

Wirtschaft im Wandel: Indiens ökonomische Reformen

von Bernd Basting

Die Regierungsübernahme durch Narashima Rao im Juni 1991, der Manmohan Singh zu seinem Finanzminister bestellte, markierte den Beginn umfassender Wirtschaftsreformen - den Versuch, aus der Krise eine Chance, aus Indien eine große Wirtschaftsmacht, einen neuen Tiger in Südasien zu machen. Die schwere Niederlage der 'Congress-Party' bei den gerade abgehaltenen Regionalwahlen in den Bundesstaaten Karnataka und Andhra Pradesh, bei denen Premier Rao auch sein Wirtschaftsprogramm zur Abstimmung stellte, geben Anlaß für eine Zwischenbilanz.

Um die Qualität der Veränderungen in Indiens ökonomischem Handeln richtig einschätzen zu können, ist ein Rückblick auf die Modernisierungs- und Entwicklungspolitik notwendig, die seine wirtschaftliche Geschichte jahrzehntelang bestimmt und am Ende an den Rand des Ruins gebracht hat.

Nach der Unabhängigkeit 1947 verfolgte Indien für kurze Zeit eine liberale, Auslandsengagements gegenüber flexible und pragmatische Politik. Britische und deutsche Direktinvestitionen dominierten im Verarbeitenden Sektor, dem zunächst die Entwicklungspriorität galt. Mit der, unter primärem Einfluß von Nehru formulierten 'Industrial Policy Resolution' von 1956, die eine größere Rolle staatlicher Unternehmen bei der wirtschaftlichen Modernisierung propagierte, wurde dann schnell eine Wende zu einem gemischtwirtschaftlichen Konzept eingeleitet, das ein Nebeneinander von öffentlichem und privatem Sektor avisierte; dies unter Dominanz des ersteren in allen wesentlichen Grundindustrien und Dienstleistungsbereichen. So reservierte sich der Staat, neben dem militärischen Komplex, die Sektoren Eisen- und Stahlproduktion, Schwermaschinenbau, Atomenergie, Kohle und Erdöl, Bahn- und Lufttransport, Elektrizitätsgewinnung, Banken und Versicherungen (seit 1971) sowie Telekommunikation. Die übrigen - oft marginalen Industriesektoren - und die gesamte Landwirtschaft blieben zwar noch für privatwirtschaftliches Engagement zugänglich, wurden staatlicherseits aber reglementiert.

Die ideologische Grundlage für diese 'mixed economy' bildete der bereits 1944 unter maßgeblichem Einfluß der Großkonzerne 'Birla' und 'Tata' konzipierte 'Bombay Plan', der 'self-reliance' als Alternative zu Neokolonialismus anstrebte und später in dem Ziel eines 'socialist pattern of society' gipfelte. Die gesetzliche Grundlage dafür schafften vornehmlich der 'Monopolies and Restrictive Trade Practice Act' (MRTP) von 1969 und der 'Foreign Exchange Regulation Act' (FERA) von 1973.

MRTP limitierte die zulässige Größe

der Firmen im Hinblick auf ihr Anlagevolumen und ihren Marktanteil (max. 33 Prozent). Erweiterungsinvestitionen und Produktdiversifikationen konnten nur noch mit staatlichem Placet erfolgen. FERA beschränkte ausländische Kapitalbeteiligungen auf max. 40 Prozent, beließ den Gewinntransfer jedoch frei.

Ein umfangreiches Regulierungssystem aus Industrie-Lizensierungen, Devisenkontrollen, prohibitivem Zollschutz, quantitativen Einfuhrbeschränkungen, Lizenzpflicht bei Technologieimporten und Auslandsinvestitionen, Preis- und Verteilungskontrollen und der administrative Rahmen eines verbindlich rigiden Fünfjahresplanes ergänzte das Maßnahmenbündel der indischen Regierungen, eine weitgehend autarke Volkswirtschaft aufzubauen und sich dem gefürchteten Griff ausländischer Konzerne und Importeure zu entwinden.

