

Wieviel Staat braucht die Wirtschaft?

# Indiens Wirtschaft im Umbruch

Das Experiment einer gemischten Wirtschaft

Von Hans Christoph Rieger

Privatdozent Dr. Hans Christoph Rieger ist Mitarbeiter des Südasien-Instituts der Universität Heidelberg, Abteilung für Wirtschaftswissenschaften. Seit 1994 ist er Vorsitzender des Beirats der Deutsch-Indischen Gesellschaft.

Nach Erringung der Unabhängigkeit 1947 unternahm Indien den Versuch, zusammen mit einer westlichen Demokratie eine staatlich gesteuerte Wirtschaft einzurichten, die die wichtigsten Sektoren dem Staat vorbehielt, der Kleinindustrie ein eigenes Betätigungsfeld sicherte, den mittleren, „kapitalistischen“ Sektor strengen Kontrollen einschließlich umfangreicher Genehmigungsverfahren unterwarf. Gleichzeitig sollte die staatliche Unabhängigkeit durch die wirtschaftliche Unabhängigkeit gesichert werden, was die staatliche Einfuhrkontrolle (einschließlich der Kapitalströme), eine Substitutionspolitik für Auslandsprodukte und staatlich verordnete Wechselkurse umfaßte. Das Experiment ist mißlungen, eine Reform des Wirtschaftssystems kommt jedoch nur schleppend voran, weil sich die Interessen des Status quo fest etabliert haben und lautstark zu Wort melden können, nicht zuletzt in Gestalt einer überbordenden Bürokratie. Doch angesichts der Probleme Indiens, gerade auch im Bereich von Umwelt und Verstädterung, wird ein starker Staat weiterhin notwendig sein. Red.

## Auf den ersten Blick: ärgern sich viel Staat

Wer in Indien einmal geschäftlich zu tun hat, wird sich über die Schwerfälligkeit und manchmal Unsinnigkeit der allgegenwärtigen staatlichen Verwaltung wundern oder aufregen. Da werden Formulare, die selbst nur schwer zu entziffern sind, mit anscheinend belanglosen Informationen unleserlich ausgefüllt und in einem System gestapelt, in dem auch bei Bedarf nichts wieder auffindbar ist. Man rennt von einem Amt zum anderen, um die nötigen Unterschriften zusammenzuholen, und fühlt sich als Postbote des Systems. In den Ämtern verstauben die Akten, die Beamten sind entweder untätig oder unfreundlich oder ineffizient und man seufzt: „Wie schön könnte doch alles funktionieren, wenn sich der Staat nicht überall einmischen würde“. Ganz ohne Staat geht es natürlich nicht. Auch die reine Marktwirtschaft erfordert staatliche Institutionen zur Durchsetzung des Rechts, zur Überwachung der Einhaltung von Verträgen, zur Legitimation des

Geldes usw. Allerdings ist das zweckmäßigste Ausmaß staatlicher Wirtschaftstätigkeiten umstritten. Manche meinen, der Staat sollte sich am besten auf die sogenannten „Nachtwächterfunktionen“ beschränken – also Recht und Ordnung im Inneren und Verteidigung nach Außen. Andere halten Eingriffe des Staates in die Wirtschaft im Interesse der Gesellschaft für erforderlich – etwa wie in der „Sozialen Marktwirtschaft“ bei uns –, und noch andere sind der Meinung, daß der Staat gerade in einem Land wie Indien nicht nur eingreifen muß, um die Wirtschaft in Gang zu bringen, sondern daß er selber in den Wirtschaftssektoren tätig werden sollte, die entweder strategische Bedeutung haben (z.B. Waffen und Munition, Kernenergie) oder in die sich private Unternehmer nicht hineintrauen (z.B. Stahlverhüttung, Schiffbau).

Heute, nachdem viele Volkswirtschaften zusammengebrochen sind, in denen der Staat alles selber machen wollte, neigen die meisten Volkswirte zu der Ansicht, daß der wirksamste Motor für eine dynamische Wirtschaft das Eigeninteresse der Individuen ist, und daß sich dieser Motor am besten in einem System einspannen läßt, das den individuellen Eigeninteressen und dem freien Unternehmertum möglichst viel Raum gibt.

Jeder Staat bzw. seine Regierung muß selber darüber entscheiden, wie die Wirtschaft in diesem Sinne organisiert werden soll. Sicherlich wird solch eine weitgehende Entscheidung in den meisten Fällen eher das Ergebnis eines langen politischen Aushandlungsprozesses zwischen unterschiedlichen Interessen und gesellschaftlichen Kräften als der Überlegung eines einzelnen Führers sein. Die sich herausbildenden Rahmenbedingungen nennen wir jedenfalls die „Wirtschaftsordnung“ des betreffenden Staates.

## Der Versuch, Demokratie und staatlich gelenkte Wirtschaft miteinander zu verbinden

Der entscheidende Einschnitt, ja die Chance für einen radikalen Neubeginn und eine Neugestaltung der Wirtschaftsordnung stellte in Indien die Unabhängigkeit 1947 dar. Dabei sollte die Unabhängigkeit vom Ausland nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich verwirklicht werden. *Self reliance* (sich auf sich selbst verlassen können) war die Devise. Die bereits in den dreißiger und vierziger Jahren gemachten Überlegungen zur Gestaltung der Wirtschaft wurden von *Jawaharlal Nehru*, dem ersten Premierminister der indischen Union, entscheidend mitbestimmt. *Nehru*

war Jurist und stand in der Tradition des englischen *Fabian-Sozialismus* – einer Version des Sozialismus, die eine allmähliche, d.h. nicht revolutionäre, Vergesellschaftung der Wirtschaft anstrebte. Dabei hatte *Nehru* einerseits das vermeintlich erfolgreiche Experiment der Sowjetunion vor Augen, der es nicht nur gelungen war, eine rasante Industrialisierung zu forcieren, sondern auch die scheinbar unbezwingbare Militärmaschine Hitlerdeutschlands zu besiegen. Auf der anderen Seite widerstrebte der *brahmanischen* Führungselite der Gedanke einer Wirtschaftsordnung, die auf den Prinzipien der persönlichen Bereicherung und der Habgier aufbaute und die weder mit der Weltanschauung *Mahatma Gandhis* noch mit den alteingesessenen Kastenvorurteilen gegen Handel und Händler vereinbar war. Darüber hinaus sollte es kapitalistische Großkonzerne, die auch auf die Politik unmittelbar Macht ausüben könnten, im neuen Indien nicht geben. Im Gegenteil, der Staat selbst wollte die Feldherrenhügel, die *commanding heights* der indischen Wirtschaft besetzen.

