

# Wirtschaftsplanung und Politik in Indien - 1947-1997

Von Deepti Priya Mehrotra

Im August 1947 sah sich die indische Regierung mit einer vom Krieg gebeutelten Wirtschaft und Jahrzehnten ökonomischer Stagnation konfrontiert. Die Jahre von 1900 bis 1947 waren durch extrem geringe Wachstumsraten geprägt - durchschnittlich bewegten sie sich auf einem Niveau von weniger als zwei Prozent jährlich und das Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum lag bei 0,5 Prozent. Das in den modernen Industrien erzielte Wachstum wurde durch den Niedergang des traditionellen Handwerks neutralisiert. 85 Prozent der Bevölkerung lebte in Dörfern und war von der Landwirtschaft und von verwandten Beschäftigungen abhängig. In diesem Kontext wurde das ambitionierte Vorhaben einer landesweiten Wirtschaftsplanung lanciert.

Die Planungskommission wurde im März 1950 eingesetzt und der erste Fünf-Jahresplan trat 1951 in Kraft. Bis 1997 hat die Planungskommission acht Fünf-Jahrespläne und einige wenige Jahrespläne formuliert - momentan wird der neunte Plan vorbereitet. Die Kommission arbeitet in einem komplexen politischen Umfeld. Unterstützt wird sie vom 'National Development Council', welches den Premierminister und die Ministerpräsidenten umfaßt. Politische Anschauungen und Prioritäten beeinflussen unmittelbar die grundsätzliche Richtung der Wirtschaftsplanung. Die Einstellungen und Interessen der Akteure liegen dabei häufig weit auseinander. Vor diesem Hintergrund reflektieren die Planungsbemühungen die Vielfalt der Ideologien und politischen Prioritäten. Die von den indischen Verantwortlichen dargelegten Hauptziele waren dabei Wirtschaftswachstum (v.a. Brutto- und Bruttoinlandsprodukt und deren sektorale Verteilung) und soziale Gerechtigkeit (v.a. die Umverteilung von Einkommen und Vermögen). Vor diesem Hintergrund sollen die tatsächlichen Konturen der Planung und Zielerreichung untersucht werden.

## Erster Plan - Schwerpunkt auf landwirtschaftliche Entwicklung

Der erste Plan (1951-56) sah substantielle Ausgaben für den landwirtschaftlichen Sektor vor. Mit einer Betonung arbeitsintensiver Tätigkeiten wurde für den industriellen Bereich vorwiegend in kleinindustriellen Kategorien geplant. Die gandhianische Vorstellung einer von den Dörfern ausgehenden Entwicklung, beeinflusste die Macher dieses Plans. Es war ein gemäßiger Plan, der eine Steigerung des Volkseinkommens um 2,1 Prozent vorsah. Die tatsächliche Wachstumsrate lag bei 3,6 Prozent - also über dem Planziel. Auch in vielen anderen Bereichen war dieser Plan im Gegensatz zu den folgenden ungewöhnlich.

## Tempel des modernen Indien

Der zweite Plan (1956-61) verriet einen Umschwung zu einem kapitalintensiven Entwicklungsmodell, ein Umschwung hin zum 'Sozialismus', angeführt durch Jawaharlal Nehru, dem da-

maligen Premierminister. Tatsächlich war es eine Veränderung zum 'Staatssozialismus'. Der Schwerpunkt im zweiten Plan wurde auf den Aufbau der Infrastruktur für ein industrielles Wachstum in Indien gelegt. Großindustrien und Megaprojekte standen im Mittelpunkt. Staudämme, welche die Wasserkraft der indischen Flüsse nutzbar machen und große Mengen an Energie erzeugen sollten, wurden als die "Tempel des modernen Indien" betrachtet. Zur Realisierung der neuen Modernisierungsprojekte wurde ausländische Hilfe sowohl im Hinblick auf technologische als auch finanzielle Unterstützung nachgefragt. Landwirtschaft und Kleinindustrien wurden in diesem Plan proportional weniger unterstützt. P.C. Mahalanobis, damaliger Direktor des 'Indian Statistical Institute', spielte bei der Erstellung dieses Plans eine bedeutende Rolle - daher wird er auch als 'Mahalanobis-Plan' bezeichnet.

