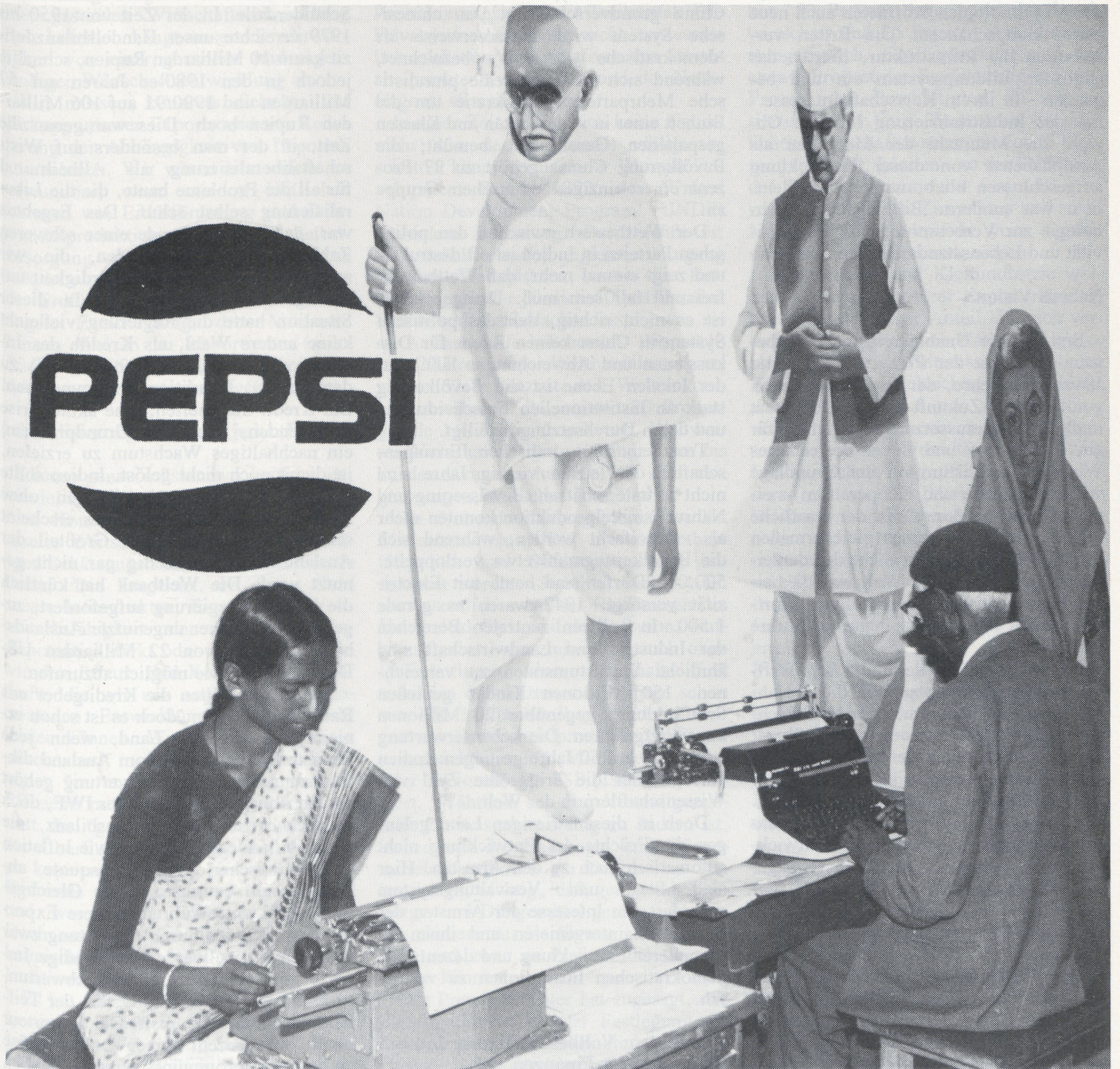


Perspektiven indischer Wirtschaftspolitik

von M.Y. Ghorpade



(Foto: Walter Keller / Montage: Südasiabüro)

Zu den Aufgabengebieten der Volkswirtschaftslehre gehören nicht nur Zahlen und Statistiken, sondern vor allem die Entwicklung und Wohlfahrt der Menschen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet der Autor, dessen Beitrag in der in Delhi erscheinenden Zeitschrift 'Mainstream' erschien, die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Wirtschaftsentwicklung Indiens. Der Beitrag wurde leicht gekürzt und von Thomas Stukenberg bearbeitet und übersetzt.