*Nehru* setzte daher sich – und Indien – das Ziel, den Erhalt der freiheitlichen und demokratischen Rechte mit der „Ordnung“ und „Rationalität“ einer staatlich zentral gelenkten und geplanten Wirtschaft zu verbinden. Er wollte auf einem „dritten Weg“ das Beste aus beiden Welten in einer „gemischten“ Wirtschaftsordnung verwirklichen. Er sah dabei nicht die Gefahr, daß am Ende das Schlechteste aus beiden Welten die Oberhand gewinnen könnte.

Es ist leicht, aus heutiger Sicht dieses Unterfangen und die daraus resultierende Ordnungspolitik als verfehlt zu kritisieren, aber man darf dabei gerechterweise nicht außer acht lassen, daß das indische Experiment dem damaligen Stand der Volkswirtschaftslehre durchaus entsprach und daß die ausländischen Hilfegeber, einschließlich Weltbank, die heute eine Abkehr von der Planwirtschaft fordern, damals die Fünfjahresplanung zur Bedingung für ihre Entwicklungshilfe machten.

## Die Beherrschung der Indischen Wirtschaft durch den Staat

Damit war die Wirtschaftsordnung des unabhängigen Indien von einer weitgehenden Beherrschung der Wirtschaft durch den Staat geprägt, auch wenn der „dritte Weg“ der Privatwirtschaft in vielen Bereichen Handlungsmöglichkeiten beließ. Die Beherrschung der Wirtschaft durch den Staat läßt sich folgendermaßen charakterisieren:

1. Der Staat sorgte nicht nur für die physische Infrastruktur und die Rahmenbedingungen der Wirtschaft, sondern beteiligte sich *unmittelbar* an der Wirtschaft, indem er große Bereiche für sich reservierte und dem Privatsektor den Zugang dazu verwehrte.
2. Der Staat reservierte bestimmte Wirtschaftszweige in den verbliebenen Bereichen für die *Kleinindustrie*.
3. Der Staat kontrollierte die Privatwirtschaft durch ein aufwendiges *Lizenzsystem*.

4. Der Staat ließ durch eine großzügige *Arbeitsmarktpolitik* das Entstehen einer „Arbeiteraristokratie“ der Beschäftigten im modernen Industriesektor zu.

5. Der Staat setzte auf eine Strategie der *Importsubstitution* und kontrollierte und gestaltete dabei den Außenhandel in einer *protektionistischen* Weise, die die inländischen Produzenten von der Konkurrenz auf dem Weltmarkt abschottete.

6. Der Staat sperrte sich grundsätzlich gegen *ausländische Direktinvestitionen*, bei denen ausländische Manager das Sagen haben.

Auf einen Nenner gebracht: Der Staat bewirkte insgesamt mit seiner Wirtschaftspolitik eine *Verzerrung des Preisgefüges*, so daß Produzenten, Konsumenten, Investoren und Sparer laufend „falsche“ Verhaltenssignale erhielten.

### Ein großer Teil der Wirtschaft blieb für Staatsunternehmen reserviert

Bereits 1956 wurde in einer *Industrial Policy Resolution* der indischen Regierung ein großer Teil der indischen Wirtschaft für Staatsunternehmen reserviert. Dabei wurden alle *Industriezweige in drei Rubriken unterteilt*, nämlich in solche, die dem Staat vorbehalten blieben (*Schedule A*);

die, in denen der Staat allmählich die *Führungsrolle* übernehmen wollte (*Schedule B*);

sowie alle anderen, in denen die Privatwirtschaft tätig werden konnte, wobei freilich der Staat sich auch hier das Recht vorbehielt, sich zu engagieren.

Zu der Rubrik „A“ gehörten beispielsweise: Waffen und Munition; Atomenergie; aber auch Eisen und Stahl; schwere Gießerei- und Schmiedeteile aus Eisen und Stahl; Schwerindustrieanlagen und Maschinen; schwere Elektrizitätsanlagen; Stein- und Braunkohle; Erdöl; weite Bereiche des Bergbaus usw. Unter Rubrik „B“ wurden 12 weitere Industrien aufgeführt, z. B. Aluminium und Nichteisenmetalle, die nicht unter Schedule A fallen; Werkzeugmaschinen; Eisenlegierungen und Werkzeugstahl; Ausgangs- und Zwischenprodukte der chemischen Industrie wie etwa Medikamente, Farbstoffe und Kunststoffe; Antibiotika und andere wichtige Medikamente; und Düngemittel. In der Folge wurden diese Listen sowohl mehrfach ergänzt als auch durch Ausnahmen und Sondergenehmigungen durchlöchert.

### Die enge Verbindung zur Politik

Ein Problem der staatlichen Unternehmungen lag in der engen Verbindung zur Politik. Politiker konnten in den Staatsunternehmen Einfluß ausüben, etwa bei der Besetzung von Stellen, bei Standortentscheidungen, bei Fragen der Preisgestaltung, aber auch bei der Bereitstellung von Fahrzeugen und anderen Vorteilen für sich bzw. für ihre Günstlinge. Die Landesregierungen konkurrierten daher miteinander, um die Ansiedlung von Prestigeprojekten in ihrem jeweiligen Bundesland durchzusetzen. Andererseits war die haushaltsrechtliche Kontrolle durch die Parla-

mente wenig flexibel, so daß Manager von Staatsunternehmen in Erwartung penibler Einzelfragen in der Regel eher risikoscheu als innovativ blieben.