Die Folgen des alternativen Entwicklungsweges waren jedoch, wie in so vielen anderen unabhängig gewordenen Ländern der südlichen Hemisphäre, ernüchternd: Starrheit und Ineffizienz, hohe Produktionskosten bei niedriger Produktqualität, ein Rückzug bzw. Fernbleiben ausländischer Investoren, Fehlallokation mit Verschwendung von Ressourcen, die Verhinderung ökonomisch sinnvoller Unternehmensgrößen, die Unfähigkeit zur Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, eine Ausweitung der technologischen Lücke, eine hinter hohen Zollmauern kaum noch konkurrenzfähige Industrie, geringe Steuereinnahmen und hohe Staatsverschuldung, Armut und Hunger.

Die von Rajiv Gandhi im November 1985 initiierte Liberalisierungspolitik blieb halbherzig. Sie ließ zwar die städtischen Mittelschichten anwachsen und bediente weitlich deren Konsumbedürfnisse; das Haushaltsdefizit indes stieg an, wodurch konsequente Strukturveränderungen gehemmt wurden.

Die Krise wuchs sich 1990/91 zur schwersten seit der Unabhängigkeit aus. Das exzessive staatliche Ausgabeverhalten, insbesondere in den Bereichen Militär, Subventionen, Besoldung im öf-

fentlichen Dienst und im Konsumgütersektor (Nahrungsmittelsubventionen), hatte die Auslandsverschuldung seit 1981 von 21 Milliarden US-Dollar auf 85 Milliarden ansteigen lassen, das Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP) war von durchschnittlich 6 Prozent in 1987-90 auf 1,3 Prozent zurückgegangen, der Anteil Indiens am Weltmarkt von 2 Prozent (1950) auf 0,4 Prozent (1990) geschrumpft. Die Inflationsrate schnellte auf 17 Prozent.

Im Sommer 1991 beliefen sich schließlich die Devisenreserven auf 2,5 Milliarden Rupien, was einer Deckung des Importbedarfs von nur noch zwei Wochen(!) entspricht. Der indische Staat stand vor der Pleite, das Ende des von Nehru begründeten Entwicklungsmodells schien besiegelt.

Ziele, Instrumente und Konsequenzen

"Indien muß international wettbewerbsfähig werden. Wir wollen in die Weltwirtschaft integriert werden." Das ist das Credo des seit Juni 1991 amtierenden Finanzministers Singh. Die Zeit war reif für ein, für indische Regierungsakteure geradezu revolutionäres Umdenken in der Wirtschaftspolitik. Erleichtert wurde es nicht nur mittels der schweren hausgemachten Wirtschaftskrise, sondern ebenfalls durch das Existenzende der Sowjetunion, das die Überzeugung vom Versagen sozialistischer Kommandowirtschaft auch in den Köpfen indischer Politiker - gleich welcher Parteizugehörigkeit - entfachte.

So wurde in Dehli das vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verordnete Strukturanpassungsprogramm, trotz seines neoliberalen Tenors, als Rettungsanker widerspruchslos begrüßt.

Der vom IWF mitformulierte Haushaltsentwurf für das Wirtschaftsjahr 91/92 legte eine Reduzierung des Budgetdefizits von zuvor über 10 Prozent auf max. 6,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) fest, mit einer weiteren Minimierung auf 5 Prozent in 92/93. Das reale Wirtschaftswachstum sollte

jährlich 3 bis 4 Prozent erreichen und die Inflationsrate auf unter 10 Prozent gedrückt werden.

Eine von Singh konsequent und eisern verfolgte Ausgabendisziplin, die beispielsweise radikale Einschnitte im Bereich sogenannter nicht-entwicklungsrelevanter Ausgaben und Subventionen vornahm - die Düngemittelsubventionen wurden von 40 Prozent auf 10 Prozent zurückgefahren - generierte eine Verringerung des Haushaltsdefizits von 9,5 Prozent auf 5,8 Prozent im Zeitraum 90/91 bis 92/93. Doch dann stieg es unerwartet in 93/94 wieder auf 7,3 Prozent des BIP an.

Die Exportrate konnte von -1,5 Prozent (!) in 1991 auf 20 Prozent in 1993 gesteigert werden. Die Abwertung der Rupie um 20 Prozent im Juli 91 hatte diesen Erfolg vorbereitet.