Vor der Kolonialzeit existierte in Indien eine einfache, sich selbst tragende stabile, wenn auch weitgehend statische Subsistenzwirtschaft. Die Bevölkerung

wuchs nur mäßig, denn das Leben war hart, und es gab keine moderne Gesundheitsvorsorge und Seuchenbekämpfung. Oft herrschte bitterste Armut, und es gab

nur wenige Kontakte zur Außenwelt. Die Mehrzahl der Menschen lebte von Subsistenz-Landwirtschaft und anderen arbeitsintensiven traditionellen Arbeiten

wie dem Handwerk. Die kaufkräftige Nachfrage war sehr begrenzt, zumal es nur wenige städtische Ballungszentren gab. Es herrschte also Stabilität auf einem relativ niedrigen Niveau.

Mit moderner Technologie konnten die Briten Indien unterdrücken; doch diese Technologien eröffneten auch neue Entwicklungschancen: Die Briten verbesserten die Infrastruktur, führten das englische Bildungssystem ein und begannen - in ihrem Herrschaftsinteresse - mit der Industrialisierung Indiens. Obwohl die Mehrzahl der Menschen als Analphabeten von dieser Entwicklung ausgeschlossen blieb, wurde doch deutlich, was moderne Bildung und Technologie zur Verbesserung von Produktivität und Lebensstandard leisten können.

Nehrus Vision

Erst mit der Unabhängigkeit 1947 begann eine Zeit der Planwirtschaft unter Jawaharlal Nehru, der eine klare Vision von Indiens Zukunft hatte. Der Staat mußte die Voraussetzungen schaffen für ein schnelleres und sozial gerechteres Wirtschaftswachstum auf der Grundlage von Demokratie und Kooperation in einer 'Mixed Economy', in der staatliche und private Unternehmen gleichermaßen ihren Platz haben. Aus Sicht der derzeitigen Probleme in der Welt war dies sicherlich eine weitsichtige und fortschrittliche Vision, die heute noch ihre Gültigkeit hat.

Allgemeine Ziele der indischen Wirtschaftsentwicklung waren in diesen Jahren stabiles Wachstum, soziale Gerechtigkeit und 'self-reliance' in dem Sinne, daß sich das Land wesentlich auf die eigenen Kräfte verlassen sollte, ohne aber Auslandshilfe grundsätzlich abzulehnen. Der Ansatz funktionierte und brachte das Land auf eine neue höhere Entwicklungsstufe, wenn sie auch den selbstgesteckten Zielen nicht ganz entsprach.

Indien und China: ein Vergleich

Die Entwicklung Indiens läßt sich nicht mit der kleiner Länder wie Singapur oder Taiwan vergleichen, sondern eher mit der Chinas. Dabei müssen wir zugeben, daß China in den letzten vier Jahrzehnten in den Schlüsselsektoren mehr erreicht hat als Indien, obwohl beide Länder zur gleichen Zeit die Planwirtschaft einführten. Sowohl in den Sektoren Stahl und Zement und damit auch beim Hausbau - was der riesigen Bevölkerung auf dem Lande zugute kommt - als auch in kritischen Sektoren wie Düngemittelproduktion und Energieerzeugung sowie Kohle- und Erdölförderung erzielte China jeweils eine um das drei- bis fünffach höhere Jahresproduktion. Auf einer landwirtschaftlich

nutzbaren Fläche von nur zwei Dritteln der Indiens konnte China 1987 mehr als das Doppelte an Getreide erzeugen, und auch die Verteilung war wesentlich besser gewährleistet.

Zweifellos sind die politischen und wirtschaftlichen Systeme in Indien und China grundverschieden. Das chinesische System wird seltsamerweise als 'demokratische Diktatur' bezeichnet, während sich in Indien eine pluralistische Mehrparteien-Demokratie um die Einheit einer in viele Kasten und Klassen gespaltenen Gesellschaft bemüht; die Bevölkerung Chinas gehört zu 97 Prozent einer einzigen ethnischen Gruppe an.

Der Wettbewerb zwischen den politischen Parteien in Indien ist oft destruktiv und zeigt einmal mehr, daß Wettbewerb frei und fair sein muß. Demgegenüber ist es nicht richtig, daß das politische System in China keinen Raum für Diskussionen und Abweichungen läßt. Auf der lokalen Ebene ist die Bevölkerung stark an institutionellen Entscheidungen und deren Durchsetzung beteiligt.