Die *Verkaufspreise* für die Erzeugnisse der Staatsunternehmen wurden entweder vom Staat vorgegeben oder unter Anwendung einer *Cost-plus-Formel* ermittelt, wobei zu den gesamten Aufwendungen eine „angemessene“ Gewinnspanne addiert wurde. Diese Art der Preisbestimmung führt unweigerlich zur Vernachlässigung der Kostenseite und somit zu einer unwirtschaftlichen Verwendung knapper Ressourcen.

Machten seine Unternehmungen *Verluste*, so schoß der Staat die fehlenden Rupien aus dem Staatshaushalt zu, meist durch Bedienen der Notenpresse. Für die Staatsunternehmen blieb dabei der Anreiz gering, durch die Einführung von Neuerungen Risiken zu übernehmen, um Gewinne zu erzielen. Das Ergebnis war eine sehr niedrige Verzinsung des eingesetzten Kapitals, das im privaten Sektor viel eher gewinnbringend hätte angelegt werden können. Die unbestrittene mangelnde Rentabilität der indischen Staatsunternehmungen wurde damit gerechtfertigt, daß sie nicht nur kommerzielle, sondern auch wichtige gesellschaftliche und staatspolitische Ziele zu verfolgen hatten. Dazu gehörten die Bereitstellung von strategischen Gütern zu niedrigen Preisen, die Herstellung des sektoralen und regionalen Gleichgewichts in der Wirtschaftsstruktur, aber insbesondere auch die Schaffung von Arbeitsplätzen. Das soziale Ziel der Arbeitsplatzbeschaffung hat dazu geführt, daß viele Staatsunternehmungen in Indien mehr Personal beschäftigen als benötigt wird, was eine versteckte Form der Arbeitslosenunterstützung angesehen werden kann. Dieses sogenannte *Overmanning* wirkt aber nicht nur durch erhöhte Lohnkosten auf die Gewinn- und Verlustrechnung direkt, sondern bewirkt auch nicht selten zusätzliche indirekte Verluste. Es kommt zur Diffusion der Verantwortung im Betrieb und zu Drückebergerei, die ein indischer Kritiker als *social loafing* – soviel wie „gesellschaftlicher Müßiggang“ – bezeichnet hat.

### Einzelne Wirtschaftsbereiche für die Kleinindustrie reserviert

*Nehru* sah im kapitalistischen Wirtschaftssystem die Gefahr der Herausbildung mächtiger Industriekonzerne, die die Politik beeinflussen und daher abhängig machen könnten. Deshalb wurde 1969 ein Antimonopolgesetz, die *Monopolies and Restrictive Trade Practices Act* (MRTP), erlassen. Es sollte die Industriekonzentration in der Privatwirtschaft eindämmen und Kartelle, Preisbindungen und andere Formen der Wettbewerbsverzerrung unterbinden. Neben der Regelung von Firmenzusammenschlüssen diente das Gesetz aber auch zur Unterteilung der Unternehmen in *drei Größenklassen*: Großindustriekonzerne (inzwischen 1163); mittlere Unternehmen; und kleine Unternehmen. Während die weitere Expansion der

Großunternehmen nur unter restriktiven Bedingungen gestattet werden sollte, wurden bestimmte Industriezweige ganz der Kleinindustrie vorbehalten. Im Interesse einer besonderen Förderung der Kleinindustrie wurden die sogenannten MRTP-Konzerne auch von verschiedenen Vergünstigungen und Liberalisierungsmaßnahmen ganz oder teilweise ausgenommen.

Die Ausschaltung der großen Privatkonzerne von Investitionen in Schlüsselindustrien durch das Antimonopolgesetz hatte zur Folge, daß nicht genügend Kapital aus der Privatwirtschaft für diese Bereiche zur Verfügung stand, denn die kleineren Firmen waren nicht in der Lage, die erforderlichen massiven Investitionsmittel aufzubringen. Die einfachste Art, dieses Gesetz zu *umgehen*, war die formale Gründung mehrerer kleiner Firmen auf dem Papier, die aber praktisch nichts anderes als Teile eines größeren Konzerns waren. Jedenfalls war das Ergebnis dieser Politik eine erhebliche Verzerrung des Preis- und Kostengefüges der industriellen Produktion.

### Staatliche Genehmigungen für alle wesentlichen Investitionen und Produktionsentscheidungen

In den für die Privatwirtschaft übriggebliebenen Industriesektoren übte der Staat die Kontrolle dadurch aus, daß für alle wesentlichen Investitionen oder Produktionsentscheidungen staatliche Genehmigungen erforderlich wurden. Praktisch war alles verboten, was nicht ausdrücklich genehmigt war. Nicht nur die Gründung und Erweiterung industrieller Produktionseinheiten, sondern auch Produktänderungen, Standortwechsel und sogar Schließungen von Unternehmen durften nur mit einer staatlichen Genehmigung vorgenommen werden. Dabei wurden die Lizenzen oft mit *Auflagen*, beispielsweise in bezug auf den Standort, die minimale Größe, die Beschäftigtenzahl, die Exportleistung usw., vergeben. Die chronische Devisenknappheit der späten fünfziger und frühen sechziger Jahre führte dazu, daß alle Lizenzen für Neuinvestitionen nun auch unter dem Gesichtspunkt der Devisenverfügbarkeit geprüft werden mußten. Im Rahmen der noch zu diskutierenden Entwicklungsstrategie der Importsubstitution wurden die Importe vieler Erzeugnisse durch Einfuhrverbote unterbunden, andere durch hohe Zölle erschwert.

