

Kommentar:

Grenzen der Liberalisierung

von C.T. Kurien

Es besteht kein Zweifel darüber, daß vier Jahrzehnte geplanter wirtschaftlicher Entwicklung zu exzessiven bürokratischen Kontrollen und politischer Einmischung in wirtschaftliche Angelegenheiten geführt haben. Diese Restriktionen könnten und sollten weitestgehend aufgehoben werden und wenn die aktuellen Reformmaßnahmen dazu führen sollten, so ist 'Liberalisierung' als wünschenswert zu begrüßen. Warum müssen die Einzelheiten ländlicher Entwicklungsprogramme von der Zentralregierung in Delhi entschieden werden? Weshalb können sie nicht den einzelnen Bundesstaaten, Distrikten oder Panchayats (Dorfräten) überlassen und so demokratisiert werden, so daß die Menschen, für die die Entwicklungsprogramme gemacht werden, größtmögliche Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung der Maßnahmen haben? Liberalisierung in diesem Sinne ist nicht nur eine administrative Angelegenheit, sondern beinhaltet vor allem den politischen Willen zu einer Verlagerung von Macht.

Liberalisierung und Globalisierung

Doch die gegenwärtigen Reformmaßnahmen beinhalten einen weiteren wichtigen Aspekt - die Öffnung der einheimischen Wirtschaft für die internationale oder globale Wirtschaft. Auch das ist gut, ist der Anteil Indiens am Welthandel doch auf ein lächerliches halbes Prozent gesunken. Die Außenhandelsstatistik belegt die Fähigkeit Indiens, seine wirtschaftlichen Angelegenheiten auf der Grundlage seiner eigenen, einheimischen Ressourcen zu regeln, machen die Importe aus der übrigen Welt doch nur acht Prozent des Brutto-sozialproduktes aus und die Exporte noch weniger. Selbst eine Verdoppelung unserer Im- und Exporte wäre zu begrüßen, wenn sie dazu beitragen würden, unsere eigenen Potentiale besser auszuschöpfen.

Es besteht jedoch ein grundlegender Unterschied zwischen interner und externer Liberalisierung. Wie wünschenswert letztere auch immer ist, so kann sie doch nicht kostenlos erreicht werden, es gibt sie nicht umsonst. Und wenn für sie bezahlt werden muß, sind ihre Grenzen leicht berechenbar. Man kann sie errechnen in Rupien oder präziser in Dollar, Mark oder Yen, denn die Bezahlung der Liberalisierung muß in Devisen erfolgen.

Die Öffnung der indischen Wirtschaft bedeutet, daß Importzölle gesenkt und ausländischen Investoren bestimmte Garantien gemacht werden, damit mehr ausländische Waren und ausländisches Kapital ins Land kommen. Doch für diese Waren muß bezahlt werden und ausländische Direktinvestitionen werden nicht getätigt, um in Indien Arbeitsplätze zu schaffen oder Technologie zu transferieren, sondern vor allem, um Profite zu machen und diese mit nach Hause zu nehmen. Auch diese periodischen Zahlungen müssen in Devisen erfolgen. Das bedeutet, daß der Umfang der

Liberalisierung in der Tat von der Fähigkeit des Landes abhängt, Devisen zu verdienen. Dazu gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Die erste besteht in den Geldüberweisungen von Indern, die im Ausland leben, an ihre Familien und Verwandten. Es mag zwar hunderttausende von Auslandsindern geben, die regelmäßig Geld nach Indien überweisen, doch gemessen an der Gesamtbevölkerung und dem von ihr erwirtschaftetem Gesamteinkommen ist ihre Zahl bedeutungslos gering. Die beste Möglichkeit, Devisen zu verdienen, besteht also nur darin, indische Waren und Dienstleistungen in die restliche Welt zu verkaufen, das heißt, die Exporte zu steigern. Die Einnahmen aus diesen Exporten müssen ausreichend groß sein, unsere Importe in Devisen bezahlen und auch unseren übrigen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können.