Trotzdem: Die indischen Errungenschaften der letzten vierzig Jahre sind nicht zu unterschätzen: Bewässerung und Nahrungsmittelproduktion konnten mehr als verdreifacht werden, während sich die Bevölkerungszahl etwa verdoppelte. 500.000 Dörfer sind heute mit Elektrizität versorgt; 1947 waren es gerade 1.500. In anderen zentralen Bereichen der Industrie und Landwirtschaft sind ähnliche Wachstumsraten zu verzeichnen. 150 Millionen Kinder genießen Schulbildung, gegenüber 20 Millionen vor vierzig Jahren. Die Lebenserwartung ist von 30 auf 60 Jahre gestiegen. Indien verfügt über die drittgrößte Zahl von Wissenschaftlern in der Welt.

Doch in diesem riesigen Land gelangen die Früchte der Entwicklung nicht automatisch auch zu den Ärmsten. Hier sind Staat und Verwaltungssystem gefordert, im Interesse der Ärmsten der Armen zu intervenieren und ihnen zu schnellerer Entwicklung und dezentralen demokratischen Institutionen zu verhelfen.

Prioritäten: Vollbeschäftigung und Sanierung der Finanzen

Was konkret getan werden muß, bedarf noch näherer Untersuchung. Unsere Planungserfahrungen der letzten vier Jahrzehnte zeigen jedenfalls, daß man bei Vollbeschäftigung ansetzen muß, die nicht irgendein Nebenprodukt sein darf, sondern auf breiter Ebene geplant sein und Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme in allen Bereichen umfassen muß, vor allem aber für ungelernete Landarbeiter.

Die Finanzlage ist seit längerem

sowohl auf Bundesstaaten- als auch auf Zentralebene angespannt. Das Hauptproblem ist, daß Zentral- und Bundesstaatenregierungen sich immer weiter verschuldeten. Weil wir leichtfertig über unsere Verhältnisse lebten, gerieten wir nahezu in eine stabilitätsgefährdende Schuldenfalle. In der Zeit von 1950 bis 1979 erreichte unser Handelsbilanzdefizit kaum 10 Milliarden Rupien, schnellte jedoch in den 1980-er Jahren auf 67 Milliarden und 1990/91 auf 106 Milliarden Rupien hoch. Dies war genau die Zeit, in der man besonders auf Wirtschaftsliberalisierung als Allheilmittel für all die Probleme baute, die die Liberalisierung selbst schuf. Das Ergebnis war, daß wir am Rande einer schweren Zahlungsbilanzkrise standen, die wir zum Erhalt unserer Kreditwürdigkeit unbedingt vermeiden mußten. In dieser Situation hatte die Regierung vielleicht keine andere Wahl, als Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu den harten Konditionen anzunehmen. Ein Kredit mag helfen, eine akute Krise abzuwenden, doch das Grundproblem, ein nachhaltiges Wachstum zu erzielen, ist damit noch nicht gelöst. Indien sollte die Umschuldungsverhandlungen ohne Zögern weiterführen. Doch es erscheint schon paradox, wenn ein Großteil der Auslandshilfe gleichzeitig gar nicht genutzt wird. Die Weltbank hat kürzlich die indische Regierung aufgefordert, zugesagte und bisher ungenutzte Auslandshilfe in Höhe von 22 Milliarden US-Dollar so bald wie möglich abzurufen.

Zweifellos sollten die Kreditgeber uns Ratschläge erteilen, doch es ist schon erniedrigend für ein Land, wenn jede kleinste Entscheidung vom Ausland diktiert zu sein scheint. Abwertung gehört zu den üblichen Auflagen des IWF, doch dadurch wird die Zahlungsbilanz, die auch von anderen Faktoren wie Inflation und heimischer Produktionsquote abhängt, nicht automatisch ins Gleichgewicht gebracht. Während unsere Exporterlöse in Rupien durch Abwertung zwar steigen können, werden notwendige Importe ebenso verteuert. Die Abwertungen waren bisher an ein System der Teil-Konvertibilität gekoppelt: Der Exporteur mußte 40 Prozent seiner Dollar-Erlöse zu dem für ihn ungünstigeren offiziellen Wechselkurs tauschen, damit die Finanzierung wichtiger Importe gewährleistet blieb. Für die restlichen 60 Prozent konnte er zum Marktkurs relativ mehr Rupien eintauschen, wodurch ein importbeschränkendes stabilisierendes Element eingebaut war.