### In der Gesamtheit verheerende Auswirkungen

All diese Entscheidungen und Kontrollmechanismen waren zweifelsohne gut gemeint und jeweils für sich betrachtet sinnvoll. In ihrer Gesamtheit hatten sie jedoch auf die dynamische Entwicklung der indischen Volkswirtschaft verheerende Auswirkungen. Während die Lizenzerteilung sicherstellen sollte, daß Investitionen dem Fünfjahresplan entsprachen, betrug die Bearbeitungszeit für größere Investitionsvorhaben oft eher Jahre als Monate. So verhinderte das Kontrollsystem selbst das

Erreichen der Planvorgaben. Die zuständigen Behörden neigten immer mehr dazu, die erteilten Lizenzen als heilig anzusehen und rügten sogar Unternehmungen, die durch zusätzliche Schichten, durch die Erhöhung der Arbeitsproduktivität oder durch technologische Verbesserungen die Produktion über das in der Produktionslizenz vorgegebene Niveau steigerten. Das stand im krassen Widerspruch zu dem erklärten Ziel des Lizenzsystems, nämlich die Produktion mit den knappen vorhandenen Kapitalmitteln zu maximieren.

Staatliche *Preisregulierungen* für lebenswichtige Güter des Grundbedarfs führten zu einer nachlassenden Bereitwilligkeit der Privatwirtschaft, in diesen Bereichen zu investieren, so daß die knappen Ressourcen mehr und mehr in weniger wichtige Sektoren umgeleitet wurden.

Es zeigte sich immer mehr, daß sich die mit erhabenen Zielen geschaffenen Kontrollmaßnahmen *kontraproduktiv* auswirkten. Aber anstatt das ganze System über Bord zu werfen, wurden immer wieder neue Korrekturen erdacht, um die erkannten Nachteile einzuschränken. Eine Kommission nach der anderen wurde eingesetzt, um die Arbeitsweise der Behörden bei der Lizenzerteilung zu studieren und Verbesserungsvorschläge zu machen. Doch inzwischen waren die Interessen der Bürokraten an einer Fortsetzung des Kontrollsystems so stark geworden, daß die Regierung die Reformmaßnahmen nicht oder nur unvollständig durchsetzen konnte.

Wenn der bürokratische Staatsapparat Entscheidungen über Genehmigungen und Lizenzen zu fällen hat, besteht immer die Gefahr der illegalen Einflußnahme, sprich *Bestechung*. Dabei ist nicht immer die Anstiftung zu illegalem Handeln, sondern eher die Beschleunigung der von der Verwaltung ohnehin zu leistenden Arbeiten das Hauptmotiv.

### **Das Arbeitsrecht begünstigt die kleine „Arbeiteraristokratie“**

Zu dem ordnungspolitischen Rahmen gehört auch das bestehende *Rechtssystem*. Denn ob Eigentumsrechte respektiert werden, ob Verträge eingeklagt werden können usw., entscheidet mit darüber, ob Sparer und Unternehmer bereit sind, Ersparnisse bzw. Kapital zu investieren. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind die rechtlichen Bindungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wie sie im Arbeitsrecht niedergelegt und in der Praxis geregelt werden. Darf der Arbeitgeber Arbeiter entlassen, und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Dürfen sich die Arbeitnehmer in Gewerkschaften organisieren und sind Streiks als Mittel des Arbeitskampfes erlaubt? In diesem Schnittbereich zwischen politischer Demokratie einerseits und wirtschaftlicher Rationalität und Effizienz andererseits sind zweckmäßige ordnungspolitische Lösungen nur schwer ermittelbar und dann oft nicht durchsetzbar.

Die Entwicklung Indiens von der britischen Kolonie zum unabhängigen Staat brachte ein Rechtssystem hervor, das weder sprachlich bzw. kulturell noch in-

haltlich dem indischen Rechtsverständnis voll entsprach. Gleichzeitig wurden die demokratischen Freiheiten und die Rechte der Arbeiterschaft aus dem britischen System weitgehend übernommen. Diese Rechte hatten sich in langen Jahren der Industrialisierung Englands herausgebildet und sich mit steigendem Entwicklungsniveau ständig verbessert. Wenn es richtig ist, daß solche Rechte dem erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstand angepaßt werden müssen, dann kann ihre Übernahme in einem Land, das dieses Entwicklungsniveau noch nicht erreicht hat, entwicklungshemmende Auswirkungen haben. Interessanterweise wurde das in England gewachsene Gewerkschaftssystem mittlerweile unter der Regierung *Margaret Thatcher* erheblich zurechtgestutzt.

Die politischen Parteien in Indien sehen aber in der organisierten Arbeiterschaft ein wichtiges Wählerpotential. Es haben sich daher Arbeitsgesetze herausgebildet, die dem gegenwärtigen Stand der industriellen Entwicklung Indiens weit voraus sind. Dabei ist der Kreis der so Begünstigten, nämlich die im modernen Industriesektor Beschäftigten, nur ein relativ kleiner Teil der indischen Gesamtbevölkerung. 1992 waren von knapp 900 Millionen Einwohnern Indiens nur 27 Millionen im sogenannten *organized sector* tätig, d.h. in Betrieben mit mehr als zehn Angestellten. Davon waren 19 Millionen Staatsbedienstete, so daß nicht mehr als 8 Millionen Inder zu dem privatwirtschaftlichen organisierten Sektor gehörten. Folgerichtig ist für diese wenigen privilegierten Arbeiter der Begriff „Arbeiteraristokratie“ geprägt worden.