Bisherige Liberalisierungsmaßnahmen

Wie viele andere Länder auch, die ihre ökonomischen Leistungen verbessern und ihren Industrialisierungsprozeß beschleunigen wollten, hat auch Indien eine lange Geschichte von 'Importüberschüssen'. Indiens Importe begannen schnell zu steigen, als mit dem zweiten Fünfjahresplan die Industrialisierung forciert wurde, denn für einen solchen Industrialisierungsprozeß braucht man Maschinen und Kapitalgüter unterschiedlichster Art, über die die meisten, gegenwärtig unterentwickelten Länder, nicht verfügen. Um diese Importe zu fördern, wurden strikte Importkontrollen insbesondere für Konsumgüter verhängt. Dennoch überstiegen die Importe bei weitem die Exporte und die Differenz mußte durch ausländische Hilfeleistungen ausgeglichen werden, die vor allem aus Langzeitkrediten mit günstigen Zinssätzen bestanden. Doch langfristig summierten sich diese Zinsen, belasteten unsere übrigen Zahlungsverpflichtungen und zwangen uns, noch mehr ausländische Devisen zu verdienen.

Aufgrund der Importsubstitutionspolitik, die der einheimischen Industrie Schutz vor ausländischer Konkurrenz bot, beschleunigte sich das industrielle Wachstum in den 50er und 60er Jahren, doch aufgrund des großen Binnenmarktes kam es nicht zu den erhofften Exportsteigerungen. Als dann die industrielle Produktion begann, zu stagnieren, wurden zu Beginn der 80er Jahre unter Indira Gandhi erste Liberalisierungsschritte eingeleitet. Importe wurden erleichtert und die dazu notwendige Kreditaufnahme zu kommerziellen Bedingungen auf den internationalen Geldmärkten vereinfacht. 1980/81 betrug die Importe mehr als 15,8 Milliarden US-Dollar, die Exporte jedoch nur 8,3 Milliarden.

1981 nahm Indien einen großen Weltbankkredit auf und von nun an wurde der Liberalisierungsprozeß durch eine stetig steigende Kreditaufnahme finanziert.

Mit dem siebten Fünfjahresplan wurden unter Rajiv Gandhi ab 1985 diese Trends verstärkt. 1988/89 betrug das Handelsbilanz Defizit schon beinahe zehn Milliarden Dollar, bei Importen von insgesamt knapp 24 Milliarden und Exporten von 14 Milliarden. Zu Beginn der 90er Jahre gehörte Indien zu den höchstverschuldeten Ländern der Erde, eine 'Ehre', die noch zehn Jahre zuvor vor allem lateinamerikanischen Ländern zukam. 1990 betrug der Schuldendienst 40 Prozent der Exporteinkünfte. Mit der Erhöhung des Ölpreises nach der Besetzung Kuwaits durch den Irak kam es zu einer weiteren starken Belastung der Handelsbilanz. Im Ausland lebende Inder, die große Devisenmengen in ihrer Heimat angelegt hatten, begannen diese aus Indien abzuziehen. Innerhalb von zehn Monaten zogen sie mehr als 1,3 Milliarden US-Dollar aus Indien ab. Die Deviseneinnahmen sanken auf einen neuen Tiefststand und reichten nicht einmal mehr, den Importbedarf von zwei Wochen zu decken.

Das ist es, wozu Liberalisierung mit geborgtem Geld führt. Die neue Regierung unter Narasimha Rao sah in ihrer ersten Maßnahme nach Amtsübernahme im Sommer 1991 die Abwertung der Rupie um etwa 20 Prozent. Damit verteuerten sich einerseits die Importe, andererseits verbilligten sich jedoch die Exporte. In einem zweiten Schritt wurde die Kreditaufnahme für Importe verteuert.

Diese Maßnahmen hatten den gewünschten Effekt: die Importe sanken von 24 Milliarden US-Dollar in 1990/91 auf 19 Milliarden in 1991/92. Zwar gingen auch die Exporte, zumindest in Dollar, zurück, doch das Handelsbilanzdefizit sank im gleichen Zeitraum um vier Milliarden US-Dollar auf 1,6 Milliarden. Unter diesem Importrückgang litt allerdings auch die einheimische Produktion in verschiedenen Industriezweigen. Man versuchte das Problem durch weitere Liberalisierungsmaßnahmen und zusätzliche Kreditaufnahmen zu lösen.

Durch die Erleichterung von Importen mit geliehenem Geld und mit Hilfe des erwarteten ausländischen Kapitals erhoffte man sich Produktions- und letztlich Exportsteigerungen, die dann die steigenden Importe und die Kredite finanzieren sollten - eine Rechnung, die nicht aufging. Zwar stieg das Exportvolumen auf 18,4 Milliarden US-Dollar in 1992/93, doch gleichzeitig stiegen auch die Importe auf 21,7 Milliarden an. Das Handelsbilanzdefizit kletterte also im Finanzjahr 1992/93 auf über drei Milliarden US-Dollar.

