

Strukturanpassung und Gewerkschaftspolitik in Indien

von Theo Ebbers

Kurz nach ihrem Amtsantritt im Sommer 1991 leitete die Regierung Narasimha Raos ein umfassendes Reformprogramm zur Umstrukturierung der indischen Wirtschaft ein. Ziel der Maßnahmen ist es, über eine Neuformulierung der Industrie-, Handels-, und Finanzpolitik die indische Wirtschaft zu beleben und strukturelle Defizite, wie Außenverschuldung, Haushaltsdefizit und Zusammenbruch der Devisenreserven abzubauen. Die indische Wirtschaft soll ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit steigern und stärker in den Weltmarkt integriert werden. Was bedeutet dies für den indischen Arbeitsmarkt und die Gewerkschaftszene des Subkontinents?

Die Liberalisierungsmaßnahmen machen eine aktive Beschäftigungspolitik zunehmend überflüssig, es wird sich eine wirtschaftliche Dynamik entfalten, in deren Gefolge es zu zahlreichen Unternehmensneugründungen kommen wird. Ausländische Kapitalgeber werden große Summen in Indien investieren, um die niedrigen Lohnkosten auszunutzen. Die Regierung braucht sich in dieser schönen neuen Welt nur zurückzulehnen und kann zusehen, wie die Kräfte des freien Marktes wie mit Zauberhand die wirtschaftlichen Probleme im allgemeinen und Beschäftigungsprobleme im besonderen lösen. Neue Arbeitsplätze werden geschaffen, mit den zu erwartenden Produktivitätssteigerungen werden auch die Einkommen wachsen, humanere Management- und Produktionsmethoden werden die 'menschlichen Ressourcen' optimaler nutzen (zuständig hierfür ist das 'Ministerium für die Entwicklung menschlicher Ressourcen'), der allgemeine Lebensstandard, insbesondere auch der Lohnabhängigen, wird steigen, Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft werden überflüssig. - Oder wird es vielleicht ganz anders kommen?

Auf diese Frage soll nach einer knappen Zusammenfassung der wirtschafts- und finanzpolitischen Reformmaßnahmen und einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung der industriellen Beziehungen in Indien zurückgekommen werden, um dann der Frage nachzugehen, wie die indische Gewerkschaftszene auf die neue Industriepolitik reagiert und welche Konsequenzen für gewerkschaftspolitisches Handeln sich aus dieser Politik ergeben.

Grundzüge der neuen Wirtschaftspolitik

Im Sommer 1991 befand sich Indien in der wohl tiefsten Wirtschaftskrise seit dem Erlangen der Unabhängigkeit. Die Auslandsverschuldung nimmt mit über 70 Milliarden US-Dollar bedrohliche Ausmaße an, das Haushaltsdefizit erreicht nie gekannte Höhen, die Inflationsrate ist zeitweise zweistellig und die Devisenreserven sind auf ein solch niedriges Niveau zurückgegangen, daß sie die

notwendigen Importe nur noch für wenige Wochen finanzieren können. Es leben mehr Menschen unter der von der Weltbank definierten Armutsgrenze als in ganz Afrika. Nur eine radikale Umstrukturierung der indischen Wirtschaft kann Indien noch aus der Krise führen. Dies glaubt zumindest Finanzminister M. Singh. Die dazu nötige finanzielle Unterstützung erhofft er sich von der Weltbank und um diese den indischen Kreditforderungen gegenüber günstiger zu stimmen, leitet die Regierung ein

Wirtschaftsprogramm ein, das sich weitestgehend an den klassischen Strukturanpassungsprogrammen (SAP) der Weltbank anlehnt.

Nicht einmal vier Wochen nach dem Regierungsantritt wird dementsprechend die Rupie um etwa 20 Prozent abgewertet, Importe von Kapital- und Konsumgütern werden weitgehend liberalisiert. Erleichtert werden auch Kapitalimporte und ausländische Direktinvestitionen. Ab sofort können ausländische Unternehmen bei Joint Ventures mit indischen Unternehmen mehr als 50 Prozent der Unternehmensanteile halten, räumliche Restriktionen für die Ansiedlung von Industriebetrieben werden mit wenigen Ausnahmen aufgehoben. Weite Teile des öffentlichen Sektors werden für Privatinvestitionen geöffnet, das bisherige komplizierte Genehmigungsverfahren zur Erteilung von Lizenzen für Neuinvestitionen entfällt. Die sogenannten 'Sick Industries' - die Pflegefälle des öffentlichen und privaten Sektors, die am Tropf staatlicher Subventionen hängen - sollen über eine liberale 'Exit Policy' geschlossen werden, wenn keinerlei Aussicht auf deren 'Wiederbelebung' besteht.

Andere Unternehmen können privatisiert und für Kapitalbeteiligungen ausländischer Unternehmen geöffnet werden. Subventionen für die Landwirtschaft werden gekürzt und der Preis für Weizen und Reis wird erhöht. Um die internationalen Gläubiger zu beruhigen, werden im Juli 1991 mehr als 47 Tonnen Gold nach London transportiert. Sie sollen den Geldgebern als Sicherheit dienen.