Volle Konvertibilität würde uns dagegen durch die Verteuerung lebensnotwendiger Importe schwer belasten. Eine jüngere Studie beweist, daß nur sehr wenige der Entwicklungs- und Industrienationen volle Währungsconvertibi-

lilität eingeführt haben. Ein gewisses Maß an Währungsstabilität ist jedoch unbedingt erforderlich. Wir müssen besonders auf der Hut sein vor schnellen manipulativen Kapitalspekulationen, die bei aller berechtigten Sorge um unser Zahlungsbilanzgleichgewicht nicht im Sinne einer gesunden Wirtschaftsentwicklung sind. Letztlich hängt unsere Kreditwürdigkeit von einer gesunden und eigenständigen Wirtschaftsentwicklung ab.

Wir müssen konkrete Schritte zur Stärkung unserer Exporte und zur Reduzierung der Abhängigkeit von Importen unternehmen. Wir wären heute nicht so verwundbar, wenn wir in kritischen Sektoren wie Erdölförderung und Düngemittelproduktion mehr für die Selbstversorgung getan hätten, anstatt zum Beispiel ein Drittel unserer Exporterlöse für Erdölimporte zu verwenden. Die jüngste Entscheidung, drei Millionen Tonnen Weizen zu importieren (siehe 'Südasiens', 3/93) zeigt, daß auch unsere Nahrungsmittelversorgung gefährdet ist.

Liberalisierung nicht um jeden Preis

Ebenso genau müssen wir beobachten, wieviel an Auslandsinvestitionen zu welchen Konditionen in welche Sektoren unserer Wirtschaft fließt. Nach vorsichtigen Schätzungen sind es eine Milliarde Dollar. Die Frage ist, ob dieses Geld unsere Infrastruktur, Exportkraft, Wettbewerbsfähigkeit oder unser Technologiepotential stärkt oder mehr in Bereiche wie den Luxus- und Konsumgütersektor fließt, die wir uns angesichts der momentanen Entwicklungsprobleme nicht leisten können. Wir müssen Prioritäten setzen und, wie der Finanzminister sagte, "in unserem Entwicklungsansatz Effizienz mit Austerität verbinden" anstatt die "gedankenlose Konsumhaltung der Überflußgesellschaften des Westen" zu kopieren. Technologie- und exportfördernde Auslandsinvestitionen sind und waren uns immer willkommen. Doch nun geht der Trend dahin, den heimischen Markt wahllos für alle Auslandsinvestitionen zu öffnen.

Es hat viele Maßnahmen zur Liberalisierung und Erleichterung ausländischer Investitionen gegeben, selbst in sensiblen Bereichen. Während Privatisierung im Prinzip erleichtert wird, wird jedoch wenig für die Kleinindustrie und die dezentralen Bereiche getan. Ausländische Banken müssen sich an unsere politischen Richtlinien halten und auch unsere strukturpolitischen Prioritäten beachten. Aus reinem Profitinteresse haben sie aber unsere Regeln allzu oft verletzt.

Markt vs. Staat?

Um die notwendigen privaten Investitionen zu erleichtern, ist es keineswegs

erforderlich, daß sich der öffentliche Sektor zurückzieht. Dies kann allenfalls in bestimmten Bereichen selektiv sinnvoll sein, um den Haushalt zu entlasten. Zweifellos muß die Effizienz des öffentlichen Sektors verbessert werden, genauso wie in vielen privaten Bereichen. Privatisierung ist kein Allheilmittel. Die Privatwirtschaft hängt nicht unwesentlich auch von den Initiativen des Staates ab, private Investitionen und die Nachfrage zu stimulieren.

In einer Zeit, in der sich keine Nation mehr von der Außenwelt völlig abschotten kann, verdient der 'Human Development Report 1992' des 'United Nation Development Program' (UNDP) besondere Beachtung. Darin heißt es: "Beschränkter oder ungleicher Zugang zu den Weltmärkten kostet die Entwicklungsländer jährlich 500 Milliarden Dollar - das zehnfache dessen, was sie an Auslandshilfe bekommen. Die reichsten 20 Prozent der Weltbevölkerung erzielen 82,7 Prozent des Welteinkommens, während die ärmsten 20 Prozent gerade 1,4 Prozent verdienen. Weltweites Wirtschaftswachstum dringt kaum bis zu den Ärmsten durch." Wir sind also gezwungen, uns selbst zu helfen.