Investitionen in die Grundstoffindustrien wurden als langfristig lohnend angesehen: "Auf lange Sicht wird die Industrialisierungsrate und das Wachstum der nationalen Wirtschaft von der wachsenden Produktion von Kohle, Elektrizität, Eisen und Stahl, Maschinenbau, Chemikalien und der Schwerindustrie im allgemeinen abhängen" (Dokument des zweiten Fünf-Jahresplanes). Der Akkumulation von Kapital wurde eine prioritäre Stellung eingeräumt. Eine eindeutige Wahl wurde zugunsten kapitalintensiver Technologien getroffen. Der größte Teil der Investitionen floß in den öffentlichen Sektor. Die Anzahl der zu Beginn des ersten Planes vorhandenen fünf staatlichen Unternehmen erhöhte sich zu Beginn des zweiten Planes auf 21 und wuchs über die Jahrzehnte stetig an. Zum Ende des siebten Planes 1991 waren dies 246.

## Mixed Economy

Unterstützt wurde die Industrialisierung durch ein hohes Maß an Protektionismus, um die entstehenden Industriebetriebe zu schützen. Exporte wurden vernachlässigt und der öffentliche Sektor war vom Weltmarkt weitgehend entkoppelt. Ausländische Unternehmertätigkeit wurde auf der Basis von Lizenzen und ausgedehnten bürokratischen Verfahren



Seit Beginn der 50er Jahre liegt der Planungsschwerpunkt auf dem Ausbau der industriellen Entwicklung (Foto: 'Frontline')

geregelt. Dadurch wuchs besonders der öffentliche Sektor. Der private Sektor hingegen erlaubte den Marktkräften vergleichsweise mehr Spielraum. Somit entstand das Modell einer "gemischten Wirtschaft" (mixed economy).

Die Konzentration auf die Entwicklung des schwerindustriellen Bereichs und die Einschränkung der Förderung des landwirtschaftlichen und kleinindustriellen Sektors wurden im dritten (1961-66) und vierten (1969-74) Plan fortgesetzt. Von den für Industrien vorgesehenen Gesamtausgaben entfielen im ersten Plan 47,8 Prozent auf Klein- und Heimindustrie, im zweiten Plan fiel der Anteil auf 16,7, im fünften Plan erreichten die Ausgaben mit 6,2 Prozent ihren niedrigsten Stand.

Das gesamte Investitionsvolumen der Wirtschaft stieg signifikant an - von etwa fünf Prozent zur Zeit des ersten auf ungefähr 14,5 Prozent im vierten Plan. Obwohl der zweite Plan jährliche Wachstumsraten von 4,6 Prozent erreichte, konnten die beiden folgenden Pläne den Erwartungen nicht gerecht werden. Wachstumsraten von 5,6 und 5,7 Prozent wurden anvisiert, tatsächlich beliefen sie sich jedoch nur auf 2,6 und 2,3 Prozent.

Zwischen dem dritten und vierten Plan liegen drei Jahre (1966-69), für die Einjahrespläne aufgestellt wurden: Ein Zustand, der die Verwirrung in den Köpfen der Planer widerspiegelt.

### Ungleiche Verteilung

Die Konzentration auf eine kapitalintensive Industrialisierung und das Vernachlässigen der Landwirtschaft zeigte Konsequenzen: Arbeitslosigkeit und Armut nahmen zu, die Landverteilung blieb extrem ungleich. Ein gewisser Fortschritt wurde in den 50er Jahren mit der Abschaffung des 'Zamindar'-Systems (des feudalen Grundbesitzes) erzielt und dem Auflösen des fürstlichen Lehnswesens. Eine effektive Landreform wurde, mit der Ausnahme zweier Bundesstaaten - den von kommunistischen Parteien regierten Westbengalen und Kerala - weder systematisch eingeführt noch umgesetzt.

Insofern fand keine signifikante Verteilung des produktiven Vermögens statt. Ebenfalls wurden keine Vorkehrungen getroffen um Ernährungssicherheit, Bildung und Beschäftigung sowie Gesundheitsvorsorge und soziale Sicherheit zu gewährleisten. Da die Lebensmittelpreise in die Höhe schneitten, wurde 1965 ein staatliches Verteilungssystem (public distribution system) ins Leben gerufen, das mit einer Kette von 'fair price shops' die Zuteilung von Lebensmitteln zu subventionierten Preisen übernahm. Kritiker bemerkten, daß dieser Eingriff in das Marktsystem die bestehenden Verhältnisse zementiere, da die Wurzeln der wirtschaftlichen Ungleichheit nicht im

Marktaustausch, sondern in der ungleichen Besitzverteilung zu finden seien.

