

Gandhi, Galtung und Globalisierung

Ländliche Entwicklung
in Indien

1947 - 2011

சீலைய
கொடாதிர்

Eberhard Weber



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag



Gandhi, Galtung und Globalisierung





Gandhi, Galtung und Globalisierung

Ländliche Entwicklung in Indien 1947 – 2011

Eberhard Weber

The University of the South Pacific



Der Autor

Eberhard Weber ist Entwicklungsgeograph. Er studierte an der Universität Freiburg Geographie und Politische Wissenschaften und promovierte 1995 mit einer Untersuchung über Soziale Verwundbarkeit in einem südindischen Fischerdorf.

Zwischen 1986 und 2000 arbeitete Dr. Weber zu unterschiedlichen Themen in Indien und hat dort selbst etwa 6 Jahre gelebt. Seine wichtigsten Interessensgebiete sind Ressourcenkonflikte, Globalisierung, Verstädterung und Migration, Ernährungssicherheit und Soziale Verwundbarkeit, Sozialwissenschaftliche Aspekte von Klimawandel und Naturrisiken, Politische Geographie in Süd-, Südost-Asien und der Pazifischen Inselwelt.

Dr. Weber arbeitete an der Universität Freiburg, dem Südasien-Institut der Universität Heidelberg, der Universität Madras, Indien, der Chulalongkorn Universität in Bangkok, Thailand. Seit 2000 lebt Eberhard Weber in Fidschi und unterrichtet dort an der University of the South Pacific.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen : Cuvillier, 2011

978-3-86955-981-0

Copyright © 2011 by Eberhard Weber, The University of the South Pacific, Laucala Campus, Suva, Fiji Islands

Printed in Germany
Einbandgestaltung: Eberhard Weber
Erstellung der Druckvorlage: Eberhard Weber

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2011

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2011

Gedruckt auf säurefreiem Papier

978-3-86955-981-0



Es sind jetzt gut 30 Jahre her, seit Indiens angesehener Ökonom Amartya Sen uns gelehrt hat, dass es nicht nur darauf ankommt, wie viel Nahrung produziert wird. Hunger gibt es auch, wenn es mehr als genug Nahrung in Läden und Märkten zu kaufen gibt. Selbst wenn diese mit Nahrung überquellen, können Menschen in direkter Nachbarschaft an Hunger sterben, wenn sie nicht das Geld haben, Nahrungsmittel zu kaufen. In akademischen Kreisen hat Sens verfügungsrechtlicher Ansatz vielen die Augen geöffnet und dazu beigetragen, dass wir heute Ernährungssicherheit nicht nur an Hand von Nahrungsproduktion definieren: Hungersnöte sind keine von Gott gesandten Schicksale, keine „Naturkatastrophen“. Hunger ist das Ergebnis von gesellschaftlichen Strukturen. Hunger ist nicht einfach da, sondern Hunger wird gemacht. Um Hunger ein Ende zu setzen, reicht es oftmals nicht aus, einfach mehr Nahrung zu produzieren (so schwierig allein schon dies ist), sondern Hunger wird nur von diesem Planeten verschwinden, wenn gesellschaftliche Strukturen, die Menschen daran hindern, genügend Nahrung für sich anzubauen oder zu kaufen, wenn diese Strukturen verändert werden.

Indien erlebt heute einen wirtschaftlichen Aufschwung wie noch nie während seiner nun mehr als sechzigjährigen Unabhängigkeit. Und dennoch leben in dem Land mehr hungernde Menschen als irgendwo anders auf der Welt.

In diesem Buch wird Hunger als offensichtlichstes Scheitern von Entwicklung angesehen. Hunger ist Symbol, dass es eine Gesellschaft nicht schafft, allen Bürgern und Bürgerinnen wenigsten das Allernotwendigste zum Leben zu ermöglichen. Das Buch ist eine Kritik an gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen in Indien, die teilweise von außen initiiert werden und die dem modernen, dem städtischen Indien Priorität einräumen, was die Ausbeutung des ländlichen Indiens und der Menschen, die dort leben, zur Folge hat.

Das Buch ist ein Fragment, ein Versuch zu hinterfragen, was ein wirtschaftliches System erreichen soll und wie Indien in mehr als 60 Jahren Unabhängigkeit diesbezüglich abgeschnitten hat. Vorstellungen von Johan Galtung und Mohandas Karamchand (M.K.) Gandhi werden dabei angesprochen, um Alternativen zu gängigen Wirtschaftstheorien anzubieten. Keine Alternativen, um auf anderen Wegen als den eingeschlagenen eine Massenkongsumgesellschaft zu erreichen, sondern um Gewalt, Umweltzerstörung und die Missachtung der Menschenwürde zu verringern, die durch wirtschaftliche Prozesse entstehen.

Das Buch bleibt auch deshalb Fragment, weil es keine konkrete Utopie entwickeln kann, wie es Indien besser machen könnte. Missbehagen mit der aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung führt nicht zu Lösungsvorschlägen, ja nicht einmal zum Versuch, eine alternative Entwicklungsstrategie zu umreißen. Die Komplexität der Materie und die Dimension der Probleme lassen dies nicht zu. Bewirkt werden soll aber ein Nachdenken beim Leser darüber, was Wirtschaft erreichen soll und wo unserer eigenen Kongsumgesellschaft Grenzen gesteckt werden müssen.

Eberhard Weber

iii





Inhalt

Hunger trotz Überfluss.....	1
Johan Galtungs Struktureller Imperialismus und Strukturelle Gewalt.....	23
Gandhis Philosophie und Wirtschaftsvorstellungen	31
Zum Ursprung der indischen Dorfgesellschaft.....	45
Wirtschaftliche Entwicklung im unabhängigen Indien.....	59
Agrarreform in Indien	69
Das <i>Community Development Programme</i>	75
Die <i>Grüne Revolution</i> in Indien	81
Die Phase der Systemkrise 1966-77	97
Die beginnende Globalisierung.....	105
Organisierung einer Bauernbewegung und Regierung der <i>National Front</i>	111
Zerfall der Politischen Kultur nach 1989: Mandal, Mandir und Macht.....	115
Strukturanpassung in Indien	127
Indien und die Uruguay-Runde des GATT	145
Das öffentliche Verteilungssystem für Nahrungsmittel	153
Die Politische Ökonomie sozialer Sicherung in Indien	181
<i>India is Shining</i>	211
Was würde Gandhi sagen, wenn.....	225



Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. 1:	Indikatoren zur strukturräumlichen Erfassung des Entwicklungsstandes der Indischen Union	12
Abb. 2:	Kraftfahrzeugbestand in verschiedenen Gesellschaften	20
Abb. 3:	Die Struktur des Imperialismus	23
Abb. 4:	Art und Höhe der Entlohnung eines <i>Dhobi</i> -Haushaltes im <i>Jajmani</i> -System	50
Abb. 5:	Das System der Zwischenpacht mit einem Zamindar, vier Ebenen von Zwischenpächtern und 320 Ryots (Pächter)	55
Abb. 6:	Grüne Revolution begünstigt neue Schädlinge	83
Abb. 7:	Kritische Einschätzungen der sozialen Folgen der Grünen Revolution	88
Abb. 8:	Grüne Revolution verdrängt Kleinbauern aus der Landwirtschaft	91
Abb. 9:	Entwicklung Indiens Außenhandels (1965 – 2010)	93
Abb. 10:	Importe (+) und Exporte (-) von Nahrungsgetreide 1951 - 2009	130
Abb. 11:	Entstehung eines Abwertungskreislaufs	131
Abb. 12:	Entwicklung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft	136
Abb. 13:	Ausländische Investitionen in Indien 1990 – 2009	140
Abb. 14:	Nahrungsproduktion und -verfügbarkeit in Indien	153
Abb. 15:	Anzahl von Landwirte und Landarbeiter in Indien	156
Abb. 16:	Die Organisation des Public Distribution Systems in Indien	163
Abb. 17:	Entwicklung der landwirtschaftlichen Subventionen 1990 - 2008	166

Tabellen

Tab. 1:	Die grundlegenden Normen (N) und Annahmen(A) von Gandhis Konzept der gewaltfreien Selbstverwirklichung	36
Tab. 2:	Im Rahmen der <i>Bhoodan-Gramdan</i> -Bewegung durchgeführte Land- und	42
Tab. 3:	Das ländliche und das städtische Indien	45
Tab. 4:	Die gesetzlichen Höchstgrenzen für landwirtschaftlichen Besitz in Indien (in acres)	72
Tab. 5:	Produktion (P), Verbrauch (V) und Import (I) von Handelsdünger in Indien 1947-	82
Tab. 6:	Landwirtschaftliche Betriebe in Indien nach Größe und Nutzfläche (1970, 1980, 1990	89
Tab. 7:	Importe ausgewählter Produkte nach Indien; Außenhandelsbilanz (in Millionen US-	93
Tab. 8:	Beschäftigung im formellen Sektor und Industrieproduktion	108
Tab. 9:	Aufkaufs- (<i>procurement price</i>) und Ausgabepreises (<i>issue price</i>)	164
Tab. 10:	Fair Price Läden und Berechtigte in einzelnen indische Staaten (Stand 2004)	167
Tab. 11:	<i>Issue Price</i> und Konsumentenpreisen für Nahrungsmittel in den Fair Price Shops Tamil	173
Tab. 12:	Nahrungsmittel- und Kerosinpreise in den FPS von Tamil Nadu (1993)	175
Tab. 13:	Nahrungsmittel- und Kerosinpreise in den FPS von Tamil Nadu (2011)	175
Tab. 14:	Die wichtigsten Maßnahmen der formalen Sozialversicherung in Indien	188
Tab. 15:	Pensionsprogramme in den verschiedenen Bundesländern (1988)	193
Tab. 16:	Anzahl der TeilnehmerInnen an Pensions-Programmen in Tamil Nadu (1989-1994)	194
Tab. 17:	Verteilung der PensionsempfängerInnen nach Distrikten (1990)	195
Tab. 18:	Soziale Sicherungsprogramme für den informellen Sektor in Tamil Nadu	197
Tab. 19:	Haushaltsausgaben für den sozialen Bereich in Tamil Nadu	198
Tab. 20:	Pensionszahlungen der Regierung Tamil Nadus an ihre Beschäftigten	202
Tab. 21:	Erhöhung der Teuerungszulage (<i>Dearness Allowance</i>) für Pensionen (1991-93)	203
Tab. 22:	Anzahl und Anteile der Arbeitskräfte in Tamil Nadu nach Sektoren (1991)	206
Tab. 23:	Schätzungen zum Finanzvolumen eines <i>Fish Workers Welfare Funds</i>	207



"Ich bin sehr für Traktoren und Großmaschinen, und ich bin davon überzeugt, dass die schnelle Industrialisierung Indiens für die Erleichterung der auf dem Lande ruhende Last, zur Bekämpfung der Armut und zur Erhöhung des Lebensstandards ebenso wichtig ist wie für die Verteidigung und viele andere Zwecke. Ich bin andererseits aber auch davon überzeugt, dass sorgfältigste Planung und Anpassung erforderlich sind, wenn wir den vollen Nutzen der Industrialisierung ernten und viele ihrer Gefahren vermeiden wollen"

Nehru 1959





Hunger trotz Überfluss

Juli 2010: Die indische Rupie erhält ein offizielles Währungszeichen. Anzeichen dafür, dass das Land inzwischen im etablierten Club der Wirtschaftsmächte aufgenommen wurde und heute zu einer der größten Industrienationen herangewachsen ist. Viele Beobachter sehen die Gründe für Indiens wirtschaftlichen Höhenfluges in Struktur Anpassungsprogramm, das nach 1991 die Wirtschaft des Landes neu ordnete. Dabei hatte es gleich zu Beginn der Struktur Anpassung noch ganz anderes ausgesehen.

Als im Dezember 1991 Meldungen über Hungertode im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh über die Titelseiten lokaler Tageszeitungen ihren Weg in die nationale Presse fanden, wurde deutlich, dass - trotz beachtenswerter Fortschritte in der Nahrungsproduktion seit den späten 60er Jahren - die Gefahr von Hungersnöten in Indien auch heute nicht vollkommen gebannt werden konnte. Die gesicherte Ernährung der indischen Bevölkerung war bei weitem noch nicht erreicht.

An sich nichts Ungewöhnliches in einem Land, in dem Hungersnöte Jahrhunderte lang zur Realität gehörten. Nichts Ungewöhnliches in einem Land, das trotz aller technischen Verbesserungen in seiner Landwirtschaft nach wie vor von den Launen des Monsuns abhängig ist, dessen Ausbleiben katastrophale Auswirkungen auf die Nahrungsproduktion haben kann.

Nichts Außergewöhnliches also? Vielleicht doch. Analysiert man Unter- bzw. Fehlernährung in Indien, tauchen alsbald Widersprüche auf, die in das altbekannte Schema von Hunger als Ausdruck ungenügender Nahrungsproduktion nicht so recht passen will.

Zeitgleich mit den Meldungen über die Hungertoten in Andhra Pradesh berichtete die indische Presse von der dritten Rekorderte hintereinander; trotzdem stiegen gerade in diesem Jahr die Preise für Nahrungsmittel stärker an als für andere Produkte. Bemerkenswert ist auch, dass bei keinem Produkt größere Exportsteigerungen zu verzeichnen waren als bei Reis. Es mag auch verwundern, dass die Hungertote nicht in den trockenen und (agrar)wirtschaftlich wenig entwickelten Gebieten Andhra Pradeshs zu beklagen waren, sondern in den fruchtbaren und landwirtschaftlich hoch entwickelten Deltas des Godavari- und Krishna-Flusses. Und es fällt weiter auf, dass die Opfer ausschließlich einer einzigen Berufsgruppe angehörten, nämlich der der Handweber.

Die Ursachen für diese Tragödie sind schnell aufgezählt. Baumwollgarn, der Rohstoff für die Weber, wurde von den Herstellern immer häufiger ins Ausland exportiert, anstatt die heimische Nachfrage zu befriedigen. Die mächtige Spinnerei-Lobby hatte bei der indischen Regierung die Lockerung der Exportbeschränkungen für Baumwollgarne durchsetzen können. Als Folge davon hatte sich das Exportvolumen für diese Produkte zwischen 1987 und 1990 fast verdreifacht. Schon Ende der 80er Jahre hatten sich die Rohstoffpreise für die Weber dadurch drastisch verteuert. Für einfaches Baumwollgarn stieg der Preis zwischen 1985 und dem Sommer 1991 um mehr als 260 Prozent. Bei solchen Preisen konnten die Weber nicht mehr rentabel wirtschaften, zumal der Markt mit billigeren Produkten aus der industriellen Fertigung überschwemmt wurde. Parallel dazu stiegen die Lebenshaltungskosten in Indien sehr stark an, vor allem im Bereich der Grundnahrungsmittel.

Zur Hungerkatastrophe entwickelte sich die Situation der Weber, als Anfang Juli 1991 die indische Regierung - als erste Maßnahme ihrer vom Internationalen Währungsfond und der Weltbank „empfohlenen“ neuen Wirtschaftspolitik - die Abwertung der indischen Rupie um knapp 20 Prozent beschloss und gleichzeitig Exportbeschränkungen für Baumwollgarne vollständig abschaffte. In kurzer Zeit verlagerten sich die Warenströme für diese Produkte



weiter auf den Exportmarkt, das Binnenangebot wurde weiter reduziert, und die Produktionskosten für die Weber schnellten abermals in die Höhe. Zuvor hatten die Weber sich und ihre Familien mit einem kärglichen Monatseinkommen von etwa 600 Rupien mehr schlecht als recht ernähren können, doch die verbleibenden 300 Rupien, die nun im Laufe eines Monats in die Haushaltskassen flossen, reichten bei weitem nicht mehr aus, um auch nur die wichtigsten Dinge des (Über)Lebens zu kaufen.

Dass sich die Maßnahmen zur Exportförderung verhängnisvoll für die Handweber auswirken konnten, hatte aber tiefer liegende Ursachen. In ihnen kommt die gesellschaftliche Stellung der Weber zum Ausdruck, die bereits zuvor durch ihre Arbeit kaum genug verdienen konnten als sie zum Leben brauchten. Die Zuspitzung der Ereignisse im Sommer 1991 muss deshalb als vorläufiger „Höhepunkt“ einer Eskalation angesehen werden. Die Konkurrenz durch die industrielle Massenfertigung von Textilien, veränderte Nachfragegewohnheiten der Verbraucher, aber auch die Stellung der Handweber im Kastensystem sind solche wichtige tiefer liegenden Ursachen.

Hunger entpuppt sich aus dieser Perspektive nicht als ein Versagen der Nahrungsproduktion, sondern als ein weitaus komplexeres, gesellschaftliches Phänomen. *„First of all, a crisis of this nature clearly has a long-term basis, closely related to the socio-economic relations which characterise the weaving community and also to long-term developmental policies pursued by the Government. These policies, shorn of official socialist rhetoric, essentially rely on a strategy of taxing the poor and pampering the rich. Secondly, such a crisis can be triggered by certain immediate developments which push a vulnerable community below the threshold of survival“*(Frontline, 6.12.1991: 52f.).

Hunger ist demnach nicht einfach aus einer Rückständigkeit des landwirtschaftlichen Sektors zu erklären, sondern aus dem Zusammenwirken zwischen Produktion, Verteilung und Konsum von Nahrungsmitteln sowie den Rahmenbedingungen, unter denen sich diese Bereiche verändern. Diese Rahmenbedingungen werden in immer stärkerem Maße außerhalb der lokalen Ebene gesetzt; sie reichen hin bis in die Entscheidungsgremien multinationaler Institutionen.

Diese Rahmenbedingungen werden auf unterschiedlichen gesellschaftlichen und quasi-räumlichen Ebenen wirksam. Angefangen bei der globalen Systemebene, über die nationale, reichen sie bis auf die lokale Ebene und wirken sich dort als strukturelle Verteilungskrise aus. Auch wenn sich akute Hungerkrisen im Indien der Gegenwart sowohl zeitlich als auch räumlich eingrenzen lassen, ist Unter- und Mangelernährung keineswegs ein konjunkturelles Problem, das dadurch gelöst werden kann, indem staatliche Intervention den Nahrungsengpass zu überbrücken hilft. Einer solchen Sichtweise steht die Erfahrung entgegen, dass von Verteilungskrisen in aller Regel ganz bestimmte gesellschaftliche Gruppen betroffen sind, die auch dann noch ständig unter Hunger und Fehlernährung zu leiden haben, wenn die eigentliche Verteilungskrise - sei es durch staatliche Intervention oder Marktkräfte - behoben zu sein scheint. Auch in den folgenden Jahren wird immer wieder auf die Not der Handweber in Andhra Pradesh hingewiesen. 1994 stiegen die Materialkosten der Weber gegenüber dem Vorjahr um 35 bis 55 Prozent, die Verkaufspreise für handgewebte Produkte um lediglich fünf Prozent (Krishnakumar 1995: 110).

Auch in den Jahren nach 1991 sind viele ländliche Gebiete Indiens von größter Armut betroffen: immer wieder berichten Zeitungen von Bauern, die Selbstmord begehen, weil ihnen ihre wirtschaftliche Lage aussichtslos erscheint. Nach Nagaraj (2008) sind im Zeitraum zwischen 1995 und 2006 etwa 200.000 Landwirte durch Selbstmord aus dem Leben

geschieden. Manche Autoren machen Verschuldung der Landwirte für deren wirtschaftliche Lage verantwortlich; Verschuldung, die eingetreten war, nachdem die Bauern mit dem Anbau von genetisch veränderter Baumwolle (*Bt Cotton*) begonnen hatten. Detaillierter Untersuchungen (FIAN 2008, Gruère 2008, Nagaraj 2008, Patnaik 2009, Samu 2010), belegen jedoch, dass der wirtschaftliche Niedergang ganzer ländlicher Regionen ein komplexerer Vorgang ist (Kalamkar and Shroff 2011). Verschuldung, hervorgerufen durch veränderte Anbaumuster und neuen Abhängigkeiten ist eine der vielen, sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die das Leben der ländlichen Bevölkerung immer schwieriger werden lässt. Nair (2011) hebt hervor, dass ungesunde und aggressive Mikrokredit Programme tausende von Farmer in der Verschuldung getrieben haben, zumal die „barbaric“ Methoden, mit denen Schulden eingetrieben wurden viele hoch verschuldete Landwirte in den Selbstmord trieb (siehe auch Schmidt 2011).

Von Südasien lernen

"Von Südasien lernen", so der Titel eines Buches des Konstanzer Soziologen Detlef Kantowsky (Kantowsky 1985), das sich in angenehmer Weise von den unzähligen Veröffentlichungen anderer unterscheidet, die ausgezogen sind, um die Länder der Dritten und Vierten Welt nach europäischen Muster „entwickeln“ zu wollen. Diesen Anspruch hat Kantowsky längst aufgegeben. Zwar entsprangen seine erste Kontakte mit dem indischen Subkontinent dieser Absicht – er begab sich 1964 erstmals nach Indien, um Studien zu betreiben, die die Voraussetzungen einer Entwicklung Indiens hin zu einer westlich geprägten Industriegesellschaft empirisch untersuchen sollten -, doch in seinem Buch von 1985 hinterfragt er das Leitbild Europa für die so genannten Entwicklungsländer.

Spätestens seit 1972 die Studie „Die Grenzen des Wachstums“ von Meadows und seinen Mitarbeitern (Meadows 1972) vorgelegt wurde, nimmt die Beschäftigung mit jenen Problemen, die auf das ungeheure Wachstum in den industrialisierten Staaten zurückzuführen sind, einen immer größer werdenden Stellenwert ein. Studien (vgl. Gabor et al. 1978; Global 2000), die in den vergangenen vier Jahrzehnten von unterschiedlichen Autoren und Organisationen erstellt wurden, bestätigen die wenig optimistischen Aussichten. Der Glaube daran, dass Wissenschaft und Technologie in der Lage seien, die Menschheitsprobleme nach und nach in den Griff zu bekommen, hat einen herben Dämpfer bekommen: die natürlichen Ressourcen sind begrenzt, hemmungsloses Wachstum ruft Probleme in Form von Umweltverschmutzung und -zerstörung hervor, Klimawandel und damit verbundenen Folgen bedrohen hunderte von Millionen Menschen. Mit fortschreitender Produktivität bekommt auch die soziale Frage wieder gesellschaftliche Relevanz in den Industrienationen und der erreichte Wohlstand wird nicht nur als positiv sondern in zunehmendem Maße auch als negativ empfunden, da er allzu oft mit menschlicher Vereinsamung und Sinnentleerung verbunden ist.

In den gängigen Entwicklungstheorien haben diese Realitäten bislang wenig Berücksichtigung erfahren; noch immer gilt die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Europas und Nordamerikas als Vorbild für die Entwicklung der Länder der Dritten Welt und zwar nicht nur unter den europäischen „Experten“, sondern vielfach sind es gerade Menschen in den Staaten der Dritten Welt selbst, die Europa als Vorbild erkoren haben, dem sie blindlings nacheifern. Europa ist dabei nicht nur Vorbild in wirtschaftlicher Hinsicht.

Dies trifft auch auf Indien zu: viele Inder sind von dem Bild, das sie sich von Europa machen, so gefangen, dass sie beginnen, ihre Lebensweise, ihre Kultur, ihre Werte, ihre Wissenschaften und oftmals sogar ihre eigene Sprache zu verleugnen. Sie fühlen sich als



Inder minderwertig, zurückgeblieben, und mit dem Attribut europäisch verbinden sie Fortschritt, Wohlstand, heile Welt. Wie sehr dieses Vorbild gerade heute prägend ist, verdeutlichen viele Gegebenheiten des indischen Lebens. So braucht man nur einmal einen Blick auf Werbeanzeigen in indischen Zeitungen zu werfen, um festzustellen, welche Leitbilder in der indischen Mittel- und Oberschicht existieren.

Oder ein kleiner Bummel auf dem Connaught-Place in Neu Delhi, dem Geschäftszentrum der Mittel- und Oberschicht der indischen Hauptstadt genügt, um sich eine Vorstellung davon zu machen, was der Begriff „Kulturwandel“ im praktischen Leben bedeutet. Angefangen von der sich verändernden „Esskultur“, die sich in „MacDonald-ähnlichen“ Restaurants niederschlägt bis hin zur Propagierung eines konsensorientierten Lebensstils westlicher Prägung. „*India welcomes all consumers at Connaught-Place*“ ist nicht nur ein Willkommensgruß für die Scharen Touristen, die hier anzutreffen sind, sondern auch der Versuch der Werbung, den Menschen hier zu vermitteln, dass mit steigendem Konsum auch die Steigerung der Lebensqualität verbunden ist.

Ganz im Einklang mit diesen Bestrebungen steht auch der Versuch, den Connaught-Place von „störenden Elementen“ zu befreien. Konkret heißt dies, dass in regelmäßigen Abständen versucht wird, Bettler und Angehörige des informellen Sektors von der Polizei aufzugreifen und in weit entfernte Gebiete der Randzonen der Metropole zu verfrachten. „Willkommen“ sind nur die, die es sich leisten können, eben die, die ihr Geld in den Geschäften lassen; störend sind jene, die die Idylle der Konsumenten trüben.

Bei näherer Betrachtung erweisen sie dann auch gesellschaftliche Auswüchse, die von Außenstehenden als Konsequenz indischer Kultur angesehen werden, als Bestandteil dieses Kulturwandels. So wird die Mitgift immer mehr zum Mittel des wirtschaftlichen und sozialen Aufstiegs ganzer Familien und „Mitgiftmorde“ sind weniger Ausdruck davon, dass es in Indien immer noch barbarische, traditionelle Verhaltensweisen gibt, sondern Ausdruck dessen, dass ganze Familien selbst vor Mord nicht zurückschrecken, wenn es darum geht, Errungenschaften westlicher Kultur zu erringen. So geschehen solche Morde in vielen Fällen in Familien, die sehr stark westliche Verhaltensweisen und Konsummuster übernommen haben, wie Vertreterinnen der indischen Frauenbewegung, die häufig mit solchen Todesfällen konfrontiert sind, in Neu Delhi hervorheben.

Mit diesem Beispiel soll keineswegs versucht werden, alle negativen Erscheinungsformen der indischen Gesellschaft durch westliche Einflüsse zu erklären. Eines jedoch wird sehr deutlich: durch den Kontakt mit der westlichen Kultur haben in Indien Veränderungen stattgefunden, die bewirken, dass materieller Reichtum heute anders bewertet wird als dies traditionell der Fall war. Für die gesellschaftliche Gestaltung des unabhängigen Indiens spielt dieser Sachverhalt eine entscheidende Rolle, denn wir erleben nicht nur eine Veränderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, sondern das gesamte gesellschaftliche Wertesystem ist einem raschen Wandel unterworfen.

So standen viele Führer des Indischen Nationalkongresses zwar in Opposition zu den britischen Kolonialherren, aber gleichzeitig bejahten sie die Errungenschaften westlicher Kultur. Nehru hatte Marx und Darwin gelesen, er war tief beeindruckt von westlichem Gedankengut; von westlicher Rationalität, den Errungenschaften westlicher Wissenschaft und Technologie. Er betrachtete sein Heimatland so, wie es jemand aus dem Westen tun würde. Nicht, dass Nehru das kulturelle Erbe Indiens herabsetzen wollte, aber seiner Meinung nach war die indische Gesellschaft statisch geworden, während er im Westen das dynamische, das bestimmende Prinzip verkörpert sah. *Scientific temper, economic growth, rationalisation* und

secularism waren Nehrus Lieblingsworte und er wollte nach der Erlangung der Unabhängigkeit ein technologisch hoch entwickeltes, westliches Indien schaffen. Nehru verkörperte einen Menschen, dem westliche Modernisierungstheoretiker das richtige „Entwicklungsbewusstsein“ bescheinigen würden. Diese Ideen fanden allerdings nicht ungeteilte Zustimmung bei allen Führungspersönlichkeiten des Indischen Nationalkongresses.

M.K. Gandhi und seinen Anhängern schwebte ein anderes Indien vor. Sie wollten am kulturellen Erbe des Landes anknüpfen, an jenem Indien, das bestanden hatte, bevor es zunächst von den Mogulen und später dann von den Briten unterworfen worden war. Sie lehnten nicht nur die ökonomische und politische Vorherrschaft der Briten über ihr Heimatland ab, sondern auch die kulturelle.

Nehru und Gandhi hatten in vielerlei Hinsicht recht unterschiedliche Vorstellungen davon, wie das Land nach Erlangung der nationalen Unabhängigkeit gestaltet werden sollte. Modernisierung, Verwestlichung oder Aufbau auf der kulturellen Vergangenheit, jenes waren die Streitpunkte, um die es ging (Arnold 2004, Weber 1994).

Trotz aller wirtschaftlichen Erfolge der vergangenen zwei Jahrzehnten wird Indien auch heute noch in aller Regel als „Entwicklungsland“ bezeichnet. So selbstverständlich dieses Wort gebraucht wird, so schwierig ist es, eine Definition dessen zu geben, was damit gemeint ist, wie „Unterentwicklung“ überhaupt entstanden ist und ob und wie ein Übergang von einer „unterentwickelten“ zu einer „entwickelten“ Gesellschaft erreicht werden kann.

Nachdem Indien 1947 seine Unabhängigkeit errungen hatte, wurde damit begonnen, die Wirtschaft des Landes nach den Vorstellungen von Jawaharlal Nehru und seinen Anhängern aufzubauen. Nehru war erster Premierminister des Landes und in dieser Funktion auch Vorsitzender der Nationalen Planungskommission. Seine Persönlichkeit prägte die ersten beiden Jahrzehnte indischer Politik.

Die Ziele indischer Agrarpolitik und die Maßnahmen, die durchgeführt wurden, sind sehr wichtig in der Bewertung der strategischen Entwicklungsziele des Landes. Die drei wichtigsten Maßnahmen waren die Agrarreform, das *Community Development Program* und das *Intensive Agricultural Areas Program*, bekannt auch als „Grüne Revolution“.

Alternativ zu einer von Nehru begonnenen Industrialisierungspolitik standen Wirtschaftskonzepte für den ländlichen Raum, die ihren Ursprung bei M.K. Gandhi haben, und die im Schatten der tatsächlichen indischen Agrarpolitiken standen. Schon wenige Monate nach der indischen Unabhängigkeit wurde M.K. Gandhi von einem fanatischen Hindu ermordet und auch wenn seine Person bis zum heutigen Tag in Indien hoch verehrt wird, fanden seine politischen und philosophischen Vorstellungen der wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung des unabhängigen Indiens in den konkreten staatlichen Entwicklungsplänen höchstens rhetorischen Niederschlag.

Warum gibt es Unterentwicklung?

Wir alle haben eine gewisse Vorstellung davon, wie Unterentwicklung aussieht. Wir kennen die Bilder vom Fernsehen. Bilder von Kindern mit aufgequollenen Bäuchen, Bildern von Slums oder Favelas, wo Menschen auf engstem Raum zusammengepfercht in Umständen leben, die wir uns nicht vorstellen können und wollen. Warum gibt es das? Warum können nicht alle Menschen auf diesem Planeten auf einem ähnlichen Niveau leben? Erklärungen von Unterentwicklung gibt es viele (siehe: Craig / Porter 2006, Nohlen / Nuscheler 1974,



1982, 1993, Parfitt 2002, Peet / Hartwick 2009, Westra 2010), und es würde viel zu weit gehen, diese hier umfassend auch nur beschreiben zu wollen. Die Absicht besteht vielmehr darin, in einer knappen Darstellung aufzuzeigen, aus welchen Sichtweisen versucht wird, Unterentwicklung zu erklären. Wir werden dabei feststellen, dass es gar nicht so einfach ist Erklärungen für das Elend hunderter Millionen von Menschen zu finden, denen alle Wissenschaftler und anderer Experten zustimmen würden. Es finden sich Theorien, die Unterentwicklung aus endogenen, d.h. im Land selbst zu suchenden Ursachen, herleiten, und solche, die behaupten Unterentwicklung sei von außen gebracht worden, sei exogen verursacht. Seit Mitte der 1980er Jahre wird diesen Meinungen eher fach-historische Bedeutung beigemessen, während neue Ansätze weniger Staaten in den Mittelpunkt stellen, sondern Menschen, die ihre Entwicklung aktiv (mit)gestalten.

Bei den erstgenannten Theorien werden Faktoren wie fehlendes Kapital, mangelnder Unternehmergeist bzw. Entwicklungsbewusstsein, natürliche Ungunstfaktoren, Mentalitäts- und Intelligenzunterschiede der Bevölkerung, demographische Faktoren und kulturelle Eigenheiten etc. zur Erklärung der Genese von Unterentwicklung herangezogen (vgl. Nohlen/Nuscheler (Hrsg.) 1974, 1982, 1992). Oftmals werden diese unterschiedlichen Faktoren zu sogenannten „Teufelskreise der Armut“ verbunden, wobei dann zumeist Unterentwicklung durch Unterentwicklung erklärt wird, was uns auch nicht viel weiter hilft. „Ein Land ist arm, weil es arm ist“. „Teufelskreise“ können beweisen, was sie beweisen sollen. Nur: eine Erklärung für Unterentwicklung liefern sie nicht (Nohlen / Nuscheler 1982: 35).

Komplexere Theorien, die ebenfalls endogene Ursachen heranziehen, beschreiben Unterentwicklung als Folge innergesellschaftlicher Strukturen und Prozesse. Hierzu zählen die Dualismustheorien, die Unterentwicklung aus den (noch) vorhandenen traditionellen, d.h. vorkapitalistischen Strukturen einer Gesellschaft herleiten, die den bereits rudimentär ausgebildeten modernen Strukturen derselben Gesellschaft unverbunden gegenüberstehen. Im ökonomischen Bereich bestehen die beiden Gegensatzpaare aus dem Nebeneinander eines dynamischen „modernen“ Sektors und eines „traditionellen“ stagnierenden Subsistenzsektors mit „primitiver“, arbeitsintensiver Technologie und geringer Produktivität. Regionaler Dualismus bezeichnet das Nebeneinander von industrialisierten „modernen“ Zentren und dem infrastrukturell nur schwach erschlossenen Hinterland, in dem eine vorkapitalistische, als rückständig (*backward*) bezeichnete Landwirtschaft betrieben wird. Soziale und kulturelle Dualismen werden charakterisiert im Gegensatzpaar zwischen Reich und Arm, zwischen westlich gebildeten Eliten und der analphabetischen Bevölkerungsmehrheit. Mit der Transformation traditioneller Strukturen, die mit Unterentwicklung gleichgesetzt werden, in moderne, wird – so diese Ansätze - Unterentwicklung überwunden. Entwicklung ist dadurch nicht mehr aber auch nicht weniger als die Verdrängung des Traditionellen durch das Moderne. Die Mittel, die zur Erreichung dieses Zieles vorgeschlagen werden, sind vor allem die Durchkapitalisierung der Gesellschaft, die Schaffung moderner Institutionen und die Förderung westlicher Rationalität. Dadurch sollen traditionelle Strukturen allmählich verdrängt werden. Doch was ist modern, was traditionell? Und ist das Moderne immer besser als das Traditionelle? Abgesehen davon, dass in den Gegensatzpaare „modern“ und „traditionell“, die mit „entwickelt“ und „unterentwickelt“ gleichgesetzt werden, eine eurozentrische Sichtweise zum Ausdruck kommt, ist an diesen Dualismustheorien zu kritisieren, dass sie davon ausgehen, dass „[...] sich die gespaltenen Teilgesellschaften unabhängig voneinander nach eigenen Gesetzmäßigkeiten entwickeln“ (Nohlen / Nuscheler 1982: 39). In der Realität gibt es aber mannigfaltige Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Teilsegmenten einer Gesellschaft.

Aus der der Kritik mit Theorien, die Unterentwicklung als hausgemacht ansahen, sind in den 1970er Jahren Ansätze entstanden, die die Gründe für die Entstehung von Unterentwicklung außerhalb der betroffenen Nationen ansiedeln. Es waren vor allem lateinamerikanische Wissenschaftler, die die Diskussion auf Aspekte wie Kolonialismus, Ausbeutung, ungleicher Tausch, Abhängigkeit etc. lenkten. Wie bereits die endogen erklärenden Theorien stellen auch die exogen erklärenden Theorien keine einheitliche Theorie dar, sondern sind eher Theriefamilien.

Unterentwicklung wurde nun aus der Verschlechterung der Austauschbeziehungen im Handel zwischen Entwicklungs- und Industrienationen (*Terms of Trade*), aus der Ausbeutung, die mittels Kapitaltransfers aus Entwicklungsländern in Industrienationen stattfindet, aber auch durch koloniale Ausbeutung der Entwicklungsländer erklärt. Allen Theorien gemein war, dass sie Entwicklungsländer in eine ungleiche Struktur eingebettet sahen, die langfristig auf eine Ausbeutung durch Industrienationen hinausläuft, in moderner Zeit durch „*domination through development*“ (Singh 2011: 10).

Die gegenwärtigen Sozial- und Wirtschaftsstrukturen unterentwickelter Nationen wurden durch die Intervention äußerer Kräfte erklärt. Unterentwicklung wurde dabei nicht als ein der Entwicklung vorausgehendes Stadium aufgefasst, sondern beides sind historisch gleichzeitig stattfindende, funktional aufeinander bezogene Ausprägungen derselben Prozesse. „Strukturelle Heterogenität“ nicht „Dualismus“ ist ein Merkmal dieses Prozesses, wobei darunter das verbundene Nebeneinander von modernen und traditionellen Produktionsformen und -weisen verstanden wird. Bei dieser Sichtweise wird der Begriff des „Traditionellen“ inhaltslos, weil auch die vormodernen Strukturen als von den modernen beeinflusst angesehen werden. Anders als bei den Dualismustheorien werden die unterschiedlichen Subsysteme einer Gesellschaft also nicht als unverbunden angesehen, sondern *Dependencia*-Theoretiker gehen davon aus, es sei „[...] gerade die Interdependenz zwischen den endogenen und exogenen gesellschaftlichen Organisationsformen, die die spezifische Form des abhängigen Kapitalismus mit allen seinen Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Entwicklung hervorrufen. Im Rahmen der historischen Analyse wird damit die empirische Trennung zwischen endogenen und exogenen Faktoren faktisch aufgehoben“ (Datta 1981: 28).

Geographische Beschäftigung mit Entwicklungsländern hat in den vergangenen 30 - 40 Jahren mehrere grundsätzliche Paradigmenwechsel erlebt. Diese Richtungswechsel hat nicht zuletzt seine Ursache in der Diskussion über Entwicklungstheorien, die zunächst außerhalb der Geographie geführt wurde (Leng 1979: 21). Ohne diese Diskussion im Einzelnen nachvollziehen zu wollen (vgl. u.v. Bohnet (Hrsg.) 1971; Menzel 1993, Hurtienne 1984, Nohlen/Nuscheler (Hrsg) 1974, 1982, 1992) bleibt festzustellen, dass Anfang der 70er Jahre ein Wechsel von Modernisierungs- zu Abhängigkeitstheorien stattfand, bevor dann in den 1980er Jahren beide Theriefamilien für tot erklärt wurden. Diese Paradigmenwechsel haben auch sehr stark in die Geographie hineingewirkt und dort Selbstverständnis, Forschungsschwerpunkte und -methoden grundlegend geändert. Vor allem in der Sozialgeographie hatten diese Umorientierungen tiefgreifende Konsequenzen. Verstand sich die *Geographische Entwicklungsländerforschung*, die vor 1970 betrieben wurde, noch explizit als Raumwissenschaft, so fand nun eine Hinwendung zu den Gesellschaftswissenschaften statt (Blenck 1979).

Die Vertreter der *Geographischen Entwicklungsländerforschung* gingen in ihren Arbeiten vielfach nach dem *Länderkundlichen Schema* vor (Stewig (Hrsg.) 1979; Wardenga 1987; Wirth 1978). Die Bemühungen des Wissenschaftlers bestanden darin, ein bestimmtes Land in seiner



Individualität (naturräumliche Ausstattung, kulturelle, wirtschaftliche, soziale Rahmenbedingungen) darzustellen und gegebenenfalls noch zu analysieren. Sofern Aspekte der „Unterentwicklung“ überhaupt problematisiert wurden, geschah dies zumeist in der Tradition der *Modernisierungstheorien*, die die Gründe von „Unterentwicklung“ als intern verursacht betrachteten, d.h. durch die naturräumliche Ausstattung und den kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und naturräumlichen Rahmenbedingungen eines bestimmten Landes (Blenck 1979).