Das gestaltete die Devisensituation Indiens so günstig, daß eine vorzeitige Rückzahlung von IWF-Krediten in Höhe von 1,4 Milliarden US-Dollar möglich wurde.

Die Devisenreserven sind von einer Milliarde US-Dollar Ende 91 bis Ende 1994 auf 19 Milliarden US-Dollar angewachsen, was einem Importgütervolumen von neun Monaten entspricht (der IWF hält für Indien schon drei Monate für ausreichend).

Die Praxis der Industrie-Lizensierung wurde aufgegeben (sieht man ab von 18 "strategisch sensiblen" Sektoren wie Atomenergie, Verteidigung, umweltschädliche Industrien u.a.), die Monopolesetzgebung rationalisiert und, im

Jan. 1993, auch der auslandsinvestitionshemmende FERA suspendiert.

Mit Ausnahme von Konsumgütern fallen nun alle Importgüter in puncto Einfuhrzölle unter eine General-Lizensierung. 80 Prozent aller Importe sind jetzt gänzlich lizensierungsfrei. Ziel ist es, alle Importsteuern und Abgaben, die bislang zu 40 Prozent für die Staatseinnahmen verantwortlich zeichneten, sukzessiv auf ein international übliches Maß zu senken. Als Vorbild gelten insbesondere investitionsattraktive asiatische Länder.

So verringerte man die Steuern auf eingeführte Kapitalgüter von 80 Prozent zunächst auf 55 Prozent und inzwischen auf 35 Prozent.

Es wurde eine weitreichende Entkopplung der Indischen Zentralbank ('Reserve Bank of India') und der Geschäftsbanken durchgeführt. Kommerziell orientierte Privatbanken, auch ausländische, können nun ohne große Hemmnisse aktiv werden und sprießen deshalb wie Pilze aus dem Boden. Es ist ihnen jetzt erlaubt, in fast allen Industrie- bzw. Investitionsbereichen Beteiligungskapital und Kredite zu offerieren. Sie dürfen sich fortan auch mit der langfristigen Finanzierung des Industriebedarfs befassen, die vorher ausschließlich den staatlichen Finanzinstitutionen vorbehalten war. Die Budgetsanierung des indischen Staates wird heute zum großen Teil mit Privatbank-Darlehen bestritten.

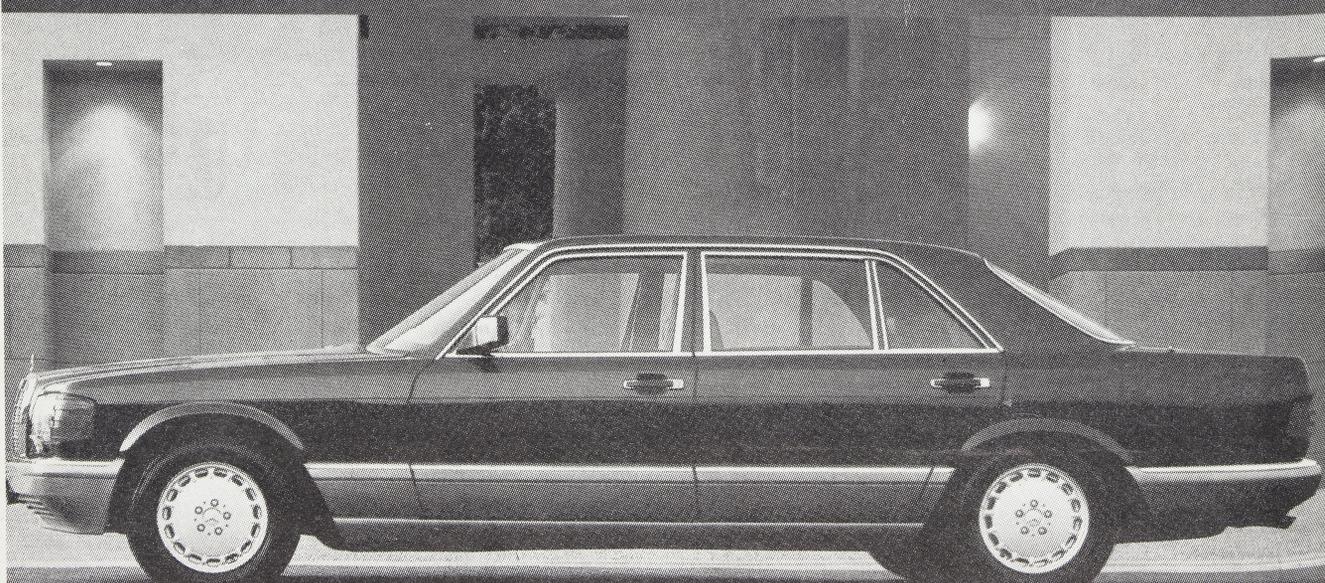
Bei einer Gesamtbevölkerung von derzeit über 900 Millionen gab es bislang nur ungefähr 50 Millionen Inder, die