Tatsache ist, daß es in Indien eine Fülle miteinander konkurrierender und den einzelnen Parteien nahestehender Gewerkschaften gibt, die bisweilen auch ideologisch stark geprägt sind und über den Arbeitskampf hinaus in das politische Geschehen eingreifen. Unternehmer und Manager müssen oft mit mehreren Gewerkschaften Abschlüsse aushandeln. In dem ständigen Bestreben, neue Mitglieder zu gewinnen bzw. von anderen Gewerkschaften abzuwerben, werden von den Gewerkschaften oft extrem hohe Forderungen gestellt. Denn wer die größten Versprechungen macht, hat den größten Zulauf.

Die Entlassung von Mitarbeitern, selbst von Störenfriedern, ist schwierig und kann zur Arbeitsniederlegung der ganzen Belegschaft führen. Eingelegte Rechtsmittel sind wenig erfolgversprechend. Viele Jahre können vergehen, ehe eine höchstrichterliche Entscheidung getroffen wird, die oftmals Wiedereinstellung und Erstattung des Lohnausfalls über Jahre hinweg vorsieht. Eine Folge des übertriebenen Schutzes der im modernen Sektor Beschäftigten ist, daß die Unternehmer bei Neueinstellungen zögern und einen höheren Grad der Automatisierung bzw. Kapitalintensität bevorzugen, als es sonst der Fall wäre. Die Beschäftigung im modernen Industriesektor ist tatsächlich auch in den letzten Jahren trotz des Wirtschaftswachstums nicht gestiegen, sondern zurückgegangen.

### **Importsubstitution als Leitmotiv der wirtschaftlichen Außenbeziehungen**

*Self-reliance* bedeutete für die Wirtschaft zunächst die Unabhängigkeit von ausländischen Lieferungen, sowohl von Rohstoffen als auch von Halbfertigwaren, aber insbesondere von Konsumgütern. Bisherige Importe sollten durch die Erzeugung im Land selbst ersetzt werden oder schlicht entfallen. Auch wenn die Abschottung gegenüber dem Ausland nie vollständig erreicht werden konnte, so wurde diese Politik der „Importsubstitution“ doch sehr konsequent zum Leitmotiv der wirtschaftlichen Außenbeziehungen. Freilich brachte dies die Notwendigkeit mit sich, möglichst schnell eine Industrie aufzubauen, die die Einfuhren ersetzen konnte. Mit „gesundem Menschenverstand“ und dem Rat des Statistikprofessors *Mahalanobis* ging man dabei vermeintlich logisch vor: Zuerst die Schwerindustrie (Kohle, Stahl, Zement usw.), dann die mittlere (Maschinenbau, Werkzeugmaschinen usw.) und erst später die Leichtindustrie (Konsumgüter). Heute weiß man, daß eine umgekehrte Reihenfolge im Rahmen einer internationalen Arbeitsteilung erfolgreicher gewesen wäre.

Indien hat *Zölle* erhoben, die zu den höchsten der Welt gehören. Aber darüber hinaus wurde der Import von vielen Produkten einfach verboten – oder zumindest von Sondergenehmigungen abhängig gemacht. Es handelt sich hierbei um Produkte, die in Indien selbst hergestellt werden konnten. Investoren, die hochwertige Maschinen etwa aus der Bundesrepublik Deutschland importieren wollten, mußten zunächst auf dem indischen Markt Angebote einholen. Sie hatten gegebenenfalls die Beweislast, daß die in Indien angebotenen Maschinen nicht ihren Anforderungen entsprachen. Erst wenn ein Schreiben des indischen Anbieters vorlag, daß er doch nicht den geforderten Standard liefern könne, wurde eine Einfuhrlizenz erteilt. Ein solcher Vorgang konnte mehrere Jahre in Anspruch nehmen. So ist es nicht verwunderlich, daß Investoren, die es eilig hatten, zu Methoden der Entscheidungsbeschleunigung griffen. Davon profitierten nicht nur die Bürokraten, sondern auch unter Umständen die Anbieter indischer Konkurrenzprodukte.

Das System der hohen Schutzzölle und die Verzögerungen durch die administrative Begutachtung von Importanträgen führten zu einer völligen *Isolierung* der inländischen Produktion *vom ausländischen Konkurrenzdruck*. Hinzu kam eine ungesättigte Nachfrage im inländischen Markt, so daß die Produzenten kaum einen Anreiz hatten, ihre Kosten zu senken. Die Daumenregeln der Bürokraten bei der Zuordnung von Einfuhrlicenzen gründeten sich einerseits auf Leistungen in der Vergangenheit und andererseits auf die bereits installierte Kapazität des Antragstellers. Das Ergebnis war ein Erstarren der relativen Betriebsgrößen und Marktanteile in den Industriesektoren. Kapazitäten wurden allenfalls künstlich ausgeweitet, um so erhöhte Einfuhrmengen zugesprochen zu bekommen.

Am schlimmsten wirkte sich aber aus, daß die Zollstruktur die Kapitalgüter künstlich verbilligte, so daß die Produzenten zu relativ kapitalintensiven Produktionsweisen angeregt wurden und daher weniger Arbeitskräfte einstellten, als dies bei unverzerrten Preisrelationen der Fall gewesen wäre. Die Protektion der Industrie durch die hohen Schutzzölle führte darüber hinaus zu einer künstlichen Erhöhung der Preise der von der Industrie gelieferten Zwischenerzeugnisse für den Agrarsektor – z. B. landwirtschaftliche Geräte und Werkzeuge –, und dies wirkte sich wiederum ungünstig auf die Entwicklung der Landwirtschaft aus.