Dahingehend hatte es sich die *Geographische Entwicklungsforschung* zur Aufgabe gemacht, nicht vordergründig den Raum (sprich das individuelle „Entwicklungsland“ oder Teilgebiete davon) in das Zentrum der Betrachtung zu stellen, sondern nun wurden verstärkt Prozesse und Strukturen untersucht, die das Phänomen der Entwicklung aus den mannigfaltigen Verflechtungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu erklären versuchten. Bei dieser Betrachtungsweise kam auch die Analyse der historischen Genese des kapitalistischen Weltsystems hinzu und ihre Auswirkung auf die Kolonien bzw. die inzwischen unabhängig gewordenen Nationen (Leng / Taubmann (Hrsg) 1988). „Da der Prozess der Entwicklung als unteilbar betrachtet wird, ist die Geographische Entwicklungsforschung gleichermaßen an Entwicklungsprozessen in Entwicklungsländern wie in Industrieländern, besonders aber auch an deren Interdependenzen interessiert. Sie steht damit der Dependenztheorie, der Theorie des peripheren Kapitalismus näher als modernisierungstheoretischen Vorstellungen“ (Blenck et al. 1985: 69; vgl. Blenck 1979: 15).

Seit Beginn der 1980er Jahre waren dann auch die Dependenztheorien heftiger Kritik ausgesetzt. Ihre einseitige Konzentration auf externe Erklärungsfaktoren für „Unterentwicklung“ hatte dazu geführt, dass interne Faktoren vollkommen außer Acht gelassen wurden. So wurden die nationalen Eliten der sog. Entwicklungsländer vielfach zu bloßen „Marionetten“ der Industrienationen degradiert, denen eigenständige Interessen und eigenständiges Handeln und damit auch Eigenverantwortung abgesprochen wurden (vgl. kritisch dazu: Schmidt-Wulffen 1987: 131; Menzel 1991: 22). Es wurde auch zu wenig bedacht, dass die von Entwicklungsland zu Entwicklungsland variierenden Realitäten (sowohl was historische, sozio-ökonomische, kulturelle als auch naturräumliche Rahmenbedingungen betrifft) viel zu mannigfaltig sind, als dass es möglich sei, eine allgemeingültige „Theorie der Unterentwicklung“ zu entwerfen.

So ist es kein Zufall, dass das „*Ende der Entwicklungstheorien*“ zeitgleich mit dem „*Ende der Dritten Welt*“ festgestellt wird (Menzel 1983, 1991). In den entwicklungstheoretischen Veröffentlichungen seit Ende der 1980er Jahre kommt dieser Sachverhalt unverblümt zum Ausdruck (Altvater 1989; Hirschmann 1989; Marmora und Messner 1989; Wallerstein 1988; Boeckh 1992); die allgemeine Wahrnehmung dabei ist, dass die Entwicklungstheorien keineswegs sich in einer Krise befänden, sondern sie wurden schlicht und unwiederbelebbar für tot erklärt.

Offensichtlich wurde das Scheitern der Globaltheorien aus zwei Hauptgründen: den Abhängigkeitstheorien hat der Erfolg der jungen ostasiatischen Schwellenländer, die heute das Paradebeispiel für die Befürworter „nachholender Industrialisierung“ sind, das Genick gebrochen, weil er mit einer Wirtschaftspolitik erzielt wurde, die nach den Annahmen der *Dependencia* geradewegs in die Entwicklungskatastrophe hätte führen müssen. Für das Scheitern der Modernisierungstheorien bieten sich nach wie vor die lateinamerikanischen Staaten an, deren wirtschaftlicher Niedergang ja schon zum Entstehen der Abhängigkeitstheorien geführt hatte. Seit spätestens Mitte der achtziger Jahre sind es aber auch die Vereinigten Staaten selbst, die zeigen, dass das Konzept der Modernisierung nicht un-

widerruflich den Wohlstand für alle hervorgebracht hat, der vor wenigen Jahrzehnten noch als „Ziel und Endpunkt“ von Entwicklung betrachtet wurde (Boeckh 1992: 115).

Die geographische Entwicklungsforschung ist von dem „Scheitern der großen Theorien“ (Menzel 1992) nicht verschont geblieben, hatte sie sich doch an der Theorientwicklung orientiert, die außerhalb ihres Faches vorangetrieben wurde. Auch in den geographischen Disziplinen gibt es gegenwärtig keine Theorien, die in einem umfassenderen Sinne als „Theorien der Unterentwicklung“ angesehen werden können.

Was es gibt sind bestimmte Ansätze, die Teilbereiche des Phänomens der „Unterentwicklung“ zum Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung nehmen, wie der Verflechtungsansatz, der seine Wurzeln in der Produktionsweisediskussion hat, die Konzepte der Nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*) und zum Ressourcen-Management sowie Ansätze zur Politischen Ökologie und einer erweiterten Agrargeographie, die sich stark mit Nahrungssystemen beschäftigen und dabei die Erklärung von Nahrungskrisen ins Zentrum der Untersuchung rücken. In jüngster Zeit beschäftigen sich Geographen auch mit Ansätzen zu sozialer Verwundbarkeit und *Sustainable Livelihoods*, insbesondere um sozialwissenschaftliche Aspekte von Naturrisiken und Klimawandel zu untersuchen.

Wenn wir also seit Mitte der 1980er Jahre feststellen mussten, dass es keine gültige (Gesamt)-Theorie zur Erklärung von Unterentwicklung mehr gab, so hat dies aber nicht automatisch zu bedeuten, dass in bisherigen Theorien und Ansätzen nicht auch „Wahrheitsfunken“ enthalten waren. Eine „neue“ Theorie wird es wohl nicht mehr geben, höchstens eine Vielzahl von Ansätzen, die für sich weder beanspruchen können, allumfassend zu sein, noch sich einseitig auf interne oder externe Erklärungsfaktoren von Unterentwicklung beschränken können. Neuere Ansätze müssen „Entwicklung“ auch erheblich weiter fassen als wirtschaftliches Wachstum.

Die Anforderung, die einer umfassenden Betrachtung von Entwicklungsprozessen gerecht wird, „liegt in der Kombination von hausgemachten und von „exogenen“ [...] Faktoren, die für jeden Einzelfall anders gemischt werden müssen.[...] Unterentwicklung ist ein komplexer Zustand und Prozess, der nicht mit griffigen Formeln erfasst werden kann. Monokausale Erklärungen, die den Krankheitszustand der Unterentwicklung auf einzelne Ursachen - sei es auf den Kolonialismus, den Weltmarkt oder Einstellungen und Verhaltensweisen der „Unterentwickelten“ - zurückführen, bringen allenfalls vereinfachende Halbwahrheiten hervor. Solche Halbwahrheiten sind verführerisch, weil sie leichter zu handhaben sind als umständliche Bemühungen, das ganze Problem der Unterentwicklung in den Griff zu bekommen.“ (Nuscheler 1991: 92ff).

Zur Ideologie von Entwicklung und Unterentwicklung

Ansätze und Theorien, die bislang versucht haben, die Entstehung von Entwicklung bzw. Unterentwicklung zu erklären, ließen sich nur schwer miteinander verbinden. Nicht, weil eine Integration nicht wünschenswert wäre, sondern weil ideologische Sichtweisen es immer wieder vortrefflich verstanden, diese unterschiedlichen Ansätze gegeneinander zu stellen (vgl. Kostner 1993: 348). Die Formulierung von Entwicklungstheorien hat nie in einem ideologisch freien Raum stattgefunden, sondern bei Entwicklungstheorien handelte es sich auch immer um „gesellschaftspolitische Entwürfe“ (Boeckh 1992: 115), die immer vom Ost-West-Konflikt, vom ideologischen Kampf zwischen Kapitalismus und Sozialismus geprägt waren. Durch das Ende des Kalten Krieges endete auch dieser ideologische Kampf um den Entwicklungsbegriff und -weg, nicht jedoch die ideologische Betrachtung von Entwicklung



und Unterentwicklung. Zu fragen ist, ob es heute möglich geworden ist, sich nun ideologiefrei mit den Problemen von Entwicklung und Unterentwicklung auseinanderzusetzen, oder ob nicht das Verschwinden der ideologischen Bi-polarität dazu geführt hat, dass der „Sieger“ im ideologischen Kampf gleichzeitig auch für sich beansprucht, die Normen dafür setzen zu können, was Entwicklung ist und wie sie erreicht werden kann (vgl. Klingebiel 1993: 437; Kostner 1993: 352f).

Die Hochkonjunktur monetaristischer Wirtschaftskonzepte, wie sie in den Strukturanpassungsprogrammen von Internationalem Währungsfond und der Weltbank zum Ausdruck kommen, ist ein Beleg dafür, dass in althergebrachter Tradition versucht wird, Modernisierung voranzutreiben, und man gleichzeitig hofft, dass zumindest langfristig dies auch zu den einkommensschwachen Gruppen einer Volkswirtschaft durchsickern wird. Das Grundverständnis von Entwicklung/ Unterentwicklung vollzieht sich dabei wieder in dualistischen Sichtweisen, d.h. wieder wird verkannt, dass Entwicklung gleichzeitig Unterentwicklung hervorbringen kann und wird.

Im Gegensatz zu den Modernisierungstheorien „alter“ Prägung hat sich jedoch die Rolle, die dem Staat im Entwicklungsprozess zugeschrieben wird, vollständig gewandelt. Wurde er unter den „alten“ Modernisierungstheorien noch als Initiator von Modernisierung betrachtet, so gilt er heute vielfach als wesentliche Ursache für die Entstehung von Unterentwicklung und deshalb eher als „Bremse“ denn als „Motor“ der Modernisierung.

Eine ausschließlich „nationale“ Betrachtungsweise von Entwicklungsprozessen ist nicht sinnvoll. Veränderungen müssen auf vielerlei Ebenen betrachtet werden. Die Perspektive sollte dabei aber eindeutig sein: Strukturen und Prozesse auf unterschiedlichen Ebenen wirken sich auf das Leben von Menschen aus. Wirtschaft und Gesellschaft stellen keinen Zweck in sich dar, sondern müssen in Bezug zu Menschen und deren Schicksalen gestellt werden. Die eigentliche Perspektive von „Entwicklung“ ist deshalb eine lokale. Menschen stehen im Mittelpunkt der Betrachtung, auch wenn Vorgänge angesprochen werden, die weit von ihnen entfernt stattfinden.

Diese Feststellung ist zentral für das Erkenntnisinteresse eines Ansatzes, der unterschiedliche Betrachtungsebenen integriert: es kann nicht darum gehen, „Entwicklung“ von Volkswirtschaften oder Regionen zu untersuchen, sondern im Zentrum der Untersuchung muss der Mensch stehen. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, dass positive Beziehungen zwischen der Verbesserung von Indikatoren auf der Makroebene und den Verhältnissen auf der Mikroebene bestehen, doch als zwangsläufig wird eine solche gleichgerichtete Veränderung nicht angesehen. Auch wenn eine „gesunde“ Volkswirtschaft eine notwendige Grundlage für „Entwicklung“ darstellt, reicht die Verbesserung von makroökonomischen Indikatoren nicht aus, um „Entwicklung“ zu diagnostizieren. *„We must realize that food stocks with the Government is not something which the people eat, the savings rate is not something which you wear and one cannot sleep under the roof of foreign exchange. These are just the instruments, which have to be translated to basic needs“* (Basu 1990: 108).

Ob „Entwicklung“ auch tatsächlich stattfindet, hängt nicht zuletzt von der Machtverteilung auf verschiedenen Ebenen ab: der Machtverteilung zwischen unterschiedlichen Interessengruppen in den Industrienationen, zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern und der Machtverteilung in den Entwicklungsländern selbst und zwar sowohl auf der nationalen wie auch auf untergeordneten Ebenen. Das trifft selbstverständlich auch auf Indien zu.

Armut und Unterentwicklung in Indien ist nicht erst ein Problem der vergangenen zwei Jahrzehnte, sondern eine historische Dimension darf nicht außer Acht gelassen werden. Auch wenn angemerkt wurde, dass sich die Dependenztheorien in einer Krise befinden, ist es sicherlich legitim, sich nach wie vor auf Ergebnisse dieser Disziplin zu berufen, die zwar nicht unwidersprochen sind, denen sich der Autor aber verbunden fühlt, und die die Ursachen der Unterentwicklung in Indien in ihrer historischen Dimension hinreichend analysiert haben (vgl. u.v. Dutt 1960; Naoroji 1901; Ranade 1983; Keller 1977). Das Dilemma der Dependenztheorien besteht ja nicht darin, dass sie uns nicht brillante Analysen zur Entstehung von Unterentwicklung durch die koloniale Deformierung von Gesellschaften geliefert hätten, sondern dass sie sich als nicht fähig gezeigt haben, die wirtschaftliche und politische Differenzierung der Länder der Dritten Welt in der jüngeren Vergangenheit hinreichend zu erklären (vgl. Menzel 1983; 1991).

Was heißt denn eigentlich Entwicklung?

Ist es schon schwierig, eine Übereinstimmung darüber zu erhalten, wie Unterentwicklung zustande kommt, so ist es beinahe unmöglich eine allseits anerkannte Definition von „Entwicklung“ zu geben. Kaum ein Begriff ist mehr umstritten als jener, um den sich die gesamte Diskussion letztlich dreht: der Begriff der „Entwicklung“. Ständig wird er gebraucht, doch selten ist dabei eindeutig geklärt, was darunter zu verstehen sei. An vielen entwicklungspolitischen Programmen fällt auf, dass vielfach mehr von „entwickeln“ als von „sich entwickeln“ die Rede ist. Einzelne Menschen und Gesellschaften zu bloßen Objekten von „Entwicklung“ zu machen ist äußerst fragwürdig. Entwicklungspolitik, die im Wesentlichen von außen gesteuert wird, kann eine „Entwicklung“ von sich heraus leicht bedrohen oder gar zerstören. Entwicklung ist demnach keineswegs ein wertneutraler Begriff. Es muss bestimmt werden, wohin sie führen, woran sie gemessen und wem sie dienen soll. „Wenn (universelle, E.W.) Werte weder in Politik noch Geschichte gefunden werden können, bedeutet dies dann, dass es jedem von uns überlassen ist, sein eigenes Wertesystem zu bilden? Das ist glücklicherweise nicht nötig. Die Werte, die wir brauchen, liegen nämlich auf der Hand, sobald wir uns nur fragen: was sind die notwendigen Voraussetzungen für das weltweit akzeptierte Ziel der Entfaltung der im Menschen liegenden Möglichkeiten?“ (Seers 1974: 223).

Nach Seers ist demnach „Entwicklung“ dann gegeben, wenn die Entfaltung der im Menschen liegenden Möglichkeiten möglich ist. In einem weiteren Schritt versucht Seers die Grundbedingungen dafür zu nennen: „Wenn wir uns fragen, was absolut notwendig ist, so ergibt sich eine Antwort fast von selbst: ausreichende Nahrung [...] Eine andere Grundvoraussetzung in dem Sinn, dass es ohne sie keine Persönlichkeitsentfaltung geben kann, ist Arbeit [...] Gleichheit als drittes Element von Entwicklung sollte jedoch meiner Meinung nach als ein Ziel an sich betrachtet werden. [...] Die Fragen, die man zur Entwicklung eines Landes stellen muss, sind deshalb folgende: Wie steht es mit der Armut? Wie steht es mit der Arbeitslosigkeit? Wie steht es mit dem Zustand der Ungleichheit?“ (Seers 1974: 223ff). Darüber hinaus hält Seers für die Entfaltung menschlicher Potentiale einen angemessenen Bildungsstand, politische Mitwirkungsmöglichkeiten und die politische wie wirtschaftliche Unabhängigkeit des Landes für notwendig.

Ausreichendes Einkommen, geringe Arbeitslosigkeit, ein hohes Maß an politischer, wirtschaftlicher und sozialer Gleichheit sind zweifellos positive Entwicklungsindikatoren. Allerdings werden zumeist europäische Maßstäbe angelegt, wenn es gilt, Einkommen, Arbeitslosigkeit, politische Mitsprache etc. konkret zu bestimmen, was letztlich dazu führt, dass eine Entwicklung ohne Geldwirtschaft, Lohnarbeit, demokratischer Parlamentarismus,



formales Bildungssystem europäischer Prägung etc. schlichtweg nicht vorstellbar erscheint. Anders ausgedrückt: es scheint so zu sein, als ob diese (und andere) *Accessories* westlicher Zivilisation unbedingt notwendig seien, um eine „Entfaltung der im Menschen liegenden Möglichkeiten“ zu gewährleisten.

Auf Rangskalen über Armut und Unterentwicklung der Weltbank nahm das Himalaya-Königreich Bhutan in den 1980er Jahren Platz zwei der Welt allerärmster Länder ein. Sein Brutto-sozialprodukt wurde „pro Kopf und Jahr mit nicht mehr als 80 US-Dollar ausgewiesen. [...] Ein hoffnungsloser Fall also ? Ganz im Gegenteil: alle Besucher stimmen in ihren Schilderungen darin überein, dass die Lebensqualität der weithin noch naturalwirtschaftlich verfassten Bergbauernkultur bemerkenswert sei. [...] Bei der Fahrt zum Zentrum (der Hauptstadt Thimpu) fallen uns die Sauberkeit der Straßen und die zahlreichen großen, Wohlhabenheit zeigenden Häuser auf. [...] Die meisten Häuser haben Erdgeschoß und ein Stockwerk mit hübsch bemalten Fenstern. [...] Elendsviertel haben wir auf der Reise nirgends gesehen. Auch unterernährten, zerlumpten Menschen sind wir nicht begegnet“ (Kantowsky 1985: 154).

Andere Autoren benutzen mehr Indikatoren bei der Bestimmung von „Entwicklung“ als dies Seers oder erst recht Kantowsky tun. So führte Bronger bereits 1987 bei seiner Arbeit über das regionale Entwicklungsgefälle in Indien 30 Einzelindikatoren an, mit Hilfe derer er den Entwicklungsstand der einzelnen indischen Bundesstaaten ermittelte (Bronger 1987). Hier wird sehr deutlich, dass „Entwicklung“ mit den Veränderungen gleichgesetzt wird, die in den so genannten entwickelten Nationen nach der Industriellen Revolution stattgefunden haben.

Abb. 1: Indikatoren zur strukturräumlichen Erfassung des Entwicklungsstandes der Indischen Union

Gesamtkomplex (Entwicklungsstand)	Teilkomplex	Indikator
Demographische & Soziale Faktoren (Grundbedürfnisse I)	Raum & Bevölkerung (Grundbedürfnisse I)	1 Bevölkerungsanteil der als rückständig ("Backward") klassifizierten Distrikte 1983
		2 Analphabetenquote (%) 1981
		3 Privater Energieverbrauch pro Kopf 1983
		4 Nahrungsmittelproduktion pro Kopf (Ø1980/81 - 1982/83)
		5 Pro-Kopf-Einkommen 1984
	Erziehung und Gesundheit (Grundbedürfnisse II)	6 Schüler im Elementar- und Sekundarschulbereich (%) 1983
		7 Universitätsstudenten / Einwohner 1981
		8 Krankenhausbetten / Einwohner 1984
		9 Trinkwasserversorgung (% der Bevölkerung) 1981
		10 Familienplanung: Sterilisierte Ehepaare (%) 1984
Wirtschaft (Insgesamt)	Gesamtwirtschaftliche Kenndaten	11 Steueraufkommen pro Kopf 1984
		12 Planung: Ausgaben für Entwicklung pro Kopf 1985-90
		13 Energieverbrauch pro Kopf 1984
		14 Bankeinlagen pro Kopf 1984
		15 Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze (%) 1978
Wirtschaft & Verkehr nach Sektoren	Produzierendes Gewerbe	16 Industriebeschäftigte / Einwohner 1982
		17 Produktionswert pro Kopf: Industrie 1982
		18 Kleinindustriebetriebe / Einwohner 1983
		19 Energieverbrauch pro Kopf: Sekundärer Sektor 1980
		20 BIP pro Kopf: Sekundärer Sektor 1980
	Landwirtschaft	21 Nahrungsmittelproduktivität (Ertrag in kg/ha) Ø1980/81 - 1982/83
		22 Anteil der Marktfruchtfläche an der Erntefläche 1973/74
		23 Düngemittelverbrauch/ha Anbaufläche 1985/85
		24 Bewässerte Fläche: Erntefläche (%) 1980/81
		25 BIP pro Kopf: Primärer Sektor 1980
Verkehr & Kommunikation	Verkehr & Kommunikation	26 Gemeinden mit Allwetterstraßen - Anschluß 1984
		27 Schienenlänge / Fläche
		28 Kraftfahrzeugebestand / Einwohner
		29 Telefonanschlüsse / Einwohner 1984
		30 Gemeinden mit Elektrizitätsanschluß (%) 1985

Quelle: BRONGER 1987: 31

Die geradlinige Vorstellung von „Entwicklung“ führt zu einem einzigen Wunsch - dem Wunsch alles zu verändern, das als Teil einer „nicht-modernen“ Gesellschaft übrig geblieben ist.

„Welche Folgen haben also Modernisierungstheorien, wenn zunehmend deutlich wird, dass sie Eingeborene zwar in Unterentwickelte transformieren können, wir zugleich aber auch feststellen müssen, dass 'der Fortschrittsgedanke' für die Mehrzahl der so Deprivierten gerade nicht notwendig ist, weil er Not nicht wendet, sondern allenfalls 'Von Armut zu Elend' führt“ (Kantowsky 1985: 152f.).



Entwicklung, kulturelle Identität und Umweltbewusstsein

Sowohl Bronger als auch Seers berücksichtigen bei ihren Versuchen, „Entwicklung“ zu definieren, wenig die Tatsache, dass trotz Jahrhunderte andauernder europäischer Expansion auch heute noch Gesellschaften mit grundlegend anderen Werten, Verhaltensformen und Institutionen existieren als die europäischen Gesellschaften. „Was oft mit einer gewissen Arroganz als „Entwicklungshindernis“ bezeichnet wird, ist in vielen Fällen ein harter Widerstand gegen eine sozio-kulturelle Transformation, die als unvereinbar mit dem Überleben angesehen wird“ (Preiswerk 1980: 167).

Die Bewahrung der kulturellen Identität muss deshalb ein Teilaspekt von „Entwicklung“ sei, denn die kulturelle Identität ist es, „*die dem Menschen Würde verleiht*“ (Datta 1982: 14). Von einem solchen Standpunkt aus müsste eine Entwicklungsstrategie kulturelle Verschiedenheiten berücksichtigen. „Gemäß diesem Prinzip würden die verschiedenen Gesellschaften die Ziele ihrer Entwicklung selbst setzen, unter Berücksichtigung ihrer Geschichte, ihrer Werte, Institutionen und Formen sozialer Interaktion. Dies heißt weder, dass eine statische Sichtweise angenommen werden soll, in der jede Tradition einer Veränderung vorgezogen wird; noch ist es ein Anknüpfen an das romantische Bild des „guten Wilden“ (Preiswerk 1980: 169).

Die Bewahrung und das Akzeptieren kultureller Unterschiede wurde nicht selten als Unterdrückungsmechanismus ideologisch missbraucht, was z.B. an der *Homeland*-Politik der südafrikanischen Regierung und ihrer Apartheid – Ideologie zum Ausdruck kam. Diese Ideologie beruhte ja gerade darauf, dass die südafrikanische Regierung argumentierte, durch die Trennung zwischen Schwarzen, Weißen, Asiaten und Mischlingen jeder dieser vier Gruppen die Möglichkeit zu ermöglichen, gemäß ihren Traditionen zu leben. Gleichzeitig wurde jedoch verschwiegen, dass man dadurch den nicht-weißen Gruppen oftmals die ökonomische Grundlage ihrer traditionellen Lebensweise genommen hat, indem den Schwarzen einfach ihr Land gestohlen wurde, oder indem man die Geschäfte der Asiaten auf „weißem“ Territorium einfach enteignet hat. So mussten die Schwarzen ihre Subsistenzwirtschaft aufgeben und waren gezwungen in den Bergwerken der Weißen als billige, rechtlose Arbeiter zu arbeiten.

Das Akzeptieren der kulturellen Identität heißt demnach mehr, als Menschen in Reservate zu stecken, in denen sie - beraubt ihrer ökonomischen Lebensgrundlagen - ihre Tänze, Riten u.a. vollführen können. Es bedeutet auch, die Menschen an gesellschaftlichen Entscheidungen wesentlich teilhaben zu lassen.

Im Gegensatz zu wirtschaftlichen und sozialen Aspekten von „Entwicklung“ treten aber dennoch bei der Betrachtung der „kulturellen Identität“ dahingehend Schwierigkeiten auf, den Begriff der „kulturellen Identität“ so zu bestimmen, dass er messbar wird. Das scheint viel leichter zu sein bei sozialen und erst recht wirtschaftlichen Indikatoren.

Erfahrungen aus vielen Ländern der Dritten Welt, zeigen, dass kulturelle Transformationsprozesse in erheblichem Maße auch sozial-psychologische Wirkungen haben, die nicht weniger zerstörend wirken als Wandlungsprozesse in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht. Vorgänge im Iran und anderen islamischen Gesellschaften bieten sich an, das enge Zusammenspiel wirtschaftlicher, sozialer, politischer und kultureller Faktoren besser zu verstehen. Unter dem persischen Schah erlebte der Iran neben wirtschaftlichem und sozialem Wandel eben auch einen kulturellen. Traditionelle Werte wurden unterdrückt, der Staat versuchte nach dem Ideal eines säkularisierten Staates die Bedeutung des Islam zurückzudrängen, wobei darunter nicht nur die Trennung von Politik und Staat zu verstehen ist, sondern die Auslöschung traditioneller Wertesysteme insgesamt. Weder der wirtschaftliche noch der soziale Wandel haben dazu beigetragen, dass sich die Situation für die Mehrheit der Bevölkerung



verbessert hat. Ganz im Gegenteil, große Teile der Bevölkerung wurden marginalisiert, an den gesellschaftlichen Rand gedrängt. Darunter einen bloßen wirtschaftlichen und sozialen Prozess verstehen zu wollen wird der Realität nicht gerecht. Marginalisierung, das an den Rand gedrängt werden, hatte im Iran des Schahs auch eine sehr stark kulturelle Seite. Erst dies macht verständlich, weshalb der Sturz des persischen Schahs in Form einer von einer breiten Masse gestützten Revolution vor sich ging, deren Anhänger in großer Zahl vor allem die Wiederherstellung des Islams, die (Wieder)-Einführung islamischer Gesetze und Werte auf ihre Fahnen geschrieben hatten.

In Indien sind ähnliche Prozesse festzustellen; sowohl die kulturelle Marginalisierung als auch die Prozesse, die aus ihr entspringen. Wenn in der entwicklungstheoretischen Diskussion immer wieder die Beachtung von „kulturellen Identität“ gefordert wird, dann heißt dies keineswegs, dass Tradition von vornherein besser angesehen wird als Modernisierung. Sowohl in der islamischen Kultur als auch in anderen Kulturen des indischen Subkontinents gibt es Elemente, die nicht ohne weiteres als erhaltenswert aufgefasst werden können, und gleichzeitig Elemente, auf denen gesellschaftlicher Wandel aufgebaut werden kann. Die Beachtung der „kulturellen Identität“ bedeutet demnach nicht unbedingt, die Übernahme der traditionellen Kultur, sondern muss verstanden werden als gesellschaftliche Veränderung, die - auf der traditionellen Kultur aufbauend - zu einer Gesellschaft führt, in der sich die Lebensqualität der Menschen verbessert, die Strukturen von Gewalt und Ausbeutung abbaut und die der Bewahrung der natürlichen Umwelt eine wichtige Priorität von Entwicklung einräumt.

So lehnte M.K. Gandhi das indische Kastensystem keineswegs ab, war aber ein entschiedener Gegner der „Unberührbarkeit“. Auch setzt er sich stark für die Gleichstellung der Frau ein. In beiden Fällen verwies er bei seinen Forderungen auf traditionelle Werte des Hinduismus, der „Unberührbarkeit“ ursprünglich nicht kannte und in dem die Frau ursprünglich auch eine höhere Stellung als heute einnahm.

Wie schwierig es allerdings ist, eine Unterscheidung zwischen traditionellen und westlich übernommenen Verhaltensweisen und Kulturmustern vorzunehmen, zeigt sich daran, dass viele Traditionen inzwischen nicht mehr ihre ursprüngliche Funktion erfüllen, sondern in den Modernisierungsprozess integriert wurden. Das indische Mitgiftsystem und die Gewaltformen, die aus ihm entspringen, können unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden. Ohne an dieser Stelle näher auf die Problematik eingehen zu können, sei die These gewagt, dass das Mitgiftsystem in seiner ursprünglichen Bedeutung ein ökonomischer Schutz der Frau war (Oldenburg 2002, siehe auch: Basu 2001). Erst mit der Zeit wurde das System zum Unterdrückungsinstrument gegen die Frau. Dies wird schon allein dadurch deutlich, dass früher die Mitgift der Frau zustand, während sie heute vor allem ein Mittel für die Familie des Mannes ist, um einen sozialen Aufstieg zu erreichen, d.h. um von den Früchten der Konsumgesellschaft ein kleines Stückchen abzubekommen. Ohne Zweifel sind Misshandlungen von Frauen und über 6,000 Todesfälle jährlich (Basu 2003) Ausdruck direkter Gewalt gegen Frauen in Indien, die dem *Dowry* System entspringen. Das System selbst aber ist gleichzeitig auch Ausdruck struktureller Gewalt gegen Frauen in Indien. Wie aus diesem Beispiel sehr deutlich wird, ist es schwierig, Elemente, Institutionen und Werte einer Gesellschaft eindeutig dem Gegensatzpaar traditionell - modern zuzuordnen: „Das soziale und kulturelle Erbe der Menschen ist in der Tat das Erbe von Werten. Die ganze Kulturgeschichte der Menschheit beruht auf Überlieferung von unzähligen kulturellen Werten. Das Kulturgut wird als solches anerkannt und weiter überliefert, weil es das als das Gute empfundene beinhaltet, also eo ipso als Wert bzw. Kulturgut gilt. In diesem Sinne erscheint die Tradition als Speicher und Weitergabe von Werten“ (Nahodil 1971: 110).

Die Auswirkungen, die wir vorfinden, wenn verschiedene Kulturen aufeinander treffen, reichen tief bis in den Wertebereich einer Gesellschaft hinein. Im Verhältnis zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund eurozentrischer Sichtweisen die europäische Kultur häufig als die überlegenere angesehen wurde und auch noch wird. Aus diesem Überlegenheitsgefühl wurde nicht selten die Legitimation zur Zerstörung der Kulturen in den Kolonien abgeleitet, häufig am Intensivsten vorgetragen von Missionaren, die sich für das „Seelenheil“ der „Barbaren“ zuständig machten. In den Kolonien führte dies regelmäßig zu kulturellen Marginalisierung, die nicht nur die tradierten Werte bedrohte, sondern auch die Wirtschafts- und Sozialsysteme, die auf diesen Werten aufgebaut waren. Die Menschen in den Kolonien haben auf die kulturelle Marginalisierung recht unterschiedlich reagiert. Für sie stellten die europäischen Eroberer häufig einerseits eine Bedrohung ihrer Existenz dar (sowohl physisch als auch kulturell), andererseits waren viele von der Überlegenheit der Europäer tief beeindruckt. So gab es Bewegungen, die die eigenen kulturellen Traditionen im Vergleich zu der eindringenden Kultur als minderwertig auffassten und auf die Übernahme des Neuen, des Modernen drängten. In vielen Fällen führte diese zu paradoxen Übertreibungen. Dieser Bewegung entgegengesetzt gab es auch Bestrebungen, die die eigene Kultur zu erhalten suchten und die eindringende Kultur als Bedrohung auffassten und bekämpften. Zwischen diesen beiden Extremen gab es immer auch reformerische, integrative Kräfte, die aus der eindringenden Kultur bestimmte Elemente übernahmen.

Für die große Masse der Bevölkerung war der Aspekt der Bedrohung häufig der dominante: sie wurde durch die eindringende Kultur wirtschaftlich und sozial an den Rand gedrängt und musste dann feststellen, dass auch die tradierten Werte nur noch wenig galten. So ist es leicht verständlich, dass gerade Gesellschaften „im Übergang“ traditionalistische Bewegungen immer wieder eine Massenbasis erreichen konnten. Khomeini konnte im Iran die breite Masse der Bevölkerung hinter sich vereinen, weil unter der Pahlewi-Dynastie der Modernisierungsprozess die breite Masse der Bevölkerung wirtschaftlich, sozial und eben auch kulturell marginalisiert hatte. Khomeini als „Mann des Volkes“ sprach genau diese Defizite an, er sprach die Sprache der Menschen, akzeptierte ihre Werte und versuchte, ihnen eine kulturelle Heimat (zurück)zugeben. Eine solche Sichtweise muss selbstverständlich auch die Politische Ökonomie von Fundamentalismus berücksichtigen; die Frage ob nicht auch traditionelle Eliten durch den Modernisierungsprozess an den Rand gedrängt wurden und nun die breite Masse der Bevölkerung mobilisieren, um an die Macht zurückzugelangen, doch dies wäre lediglich eine weitere Variante der These, dass Modernisierungsprozesse Menschen wirtschaftlich, sozial und eben auch kulturell an den Rand drängen.

Bei M.K. Gandhi verhielt es sich ähnlich. Sein Erfolg im indischen Unabhängigkeitskampf kann einerseits auf die britische Kolonialzeit mit all ihren negativen Auswirkungen auf die breite Masse der Bevölkerung zurückgeführt werden und andererseits auf seine Popularität bei der indischen Bevölkerung, die in ihm einen Mann sah, der ihre Sprache sprach, ihr Leben lebte, der nicht von oben auf sie herab sah, der ihnen auch kulturell Selbstwertgefühl und Verstandesein vermittelte.

Hier sollen keineswegs Khomeini und Gandhi auf eine Stufe gestellt werden. Es soll dargestellt werden, wie ihr Einfluss auf Bevölkerungsmassen im Iran bzw. in Indien sozialpsychologisch erklärt werden kann. Wie konnte Khomeini erreichen, dass hunderttausende seiner Landsleute im Krieg gegen den Irak auf die Minenfelder marschierten oder wie ist zu erklären, dass Gandhi Bevölkerungsmassen zum gewaltfreien Widerstand gegen die britischen Besatzer hat mobilisieren können? Welche Defizite in den jeweiligen Gesellschaften wurden



dabei angesprochen, oder besser noch welche Sehnsüchte der Menschen, welche Visionen wurden vermittelt.

In den vergangenen 30 Jahren ist ein weiterer Aspekt hinzugekommen, der für die Bestimmung von „Entwicklung“ inzwischen zentral geworden ist: die Erhaltung der Umwelt als wichtiges Entwicklungsziel. Verschiedene globale Konferenzen, angefangen in Stockholm in 1982, in Rio de Janeiro zehn Jahre später und abermals zehn Jahre später in 2002 in Johannesburg, rückten die Frage nach dem ökologischen Überleben zumindest in den Mittelpunkt und verbanden diesen Gedanken mit wirtschaftlichen und sozialen Aspekten von Entwicklung. So wurde allmählich der Gedanke von „Nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development*)“ geboren, der heutzutage aus der entwicklungstheoretischen Diskussion nicht mehr wegedacht werden kann.

Negative Erfahrungen der Industrienationen, aber auch die nicht weniger erschreckenden Situation in vielen Entwicklungsländern und enorme Umweltprobleme in Schwellenländern zeigen unmissverständlich, dass Umweltwandel zentrale Aspekte von Entwicklung berührt. Das absehbare Ende nicht erneuerbarer Ressourcen geriet durch die Ölkrisen der 1970er Jahre erstmals in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit und wurde spätestens seither wichtig bei der Formulierung von Entwicklungstheorien und –strategien. In den 1980er Jahren waren es erneuerbarer Ressourcen, die ins Bewusstsein der Öffentlichkeit rückten, die Verschmutzung von Wasser, Böden, und Luft, und die Degradierung von Ökosystemen durch menschliche Eingriffe (Überfischung, Abholzung, Desertifikation, etc.). In den vergangenen zehn Jahren rückte globaler Klimawandel ins Zentrum eines Entwicklungsparadigmas, das stark umweltbetont ist. Spätestens seit den Veröffentlichungen des *Intergovernmental Panels for Climate Change (IPCC)* im Jahre 2007 gilt in der Wissenschaft als herrschende Meinung, dass Klimawandel kein Problem ist, das die Menschheit in Zukunft vor schwere Herausforderungen stellen wird, sondern dass die Menschen des frühen 21. Jahrhunderts sich mitten in diesem Wandel befinden. Selbst eine erfolgreiche Reduzierung in der weltweiten Produktion von Treibhausgasen, würde eine Erwärmung der Erdatmosphäre auf Jahrzehnte hin nicht verhindern können. Wissenschaften setzen sich immer mehr damit auseinander, wie der Wandel des Klimas und seine Folgen gemeistert werden kann; die Frage nach der Verhinderung eines Klimawandels scheint dadurch zweitrangig geworden zu sein.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass „Entwicklung“ die Befriedigung materieller, politischer und sozialer Bedürfnisse, die Achtung kultureller Eigenarten als auch die Bewahrung der natürlichen Umwelt der Menschen zu berücksichtigen hat. Die Art und Weise, wie dies im konkreten Fall geschehen soll, muss von Fall zu Fall immer neu entschieden werden, denn unterschiedliche naturräumliche, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Eigenarten lassen es nicht zu, eine universelle Vorstellung von „Entwicklung“ zu bestimmen.

Das Ziel von „Entwicklung“ in Entwicklungsstrategien

Aus unterschiedlichen Erklärungen von Unterentwicklung und verschiedenen Sichtweise von „Entwicklung“ lassen sich verschiedenartigste Strategien zur Überwindung von Unterentwicklung ableiten. Je nachdem, ob endogene oder exogene Faktoren für Unterentwicklung verantwortlich gemacht wurden, unterschieden sich diese Strategien. Theorien, die Unterentwicklung als Übergangsphase zu „Entwicklung“ verstehen, empfahlen die Nachahmung des Weges der westlichen Industriestaaten. Oftmals steckt dahinter die Vorstellung, dass es verschieden Stadien wirtschaftlicher Entwicklung gibt, die unterschiedliche Staaten

zu verschiedenen Zeiten durchlaufen. So unterteilt z.B. Rostow (1960) den Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung von Gesellschaften in fünf Stadien.

Ausgangspunkt sei die traditionelle Gesellschaft, die durch (Subsistenz)-Landwirtschaft gekennzeichnet ist. Die Landwirtschaft befinde sich auf einem niedrigen Produktivitätsniveau, eingesetzte Technologien seien einfach, feudale Verhältnisse bewirken, dass in Landwirtschaft wenig investiert, sondern aus ihr lediglich abgeschöpft werde. Diese Stufe wird durch die „Übergangsgesellschaft“ abgelöst, dem Aufbau von Nationalstaaten, Aufkommen eines Unternehmertums und dem Ansteigen der Investitionsquote (Rostow 1960: 54). Der eigentliche Durchbruch zum „entwickelten“ Staat wird mit der dritten Stufe erreicht, dem *take-off*. Diese Phase ist durch starkes Ansteigen der Investitionsquote, der Entwicklung eines oder mehrerer führenden Wirtschaftssektoren mit hohen Wachstumsraten, der Schaffung von Absatzmärkten für landwirtschaftliche und gewerbliche Produkte, dem Entstehen eines politischen und institutionellen Rahmens für ein beschleunigtes Wachstum und durch der Erschließung neuer Finanzierungsquellen gekennzeichnet. „Es handelt sich bei dieser Periode um den eigentlichen schmerzlichen Prozess des Übergangs von der Agrar- zur Industriegesellschaft“ (Buss 1985: 64). Historisch handelt es sich dabei um die von Europa ausgehende Industrielle Revolution.