Die im Sommer 1991 eingeleiteten Maßnahmen finden ihre Fortsetzung im Haushalt 1992/93. Der indische Finanzmarkt wird für ausländische Banken geöffnet, die nun in Indien Filialen eröffnen können, ohne dazu die Erlaubnis der indischen Staatsbank (Reserve Bank of India/RBI) zu benötigen.

Um das Haushaltsdefizit abzubauen, werden weitgehende Ausgabenkürzungen insbesondere in sozialen Bereichen vorgenommen (gegenüber dem vorhergehenden Haushalt Streichungen von insgesamt 6,5 Prozent).

Insbesondere die industriepolitischen



Premierminister Rao und Finanzminister Singh beim Versuch, Indiens Wirtschaft einen neuen Staat zu geben. (aus: 'India Today')

Maßnahmen des Strukturanpassungsprogrammes lassen tiefgreifende Veränderungen für die industriellen Beziehungen auf dem Subkontinent erwarten, deren Opfer vor allem die Beschäftigten und deren Interessenvertretung, die Gewerkschaften, sein werden.

Es werden Gesetzesentwürfe diskutiert, durch welche die Handlungsspielräume der Gewerkschaften stark eingeschränkt werden sollen. Und die indische Gewerkschaftsszene ist so fragmentiert, von politischen Interessen mißbraucht, daß sie sich einer wachsenden öffentlichen Skepsis gegenüber sieht. Diese erschwert es, eine Gegenstrategie zu den geplanten Eingriffen in die Arbeitsgesetzgebung zu entwickeln.

Exit Policy

Wie die Gewerkschaften mit denen ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf diese Herausforderungen reagieren können, ist derzeit nicht sicher vorhersehbar. Fragmentierung, Uneinigkeit, interne Grabenkämpfe um Führungspositionen und die Abhängigkeit von politischer Patronage charakterisieren seit langem das Bild der Gewerkschaften in der indischen Öffentlichkeit (zur Entstehung von Gewerkschaften

und ihrer Arbeit siehe auch 'Kasten'). Die öffentliche Skepsis über die Nützlichkeit und gesellschaftliche Bedeutung von Gewerkschaften wächst. Weitreichende Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur - weniger festangestellte Arbeiter (permanent worker), mehr Vertrags- und Gelegenheitsarbeiter (contract- und casual labourer) - führen zu Mitgliederschwund und stellen die Gewerkschaften vor neue Herausforderungen, denen die traditionellen Organisationsformen kaum noch entsprechen.

Eine der zentralen Bedingungen der Weltbank ist die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für eine sogenannte 'exit policy'. Das heißt, in einer liberalisierten Wirtschaft sollen Unternehmen nicht nur freien Zugang zum Markt haben (Aufhebung des bisherigen Lizenzierungssystems für Investitionsvorhaben) sondern diesen Markt auch ebenso ungehindert wieder verlassen können, wenn sie nicht mehr rentabel arbeiten. Dies war bisher kaum oder gar nicht möglich.

'Sick Units', also Unternehmen, deren Verluste größer sind als ihr Kapital und die Reserven, konnten unter der bisherigen Industriepolitik nicht ohne weiteres geschlossen werden. Eine besondere Behörde (Board for Industrial Financial Reconstruction - BIFR) hatte ihre Wirt-

schaftlichkeit zu prüfen und Empfehlungen für ihre 'Wiederbelebung' zu erstellen. Ein großer Teil der privaten 'kranken' Unternehmen, wurde in den öffentlichen Sektor überführt und/oder bekam finanzielle Hilfen vom Staat, damit keine Arbeitsplätze verloren gingen.

Unter der neuen Industriepolitik können nun auch erstmals marode Staatsbetriebe (sick public sector units) an die BIFR zur Überprüfung ihrer wirtschaftlichen Lage verwiesen werden. Werden Betriebe als 'chronisch krank' identifiziert, soll die BIFR ihre Schließung empfehlen. Bisher sind knapp 60 solcher öffentlicher Unternehmen, die der Zentralregierung unterstehen, als 'krank' identifiziert worden. Allein hier sind mehr als 400.000 Arbeiter von Entlassungen bedroht, falls die Betriebe geschlossen würden.

Die geplante Neufassung des 'Industrial Disputes Acts', der den rechtlichen Rahmen für Arbeitskämpfe beinhaltet, sieht vor, daß Unternehmen, die weniger als 300 Arbeiter beschäftigen, ohne vorherige Genehmigung Arbeiter entlassen oder sogar ganz schließen dürfen. Da die meisten Unternehmen schon jetzt vorziehen, vor allem sogenannte 'Contract'-Arbeiter zu beschäftigen, die durch die Gesetze nicht als 'Arbeiter' anerkannt sind, können dann auch Unternehmen schließen, die eigentlich weit mehr als 300 Menschen beschäftigen. Mit umfangreichen Entlassungen und Umsetzungen von Arbeitern ist vor allem auch im öffentlichen Sektor zu rechnen. Hier sind weitgehende Privatisierungen vorgesehen. Bisher hat die Regierung schon Anteile an öffentlichen Unternehmen im Wert von mehr als 20 Milliarden Rupien an private Investoren verkauft (siehe auch 'Südasiens', 1/2 1993).