Für verschiedene Rohstoffe wurde ein System der Einfuhrkanalisierung (*import canalisation*) eingeführt. Staatliche Handelsorganisationen wurden geschaffen: z. B. die *State Trading Corporation of India* (STC); die *Minerals and Metals Trading Corporation of India* (MMTC); die *Metal Scrap Trade Corporation of India Ltd.* usw. Sie alle sollten den Bedarf der einheimischen Industrie ermitteln, die benötigten Mengen auf dem Weltmarkt möglichst kostengünstig einkaufen und sie zu Festpreisen an die einheimischen Verbraucher abgeben. Da die Bedarfsmengen ein halbes Jahr im voraus angekündigt (und angezahlt) werden mußten, führte das System zu mangelnder Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, bzw. in vielen Fällen zum Horten von Rohstoffen. Da die kanalisierten Einfuhren nicht an Handelsfirmen, sondern nur an die Firmen des tatsächlichen Endverbrauchs (*actual users*) geliefert wurden, gab es keinen einheimischen Handel dieser Güter, der zu einer größeren Flexibilität geführt hätte. Zeitweilig waren zwei Drittel der gesamten indischen Einfuhr auf diese Weise „kanalisiert“.

Schließlich hat der indische Staat auch noch den Preis für ausländische Devisen durch die Festlegung unrealistischer Wechselkurse verzerrt. Ein blühender Schwarzmarkt für Devisen sowie ein beachtlicher Warenschmuggel waren die Konsequenz, denn durch den falschen Wechselkurs erschienen den Verbrauchern ausländische Waren vergleichsweise billig, während potentielle Ausfuhrüter im Ausland zu teuer angeboten werden mußten.

### **Der Zufluß ausländischen Kapitals mußte dünn bleiben**

Die wirtschaftliche Abkoppelung vom Ausland blieb nicht auf den Handel mit Gütern und Dienstleistungen beschränkt, sondern bezog auch den freien Kapitalfluß mit ein. Die Investitionen ausländischer Kapitalgeber in der indischen Industrie wurden einschränkenden Bedingungen unterworfen. Die 1973 verabschiedete *Foreign Exchange Regulations Act* (FERA) regelte die Bedingungen, unter denen ausländische Firmen in Indien investieren, importieren und exportieren konnten. Beispielsweise durften Ausländer in der Regel nur bis zu 40 Prozent des Anlagekapitals einer Gesellschaft halten. Die übrigen 60 Prozent blieben einheimischen Investoren vorbehalten, die damit

auch die Kontrolle ausüben konnten. Der Kapitalfluß aus dem Ausland blieb demzufolge auch sehr dünn. Auch hier gab es viele Ausnahmen und Sonderregelungen, die im Einzelfall von den betreffenden staatlichen Stellen entschieden wurden. Die Erfahrungen anderer Länder haben aber gezeigt, daß ausländische Direktinvestitionen wertvolle Ergänzungen der einheimischen industriellen Entwicklung darstellen können. Der Technologietransfer, die Vermittlung von Managementverfahren und die Ergänzung des einheimischen Kapitalmarktes durch Bereitstellung von Investitionsmitteln der Ausländer sind positiv zu beurteilen. Obwohl es auch unbestrittene Gefahren und Probleme bei der ungehinderten Zulassung ausländischer Konzerne gibt, lassen sich diese eher bei einem starken Kapitalzustrom regeln als bei einem schwachen. Denn die ausländischen Firmen stehen dann im Wettbewerb miteinander und können die Regierung nicht so leicht erpressen oder sonst unter Druck setzen. Die indische Angst vor Überfremdung war unter diesem Gesichtspunkt daher überzogen.

### **Die Umorientierung der indischen Wirtschaftspolitik stieß auf lautstarke Proteste**

Bedeutung und Tragweite der *Liberalisierungsmaßnahmen* der *Congress*-Regierung *Rao* vom 24. Juli 1991 und danach lassen sich auf diesem Hintergrund besser verstehen. In der Tat handelt es sich eher um die Umwandlung einer Wirtschaftsordnung von einem weitgehend staatlich dominierten System zu einem marktwirtschaftlichen als um eine bloße Anpassung an globale Veränderungen. Den sozialistischen Staaten Osteuropas hat Indien lediglich voraus, daß schon eine Privatwirtschaft besteht und daß damit ein besseres Verständnis für marktwirtschaftliche Prinzipien bei Managern, Produzenten, Konsumenten und politischen Entscheidungsträgern vorhanden ist. Andererseits hat Indien bereits sehr weit entwickelte politische Freiheiten und Rechte, so daß die einschneidenden und teils unpopulären Maßnahmen, die im Rahmen der Strukturanpassung erforderlich sind, auf lautstarken politischen und opportunistischen Widerstand stoßen. Vielfach wird bemängelt, daß die Strukturanpassung einseitig zu Lasten der Armen geht und daß nur die bereits bevorzugten Wirtschaftssubjekte von der wirtschaftlichen Liberalisierung profitieren. Dabei wird übersehen, daß die oft sehr lautstarken Proteste auf der Straße in aller Regel nicht von den eigentlichen Armen, sondern von den Lohnempfängern des organisierten Sektors, also von den bisher privilegierten Beamten und Staatsangestellten und der bereits erwähnten Arbeiteraristokratie erhoben und organisiert werden.

Die neue indische Wirtschaftspolitik wurde im wesentlichen von *Manmohan Singh* konzipiert, einem Wirtschaftswissenschaftler, der unter Ökonomenkollegen im In- und Ausland hohes Ansehen genießt. Er ist Professor der Wirtschaftswissenschaften der *Delhi School of Economics* und eher Technokrat als Politiker.