Im vierten Stadium, dem Reifestadium bleiben Investitionsquote unverändert und langfristig hoch, moderne Technik beherrscht die Produktion und ein stetiges Wirtschaftswachstum setzt ein (Bohnet 1982). Wirtschaftlicher Fortschritt, der mit der Industrialisierung eingeleitet wurde, wird nun gesellschaftlich gefestigt, den Staat fällt immer mehr die Rolle zu, die negativen Seiten der frühen Industrialisierung auszubalancieren, soziale Sicherungssysteme helfen den Konflikt zwischen Unternehmern und Arbeiterschaft zu kanalisieren. Mit Erreichen der Wohlstandsgesellschaft beginnt die letzte Stufe, die durch Massenproduktion und -konsum geprägt ist. Die fordistische Gesellschaft beruht auf Abschaffung von Armut für breite Bevölkerungsschichten. Massenarmut und Konsumgesellschaft schließen sich aus, Wirtschaftspolitik wird mehr und mehr wirtschaftliches Wachstum und Umverteilung erreichen. Dies wird durch eine nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik (keyniastische Wirtschaftspolitik) erreicht. In den 1980er Jahren kommt eine solche Sichtweise allerdings sehr stark unter neo-liberalen Druck, und wird in den meisten Entwicklungsgesellschaften des ausgehenden 20. Jahrhunderts aufgegeben.

Ähnlich der Theorie von Rostow gibt es weitere Theorien, die davon ausgehen, dass sich Gesellschaften stufenartig weiterentwickeln. Bereits bei Friedrich List (1789-1846) begegnet uns ein solches Modell und auch Karl Marx (1818-1884) geht von einer zwangsläufigen Abfolge verschiedener historischer Stufen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung aus. Solchen Stufenmodelle werden in aller Regel aus historischen Entwicklungen abgeleitet, um dann als allgemeingültiges Modell für unterschiedlichste Gesellschaften zu gelten. „Entwicklung“ wird nach diesen Modellen dadurch erreicht, dass die Bedingungen, aus denen das Modell historisch abgeleitet wurde, weitgehend nachgeahmt werden. Beim Rostowschen Stufenmodell würde dies bedeuten, dass zunächst der Zustand der Landwirtschaft so zu verändern sei, dass aus ihr Kapitalakkumulation erfolgen kann für Investitionen in der Industrie. Zusätzlich wird auch Kapital von außen notwendig, wenn die „unterentwickelte“ Nation von sich aus nicht genügend Kapital aufbringen kann. Somit erhält Entwicklungshilfe in Form von Kapitalhilfe ihre Legitimation. Ähnliche Argumentationsmuster lassen sich für die technische und personelle Entwicklungszusammenarbeit finden. Die „unterentwickelte“ Nation hat Defizite, ist zu Diesem und Jenem aus eigener Kraft nicht fähig und deshalb bedarf es eines Zutuns von außen.



Theorien und Strategien, die noch stärker volkswirtschaftlich orientiert sind, wurden historisch aus den Erfahrungen der Industrienationen hergeleitet. Bei allen Unterschieden gilt als „Entwicklungsziel“ eine Gesellschaft, die den entwickelten Industrienationen weitgehend identisch ist. So konkurrieren die Theorien des ausgewogenen und unausgewogenen Wachstums (Bohnet 1982) keineswegs im Hinblick auf das zu erreichende Ziel miteinander, sondern lediglich darin, wie dieses Ziel am leichtesten zu erreichen sei. Die Befürworter der Theorie des ausgewogenen Wachstums sehen den Weg zu einer entwickelten Gesellschaft darin, dass in einer Vielzahl wirtschaftlicher Bereiche gleichzeitig investiert wird. Im Idealfall sollen alle Sektoren einer Volkswirtschaft gleichzeitig wachsen, so dass ein Gleichgewicht zwischen Industrie und Landwirtschaft, zwischen Binnen- und Exportproduktion hergestellt wird. Auch andere Bereiche, wie z.B. Transport, Energiesektor, etc. sollen sich parallel zur Industrie entwickeln. Auf der Nachfrageseite soll gleichzeitig sichergestellt werden, dass produzierte Waren, seien es landwirtschaftliche Produkte oder Industriegüter auch auf eine ausreichende Konsumentenschicht treffen. Die Strategie des unausgewogenen Wachstums dagegen geht von der Prämisse aus, dass in einer unterentwickelten Volkswirtschaft Kapital äußerst begrenzt sei, so dass es gar nicht möglich ist, in vielen Bereichen gleichzeitig umfangreich zu investieren. Daneben spielen auch Defizite wie nicht vorhandene Technologien, keine ausgebildete Arbeiterschaft, fehlender Unternehmergeist u.a. ein Hemmnis, das dadurch überwunden werden kann, indem zunächst ein strategischer Bereich der Wirtschaft stark gefördert wird, vom dem dann Ausstrahlungseffekte auf andere Bereiche ausgehen. So geht Hirschmann davon aus, dass die Entwicklung Strategischer Sektoren ein Ungleichgewicht schafft. Dadurch würde eine Entwicklung in Gang gesetzt, weil Engpässe in Zulieferer- und Abnehmerindustrien auftreten, „die die unternehmerische Aufmerksamkeit auf sich lenken und die durch verstärkte Investitionstätigkeit beseitigt werden, meist jedoch sogar zu Überkapazitäten führen. Diese bewirken wiederum Engpässe in anderen Industrien und so fort“ (Bohnet 1982: 303).

Ziel beider Strategien ist ein ähnliches. Vorbild von Entwicklung sind „entwickelte“ Industrienationen. Negative Auswirkungen ihrer eigenen Entwicklung sind für die Strategien ebenso wenig relevant wie ein Zugeständnis eines Entwicklungswegs, der vollkommen anders ist als jener der Industrienationen. Aber auch Theorien, die „Unterentwicklung“ als exogen verursacht begreifen, unterscheiden sich von den bisher angesprochenen Theorien kaum, sobald die Frage nach dem Ziel von „Entwicklung“ gestellt wird. Auch hier gilt es Industrialisierung und Massenkonsumgesellschaft zu erreichen.

Spätestens an dieser Stelle müsste die Auseinandersetzung damit beginnen, wie der Zustand der Industrienationen zu bewerten ist. Wenn oben angedeutet wurde, dass es nicht wünschenswert sein kann, wenn „Entwicklungsländer“ den gleichen Weg beschreiten wie die Industrieländer, dann wäre es jetzt an der Zeit, dies zu argumentativ zu untermauern, was nur stichwortartig geschehen kann. Die Quellen, aus denen eine solche „Zivilisation“-Kritik abgeleitet werden kann, könnten in etwa so aussehen. Historische Quellen, die die Entwicklung der Industrienationen beschreiben und erklären und dabei auch den Grad von direkter und „struktureller“ Gewalt nach außen und innerhalb der Gesellschaften berücksichtigen. Kolonialismus, industrielle Revolution, Nationalismus bis hin zu den furchtbaren Erscheinungen des Nationalsozialismus sind Meilensteine unserer eigenen Entwicklung, vor denen wir nicht die Augen verschließen können. Auschwitz und Hiroshima sind Teil unserer Tradition, auch wenn wir es nicht wahrhaben wollen. Manche mag es stören, wenn diese zwei Orte so eng miteinander verbunden sind. Auschwitz ist ganz sicherlich nicht Hiroshima, doch es gibt Aspekte, die beide Orte verbinden.

Wir müssten auch Quellen bemühen, die den gegenwärtigen Zustand unserer Gesellschaften beschreiben und erklären. Den politischen, technologischen, wirtschaftlichen, sozialen, psychologischen und ökologischen Zustand. Vietnam, Afghanistan, Ost-West-Konflikt, Ausbeutung der Dritten und Vierten Welt, Rüstungswettlauf, Rüstungsexporte, etc. könnten Anhaltspunkte für den politischen Zustand der „entwickelten“ Welt sein. Tschernobyl, Sandoz, die Atomkatastrophe nach dem Tsunami in Japan, die jährlichen Zahlen der Verkehrstoten, Gentechnologie, etc. können als Indiz für unseren technologischen Entwicklungsstand gelten; Arbeitslosigkeit, EU-Überproduktion, etc. für unseren wirtschaftlichen Entwicklungsstand; Statistiken über Drogenmissbrauch, Selbstmordraten, Kindesmisshandlungen, Vergewaltigungen könnten Indikatoren des psychologischen Zustandes unserer Gesellschaften sein, Luftverschmutzung, Gewässerverunreinigung, Lärmbelastung, etc. würden sich als Indikator für den ökologischen Zustand der „entwickelten“ Staaten eignen. Die hier aufgeführten Aspekte sind willkürlich ausgewählt und durch viele weitere ergänzbar. Nimmt man den Grad von direkter und „struktureller“ Gewalt als Maßstab von Entwicklung wird deutlich, dass zumindest ein Teil dessen, was wir heute stolz „entwickelte“ Nation nennen, nur entstehen konnte, weil ein gehöriges Maß an Gewalt zur Errichtung angewandt wurde und auch heute noch zur dessen Aufrechterhaltung. Gewalt gegen andere Staaten, Gewalt im Inneren, Gewalt gegen die Umwelt. Ohne die Ausbeutung der Kolonien, ohne Sklaverei in den Kolonien hätte die industrielle Revolution wohl so nicht stattgefunden. Ohne die Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg hätte es kein „Wirtschaftswunder“ in den 50er Jahren gegeben. Ohne die Ausbeutung der Dritten und Vierten Welt wäre der Lebensstandard, den wir heute genießen, eine Utopie. Ohne die Bereitschaft, unsere Umwelt unwiederbringlich zu zerstören, sähe unsere Gesellschaft anders aus. Ohne die Produktion von Rüstungsgütern und ihren Export, wäre es um unser Bruttosozialprodukt weniger gut bestellt, ebenso wenn man die Kosten berücksichtigt, die aufgebracht werden, um die Auswüchse unserer Zivilisation abzumildern. „Insgesamt verstärkt sich der Verdacht, dass der Industrialismus, von dem eine Höherentwicklung der Menschheit erwartet wurde, von Grund auf ein Ausbeutungssystem ist, das nur existenzfähig ist, solange die Natur, andere Länder, die Menschen ausgebeutet werden können“ (Ullrich 1984: 58f.). Wachstum bedeutet in vielen Fällen Zerstörung und der Grad der Zerstörung wächst mit dem Grad des Wachstums. Oder um es mit den Worten von Aime Césaire auszudrücken: „Eine Zivilisation, die sich als unfähig erweist, die Probleme zu lösen, die ihr Funktionieren hervorruft, ist eine dekadente Zivilisation“ (Césaire 1968: 3).

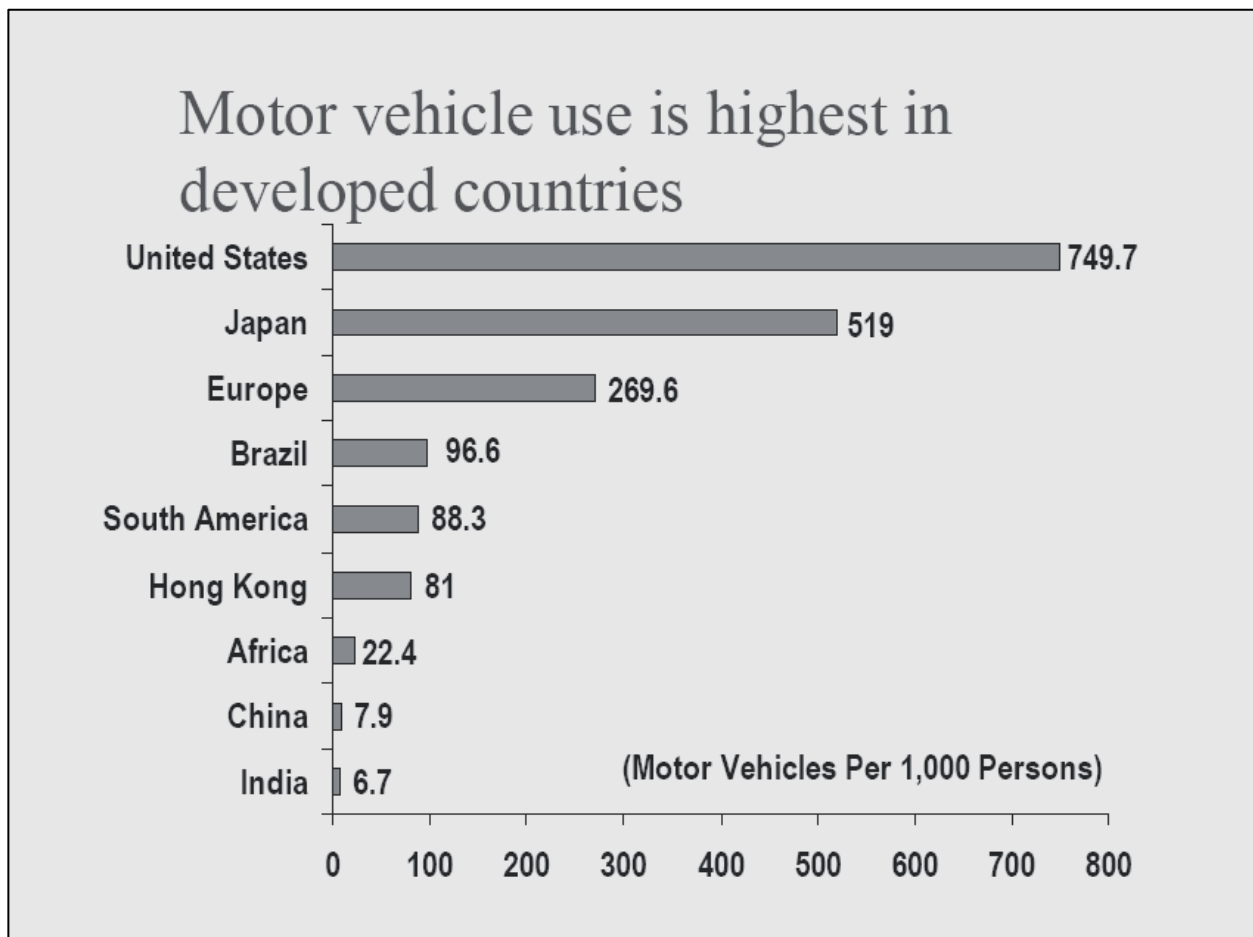
Diese provokativen Thesen können hier nicht weiter vertieft werden; seit Ullrich (1984) und Césaire (1968) die Thesen formulierten hat sich an ihrer Aussagekraft wenig geändert. In der Welt des 21. Jahrhunderts scheinen die Widersprüche noch gravierender zu sein. Die globale Ernährungslage ist zu Beginn der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts besorgniserregend. „Inzwischen hungert mehr als eine Milliarde Menschen weltweit. Und das, obwohl Landwirte 2008 Rekordernoten eingefahren haben. Die Verteilung von Nahrungsmitteln und Ackerland ist das Problem, nicht die Menge an sich“ (Rittel 2009). Die Tatsache, dass wir uns inmitten eines Globalen Klimawandels befinden, der auch erhebliche Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in vielen Ländern hat, wird die Zukunft nicht einfacher werden lassen. Verteilungskonflikte zeichnen sich schon heute in vielfältiger Weise ab.

Zivilisationskritik und Zukunftskepsis bedeuten aber auch, dass es immer schwieriger ist den „unterentwickelten“ Ländern einen Entwicklungsweg zu empfehlen. Ein Weg wie ihn die heutigen Industriestaaten gegangen sind ist aus vielerlei Gründen weder möglich noch wünschenswert. Diese Länder haben andere Rahmenbedingungen als die Industriestaaten zum Zeitpunkt ihrer Entstehung. Doch selbst wenn die historische Situation eine ähnliche wäre,



niemand sollte ihnen empfehlen, den Weg zu gehen, den die Industrienationen genommen haben: dies würde bedeuten, ihnen die Methoden direkter und struktureller Gewalt anzupfehlen, die Industrienationen angewandt haben, um zu dem zu werden, was sie heute sind. M.K. Gandhi, dessen Überlegungen zu Entwicklung später dargestellt werden, hat dies 1936 wie folgt beschrieben: „Sehen Sie nicht, dass wir, wenn Indien industrialisiert wird, einen Schah Nadir brauchen werden, um andere Welten zum Ausbeuten zu finden, dass wir in Konkurrenz zur Flotten und militärischen Macht Großbritanniens und Japans und Amerikas oder Russlands und Italiens treten müssen. Mir wird schwindlig im Kopf, wenn ich an diese Rivalitäten denke“ (Gandhi, zit. nach: Galtung 1987: 206). Gandhi spricht dabei an, dass Entwicklung und Ausbeutung häufig zwei Seiten derselben Münze waren. Gandhi lieferte 1928 bereits Einblicke in die ökologische Gefährdung einer Expansion von Wohlstand und Luxus: „Möge Gott behüten, dass sich Indien je nach westlichem Vorbild industrialisiert. Der ökonomische Imperialismus eines einzigen kleinen Insel-Königreichs [England] hält heute die ganze Welt in Ketten. Falls eine ganze Nation von dreihundert Millionen [Indiens damalige Bevölkerung] den gleichen Weg einschlagen sollte, würde sie die Welt wie Heuschrecken kahl fressen.“ (zitiert nach: van Dillen und Weber 1995b).

Abb. 2: Kraftfahrzeugbestand in verschiedenen Gesellschaften



Quelle: <http://www.wri.org/wri/powerpoints/trends/sld027.htm>

Wenn wir den Menschen in Indien und China einen Wohlstand „erlauben“, der es ihnen ermöglicht einen ähnlichen Anteil an Kraftfahrzeugen zu besitzen (und zu betreiben) wie in den USA, würden über 800 Millionen zusätzliche Fahrzeuge in Indien und mehr als 900 Millionen zusätzliche in China betrieben. Es ist dahingestellt, ob dies möglich ist; die ethische Frage ist, ob es wünschenswert ist, ob wir das wollen können. Heute gibt es etwa

900 Millionen Kraftfahrzeuge weltweit. Wer behauptet, dass 750 Kraftfahrzeuge pro 1.000 Einwohner sinnvoll sind, kann nichts gegen eine Verdopplung haben, die eintreten würde, wenn alle Menschen in Indien und China einen Lebensstandard erreichen, der unserem vergleichbar ist. Es geht aber nicht nur um Autos, es geht um Kühlschränke, Waschmaschinen, Staubsauger, Kaffeemaschinen, Fernseher, DVD-Spieler, Computer, Walkmans, *i-pods* und so vieles mehr, das uns lieb und teuer geworden ist. Es geht auch nicht um Indien oder China, Brasilien, Indonesien und andere Entwicklungsländer haben ebenfalls einen riesigen Aufholbedarf, wenn es um Konsumgüter geht. Kaum auszudenken, wie die zusätzliche Luftverschmutzung in all diesen Ländern wäre, der zusätzliche Verbrauch an Energie und anderen Ressourcen. Kaum vorstellbar was dies für das globale Klima bedeuten würden. Können wir das allen Ernstes wollen? Wohl nicht. Können wir den Menschen in Indien und China (und anderswo) den Wunsch auf ein eigenes Auto, Kühlschrank, Waschmaschine und Staubsauger verwehren? Wohl nicht, wie denn schon und weshalb denn auch?. Können wir den Menschen in den USA sagen, dass ihr Standard viel zu hoch sei und sie sich nun bescheiden müssten? Wohl auch nicht.

Viele mögen jetzt stutzig werden, und zwar zu Recht. Das Betonen globaler Umweltprobleme und der Verweis darauf, dass es unmöglich sei, dass Entwicklungsländer so werden wie wir macht zwar durchaus Sinn. Es hört sich dennoch aber auch so an, als ob die Lage der Umwelt als Argument missbraucht wird, den Entwicklungsländern ein Recht auf Entwicklung abzustreiten. Das Dilemma ist offensichtlich, und es wird gerade von Menschen in Entwicklungsländern thematisiert, die Potentiale sehen, dass ihre Heimat gute Chancen hat so wie die Industrienationen zu werden. Heute wollen dies viele bei uns nicht mehr. Dabei war es häufig die ideologische Begründung von Kolonialismus die unzivilisierten Barbaren zu zivilisieren, sie so zu machen wie wir. Auch der Modernisierungsgedanke ist nicht viel anderes als der Wunsch, den Entwicklungsländern zu zeigen, wo's lang geht, damit sie so werden können wie wir. Wie gesagt, heute wollen viele in den Industrienationen das gar nicht mehr weil es unseren Planeten noch weiter über seine bereits erreichten ökologischen Grenzen hinaus zwingen würde. Ein Ausweg aus dem Dilemma wäre den eigenen Entwicklungserfolg in Frage zu stellen, zu leugnen, dass die Industrienationen ein gesellschaftliches Stadium erreicht haben, das anstrebenswert sei, und das zurückgenommen werden müsste. Eine solche Zivilisationskritik ist tatsächlich möglich und auch notwendig, leidet aber daran, dass es schwierig ist Alternativen dazu anzubieten, die grundsätzlich andere Entwicklungswerte aufzeigen und die eine Chance haben zum Paradigma wirtschaftlichen und politischen Handelns zu werden. Menschen Werte aufzuzwingen, die ihnen fremd sind, die sie nicht wollen, und von denen sie nicht überzeugt sind, dass ihre Durchsetzung notwendig ist, ist lediglich in einer Entwicklungsdiktatur möglich. Eine Diktatur, die sich auf eine arrogante Wissenschaft stützt, die sich anmaßt sich über Wünsche, Bedürfnissen und Träume von Menschen hinweg setzen zu können mit der Begründung es besser zu wissen und nur Schaden abwenden zu wollen. Oder andere Entwicklungswerte können dann „hoffähig“ werden, wenn die Menschen einsehen, was auf dem Spiel steht, wenn sie erkennen, dass der eingeschlagene Weg immer tieferen in einen immer dunkleren Wald führt, in dem allerlei Gefahren lauern. Offensichtlich merken wir erst was auf dem Spiel steht, wenn es auf dem Spiel steht und dann kann es sein, dass das Wasser schon höher als der sprichwörtliche Hals steht. Kassandrarufe scheinen wichtig zu sein. Die Rufenden sollten sich aber immer bewusst sein, was auch für die Menschen auf dem Spiel steht, die ihnen Glauben schenken. Hier steht die Verantwortung von Wissenschaft auf dem Prüfstein, in einer Zeit, in



der z.B. riesige Summen an Forschungsgelder zur Verfügung gestellt werden, um den globalen Klimawandel zu erforschen.

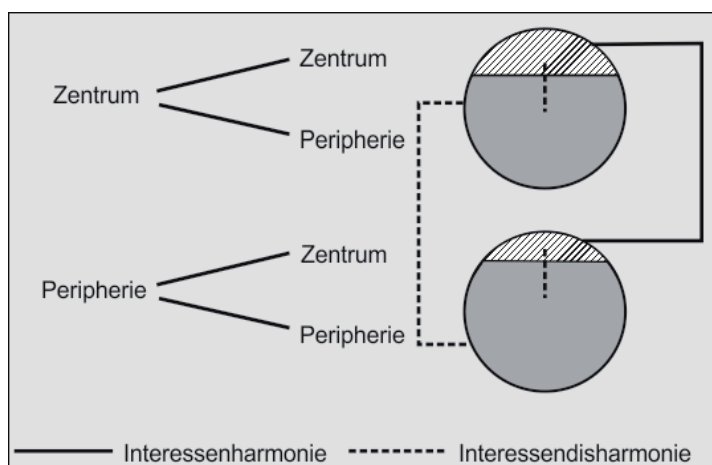
Wirtschaftliche Entwicklung scheint zwangsläufig mit Gewalt verbunden zu sein: direkte Gewalt gegen andere Länder, Menschen, strukturelle Gewalt, und Gewalt gegen die Natur. In vielen Ländern der Dritten Welt scheint ein „Gewaltnachahmungsprozess“ bereits eingesetzt hat. Gerade in den so genannten Schwellenländern sind die Ähnlichkeiten zu den Industrienationen unübersehbar, die Auswirkungen auf die Umwelt sind vielfach bereits viel gravierender als wir es von den schlimmsten Zeiten in Industrienationen her kennen. Die soziale Frage hat Qualitäten von Hunger, Armut, und Verzweiflung erreicht wie sie auch in den Dimensionen in den traditionellen Industriestaaten nie bestanden haben und auch historisch bis auf Extremsituationen wie z.B. Kriege und deren Auswirkungen weitgehend unbekannt sind. Welchen Weg sollen aber die Staaten der Dritten und Vierten Welt einschlagen, wenn nicht jenen, den die Industriestaaten ihnen vorgegangen sind? Galtungs Überlegungen zur *Self-Reliance* könnten dazu wertvolle Diskussionspunkte liefern, und auch wenn seine Überlegungen fast 40 Jahre alt sind, scheinen sie heute, im Zeitalter einer fortschreitenden Globalisierung, aktueller denn je zu sein.



Johan Galtungs Struktureller Imperialismus und Strukturelle Gewalt

Zeitgleich zu den Theorien der abhängigen Entwicklung legte Johan Galtung einen ähnlichen Ansatz mit seiner „Theorie des strukturellen Imperialismus“ vor. Er versteht dabei Imperialismus weniger als historische Epoche, sondern als Struktur, die auch noch zwischen den inzwischen entkolonisierten Nationen der Dritten Welt und den Industrienationen wirksam ist. Galtung definiert Imperialismus als „[...] eine Möglichkeit der Machtausübung der Nation im Zentrum über die Nation an der Peripherie, und zwar so, dass ein Verhältnis der Interessensdisharmonie zwischen ihnen zustanden kommt“ (Galtung 1972: 35). Wichtig dabei ist, dass das Zentrum diese Macht nur deshalb ausüben kann, weil es in der Peripherie „Brückenköpfe“ errichtet hat, die zum beiderseitigen Nutzen an der Art der Machtausübung beteiligt sind. Das Verhältnis der Disharmonie zwischen Zentrum und Peripherie ist ein Gewaltverhältnis, wobei Galtung von einem sehr umfassenden Gewaltbegriff ausgeht (s.u.).

Abb. 3: Die Struktur des Imperialismus



Quelle: Galtung 1972: 36

Diese Gewalt wird vom Zentrum auf die Peripherie ausgeübt, wobei nach Galtung Zentren die Industriestaaten sind und Peripherie die Entwicklungsländer; gleichzeitig gibt es auch eine Peripherie im Zentrum und ein Zentrum in der Peripherie. So sind die Begriffe Zentrum und Peripherie zunächst räumliche Kategorien, die sich aber in Form von soziologischer, wirtschaftlicher, technologischer und kultureller Kategorien umschreiben lassen.

Die Konflikte bestehen in unterschiedlichen Interessen zwischen Zentrum und Peripherie, wobei Galtung zwischen dem Zentrum des Zentrums und dem Zentrum der Peripherie von Interessenharmonie ausgeht, während er zwischen Peripherie des Zentrums und Peripherie der Peripherie Interessendisharmonie erkennt. Wichtig ist, dass „struktureller Imperialismus“ nicht nur Ausdruck internationaler Beziehungen zwischen Zentral- und Peripherienation, sondern eine Kombination inner- und internationaler Beziehungen ist (Galtung 1972: 38). Das Zentrum der Peripherie nimmt eine Brückenkopffunktion für das Zentrum des Zentrums wahr. Während der Kolonialzeit bestand dieser Brückenkopf aus Firmen, Handelsniederlassungen, Kolonialverwaltungen und –armeen, etc.. Heute sind es nationale Eliten und die Tochterfirmen transnationaler Banken und Konzernen. Über diese Brückenköpfe sind Zentrum des Zentrums und Zentrum der Peripherie miteinander verbunden. Im Inneren der beiden Nationen besteht Disharmonie der Interessen. „In beiden gibt es eine Kluft [...] Die Kluft wird nicht kleiner, sondern ist bestenfalls konstant. Aber der Grundgedanken, eine für die Entwicklung der gesamten Theorie absolut grundlegende Idee ist, dass es in der Peripherienation mehr Disharmonie gibt als in der Zentralnation“ (Galtung 1972: 37).

Die Beziehung zwischen Zentralnation und Peripherienation ist die der Ausbeutung der Peripherie durch das Zentrum. Galtung unterscheidet drei Typen der Ausbeutung: Der erste ist der der Plünderung, d.h. die Zentralnation zieht Werte aus der Peripherie ab, ohne eine Gegenleistung dafür zu erbringen. Beim zweiten Typus erbringt die Zentralnation eine solche Gegen-



leistung, wobei jedoch über Mechanismen des ungleichen Tausches die Zentralnation mehr profitiert als die Peripherienation. Beim dritten Typus der Ausbeutung wird nach deren Auswirkungen im Inneren der Nationen gefragt. „Hat die Interaktion Auswirkungen im Inneren der Akteure, die als solche bereichernd oder verarmend sind, oder führt sie einfach zu einem Stillstand?“ (Galtung 1972: 43).

Nach Galtung gibt es fünf Typen von Imperialismus: den ökonomischen, den politischen, den militärischen, den kulturellen und den Kommunikationsimperialismus. In allen Ausprägungen des Imperialismus spiegelt sich die Abhängigkeit der Peripherie vom Zentrum. Diese Abhängigkeit wird historisch betrachtet vom Zentrum nicht immer mit den gleichen Methoden aufrechterhalten, sondern geschieht in verschiedenen Phasen des Imperialismus. Die erste ist die des Kolonialismus, während der die Kontrolle des Zentrums über die Peripherie fest verankert war. „Dann kam die Entkolonialisierung, teils aufgrund der Schwächung des Zentrums im Zentrum, teils aufgrund des Erstarkens des Zentrums in der Peripherie, das wohl nicht in Frage stellen wollte, was das zZ (Zentrum im Zentrum) tat, sondern selbst so handeln wollte“ (Galtung 1972: 63). In dieser Phase wurde der Imperialismus von internationalen Organisationen aufrechterhalten; im wirtschaftlichen Bereich durch transnationale Unternehmen und Kapitalgesellschaften, im politischen Bereich durch internationale staatliche Organisationen und im militärischen durch Militärbündnisse bzw. -pakte. In der dritten Phase übernehmen nationale Gesellschaften und Parteien, die von Agenten des Zentrums eingerichtet wurden, die Funktion des Brückenkopfes der Zentralnation in der Peripherienation. „In den Peripherienationen sind Eliten entstanden, die sehr eng mit den Eliten der Zentralnation verbunden sind und gut harmonisieren. Die gesamte Struktur ist extrem asymmetrisch, und das, was wir als die Mechanismen und Typen des Imperialismus identifiziert haben, ist nun klar erkennbar“ (Galtung 1972: 69). In allen Phasen wird Imperialismus durch Gewalt aufrechterhalten. „Nur der nicht perfekte Imperialismus benötigt Waffen: der professionelle Imperialismus stützt sich eher auf strukturelle als auf direkte Gewalt“ (Galtung 1972: 55).

Strukturelle Gewalt

Galtung hat in mehreren seiner Werke den Begriff der Gewalt definiert (Galtung 1969, 1990, 1996). Seine Terminologie beinhaltet direkte Gewalt (*direct violence*), strukturelle Gewalt (*structural violence*) und kulturelle Gewalt (*cultural violence*). Auf einen Nenner gebracht besteht direkte Gewalt darin, dass anderen willentlich Schaden zugefügt wird. Strukturelle Gewalt geht von sozio-politischen Strukturen und Entscheidungen aus, die Menschen von Grundbedürfnissen ausschließen und sie dadurch daran hindern ihre vollen Potentiale im Leben ausschöpfen zu können. Kulturelle Gewalt ist die kulturelle Akzeptanz direkter und struktureller Gewalt (Galtung 2003, Fischer 2007, Johansen 2007).

Nach Galtung liegt Gewalt dann vor, „[...] wenn Menschen so beeinflusst werden, dass ihre aktuelle somatische und geistige Verwirklichung geringer ist, als ihre potentielle Verwirklichung“ (Galtung 1975: 9). Im Gegensatz zur personellen Gewalt ist die „strukturelle“ die Gewalt eines sozialen Systems mit ungleicher Machtverteilung und äußert sich u.a. in der Unzugänglichkeit von Nahrungsmitteln, Bildung, medizinischer Versorgung, Ämtern, Arbeitsplätzen etc. für bestimmte Teile der Gesellschaft sowie in materiellen und psychologischen Zwängen. Diese verschiedenen Gewaltformen verhindern und beeinträchtigen gleichermaßen die psychische und physische Selbstverwirklichung von Menschen (Fischer 2007). Strukturelle Gewalt kann dabei ganz ähnliche Folgen haben wie personale. „In bildhafter Weise hat Heinrich Zille diese Tatsache einmal mit der Bemerkung ausgedrückt, man könne einen Men-

schen mit einer Wohnung genauso erschlagen wie mit einer Axt" (Labus 1976: 10) oder wie es Bucher (2005) ausdrückt: „*Structural violence is a mostly invisible form of violence, embedded in social structures, thus it appears to be normal and is often hardly noticed. However, like direct violence, structural violence produces suffering and death*” (Bucher 2005: 9).

Personale und strukturelle Gewalt können voneinander unterschieden werden, doch auch für strukturelle Gewalt gibt es Akteure, die verantwortlich sind. Im häufigsten Fall werden personale und strukturelle Gewalt gegenseitig gefördert, etwa in dem Sinne, dass Gruppen oftmals bereit sind, sowohl durch personale Gewalt ihre Macht zu behaupten und gleichzeitig auch Strukturen zu schaffen, die zur Aufrechterhaltung ihrer Macht dienlich sind (Imbusch 2005). Das Vorhandensein von Gewalt (struktureller und personaler) ist nicht einfach auf eine unabänderliche Eigenschaft der Menschen zu reduzieren; man muss sie vielmehr in historisch entstandenen Gesellschaftssystemen suchen. Sind die Eigentumsverhältnisse so gestaltet, dass sich das Eigentum an Produktionsmitteln in den Händen einer kleinen gesellschaftlichen Gruppe befindet; sind die Besitzlosen notwendigerweise von den Besitzenden existenziell abhängig.

Galtung empfiehlt, sich Gewalt als einen Einfluss vorzustellen: ein vollständiges Einflussverhältnis hat drei Voraussetzungen: etwas, das beeinflusst, etwas, das beeinflusst wird, und eine praktische Methode der Einflussnahme. Versteht man unter Gewalt all jene Prozesse und Verhältnisse, die einzelne Menschen, Gruppen oder auch ganze Völker daran hindern, ihr Leben, gemessen an den objektiven Möglichkeiten, optimal zu verwirklichen, kann man bei Abhängigkeitsstrukturen, wie sie vom Imperialismus geschaffen werden, von struktureller Gewalt sprechen.

20 Jahre nachdem Galtung den Begriff der Strukturellen Gewalt eingeführt hatte, fügte er den Begriff der kulturellen Gewalt hinzu. Unter kultureller Gewalt versteht er all jene Bereiche einer Kultur, die z.B. durch Religion und Ideologie, Sprache und Kunst, und Wissenschaft, direkte und strukturelle Gewalt rechtfertigen oder legitimieren. Mit dem Begriff der kulturellen Gewalt schuf Galtung damit eine Brücke zwischen direkter und struktureller Gewalt. „*Cultural violence makes direct and structural violence look, even feel, right – or at least not wrong* (Galtung 1990: 291).

Self-Reliance - Eine alternative Entwicklungsstrategie

Mit seinen Überlegungen zur *Self-Reliance* führt Galtung seine Theorie vom „Strukturellen Imperialismus“ weiter und versucht, ein Konzept zur Diskussion zu stellen, wie Strukturen der Abhängigkeit überwunden werden können. In den 1970er Jahre wurde viel diskutiert wie abhängige Entwicklung überwunden werden könne. Die Einbindung in das kapitalistische Welt-system wurde als entscheidender Grund für die Entstehung für Unterentwicklung angesehen, und ein Weg aus Abhängigkeit in der Stärkung eigener wirtschaftlicher, politischer und sozialer Ressourcen angesehen. Es wurde vorgeschlagen, dass Entwicklungsländer diesen Weg kollektiv gehen und sich vom Weltmarkt abkoppeln sollten. Das Konzept von der kollektiven *Self-Reliance*, der verstärkten Süd-Süd-Zusammenarbeit wurde erstmals 1970 auf der Konferenz der Blockfreien in Lusaka auf die Tagesordnung gesetzt. Kollektive *Self-Reliance* sollte sich auf die Bereiche Handel, Transportwesen, industrielle Kooperation, Finanzen und Währung, Kontrolle von Direktinvestitionen durch Angleichung einschlägiger Gesetze sowie Wissenschaft und Technologie beziehen (Mathies 1982).

Importsubstitution wurde zum entwicklungspolitischen Credo der größeren Entwicklungsökonomien, solche, die genug Ressourcen und Marktpotential hatten, um interne wirtschaft-



liche Diversifizierung anzustreben (Babatunde und Egwaikhide, 2010, Chant und McIlwaine 2009, Cravey 2006, Cypher und Dietz 1997, Ricardo et al. 2010). Nach Galtung ist *Self-Reliance* jedoch „nicht nur eine abstrakte Anleitung, ein Weg, um die Wirtschaft mit Schwerpunkt auf Nutzung der lokalen Ressourcen zu organisieren, sondern ein entschlossener Kampf gegen jedwelche Form von Zentrum-Peripherie-Formation, mit dem Ziel, eine Welt aufzubauen, in der jeder Teil ein Zentrum ist“ (Galtung 1983: 48).

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind es nur wenige, die von *Self-Reliance* zu sprechen wagen, vor allem nicht wenn es um wirtschaftliche Philosophie von Staaten geht (z.B. Dunkley 2004). Vereinzelt liest man von sektoraler *Self Reliance* (z.B. bei Ernährungssicherung, Chand 2007, Gayi 2007, Sharma 2007, Shaw 2007, Thompson et al. 2007) oder lokaler oder gruppenspezifischer *Self Reliance* (z.B. im Zusammenhang mit der Diskussion um *Resilience* von Dorfgemeinschaften, verwundbarer Gruppen oder Haushalte (Ben-Meir 2009, Maiava und King 2007, O’Riordan 2005). Der Begriff der *Self Reliance* hat auch in Diskurse Einzug gefunden, die sich für größere Partizipation von betroffenen Menschen im Entwicklungsprozess aussprechen (Crocker 2008, Goulet 2006, Korten 2006, Laderchi 2006, Plumwood 2002, van Heck 2003).

Auf der Makroebene bestimmen Liberalisierung, Globalisierung und neo-liberale Paradigmen die Rhetorik, auch wenn die Realität noch immer ein gehöriges Maß an Protektionismus kennt, vor allem in den sogenannten entwickelten Industrienationen.

Galtungs Überlegungen versuchen alle wesentlichen Grundbedingungen für Entwicklung, wie sie oben aufgestellt wurden, bei der Formulierung von Strategie zu berücksichtigen, d.h. zu versuchen, die Befriedigung materieller, politischer, sozialer und psychischer Bedürfnisse, die Achtung kultureller Eigenarten sowie die Bewahrung der natürlichen Umwelt der Menschen zu erreichen (für eine zeitgemäße Interpretation siehe: Phongpaichit 2005). Die Art und Weise, dies zu erreichen, soll eine friedliche sein, d.h. direkte und strukturelle Gewalt sollen weitgehend reduziert werden (Galtung 2007). „Dabei setzt der Widerstand gegen die normative/ ideologische Gewalt, die einem gewissen Selbstbewusstsein des Zentrums entspringt, Selbstachtung voraus, d.h. den Glauben an die eigenen Werte, die eigene Kultur und Zivilisation, Vertrauen in die Tradition und die Fähigkeit, eine neue Kultur zu schaffen“ (Galtung 1983: 49).

Zwei Punkte sind bei Galtungs Überlegungen besonders wichtig. Erstens bezieht sich *Self-Reliance* auf den Bereich der politischen Psychologie und nicht vordergründig den ökonomischen Bereich. Zweitens sind die Überlegungen nicht darauf ausgerichtet, einen weiteren Ansatz zu liefern, um die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie in Richtung westlicher Zivilisation zu überbrücken (Galtung 1976). Galtung spricht sich zwar für einen radikalen Bruch mit den alten Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie aus, die auf Abhängigkeit und Gewalt basieren, aber nicht in dem Sinne wie sie von Befürwortern von „Autozentrierter Entwicklung“ (z.B. Frank 1978 und Amin 1974) vorgeschlagen wurden. „Nicht die Vermeidung von Interaktion, sondern Interaktion gemäß den Kriterien von *Self-Reliance*, auch der *Self-Reliance* anderer, ist das Ziel, damit jede neue Zentrum-Peripherie-Bildung von vornherein unterbunden wird“ (Galtung 1983: 50, siehe auch Watts (2005: 56).