### Ende der Glaubwürdigkeit

Konstituiert wurde die Indische Union 1947 unter der Führung kapitalistischer und landbesitzender Klassen. Während des Unabhängigkeitskampfes waren die Menschen in ihrem Bestreben, die Fremdherrschaft abzuschütteln, über Klassen- und Kastengrenzen hinweg vereint. Als die Euphorie über den Sieg jedoch wich, traten die harten Realitäten der sich ausweitenden Disparitäten und vielschichtigen Krisen erneut zutage. Die Glaubwürdigkeit der 'Congress'-Partei, die als organisatorisch wichtigste Kraft den Unabhängigkeitskampf geführt und 1947 die Regierung des Landes übernommen hatte, begann nun zu bröckeln. Das im ersten Plan versprochene "Durchsickern" materiellen Wohlstands auch an die Unterprivilegierten fand nicht statt - er blieb nur einigen wenigen vorbehalten. Der überwiegenden Mehrheit ging es schlechter.

Die 'Congress'-Regierung antwortete mit populistischen und halbherzigen Maßnahmen, aber die Erfordernisse zu jener Zeit waren andere. Diese Politik führte in den folgenden Jahren zu zahlreichen Bürgerprotesten, und warf die Frage auf: "Repräsentieren die Volksvertreter tatsächlich noch das Volk?" In die Enge getrieben antwortete die Regie-

rung Indira Gandhis 1974 mit der Erklärung des nationalen Notstands.

Das war die Zeit in der der fünfte Fünf-Jahresplan formuliert wurde. Er schrieb die Konzentration auf den industriellen Sektor fest. Auch 'self-reliance', das Vertrauen in die eigenen Kräfte, und soziale Gerechtigkeit wurden postuliert und vollmundig flankiert von populistischen Versprechungen einer verbesserten Beschäftigungslage sowie der Verbesserung anderer sozialer Maßnahmen. Im Bereich der landwirtschaftlichen Investitionen kam es zu keinen bedeutenden Veränderungen.

Die Zeit des Notstands war gekennzeichnet durch die Betonung von Disziplin, Pünktlichkeit, Effizienz und Anti-Korruptionsmaßnahmen, welche zu einer Steigerung der Wachstumsraten beitrugen. Das Volkseinkommen während der Zeit des fünften Planes wies Wachstumsraten von 5,2 Prozent jährlich auf; eine hohe Rate, verglichen mit dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,5 Prozent zwischen 1951 und 1985.

## Die 'Janata'-Phase

Dennoch waren die indischen Wähler unzufrieden. Der 'Congress' mußte die Regierungsgeschäfte an die 'Janata-Party' übergeben, von der auch der sechste Plan (1978-83) vorgelegt wurde. Sein Schwerpunkt lag in der Entwicklung der Klein- und Heimindustrie, mit der Auflage, daß "alles, was von der Klein- und Heimindustrie produziert werden kann auch dort produziert werden muß". Angepaßte Technologien, nach Möglichkeit heimische, wurden bevorzugt. Die Rolle der Großindustrien wurde auf die Grundstoffproduktion beschränkt: Stahl und Zement, Kapitalgüterproduktion, Atomenergie und andere Wirtschaftszweige, in denen eine Produktion auf der Ebene der Kleinindustrie nicht möglich war.

1980 kehrte der 'Congress' an die Schaltstellen der Macht zurück, der sechste Plan mußte neuformuliert werden. Sein Hauptanliegen bestand darin, die Produktionskapazitäten des öffentlichen wie auch des privaten Sektors zu steigern. In diesem Zeitraum wuchs die industrielle Produktion um 5,5 Prozent, das Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion war mit 0,9 Prozent jedoch ausgesprochen niedrig.

Die Liberalisierung der Industriepolitik wurde in der Periode, für die der sechste Plan galt, begonnen und im siebten (1985-91) fortgesetzt. Sie zielte darauf ab, günstigere Rahmenbedingungen für industrielles Wachstum zu schaffen. Erreicht werden sollte dies durch ein höheres Maß an Flexibilität und eine allmähliche Anpassung an die sich verändernde Nachfrage und Versorgungs-

situation. Am Ende des siebten Planes sah sich Indien mit enormen monetären und fiskalischen Problemen konfrontiert: hohes Haushaltsdefizit mit Inflation und steigender Auslandsverschuldung.

## Liberalisierung-Ära

Der achte Plan von 1991 zeigte einen entscheidenden Wandel zugunsten der "neuen Wirtschaftspolitik" an. Diese wurde in der von der Regierung 1991 vorgestellten "New Industrial Policy Resolution" formuliert. Das Lizenzierungssystem wurde bis auf 18 Teilspektoren abgeschafft, bei ausländischen Investitionen und Technologien bestehende direkte und indirekte Beschränkungen aufgehoben. Der Einfluß des öffentlichen Sektors wurde eingeschränkt, Schritte zu seiner Modernisierung eingeleitet und Zölle zum Schutz der heimische Industrie wurden reduziert. Generell leitete dieser Plan eine ökonomische Liberalisierungs- und Globalisierungs-Ära ein, welche die indische Wirtschaft für internationales Kapital öffnete.

