist sehr dispers und schwer zugänglich; Verallgemeinerungen sind nur unter größten Vorbehalten zulässig. Welche Einrichtungen als Gemeinden und Gemeindeverwaltungen anzusehen sind, welche Leistungen sie erbringen oder erbringen sollten und wie sie letztlich finanziert werden (Stichwort: Schuldenerlass) ist ein weites Feld für die Forschung. Nachdem Indien die rechtlichen Voraussetzungen für eine Stärkung der lokalen Selbstverwaltungsorgane geschaffen hat, stehen Regelungen in Pakistan, aber auch in Sri Lanka und Bangladesch an.

Günter Schucher
Christian Wagner (Hrsg.)

Indien 2005
Politik
Wirtschaft
Gesellschaft

Redaktioneller Beirat:
Prof. Dr. Michael von Hauff
Prof. Dr. Dietmar Rothermund

Beiträge von:

Beate Bergé	Oliver Lamprecht
Joachim Betz	Peter Lehr
Dirk Bronger	Nadja-Christina Schneider
Jona Aravind Dohrmann	Bianca Stachoske
Ole Frahm	Johannes Wamser
Sushila Gosalia	Hans-Georg Wieck
Michael von Hauff	Siegfried O. Wolf
Katharina Kluth	Wolfgang-Peter Zingel
Heinrich Kreft	



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
Hamburg 2005

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje, M.A.
Satz und Textgestaltung: Christine Berg, M.A.

Gesamtherstellung: einfach-digital print edp GmbH, Hamburg

ISSN 1436-1841
ISBN 3-88910-321-9
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2005

<p>Indien 2005. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft / hrsg. von Günter Schucher und Christian Wagner. – Hamburg : IFA, 2005. – 347 S. ISSN 1436-1841 ISBN 3-88910-321-9</p>
--



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien. Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Nähere Informationen zu den Publikationen sowie eine Online-Bestellmöglichkeit bietet die Homepage: www.duei.de/ifa.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die kostenfrei recherchierbare Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.