Für die Verwirklichung von *Self-Reliance* sind zwei Grundprinzipien notwendig: das Prinzip der Partizipation und das Prinzip der Solidarität. Partizipation setzt die Schaffung von dezentralen Strukturen voraus, die überschaubar sind und an denen sich jedes Mitglied einer Gesellschaft beteiligen kann. „Daher plädieren wir für solche Produktionsformen, die eine lokale Initiative von 'unten' -eben von der Graswurzel-Ebene zulassen sowie für Innovationen,

die lokale Bedingungen, eigene Geschmacksrichtungen und die lokale Kultur ausreichend berücksichtigen” (Galtung 1983: 52).

Self-Reliance kann nur 'von unten' entstehen basierend auf Gesellschaftsstrukturen, in denen ein großer Teil gesellschaftlicher Bedürfnisse auf der Ebene befriedigt werden, auf der sie auftreten (Alger 2007). Konsum- und Produktionsort sollen nach Möglichkeit identisch sein. Lokale Bedürfnisse sollen lokal befriedigt werden, regionale regional und nationale Bedürfnisse auf nationaler Ebene. Nur wenn dies nicht möglich ist, sollen Partner gesucht werden, um mit ihnen in Austausch zu treten. Dabei nimmt das Prinzip der Solidarität einen großen Stellenwert ein. Die Partner sollen einen ähnlichen Entwicklungsstand haben und sich auf der geringstmöglichen räumlichen Stufe befinden. Ein Dorf wird demnach erst versuchen, mit einem anderen Dorf eines Distriktes in Austausch zu treten, erst danach Partner auf nationaler Ebene suchen und erst an letzter Stelle würde ein internationaler Austausch stattfinden. „Es geht nicht darum, den Handel völlig zu unterbinden, sondern neue Wege und Formen zu finden, indem wir der Zusammenarbeit unter Gleichen den Vorrang geben” (Galtung 1983: 54).

Self-Reliance als „Vertrauen in die eigene Kraft” verstanden führt zu einer großen Anzahl von Ergebnissen, die Galtung in 13 Hypothesen zusammenfasst (Galtung 1983: 56-64).

1. Durch *Self-Reliance* wird die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bedürftigsten erste Priorität eingeräumt. Der Zwang, für einen äußeren Markt zu produzieren entfällt, wobei jedoch zur Voraussetzung gemacht wird, dass die Massen selbst die Produktion kontrollieren.
2. Aus 1 folgt, dass *Self-Reliance* Massen-Partizipation garantiert, indem die Gesellschaft nicht von anonymen Kräften kontrolliert wird, sondern lokal, wobei ein hoher Grad an Kontrolle der lokalen Ökonomie durch das Volk anzustreben ist.
3. Durch *Self-Reliance* werden lokale Ressourcen besser genutzt, indem zunächst versucht wird, die lokalen Bedürfnisse aus den lokalen Gegebenheiten zu decken und erst danach ein Austausch mit überlokalen Einheiten gesucht wird.
4. Durch *Self-Reliance* wird Kreativität stimuliert, indem angestrebt wird, dass Innovationen aus dem lokalen Wissen heraus entstehen. Gleichzeitig wird dadurch die Abhängigkeit von fremden Innovationszentren abgebaut.
5. Durch *Self-Reliance* wird eine größere Anpassung an lokale Bedingungen erreicht, indem Technologien und Verhaltensmuster mit den lokalen Strukturen, Verhältnissen und Kulturen vereinbar sind.
6. Durch *Self-Reliance* wird eine vielfältigere Entwicklung möglich, indem die Verschiedenartigkeit lokaler Bedingungen anerkannt wird. „*Self-Reliance ist unvereinbar mit der Nachahmung von Modell-Ländern und steht auch im Gegensatz zur Subversion lokaler Kultur durch die Kultur und Struktur, die im Allgemeinen immer den Import fremder Technologien und anderer materieller Errungenschaften begleiten* (Galtung 1983: 58).
7. Durch *Self-Reliance* wird Entfremdung verringert.
8. Durch *Self-Reliance* wird das ökologische Gleichgewicht leichter herstellbar, indem die Produktion weitgehend auf vorhandene Grundstoffe zurückgreift und diese zu einem großen Teil in ökologische Kreisläufe zurückgeführt werden. Hinzu kommt, dass Umweltverschmutzungen auf Grund von Transporten stark reduziert werden und dass der ökonomische Zwang zur Überproduktion dadurch verringert wird, indem nur noch so viel produziert wird, wie auch lokal konsumiert wird.
9. Durch *Self-Reliance* werden wichtige positive Erfahrungen an gleichrangige Nachbarn weitergegeben, wodurch Fehler, die bei Forschungsarbeiten gemacht werden, leichter nach-



vollziehbar und damit auch leichter vermeidbar werden, als wenn der Wissenstransfer von einem hoch stehenden Zentrum zu einer niedrig rangigen Peripherie stattfindet.

10. Durch *Self-Reliance* bekommt die Solidarität mit den anderen ein solideres Fundament, indem die Beziehungen zwischen den einzelnen Gliedern des Austausches nicht mehr ein Abhängigkeitsverhältnis, sondern ein Verhältnis zum gegenseitigen Nutzen ist.
11. Durch *Self-Reliance* wächst die Fähigkeit zum Widerstand gegen eine durch Handelsabhängigkeit bedingte Manipulation, indem diese Abhängigkeit dadurch abgebaut wird, dass ein Großteil des lokalen Bedarfes lokal produziert wird.
12. Durch *Self-Reliance* wird die Verteidigungsbereitschaft eines Landes erhöht, indem räumliche Abhängigkeiten innerhalb dieses Landes weit möglichst abgebaut werden, so dass viele kleinere Einheiten autonom funktionieren können
13. Durch *Self-Reliance* als theoretischem Ansatz wird die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie verringert, indem die Peripherie vom Zentrum unabhängiger wird und gleichzeitig das Zentrum die Ausbeutung der Peripherie nicht in alter Art und Weise fortführen können.

„Aber *Self-Reliance* im Zentrum, besonders wenn sie auf lokaler Ebene praktiziert wird, gibt auch dem überentwickelten kapitalistischen Westen eine Gelegenheit, vieles, was in früheren Zeiten verloren ging, wieder zurück zugewinnen: den Sinn zur Bewältigung des lokalen Schicksals, die Mobilisierung lokaler Kreativität, weniger Abhängigkeit von Spezialisten, allgemein weniger Klientel-Beziehungen, neue Technologien (vermittelnde, sanfte, angepasste, humane) mit kleineren Wirtschaftskreisläufen, die stärker auf ökologische Zyklen mittlerer Reichweite ausgerichtet sind, Massenpartizipation und Gesellschaften, die weniger verwundbar gegen Militärische Angriffe sind“ (Galtung 1983: 63). Hier gibt Galtung wichtige Ratschläge, die auch für das 21. Jahrhundert Gültigkeit haben, um wirtschaftliche, soziale und ökologische Herausforderungen meistern zu können.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die praktischen Erfahrungen mit Konzepten von *Self-Reliance* bislang die Ausnahme bilden und dass das Konzept, auch wenn es in manchen akademischen Kreise in den 1980er Jahren sehr wohlwollend aufgenommen worden war, inzwischen selbst dort weitgehend verschwunden ist. Von der praktischen Anwendung ist heute noch weniger übrig geblieben.

Galtungs Verständnis von *Self-Reliance* leitet sich nicht, wie viele gängigen Entwicklungsstrategien aus historischen Beispielen ab, sondern ist ein theoretisches Konzept, das in seiner gesamten Breite bislang nirgends durchgeführt wurde. Am ehesten wurde es versucht in China zu verwirklichen und auch die *Sarvodaya*-Projekte in Indien und Sri Lanka, sowie das *Ujamaa*-Programm in Tansania weisen in vielen Bereichen Ähnlichkeiten mit dem vorgestellten Konzept auf. In Tansania versuchte Nyerere schon in den 1960er Jahren mit seinem *Ujamaa* Dorfentwicklungsprogramm einen Sozialismus afrikanischer Prägung einzuführen, bei dem *Self-Reliance* eine sehr große Bedeutung zukam. Eingebettet in die Arusha Deklaration von 1967, die Schwerindustrie ebenso eine Absage erteilte wie die Abhängigkeit von ausländischem Kapital, wurde versucht ländliche Entwicklung kollektiv in so genannten *Ujamaa* Dörfern durchzuführen. Bis 1976 lebte über 90 Prozent der ländlichen Bevölkerung in solchen Dörfern (McHenry 1979: 43), doch ein Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion und beträchtliche Engpässe in der Nahrungsversorgung bereitete dieses Experiment Mitte der 1970er Jahre ein abruptes Ende.

Ähnlich wie bei seinen Konzepten zur „Strukturellen Gewalt“ und zum „Strukturellen Imperialismus“ macht Galtung auch beim Konzept der *Self-Reliance* kaum Angaben dazu, wer Strukturen, wie sie Galtung für wünschenswert hält schaffen soll und wie solche



Strukturen geschaffen werden können. Eine Grundannahme des „Strukturellen Imperialismus“ besteht darin, dass auch in der Peripherie ein Zentrum besteht, das sich in einem Interessenskonflikt zur Peripherie der Peripherie befindet. *Self-Reliance* baut darauf auf, dass bestehende Peripherien selbstbewusst werden und sich aus dem Zentrums-Peripherie-Verhältnis lösen. Dies steht den Interessen der Zentren diametral entgegen, weshalb es wenig wahrscheinlich ist, dass nationale Eliten oder multinationale Konzerne *Self-Reliance* fördern. Man kann annehmen, dass von diesen weiterhin strukturelle und direkte Gewalt eingesetzt wird, um eine solche Entwicklung zu verhindern. Und selbst wenn solche Widerstände ausgeräumt werden können, bleibt nach wie vor die Frage bestehen, wie die Gewaltstrukturen auf lokaler Ebene aufgeweicht werden können. Denn schließlich gibt es auch auf lokaler Ebene Interessengegensätze verschiedenster Art, die mit Mitteln direkter und struktureller Gewalt aufrechterhalten werden. Die Mittel und Wege, wie ein solcher Gewaltabbau stattfinden kann, darüber äußert sich Galtung nicht, geht man jedoch davon aus, dass menschliches Handeln nicht deterministisch ist, d.h. dass der Mensch Entscheidungsfreiheit bezüglich seines Handelns hat, dann sollte es der Mühe wert sein auf gesellschaftliche Veränderungen hinzuarbeiten, die mithilfe Gewalt in einer Gesellschaft zu verringern. Eine Gesellschaft, in der ein solch konkret utopisches Konzept verwirklicht werden könnte, muss jedoch auf bestimmten ethischen Grundpfeilern aufgebaut sein, die nicht nur theoretisch bestehen, sondern die im praktischen Leben der Menschen eine Bedeutung haben. Dieser Gedanke wird nun aufgegriffen, wenn es darum geht, die Grundlagen des Gesellschaftskonzeptes von M.K. Gandhi aufzuzeigen. Seine Konstruktion der gesellschaftlichen Wirklichkeit in Indiens Dörfern ist Resultat seiner Interpretation von Hinduismus und der Besiedlungs- und Eroberungsgeschichte seines Heimatlandes. Wenn später der Leser einen groben Einblick in die Entwicklung der indischen Dorfgesellschaft erhält, dann stellt sich die Frage, wie diese Gesellschaft dem Ideal entspricht, das Gandhi von ihr zeichnete, und wie historisch Strukturen geschaffen wurden, die Ausdruck von Gewalt sind, und die Gandhi rückgängig machen wollte.





Gandhis Philosophie und Wirtschaftsvorstellungen

Gandhis wirtschaftliche Vorstellungen können nicht von seinen ethischen getrennt werden. Eine Wirtschaftsordnung, die seinen Vorstellungen entspricht, darf nicht im Widerspruch zu den moralisch-ethischen Vorstellungen stehen, zu denen sich Gandhi bekannte. Diese moralisch-ethischen Vorstellungen haben sowohl Wurzel in Gandhis Auseinandersetzung mit europäischen Ideen als auch viel stärker noch in seiner Rückbesinnung auf hinduistische Traditionen (Parekh 2001, Wolpert 2001).

Die westlichen Einflüsse u.a. durch Gandhis Jahre in Europa (1888 – 1891) und Südafrika (1893 - 1914), aber auch durch seine Auseinandersetzung mit europäischen Schriftsteller und Philosophen wie Tolstoy, Thoreau (Hendrick 1956), Ruskin waren deshalb von solch großer Bedeutung für Gandhi, weil er durch sie auf Werte gestoßen wurde, die er dann in den indischen Traditionen wieder fand (Gilroy 2006, Parekh 2001). Die zentralen Begriffe seiner Lebensphilosophie sind jedoch Werte, die im Hinduismus zentrale Bedeutung einnehmen (Smith 2003, Veeravalli 2011). Das wichtigste literarische Werk für Gandhi war ohne jeden Zweifel die Bhagawad Gita. Koppedrayar (2002) schlägt sogar vor Gandhis Autobiographie als eine Meditation über die Gita zu verstehen. Jordens (1986) hebt hervor, dass Gandhi während seines Lebens etwa 360 Seiten über die Gita veröffentlichte, mehr als über irgendein anderes Thema. Des Weiteren spielten Einflüsse des Buddhismus und des Jainismus eine große Rolle auf Gandhis moralisch-ethische Vorstellungen.

Gandhi bediente sich also vielerlei Quellen, wenn es ihm darum ging spirituelle Bestätigung seiner politischen und sozial-wirtschaftlichen Philosophie zu finden. Er suchte (und fand) dabei Unterstützung in unterschiedlichen Religionen, was sehr deutlich macht, dass Gandhi im Grunde genommen und in allererster Linie weniger ein politisches als vielmehr ein spirituelles Anliegen hatte. Allerdings, und hier findet sich die eigentliche Erklärung für sein politisches Engagement, ist es ihm nicht möglich Spiritualität und politisches Bewusstsein und Handeln zu trennen. Für ihn sind Bewusstsein und aus Bewusstsein geborenes Handeln untrennbar miteinander verbunden. „*Although to all appearances my mission is political [...] its roots are spiritual. [...] I claim that at least my politics are not divorced from morality, from spirituality, from religion*” (Raghavan Iyer 1993: 115).

Gandhis religiös-philosophischen Grundlagen

Die Mehrzahl der Autoren, die den geistig spirituellen Hintergrund für Gandhis Wirken herausarbeiten, stoßen unweigerlich auf den Hinduismus und hinduistische Texte, vor allem die Bhagawad Gita. Selbst solche Autoren, die den Einfluss des Christentums auf Gandhis weltanschaulichen Hintergrund untersuchen, heben dies hervor, wie z.B. Johnson und Ledbetter (1997) in ihrer Untersuchung über den Einfluss des Christentums auf Gandhis Spiritualität.

Die Bedeutung der Bhagavad Gita innerhalb des modernen Hinduismus ist kaum zu überschätzen. Die Gita hat in einem hohen Maße das Einheitsbewusstsein des modernen Hinduismus gefördert. Fast alle Reformer im modernen Hinduismus, angefangen von Ram Mohan Roy (1772-1833) über Debendranath Tagore (1817-1905), Shri Ramakrishna (1836- 1886) und Swami Vivekananda (1863-1902) messen der Gita eine zentrale Stellung im Hinduismus bei. Dies trifft insbesondere auch für Gandhi zu (Koppedrayar 2002). In der Gita finden sich die wesentlichen Aussagen zur hinduistischen Ethik, also Aussagen darüber, wie nach den Vorstellungen des Hinduismus die Menschen handeln sollen. Appadurai (1978) verweist auf die ethischen Handlungsanweisungen, die Gandhi aus der Gita ableitet. Ein ähnliches An-



liegen hat Devadoss (1988), der ebenfalls detailliert herausarbeitet, wie die Gita Gandhis Leben und Wirken beeinflusst hat.

Einen zentralen Stellenwert in der hinduistischen Ethik nimmt der Begriff des *Dharma* ein (Smid 2005). Das Wort selbst heißt „zusammenhalten, bewahren“ (Narayan 1968). In der Gita sagt Krishna zu Arjuna: „Dharma wurde geschaffen zum Nutzen der gesamten Schöpfung. [...] Alles, das frei davon ist, einem Geschöpf Schaden zuzufügen ist Dharma; in der Tat ist Dharma deshalb geschaffen worden, um die gesamte Schöpfung vor Schaden zu bewahren“ (Kozhuppakalam 1984: 157).

Neben den Pflichten, die über das *Dharma* den einzelnen Kastengruppen auferlegt werden bezeichnet *Dharma* auch gewisse Tugenden. Von allen Tugenden sind *Ahimsa*, Gewaltlosigkeit, und *Satya*, Wahrheit, die zentralen Tugenden (zur Auseinandersetzung mit Gandhis Vorstellung von Wahrheit siehe: Godrej 2006). Der zentrale Punkt, um den sich Gandhis Überlegungen immer wieder drehten, war die Suche nach der Wahrheit, die für Gandhi gleichbedeutend mit der Suche nach Gott ist. Wahrheit (*Satya*) steht im Mittelpunkt seiner Philosophie. „Gandhi identifiziert Wahrheit mit Gott und Gott mit Wahrheit[...]. Sein ganzes Anliegen besteht darin, dass er Wahrheit und „*Ahimsa*“ (Gewaltlosigkeit) praktiziert und predigt“ (Kozhuppakalam 1984: 157).

Eng verbunden mit diesem Wahrheitsbegriff, der bereits in den grundlegenden Büchern des Hinduismus, Buddhismus und Jainismus enthalten ist, ist ein hoher Grad von Toleranz, für die sich Gandhi immer wieder ausspricht. Besonders deutlich wird diese Toleranz in Gandhis Verhältnis zu anderen Religionen, denen Gandhi allen ihre Berechtigung gibt. Diese religiöse Toleranz ist bereits im Wesen des Hinduismus angelegt, der sich nicht als Missionsreligion versteht, also keinen Andersgläubigen zu bekehren versucht.

Das zweite Prinzip in Gandhis Philosophie ist Nicht-Gewalt (*Ahimsa*). Anders als der traditionelle Hinduismus, der die *Ahimsa*-Lehre hauptsächlich in Hinblick auf das Töten von Tieren und dem Verhalten in der nächsten Umgebung des Menschen versteht, begreift Gandhi das Prinzip der „Nicht-Gewalt“ umfassender und legt es als ein sozial-politisches Kampfmittel aus (Godrej 2006), das er zunächst in Südafrika und später dann auch in Indien anwendet.

In einer sehr interessanten Untersuchung legt Parekh (1989) dar, wie es Gandhi möglich war, aus der Gita die Prinzipien der Gewaltlosigkeit abzuleiten, während dasselbe Werk nationalistischen Hindus Bestätigung ihrer Gewalt und Terrortaktiken gab. „Nicht-Gewalt bedeutet nicht, dass man der Gewalt aus dem Wege geht. Von den drei Weisen der Gewaltbekämpfung -Gewalt durch Gewalt, Gewalt durch die Haltung des Nachgebens und Gewalt durch Nicht-Gewalt bekämpfen- bevorzugt und praktiziert Gandhi den dritten Weg“ (Mall 1974: 125, Parel 2005). „*In its positive form, Ahimsa means the largest love, the great charity. Here, Ahimsa denotes the highest and most Absolute Truth, the supreme moral principle, within which all other principles are contained*“ (Godrej 2006: 295, siehe auch Steger 2000).

Für Gandhi war die Gita immer ein Text, der sich für Gewaltlosigkeit aussprach, aber gleichzeitig die Menschen aufforderte, das Böse in der Welt unerbittlich zu bekämpfen und dem Guten damit zum Sieg zu verhelfen. Der Krieg zwischen den *Pandavas* und den *Kauravas*, dessen Schilderung zum Kernstück der Gita gehört, sieht er als symbolischer Kampf zwischen Gut (*Pandavas*) und Böse (*Kauravas*): „*The battle described is, therefore, a struggle between dharma and adharma [...]. It is a battle between the innumerable forces of good and evil which become personified in us as virtues and vices*“ (CW 32: 95).

Gandhi unterscheidet stark zwischen Akt und Akteur, zwischen Handlung und Handelnden. In seinem Ausspruch „Hasst die Sünde, aber nicht den Sünder“ macht er diese in seinen Augen sehr wesentliche Unterscheidung deutlich. Gandhi fährt fort, dass es durchaus angemessen sei, sich einem System zu widersetzen und es zu attackieren. Sich dem Verantwortlichen dieses Systems zu widersetzen und ihn anzugreifen käme jedoch einem Angriff auf sich selbst gleich, weil wir alle die Kinder desselben Schöpfers seien. Auch nur einen einzigen Menschen zu beleidigen käme der Beleidigung dieser göttlichen Kraft gleich. Damit verletzte man nicht nur diesen einen Menschen, sondern mit ihm die gesamte Schöpfung.

Die Spiritualität dieses Prinzips liegt in Gandhis Vorstellung von *Ahimsa* und der Suche nach Wahrheit, was für ihn letztlich ein und dasselbe ist: „*Those who seek to destroy men rather than manners adopt the latter and become worse than those whom they destroy under the mistaken belief that the manners will die with the men. They do not know the root of the evil*“ (Young India, March 17, 1927).

Aus den beiden zentralen Punkten Wahrheit und Nicht-Gewalt leitet Gandhi den Begriff „*Satyagraha*“ ab, der mit „Festhalten an der Wahrheit“ übersetzt werden kann. „Die Lehre von *Satyagraha* wird auch als Macht der Seele bezeichnet. Sie beinhaltet daher einen passiven im Gegensatz zu einem bewaffneten Widerstand. Der Zweck eines solchen nicht aus Schwäche oder Angst oder Feigheit, sondern aus Liebe zur Wahrheit bestehenden *Satyagraha* ist sozial-politische Veränderung“ (Mall 1974: 128), die allerdings von der Veränderung des Individuums ihren Ausgang findet. *Satyagraha* setzt individuelle Befreiung voraus. Nur diejenige, die willensstark sind, die bereit sind, auf materielle Belohnungen zugunsten eines höheren Gutes zu verzichten, nur diejenige sind geeignet *Satyagraha* zu praktizieren. „*Political transformation must be preceded by a state of internal noncooperation with those same impulses as found in 'the evil system which the [British] Government represents', or as Gandhi had written much earlier to his nephew, 'Emancipate your own self ... In your emancipation is the emancipation of India'*“ (zitiert in: Koppedray 2002: 53).

Zu mehreren Gelegenheiten hat Gandhi betont, dass das eigentliche Ziel von *Satyagraha* die Umwandlung eines Feindes zu einem Freund sei. „*In a situation of conflict, active non-violent resistance is aimed not at bringing the opponent to submission, but awakening in the opponent a glimpse of the truth, which one holds onto [...] with the open hand of steadfast love, as if it were a gift offered freely to the opponent*“ (Eck 1991: 87 – 88).

Auch im Christentum, genauer gesagt im Neuen Testament, findet Gandhi Bestätigung von *Satyagraha*. Er findet in der Bergpredigt Prinzipien wieder, die er von der Bhagawad Gita kennt, etwa die Aufforderung Jesus an seine Anhänger, ihre Feinde zu lieben wie sich selbst. Auch das Prinzip der Gewaltlosigkeit sieht er im Neuen Testament verkörpert: „Ihr habt gehört, dass gesagt worden ist: Auge für Auge und Zahn für Zahn. Ich aber sage euch: Leistet dem, der euch etwas Böses antut, keinen Widerstand, sondern wenn dich einer auf die rechte Wange schlägt, dann halt ihm auch die andere hin. Ihr habt gehört, dass gesagt worden ist: Du sollst deinen Nächsten lieben und deinen Feind hassen. Ich aber sage euch: Liebt eure Feinde und betet für die, die euch verfolgen, damit ihr Kinder eures Vaters im Himmel werdet; denn er lässt seine Sonne aufgehen über Bösen und Guten, und er lässt regnen über Gerechte und Ungerechte“ (Matthäus 5:39). Diese Passage veranlasst Gandhi sogar zu der Aussage, dass er keinen Unterschied zwischen der Bergpredigt und der Bhagawad Gita erkennen kann (Johnson und Ledbetter 1997: 35) und dass Jesus im Grunde genommen nicht anderes gemacht habe als *Satyagraha* zu predigen (Johnson und Ledbetter 1997: 37).



In der indischen Tradition gibt es viele Beispiele, in denen von Methoden berichtet wird, die Gandhi dann im Rahmen seines Kampfes in Südafrika und Indien aufgreift. „Verfolgt man die Spuren einer solchen Lehre bzw. Praxis in der indischen Tradition, so kann man zunächst von der altbekannten Praxis von *Dharna* sprechen. *Dharna* bedeutet „hartnäckig sitzen bleiben“, um dadurch das Ziel zu erreichen. Dies wurde praktiziert, wenn z.B. einer vor der Türe eines Schuldners tagelang saß, um dadurch seine Schuld loszuwerden“ (Mall 1974: 129).

Im Zentrum der Theorie des *Satyagraha* steht Gandhis Methode der Nichtzusammenarbeit (*non-cooperation*), die Gandhi damit begründet, dass er den Menschen empfiehlt, die Zusammenarbeit mit dem einzustellen, was man als ungerecht empfindet.

Neben *Satyagraha* und *Ahimsa* spielen drei weitere Prinzipien eine wichtige Rolle in Gandhis sozial-philosophischen Denken, nämlich *Swaraj* (Selbstherrschaft), *Swadeshi* (Selbstbewusstsein) und *Sarvodaya* (soziale und ökonomische Gleichheit). *Sarvodaya* ist dabei das praktische Konzept, mit dem alle anderen Prinzipien verwirklicht werden sollen.

Swaraj meint die Forderung nach „Selbstherrschaft“, die im individuellen Bereich die Beherrschung des Selbst im Sinne einer Absage an Begierde, Zorn und Habsucht beinhaltet als die drei Tore, die zur Hölle führen. Der religiös-philosophische Hintergrund für dieses Ideal ist auch in diesem Fall der Hinduismus, in dem das Asketentum eine wichtige Rolle spielt. Das innere Freisein von Besitz ist ein Grundgedanke, der auch in der Gita an verschiedenen Stellen immer wieder erwähnt wird. „Wessen Sinnes Richtung auf die Objekte geht, dem entsteht ein Interesse an ihnen; aus Interesse entsteht Begehren; Begehren gibt Ursache zum Zorn. Aus Zorn entsteht Geistes- trübung; aus Geistes- trübung Erschütterung der Besonnenheit; wo Besonnenheit verloren geht, ergibt sich auch der Verlust der Urteils- und Entschlusskraft. Das aber ist der geistige Ruin“ (Kozhuppakalam 1984: 130).

Deutlich wird in diesen Verweisen auf die Gita, dass Gandhis Vorstellung von Freiheit sehr von hinduistischen (und buddhistischen) Gedanken bestimmt war. Freiheit bedeutet für ihn die Überwindung von Übel, von Leid, von Leidenschaft, Furcht und Zorn. Die Gita zeigt die Wichtigkeit auf, die Unterjochung durch die Sinne zu überwinden, zu lernen, die Sinne zu kontrollieren, zu beherrschen. Christliche Texte, auf die Gandhi bereits in Südafrika gestoßen war, und die auch in seinem späteren Leben eine Rolle spielten, setzten sich ebenfalls mit einem solchen Freiheitverständnis auseinander, doch im Grunde genommen bestätigen diese lediglich Gandhis Philosophie, die durch das intensive Studium der Gita entstanden war.

Die Forderung nach *Swaraj* ist eng verbunden mit der Forderung von *Ramraj*, der Errichtung der Gottesherrschaft. Darin ist jedoch nicht ein ausschließlich religiöses Anliegen gemeint, sondern *Ramraj* ist für Gandhi auch ein gesellschaftliches Ideal. Letztendlich hängen *Swaraj* und *Ramraj*, Selbstherrschaft und Gottesherrschaft eng mit dem hinduistischen Prinzip von *Moksha*, Erlösung zusammen, was für den gläubigen Hindu die Erlangung der Freiheit bedeutet, die sich darin widerspiegelt, dass der Hindu aus dem Kreislauf des Wiedergeborenwerdens befreit wird. Erlösung wird dem Hindu jedoch nur dadurch zuteil, indem er die religiösen Pflichten im Leben erfüllt und im Leben die Erleuchtung erlangt.

Erlösung ist nicht ein jenseitiges Heilsziel, nicht eine Befreiung aus der Welt, sondern Freiheit in ihr ist das Ideal, das Gandhi anstrebt und verkündet. *Swaraj* bedeutet für Gandhi nicht nur Selbstherrschaft im individuellen Sinne, sondern auch soziale und ökonomische Freiheiten, die nur in einer von Fremdherrschaft freien Gesellschaft möglich sind. *Swaraj* hat in Gandhis politischer Philosophie mehrere Bedeutungen: als Anhänger der anti-kolonialen Bewegungen ist *Swaraj* natürlich sehr eng mit der Forderung nach politischer Unab-

hängigkeit verbunden (Veeravalli 2011). Doch gleichzeitig spricht Gandhi mit *Swaraj* auch das Verhältnis zwischen Individuum zum Staat an. Ganz egal, ob kolonialer Staat oder das unabhängige Indien. Gandhis Ausführungen über *Swaraj*, die das Individuum über den Staat stellen, hilft uns seine große Skepsis gegenüber dem Sozialismus zu erklären. In den Kategorien westlicher politischer Philosophie ausgedrückt sehen manche deshalb Gandhi als Verkörperung sehr stark libertäres, politisch-anarchistisches Gedankengut. Andere, wie z.B. Gier (2003) widersprechen einer solchen Auffassung und erkennen in Gandhis Philosophie und Handeln Anzeichen von „*reformed liberalism*“, manchmal auch als „*social*“ oder „*new liberalism*“ bezeichnet. Diese Variante des Liberalismus sieht die Rolle des Staates darin, den Individuen einer Gesellschaft Zugang zu grundlegenden Bedürfnissen menschlicher Entwicklung zu ermöglichen, wie z.B. Bildung und soziale Absicherung (Bromell 2008: 16).

Schließlich beinhaltet *Hind Swaraj* (Steger 2000) nicht nur die Forderung nach einer formalen Beseitigung der Fremdherrschaft im Sinne der Erlangung der politischen Unabhängigkeit Indiens, sondern auch die Beseitigung von Fremdherrschaft innerhalb einer Gesellschaft, sowie eine Selbstreinigung der eigenen Gesellschaft, die durch Kolonialismus geschwächt worden war. „*As a basis of political and social order, British rule was both an instance of violence against an Indian social order and an indication of the violence of self-alienation experienced by Indian, especially those who had been subject to Western institutions*“ (Koppedrayar 2002: 54). Für Gandhi war nicht die entscheidende Frage, wer in Indien herrschte, sondern ob es möglich war, die traditionellen Dorfgesellschaften als politische Einheit wieder herzustellen (Brown 1989).

Swadeshi, ein weiteres zentrales Anliegen Gandhis, hat viel mit dem gemein, was Galtung als *Self-Reliance* beschreibt. Gandhi selbst versucht eine Definition dessen zu geben, was er darunter versteht: „Nach vielem Nachdenken habe ich die Definition von *Swadeshi* gefunden, die am besten illustriert, was ich meine. *Swadeshi* ist der Geist in uns, der uns dazu anhält, das zu verwenden und zu benutzen, was in unserer unmittelbaren Nachbarschaft ist unter Ausschluss dessen, was weit entfernt ist“ (Narayan 1968). In der konkreten Ausgestaltung kann *Swadeshi* mehrere Bedeutungen annehmen. Einerseits ist damit eine Widerstandsform der Inder im Befreiungskampf gegen die Briten gemeint, indem zum Boykott ausländischer, insbesondere britischer, und zur Verwendung einheimischer Waren aufgerufen wurde. In diesem Fall könnte man unter „*Swadeshi*“ eine besondere Art von Importsubstitution verstehen, die allerdings weit über eine wirtschaftliche Zielsetzung hinausreicht.

Im nationalen Unabhängigkeitskampf war *Swadeshi* ein politisches Kampfmittel gegen die Briten und gleichzeitig der Versuch die handwerkliche Tradition Indiens wieder zu beleben (Trivedi 2003). Giri (2004) bezeichnet *Swadeshi* deshalb folgerichtig als „*political consumerism*“ (Giri 2004: 42). So wird *Swadeshi* oftmals mit der Aufforderung Gandhis an seine Landsleute in Verbindung gebracht, sie sollten nur noch Kleider aus handgewobenen Tuch (*Khadi*) tragen. Ein anderes Symbol für *Swadeshi* war das indische Spinnrad (*Charka*). Doch sowohl *Khadi* als auch das *Charka* waren wie gesagt nur Symbole. *Khadi* sozusagen für einheimische, traditionelle Produkte und das *Charka* für einheimische Technologie.

Und -das sollte man vor allem nicht vergessen: Beide Symbole verbanden die Menschen im Unabhängigkeitskampf. Sein Idealbild der indischen Gesellschaft war in einem sehr starkem Maße von der Vorstellung geprägt, dass die indischen Dörfer einer Art „Dorfrepubliken“



darstellen, die weitgehend selbstständig produzieren und deren Abhängigkeit von außen auf ein Minimum beschränkt sei.

Dennoch geht Gandhis Vorstellung von *Swadeshi* über den Bereich der Produktion weit hinaus. *Swadeshi* bedeutet für ihn die Reduzierung von politischer, wirtschaftlicher, technologischer und kultureller Abhängigkeit durch Besinnung auf das, was in der unmittelbaren Umgebung an politischen Institutionen, Rohstoffen, Technologien, kulturellen Werten, etc. vorhanden ist. *Swadeshi* ist deshalb viel breiter als eine Strategie hauptsächlich Waren aus indischer Produktion zu konsumieren: *Swadeshi* ist eng verbunden mit der Aufwertung des ländlichen Indiens, der Dorfgemeinschaften, die Gandhi zu erreichen suchte (Ishii 2001). *Swadeshi* bedeutet gleichzeitig Veränderung und zwar aufbauend auf dem, das bereits vorhanden ist.

Tab. 1: Die grundlegenden Normen (N) und Annahmen(A) von Gandhis Konzept der gewaltfreien Selbstverwirklichung

N 1 :	Trachte nach vollständiger Selbstverwirklichung
A 1 :	Vollständige Selbstverwirklichung beinhaltet die Suche nach Gott als die letztendliche Wahrheit.
N 2 :	Trachte nach Wahrheit (aus N1 und A1)
A 2 :	Alle Lebewesen sind letztendlich eines
A 3 :	Gewalt gegen irgendein Lebewesen bedeutet gleich zeitig Gewalt gegen sich selbst (aus A2)
A 4 :	Gewalt gegen sich selbst schließt Selbstverwirklichung aus.
A 5 :	Gewalt gegen irgendein Lebewesen schließt die voll ständige Selbstverwirklichung eines jeden aus (aus A3 und A4)
N 3 :	Handle so, dass Gewalt abgebaut und ausgeschlossen wird (aus N1 und A5)
A 6 :	Deine vollständige Selbstverwirklichung hängt von jener aller anderen ab und beeinflusst die von allen anderen (aus A2 und A5)
N 4 :	Handle so, dass selbst der Geringste (<i>Unto This Last</i>) in seinem Verlangen nach Selbstverwirklichung unterstützt wird.

Quelle: Kantowsky 1979, S.16

Aus der hinduistischen Ethik lassen sich auch Rückschlüsse über das Verhältnis von Mensch und Natur finden (vgl. hierzu: Misra 2007) . Der Hindu betrachtet die natürliche Welt nicht als eine Sache, die er besitzt, sondern als eine Gemeinschaft, zu der er gehört. Vom Verständnis der Gita ist der Kosmos keine bloße Materie, die der Mensch Untertan zu machen hat. Für sie ist die Welt ein natürliches Beziehungsgefüge im ökologischen Sinne. Ökologie ist das Bewusstsein der Einheit allen Lebens. Dieses ökologische Bewusstsein geht aus der Erfahrung eines kosmischen Bewusstseins hervor. Der Mensch wird so sehr als ein Glied der Natur betrachtet, dass er sie nicht als ein reines Gegenüber ansehen kann. Der Mensch ist Teil des Universums und hat sein Verhalten zu allen anderen, auch zu leblosen Teilen, so einzurichten, dass es sich in die kosmische Ordnung einfügt. „Die Ethik des Hinduismus zeigt sich als eine kosmosfreundliche Ethik und weiß um die tiefste Verbundenheit des Menschen mit der Natur“ (Kozhuppakalam 1984: 161). Diese Verbundenheit wird dadurch zum Ausdruck gebracht, dass nach den Vorstellungen der Gita das Göttliche in allen Wesen gegenwärtig ist.

Bezüglich seinen wirtschaftlichen Vorstellungen lautet die entscheidende Frage für Gandhi deshalb: Was führt den Menschen weg von der Wahrheit? oder positiv formuliert: Wie muss eine Wirtschaftsordnung aussehen, die auf Wahrheit und Gewaltlosigkeit begründet ist, die eine Selbstherrschaft ermöglicht und Selbstbewusstsein nicht zerstört und die soziale und

ökonomische Gleichheit als Grundlage hat und die berücksichtigt, dass der Mensch integraler Bestandteil des Kosmos ist, also nicht außerhalb der Natur steht? Im Kapitalismus als eine Sonderform des Materialismus sah Gandhi keine Möglichkeit, seine religiös-philosophischen Prinzipien umzusetzen.

Gandhis Kritik am Kapitalismus

Gandhi lehnte die *laissez-faire* Doktrin des ausgehenden 19. Jahrhunderts vollkommen ab (Arnold 2004, Ishii 2001). Während seiner Studentenzeit in London hatte er die Auswirkungen des Kapitalismus kennen gelernt. Eine seiner ersten Schriften, das *Hind Swaraj* (*Indian Home Rule*) entstand aus Erfahrungen, die er durch lange Gespräche mit britischen Gewerkschaftsfunktionären gewonnen hatte. Ein ganzes Kapitel hat er dabei der Auseinandersetzung mit der westlichen Zivilisation gewidmet. „Diese Zivilisation ist gottlos und hat die Menschen in Europa in eine solche Abhängigkeit gebracht, dass jene, die ihr ausgesetzt sind, halb verrückt erscheinen. Es fehlt ihnen an wirklicher körperlicher Stärke und an Mut. Sie erhalten ihre Kraft dadurch aufrecht, indem sie sich berauschen“ (Kozhuppakalam 1984: 161).

Gandhi war ein unversöhnlicher Widersacher des Kapitalismus, weil die kapitalistische Produktionsweise auf Gewalt beruhte. Die Probleme sozialer Spannungen und Kämpfe hingen für ihn eng mit dem Charakter eines gewalttätigen, kapitalistischen Staates zusammen. Nur ein Staat, eine Gesellschaft, die nicht auf der Anhäufung von Kapital beruhte, konnte für Gandhi ein erstrebenswertes Vorbild sein.

Eng einher mit seiner Kritik am Kapitalismus ging seine Kritik an der Industriegesellschaft überhaupt. Diese Ablehnung der materialistischen Zivilisation ist nur aufgrund der religiös-philosophischen Grundlagen Gandhis zu verstehen, die er in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft versuchte zu verwirklichen. Er erlebte wie der scheinbare Fortschritt vielen Menschen die Arbeit raubte und der Wohlstand der Wenigen durch das Elend der Massen bezahlt wurde. Besonders in der Zeit, als Gandhi noch in Südafrika als Rechtsanwalt tätig war, war seine Einstellung gegenüber Industrialisierung und Mechanisierung unversöhnlich. Seiner Meinung nach führte die Mechanisierung zur Versklavung der Arbeiterschaft. Sie beraubte sie von ihrer Lebensgrundlage und führe letztendlich dazu, dass sich private Monopole bildeten, die den Reichtum in Händen einer kleinen Führungsschicht in der Gesellschaft konzentrieren würde. „In früheren Zeiten arbeiteten die Menschen an der frischen Luft und zwar nur so viel sie mochten. Heute kommen Tausende von Arbeitskräften zusammen und arbeiten in Fabriken und Bergwerken, um sich dort ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Ihre Lebensbedingungen sind schlimmer denn die von wilden Tieren. Sie werden zur Arbeit gezwungen, auf Kosten ihres Lebens, müssen gefährliche Arbeiten verrichten und das alles zum Vorteil von Millionären. Früher wurden Menschen mit physischer Gewalt in Sklaverei gehalten. Heute sind sie versklavt durch die Versuchung des Geldes und des Luxuses, den sie mit Geld sich leisten können“ (Narayan 1968: 121).

Wie Marx, der die Theorie einer durch Mechanisierung verursachte Arbeitslosigkeit und die Bildung einer industriellen Reservearmee entwickelte, verdammt auch Gandhi die Mechanisierung, weil sie Arbeitslosigkeit hervorbringen würde.