Premierminister *Rao* verließ sich in Wirtschaftsfragen ganz auf ihn. *Manmohan Singh* mußte zunächst die unmittelbare Zahlungsbilanzkrise abwenden, was durch erhebliche Wechselkurskorrekturen geschah, die die indische Rupie um mehr als 20 Prozent abwerteten. Die bestehenden Strukturprobleme der indischen Wirtschaft wurden mit den folgenden *Maßnahmen* angepackt:

1. Die für den *Staatssektor* reservierten Industriezweige wurden *reduziert*. Statt 17 verbleiben jetzt nur noch acht, die strategische oder Sicherheitsfragen berühren, ausschließlich dem Staat vorbehalten.
  2. Das MRTP-Gesetz wurde geändert, so daß große Firmen nicht mehr die *Vorabgenehmigung* für Kapazitätsausweitungen oder -diversifizierung benötigen. Kleinunternehmen dürfen fortan 24 Prozent ihrer Anteile den Großunternehmen oder anderen Industrieunternehmen anbieten, so daß sie damit Zugang zu Kapital und Technologie erhalten.
  3. Das System der *Industrielizenzen* wurde für alle Investitionen mit Ausnahme von 18 Industriezweigen, in denen strategische oder ökologische Gesichtspunkte wichtig sind, *abgeschafft*. Damit sind 80 Prozent der Industrie von der Lizenzierung befreit.
  4. Ein *Nationaler Erneuerungsfonds* wurde geschaffen, um sicherzustellen, daß die Kosten der Umstrukturierung nicht allein den Arbeitern aufgebürdet werden. Damit soll ein Sicherheitsnetz für die Arbeiter nicht lebensfähiger Unternehmen sowie eine Finanzierung ihrer Umschulung und Wiedereingliederung geschaffen werden.
  5. Das System der *Importlizenzen* wurde zunächst durch handelbare Einfuhrberechtigungen (*exim scrips*) ersetzt, die man für getätigte Ausfuhren erhielt. Inzwischen ist dieses System durch die weitgehende *Konvertibilität* der indischen Rupie abgelöst worden. Die Einfuhr von Kapitalgütern (Maschinen usw.) wurde automatisch in bestimmten Grenzen genehmigt, wenn diese durch ausländische Direktinvestitionen finanziert werden. Die Kanalisierung der Einfuhren sowie der Ausfuhren wurde stark reduziert.
  6. Die Grenze für die *Anteile ausländischer Investoren* wurde in einer großen Anzahl von Industriezweigen (*priority industries*) von 40 auf 51 Prozent erhöht. Das Antrags- und Genehmigungsverfahren wurde vereinfacht. Für *ausländische Direktinvestitionen* in den anderen Industriezweigen wurde das Genehmigungsverfahren durch die Einrichtung des *Foreign Investment Promotion Board* ebenfalls vereinfacht (*streamlined*). Dabei werden auch Anträge für eine Beteiligung über 51 Prozent angenommen. Die Genehmigung des Technologieimports wurde in bestimmten Grenzen für Prioritätsindustrien automatisiert.
- Schritt für Schritt wurden danach weitere Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen, so z. B. erhebliche Zollsenkungen und die partielle Konvertibilität der indischen Rupie. Der zuvor in Indien weitverbreitete Schwarzmarkt für harte Währungen ist völlig zusammengebrochen.

## Der Staatshaushalt läßt sich nur durch Umstrukturierung des Staatssektors sanieren

Doch in einem wichtigen Bereich steht die indische Regierung noch vor ihrer größten Bewährungsprobe. Das Haushaltsdefizit, das zeitweise fast ein Zehntel des indischen Nettosozialprodukts ausmachte, muß zur Erreichung der Stabilität der Wirtschaft weiter gesenkt werden. In dem Maße, wie Zölle abgebaut werden und Lizenzgebühren wegfallen, versiegt auch die wichtigste Einnahmequelle des Staates. An die Besteuerung des größten Wirtschaftszweiges, der Landwirtschaft, in der immer noch fast 70 Prozent der Beschäftigten tätig sind, haben sich die Regierung Rao und die Folgerregierungen bisher nicht herangetraut. Bei der Mehrzahl der indischen Bevölkerung ist durch direkte Besteuerung wegen der niedrigen Einkommenshöhe nicht viel zu holen. Aber auch auf der Ausgabenseite ist der politische Spielraum für einschneidende Maßnahmen gering. Wesentliche *Ausgabeposten* sind die übergroße Bürokratie, die für die Steuerung der Wirtschaft im bisherigen System erforderlich war, sowie die erheblichen Mittel, die in die Aufrechterhaltung der Staatsunternehmungen fließen. In beiden Fällen führen Kürzungen zu Entlassungen bzw. zu Versetzungen von Arbeitnehmern. Gewerkschaften und linksorientierte politische Parteien sehen hier einen Angriff auf den Besitzstand und die sozialen Errungenschaften und antworten mit Streiks und Unruhen. Mit einer Änderung des Arbeitsrechts, das bislang die Beschäftigten – im Gegensatz zu den Arbeitslosen – begünstigt, ist vorläufig nicht zu rechnen.

Die Diskussion über die notwendigen Umstrukturierungen der staatlichen Seite der Wirtschaft firmiert unter der Bezeichnung *Exit Policy*. Der Begriff *Exit* hat in der Wirtschaftswissenschaft eine präzise Bedeutung. Die Marktwirtschaft erfordert freien Zutritt (*Entry*) und auch freien Austritt (*Exit*) aus einem Industriezweig. Die Anpassung der Wirtschaft an neue Entwicklungen, an Veränderungen im Welthandel usw. vollzieht sich nur teilweise in den einzelnen Unternehmen selbst, und dieser Prozeß der ständigen internen Anpassung wird ergänzt durch die Geburt neuer Firmen und das Sterben alter. In Indien, wo die Anpassung schlecht und recht durch staatliche Planung verordnet wurde, gab es kein Sterben in diesem Sinne. Private Unternehmen, die nicht mehr lebensfähig waren, konnten nicht einfach schließen, da dafür ja eine Genehmigung erforderlich war.