Die drohende Zahlungsbilanzkrise hat Maßnahmen ausgelöst, die als Stabilitätspolitik und Strukturanpassung bezeichnet werden. Stabilität bezieht sich im wesentlichen auf das Eindämmen des Haushaltsdefizits und der Inflation, Aufgaben jedes Finanzministers, auch ohne IWF-Auflagen. Unser Haushaltsdefizit wurde in den letzten zwei Jahren schon von 446 Milliarden Rupien oder 8 Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) auf voraussichtlich 344 Milliarden Rupien oder 5 Prozent des BSP (1992/93) reduziert. Während an den Verteidigungs- oder Zinsausgaben wenig zu ändern ist, stehen nur die Nahrungs- und Düngemittelsubventionen zur Diskussion. Dabei ist es wichtig, daß genügend Nahrungs- und Düngemittel gerade auch den Kleinbauern zur Verfügung gestellt werden, und zwar zu Preisen, die sie sich leisten können.

Der Premierminister hat zugesagt, daß die Inputkosten bei der Festlegung der Getreidepreise berücksichtigt werden, ebenso, daß weiterhin Subventionen für Solarenergie sowie für die Bereitstellung von Nahrung für die Bedürftigsten gezahlt werden. Subventionen sind an sich weder gut noch schlecht; offensichtlich werden sie durch eine höhere und besser verteilte Kaufkraft jedoch überflüssig. Wir können aber nicht alle Subventionen streichen, ohne die lebensnotwendige Versorgung für viele zu gefährden.

Der einzige vernünftige Weg, unsere heimische Wirtschaft zu stimulieren, liegt in gezielten Anstrengungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und damit

Kaufkraft für die Massen. Solange so vielen Menschen wegen Armut und Arbeitslosigkeit der Zugang zum Markt weitgehend versperrt ist, werden Markt und Nachfrage auch nicht wachsen können. Nur etwa 15 Prozent der Beschäftigten auf dem Lande arbeiten in Fabriken, 50 Prozent dagegen in der Landwirtschaft und 25 Prozent im Dienstleistungsbereich. Grob geschätzt sind nur etwa 5 Prozent der Bevölkerung bzw. 10 Prozent der Beschäftigten im organisierten Sektor tätig. Wenn man ein jährliches Wirtschaftswachstum von 5 Prozent annimmt, können - so die Schätzung der Planungskommission - nur 10 Prozent des jährlichen Zuwachses von sechs Millionen Arbeitskräften vom organisierten Sektor absorbiert werden.

In der Dorf- und Kleinindustrie werden 45 Prozent unserer Exporterlöse erwirtschaftet. Dieser Anteil läßt sich verdoppeln, wenn wir die Nation als ganze und nicht nur die Interessen der oberen Zehntausend berücksichtigen. Es dürfte also klar sein, daß wir zur Schaffung von Arbeitsplätzen wie zur Stärkung unserer Exporte die Prioritäten in Richtung Landwirtschaft und Kleinindustrie ändern müssen. Das Verhältnis zwischen ländlicher und städtischer, kapitalintensiver und arbeitsintensiver, moderner und traditioneller sowie zwischen Groß- und Kleinindustrie muß gegenseitig befruchtend und nicht parasitär sein. Ohne Einzelheiten zu nennen, wie dieses Ziel erreicht werden kann, hält es die Planungskommission für notwendig, daß in der 8. Planungsperiode jährlich 10 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, mit einem Schwergewicht auf technischer Fortbildung.

Wenn es gelingt, einen nationalen Konsens zu erreichen und parteipolitische Ambitionen auszuschließen, wäre es ein vielversprechender Ansatz, hierbei auf Dorfebene (Panchayat Raj), Block- und Distriktebene zu beginnen. Dezentrale Demokratie darf aber nicht zu dezentraler Korruption führen. Freiwillige Hilfsorganisationen und Genossenschaften können eine wichtige positive Rolle spielen und haben dies zum Teil schon unter Beweis gestellt. Jawaharlal Nehru hatte immer besondere Aufmerksamkeit auf die drei Schlüsselbereiche auf Dorfebene gelegt: die Schule, die Genossenschaft und den Panchayat (Dorfrat). Wir müssen unbedingt zu diesen Basisinstitutionen zurückkehren, anstatt ohne Beachtung der Graswurzelebene alles dem Markt zu überlassen. Es dürfte klar sein, daß Entwicklung kaum von oben nach unten durchsickert, sondern von unten aufgebaut sein muß, insbesondere wenn eine gerechtere Verteilung angestrebt ist. Für die nächsten Jahre brauchen wir einen integrierten Ansatz für eine gerechte und nachhaltige Entwicklung.