Anders jedoch als Marx, der in der Misere die Verteilung der Eigentumsrechte an Produktionsmitteln als Machtbasis der Industrie sah, kritisierte Gandhi die industrielle Produktionsweise als solche. Einerseits aus wirtschaftlichen andererseits aus moralischen Gründen. Als gläubiger Hindu vertrat er die Annahme, dass die Anhäufung von Reichtümern einem



moralischen Leben widersprechen würde. In vielen seiner Schriften drückte er seine große Befürchtung aus, dass das zukünftige Indien ein hoch militarisiertes und industrialisiertes Land werden könnte. Einen Sozialismus russischer Prägung lehnte Gandhi jedoch auch ab, da dieser den Menschen gegen ihren Willen aufgezwungen worden war (Ishii 2001).

Ein zentraler Punkt Gandhis Vorstellungen zielt weniger auf die wirtschaftliche als auf die psychologische Ebene ab. Gandhi wollte den armen Massen Selbstrespekt und Selbstvertrauen geben. Vertrauen in ihre eigenen Kräfte, Respekt vor ihren eigenen Lebensbedingungen. Gandhi hat dabei keinesfalls die Armut glorifiziert, aber noch weniger hat er Reichtum und Konsum vergöttert. Er lebte unter den Armen Indiens, aber er lebte keineswegs wie sie. Er lebte so, wie er sich ein ideales Leben für die indischen Dorfbewohner vorstellte.

Die ländlichen Massen Indiens und ihre Grundbedürfnisse nahmen einen zentralen Platz seiner Vorstellungen ein (Rivett 1959). Für Gandhi stellte die Armut der ländlichen Massen das größte Problem Indiens dar und er wollte es dadurch lösen, indem Vollbeschäftigung in den traditionellen Wirtschaftssektoren erreichen wollte -der Landwirtschaft und dem dörflichen Handwerk. Aus diesem Grunde legte er einen großen Stellenwert auf die Förderung und Weiterentwicklung von traditionellen Technologien. Diese Schwerpunktsetzung auf traditionelle, einfache Technologien sind jedoch nicht der Ausdruck von Technikfeindlichkeit, sondern sie ist aus der Einsicht heraus entstanden, dass der Mensch nicht der Technik untergeordnet sein darf.

Für die vollkommene moralische und geistige Entwicklung des Individuums sah Gandhi die Notwendigkeit, Arbeitsbedingungen zu schaffen, die den Menschen die Möglichkeit zur Selbstverwirklichung und zur Entwicklung eines kreativen Bewusstseins eröffnete.

Großindustrie -ganz egal, ob die Eigentumsrechte privatwirtschaftliche oder sozialistisch geregelt sind- bedeutete für Gandhi Ausbeutung und Einschränkung der Freiheiten des Einzelnen. Erst wenn die Produktionsmittel zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse den einzelnen Familien oder Zusammenschlüssen von Familien gehören, erst dann ist es möglich, dass diese Familien ein selbst bestimmtes Leben führen können. Dies sah er jedoch nur auf der Grundlage einer gerechten, gewaltfreien Gesellschaft verwirklicht an. Vollkommen abgelehnt hat Gandhi die Großindustrie jedoch nicht. Er war realistisch genug zu erkennen, dass die indischen Dörfer eine vollkommene Autarkie nicht erreichen konnten. „Bisher wurde die Industrialisierung so durchgeführt, dass durch sie die Dörfer und das dörfliche Handwerk zerstört wurde. Im Staat der Zukunft wird die Industrie den Dörfern und ihrem Wesen dienlich sein“ (Narayan 1968).

Großindustrie durfte nicht Konkurrenz zum dörflichen Handwerk sein, sondern mussten Anforderungen von Landwirtschaft und Dorfindustrie befriedigen. Die hauptsächliche Rolle des Staates soll darin bestehen, Voraussetzungen für eine gewaltfreie Sozialordnung zu schaffen und zu gewährleisten, dass sich die dörflichen Gemeinschaften entwickeln können, in denen die Güter des täglichen Lebens hergestellt werden. Die Organisationsstruktur, die Gandhi dabei im Auge hat, erinnert in vielerlei Hinsicht an das *jajmami-system*. Jede Dorffamilie soll einen Teil des dörflichen Bedarfs produzieren und durch den Gütertausch unter den Dorffamilien soll dann sichergestellt sein, dass jede Familie ausreichend mit Nahrungsmitteln, Kleidung und Gütern und Dienstleistungen vielfältigster Art versorgt ist. „*The Earth provides enough to satisfy every person's need but not every person's greed... when we take more than we need, we are simply taking from each other, borrowing from the future, or destroying the environment and other species*“ (zitiert nach: Bebow-Reinhard 2008: 8).



Sarvodaya - Ein alternatives Entwicklungskonzept

Den Begriff *Sarvodaya*, auf Deutsch „Wohlfahrt für alle“, hat Gandhi erstmals gebraucht, als er das Buch „*Unto This Last*“ von John Ruskin in Gujarati, seine Muttersprache, übersetzte. Rivett (1959) nennt Ruskin Gandhis hauptsächlichsten Lehrer wirtschaftlicher Konzepte (Rivett 1959: 3) und auch O’Gorman (2000) hebt auch diesen wichtigen Einfluss Ruskins auf Gandhi ab. Diese Einschätzung wird nicht von allen Kommentatoren vollständig geteilt. Wandhoff (2006) relativiert diese Auffassung und bemerkt, dass Ruskin für Gandhi eher so etwas wie ein „geistiger Steinbruch [war], aus dem er sich nach seinem Ermessen bediente. Die Gemeinsamkeit lag in der kritischen Beurteilung der Industrialisierung und dem damit eingehenden Verlust von Moral“. Dennoch seien aber so viele Schlussfolgerungen so unterschiedlich gewesen, dass Gandhi in seiner Autobiographie Ruskin wohl eine zu große Bedeutung zukommen lässt (Wandhoff 2006: 155). Wie Gandhi aber selbst immer wieder hervorhob hat er aus dem Buch Ruskins vor allem drei wesentliche Erkenntnisse gewonnen.

1. Das Wohlergehen des Individuums ist eng verknüpft mit dem Wohlergehen der Gemeinschaft.
2. Die Arbeit eines Rechtsanwaltes hat den gleichen Wert wie die eines Barbiers, weil beide das gleiche Recht haben aus ihrer Arbeit ihren Lebensunterhalt zu verdienen.
3. Das Leben des Bauern und Handwerkers wird durch ihre Arbeit lebenswert.

Gerade die Punkte zwei und drei beinhalten auch eine starke Kritik an der Praxis des Kastensystems, das die Handarbeit disqualifizierte, obwohl die Diskriminierung der Handarbeit kein ausschließliches Phänomen des Kastensystems ist. Für Gandhi hat die Arbeit eines Unberührbaren den gleichen Stellenwert wie die eines Brahmanen. Mit dieser Einstellung, die Gandhi auch immer öffentlich praktiziert hat, traf er auf entschiedenen Widerstand beim orthodoxen Brahmanenstand, der seine Führungsposition bedroht sah. Gandhi wollte dabei aber keineswegs das Kastensystem abschaffen, doch er wollte die soziale Diskriminierung der unteren Kasten beseitigen. Für ihn war das Kastensystem ein System, das aus verschiedenen Gliedern besteht, die sich alle gegenseitig ergänzen. Kein Glied kann ohne das andere auskommen. Darum ist es nicht möglich, ein bestimmtes Glied des Systems besonders hervorzuheben. Die wesentlichen Prinzipien seines *Sarvodaya*-Konzeptes hat Gandhi in seinen *Constructive Programme* wiedergegeben, das er aus den Erfahrungen, die er in seinem Ashram nahe der indischen Stadt Ahmedabad in Gujarat formulierte. Gandhi war 1915 dorthin gegangen, als er von Südafrika nach Indien zurückkam und hat in dem Ashram versucht, nach seinen Vorstellungen von *Swaraj* zu leben. Dies war keineswegs außergewöhnlich für Gandhi. Bereits in Südafrika hat er sich immer wieder auf eine Farm zurückgezogen, wo er sich mit Landwirtschaft und verschiedenen Handwerken beschäftigte. In Indien hielt er sich häufig in Dörfern auf; anders als andere führende Mitglieder des Indischen Nationalkongresses kannte er deshalb das indische Dorfleben sehr gut. „*Sarvodaya*“ ist folglich in einem starken Maße aus der Situation der indischen Dörfer abgeleitet.

Die wesentlichen Punkte seines *Constructive Programmes*, das die wichtigsten Punkte seiner Vorstellung der Dorfentwicklung enthält, sollen hier in aller Kürze dargestellt werden. Sie sind für das Verständnis des *Sarvodaya*-Konzeptes in so fern von großer Bedeutung, weil hier die wichtigsten Prinzipien von Gandhis Gesellschaftsvorstellung zusammengefasst sind.

Das *Constructive Programme* ist eine der letzten Schriften Gandhis. Es wurde erstmals 1941 veröffentlicht und dann 1945 in einer erweiterten Fassung neu aufgelegt. Im Vorwort zur zweiten Auflage schreibt Gandhi: „Das Constructive Programm ist der wahrhaftige (*truthful*) und gewaltfreie Weg zur Erlangung völliger Unabhängigkeit. [...] Es wurde erstellt, um die Nation von unten her aufzubauen. [...] Die Vorbereitung zum militärischen Aufstand be-



deutet den Gebrauch von Waffen zu erlernen, der vielleicht im atomaren Desaster endet. Die Vorbereitung zum Zivilen Ungehorsam bedeutet *Constructive Programm*” (Narayan 1968).

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass Gandhi bei der Entwicklung seines sozialen Programms sich sehr wohl bewusst war, dass ein Gesellschaftssystem nicht unabänderlich ist, dass es aber ein Trugschluss wäre, mit der Formulierung eines Programms sei diese Veränderung bereits in die Wege geleitet. Gandhi glaubt daran, dass Menschen über neue Erkenntnisse auch dazu befähigt werden, ihr Handeln zu verändern.

1. Schaffung von kommunaler Einheit, d.h. Zusammenleben der verschiedenen Religions- und Kastengruppen gemäß den Prinzipien von Wahrheit, Gewaltlosigkeit und sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit.
2. Abschaffung der „Unberührbarkeit“ als den wichtigsten Beitrag zur Erlangung von Selbstherrschaft (*Swaraj*)
3. Die Befreiung der Menschen vor Drogenabhängigkeit, um ihnen ein freies, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.
4. Die Schaffung von *Khadi*-Industrien, die neben der Wiederbelebung des traditionellen indischen Textilgewerbes und so der Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem Land auch als Symbol der beginnenden wirtschaftlichen Unabhängigkeit Indiens galten. Man hat diesen Punkt vielfach missverstanden. Gandhi wollte durch diese Industrie nicht alle anderen Industriezweige ersetzen. „*Khadi*“-Industrie ist in diesem Zusammenhang vielmehr als Symbol für Kleinindustrie im Gegensatz zur Großindustrie zu sehen. Großen Stellenwert maß Gandhi den *Khadi*-Industrien und anderen Dorfindustrie insofern zu, dass sie der ländlichen Bevölkerung neben der Landwirtschaft eine zweite Einkommensquelle ermöglichte und gleichzeitig auch die Möglichkeit bot, Perioden, während denen keine landwirtschaftlichen Arbeiten anfielen, trotzdem eine Beschäftigung zu finden.
5. Die Schaffung weiterer Dorf-Industrien, da die dörfliche Wirtschaft die lebensnotwendigsten Güter selbst produzieren sollte, um die Außenabhängigkeit auf einen möglichst geringen Stand zu bringen.
6. Verbesserung der sanitären Situation in den Dörfern, die bisher einer der Hauptursachen für Krankheiten ist, besonders solcher die über verschmutztes Wasser übertragen werden.
7. Basiserziehung der Kinder, die neben der Erlernung der Sprache und des Rechnens vor allem praktische Unterweisung in landwirtschaftlichen Techniken und handwerklichen Fähigkeiten beinhalten sollte.
8. Erwachsenenbildung, worunter Gandhi die Erziehung zur politischen Mitbestimmung aller erwachsenen Personen eines Dorfes meinte, damit sie befähigt und willens wurden, an den von Gandhi vorgeschlagenen Dorfräten sich aktiv zu beteiligen.
9. Erziehung in Gesundheitsfragen und Hygiene, wobei das lokale medizinische Wissen erhalten und verbessert werden sollte. Die Erziehung sollte sich jedoch nicht nur auf die Symptombekämpfung von Krankheiten beschränken, sondern nach Gandhis Vorstellungen sollten den Menschen auch die Ursachen von Krankheiten vermittelt werden, auch der Zusammenhang zwischen körperlichen und seelischen Leiden.
10. Die Förderung von Regionalsprachen und regionaler Kulturen in dem Sinne, dass die regionale kulturelle Basis selbstbewusst angenommen werden sollten.
11. Die Schaffung einer nationalen Sprache für Gesamt-Indien, wobei Gandhi das Hindi als diese Sprache betrachtet.
12. Die Schaffung ökonomischer Gleichheit, indem der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital auf gewaltlose Weise beigelegt werden soll (Ishii 2001). Gandhi führt zu diesem Zweck den Begriff des *Trusteeships* ein, worunter er die treuhänderische Verwaltung des dörflichen

Gemeineigentums durch bestimmte Gruppen versteht. Nehru kritisierte diese Konzept, in dem er Aspekte des feudalen Indiens verkörpert sah (Nehru 1962: 528).

13. Die Stärkung der Stellung der Bauern, die die große Mehrheit der indischen Bevölkerung ausmachen und die sozial und wirtschaftlich die schwächsten Glieder der indischen Gesellschaft sind. Gandhi schlägt dabei vor, dass sich die Bauern zu Organisationen zusammenschließen sollen, um so ihre Belange besser verwirklichen zu können. Ähnliches schlägt er der indischen Industriearbeiterschaft vor. Allerdings sollen diese Organisationen nicht mit der Kongress-Partei verbunden sein, da Gandhi die Befürchtung hatte, dass dadurch die Bauern zu machtpolitischen Zwecken missbraucht werden können.
14. Respektierung der Kultur der Adivasis.
15. Gleichberechtigung der Frau

Der zentrale Punkt seines *Constructive Programmes* und zugleich der am schwersten realisierbare, war die Neubestimmung des Verhältnisse zwischen den urbanen Zentren Indiens und seinen Dörfern, die Neubestimmung des Verhältnissen zwischen Arm und Reich (Ishii 2001). Gandhi war der Überzeugung, dass eine gewaltfreie Gesellschaft so lange unmöglich sei, „[...] solange die große Kluft zwischen den Reichen und den hungrigen Millionen fortbesteht. Der Gegensatz zwischen den Palästen von Neu Delhi und den erbärmlichen Hütten der armen Arbeiterklasse dicht daneben darf in einem freien Indien, in dem die Armen die gleichen Rechte wie der reichste Mann genießen, nicht einen einzigen Tag fortbestehen“ (Narayan 1968: 335).

Erst wenn der Geringste (*Unto This Last*) der Gesellschaft gleichen Anteil an der Gesellschaft hat, ist eine gewaltfreie Gesellschaft möglich; nur in solch einer Gesellschaft können Wahrheit (*Satya*) und Freiheit von Fremdbestimmung (*Swaraj*) gedeihen.

Gandhianische Bewegungen im unabhängigen Indien

Gandhi konnte den Aufbau des unabhängigen Indiens nicht mehr miterleben. Nicht einmal ein Jahr nachdem die Briten überstürzt das Land verlassen hatten, wurde Gandhi von einem fanatischen Hindu ermordet. Viele seiner Mitstreiter im Unabhängigkeitskampf übernahmen führende Funktionen in der Kongress-Partei. Nur wenige folgten Gandhis Rat, den Indischen Nationalkongress mit Erlangung der Unabhängigkeit aufzulösen und in den indischen Dörfern Aufbauarbeit zu leisten. Unter maßgeblicher Beteiligung von Vinoba Bhave, einem engen Vertrauten von Gandhi, wurde Anfang 1949 die Sarva Seva Sangh (Vereinigung für das Dienen an Alle) gegründet (Ostergaard / Currel 1971). Diese Vereinigung sollte eine Bewegung werden, die Gesellschaftsvisionen von Gandhi in Indien zu verwirklichen. Aus dieser Vereinigung entstand wenig später die *Society for Developing Gram Dan*, die begann, Entwicklungsarbeit im Sinne von Gandhis *Constructive Programme* zu leisten.

1959 wurde die *Gandhi Peace Foundation* gegründet, die es sich zur Aufgabe machte, die Lösung von nationalen und internationalen Konflikten im Sinne Gandhis zu fördern. Aus der *Gandhi Peace Foundation* entstand Mitte der 70er Jahre das *Gandhi Peace Centre*, das sich stärker als die *Gandhi Peace Foundation* der Entwicklungsarbeit widmet. Die *Society for Developing Gram Dan* und das *Gandhi Peace Centre* sind also die zwei wichtigsten nationalen Netzwerke für die Entwicklungsarbeit nach den Vorstellungen von Gandhi. Zahlreiche gandhianische Gruppen sind mit einem der beiden Netzwerke verbunden, jedoch juristisch sowie in der spezifischen Gestaltung ihrer Arbeit unabhängig.



Die bedeutendsten Aktivitäten gandhianischen Gruppen sollen hier kurz skizziert werden. In der Nachfolge von M.K. Gandhi versuchten Vinoba Bhave und der Sozialist JP Narayan die Vorstellungen Gandhis in die Tat umzusetzen. Von 1951-1972 führte Bhave eine Kampagne durch, die zum Ziel hatte, dass Landbesitzer zugunsten von Landlosen freiwillig auf ein Stück Land verzichteten. Bis Ende 1957 wurden an diese Landschenkungsbewegung (*Bhoodan*-Bewegung) 4,3 Mio. Morgen Land abgegeben. Das gesteckte Ziel von 50 Mio. Morgen konnte freilich bei weitem nicht erreicht werden (Rigby 1985).

Bhave versuchte nicht nur, einzelne von der Notwendigkeit der Landschenkung zu überzeugen, sondern in einem weitergehenden Schritt wollte er ganze Dörfer dazu überreden, sich der Bewegung anzuschließen und Land an landlose Dorfbewohner abzugeben. Letztlich wollte die Bewegung aber erreichen, dass der Privatbesitz an Grund und Boden aufgegeben wurde und das Dorfland als Gemeinschaftseigentum von allen bewirtschaftet wurde. Bis 1971 hatten sich 168.108 Dörfer dieser Dorfschenkungsbewegung (*Gramdan*) angeschlossen (Rigby 1985).

Tab. 2: Im Rahmen der *Bhoodan*-*Gramdan*-Bewegung durchgeführte Land- und Dorfschenkungen

Bundesland	<i>Bhoodan</i>				<i>Gramdan</i> Anzahl der geschenkten Dörfer
	erhaltenes Land (in acres)	verteiltes Land (in acres)	zurückgewiesenes Land (in acres)	noch zu verteilendes Land (in acres)	
Assam	23105	509	8	22588	1463
Andhra Pradesh	241952	103309	86385	52258	3588
Orissa	189139	113345	19846	55948	6364
Uttar Pradesh	435574	201642	173564	60368	753
Kerala	26293	5774	7999	12520	409
Tamil Nadu	80433	51519	k.A.	58914	3319
Delhi	300	180	120	k.A.	74
Punjab	14739	3601	3380	7758	1280
Gujarat	103530	50984	27994	24552	751
Maharashtra	150802	107111	38346	5345	2681
Madhya Pradesh	405402	156506	174531	74365	2116
Mysore	20086	3181	53	16852	96
West Bengal	12960	3898	8426	636	627
Bihar	2121462	331842	1067006	722614	13198
Rajasthan	432868	84781	122788	225599	1011
Himachal Pradesh	5420	2531	k.A.	2709	k.A.
Jammu/Kashmir	211	5	k.A.	206	k.A.
gesamt	4.264.096	1.190.718	1 730 146	1 343 232	37 775

Quelle: GOI, Ministry of Labour, Employment and Rehabilitation: Report of the National Commission on Labour, New Delhi 1969, S. 404

So beeindruckend die Zahlen der *Bhoodan*- und *Gramdan*-Bewegung auf den ersten Blick erscheinen, in vielen Fällen blieben die „Schenkungen“ eher symbolischer Art. Oft gaben Großgrundbesitzer brachliegendes oder unkultivierbares Land ab, oder sie traten der *Gramdan*-Bewegung bei, da sie dadurch die Bestimmungen der Landreform umgehen konnten. An den tatsächlichen Strukturen änderte sich wenig. Als die *Bhoodan*- und *Gramdan*-Bewegung ihren Höhepunkt überschritten hatten und viele ihre Anhänger sich resigniert ins Privatleben zurückzogen, versuchten andere der gandhianischen Bewegung neue Impulse zu geben.

Unter der Führung von JP Narayan erhielt die *Sarvodaya*-Bewegung eine neue Ausrichtung und griff zu aktivem gewaltfreien Widerstand. Narayan war ursprünglich ein orthodoxer

Sozialist, der in der Kongress-Partei hohes Ansehen genoss. In den 1930er Jahren war er Sekretär der *Congress Socialist Party (CSP)*, einer linken Gruppierung innerhalb der Kongress Bewegung. In politischen Kreisen manchmal als Nachfolger Nehrus genannt, war er sehr enttäuscht von der Politik der Kongress-Partei und verließ diese nach Indiens Unabhängigkeit und Gandhis Tod und führte die CSP in die Opposition. 1954 wandte er sich kurz der *Bhoodan*-Bewegung zu (Narayan 1964). Weber (1994) hebt hervor, dass JP Narayan am ehesten als Gandhis politischer Erbe angesehen werden kann (Weber 1994: 197).

Beunruhigt von den autoritären Tendenzen Indira Gandhis Regierung verbreitete er einen Appell an die indische Jugend in den 70er Jahren, eine Bewegung „Jugend für Demokratie“ zu gründen. In Gujarat und Bihar entstanden so starke Jugendbewegungen (Narayan 1980). Bihar brachte der Gandhi-Bewegung eine neue Dimension, indem erstmals im unabhängigen Indien zu Aktionen des Zivilen Widerstands gegen die eigene Regierung aufgerufen wurde. Zwischen 1973 und 1975 wurden durch Generalstreiks und Demonstrationen in den Bundesstaaten Gujarat und Bihar Regionalregierungen gestürzt. In Bihar konnten von Narayan initiierte Dorfräte eine Art Parallelregierung gegen die Regierungsinstitutionen aufbauen.

Als Indira Gandhi 1975 den nationalen Notstand ausrief, wurden diese Bewegungen unterdrückt und Tausende inhaftiert. Durch die sich zuspitzende Ereignisse wurde die gandhianische Bewegung gespalten. Vinoba Bhave und seine Anhänger sprachen sich gegen zivile Widerstandformen aus, während Narayan und seine Anhänger mit ihren Aktionen die Regierung zwingen wollte, Neuwahlen durchzuführen (Narayan 1980). JP Narayan wurde bereits in der ersten Nacht des Ausnahmezustandes verhaftet und erst kurz vor den Wahlen 1977 wieder freigelassen (Narayan 1977).

Die Kongress-Partei verlor die Wahlen, das Regierungsbündnis, das für knapp drei Jahre an die Macht kam, war jedoch in sich zu sehr gespalten, als dass es seine Wahlversprechen nach mehr Berücksichtigung des ländlichen Indiens hätte durchführen können. So war die Wahl von 1980, mit der Indira Gandhi wieder an die Macht kam, ein Votum gegen das Gezänk in der Regierungs-Koalition (Schmitt 1982). Mit der Niederlage der *Janata*-Regierung erlebte auch die Gandhi-Bewegung einen schweren Schlag, von dem sie sich lange nicht erholen konnte, zumal mit Bhave (1982) und Narayan (1979) ihre wichtigsten Führer starben. Dennoch werden vielerorts die entstandenen Initiativen und (Entwicklungs-) Projekte weitergeführt und heute scheint es, dass die *Sarvodaya*-Bewegung in Indien langsam neuen Nährboden erhält, nicht zuletzt deswegen, da sich der offizielle Regierungskurs immer deutlicher als Sackgasse herausstellt.

In jüngerer Zeit gab es mehrere sozial-ökologische Bewegungen, die sich auf Gandhi beriefen, sei es weil sie die in Politik und Wirtschaft praktizierte Bevorzugung der Städte (*urban bias*) ablehnten oder weil sie Formen des gewaltfreien Widerstandes praktizierten, um ihre Ziele zu verwirklichen (vgl. Baviskar 1995, Bhatt 1988, Berreman 1989, Doyle 2005, Guha 1989, Karan 1994, Raina 2004, Methfessel 1988, Rangan 2004, Singh 1997, Swain 1997, Wood 2007).

Wenn M.K. Gandhi Aussagen darüber machte, wie das Indien seiner Träume aussehen sollte, dann verwies er zumeist auf den Zustand der indischen Dörfer, bevor muslimische und dann europäische Eroberer diese *village republics* deformierten. Ohne Zweifel sind Gandhis Vorstellungen dörflicher Realität ein soziales Konstrukt, geboren aus der sehr positiven Einstellung, die er gegenüber der vom Hinduismus geprägten Gesellschaft hatte, und der Ablehnung kolonialer Dominanz und Gewalt, die er – wie später Dependenztheoretiker - zum großen Teil für den Niedergang der indischen Dorfgesellschaften



verantwortlich machte. Ob indische Dörfer vor muslimischen Einflüssen und vor der kolonialen Deformierung weitgehend autarke, selbstgenügsame Einheiten waren, in denen freie Bauern lebten, wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Offensichtlich ist allerdings, dass durch externe Kräfte das Leben und die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung erheblichem Stress ausgesetzt wurde, was insbesondere für die Bauern gilt und für eine aufkommende, und immer größere werdenden Gruppe landloser Menschen.

Die anschließende Betrachtung widmet sich dem Werden dieser Dorfgesellschaften, angefangen von den frühesten dokumentierten Ursprüngen bis hin zu Indiens ländlichen Gemeinschaften der Gegenwart.



Zum Ursprung der indischen Dorfgesellschaft

Ausführungen über ein Land wie Indien sind vergleichbar mit solchen über Europa. Ethisch, geographisch, wirtschaftlich, klimatisch und historisch begegnen wir einer unglaublichen Vielfalt und starken Extremen. Einige Beispiele mögen dies deutlich machen. Neben den beiden überregionalen Amtssprachen Hindi und Englisch erkennt die indische Verfassung 22 Sprachen an, die aus drei verschiedenen Sprachfamilien stammen; diese Sprachen untergliedern sich in über hundert verschiedene Dialekte. Indien gehört zu den führenden Industrienationen, dennoch lebt ein bedeutender Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Obwohl kein anderes Land so viele Akademiker ausbildet wie Indien, betrug die Analphabetenrate 1981 noch 64 Prozent was sich auch in den folgenden Jahrzehnten kaum veränderte. 2010 gibt die indische Regierung auf ihrer offiziellen Website die Alphabetisierungsquote noch immer mit 64 Prozent an. Das Klima reicht von Kältesteppen und ewigem Eis im Himalaya bis hin zu feuchtwarmen Tropen in Kerala. Niederschläge rangieren von unter 100 mm im Westen Rajasthans bis hin zu 12 000 mm am Rande des Ost-Himalayas. Diese Angaben mögen genügen, um darzustellen, weshalb es so schwierig ist, generalisierend über Indien zu sprechen. Manche Aussagen treffen für ein Gebiet voll zu, für ein anderes können sie vollkommen falsch sein. Die Landwirtschaft Indiens macht dabei keine Ausnahme, und auch nicht die indische Dorfgesellschaften.

Tab. 3: Das ländliche und das städtische Indien

<u>Ländliches Indien</u>				<u>Städtisches Indien</u>			
Einwohnerzahl	Anzahl der Dörfer	Bevölkerung	%	Einwohnerzahl	Anzahl der Städte	Bevölkerung	%
Weniger als 100	45.276	2.274.375	0,22	Weniger als 5.000	192	667.772	0,06
100 - 199	46.276	6.912.023	0,67	5.000 - 9.999	879	6.658.356	0,65
200 - 499	127.511	43.960.187	4,27	10.000 - 19.999	1.346	19.458.295	1,89
500 - 999	145.402	105.274.341	10,23	20.000 - 49.999	1.163	35.154.857	3,42
1.000 - 1.999	129.977	183.294.133	17,82	50.000 - 99.999	404	27.832.412	2,71
2.000 - 9.999	80.413	239.184.866	23,25	100.000 - 499.999	320	60.554.358	5,89
5.000 - 9.999	14.799	98.112.136	9,54	500.000 - 999.999	39	27.503.626	2,67
10.000 & darüber	3.961	63.478.578	6,17	1.000.000 & darüber	35	108.290.013	10,53
gesamt	593.61	742.490.639	72,18	gesamt	4.378	286.119.689	27,82
Gesamtbevölkerung (Volkszählung 2001):		1,028,610,328		Quelle: Primary Census Abstract, India, Census of India 2001			

Zur Unabhängigkeit (1947) lebten in Indien etwa 350 Millionen Menschen. 2010 war diese Zahl auf etwa 1,19 Milliarden angestiegen. Zwischen 2025 und 2030 wird Indien voraussichtlich die Volksrepublik China als bevölkerungsreichstes Land der Erde überholen. 2010 waren 52 % aller indischer Erwerbstätiger in der Landwirtschaft tätig; sie ist bei weitem der wichtigste Wirtschaftsbereich des Landes. Was diese Menschen allerdings anbauen, welche Mittel und Methoden sie dabei anwenden, wie das Niveau ihrer Produktivität ist, wie sie gesellschaftlich organisiert sind, etc. darüber existiert eine Spannbreite, wie man sie sich kaum breiter vorstellen kann. Angefangen von Großbauern, die im Punjab kapitalintensiven Weizenanbau betreiben bis hin zu Stammesvölkern, die in Zentralindien oder im Nordosten des Landes oder auf den Andamanen und Nikobaren noch hauptsächlich von der Subsistenzwirtschaft leben, sind so ziemlich alle landwirtschaftliche Produktionsstufen vertreten.



Nach der Volkszählung von 2001 lebten weniger als 11 Prozent der indischen Bevölkerung in Großstädten mit über einer Millionen Einwohnern, von denen es 35 Anfang dieses Jahrhunderts gab. Über 72 Prozent hingegen lebten in ländlichen Gebieten, in den etwa 600.000 indischen Dörfern. „*The India of the 88 per cent*“, (Harris 2003: 3) das Indien der fast 600,000 Dörfer und Kleinstädten steht im Mittelpunkt dieses Buches. Um die vielfältigen Schicksale der indischen Bevölkerung fernab der großen Ballungszentren zu verstehen, wird es aber notwendig sein, sich häufig gedanklich in diese Machtzentren zu begeben, denn dort werden Politiken und Strategien entworfen, die große Bedeutung für alle Menschen in Indien haben, auch für die „auf dem Land“. Manche Entscheidungen, und auch hiervon wird in diesem Buch immer wieder die Rede sein, werden sogar außerhalb des Landes gemacht, in den Schaltzentralen mächtiger Organisationen wie Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Welthandelsorganisation, oder den Chefetagen Multinationer Konzerne.

Auch wenn Sen ausschließt, dass ausgedehnte Hungernöte und demokratisch regierte Staaten zusammenpassen (Sen 1984), sollte dennoch nicht leichtfertig übersehen werden, dass auch heute noch mehr als 200 Millionen Menschen in Indien an schwersten Formen chronischer Mangel-, Fehl- oder Unterernährung leiden; mehr als 2,5 Millionen Kinder sterben jedes Jahr bevor sie ihr 5. Lebensjahr erreichen (Banik 2007). Erschreckend sind folgende Zahlen der *The Million Death Study Collaborators*: 29,3 Prozent der weltweiten Sterbefälle von Neugeborenen ereignen sich in Indien, wo auch 16,1 Prozent aller Todesfälle von Kindern verzeichnet werden, mehr als 2,3 Millionen in 2005 (The Lancet 2010).

Auch wenn das unabhängige Indien erfolgreich verhindern konnte, dass es seit 1947 zu ausgedehnten Hungersnöten kam, sollten die oben angeführten Anlässe zur äußersten Besorgnis nicht übersehen werden, vor allem gerade dann nicht, wenn auf die wirtschaftlichen Erfolge des Landes in den letzten zwei Jahrzehnten verwiesen wird.

Ähnlich vielschichtig wie sich das heutige Indien zeigt stellt sich auch eine Betrachtung der Genese der indischen Dorfgesellschaft dar. Im Laufe seiner Geschichte hatte Indien nur ganz selten jene räumliche Ausdehnung wie wir sie heute kennen. In der Regel bestand es aus oft weitaus kleineren Teilen. „In Indien erfolgte keine eigenständige Herausbildung des Menschen, alle Vorfahren der heutigen Einwohner Indiens sind im Verlauf der Jahrtausende eingewandert. Die indische Kulturgeschichte hat in diesem Sinne die Kulturen von den altindischen Urgesellschaften bis zum Kapitalismus, die der vielen Einwanderer, der Drawida und Munda, der Arya, der Griechen (und der römischen Einflüsse), der Indoskythen, Parther, Perser, Juden und Thomas-Christen, der Weißhunen, Araber, Türken, Mongolen, Afghanen, der Portugiesen, Dänen, Franzosen und Engländer zu berücksichtigen. Sie alle beeinflussten die indische Kultur“ (Ruben 1978: 2).

Wenn nachfolgend ein kurzer Abriss der geschichtlichen Entwicklung der indischen Dorfgesellschaft gegeben wird, dann muss dieser Sachverhalt ständig berücksichtigt werden. Die Schilderung kann sich nur recht vage an der Oberfläche bewegen; andererseits kann darauf nicht vollkommen verzichtet werden, denn erstens sind die heutigen Probleme der indischen Landwirtschaft ohne die Betrachtung der stattgefundenen historischen Prozesse nicht zu verstehen und zweitens wurde von jenen Kreisen innerhalb des indischen Nationalkongresses, die die indische Dorfgesellschaft aus der Tradition heraus wieder aufbauen wollten, immer wieder auf einen Zustand verwiesen, wie er vor der Invasion islamischer Eroberer in Indien bestanden haben soll. Um diese auf der Tradition aufbauenden Konzepte überprüfen zu können, ist es deshalb notwendig, diese lange Tradition der indischen Dorfgesellschaften aufzuzeigen. Einen besonderen Stellenwert wird dabei auf die Entwicklung der Bodenordnung und Grundbesitz-

verfassung in Indien zu legen sein, denn sie bilden den institutionellen Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion. „Die Rechte am Boden bestimmen die Art der Verteilung der Bodenproduktion. Sie beeinflussen damit das Interesse und Maß der Anstrengungen der Bodenbewirtschaftler“ (Kuhnen 1965: 317).

Die Anfänge der indischen Dorfgesellschaft

Der Ursprung der indischen Dorfgesellschaft geht einige Jahrtausende zurück. Schon seit bedeutend mehr als 5000 Jahren wird in Südasien nachweislich Landwirtschaft betrieben. Die ältesten Funde, die in Balutschistan (heutiges Pakistan) gemacht wurden, stammen aus der Zeit um 6000 v. Zw. und belegen, dass damals bereits eine beachtliche Anzahl verschiedener Getreidesorten angebaut wurden (Thapar 2002: 77). Neuere Forschungsergebnisse verweisen darauf, dass zu diesem Zeitpunkt auch bereits mit der Domestizierung von Tieren begonnen wurde (Kulke / Rothermund 1982: 23). Wie diese jungsteinzeitliche indische Agrargesellschaft organisiert war, darüber gibt es nur spärliche Hinweise. Ruben (1978) spricht von autarken, voneinander weitgehend isolierten Dorfgemeinden, in denen sich neben der Landwirtschaft bereits ein eigenständiges Handwerk herausgebildet hatte (Ruben 1978: 15).

Die Landwirtschaft wurde zunächst in Form von Brandrodungswirtschaft betrieben (Thapar 1978). Große Wälder und eine vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte waren Ursache dafür, dass Ackerland in ausreichendem Maße verfügbar war. Wer Land urbar machte erhielt für dieses Land auch das Nutzungsrecht; allerdings nur so lange er das Land auch tatsächlich bewirtschaftete. „Sobald es verlassen wurde, kam es wieder unter die Verfügungsgewalt des Stammes“ (Kuhnen 1980: 81).

Zwei unterschiedliche Formen der Bodenrechte haben sich mit der Zeit herausgebildet. Es gab Dörfer, in denen einzelnen Familien ein individuelles Nutzungsrecht am Boden hatten, aber keinen Eigentumstitel. Diese Form beruhte auf einem Zusammenschluss von Familien, die durch Urbarmachung zu individuellen Rechten am Boden gekommen waren. Daneben gab es Dörfer mit gemeinschaftlichen Bodenrechten. In diesen Fällen wies die Dorfgemeinschaft den einzelnen Familien Land zu; über die genauen Einzelheiten entschied ein Dorfrat (=Panchayat), in dem alle Familien des Dorfes vertreten waren. Es existierten also in Indien schon zu sehr früher Zeit recht unterschiedliche Formen von Bodenbesitzrechten; individuelle und gemeinschaftliche Rechte am Boden. „Eigentum am Boden im westlichen Sinne existierte aber überhaupt nicht“ (Kuhnen 1980: 82).

Rechte am Boden waren ein Privileg, das ein erbliches Nutzungsrecht beinhaltete, aber auch soziale Pflichten, besonders die Berücksichtigung der Belange der Dorfgesellschaft. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass der Boden nicht veräußerlich war; dies dazu führte, dass Ackerland an sich keinen kommerziellen Wert besaß.

Nach 3000 v. Zw. entstanden in Südasien komplexere Gesellschaften, deren Reichweite über die relativ isolierten Dorfgesellschaften des Neolithikums hinausgingen. Es entwickelten sich größere Staatsgebilde, die auf einer hierarchischen Sozialordnung aufgebaut waren (Kuhnen 1965: 320). Mit diesen Staaten einher ging die Einführung einer Steuer auf das Land und die Bildung einer Beamtenschaft, die mit der Eintreibung der Steuer betraut war. „Der König war nicht Eigentümer allen Landes, er hatte nur Anspruch auf einen Anteil am Ertrag. Das Privileg, einen Anteil am Ertrag zu beanspruchen, wurde getrennt gehalten vom Privileg, den Boden zu bewirtschaften und zu nutzen“ (Kuhnen 1965: 320).



Das Interesse des jeweiligen Staates bestand darin, möglichst viele Bauern im eigenen Herrschaftsbereich zu halten und deswegen konnte die Steuer auch nicht ins Uferlose gesteigert werden, denn rodungsfähiges Land war im Überfluss vorhanden und da die Bauern nicht leibeigen waren stand es ihnen frei, bei übermäßigen Steuerforderungen jederzeit abzuwandern (Thapar 2002: 208). Auf diese Weise erfolgte eine allmähliche Durchdringung des Landes, indem bisher unerschlossene Gebiete agrarisch nutzbar gemacht wurden (Schmitt 1982: 77). Das Ackerland an sich hatte also keinen Wert, sondern lediglich die Arbeit der Bauern. „Der Mangel an einem demographischen Druck hatte die Konsequenz, dass auch dem Ärmsten unter der dörflichen Bevölkerung eine Überlebenschance geboten werden musste, denn ansonsten musste man mit Abwanderung und unbebautem Land rechnen. Dieses Limit verhinderte damit auch, dass Indien sich zu einer sklavenhaltenden Wirtschaftsweise im mediterranen Stil entwickelte“ (Rösel 1987: 18).

Es gab eine ganze Reihe an Privilegien, die sich Herrscher einfallen ließ, um weitere Bauern dazu zu bewegen, sich auf ihrem Herrschaftsgebiet niederzulassen. Manche Bauern erhielten das Recht für sich Land zu kultivieren, und sie waren von der Bezahlung einer Steuer befreit. Erst ab der zweiten Generation wurde dann eine Steuer verlangt. Hinter dieser Regelung steckte die Einsicht, dass der Staat ja keinerlei Unkosten hatte, wenn ein Bauer ein Stück Land urbar machte; auf der anderen Seite aber flossen ab der zweiten Generation dem Staat Einnahmen zu, die ihm entgangen wären, wäre das Land brach liegen geblieben (Sircar 1969: 4) Wurde allerdings bereits kultiviertes Land nicht mehr genutzt, so fiel dieses an den König, der es entweder seinen Steuerbeamten als Kronland weitergab oder das er seinen weltlichen und geistlichen Beratern überließ. In beiden Fällen war das Land steuerfrei und „stellt eine neue Form von Bodenrechten dar, nämlich Bodenrechte aufgrund von Staatszuweisungen an Beamte“ (Kuhnen 1980: 82) und Priesterschaft.