Die Genehmigung zur Schließung ist seit der Unabhängigkeit Indiens höchst selten

erteilt worden. Letzten Endes mußte der Staat selbst einspringen und die „kranken Einheiten“ (*sick units*) weiterführen. Ende März 1992 gab es im kleinindustriellen Sektor 245 000 marode Firmen mit Schulden von ca. DM 1,6 Milliarden. Hinzu kamen 1336 weitere marode Firmen, die nicht zur Kleinindustrie gehören, mit Außenständen von DM 2,8 Milliarden. Nimmt man weiterhin die gefährdeten Betriebe (*weak units*) dazu, so erhält man eine Summe von 247 000 zahlungsunfähigen Unternehmen mit einem Gesamtschuldenvolumen von DM 5,8 Milliarden. Der Abbau des Bestandes maroder Industrieunternehmen gehört zu den vorrangigen aber bisher ungelösten wirtschaftspolitischen Aufgaben in Indien. Die Weltbank ist bereit, durch Bereitstellung langfristiger Kredite den Grundstock für ein Sicherheitsnetz der Beschäftigten im staatlichen und modernen industriellen Sektor zu schaffen. Leider hat aber die öffentlich geführte Diskussion der Schließung von *sick units* einen emotionalen Aspekt, so daß *Exit* als Begriff heute schon tabu ist.

### Doch nach wie vor ist der Staat gefragt

Die Möglichkeit einer Liberalisierung der indischen Wirtschaft wurde in der Vergangenheit vielfach mit Skepsis beurteilt. Heute besteht eher eine Euphorie unter Wirtschaftsfachleuten, Unternehmern und Investoren, nicht nur in Indien, sondern auch in Deutschland, über die eingeleiteten Strukturveränderungen. In Indien selbst sind die Veränderungen im Leistungsangebot, in den Auswahlmöglichkeiten für den Konsumenten und in der Dynamik der Entwicklung unverkennbar. Ein Zurück kann es kaum noch geben, und Zweckoptimisten folgern daraus, der Prozeß der Entfesselung der indischen Wirtschaft werde zwangsläufig weitergehen. Es ist aber ein Szenario denkbar, bei dem der Liberalisierungsprozeß, der noch viele Schritte zu gehen hat, ins Stocken gerät und zum Stillstand kommt. Schon jetzt hat die Freigabe der Preise zu Verteuerungen geführt, die von den Empfängern fester Einkommen besonders gespürt werden. Diese sind aber erfahrungsgemäß organisiert und lautstark. Wenn sich die Liberalisierungserfolge aber erst nach und nach einstellen, könnten von den Oppositionsparteien Unruhen in den Städten geschürt werden, was eine schwache Regierung leicht zum Sturz bringen könnte. Denn die Unzufriedenheit der Wähler schlägt in Indien schnell um und auf die Stimmung der politischen Entscheidungsträger durch. Welche Zukunft erwartet Indien aber, wenn die Entwicklungsstrategie der Öffnung, Deregulierung und Privatisierung

langfristig erfolgreich fortgesetzt werden sollte? Der Drang nach privater Mobilität läßt für jeden Stadtbewohner den Traum des eigenen Motorrollers oder Autos realisierbar werden. Tatsächlich nimmt die Motorisierung in den urbanen Zentren rapide zu. Die Straßen verstopfen, Unfälle, Luftverpestung und der drohende Verkehrsinfarkt sind die Folge. Aber auch auf den Landstraßen und wenigen Autobahnen staut sich schon jetzt der Verkehr, weil der Staat in dem ihm ureigensten Bereich der Infrastruktur nicht nachkommt. Die Häfen sind ebenfalls verstopft, was die Wettbewerbsfähigkeit der indischen Industrien auf dem Weltmarkt hemmt. Umweltprobleme durch den Verkehr, aber auch durch eine auf niedrige Stückkosten angewiesene Industrie, werden immer akuter und erfordern einen starken Staat, um Regeln und Überwachungssysteme zu installieren. Das Gleiche gilt für die rasche Urbanisierung mit ihren zusammengepferchten Menschen in Slums und Squatter-Siedlungen, die durch staatliche Maßnahmen in geordnete Bahnen gelenkt werden müßte.

Die Volkswirte trauen in der Regel auf die Selbstheilungskräfte des Marktes, um diese und ähnliche Probleme in anderen Bereichen zu lösen. Aber einerseits brauchen solche Kräfte oft so lange, um sich auszuwirken, daß in der Übergangszeit viel Not und Elend in Kauf genommen werden muß. Andererseits gibt es Probleme, die grundsätzlich nicht durch Marktmechanismen allein geheilt werden können, sondern einen starken Staat erfordern. Hierzu gehören all die schwierigen Umweltprobleme, bei denen Einzelne Kosten verursachen, die die Allgemeinheit zu tragen hat. Hier ist der indische Staat gefordert, die Allgemeinheit gegenüber den Verursachern zu vertreten.

### Literaturhinweise

- Das, Dilip K., 1991. Import canalisation, Sage Publications, New Delhi.
- Dhar, P. N., 1985. The political economy of development in India, *Indian Economic Review*, Vol. XXII, No. 1, 1–18.
- Economic Survey 1991–92, 1992. Hrsg. von Government of India, Ministry of Finance, Economic Division, New Delhi.1
- Jha, L. K., 1987. New Thrusts in the Indian economy, in: Ruddar Datt, Hrsg., *India's new economic policy*, S. Chand & Company (Pvt) Ltd., New Delhi, 27–37.
- Lal, Deepak, 1988. India, International Center for Economic Growth, San Francisco, California.
- McDonald, Hamish, 1991. On barren ground, *Far Eastern Economic Review*, 8 August.
- Patel, I.G., 1987. New economic policy – An assessment, in: Ruddar Datt, Hrsg., *India's new economic policy*, S. Chand & Company (Pvt) Ltd., New Delhi, 160–180.
- Rieger, Hans Christoph, 1989. Aktuelle Trends in der indischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung, in: Wemer Draguhn, Hrsg., *Indien in den 90er Jahren, Politisch-soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 175, Hamburg 83–104.
- Sinha, Jai B.P., 1990. *Work culture in the Indian context*, Sage Publications, New Delhi.