Auch für das laufende Finanzjahr läßt sich eine weitere Steigerung des Handelsbilanzdefizits voraussagen, nachdem mit dem Haushalt 93/94 weitere Zollsenkungen für Importe wirksam geworden sind. Sieht man die zu leistenden Zinszahlungen allein für die Kredite, die vor der großen Liberalisierungswelle, das heißt vor Juli 1991, aufgenommen wurden, dann wird das durch Exporte nicht mehr zu deckende Defizit auf 12 bis 13 Milliarden US-Dollar steigen. Um dieses Defizit auszugleichen, müssen, so die Arithmetik der Liberalisierung, neue Kredite aufgenommen werden. Zur Finanzierung der laufenden Importe werden nur etwa 12 Milliarden US-Dollar zur Verfügung stehen, wenn allein neun Milliarden für den Schuldendienst aufgebracht werden müssen, die Exporteinnahmen aber nur auf etwa 21 Milliarden Dollar steigen.

Wie auch immer man das Problem betrachtet - die Grenzen der Liberalisierung scheinen längst erreicht zu sein. Das heißt nicht, daß die gesamte Liberlisie-

rungspolitik noch einmal überdacht werden wird (schließlich wurde von Anfang an kaum darüber nachgedacht). Es werden also mehr und mehr Kredite aufgenommen werden müssen, von der Weltbank und aus anderen Quellen. Der Finanzminister verbirgt nicht, daß er auf der Suche nach neuen Geldgebern ist, versichert aber gleichzeitig der Nation, all diese Kredite seien langfristig angelegt und führten kurzfristig kaum zu einem weiteren Anstieg der Schuldendienstes.

Nach Angaben der 'Reserve Bank of India' (die indische Bundesbank) wird der Schuldendienst in den nächsten beiden Jahren jährlich etwa neun Milliarden Dollar betragen. Und das sind nur die Zinsen für Kredite, die vor 1991 aufgenommen wurden. Um bei einer weiteren Liberalisierung eine sofortige Krise zu vermeiden, müssen weitere Kredite aufgenommen werden. Das jedoch bedeutet, die Zukunft der Wirtschaft zu verpfänden.

Die entscheidende Rolle der Exporte

Wir kommen zurück zur unserer Grundannahme: die Grenzen der Liberalisierung werden bestimmt durch die Fähigkeit, durch Exporte Devisen zu verdienen. Diesbezüglich können ausländisches Kapital und ausländische Direktinvestitionen helfen - aber nur, wenn sie zu sofortigen Exportsteigerungen führen. Tatsächlich wurde dies während des ersten Jahres der Reformen versucht, doch auf Druck japanischer Unternehmen wurden bestimmte Konditionen, die Überweisungen ausländischen Kapitals an Exporterlöse knüpfen, wieder aufgehoben.

Ein weiteres Problem, das hier kurz angesprochen werden muß, ist die Frage nach der langsamen Wachstumsrate unserer Exporte. Zum einen sind sie nicht so preisabhängig, wie man zunächst vermutet hatte und weswegen die Rupie abgewertet wurde. Daneben spielen zwei weitere Faktoren eine Rolle. Der eine sind die geringen Exportmengen aus der Fertigungsindustrie in den 80er Jahren. Die Exporte von Maschinen, Transportausrüstungen, elektronischer Waren und Chemikalien stiegen langsamer als die Exporte insgesamt und lagen insgesamt noch deutlich unter den Exporteinnahmen, die mit nur einem einzigen Produktbereich erzielt wurden, nämlich mit Textilien und Konfektion. Doch Importrestriktionen für solche Textilien in unseren beiden Hauptabsatzmärkten (Vereinigte Staaten und Europa) zeigen, daß unsere Liberalisierungsbemühungen keineswegs in einem globalen ökonomischen Umfeld stattfinden, das sich wirklich frei nennen kann. Während Europa und die USA einerseits den freien Handel und die Aufhebung aller Handelsbarrieren predigen und eine bedingungslose Öffnung der armen Länder verlangen, errichten sie gleichzeitig hohe Hindernisse für Importe aus solchen Ländern. Man wundert sich, warum unsere Politiker so wild darauf sind, das Land weiter auf den so gefährlichen Weg einer unkritischen Liberalisierung zu schicken.

(Der Autor ist ein bekannter indischer Wirtschaftswissenschaftler und emeritierter Professor am 'Madras Institute of Development Studies')

(Übersetzung: Theo Ebberts)