Die Gegenleistungen für solche Staatszuweisungen bestand in der Erfüllung verschiedener Dienste für den König, die religiöser, wirtschaftlicher und militärischer Art sein konnten (Sircar 1969: 27.). Die Empfänger der Staatszuweisungen ihrerseits hatten das Recht, das Land an Bauern weiterzugeben und dafür eine Steuer zu erheben. Diese Landzuweisungen waren vererblich und konnten vom König nur zurückgefordert werden, wenn der Stiftungsempfänger ihm die Folgschaft aufkündigte. Die Steuer, die die Bauern an König oder Stiftungsempfänger zu zahlen hatten, lag zwischen einem Viertel und einem Achtel des tatsächlichen Ertrages und wurde in Naturalien eingetrieben.

Auf den ersten Blick scheint dieses System große Ähnlichkeit mit dem europäischen Feudalsystem gehabt zu haben. Dabei gilt es aber zu beachten, dass es eine Art Leibeigenschaft nicht gegeben hat. Die indische Dorfgesellschaft setzte sich aus unterschiedlichen Gruppen zusammen, die in starkem Maße voneinander abhängig waren. Priesterschaft, Handwerker, Bauern und in einem unbedeutendem Maße auch Händler waren auf die gegenseitigen Dienstleistungen angewiesen und es war wie gesagt keineswegs so, dass es eine unfreie Bauernschaft gab. Der Hindu-Agrarstaat bestand aus einer Vielzahl weitgehend autarker Dorfwirtschaften, die fast alles produzierten, was im Dorf benötigt wurde. Das Dorf hatte eine selbstgenügsame Arbeitsteilung, die darin bestand, dass es neben den Bauern eine Handwerkerschaft gab, die die Bauern mit Gebrauchsgegenständen versorgte und dafür mit einem Teil der Nahrungsproduktion entlohnt wurden.

Exkurs: Das Kastensystem in Indien

Auch heute noch spielt sich das gesellschaftliche Leben in Indien oftmals im Rahmen des Kastensystems ab. Dies gilt ganz besonders für die indische Dorfgesellschaft, während sich in den Städten die Bedeutung des Kastensystems häufig schon stark abgeschwächt hat. Das Kastensystem in Indien hat sich über einen sehr langen Zeitraum hinweg ausgebildet und ist nicht als ein einheitliches System aufzufassen, das überall in Indien in der gleichen Art und Weise ausgeprägt ist. Regionale Unterschiede sind beträchtlich (Bayly 2008).

Der exakte Ursprung des Kastensystems bis heute noch nicht restlos geklärt. Man geht im allgemeinen davon aus, dass die um 1500 vor unserer Zeitrechnung von Nordwesten nach Indien einfallenden Arier das System benutzt haben, um ihre Macht religiös und politisch zu begründen und auch dauerhaft abzusichern. Ob sie dabei auf Grundzüge eines bereits bestehenden Systems zurückgriffen, das als Urform eines Kastensystems verstanden werden kann, ist heute noch nicht sicher bewiesen oder widerlegt. Als sich die arischen Eindringlinge in Südasien niederließen, brachten sie eine Gesellschaftsform mit, in der es drei soziale Klassen gab: die Krieger, die Priesterschaft und das Volk, das hauptsächlich aus Viehzüchtern und Handwerkern bestand. Bei den Ariern gab es noch keine Erbllichkeit der Berufe, kein Heiratsverbot zwischen den Angehörigen der drei Klassen. Der Wandel dieser Klassen zu vier *Varnas* -das Wort bedeutet Farbe und wird i.A. mit Kaste übersetzt- ergab sich ursprünglich aus der Abgrenzung der hellhäutigen Arier gegenüber den dunkelhäutigen „Ureinwohnern“ Indiens. Da die Arier vermutlich fürchteten, mit der Zeit von der zahlenmäßig überlegenen „Urbevölkerung“ assimiliert zu werden, versuchten sie eine Durchmischung mit Hilfe des Kastensystems zu verhindern und schufen eine viergliedrige Gesellschaftsordnung, in der die Arier die drei oberen Kasten beanspruchten (*Brahmanen* = Priesterschaft, *Kshatriyas* = Kriegerstand und *Vaisyas* = Bauernstand), während der dunkelhäutigen Bevölkerung die Aufgabe verblieb, den drei oberen Kasten zu dienen. Sie bildeten den Stand der *Shudras*.

Im Laufe der Jahrhunderte gab es immer wieder Änderungen innerhalb des Kastensystems. So wurden aus den *Vaisyas* Kaufleute und Handwerker, während sich die *Shudras* zum Bauernstand entwickelten. Hinzu kam auch, dass sich mit den *Parias* (=Unberührbaren) eine Gruppe entwickelte, die außerhalb des Systems der vier *Varnas* steht.

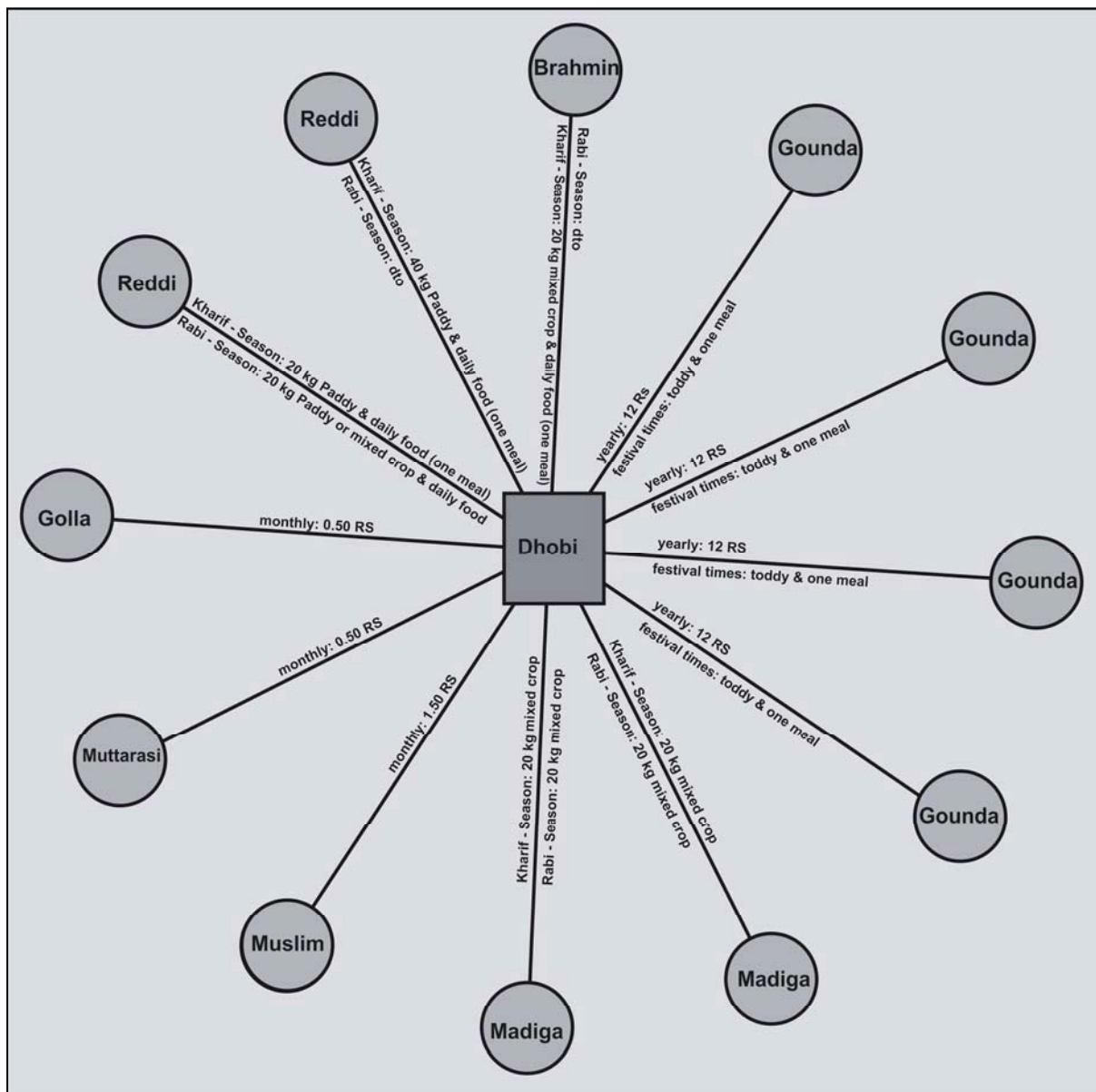
Die Gliederung der Gesellschaft in vier *Varnas* ist ein theoretisches Gerüst. In der Realität besteht das Kastenwesen aus Tausenden von *Jatis* (=Geburt). Der Status dieser erblichen Berufsgruppen kann von einer Region zu einer anderen unterschiedlich sein oder sich im Laufe der Zeit verändern. Die einzelnen *Jatis* können so in der lokalen Kastenhierarchie eine Aufwertung erfahren, indem sie ihre Lebensführung, religiösen Riten, Hochzeitssitten, Essgewohnheiten, etc. immer mehr denen der über ihnen stehenden Kastengruppe angleichen. Dieser vertikale Mobilisierungsprozess innerhalb des Kastensystems, wird mit dem Ausdruck „Sanskritisierung“ bezeichnet: die im Kastensystem niederen Gruppen gleichen ihre Verhaltensweisen den oberen Gruppen immer mehr an, während bei Teilen der oberen Kastengruppen eine zunehmenden Verwestlichung eintritt (oder eine Fundamentalisierung hinduistischer Traditionen und Bräuche). Somit wird einerseits die Kastenordnung gefestigt, indem untere Kastengruppen die Aufgaben einnehmen, die zuvor höheren Gruppen zugefallen waren. Andererseits wird aber die wirtschaftliche Basis des Kastensystems ausgehöhlt, da Teile der oberen Kastengruppen durch ihre fortschreitende Verwestlichung auch die traditionellen Kastenregeln abstreifen. Die oberen Kastengruppen sind nämlich oftmals auch jene, die traditionell über die ökonomische und politische Macht auf dem Land verfügen und durch deren Säkularisierung bricht die wirtschaftliche Grundlage des Kastensystems zusammen, die darin bestand, dass die einzelnen Kastengruppen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen



und ein Austausch von Waren und Dienstleistungen zwischen den einzelnen Kastengruppen dafür sorgt, dass die Existenz einer jeder Kaste gesichert ist. Diese wirtschaftliche Ausprägung des Kastensystems wird im *Jajmani*-System deutlich.

Die meisten Familien eines typischen Dorfes gehören zu einer der Bauernkaste, aber daneben gibt es auch Familien, die jenen Kasten angehören, die nicht hauptsächlich von landwirtschaftlicher Arbeit leben. Dazu gehörten Brahmanen, Wahrsager, Frisöre, Goldschmiede, Töpfer, Weber, Zimmerer und andere Handwerker. Obwohl die Kasten sozial streng voneinander getrennt sind, ergänzen sie sich wirtschaftlich gegenseitig. Traditionell steht jede Bauernfamilie in engen wirtschaftlichen Beziehungen zu gleich mehreren Handwerkerfamilien. Als Gegenleistung für einen jährlichen Ernteanteil versorgen diese Familien die Bauernfamilien mit handwerklichen Gütern und Dienstleistungen. Die einzelnen Kasten standen ursprünglich in einem fortwährenden und relativ stabilen Verhältnis zu einander. Auf diesen gegenseitigen Abhängigkeiten basierte die dörfliche Wirtschaftsstruktur.

Abb. 4: Art und Höhe der Entlohnung eines *Dhobi*-Haushaltes im *Jajmani*-System



Quelle: Bronger 1976: 65

Bronger (1976) hat die gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnisse im Rahmen des *Jajmani*-Systems am Beispiel einer Gemeinde im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh untersucht.

Abbildung 4 gibt die Einnahmen eines *Dhobi*-(Wäscher) Haushaltes an, der mit vielerlei anderen Kasten in wirtschaftlichen Beziehungen verbunden ist.

Aufgrund dieser tauschwirtschaftlichen Beziehungen spielte Geld in den Dörfern kaum eine Rolle. Es gab zwar bereits Münzen, die jedoch nur als Tempelwährung Verwendung fanden, sei es als Spenden oder für Transaktionen innerhalb der Tempelwirtschaft (Rösel 1978: 17). Die Tempel- und Palastmetropolen waren das Zentrum der Staaten. Sie waren politisches und religiöses Zentrum und hierher flossen auch ein Teil der Abgaben, die von den Bauern in Form von Naturalien aufgebracht wurden. Es ist also durchaus gerechtfertigt, davon zu sprechen, dass die Bauernschaft den Prunk der Metropolen durch ihre Arbeit finanzierte, jedoch hatte diese Art von Ausbeutung wie oben bereits erwähnt wurde ihre Grenzen. Auf der anderen Seite darf allerdings nicht übersehen werden, dass eine Verschlechterung der Stellung der Bauernschaft gegenüber der Urgesellschaft eingetreten war.

Einer verhältnismäßig egalitären Gesellschaft war eine stark hierarchische gefolgt. Das Leben spielte sich nicht mehr in relativ begrenzten Gemeinschaften ab, sondern es waren Staaten entstanden, die nicht von einer bäuerlichen Schicht regiert wurden. Zwar war die Grundlage dieser Staaten nach wie vor die Landwirtschaft, doch diese war dazu da, um die Tempel und Paläste zu versorgen. Dies geschah, indem eine Steuerpflicht eingeführt wurde. Da der demographische Druck jedoch fehlte und ein Überschuss an unkultiviertem Land bestand, konnte dieses System nicht die Kontrolle von Land zum Ziel haben, sondern es war eine Kontrolle über Menschen, also Bauern und deren Arbeitsergebnisse, also Ernten. „Ganz im Einklang mit diesem Zustand gab es keine Vorstellung von Landbesitz und keine Möglichkeit, Land zu verkaufen“ (Rösel 1978: 18)

Mit dem Ein- und Vordringen des Islam in den indischen Raum wurde die Bodenordnung weiter differenziert, besonders seit den Reformen unter Kaiser Akbar (1556- 1605)

Die Entwicklung der Bodenordnung unter den Mogulen

Indien erlebte im Laufe seiner Geschichte immer wieder, dass zentralasiatische Nomaden über den Khyberpass nach Nordindien einfielen. Entweder zogen diese nach relativ kurzer Zeit wieder ab, oder wurden ziemlich rasch kulturell absorbiert. Bei der islamischen Invasion, die vereinzelt bereits um 700, verstärkt dann nach 1000 nach Beginn unserer Zeitrechnung einsetzte, war dies dann aber nicht der Fall, sondern die islamischen Eroberer brachten ein vollkommen neues kulturelles Element nach Indien, das der Hindu-Kultur diametral gegenübergestellt war. Die ökonomische Grundlage der Mogulherrschaft war wie im Hindu-Agrarstaat die Landwirtschaft. Ein Viertel bis ein Fünftel des Landes gehörte als Kronland direkt dem Kaiser. Dieses Land wurde als *Khalsa*-Land bezeichnet. Ein großer Teil des restlichen Landes wurde in Form eines Lehens (*Jagir*) an *Mansabdare* oder *Jagirdare* übertragen.

Das *Jagir* war ein nicht erbliches Bodenlehen, das mit der Verpflichtung gekoppelt war, dem Kaiser bewaffnete Reiter, Wagen und andere Militärleistungen zu erbringen. Hinzu kamen Verpflichtungen wie etwa für die Instandhaltung des Bewässerungsnetzes, den Bau und Unterhalt von Wegen, die Errichtung von Befestigungen zu sorgen. Die *Jagire* wurden jeweils nur für ein paar Jahre verliehen. Danach bekamen die *Jagirdare* anderswo Lehens zugewiesen; sollte doch verhindert werden, dass sie eine regionale Machtposition aufbauen konnten. Die *Jagirdare* erhielten weder juristisch noch faktisch Grundbesitz noch leibeigene Bauern, sondern lediglich das Recht, eine Grundrente einzuziehen (Kuhnen 1980: 83) Sie besaßen auch nicht das Recht, den Produktionsprozess zu überwachen und festzulegen, was



die Bauern anzubauen hatten. Über Mittelsmänner, den *Zamindaren*, trieben sie lediglich die festgelegte Steuer ein. Die Situation der Bauern hatte sich unter diesem System jedoch entscheidend verschlechtert. Zunächst dadurch, dass Kaiser Akbar die Naturalsteuer durch eine Geldsteuer ersetzte, was zur Folge hatte, dass die Bauern nun gezwungen waren, Produkte für den Markt anzubauen und fehlende Summen bei Geldverleihern aufzunehmen. „Die jagirdars waren „absentee landlords“, die vorwiegend an den Höfen oder in den urbanen Zentren wohnten. Sie waren deshalb an einem Steuereinzug in Geld oder an einer raschen Umsetzung der Natureinkünfte in Geld interessiert. Diese Monetarisierung des Grundsteuereinzugs war nicht möglich ohne die Bildung lokaler Märkte für Agrarprodukte“ (Keller 1977: 64).

Da die *Jagirdare* ihr Lehen nur einige wenige Jahre behalten konnten, lag ihnen viel daran, in dieser Zeit möglichst viel aus der Bauernschaft herauszupressen. Es lag es nicht in ihrem Interesse, Investitionen für die Verbesserung in der Landwirtschaft aufzubringen. Allerdings hatte die Ausbeutung der Bauern ihre Grenzen, denn ein *Jagidar* hatte nicht das Recht Land zu pfänden, sondern lediglich Ernten. Den Bauern die Mittel für die Subsistenz zu lassen, lag aber wiederum in seinem Eigeninteresse, da nur ein lebender Bauer ansonsten brachliegendes Land bebaute. Neben der Geldsteuer führte Akbar auch die Besteuerung aufgrund der Aussaatfläche ein. Wurde bisher die Steuer am tatsächlichen Ertrag bemessen, so wurde sie nun fest bestimmt, oder anders ausgedrückt: das Anbaurisiko wurde voll auf die Bauern abgewälzt (Kuhnen 1965: 322).

Als weitere Verschärfung kam hinzu, dass die Steuerforderungen drastisch erhöht wurden, so dass schließlich etwa die Hälfte eines Durchschnittsertrages als Steuer abgegeben werden musste. Wie stark die Bauernschaft von diesen Änderungen in Mitleidenschaft gezogen wurde, lässt sich nur schwer rekonstruieren. Keller (1977) verweist darauf, dass der Masse der Landbevölkerung in der Regel nur das Existenzminimum verblieb, wobei er darunter jenes Minimum versteht, das jemand braucht, um seinen gewohnten Lebensstil zu erhalten (Keller 1977: 62)

Mit dem Auseinanderbrechen des Mogulreiches im 18. Jahrhundert verlor die Zentralgewalt die Kontrolle über die Steuereinnahmer. Wurden zu Zeiten Akbars und Aurangzebs die Steuereintreiber streng überwacht, so wurden die Posten der Steuereinnahmer nun meistbietend gegen feste Summen verpachtet, wobei es den Steuereinnahmern überlassen war, möglichst viel aus der Bauernschaft herauszupressen. „So drückend die Verhältnisse für die Bauern auch gewesen sein mögen, ihre Bodenrechte wurden dabei nicht ernstlich in Frage gestellt. Zweifellos entwickelten sich manche *Zamindars*(=Steuereinnahmer) dieser Zeit bereits zu Grundherren (=landlord). Dies geschah aber durch Rodung des Umlandes, Aufkauf von Ländereien von Steuerschuldnern und Kultivierung ihres eigenen Sir-Landes und nicht durch Enteignung der Bauern“ (Kuhnen 1965: 323). Dieser letzte Schritt, der den Bauern ihren Grund und Boden wegnahm, wurde dann erst von den Briten durchgeführt.

Indien unter britischer Herrschaft

Gegen Ende des 15. Jahrhunderts, als das Mogulreich noch auf dem Höhepunkt seiner Machtentfaltung war, entstanden an den Küsten Indiens erste Stützpunkte europäischer Handelsgesellschaften. Mit der Entdeckung des Seeweges nach Indien um das Kap der Guten Hoffnung durch Vasco da Gama (1498) wurde es nun möglich, die von den Arabern kontrollierte Route nach Indien durch das Mittelmeer und das Rote Meer zu umgehen und stattdessen einen eigenständigen Handel mit Indien aufzunehmen.

Die 1599 gegründeten britischen *East Indian Company* erhielt vom englischen Parlament ein Monopol im Indienhandel. Ihr gelang es nach und nach die politische Herrschaft über einen großen Teil des indischen Subkontinents im Auftrag der britischen Krone an sich zu reißen (Schmitt 1982: 82). Die Durchdringung des indischen Subkontinentes durch die Briten hatte an seinen Küsten angesetzt. Im Westen erstreckte sich die *Bombay Presidency*; am Golf von Bengalen entstanden die *Madras* und *Bengal Presidencies*; letztere umfasste nicht nur die Deltaregion des Ganges und Brahmaputra, sondern reichte in das fruchtbare Ganges-Yamuna-Doab im Norden hinein. Mit der Eroberung des Punjab in den Jahren 1848/49 stand das britisch-indische Heer an der stets unruhigen, schwer zu verteidigenden Nordwestgrenze. Erst 1813 verlor die *East Indian Company* das Handelsmonopol über Indien und mit der Auflösung der Handelsgesellschaft im Jahre 1857 ging dann die politische Verwaltung des britischen Indiens direkt an die britische Krone über (Kulke / Rothermund 1982: 277). In den etwa 250 Jahren ihrer Herrschaft konnte die *East Indian Company* etwa 60% des indischen Subkontinents erobern, auf dem ca. 3/4 aller Inder lebten (Schmitt 1982: 82).

Über den gesamten Subkontinent zerstreut existierten 584 Fürstentümer, die von halb-autonomen Herrschern, den *Maharajas*, regiert wurden. Die indischen Fürstenstaaten waren durch Verträge mit der Ostindischen Gesellschaft und durch die neuen Machtverhältnisse auf dem Subkontinent in ihren Rechten und ihrer Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt worden. Sie konnten zwar ihre eigenen Gesetze erlassen, ihre eigenen Steuern erheben und unterhielten eine eigene Verwaltung und Polizei. Theoretisch waren also diese Staaten von den Briten unabhängig, de-facto mischten sich die Briten jedoch in unterschiedlichster Weise in deren Angelegenheiten ein. Wichtige Verwaltungsposten wurden von britischen Beratern eingenommen und wenn ein Herrscher nicht die Zustimmung der Briten fand, konnte dieser von den Briten abgesetzt werden, wovon die Briten auch oft Gebrauch machten.

Zahlenmäßig waren die Briten in Indien nie stark vertreten. Ihr Anteil an der indischen Gesamtbevölkerung war stets unter 0,05 %, wobei der Höchststand ungefähr 164 000 Briten betrug, wovon 66 000 bei der Armee und der Polizei und etwa 4 000 in der Zivilverwaltung tätig waren (1911) (Schmitt 1982: 82) Dennoch hat die britische Kolonialzeit die indische Gesellschaft innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums von Grund auf verwandelt.

Die Zerstörung der alten Agrarordnung durch die Briten

Als die *East Indian Company* ihre erste Handelsstützpunkte an den Küsten Indiens errichtete ging es ihr nicht darum, für britische Exportgüter neue Absatzmärkte zu erschließen, sondern sie kam nach Indien, um mit indischen Produkten Handel zu betreiben. Sowohl Textilien als auch landwirtschaftliche Produkte aus Indien wurden von den Briten in ihrem riesigen Imperium verbreitet. Ein vergleichsweise geringer Teil des Handels, vor allem qualitätsmäßig hoch stehende Stoffe, Tee und Gewürze wurde mit Großbritannien und dem europäischen Kontinent abgewickelt (Ruso 1976: 16). Anfangs erhielt sie dazu von der englischen Krone die Erlaubnis, Gold und Silber im Wert von 30.000 Pfund zu exportieren, doch „da Gold- und Silberexporte aus England zur Bezahlung indischer Waren bald untersagt wurden, musste die Company trachten, das Geld zur Bezahlung indischer Waren aus Indien zu beziehen. Sie fand einen Weg dazu in der Sicherung der Rechte auf die Bodensteuer“ (Kuhnen 1965: 324).

Zunächst beschritt die Company den Weg, dass sie 1698 das *Zamindarrecht* für Kalkutta, Sutanuti und Govindpur erwarb, was ihr zunächst 10% der Steuereinnahmen einbrachten.



Mit dem Niedergang des Mogulreiches, als der Steuereinzug von den indischen Herrschern nicht mehr so streng kontrolliert werden konnte, erhöhten die Briten diese Einnahmen. Doch langfristig gaben sich die Briten damit nicht zufrieden. „Der entscheidende Schritt erfolgte dann 1756, als die Company *Dewan* von Bengalen, Bihar und Orissa wurde. Dieses *Dewan*-Amt gab die Konzession, Steuern zu erheben, gegen eine Pauschalsumme von 2,6 Mill. Rupien jährlich“. (Kuhnen 1965: 324)

Die Einziehung der Steuer konnte unmöglich von britischen Kolonialbeamten bewältigt werden. Deshalb versuchte man anfangs, die Steuereinzugsrechte zu verpachten. Später - nach 1776- wurde das Land den *Zamindaren* als Eigentum überschrieben, die Steuern an die Briten abführen mussten. Dass *Zamindare* ursprünglich keine Eigentumsrechte am Land hatten, sondern nur Steuerbeamte waren, war für die Kolonialherren ebenso wenig wichtig wie die Tatsache, dass nun Bauern zu Pächtern herabgestuft wurden. Von nun an arbeiteten sie auf Land, das Privateigentum des *Zamindars* war. Mit dem *Permanent Settlement* von 1793 wird die Macht der *Zamindare* zementiert; sie werden als tatsächliche Eigentümer des Bodens endgültig bestätigt und die Höhe der Steuer wird auf längere Zeit festgelegt. Von den Briten wurde diese Steuer mit äußerster Härte eingetrieben. Gab es unter den Mogulen noch Steuernachlässe bei schlechten Ernten, so wurde von den Briten jeder *Zamindar* sofort enteignet, der am Abend des Fälligkeitstages seine Steuer nicht bezahlt hatte (*sunset-law*). Dies führte dazu, dass z.B. in Bengalen bis 1815 1/3 bis 1/2 des Grundeigentums enteignet und neu vergeben wurde, da die hohen Steuern oftmals nicht eingetrieben werden konnte. Die Größenordnung der Steuererhöhungen zeigt das Beispiel Bengalens recht anschaulich. In letzten Jahr vor der Übernahme Bengalens durch die *East Indian Company* betrug die Bodenabgabe 817 000 Pfund, ein Jahr später (1765) war sie unter britischer Herrschaft auf 1,47 Mill. Pfund angewachsen (Ruso 1976: 23). „Das Permanent Settlement von 1793 setzte den fixen Betrag auf über 3 Mio. Pfund fest“ (Sigrist 1976: 20)

Selbst 1770, als eine Hungersnot in Bengalen rund zehn Millionen Opfer forderte, ließen die Briten nicht von ihrer hohen Steuerforderung ab, sondern zogen die volle Steuer ein. *Zamindare* selbst waren meistens nicht in der Landwirtschaft tätig, sondern wohnten in Städten und hatten ihr Land an Mittelsmänner verpachtet, die oft den Boden auch nicht selbst bebauten, sondern ihn weiter verpachteten. Eine ganze Schar von Unterpächter, die nicht produktiv tätig waren zog so aus einem Stückchen Land Gewinn. Auf der untersten Stufe stand der produzierende Pächter, der mit seiner Arbeit die parasitären Zwischenpächter über ihm bezahlte. Die Briten selbst waren nur daran interessiert, dass die festgelegte Steuer pünktlich bezahlt wurde. Was der *Zamindar* von seinen Pächtern verlangte wurde von den Briten ebenso wenig festgelegt wie die Zahl der Zwischenpächter, die für ein Stück Land waren. Durch dieses System „wurde der Druck auf Bauern immer größer und deren Verdienst immer kleiner. Sie investierte kaum in den Boden, weil ein höherer Verdienst den vielen Pachtbezieher zugutekam, die dem tatsächlichen Bebauern des Bodens nur das Existenzminimum ließen“ (Werner 1970: 57)

Das Schaubild auf der folgenden Seite (Abb. 5) zeigt ein Beispiel, bei dem zwischen dem *Zamindar* und den eigentlichen Bebauern des Bodens vier Zwischenstufen liegen. In Ost-Bengalen gab es bis zu 17 Pachtbezieher zwischen dem *Zamindar* und dem Bebauer des Bodens (Werner 1970: 58).

Obwohl *Zamindare* das Land als Privateigentum erhalten hatten, gab es gesetzliche Sicherungen für die Pächter. Ihnen wurde der Status eines *occupancy tenant* zugesprochen und dadurch ein vererbliches Nutzungsrecht am Boden so lange sie die Pacht bezahlten.

Abb. 5: Das System der Zwischenpacht mit einem *Zamindar*, vier Ebenen von Zwischenpächtern und 320 *Ryots* (Pächter)

Pacht / Rente									
200									
Der <i>Zamindar</i> mit einem Eigentum von 2000 acre, für die er eine Steuer von Rs. 200 bezahlt									
400 4 <i>Talukdare</i> , von denen jeder 500 acres erhält, für das an den <i>Zamindar</i> jeweils Rs. 100 zu bezahlen sind									
1000 20 <i>Osat Talukdare</i> , von denen jeder 100 acres erhält, für das an einen der <i>Talukdare</i> jeweils Rs. 50 als Pacht zu bezahlen									
2000 80 <i>Haoladars</i> mit einem Besitz von je 25 acres und einer an einen der <i>Osat Talukdars</i> zu zahlender Rente von Rs. 25									
3200 160 <i>Nim Haoladars</i> , mit einem Besitz von je 12,5 acres und einer an einen der <i>Haoladars</i> zu zahlenden Rente von Rs. 20									
4800 320 <i>Ryots</i> mit einem Besitz von je 6,25 acres und einer an einen der <i>Nim Haoladars</i> zu zahlenden Rente von Rs. 15.									

Quelle: Werner 1970, S. 57

Als die Abgaben immer weiter stiegen und von vielen Pächtern nicht mehr bezahlt werden konnten, verloren sie dieses Privileg und wurden oftmals auf demselben Land, das sie zuvor bewirtschaftet hatten „*tenant at will*“, Pächter, die jederzeit vom Land vertrieben werden konnten. Sie gerieten damit weiter in die Abhängigkeit des *Zamindars*. Die Briten versuchten 1859 auf gesetzlichem Weg die Höhe der Pacht für „*occupancy tenants*“ festzusetzen, um diese Pächter vor Willkür der *Zamindare* und Zwischenpächter zu schützen, doch als „*occupancy tenant*“ wurde ein Pächter erst dann angesehen, wenn er mindestens 12 Jahre lang das gleiche Land bewirtschaftet hatte (Kuhnen 1965: 327). Die *Zamindare* konnten dieses Gesetz umgehen, indem sie verhinderten, dass ein Pächter 12 Jahre lang ununterbrochen das



gleiche Land bebaute. Neben den *Zamindari*-System, das hauptsächlich im Nordosten Indiens bestand, wurden von den Briten noch andere Steuersysteme in Indien eingeführt; teilweise auch deswegen, weil man Lehren aus den Auswüchsen des *Zamindari*-Systems ziehen wollte. Die beiden wichtigsten andere Steuersysteme waren das *Ryotwari*-System in Südindien und das *Mahalwari*-System in Nordindien und im Punjab. Beim *Ryotwari*-System war der Staat der Eigentümer des Landes, das er an die Bewirtschafter gegen Steuerleistungen abgab. „Diese konnten das Land nutzen, verkaufen, belasten, vererben und verpachten, solange sie nur ihre Steuern zahlten“ (Kuhnen 1980: 88).

Durch diese direkte Beziehung zwischen Staat und Landbewirtschafter wollte man die Zwischenpacht verhindern, doch dieser Versuch schlug deshalb fehl, weil auch hier die Steuerforderungen einfach zu hoch waren und viele Bauern sich deshalb verschuldeten. Sie verloren oftmals ihr Land und es entwickelte sich eine Großgrundbesitzerschicht, die das Land nicht selbst bewirtschaftete, sondern weiterverpachtete. „Schließlich war das „Ryotwari“-Gebiet nicht mehr ein Gebiet selbstwirtschaftender Bauern, sondern über ein Drittel des Landes war verpachtet, in manchen Gebieten mehr als zwei Drittel“ (Kuhnen 1980: 89). Somit unterschied sich das *Ryotwari*-System kaum noch vom *Zamindari*-System und zeigte auch all die unter diesem System auftretenden negativen Erscheinungen. Beim *Mahalwari*-System wurden ganze Dörfer gemeinsam zur Steuerveranlagung herangezogen. Sie legte die Steuern auf die einzelnen Bauern um. Ein Dorfbewohner sammelte die Steuern ein und führte sie dann ab. Doch auch bei diesem System setzte über kurz oder lang eine Konzentration des Bodens in Händen weniger ein, da die hohen Steuerforderungen auch hier zur Verschuldung von vielen Bauern führte.

Mit den Briten hat sich der wirtschaftliche und rechtliche Status der indischen Bauern entscheidend verschlechtert. Sie verloren ihre traditionellen Bodenrechte, wurden zu Pächtern, und der Willkür der Bodeneigentümer ausgesetzt. Die ehemaligen Steuerbeamten wurden zu Großgrundbesitzern, die ihren städtischen Lebenswandel durch die Arbeit der Pächter finanzierten. Zwischenpacht und hohe Steuerforderungen seitens der Briten führten zu Verschuldung der Landbewirtschafter; viele verloren selbst die eingeschränkten Rechte. „Eine immer größere Zahl von Personen war oder wurde landlos. Während es Mitte des vorigen Jahrhunderts noch keine Landlose gab, wurden 1931 bereits 33 Millionen und 1945 70 Millionen landlose Arbeiter gezählt“ (Kuhnen 1980: 90).

Die Zerstörung des indischen Handwerks durch die Briten

Ursprünglich war die *East Indian Company* nach Indien gekommen, um mit indischen Produkten Handel zu treiben. Als kurz nach 1600 die *East Indian Company* die ersten Niederlassungen an den Küsten Indiens errichtete, war in Europa die industrielle Revolution noch weit entfernt. Die industrielle Revolution in England war darauf zurückzuführen, dass dort eine Akkumulation von Kapital stattfand, die es ermöglichte, dass gewaltige Investitionen in die aufkommenden Industrien getätigt werden konnten. Das Kapital, mit dem in England die Industrie aufgebaut wurde, stammte zum großen Teil aus der Plünderung der britischen Kolonialgebiete sowohl in der Form der Steuerplünderung als auch in der Form, dass der Handel mit den Kolonialwaren riesige Profite einbrachte, die in die Industrie investiert wurden. Die einsetzende Industrialisierung in England hatte auch auf Indien schwerwiegende Folgen, die Karl Marx wie folgt beschreibt: „Es war der britische Eindringling, der den indischen Handwebstuhl zerstörte und das Spinnrad zerbrach. England begann damit, dass es den indischen Kattun vom europäischen Markt verdrängte; dann führte es Maschinengarn

nach Hindustan ein und überschwemmte schließlich das eigentliche Mutterland des Kattuns mit Kattunwaren“ (zit. nach: Keller 1977: 82).

Als die englische Textilindustrie gerade im Entstehen war, wurde sie gegen die überlegene indische Konkurrenz durch Zölle geschützt. Bereits 1685 wurden auf alle aus Indien importierten Kattune ein Zoll von 10% erhoben. Trotz der erheblichen technologischen Fortschritte in der Folgezeit, waren indische Textilien den britischen weit überlegen, sowohl was den Preis als auch was die Qualität betraf. Die Schutzzölle wurden deshalb kontinuierlich erhöht und betrug 1813 nicht weniger als 80% (Schmitt 1982: 88). Indien, das Jahrhunderte lang die gesamte Welt mit Stoffen versorgt hatte, wurde -wenn auch nicht freiwillig- nun selbst zum Importeur von Textilien, denn nun nutzten die Engländer Indien als Absatzmarkt für ihre Baumwollstoffe. Diese Umstrukturierung der indischen Stellung innerhalb der Weltwirtschaft wird recht eindrucksvoll dokumentiert, wenn man bedenkt, dass 1815 noch Textilien im Wert von 1,3 Millionen Pfund von Indien nach England exportiert wurden. 1832 waren es nur noch Textilien im Wert von 100.000 Pfund. Im selben Jahr wurden für 400.000 Pfund Baumwollstoffe von England nach Indien exportiert und 1850 ging bereits 1/4 der gesamten britischen Textilexporte nach Indien (Schmitt 1982: 90). Englische Massenprodukte aus der industriellen Produktion zerstörten so nach und nach das indische Textilhandwerk und führten gleichzeitig zum Niedergang der einstmal blühenden indischen Städte. Innerhalb weniger Jahrzehnte ging so die Einwohnerzahl vieler indischer Städte drastisch zurück. Vielen ehemaligen Handwerkern blieb nichts anderes übrig, als auf das Land zu ziehen und dort in der Landwirtschaft ein Einkommen zu finden. „Das Ausmaß dieser Abwanderung -allein die Einwohnerzahl Dhakas sank zwischen 1824 und 1837 von 150.000 auf 20.000- führte zu einem Druck auf das Land und bewirkte eine völlige Änderung des Verhältnisses zwischen *Zamindaren* und Pächter“ (Kuhnen 1980: 87).

Bis zum Ende der britischen Kolonialzeit hatte Indien nun die Aufgabe zu übernehmen, Rohstofflieferant und Absatzmarkt britischer Produkte zu sein. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts begannen die Briten mit dem Eisenbahnbau in Indien, mit dem Ziel Verbindungslinien zwischen den Rohstoffgebieten und den Ausfuhrhäfen an der Küste zu schaffen. Bestimmte Regionen wurden dabei auserkoren Marktfrüchte für die Briten anzubauen. So wurde der Punjab zu einer Weizen- und Baumwollprovinz, Ostbengalen und Kandesh wurde Hauptanbaugebiet von Jute, in Gujarat und Berar wurden riesige Baumwollplantagen errichtet. Anders als etwa in vielen europäischen Staaten war in Indien der Eisenbahnbau nicht zum Motor einer industriellen Entwicklung geworden. Dies lag daran, dass die Briten Indien allein als Rohstofflieferanten und Absatzmarkt auserkoren hatten und das Entstehen einer indischen Industrie lange verboten. „Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es in Indien eine Baumwollindustrie im Westen des Landes, die der indischen Bourgeoisie gehörte und eine Juteindustrie im Osten, die britisch war. Beide bezogen ihre Maschinen aus England und besaßen keine ökonomischen Beziehungen zueinander, sondern waren vielmehr in ihrer Reproduktion von der Metropole England abhängig“ (Schmitt 1982: 93).

Mit dem Ersten Weltkrieg setzte in Indien eine leichte industrielle Entwicklung ein. England war gezwungen, mehr Waren in Indien selbst zu produzieren und war bereit, der indischen Bourgeoisie Zugeständnisse einzuräumen, die die Schaffung einiger Leichtindustrien begünstigten. Mit dem Zweiten Weltkrieg wurde ein weiterer Industrialisierungsschub ausgelöst, doch zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war der Aufbau einer indischen Industrie noch in ihren Anfängen. Dies waren die Bedingungen 1947 zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit. Die Agrarstruktur war durch die britische Herrschaft vollkommen verändert worden, überhöhte Steuerforderungen hatten ständig Kapital aus der Landwirtschaft abgezogen und Investitionen



weitgehend verhindert; Die Einführung des Privateigentums am Boden hatte die Bauernschaft zu abhängigen Pächtern werden lassen, die vielfach in Verschuldung gerieten; verschärft wurde ihre Situation dadurch, dass mit der Zerstörung des traditionellen indischen Handwerks der Druck auf das Land sehr stark zunahm. Dies führte dazu, dass die durchschnittliche Anbaufläche eines Pächters stark zurückging und sich auch seine Position zu den Zwischenpächtern und dem *Zamindar* verschlechterte, denn plötzlich gab es immer mehr Menschen, die ein Stückchen Land zu pachten suchten. Das indische Handwerk war zerstört und eine nationale Industrie steckte in ihren Anfängen.