Ein starker Anstieg von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung und damit eine weitere Informalisierung des Arbeitsmarktes wären die Folgen. Experten rechnen in diesem Zusammenhang mit einem Anstieg der 'sichtbaren' Unterbeschäftigung um jährlich vier Millionen bis 1995. Arbeitgeber werden sich bemühen, ihre organisierten Arbeitskräfte zu entlassen und durch Vertragsarbeiter und Gelegenheitsarbeiter zu ersetzen.

Arbeitergenossenschaften

Das Gesetz über 'kranke Unternehmen' ('Sick Industries Act') ermöglicht den Arbeitern solcher Betriebe, sich in Genossenschaften zu organisieren und das Unternehmen genossenschaftlich zu führen. Für große Publizität nicht nur in Indien hat das Beispiel der Arbeiter von 'Kamani Tubes' in Bombay gesorgt, die 1988 das damals unrentable Unternehmen übernahmen und es seither mit

großem Erfolg selber führen. Von diesen und anderen Beispielen inspiriert, hat die Regierung nun angeboten, solche Arbeitergenossenschaften unterstützen zu wollen. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Arbeiter ein unrentables Unternehmen übernehmen wollen. Bei der Privatisierung anderer öffentlicher Unternehmen sollen und werden Arbeitergenossenschaften keine Chance haben. Ziel der Regierung ist es, die Verantwortung für manchmal jahrzehntelanges Mismanagement nun den Arbeitern in die Schuhe zu schieben. Und wenn Arbeiter sich dann dazu entschließen, selbst die Verantwortung für ihr Unternehmen zu übernehmen, finden sie kaum Geldgeber, die bereit sind, ihnen die hierfür notwendigen Kredite zu geben. Das kann sogar so weit gehen, daß das 'Board for Industrial and Financial Reconstruction' erst damit drohen muß, gegen ein Kreditinstitut zu prozessieren, falls es die dafür notwendigen Kredite verwehrt. Selbst die Arbeiter von 'Kamani Tubes' waren 1988 auf eine Entscheidung des obersten indischen Gerichts angewiesen, ohne die sie niemals die Mittel erhalten hätten, ihren Betrieb neu zu strukturieren. Damodaran Thankappan, ehemaliger Betriebsrat bei 'Kamani Tubes' und heute Leiter des 'Zentrums für Arbeitermanagement' sieht in solchen Genossenschaften dennoch eine gute Möglichkeit, die schlimmsten Folgen der 'exit policy' zu mildern. Wichtig sei, daß die Arbeiter Managementfähigkeiten erhielten und lernten, wie man ein Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien führt. Er räumt jedoch ein, das wohl längst nicht jedes Unternehmen wieder zu beleben sei und beklagt die mangelnde Kooperationsbereitschaft der großen Gewerkschaftsverbände.

Indifferenz der Gewerkschaften

Die großen nationalen Gewerkschaftsverbände lassen eine gemeinsame Haltung zur neuen Wirtschafts- und Industriepolitik vermissen. Während der kongreßnahe INTUC und der BMS (Gewerkschaftsverband der 'Bharatiya Janatha Party', BJP) die neue Politik generell unterstützen wollen, wird sie von den 'linken' Verbänden HMS, AITUC und CITU strikt abgelehnt (etwas merkwürdig erscheint die Haltung des BMS, der die neue Industriepolitik prinzipiell begrüßt, die Öffnung des indischen Marktes für ausländische Waren und Investitionen jedoch nach dem Motto 'Indien den Indern' ablehnt).

Bisher haben es die nationalen Gewerkschaftsverbände versäumt, Strategie



Gewerkschaftsdemonstration in Delhi (Foto: Anu Pushkarna)

gen oder eine gemeinsame Politik zur Unterstützung von Arbeitergenossenschaften auszuarbeiten. Zumeist sind es große unabhängige Gewerkschaften, die wie im Fall 'Kamani Tubes' die Idee eines genossenschaftlich geführten Betriebes unterstützen.

Die wachsende Deregulierung des Arbeitsmarktes und die zunehmende Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen macht es dringend erforderlich, daß Gewerkschaften versuchen, endlich auch die vielen 'Contract Worker' und die Arbeiter im sogenannten informellen

Sektor zu organisieren. Dies sind Bereiche, die bisher von den zentralen Gewerkschaften stark vernachlässigt wurden. Man begnügte sich bisher, die festangestellten Arbeiter in einem Betrieb zu organisieren. Die Vertragsarbeiter bleiben somit außen vor. Wenn sich die indischen Gewerkschaften nicht bald auf diese Gruppen besinnen, könnte es sein, daß die Öffentlichkeit weiterhin von einer 'Arbeiteraristokratie' spricht, die von den großen Gewerkschaften unterstützt wird.