Die eingeleitete Strukturanpassung war auf ihre Weise ein Versuch, die existierenden Engpässe und Beschränkungen für ein wirtschaftliches Wachstum zu durchbrechen. Jedoch wurden sie nicht ausschließlich selbst initiiert, sondern kamen auf Druck der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds zustande.

Kritiker argumentierten, daß diese Politik den Ausverkauf nationaler Interessen darstellt. Multinationale Konzerne und internationale Finanzinstitutionen hätten nur ihre eigenen Interessen vor Augen und seien meist skrupellos bei der Wahl ihrer Strategien, um Produktionskosten zu minimieren und Gewinne zu maximieren. Die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und der billigen Arbeitskräfte, die während der Kolonialzeit begonnen habe, werde nun in einem neuen Gewand fortgesetzt. Befürworter der neuen Politik argumentieren ihrerseits, daß diese Politik tatsächlich Effizienz und Wachstum bringe und schließlich auch für die ärmeren Schichten der Bevölkerung von Vorteil wäre.

## Allgemeine Bewertung

Indien hatte zu Beginn des ersten Planes eine Bevölkerung von 360,9 Millionen; 1991 stieg die Zahl auf 846,3 Millionen. Das zentrale Ziel der indischen Wirtschaftsplanung muß das Wohlergehen dieser Bevölkerung sein. Die durchschnittliche Wachstumsrate des Volkseinkommens betrug von 1950 bis 1985 jährlich 3,6 Prozent und wird in den 90er Jahren auf schätzungsweise mehr als sechs Prozent steigen. Der Anteil des industriellen Sektors am Bruttosozial-

produkt wuchs von 15 (1947) auf 26 Prozent (1988), der Anteil der Industriearbeiter an der Gesamtbeschäftigtenzahl stieg von zehn auf 15 Prozent, während der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft und in verwandten Bereichen von 74 auf 66 Prozent zurückging.

Trotz gewisser Wachstumserfolge in der postkolonialen Zeit bleibt Indien eines der ärmsten Länder der Welt, mit einer sehr ungleichen Verteilung des Einkommens. Eine gerechte Verteilung von Einkommen und Wohlstand hat in den fünf Jahrzehnten der Unabhängigkeit nicht stattgefunden. Selbst konservative Schätzungen gehen davon aus, daß 1987 über 35 Prozent der Bevölkerung unter der offiziellen Armutsgrenze lebten.

Hauptnutznießer der wirtschaftlichen Entwicklung waren einige wenige private Konzerne. Dort, wo es zu nachhaltigen Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktion kam - durch die Ergebnisse der "Grünen Revolution" in Bundesstaaten wie Punjab, Haryana und dem westlichen Uttar Pradesh - wurden die Gewinne von der Schicht reicher Bauern abgeschöpft. Die armen Bauern verloren hingegen häufig durch diese Entwicklung ihr Land und wurden auf den Status von Landarbeitern zurückgedrängt. Für viele blieb die Abwanderung in die städtischen Gebiete, als eine Folge zunehmender Armut, Landlosigkeit, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung auf dem Land der einzige Ausweg.

Die Gesamtaufwendungen in den als "soziale Infrastruktur" bezeichneten Bereichen Gesundheit und Bildung blieben niedrig. Die geringe Priorität, die Wohlfahrtsmaßnahmen und Entwicklungsbedürfnissen eines Großteils der Bevölkerung entgegengebracht wurde, resultierte in einer weitgehend niedrigen Lebensqualität. Wurden zu Beginn des Planungsprozesses Gesundheitswesen und Bildung noch verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt, so verringerte sich der Anteil des Bildungsetats an den gesamten Staatsausgaben von 7,9 Prozent im ersten Fünf-Jahresplan auf 2,7 und 4,5 Prozent im sechsten beziehungsweise achten Plan.

Die Herausforderung der nächsten Jahren besteht darin, auch die Armen stärker in die Planung einzubeziehen. Eine Dezentralisierung politischer Macht - die Implementierung des 'panchayati raj' auf breiter Ebene - wäre ein bedeutender Schritt in diese Richtung. Nach einiger Zeit sollte eine dezentralisierte Planung folgen - mit Plan-Prioritäten, die auf der Lokalebene von Bürgerkomitees (panchayats) formuliert werden, so daß eine effektive Übertragung von Macht und Funktionen stattfindet.

(Übersetzung und Bearbeitung: D. Geilen)