M.K. Gandhi wollte die indischen Dörfer wiederbeleben, sie zu wirtschaftlich selbstständigen Einheiten machen, die ihren Bewohner den größten Teil dessen zur Verfügung stellten, was zum Leben notwendig war. Landwirtschaft und Dorfhandwerk sollte die wirtschaftliche Grundlage Indiens sein. Gandhi betrachtete selbst das Kastensystem positiv, weil es seiner Meinung nach die wirtschaftlichen Rollen klar zuwies. Was er ablehnte war die gesellschaftliche Wertung unterschiedlicher Tätigkeiten. Für ihn war die indische Dorfgesellschaft ein funktionalistisches System, in dem die Menschen mit ihren Tätigkeiten zum Gelingen des Gesamten beitrugen. Was Gandhi nicht sah, oder nicht sehen wollte, war der ausbeuterische Charakter der indischen Dorfgesellschaft, ihre strukturellen Aspekte. Die Tatsache, dass die Eliten alles andere im Sinne hatten als den unteren Schichten gleiche Rechte zuzugestehen. Gandhi war diesbezüglich zwar nicht ganz blind, er sprach sich vehement gegen Unberührbarkeit aus, dem offensichtlichsten Unrecht, das dem Kastensystem entsprang. Er glaubte aber, dass die indische Dorfgesellschaft Potentiale hätte, die dies alles korrigieren könnten. Es gibt wenige Anzeichen, dass er damit Recht hatte.



Wirtschaftliche Entwicklung im unabhängigen Indien

Wenn von Beobachtern das Jahr 1991 als wichtiger Wendepunkt in der indischen Wirtschaftspolitik bezeichnet wird, dann meinen sie vor allem die nach der Wiederwahl der Kongress-Partei einsetzende Liberalisierung. Sieht man sich jedoch die Entwicklung der Politischen Ökonomie des Landes genauer an, dann wird deutlich, dass die Wirtschaftsordnung bereits Mitte der 80er Jahre nicht mehr jener zu Beginn der 50er Jahre ähnlich war (Ghose 1990: 171). Es hatten seither erhebliche Veränderungen stattgefunden, die sowohl für die Wirtschaftsstruktur des Landes, ihre Ordnungsprinzipien, aber auch für die jeweils vorherrschenden Machtkoalitionen bedeutsam waren.

Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war der industrielle Sektor des Landes relativ unbedeutend und zu einem großen Teil auch von ausländischem, vorwiegend britischem Kapital dominiert (vgl. Kidron 1965). Dort, wo sich Industrien in indischen Händen befanden, handelte es sich vor allem um „*agro-based industries and repair shops*“ (Swamy 1994: 39). Eine nationale Schwerindustrie nennenswerten Umfangs gab es ebenso wenig wie eine Konsumgüter- oder Investitionsgüterindustrie. Die Landwirtschaft war größtenteils von feudalistischen Strukturen geprägt, und ihr Produktionsniveau war auf einem extrem niedrigen Stand.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts weist Indien eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur auf; die Industrie deckt nahezu alle Branchen bis hin zur Weltraum- und Computerindustrie ab. Die Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft waren groß genug, um nicht nur das Bevölkerungswachstum zu kompensieren, sondern Indien ist inzwischen vom Importeur zum Exporteur von Nahrungsmitteln geworden.

Trotz dieser auf den ersten Blick positiven Entwicklung muss festgestellt werden, dass das Problem der Armut, Unter- und Mangelernährung für einen Großteil der indischen Bevölkerung noch keineswegs als gelöst gelten kann und dies, obwohl das vorausgegangene Jahrzehnt ein bislang unerreichtes Wirtschaftswachstum gebracht hatte, und Indien seine Exporte so stark steigern konnte wie zu keinem Zeitpunkt zuvor.

Wenn 1991 die Rufe nach Anbindung der indischen Wirtschaft an den Weltmarkt, nach Zurückdrängung staatlichen Einflusses aus der Wirtschaft und nach Reduzierung von Subventionen von vielen Seiten immer lauter wurden, dann kann die Ursache solcher Forderungen nur aus der historischen Genese der Politischen Ökonomie verstanden werden, d.h. aus der Entwicklung der Machtkonstellationen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen.

Die Ordnungsprinzipien der indischen Wirtschaft

Die indische Wirtschaftsordnung entspricht der einer „gemischten Wirtschaft“ (*mixed economy*), ihre Ordnungsprinzipien enthalten privat- als auch planwirtschaftliche Elemente. Die Anfänge einer solchen Ordnung können bis in die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zurückverfolgt werden, wobei der Krieg selbst als der entscheidende Wegbereiter für eine solche Entwicklung war. Die Kriegswirtschaft begünstigte einen interventionistischen Staat, und wichtige Elemente indischer Entwicklungskonzeptionen sind während der Zeit zwischen 1939 und 1945 entstanden. Zwei wichtige Prinzipien indischer Ordnungspolitik haben in dieser Zeit ihren Ursprung, ein weiteres reicht in seiner Entstehung noch weiter in die Vergangenheit zurück:



1. durch den „*Bombay Plan*“, der 1944 vom indischen Großunternehmern entworfen wurde, erhielt der Staat die Rolle zugewiesen, Wirtschaftsbereiche abzudecken, die zumeist sehr kapitalintensiv und kurz- bis mittelfristig als wenig renditeträchtig angesehen wurden. Die privaten Unternehmen sollten dagegen in solchen Bereichen agieren können, die gute Gewinne auch kurzfristig zuließen.
2. durch die Versorgungsengpässe mit Nahrungsmitteln, die 1943 u.a. zur großen Hungerkatastrophe von Bengalen führte (vgl. Sen 1981), begann eine systematische staatliche Intervention bei der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung der hauptsächlich städtischen Zentren. Von der indischen Zentralregierung und einzelnen Provinz-Regierungen wurde mit dem Aufbau eines staatlichen Interventionsapparates im Nahrungsbereich begonnen, der im unabhängigen Indien weiter ausgebaut wurde.
3. die politische und administrative Ordnung Indiens wurde bereits erheblich früher in die Wege geleitet. Mit der Verfassungsreform von 1935 (*Government of India Act*) wurde in großen Teilen die politische Ordnung des unabhängigen Indiens vorweggenommen.

Die wirtschaftspolitischen Ziele im unabhängigen Indien.

„Ich bin sehr für Traktoren und Großmaschinen, und ich bin davon überzeugt, dass die schnelle Industrialisierung Indiens für die Erleichterung der auf dem Lande ruhende Last, zur Bekämpfung der Armut und zur Erhöhung des Lebensstandards ebenso wichtig ist wie für die Verteidigung und viele andere Zwecke. Ich bin andererseits aber auch davon überzeugt, dass sorgfältigste Planung und Anpassung erforderlich sind, wenn wir den vollen Nutzen der Industrialisierung ernten und viele ihrer Gefahren vermeiden wollen“ (Nehru 1959: 537f).

Nach dem Erreichen der Unabhängigkeit sollte in Indien eine rasche Industrialisierung erfolgen. Dies war die Ansicht des ersten Ministerpräsidenten des neuen Staates, Jawaharlal Nehru, und seinen Anhängern. Nehru gehörte zu einer der wohlhabenden und einflussreichen Familien der aufstrebenden indischen Oberschicht. Er entsprach vollkommen jener Vorstellung von einem Inder wie sie der Brite McCaulay Mitte des 19. Jahrhunderts formuliert hatte. „Wir müssen unser Bestes tun, um eine Klasse zu bilden, die eine Mittlerstellung zwischen uns und den Millionen, die wir regieren, einnimmt. Eine Klasse von Personen, die von ihrem Blut und ihrer Hautfarbe her Inder sind, aber in ihrem Geschmack, ihrer Meinung, in ihren Normen und ihrem Denken Engländer“ (Schmitt 1982: 98).

Diese Schicht war ursprünglich den Briten keineswegs negativ gegenüber eingestellt; vielmehr begannen sie, ihre Heimat mit den Augen der Kolonialherren zu sehen - als unterentwickelt. Sie konnten sich anfangs nur vorstellen, Indien mit Hilfe der Briten zu einem Industriestaat europäischer Prägung zu machen. In Widerspruch zu den Briten kamen sie nur dadurch, dass von den Kolonialherren ihnen diese Freiheiten nicht gewährt wurden. Für die Briten hatte Indien einen festen Platz in der Weltwirtschaft und dieser Platz bestand darin, dass Indien als Rohstofflieferant für die kapitalistischen Metropolen und deren Absatzmarkt vorgesehen war und eben nicht als Industrienation, die den bereits bestehenden Industrienationen zum Konkurrenten hätten werden können.

Im Indischen Nationalkongress wurde die Ausbeutung durch die Briten nicht als einzige Ursache für die Unterentwicklung des Landes angesehen. Endogene Faktoren, wie etwa das Kastensystem, die Apathie der Dorfbevölkerung, Strukturen sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit, fehlendes demokratisches Bewusstsein, Religion und Aberglauben behinderten dass das Land wirtschaftlich vorankam. Viele westlich geprägte Inder verglichen ihre Heimat mit Europa und erkannten ein großes Maß an „Unterentwicklung“. Um sich zu entwickeln musste Indien wie Europa werden, so sah es die indische Oberschicht. Im wirtschaftlicher Hinsicht



hieß dies Industrialisierung, Übergang von einer Subsistenz zu einer kommerziellen Landwirtschaft; in sozialer Hinsicht Abschaffung des Kastensystems, Schaffung einer dynamischen Gesellschaft, in der soziale Mobilität möglich werden sollte, in politischer Hinsicht Einführung demokratischer Prinzipien. Technologisch hieß es Anwendung von Technologien, die in Europa entwickelt worden waren, medizinisch Übernahme eines europäischen Gesundheitssystem, und religiös die Schaffung eines säkularisierten Staates.

Alle Lebensbereiche wurden mit Europa verglichen und oftmals verworfen. Es war ja aber nicht so, dass es in Indien keine wirtschaftlichen, sozialen, politischen Systeme gegeben hätte. Es waren auch durchaus Technologien vorhanden, in Indien gab es auch hoch entwickeltes medizinisches Wissen; auch Philosophie und Religion waren hoch entwickelt, doch alles war anders. Anders als beim Vorbild und deshalb wurde es als schlechter aufgefasst. Ein unzählige Bereiche umfassender Modernisierungsprozess sollte eingeleitet werden, doch neben den Beharrungstendenzen, die von der Masse traditionell aufgewachsener Inder ausgingen, waren es auch die britischen Kolonialherren, die sich gegen einen solchen Modernisierungsprozess stellten (Nehru 1959: 681)

Die enttäuschten Erwartungen führten zum indischen Nationalismus. Erst im Ersten Weltkrieg konnte eine nationale Industrie erstmals in größerem Ausmaß expandieren, da der Kontakt zwischen Großbritannien und Indien erschwert war und viele Güter in Indien selbst hergestellt wurden. Zum größten Teil befanden sich aber die wenigen Fabriken, die es in Indien zu diesem Zeitpunkt gab, in britischer Hand. Die Profite flossen aus dem Land hinaus, Maschinen wurden von außen eingeführt; für das Entstehen einer nationalen Industrie in größerem Umfang fehlte Kapital und auch die technologische Voraussetzungen. Während des Zweiten Weltkrieges wurde das Potential der indischen Wirtschaft weiter ausgebaut. Wurden zuvor noch die meisten Güter für Britisch Indien im Mutterland gekauft, erhielten nun die Industrien in Indien verstärkt Aufträge. Diese verbesserte Auftragslage führte nicht dazu, dass in Indien umfangreiche Investitionen und Innovationen vorgenommen wurden. Die Einfuhr von Investitionsgütern wurde durch den Krieg verhindert und ihre Herstellung in Indien war noch nicht möglich. Die Kriegsproduktion wurde allein durch die volle Auslastung bestehender Kapazitäten erreicht (Rothermund 1983). Durch die verstärkte Produktion wurde die Kaufkraft in Indien deutlich verbessert, wovon jedoch hauptsächlich die städtische Oberschicht profitierte. „Sämtliche Tendenzen der Kriegswirtschaft wiesen in die Richtung einer 'Umverteilung nach oben'. Die Inflation war an sich schon eine regressive Besteuerung, sie wurde noch begleitet von einer Steigerung regressiver Verbrauchssteuern, die natürlich die Armen härter betrafen als die Reichen“ (Rothermund 1983).

Während des Krieges legten die Briten mit dem *Cripps*-Plan (1942) ihre Vorstellungen über die zukünftige wirtschaftliche Gestaltung Indiens vor. In diesem Plan wurde weniger die Industrialisierung Indiens als die Verbesserung der Situation der indischen Landwirtschaft vorgeschlagen. Der Plan stand im jähem Gegensatz zu den Vorstellungen, die innerhalb des indischen Nationalkongresses entstanden und die eine rasche Industrialisierung des Subkontinents anstrebten. 1944 legte die Nationale Planungskommission des Nationalkongresses einen Fünfzehnjahresplan (*Bombay Plan*) vor, in dem die Schwerpunkte der späteren Wirtschaftspolitik bereits enthalten sind, d.h. Priorität für die Industrie, gemischte Wirtschaft, Vorrang der Schwerindustrie vor Konsumgüterindustrie (Rothermund 1983).



Indiens *Mixed Economy*

Nach der Unabhängigkeit wollte die indische Regierung durch staatliche Planung im Rahmen von Fünfjahresplänen eine schnelle Industrialisierung erreichen. Federführend dafür war die „*Planning Commission*“, die im März 1950 eingerichtet worden war (Frankel 1978). Zwar hatte sie lediglich einen beratenden Status, doch da nach ihren Statuten der Premierminister gleichzeitig der Vorsitzende der Planungskommission war, war sie die zentrale Institution, in der die indische Wirtschaftsplanung formuliert wurde. Ihre Arbeit konzentrierte sich auf zwei wichtige Bereiche. Erstens wurde in ihr die Höhe der Staatsinvestitionen festgelegt und zweitens wurde in ihr auch festgelegt, wie diese Investitionen auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren zu verteilen sind. Gerade im zweiten Tätigkeitsbereich wurden damit weit reichende Entscheidungen getroffen, denn es wurde bestimmt, ob die Landwirtschaft oder die Industrie in den Vordergrund der Wirtschaftsplanung rücken sollte und welche Industrien vorrangig zu fördern seien - Konsumgüterindustrie oder Schwerindustrie.

Bereits 1938 hatte sich Nehru mit maßgebenden Leuten der indischen Bourgeoisie zusammengesetzt, um wirtschaftliche Konzepte für ein politisch unabhängiges Indien auszuarbeiten. Nehrus Vorstellungen bestanden darin, nach russischem Modell eine verstaatlichte Schwerindustrie aufzubauen, in anderen Industriebereichen jedoch Privatunternehmer zuzulassen. Damit konnten die indische Unternehmer leben, denn die gewaltigen Investitionssummen für eine Schwerindustrie konnten für sie nicht aufbringen und die Profiterwartungen schienen ebenso bescheiden. Grund- und Schlüsselindustrien, öffentliche Versorgung und Industrien, denen strategische Bedeutung zugemessen wurde, sollten deshalb vom Staat betrieben werden. Weiterverarbeitende Industrien und Konsumgüterindustrie sollte privatwirtschaftlich organisiert werden. Der industrielle Sektor wurde in drei Kategorien eingeteilt: Kategorie A umfasste jene Zweige, denen staatliche Investitionen vorenthalten waren; Kategorie B Zweige, in denen Betriebsneugründungen vornehmlich von öffentlicher Hand vorgenommen werden sollten, Privatunternehmen jedoch auch zugelassen waren. Der Rest sollten weitgehend von privaten Unternehmen betrieben werden (Bellinghausen 1966). Unter der Regierung Nehru wurde eine Entwicklungsstrategie des „ausgewogenen Wachstums“ proklamiert. Diese Theorie ging davon aus, dass die Wirtschaftspolitik Indiens nur dann erfolgreich sein könne, wenn gleichzeitig in einer ganzen Reihe von Industrien Investitionen vorgenommen werden. „Es versteht sich von selbst, dass ein derartiger „big push“ nur vom Staat oder doch nur unter entscheidender Mitwirkung des Staates durchzuführen ist. Das wird von den Theoretikern des „balanced growth“ auch klar gesehen und ausgedrückt. Rosenstein-Rodan spricht davon, 'dass die gesamte neu zu schaffende Industrie wie eine einzige riesige Firma zu behandeln und zu planen ist' (Bellinghausen 1966: 93).

Die Schwerpunkte indischer Wirtschaftsplanung

Zentrale Planung und ein Staat, der als Investor tätig wurde war ein wichtiges Element indischer Wirtschaftskonzeption. Die Landwirtschaft nahm eine eher untergeordnete Rolle ein. Zwar lag der Schwerpunkt des ersten Fünfjahresplans (1950-56) in Landwirtschaft und Bewässerung, die insgesamt 37 Prozent der Planausgaben erhielten, während für Industrie und Bergbau gerade 2,8 Prozent der Planmittel vorgesehen waren. Ab dem zweiten Fünfjahresplan (1956-61) änderte sich dies aber grundlegend. Die Planmittel für Industrie und Bergbau wurden stark erhöht und der Anteil für Landwirtschaft und Bewässerung drastisch reduziert. Auch in den folgenden Plänen wurde eine ähnliche Schwerpunktsetzung vorge-

nommen. Der Löwenanteil der Planausgaben entfiel auf die Bereiche Industrie/Bergbau/Energie, während die Ausgaben für Maßnahmen in der Landwirtschaft im Vergleich dazu bescheiden ausfielen. So waren die Ausgaben für Landwirtschaft/Bewässerung in den sechs Fünfjahresplänen zwischen 1950 und 1985 zusammengenommen geringer als die Ausgaben für Industrie/Bergbau/Energie alleine im sechsten Fünfjahresplan 1980-85.

Im sechsten Plan hat die Bedeutung des Sektors Industrie/Bergbau abgenommen und wurde von Energie als wichtigsten Einzelsektor abgelöst. „Ausgewogenes Wachstum“ heißt demnach absolute Priorität für die Industrie. Dass 75 Prozent der Menschen in Indien auf dem Lande leben und die Landwirtschaft ihre Lebensgrundlage darstellt, störte dabei nicht im Geringsten. Diesen Sachverhalt gilt es im Auge zu behalten, wenn über landwirtschaftliche Entwicklungskonzepte in Indien berichtet wird. Die Förderung der Landwirtschaft war nicht Schwerpunkt indischer Wirtschaftsplanung, sondern die Industrialisierung des Landes. Auf der anderen Seite heißt dies nicht, dass in der Landwirtschaft überhaupt keine Veränderungen durchgeführt wurden. Die Maßnahmen -sei es die Landreform, das *Community Development Programme* oder später die Grüne Revolution- waren allesamt Instrumente, um das Ziel Industrialisierung schneller erreichen zu können. So übernahm die Landwirtschaft die Aufgabe, billige Nahrungsmittel für die Städte und für die Industriearbeiterschaft bereitzustellen. Über Modernisierung in der Landwirtschaft sollte ein Markt geschaffen werden für Maschinen, Düngemittel, Schädlingsbekämpfungsmittel, Energie, die die indische Wirtschaft ankurbeln sollte. Im Zusammenhang damit wurde versucht, die Importe solcher landwirtschaftlichen Vorleistungen einzuschränken und eine Produktionsstruktur in Indien zu errichten. Weiterhin sollte die Landwirtschaft mittelfristig dazu befähigt werden, genügend Nahrungsmittel zu produzieren, damit auf teure Nahrungsmittelimporte verzichtet werden konnte. Um dies alles zu erreichen, sollte die Landwirtschaft modernisiert werden.

Die Phase des *Self Reliance*

Bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung im unabhängigen Indien konnten sich die Vertreter des indischen Großunternehmertums weitgehend durchsetzen. Der „*Cripps-Bevin-Plan*“ wurde kategorisch abgelehnt und niemals offiziell veröffentlicht (Rothermund 1985: 147). Innerhalb des Indischen Nationalkongresses konnten sich die Vorstellungen von Gandhi und seinen Anhängern ebenfalls nicht durchsetzen, die der Förderung der Landwirtschaft und des Dorfhandwerks erste Priorität einräumen wollten (Madan 1989; Rao 1992). Während 1944 die wichtigsten Repräsentanten des Indischen Nationalkongresses inhaftiert waren, legten führende Vertreter der indischen Wirtschaft ein den *Bombay-Plan* vor, der die Schwerpunkte späterer Wirtschaftspolitik enthielt. Kernstück dieses Planes war die rasche Industrialisierung Indiens, wobei die Investitionen in der Schwerindustrie von staatlicher und die der Konsumgüterindustrie von privater Seite bereitgestellt werden sollten. Der landwirtschaftliche Sektor sollte das Wachstum der Industrie unterstützen (Ghose 1990: 173ff; Rothermund 1985: 148).

Im landwirtschaftlichen Sektor waren die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit vom Versuch geprägt, die feudalen Verhältnisse in der Landwirtschaft zu zerschlagen. Von staatlicher Seite wurde dies jedoch nur halbherzig angegangen und von Seiten der feudalen *Landlords* durch vielerlei Strategien umgangen (Baru 1990; Bhalla 1990).

Mit dem eingeschlagenen Wachstumskonzept sollten die Bedingungen der Kapitalakkumulation verbessert und Spar- und Investitionsraten stark gesteigert werden. Zum Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur, einer modernen Industrie und Landwirtschaft und eines



modernen Sozialsystems war Kapital in einer Höhe notwendig, das bei Erlangung der Unabhängigkeit nicht zur Verfügung stand (Chakravarty 1990; Kabra 1990; Krishnaswamy 1991; Krishnamurthy, et al. 1990; Lucas 1988). Schwierig war auch dass sich sowohl industrielle als auch agrare Eliten hohe, schnelle und risikolose Gewinne auf ihre Investitionen erhoffte, die jedoch aufgrund des hohen Investitionsbedarfs und der geringen Kaufkraft großer Teile der Bevölkerung kaum erreichbar waren. Investitionen wurden daher nur zögerlich vorgenommen (Kabra 1990: 156; Sen 1982: 91). Unter diesen Bedingungen wurde es von den politischen Entscheidungsträgern als unerlässlich angesehen, dass neben der privaten Wirtschaft der Staat selbst als Investor auftrat sowohl was den Ausbau der Infrastruktur als auch den der Industrie betraf (Tendulkar 1990).

Sicherheitsrelevante Aspekte führten auch dazu, dass die Rüstungsindustrie und große Teile der Schwerindustrie der staatlichen Domäne zugeschrieben wurden. Ein sehr wichtiges Element war die Durchführung einer Agrarreform, um quasifeudale Zustände in der indischen Landwirtschaft zugunsten einer kapitalistischen Landwirtschaft zu verändern, in der Kapitalakkumulation und Re-Investition stattfinden konnte. Dabei sollten nicht nur die Produktionsverhältnisse modernisiert werden, sondern auch die ländlichen Geldverleiher abgeschafft werden. An ihre Stelle sollte ein formeller ländlicher Kreditsektor rücken, der für die Kapitalisierung der Landwirtschaft sorgen sollte und auch mithelfen sollte, die Sparquote in ländlichen Regionen anzuheben (Randhawa 1986-IV: 216ff). Mit der so vorgenommenen Zuteilung einzelner „Aufgabenbereiche“ im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung Indiens konnte die indische Unternehmerschaft leben (Kabra 1990: 158; Madan 1989: 135).

Mit der Zweiteilung der wirtschaftlichen Ordnung (staatlich - privat) wurden eine Wirtschaftsplanung und Investitionskontrolle notwendig. Der Einfluss des Staates beschränkte sich nicht nur darauf, dass er selbst als Unternehmer tätig wurde und die Infrastruktur für die privaten Unternehmen aufbaute, sondern ihm fiel auch die Rolle eines Koordinators des Wirtschaftsprozesses zu. Er tat dies einerseits in Form von Wirtschaftsplänen (Fünf-Jahres-Plänen), in denen ein Orientierungsrahmen für die wirtschaftliche Entwicklung festgelegt und den einzelnen Wirtschaftsbereichen Haushaltsmittel zugewiesen wurden. Andererseits versuchte er durch ein aufwendiges Lizenzierungsverfahren, Kontrolle über die private Wirtschaft zu erhalten (Lucas 1988).

Indien zwischen kapitalistischer und sozialistischer Welt

So wie Indien in seiner Wirtschaftsordnung versuchte, sozialistische und kapitalistische Elemente zu verknüpfen, hat es auch bei seinen Außenbeziehungen vermieden, feste Position in Bezug auf die beiden rivalisierenden Weltmächte zu beziehen (Kidron 1965: 113ff). Da der ehrgeizig geplante Aufbau einer staatlichen Industrie nicht ohne ausländische Kapital- und Technologiehilfe verwirklicht werden konnte, wandte sich der indische Staat zuerst der Sowjetunion und anderen Ostblockstaaten zu (Swamy 1994: 51).

Als Indien gegen Ende der 50er Jahre seine erste Wirtschaftskrise nach der Unabhängigkeit erlebte, suchte es auch Hilfe in der kapitalistischen Welt (Kidron 1965: 119ff; Paranjape 1986: 60). Ein starker Rückgang der Devisenreserven hatte dazu geführt, dass Investitionen im staatlichen Wirtschaftsbereich stark eingeschränkt werden mussten. Indien fragte deshalb bei westlichen Industriestaaten und der Weltbank um Kredite nach (Dhar 1988: 6). Gleichzeitig ermutigte die indische Regierung westliche Investoren, in Indien Betriebe zu errichten. Um der privaten Industrie Anreize zu geben, wurden Sektoren, die bislang nur staatlichen Investitionen offen standen, für die private Wirtschaft geöffnet (Kidron 1965: 143-51).

Weltbank, IWF und das *Aid India Consortium* zeigten sich bereit, Indien einen Kredit von 600 Millionen US-Dollar zu geben, allerdings nur unter der Bedingung, dass das Land seine Zugangsbeschränkungen für ausländische Investoren lockerte. Als Indien sich dem westlichen Druck beugte, erhielt es den Kredit.

Kreditbewilligungen des *Aid India Consortium* blieben in den folgenden Jahren aus politischen Gründen hinter den gemachten Zusagen zurück. Ausländische Unternehmen konnten aber ihre Präsenz in Indien stark ausweiten. Während 1948 der Anteil bei der Industrieproduktion ausländischer Unternehmen bei 28 Prozent lag, konnte er sich bis 1961 auf 38 Prozent erhöhen (Swamy 1994: 62).

Als schwerwiegendste Probleme der Wirtschaftsentwicklung stellten sich immer deutlicher das geringe Wachstum der Konsumgüterindustrie und die ungenügende Nahrungsmittelproduktion heraus. Verursacht wurde das geringe Wirtschaftswachstum nicht durch ungenügende industrielle Kapazitäten, sondern durch die geringe Nachfrage nach Konsumgütern (Ahluwalia 1988; Kalecki 1965). Die Landreform war fehlgeschlagen, und verfügbaren Ressourcen flossen zum größten Teil in den Ausbau der Industrie anstatt in die Landwirtschaft (Parathasarathy 1990). Das niedrige Produktionsniveau der Landwirtschaft blieb so zunächst bestehen. Geringe Erzeugerpreise führten dazu, dass ein sehr großer Teil der indischen Bevölkerung weiterhin unterhalb der Armutsgrenze lebte und schon deshalb kaum langlebige Konsumartikel erwerben konnte. Auch ein weiterer Versuch einer Landreform in den 60er Jahren wurde von der ländlichen Elite zur Wirkungslosigkeit verurteilt, die Unterstützung von der Weltbank und der *Ford Foundation* bekam, die bereits 1958 der Landreform skeptisch gegenüber stand und vielmehr in einer technologische Modernisierung der Landwirtschaft eine Lösung der ländlichen Probleme sah.

Mitte der 60er Jahre erlebte Indien eine neuerliche Finanzkrise. Der Indisch-Chinesische Krieg (1962) hatte die Rüstungsausgaben weit über die Zuweisungen im Fünf-Jahres-Plan hinausschießen lassen (Dhar 1988: 6) und die Produktionsergebnisse der staatlichen Unternehmen blieben deutlich hinter den gesteckten Erwartungen zurück. Die wirtschaftliche weitete sich bald zur politischen Krise aus, die damit begann, dass die Planungskommission von mehreren Seiten heftig kritisiert wurde. Von der ländlichen Elite, weil die Regierung den größten Teil der Ressourcen für die Industrialisierung anstatt zur Modernisierung der Landwirtschaft bereitstellte. Kritik von Seiten der privaten Unternehmer an der Planungskommission kam auf, weil diese in ihr den Grund sah, dass das wirtschaftliche Wachstum in Indien hinter seinen Potentialen zurückblieb. Von ausländischen Investoren wurde zusätzlich kritisiert, dass die Planungskommission ihre Entfaltungsmöglichkeiten behinderte.

Die Weltbank sah in der wirtschaftlichen und politischen Krise die Gelegenheit, die indische Wirtschaftsordnung erneut in Frage zu stellen, vor allem staatlich dominierte Bereiche (Ganguly 1992). Als Indien 1965 um einen Kredit in Höhe von 1,6 Mrd. US-Dollar bei der Weltbank nachfragte, bestand diese (a) auf einer Veränderung der nationalen Agrarpolitik, d.h. statt Landreform sollte der Modernisierung der Landwirtschaft Vorrang eingeräumt werden, (b) auf die Liberalisierung der Industriepolitik, vor allem auf die Abschaffung des Lizenzsystems und (c) auf eine Abwertung der indischen Währung (Ganguly 1992; Swamy 1994: 76-88). Zunächst zeigte die indische Regierung wenig Interesse, sich diesem Druck zu beugen und die Forderungen zu erfüllen.

Doch als wegen des Indisch-Pakistanischen Krieges (1965) von den USA sämtliche Entwicklungsgelder an Indien (und Pakistan) eingefroren wurden, und in Indien aufgrund einer schweren Dürre die Nahrungsmittelproduktion stark zurückging und die Preise für Nah-



rungsmittel erheblich anstiegen, verstärkte sich der Druck auf die indische Regierung (Dhar 1988: 6f). Die amerikanische Regierung zögerte, mit Weizenlieferungen die schlechten Ernteergebnisse auszugleichen und in Indien selbst setzten die ländliche Elite und die privaten Unternehmer die Regierung heftig unter Druck. Unter diesem Druck wurde von der Regierung der Vierte Fünf-Jahres-Plan ausgesetzt und ein Plan für 1966/67 verabschiedet, in dem die Modernisierung der Landwirtschaft und die Liberalisierung der Importpolitik eingeleitet wurde.

Die Weltbank hatte errechnet, dass mit einem Kredit von 900 Millionen US-Dollar Importe zum Aufbau weiterer Industriekapazitäten durchgeführt werden könnten, die das Land durch die empfohlene Abwertung seiner Währung befähigen sollte, sein Exportvolumen beträchtlich auszuweiten. Eine von der indischen Regierung in Auftrag gegebene Studie ergab, dass Wachstum der indischen Industrieproduktion nicht von mangelnden Kapazitäten behindert wurde, sondern durch eine fehlende Nachfrage, die dazu führte, dass noch nicht einmal die bestehenden Industriekapazitäten voll ausgeschöpft waren (Chakravarty 1979: 1241; Lucas 1988: 190; Mehta 1988: 206). Auf Drängen der Weltbank wurde die Importliberalisierung dennoch beschlossen und ausländischen Unternehmen Investitionen in Indien erleichterte. Vor allem in den Bereichen Düngemittel- und Schädlingsbekämpfungsmittel durften sich ausländische Unternehmen engagieren. Hier wurden ihnen von der indischen Regierung sogar Sonderkonzessionen eingeräumt (Swamy 1994: 80). Zwei Bedingungen der Weltbank (Umorientierung in der Agrarpolitik; Importliberalisierung) waren damit erfüllt. Die dritte, nämlich die Abwertung der indischen Rupie, wurde weiter hinausgezögert. Erst als die Weltbank und die amerikanische Regierung weitere Kredite von der Abwertung abhängig machten, wurde im Juni 1966 die indische Rupie gegenüber dem amerikanischen Dollar um 36,5 Prozent abgewertet (Agarwal 1970; Salam 1994: 214; Srinivasulu 1994: 220; Srinivasan 1992: 139). Nur zehn Tage danach nahmen die USA und die Weltbank die Wirtschaftshilfe an Indien wieder auf (Swamy 1994). Wie schon in den 50er Jahren ging die amerikanische Wirtschaftshilfe an Indien bald wieder deutlich zurück, und bis zum Jahr 1972 hatte sich sogar ein Nettokapitalabfluss von 120 Millionen US-Dollar eingestellt (Dhar 1988: 8).

Zusammenfassung: Die Phase der Import-substituierenden Wirtschaftspolitik

Mit der Umorientierung der Agrarpolitik und einer immer weiter gehenden Liberalisierung der Importpolitik ging Mitte der 60er Jahre die eigentliche Phase der Import substituierenden Wirtschaftspolitik bereits zu Ende (vgl. Kabra 1990; 167ff.; Sen 1982: 629f.). Die zur Modernisierung der Landwirtschaft benötigten Inputs (Düngemittel, Pestizide, Saatgut) mussten trotz bemerkenswerter Erfolge beim Aufbau eigener Industrien zu beträchtlichen Teilen jahrelang noch importiert werden (Economic Survey 1993-94: S-27;S-87 - S-89).

Mit dieser Umorientierung wurde die Durchführung einer Landreform endgültig aufgegeben. Der Widerstand der ländlichen Elite und der häufig mit ihr verbündeten Landesregierungen machte eine Umverteilung von Land an Landlose sowie die Errichtung von Genossenschaften wirkungslos. Nach 1966 wurden Planzuweisungen für die Landwirtschaft viel stärker gesteigert als für industrielle Bereiche, wobei Mittel hauptsächlich der ländlichen Oberschicht zufließen.

Die zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit bestehende Interessenallianz zwischen Staat und privater Wirtschaft begann langsam zu zerbrechen. Die „gemischte Wirtschaftsordnung“ wurde von den privaten Unternehmern immer mehr in Frage gestellt und mit Unterstützung



der Weltbank zunehmend verwässert. Der staatliche Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen hatte inzwischen eine neue Elite hervorgebracht. Da durch den Planungsprozess die Ressourcen jeweils bestimmten Wirtschaftsbereichen zugewiesen wurden, konnten jene Bürokraten, die mit der Vergabe von Lizenzen betraut waren, aus ihrer Machtposition ein zusätzliches (illegales) Einkommen erwirtschaften. Mit der Durchführung staatlicher Entwicklungsaufgaben wurde auch eine Entwicklungsbürokratie geschaffen, bei der ebenfalls ein Teil der vorgesehenen Gelder „zweckentfremdet“ wurde. Eine weitere Nische wurde von Mittelsmännern eingenommen, die ihr Wissen und ihre Kontakte zu staatlichen Behörden profitabel umsetzen konnten (Swamy 1990; 1994). Da diese Klassen einen großen Teil ihres Einkommens der starken Stellung des Staates in der Wirtschaft verdankten, standen (und stehen) sie einer Zurückdrängung des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft ablehnend gegenüber.

Mit dem Jahr 1966 ging auch die Zeit der unangefochtenen politischen Dominanz der Kongress-Partei zu Ende. In mehreren Bundesstaaten büßte die Partei 1967 erstmals ihre Mehrheit ein, und die vom Kongress geführte Zentralregierung sah sich fortan immer häufiger einer Opposition in vielen Bundesstaaten gegenüber.

Es gab wenige Anzeichen in den ersten 20 Jahren indischer Unabhängigkeit, dass Gandhis Ideen praktische Bedeutung hatten. Es war selbstverständlich sich in nahezu allem was der indische Staat tat, sich auf M.K. Gandhi zu berufen, aber ganz offensichtlich war es nicht die Förderung der indischen Dörfer, die Aufbau einer leistungsfähigen Landwirtschaft und die Erneuerung des Dorfhandwerks, das an vorderster Stelle wirtschaftlicher Planung stand, sondern Ziel war es Indien schnellstmöglich zu industrialisieren. Die Landwirtschaft sollte dazu einen wichtigen Beitrag liefern, nämlich mit niedrigen Nahrungspreisen sicherstellen, dass industrielle Löhne niedrig bleiben konnten. Dies alles bedeutete keineswegs, dass die ländlichen Regionen vollkommen vernachlässigt wurden. Quasi-feudale Zustände verhinderten, dass landwirtschaftliche Produktion optimiert werden konnte. Hier musste der indische Staat ein heißes Eisen anpacken, denn es ging darum die Privilegien ländlicher Eliten zu beschneiden soweit sie dem wirtschaftlichen Modernisierungsprozess entgegenstanden. Es ging aber nicht darum, die ländlichen Gesellschaftsverhältnisse zu reformieren, oder gar umzustürzen. Weiterhin Bestand hatten gesellschaftliche Strukturen in Indiens Dörfern, die in hohem Maße auf hemmungslose Ausbeutung vor allem der Landarbeiterschaft beruhte. Dörfliche Strukturen spiegelten Kastenstrukturen wider, denn die wohlhabenden, Land besitzenden Kasten und die der armen Landarbeiter hatten wenig gemein. Es zeigte sich sehr deutlich, dass die Hoffnung, die Gandhi noch wenige Jahre zuvor zum Ausdruck gebracht hatte, nicht viel mehr war als Wunschdenken. Auch heute mehr als 60 Jahre nach Gandhis Tod sind die gesellschaftlichen Gegensätze in Indien nirgendwo größer als in den Dörfern, wo untere Kastengruppen und Unberührbare wenig zu sagen haben und sollten sie doch einmal aufbegehren und sich gegen ihre erbarmungslose Unterdrückung widersetzen stellen die Mächtigen der Dorfgesellschaft schnell wieder klare Verhältnisse her, sehr häufig mit äußerst brutaler Gewalt und nicht weniger häufig mit Hilfe der Gewaltinstrumente der Staates.





Agrarreform in Indien

Mitte der 1960er Jahre wurde die Idee einer Landreform in Indien endgültig zu den Akten gelegt. Nachfolgend soll nochmals auf die unterschiedlichsten Maßnahmen eingegangen werden, mit denen versucht wurde, die Strukturen im ländlichen Indien zu verändern, und eine Modernisierung des ländlichen Indiens zu erreichen.

Die Forderung nach einer Agrarreform aus den Reihen des indischen Nationalkongresses ist nicht so alt wie der Kongress selbst. Noch nach 1947 gab es innerhalb der Kongresspartei Strömungen, die versuchten die Durchführung einer Agrarreform zu verhindern. Dies lag daran, dass der indische Kongress nach 1947 zu einem politischen Sammelbecken geworden war, in dem Unternehmer ebenso vertreten waren wie *Zamindare*, Getreidehändler und Geldverleiher. Diesen Interessensgruppen lag wenig daran, eine Agrarreform durchzuführen. Auf der anderen Seite war während des Unabhängigkeitskampfes den indischen Bauern sehr viel versprochen worden. Diese Versprechen musste die Kongresspartei nun einlösen. Eine Agrarreform war auch ganz im Sinne jener, die die indische Landwirtschaft nach westlichem Vorbild modernisieren wollten. Feudale Beziehungen verhinderten eine Durchkapitalisierung der Landwirtschaft.

Unumstritten war auch, dass sowohl der Modernisierung der indischen Landwirtschaft und der Schaffung von mehr sozialer Gerechtigkeit die Abschaffung feudaler Abhängigkeitsverhältnisse vorausgehen musste. Konkret hieß dies, dass die indische Bauernschaft von den Fesseln der Großgrundbesitzer und *Zamindare* zu befreien war.

Erstmals nahm der indische Nationalkongress 1928 die Forderung nach weit reichenden Änderungen in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialstruktur in sein Programm auf, ohne bereits konkrete Absichten zu nennen (Malaviya 1955). Dies hing damit zusammen, dass *Zamindare* und Großgrundbesitzer als enge Verbündete der britischen Kolonialmacht galten und man wollte, dass sie im Kampf um die Unabhängigkeit zumindest eine neutrale Position einnahmen (Ruso 1976). So wurde die Forderung nach weitreichenden Agrarreformen auf Kongressen, in Resolutionen und in Programmen des Kongresses zwischen 1930 und 1947 immer wieder bekräftigt, ohne dass jedoch konkrete Gesetze für die Zeit nach der Unabhängigkeit vorbereitet worden wären. Erst als Indien kurz vor seiner Unabhängigkeit stand, begann man über die Agrarreform konkreter nachzudenken.