überhaupt Steuern zahlten. Die Steuerlast für diese war dann oft viel zu hoch. Die Steuerrate mußte also in vielen Bereichen reduziert, die Besteuerungskonditionen grundsätzlich vermindert werden, um das Ziel zu erreichen, die Spar- aber vor allem die Investitionsquote zu erhöhen. So hat man die Körperschaftsteuer auf 46 Prozent, die Personensteuer auf 40 Prozent gesenkt.

Der öffentliche Wirtschaftssektor umfaßt rund 250 Staatsbetriebe. Viele davon sind marode: 98 gelten als defizitär, 58 als 'chronisch krank'. Privatisierung, Flexibilisierung und Erhöhung der Effizienz waren angesagt. Am Ende sollen nur noch 49 Prozent der sogenannten 'Public Sector Units' weiterhin in Staatshänden verbleiben, vornehmlich in Bereichen von öffentlichem Interesse wie Verteidigung, Atomindustrie, Minenindustrie oder Verkehrsinfrastruktur. Alle Unternehmen, die rote Zahlen schreiben, will man bis 1995 abstoßen. Für die Umschulung, Reintegration ins Berufsleben und die Abfindung vieler hunderttausend Menschen ohne Arbeit hat die Weltbank 500 Millionen US-Dollar bereitgestellt.

In vielen Sektoren ist die Privatisierung mittlerweile bereits vollzogen, so zum Beispiel im petrochemischen Sektor, der für indische und ausländische Investoren geöffnet wurde. Ein großes Projekt ist der Bau einer Ö Raffinerie mit einer Kapazität von neun Millionen Tonnen und einem Investitionsvolumen von 500 Millionen US-Dollar, welches von einem indisch-japanischen Konsor-

BUY A MERCEDES - BENZ IN INDIA
(It's easier than buying any other foreign car)



Während sich die Einen ihren Mercedes leisten können ... (Anzeige aus: 'India Today')

tium au
 Im Te
 niederge
 Unterne
 stungen
 zwischen
 Unterne
 ren 49 P
 Das u
 gramm,
 Deutsche
 sucht - s
 K.S. Ra
 gramm,
 gewaltig
 dern vers
 Der v
 durch we
 ins Land
 der Erhö
 anteils at
 genehmig
 Auch die
 tensiv (C
 Antragsst
 nes Anla
 nicht selte
 steuerung
 freundlich
 Die Ru
 Auslandsi
 Millionen
 raum 199
 Dollar an
 beim zwai
 tionen der
 Bewertung
 Eine Ge
 Südasi



... leben Andere auf der Straße (Foto: Walter Keller)

tium aufgebracht wird.

Im Telekom-Sektor ist es den in Indien niedergelassenen (auch ausländischen) Unternehmen nun erlaubt, Dienstleistungen anzubieten; bei Joint-Ventures zwischen indischen und ausländischen Unternehmen darf der Anteil der letzteren 49 Prozent nicht überschreiten.

Das umfangreiche Privatisierungsprogramm, welches partiell die Arbeit der Deutschen Treuhandanstalt nachzuahmen sucht - so Indiens Botschafter in Bonn, K.S. Rana -, enthält auch ein Sozialprogramm, was die härtesten Folgen der gewaltigen Entlassungspolitik abzufedern versucht.

Der wichtigste Reformschritt, wodurch weitere ausländische Investitionen ins Land geholt werden sollen, besteht in der Erhöhung des ausländischen Besitzanteils auf 51 Prozent, nach Einzelfallgenehmigung sogar auf 100 Prozent. Auch die reglementierende und zeitintensive Genehmigungspraxis (von der Antragsstellung bis zur Realisierung eines Anlageprojektes vergingen früher nicht selten fünf Jahre) und die hohe Besteuerung wurden auf ein investitionsfreundliches Maß beschnitten.

Die Reformmaßnahmen ließen das Auslandsinvestitionsvolumen von 120 Millionen US-Dollar (1991) im Zeitraum 1993/94 auf 2,8 Milliarden US-Dollar ansteigen. Dieser Betrag liegt beim zwanzigfachen der Gesamtinvestitionen der vergangenen 20 Jahre (!).

Bewertung der Reformen

Eine Gesamteinschätzung des bisheri-

gen ökonomischen Reformprozesses ist nur differenziert zu leisten. Eine klare Pro- oder Contra-Haltung verbietet sich, da die einzelnen Maßnahmen oft unzusammenhängend und in ihrer Wirkung sehr unterschiedlich sind. Eine konsequente Veränderung des Wirtschaftssystems in Indien war längst überfällig - darüber herrscht auch unter den heftigsten Kritikern der Reform Konsens.

Tatsache ist, daß ihre bisherige Ausgestaltung das BIP wieder hat anwachsen lassen, wengleich die Steigerung nur unwesentlich über dem Wachstum der Bevölkerung liegt. Die Devisenreserven sind erheblich gestiegen, ebenso die Exportrate und die private inländische und vor allem die ausländische Investitionstätigkeit. Die Inflationsrate konnte deutlich gedrückt, das Haushaltsdefizit immerhin um 1,5 Prozent verringert werden.

Aber die Reformpolitik hat bis dato nicht nur solch positive Effekte hervorgebracht. Denn: Indien hat sich von der angestrebten 'self-reliance' in die Abhängigkeit von IWF und Weltbank begeben. Sie ist keine marginale, da sich beide Institutionen mit ihrer Kreditvergabe auch ein profiliertes Recht der Einmischung zugestehen und ihre neoliberalen Konzepte den jeweiligen Ländern aufzwingen. Das prioritäre IWF-Ziel der Haushaltssanierung führte, wie in anderen Süd-Ländern, auch in Indien zu einem deutlichen Sozialabbau und zur Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut. Die Subventionen für die staatlichen Getreidebilligläden wurden gekürzt, ebenso die staatlichen Ausgaben

für die Grundschulbildung, Gesundheits- und Umweltprogramme und alternative Energiegewinnung.

Der Verteidigungshaushalt ist hingegen kaum tangiert worden, mit dem Hinweis auf den Kaschmir-Konflikt und das nach wie vor gespannte Verhältnis zu Pakistan.

Die Erhöhung des staatlichen Aufkaufpreises für Weizen und Reis bei gleichzeitiger Stagnation von Löhnen und Gehältern führte zu einem starken Absinken der Realeinkommen. Die Kürzung der Düngemittelsubventionen degradiert unzählige Kleinbauern zu Lohnarbeitern, oder treibt sie in die Slums der schon jetzt unregierbar gewordenen, hoffnungslos überbevölkerten Städte. 450.000 der 2,3 Millionen Beschäftigten in staatlichen Betrieben sind bzw. werden noch entlassen. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) werden durch die Privatisierungspolitik bis Ende 1995 insgesamt zehn Millionen Arbeitsplätze wegfallen!

Vor diesem Hintergrund sind Zweifel angebracht, ob das technokratische Weltbankmodell die materiellen Bedürfnisse der fast eine Milliarden Menschen Indiens wirklich befriedigen und mit der Zeit auch für die Mehrheit seines Volkes Wohlstand schaffen kann. Notwendig ist auf jeden Fall die soziale Abfederung der existentiellen Härten, die die Reformpolitik für Millionen von Indern mit sich bringt. Weil dafür das Geld jedoch fehlt, wird sich die Indische Union in den kommenden Jahren auf eine Zunahme sozialer Konflikte einstellen müssen.