In den Wahlen von 1936 für die indischen Länderparlamente sind im Wahlprogramm der Kongresspartei Vorstellungen über die Agrarreform wiedergegeben. „Die Reform der Agrarverfassung, die so notwendig ist in Indien, setzt voraus, dass die Zwischenpächter, die zwischen den Landbewirtschaftern und dem Staat stehen, abgeschafft werden. Die Rechte dieser Zwischenpächter sollten deswegen gegen Bezahlung einer ausreichenden Entschädigung vom Staat übernommen werden“ (Malaviya 1955: 75). Erst nach der Unabhängigkeit - unter dem Druck verschiedener Bauernaufstände - setzte der Kongress dann das *Agrarian Reform Committee* ein, das 1947 damit begann, ein Agrarreformrahmengesetz zu erstellen (Sigrist 1976). Bis die ersten Agrarreformgesetze allerdings in Kraft treten konnten, vergingen noch etliche Jahre.

Maßnahmen der Agrarreform

Es ist schwierig sich einen knappen Überblick über die Maßnahmen der indischen Agrarreform zu machen, denn über 100 Gesetze sind Grundlage der Agrarreform und da die Gesetzgebungskompetenz bei den unterschiedlichen indischen Bundesstaaten lag kann



auch nicht von einer einheitlichen Agrarreformgesetzgebung gesprochen werden. Die wichtigsten Maßnahmen, die in allen indischen Bundesstaaten durchgeführt werden sollten waren a) die Abschaffung des *Zamindari* Systems und ähnlicher Systeme, b) eine Pachtreform, die die Stellung der Pächter rechtlich absichern sollte und c) die Festsetzung von Höchstgrenzen für Landbesitz.

Die Abschaffung der Zwischenpachtssysteme

Nach der Losung „*the land to the tiller*“ begannen schon ein Jahr nach der Unabhängigkeit alle indische Bundesstaaten damit, Gesetze zu erarbeiten, nach denen Systeme der Zwischenpacht abgeschafft werden sollten. Am häufigsten verbreitet war das *Zamindari*-System, doch daneben waren in Britisch-Indien noch andere Systeme entstanden, bei denen die Zwischenpacht mit der Zeit eine Rolle zu spielen begann.

In den ehemaligen indischen Fürstentümern, die während der britischen Herrschaft in Indien eine Teilautonomie besaßen, existierten auch Zwischenpachtssysteme; so in den Fürstentümern Rajasthans das *Jagirdari*-System. Alle diese Systeme sollten abgeschafft werden, d.h. die parasitären Zwischenpächterschichten, die selbst nicht in der Landwirtschaft tätig waren, sondern nur aus ihr Geld abschöpften, sollten verschwinden. Gleichzeitig sollte die Funktion der *Zamindare* abgeschafft werden, die in den Zwischenpachtssystemen die mächtigste Stellung einnahmen. „Die Abschaffung der Rechte der *Zamindare* bezog sich lediglich auf die Eintreibung der Steuern, unberührt blieb weiterhin der größte Teil des häufig sehr großen Besitzes an Ländereien“ (Ruso 1976: 85).

Es ging nicht darum, Großgrundbesitzer zu enteignen, sondern die Privilegien der *Zamindare*, die sich auf das Recht Steuern einzutreiben bezogen, sollten abgeschafft werden. Die Eigentumsrechte auf selbst bewirtschaftetes Land wurden den *Zamindaren* und *Jagirdaren* staatlich bestätigt und jenes Land, das von ihnen nicht selbst bewirtschaftet wurde, wurde gegen eine Kompensationszahlung enteignet. „Am Ende des ersten Fünfjahresplans im Jahre 1956 lag die Höhe der Entschädigung mit 6150 Mio. Rs. sechsmal höher als die Ausgaben der Zentralregierung für die industrielle und landwirtschaftliche Entwicklung einschließlich Groß- und Kleinbewässerungsprojekte während dieses Zeitraums“ (Ruso 1976: 87).

Den *Zamindaren* wurde gestattet, Land, das sie bislang verpachtet hatten, wieder selbst zu nutzen. In diesen Fällen wurde von einer Enteignung abgesehen. Das enteignete Land ging in das Eigentum des Staates über, an den die Bewirtschafter von nun an ihre Pacht zu zahlen hatten. Für die Pächter änderte sich in vielen Fällen zunächst einmal wenig. Die Pachtbelastung blieb gleich, nur der Empfänger der Pachtzahlung hatte sich geändert. Zahlten sie früher ihre Pacht an den *Zamindar*, so war nun der Staat zum Eintreiber der Pacht geworden. Gegen Bezahlung eines Betrages, der die Grundrente um ein Vielfaches überstieg, konnten die Pächter zwar einen Eigentumstitel auf das von ihnen bebaute Land erwerben, doch von dieser Möglichkeit machten allerdings nur die wenigsten dann auch wirklich Gebrauch, da die meisten Pächter das Geld zum Kauf der Eigentumsrechte nicht aufbringen konnten (Ruso 1976). Positiv vermerkt werden kann jedoch, dass die Rechtsverhältnisse geklärt wurden und dadurch die Pächter geschützt vor Willkürmaßnahmen wurden.

Da sich der ganze Prozess über 6 Jahre hinzog, blieb den *Zamindaren* genügend Zeit, sich auf eine drohende Enteignung einzustellen und diese in vielen Fällen zu umgehen. Oftmals vertrieben sie Pächter von ihrem Land und ließen es dann von Landarbeitern bewirtschaften. Es galt dann als von den *Zamindaren* selbstbewirtschaftetes Land und war von der Enteignung nicht betroffen.



Pachtgesetzgebung

Von den verschiedenen indischen Bundesstaaten wurden als weitere Maßnahme der Agrarreform Gesetze erlassen, die vorgaben, die rechtliche Stellung der Pächter zu verbessern. Insbesondere ging es dabei um die Festsetzung einer Höchstpacht und die Verbesserung des Status des Pächters, insbesondere der Schutz vor Vertreibung. In diesen beiden Punkten wurden kaum Verbesserungen für die Pächter erzielt, in vielen Fällen hat sich durch die Gesetzgebung ihr Status sogar verschlechtert. Nach den Gesetzen war es vorgesehen, jenen Pächtern, die ihr Land über 12 Jahre bewirtschafteten einen besonderen Status zu verleihen, der sie praktisch unkündbar machen sollte. Um zu verhindern, dass die Pächter diesen besonderen Schutz erhielten, gingen in der Folge viele Grundeigentümer dazu über, den Pächtern vor Ablauf der 12 Jahre zu kündigen; sie teilten ihnen dann ganz einfach ein anderes Stück Land zu.

Bei Pächtern, die bei Inkrafttreten der Pachtgesetze das Land bereits länger als 12 Jahre bewirtschafteten, erhielten die Verpächter ein Kündigungsrecht für den Fall, dass sie das Land in Zukunft selbst bewirtschafteten wollten. Auch in diesem Fall wurde der Begriff des „Selbstbewirtschaftens“ äußerst großzügig ausgelegt, wurde darunter doch nichts anderes verstanden als „die Bewirtschaftung leiten“ (Kuhnen 1980: 96). Vielen Pächtern wurde daraufhin gekündigt und sie wurden dann als Landarbeiter wieder eingestellt (Uppal 1980).

Auch die Festsetzung einer Höchstpacht erwies sich als wenig erfolgreich. Je nach Bundesland wurde eine Obergrenze der Pacht zwischen $\frac{1}{6}$ (Gujarat, Maharashtra und Rajasthan) und $\frac{1}{3}$ (Tamil Nadu) der Bruttoproduktion festgesetzt (Uppal 1980). Diese Obergrenzen konnten sich jedoch kaum durchsetzen, denn „[...] bei hoher Nachfrage (nach Pachtland) und begrenztem Angebot werden immer einige potentielle Pächter bereit sein, den Verpächtern über das Gesetz hinausgehende Zugeständnisse zu machen [...]“ (Kuhnen 1980: 95) und zu Bedingungen das Land pachten, die eigentlich ungesetzlich sind. Damit wurden die Pachtpreise automatisch über die gesetzlich festgelegte Grenze gedrückt.

Festsetzung von Höchstgrenzen für Landbesitz

Ein wichtiger Teil der Agrarreform sollte die Festsetzung von Höchstgrenzen für Landbesitz sein. Um eine gerechtere Verteilung des Landbesitzes zu erreichen sollte deshalb alles Land, das die Höchstgrenze überschritt enteignet und an landlose Inder verteilt werden. Auch im diesem Fall gab es keine für ganz Indien gemeinsam geltende Gesetzgebung. Die Höchstgrenzen für Landbesitz variierten deshalb von Bundesstaat zu Bundesstaat erheblich.

Da sich die Gesetze, die zwischen Mitte der 50er und Anfang der 60er Jahre erlassen wurden, als wirkungslos erwiesen, wurde in den 70er Jahre ein weiterer Anlauf unternommen und verschärfte Gesetze erlassen. Folgende Tabelle gibt einen vereinfachten Überblick über die gesetzlichen Höchstgrenzen für Landbesitz in den einzelnen indischen Bundesstaaten so wie sie in der ursprünglichen und verschärften Gesetzgebung bestanden.

Die meisten Bundesstaaten legten je nach Qualität des Bodens und der Möglichkeit der Bewässerung verschiedene Höchstgrenzen fest. In der Tabelle sind jeweils die niedrigste und höchste Grenze aufgeführt. Die niedrigere Zahl gilt dabei in der Regel für bewässertes Land, das zwei Ernten jährlich erlaubt und die höhere Zahl für im Regenfeldbau bewirtschaftetes Land. Ausgelegt sind die Höchstgrenzen meistens für Familien mit bis zu 5 Mitgliedern. Für



jedes weitere Mitglied verschieben sich die Grenzen nach oben (George 1978). Zieht man in Betracht, dass 1954 74% der ländlichen Haushalte eine Fläche besaßen, die kleiner als 5 *acres* war, dann wird deutlich, dass selbst die ab den 70er Jahren angewandten Höchstgrenzen so hoch angesetzt waren, dass kaum „Überschussland“ zur Verteilung an Landlose kommen konnte (Ruso 1976). Des Weiteren sind in den einzelnen Gesetzen eine Fülle von Ausnahmen vorgesehen, nach denen bestimmte Landkategorien von den Regelungen ausgeschlossen wurden. So gibt es regelmäßig für Kulturen wie Tee, Kaffee, Gewürze, Kautschuk, Zitrusfrüchten, u.ä. keine Höchstgrenzen. Auch für Genossenschaftsland, staatliche Versuchsbetriebe, Land religiöser Institutionen gibt es in vielen Bundesstaaten Sonderregelungen (George 1978). Diese und andere Ausnahmebestimmungen machte es den größeren Grundbesitzern einfach, eine mögliche Enteignung zu umgehen. Sie konnten „[...] ihren Besitz pro forma auf Angehörige aufteilen, religiösen oder karitativen Stiftungen übertragen, ihn in eine Genossenschaft einbringen [...]. Half all das nicht, so blieb immer noch die Klage vor den Gerichten, die oft mehrere Jahre für eine Entscheidung brauchten, oder der Gang zu den politischen Freunden. Durch Tricks und Manipulationen.[...], durch politische Protektion und juristische Verschleppungstaktiken gelang es vielen Grundbesitzern, der Umverteilung zu entgehen“ (Hoering 1984: 62).

Tab. 4: Die gesetzlichen Höchstgrenzen für landwirtschaftlichen Besitz in Indien (in *acres*)

Bundesland	ursprünglich		verschärft	
	<i>acre</i>	Jahr	<i>acre</i>	Jahr
Andhra Pradesh	27 - 324	1961	10 - 54	1973
Assam	50	1959	50	1972
Bihar	20 - 60	1961	15 - 45	1973
Gujarat	19 - 132	1960	10 - 60	1974
Jammu/Kashmir	23	1950	12,5	1972
Kerala	15 - 38	1960	6 - 20	1972
Madhya Pradesh	25 - 75	1960	10 - 108	1970
Madras (Tamil Nadu)	24 - 120	1961	15 - 30	1961
Maharashtra	18 - 126	1961	18 - 54	1975
Mysore (Karnataka)	27 - 216	1961	10 - 54	1974
Orissa	25 - 100	1960	10 - 45	1970
Punjab	30 - 100	1955	18 - 50	1972
Rajasthan	22 - 336	1960	18 - 175	1973
Uttar Pradesh	40 - 80	1960	18 - 44	1973
West Bengalen	25	1955	6 - 17	1972
Unionsterritorium				
Delhi	25 - 60	1960	k.A.	
Himachal Pradesh	30	1953	10 - 70	1973
Manipur	25	1960	k.A.	
Tripura	25 - 73	1960	10 - 29	1974

Quellen: Ruso 1976, S.92; George 1978, S. 21-57

Ergebnisse der Agrarreform

Fasst man die unterschiedlichen Maßnahmen der Agrarreform in Indien kurz zusammen wird deutlich, dass sie an der Lage der unteren sozialen Schichten der indischen Dorfgesellschaft wenig änderten. „Vereinfacht kann man sagen, dass die Reformen sich gegen die Feudalherren und gegen die armen Pächter und Landarbeiter gerichtet haben, während sie die ländliche Mittelschicht, besonders die obere Mittelschicht, begünstigten“ (Kuhnen 1980:



98). Die *Zamindare* waren aus der Rolle der Renteneintreiber in die Rolle der Großbauern geschlüpft. Für Land, das sie abgeben mussten, weil sie es nicht selbst bewirtschafteten wurden sie stattlich entschädigt. Die Position derer, die bereits vor der Agrarreform Ackerland besaßen wurde gefestigt, wobei jedoch Strukturen abgebaut wurden, die einer Modernisierung im Wege standen. Die Position der Pächter und Landlosen hat sich durch die Agrarreform verschlechtert. Landlose wurden in den Reformmaßnahmen erst gar nicht berücksichtigt und bekamen auch nur in Einzelfällen Überschussland zugewiesen. Viele Pächter haben einen sozialen Abstieg erleben müssen. Entweder haben sie ihr Pachtland ganz verloren, weil der Grundherr zur Selbstbewirtschaftung überging, um einer Enteignung zu umgehen, oder sie bewirtschafteten das gleiche Land wie zuvor, allerdings zu weitaus schlechteren Bedingungen, z.B. kürzeren Pachtverträgen.

Mit den Agrarreformen ist aus den ehemaligen *Zamindaren* eine Schicht von Großbauern entstanden. Da sie ihre alten Privilegien verloren hatten, wandten sie sich nun umso intensiver der Landbewirtschaftung zu. Die staatlichen Entschädigungen, die sie für ihre verloren gegangenen Rechte erhalten hatten, konnten sie in ihren Landbesitz investieren. „Von großer Bedeutung ist ihre mehr kommerzielle Einstellung zur Landwirtschaft. Nicht Rentenabschöpfung, sondern Erzielung von Profiten durch zweckmäßige Bewirtschaftung war ihr Ziel, das durch die staatliche Agrarpolitik noch gefördert wurde“ (Kuhnen 1980: 100).





Das *Community Development Programme*

Bei der Betrachtung der indischen Agrarreform wurde deutlich, dass sie vor allem ein Instrument war, um die Voraussetzung für eine Modernisierung des ländlichen Raums in Indien zu schaffen. Strukturen, die einer modernen Landwirtschaft entgegenstanden sollten beseitigt werden, wobei jedoch eine Verbesserung der Lebenssituation für die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung nicht erreicht wurde. Zielgruppe der Agrarreform waren die Land besitzende, während die Pächter und vor allem die Landlosen leer ausgingen.

Mehr soziale Gerechtigkeit wurde durch die Agrarreform in Indien nicht erreicht, es wurden vielmehr vielfach ungerechte Strukturen verfestigt, indem die ländlichen Eliten einseitig von den Maßnahmen der Landreform begünstigt wurden. Dies war jedoch nicht eine negative Begleiterscheinung der Landreform, sondern unter Berücksichtigung der Ziele systemimmanent.

Mit dem *Community Development Programme* wurde ein weiterer Versuch unternommen, die Entwicklung der materiellen und menschlichen Ressourcen der ländlichen Gebiete zu fördern. Anders als bei der Agrarreform, bei der besitzrechtliche Fragen im Vordergrund standen, sollte mit dem *Community Development Programme* ein institutioneller Rahmen für die ländliche Entwicklung geschaffen werden. Dem *Community Development Programme* vorausgegangen war ein Pilotprojekt in Etawah im indischen Bundesstaat Uttar Pradesh. Mit Unterstützung der indischen Zentralregierung und amerikanischen Landwirtschaftsberatern nahm dort 1949 der Amerikaner Albert Mayer die Arbeit im Projekt auf, mit der er herausfinden wollte, „[...] welcher Grad von wirtschaftlicher und sozialer Verbesserung sowie von Initiative, Selbstvertrauen und Zusammenarbeit in den Dörfern eines Distriktes erreicht werden kann“ (Mertin 1961: 125). Dieses Pilotprojekt war Vorbild des *Community Development Programmes*, mit dem im Oktober 1952 begonnen wurde und das auf ganz Indien ausgeweitet werden sollte.

In der Anfangsphase des Programms verteilte man über ganz Indien 55 so genannte *Community Projects*, von denen jedes eine Fläche von etwa 1300 km² abdeckte und jeweils etwa 300 Dörfer mit 200.000 Bewohnern umfasste (Singh 1961). Bald stellte sich heraus, dass die Projekte zu groß ausgefallen waren. Man teilte jedes Projekt in drei Teile, so dass jeder Block dann etwa 100 Dörfer umfasste. „Am 1. Januar 1965 war ganz Indien in 5238 *Community Development-Blocks* eingeteilt, in denen 404,6 Millionen Menschen lebten“ (Kantowsky 1970: 27).

Auf Distriktebene wurden *District Planning Offices* eingerichtet, die für die Durchführung der auf bundesstaatlicher Ebene beschlossener Maßnahmen verantwortlich waren. Leitung eines Blocks wurde einem *Block Development Officer* übertragen, der die Maßnahmen koordinieren sollte und gleichzeitig Verbindungsperson zu übergeordneten Distriktgremien und den Ministerien war. Ihm zur Seite standen *Extension Officers*, die ihn in Fragen der Landwirtschaft, Viehzucht, Genossenschaftswesen, dörfliche Selbstverwaltung beraten sollten (Mertin 1961). Auf unterster Ebene gab es *Village Level Workers*, die zehn Dörfer zu betreuen hatten und deren Hauptaufgabe es war, Dorfbewohner zu aktivieren „und ihnen helfen, sich selbst zu helfen“ (Kantowsky 1970).

Stärker als bei der Agrarreform standen soziale Ziele im Vordergrund. Die Nationale Planungskommission Indiens definierte die Zielsetzung wie folgt: „Was es (das CD-Programm) beabsichtigt ist die Umgestaltung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens und die Verbesserung der Zukunftsaussichten der ländlichen Bevölkerung, die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und der Einkommen und die Umwandlung von statischen



zurückgebliebenen Dörfern hin zu lebensfähigen, fortschrittlichen ländlichen Gemeinschaften” (Planning Commission 1958: 168).

Im Einzelnen war das Programm recht umfangreich. Es sah sowohl Maßnahmen vor, mit denen die Produktivität der Landwirtschaft verbessert werden sollte, als auch die Schaffung und Förderung von ländlichen Industrien; Maßnahmen im Gesundheits- und Bildungsbereich waren ebenso vorgesehen wie infrastrukturelle Verbesserungen. Schließlich sollte über die Einrichtung von Dorf-, Block- und Distrikträten der Dorfbevölkerung ein größeres Mitspracherecht in kommunalpolitischen Belangen gewährt werden und auch die unterste Rechtsprechung sollte in kommunaler Selbstverwaltung durchgeführt werden.

In seinen Einzelheiten war das Programm recht umfangreich. Aber es gab Prioritäten, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden soll. Bereits im ersten Fünfjahresplan wird als wichtiges Ziel die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion genannt. In der Praxis konnte allerdings erst während des zweiten Fünfjahresplans dies intensiver verfolgt werden, nachdem die Zentralregierung interveniert hatte, weil ihr die Erfolge bei der Nahrungsmittelproduktion nicht groß genug erschienen (Mertin 1961). Ab 1958 wurde die Zielsetzung noch eindeutiger auf die Förderung der landwirtschaftlichen Produktivität gelegt. Wichtige Aufgabe bestanden ab diesem Zeitpunkt darin, die Dorfbewohner mit neuen Produktionsmethoden und neuen Betriebsmitteln vertraut zu machen. In persönlichen Beratungen, Demonstrationsfarmen und Mitteln der Massenpropaganda (Plakate, Lichtbildervorträge, Wanderkinos,...) brachten kamen Dorfbewohner erstmals in Kontakt mit verbessertem Saatgut, Kunstdünger, neuartigen Anbauverfahren und Maschinen (Mertin 1961). *Village Level Workers* wurden zu Multiplikatoren der ländlichen Modernisierung. Neben diesen wirtschaftlichen Maßnahmen wurden auch eine Reihe von Maßnahmen im sozialen Bereich durchgeführt, darunter die Errichtung von Dorfschulen, in denen die Schüler neben theoretischem Unterricht auch eine praktische Ausbildung in einem Handwerk oder in der Landwirtschaft erhielten und die Verbesserung der Gesundheitsversorgung der ländlichen Bevölkerung. Jeder Entwicklungsblock erhielt einen Arzt, einen Drogisten, eine Gemeindegeschwester und vier Hebammen, die den ortsansässigen Frauen eine Grundausbildung in Krankenpflege erteilten, Schutzimpfungen durchführten und auch in der Familienplanung tätig wurden. Es wurden auch Maßnahmen der sauberen Trinkwasserversorgung, Verbesserung der Wohnbedingungen und die Errichtung von sanitären Einrichtungen in den Dörfern durchgeführt. Das *Community Development Programmes* kümmerte sich auch um die Verbesserung der Infrastruktur. Hierzu zählen der Bau von Verkehrswegen, die Errichtung von Gemeindezentren und Krankenhäuser etc.

Bewertung des *Community Development Programmes*

Die Konzeption des *Community Development Programmes* hatte in vielen Punkten vordergründig Gemeinsamkeiten mit Gandhis dörflichem Entwicklungskonzept. Vielen Projekten die versuchen Gandhis Vorstellungen in praktische ländliche Entwicklungsarbeit umzusetzen haben ähnliche Maßnahmen: Stärkung der Dorfgemeinschaften, Dezentralisierung, Errichtung von kommunalen Selbstverwaltungsgremien (*Panchayati Raj*), Förderung von Eigeninitiativen und Selbstvertrauen bei der Dorfbevölkerung, Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation, Förderung des Dorfhandwerks und Errichtung von dörflichen Industrien, Maßnahmen im Bildungsbereich und Gesundheitswesen,...all dies sind Maßnahmen, die auch im Konzept Gandhis zentralen Stellenwert einnehmen.

Isoliert betrachtet könnte man das *Community Development Programme* als Versuch sehen, Gandhis Dorfentwicklungskonzept in die Praxis umzusetzen. Auch von regierungsamtlicher Seite wurde das Programm immer wieder mit Gandhis Person in Verbindung gebracht. Trotzdem ist das *Community Development Programme* nicht der Versuch, die Vorstellungen von Gandhi in praktische ländliche Entwicklungsarbeit umzusetzen. An dieser Stelle mag der Einwand kommen, dass mit dem *Community Development Programme* gerade die Förderung der traditionellen Dorfgemeinschaft erreicht werden sollte. Dies ist insofern nicht richtig, da die traditionelle Dorfgemeinschaft hauptsächlich auf einer weitgehenden Subsistenzwirtschaft beruhte, die über das Kastensystem und den darauf aufbauenden dörflichen Verflechtungen und Abhängigkeiten geregelt wurde. Das *Community Development Programme* war dagegen gerade eine Maßnahme, die Dorfgemeinschaften aus dieser vorkapitalistischen Stufe in eine dynamische, kapitalistische zu transformieren. Damit soll aber keinesfalls ausgedrückt werden, dass mit dem Konzept ursprünglich eine nur vorrangig auf die landwirtschaftliche Produktion ausgerichtete Strategie verfolgt wurde. Ansatzpunkt war sicherlich die Dorfgesellschaft mit ihren vielseitigen Facetten, doch das Entwicklungsziel war, diese Dorfgesellschaft in all ihren Erscheinungsformen umzugestalten.

Es ist nicht verwunderlich, dass, wenn vom Scheitern des *Community Development Programmes* die Rede ist, immer wieder die rückständige, in Apathie verhaftete Dorfbewölkerung verantwortlich gemacht wird, die dem Wandel gegenüber nicht aufgeschlossen genug ist. Doch auch hier zielt die Kritik zu kurz, denn hinter scheinbar irrationalen Handlungen lassen sich beim genaueren Hinsehen durchaus rationale Gründe finden. Es gab beim *Community Development Programme* immer auch Gruppen, die vom Programm profitierten und solche, die gar nicht in der Lage waren, sich am Programm zu beteiligen. Im Fall des *Community Development Programmes* ging dieser Prozess in der Form vor sich, dass die kommunalen Selbstverwaltungseinrichtungen relativ schnell von den dörflichen Eliten für ihre Interessen vereinnahmt wurden und damit die hierarchische Struktur der Dorfgesellschaften nicht etwa abgemildert oder ganz eingeebnet worden wäre, sondern sie hat sich vielmehr verfestigt.

Dies war in den ursprünglichen Überlegungen wohl so nicht beabsichtigt, aber es war voraussehbar und zudem auch die Voraussetzung dafür, dass ein solcher Wandel, wie er den Planern vorschwebte erreichen zu können. Darüber hinaus muss das *Community Development Programme* im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Entwicklungskonzeption der Regierung Nehru gesehen werden und die hatte die eindeutige Zielsetzung der Modernisierung nach europäischem Vorbild.

Die Priorität war die Industrialisierung Indiens und innerhalb dieser Zielsetzung hatte die Landwirtschaft eine besondere Rolle zu übernehmen, nämlich die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung der städtischen Arbeiterschaft, die Entlastung des Staatshaushaltes, indem Nahrungsmittelimporte reduziert wurden und zugleich eine Ankurbelung der der Landwirtschaft vor und nachgelagerten Industrien, vor allem der chemischen und der Maschinenbauindustrie, aber auch der Nahrungsmittel verarbeitenden Industrie. Um dieses Ziel erreichen zu können, bedurfte es der Durchkapitalisierung der Landwirtschaft, denn anders kann ein aufnahmefähiger Markt für betriebsfremde Betriebsmittel nicht geschaffen werden.

Aus diesem Grund musste das niedrige Produktionsniveau in der Landwirtschaft angehoben werden. Das *Community Development Programme* sollte dabei den institutionellen



und infrastrukturellen Rahmen bilden. Dies war dann ja auch der Grund, weshalb innerhalb des *Community Development Programmes* nach und nach die Förderung der Landwirtschaft einen immer größeren Stellenwert bekam. Modernisierung freilich lässt sich nicht auf Industrialisierung und Einführung moderner Produktionsmethoden und -mittel in der Landwirtschaft reduzieren. Modernisierung zielt auch auf den Wandel im sozialen und politischen Bereich und macht auch vor dem religiösen und individuellen Bereich nicht Halt. Die geradlinige Vorstellung von „Entwicklung“ führt zu einem einzigen Wunsch - dem Wunsch, alles zu verändern, das als Teil einer „nicht-modernen“ Zivilisation übrig geblieben ist.

Diese „nicht-moderne“ Zivilisation wurde einfach als „*backward*“, zurückgeblieben bezeichnet und sollte durch das *Community Development Programme* in die moderne überführt werden. Abgesehen davon, dass dadurch lokale Kulturen und Traditionen einfach abqualifiziert wurden, ohne auf deren Bedingtheit einzugehen, hat sich beim *Community Development Programme* gezeigt, dass, wie schon bei den Agrarreformen, der Transformationsprozess gleichzeitig eine soziale Weiterdifferenzierung zur Folge hatte. Die Zielsetzung des Programms waren wie oben bereits ausgeführt sowohl wirtschaftlicher als auch sozialer Art, was zur Folge hatte, dass Zielkonflikte in der Form auftraten, dass auch hier wiederum die reicheren Schichten bevorzugt wurden.

Schichten, die bereits die Nutznießer der Agrarreformen waren, waren es dann auch beim *Community Development Programme* und sie sollten es wohl auch sein. Sie galten als Wegbereiter der Modernisierung, sie verfügten über Land und nötiges Kapital, um eine moderne Landwirtschaft betreiben zu können. Während die Kleinbauern, Pächter und Landlose weiterhin mit den Attributen „irrational“, „apathisch“, „rückständig“ und „fortschrittsfeindlich“ in Verbindung gebracht wurden, verkörperten die Mittel- und Großbauern in den Augen der indischen Planer den Typus des „innovativen“ und „modern denkenden“ Bewirtschafters. Mit dem Konzept Gandhis „Wohlfahrt für alle“ hatte dies nichts mehr gemein, sondern war gewissermaßen eine Umkehr davon. Gandhis Ansatzpunkt war die traditionelle Dorfstruktur, eine Dorfstruktur, die sicherlich nicht egalitär sondern hierarchisch aufgebaut war, in der aber die einzelnen Gruppen in gegenseitiger Abhängigkeit zu einander standen.

In den durch das *Community Development Programme* geschaffenen Gremien setzten sich von Beginn an die bisherigen Eliten wieder an die Spitze und sorgen dafür, dass die Programmmaßnahmen in ihrem Sinne durchgeführt werden. Die Eliten dachten überhaupt nicht an „Wohlfahrt für alle“, denn im Gegensatz zur traditionellen Dorfgesellschaft, in der die Existenz der oberen Schichten unmittelbar mit dem Schicksal der unteren Schichten verknüpft war und umgekehrt, war das Abhängigkeitsverhältnis längst ein einseitiges geworden, in der eine kleine Minderheit eine gewaltige Mehrheit in der Hand hatte. Dies nutzten die Eliten dann auch bei der Durchführung des *Community-Development-Programms* aus, sei es indem sie sich in den kommunalen Selbstverwaltungsgremien an die Spitze setzten oder auch bestimmte Fördergelder ausschließlich für sich beanspruchten. „Von dem Programm profitieren daher heute fast ausschließlich die Landbesitzenden. Doch auch diese Formulierung muss noch eingeschränkt werden. Die Mittel sind viel zu knapp, als dass alle Landbesitzenden gleichmäßig bedacht werden könnten. Gleiche Ansprüche und Initiative bei allen Landbesitzenden vorausgesetzt (was heute aber noch nicht der Fall ist), werden im Kampf um die kargen Begünstigungen des Programms jene sich durchsetzen, die ...über die Organe der demokratischen Selbstverwaltung Druck auf den Verteilerapparat ausüben können“ (Kantowsky 1970: 115).



Eine Einbeziehung der unteren Bevölkerungsschichten in das Programm ist aus diesem Grund ausgeblieben, wobei die Ursache dafür von den offiziellen indischen Stellen dadurch verschleiert wird, indem wieder auf das Bild des „passiven“, „apathischen“ Landbewohners zurückgegriffen wird. „Die Mehrzahl der Dorfbewohner betrachtet das C.D.-Programm nicht als ihre eigene Sache und scheint sich in der Hauptsache darauf zu verlassen, dass die Regierung die Entwicklung der ländlichen Gebiete durchführt“ (zit. nach: Chao 1964: 38).

Auch wenn die Produktionssteigerung in der Landwirtschaft im Laufe des Programms einen immer wichtigeren Stellenwert bekam, und in diesem Bereich immer mehr Finanzmittel bereitgestellt wurden, während die Mitteln im sozialen Bereich sich verringerten, wurden die gesteckten Ziele auch hier nicht erreicht.

Das *CDP* war sehr auf die Bedürfnisse Land besitzender Gruppen zugeschnitten. Kredite und Subventionen wurden häufig über entstehende Genossenschaften vergeben, an deren Spitze sich die dörflichen Eliten setzten. Dadurch erhielten sie die Kontrolle bei der Vergabe von Entwicklungsgeldern und konnten erreichen, dass sich an den gesellschaftlichen Verhältnissen in den Dörfern wenig veränderte. Oben und unten war klar definiert, über Landbesitz aber auch Kastenzugehörigkeit, und jeder Versuch daran etwas ändern sie wollen wurde mit unerbittlicher Gewalt unterdrückt. In den ländlichen Gebieten Indiens bestanden die Verhältnisse fort, die in der Kolonialzeit von den Briten geschaffen worden waren. Mit dem Aufkommen ländlicher Entwicklung wurde dieser Zustand zementiert weil ländliche Eliten nun weitere staatliche Institutionen unter ihre Kontrolle bringen können. Erschwerend kommt hinzu, dass es diesen ländlichen Eliten zumeist auch nicht besonders gut ging. Auch sie litten unter der Vernachlässigung der ländlichen Räume auch wenn für sie der Staat in Form von Subventionen und Entwicklungsgelder mehr zu bieten hatte als den Klein(st)bauern, Pächtern und erst recht den landlosen Landarbeitern.





Die *Grüne Revolution* in Indien

Weder Landreform noch *Community Development Programme* konnten die sozialen und wirtschaftlichen Missstände in den indischen Dörfern lösen. Mit der *Grünen Revolution* beschritt die indische Regierung ab Mitte der sechziger Jahre einen vollkommen neuen Weg in ihrer Agrarpolitik. Wurden bisher die vielfältigen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Strukturen der indischen Dorfgesellschaft in den Konzepten zumindest verbal berücksichtigt, so kam nun ein Konzept zur Anwendung, das den ländlichen Raum einzig als Wirtschaftsraum auffasste und die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion als einziges konkretes Ziel definierte. Die *Grüne Revolution* kann als ländliche Modernisierungsstrategie par excellence bezeichnet werden.

Grüne Revolution - Was ist das?

Zu Beginn der sechziger Jahre erregten Pflanzenzüchtungsversuche, die seit 1944 von der *Rockefeller Foundation* in Mexiko durchgeführt worden waren, weltweites Aufsehen. Einer Gruppe amerikanischer Wissenschaftler war es gelungen, Weizensaatgut zu züchten, das unter bestimmten Voraussetzungen außerordentliche Ertragssteigerungen hervorbringen konnte. In weiten Kreisen wurden diese Erfolge als bahnbrechende Neuerungen im Kampf gegen den Hunger in der Dritten Welt betrachtet.

Neben dem hohen Ertragspotential zeichnen sich die neuen Getreidesorten dadurch aus, dass ihr Wachstumszyklus weitgehend unabhängig von der Tageslänge und der Veränderung der Tageslänge ist. Aus diesem Grunde eignet sich das Saatgut für eine Vielzahl von Ländern zwischen dem Äquator und dem 40. Breitengrad, obwohl es zunächst speziell für Mexiko gezüchtet worden war (Bigler 1974). Heute wird mit diesem Saatgut in vielen asiatischen Staaten und einer Reihe afrikanischer und lateinamerikanischer Staaten Anbau betrieben. Teilweise wurde es mit regionalen Sorten gekreuzt, da seine ökologische Anpassungsfähigkeit gering ist.

Speziell für den süd- und südostasiatischen Raum, in dem Reis das Hauptnahrungsmittel ist, wurde Hohertragssaatgut für Reis gezüchtet. Dazu wurde 1962 auf den Philippinen von der *Ford-* und *Rockefeller Foundation* ein Reiserforschungszentrum eingerichtet. Für eine ganze Anzahl weiterer Getreidesorten und teilweise auch für Hülsenfrüchte und Gemüse wurden später ebenfalls Züchtungsversuche durchgeführt, die sich aber bislang nicht in einem solchen Maße haben durchsetzen können, wie dies bei Weizen und Reis der Fall war.

Unter dem Begriff der *Grünen Revolution* versteht man nicht allein die Anwendung von hohertragsreichen Saatsorten, sondern deren Einführung ist zwingend verbunden mit der Schaffung einer modernen agrarischen Produktionsstruktur, die auf kontrollierter Bewässerung, Mineraldüngung, chemischem Pflanzenschutz und Mechanisierung beruht.

Technische Produktionsbedingungen der Hochleistungssorten

Der Begriff „hohertragsreiche Sorten“ ist missverständlich. Das Saatgut garantiert für sich alleine keine hohen Erträge. Es ist lediglich in der Lage, unter optimalen Anbaubedingungen höhere Produktionsergebnisse hervorzubringen als traditionelle Sorten. Diese optimalen Anbaubedingungen müssen zumeist erst geschaffen werden. So wurden auf Versuchsfeldern in Indien bei Weizen erträge von bis zu 6000 kg/ha erzielt, während die besten traditionellen Sorten über 3700 kg/ha nicht hinauskamen. Bei Reis waren entsprechende Werte bis zu 10.000 kg/ha für Hochleistungssorten bzw. 4700 kg/ha für traditionelle Sorten (Bigler 1974).



Die Anbaubedingungen auf den Versuchsfeldern sind aber zumeist vollkommen atypisch für indische Normalverhältnisse. In der Regel wurden diese Felder nämlich dort eingerichtet, wo die Anbaubedingungen am Günstigsten waren. Die dort gewonnenen Ergebnisse mögen zwar richtig sein, aber daraus schließen zu wollen, dass überall in Indien ähnlich hohe Erträge erzielt werden können, ist falsch. Versuchsbetriebe wirtschaften auch unabhängig von den Anbaukosten. Unter normalen Bedingungen aber ist ein Farmer nicht in der Lage, „[...] seine Erträge ohne Berücksichtigung der Anbaukosten zu maximieren“ (Bigler 1974: 94).

Schließlich darf nicht vergessen werden, dass auf den Versuchsfeldern die Versorgung mit Düngemittel, chemischen Pflanzenschutzmitteln und Bewässerungsmöglichkeiten optimal gewährleistet ist und der Anbau von Fachleuten überwacht wird, die im Umgang mit dem Saatgut und den Inputfaktoren ausgebildet sind. All dies kann nicht so ohne weiteres auf die normalen Verhältnisse in der indischen Landwirtschaft übertragen werden.

Inputfaktor Düngemittel

Einer der wichtigsten Inputfaktoren für den Anbau von Hohertragsorten ist der Einsatz von chemischen Düngemitteln. Untersuchungen haben ergeben, dass die Hochleistungssorten auf hohe Düngergaben im Vergleich zu traditionellen Sorten ausgesprochen gut reagieren (Bigler 1974). Bei unzureichender Düngung muss allerdings mit empfindlichen Verlusten gerechnet werden.

Tab. 5: Die Entwicklung der Produktion (P), des Verbrauchs (V) und des Imports (I) von Handelsdünger in Indien (1947-2010; in 1000 t)

Jahr	Stickstoff (N)			Phosphat (P ₂ O ₅)			Kali (K ₂ O)		
	P	I	V	P	I	V	P	V	
1947-50 (ø)	10	53	63	8	0	8	0	6	
1963	192	237	429	69	60	129	50	50	
1966	230	592	830	104	170	274	133	133	
1970	830	477	1.487	229	32	462	209	209	
1980	2.164	1.510	3.678	842	452	1.214	545	545	
1990	6.993	414	7.997	2.052	134	3.221	k.A.	k.A.	
2000	11.004	154	10.920	3.748	396	4.215	k.A.	k.A.	
2010	12.175	3.448	15.580*	4.532	3.515	7.274*	k.A.	k.A.	
Quellen:	Länderbericht Indien 1960-1984; Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 1974-1982, Economic Survey 2010-2011, S.A25 (für 1970, 1980, 1990, 2000, 2010).							*(2009)	

Auch wenn Indien in den letzten Jahrzehnten seine Produktion und Importe für Düngemittel gesteigert stark hat, reichen vorhandenen Düngemittel oft nicht aus, um eine ausreichende Versorgung beim Anbau mit HochleistungsSaatgut zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass mit der Energiekrisen von 1973 und 1979 und ab den 1990er Jahren die Düngemittelpreise um ein Vielfaches anstiegen. Um die Nahrungsproduktion Indiens nicht zu gefährden sind Düngemittelsubventionen seither im wahrsten Sinne des Wortes explodiert.

Für Betriebe ist neben der Bereitstellung von guten Bewässerungsmöglichkeiten die Düngung der kostenintensivsten Faktor beim Anbau mit HochleistungsSaatgut. 1972 beliefen sich die Beschaffungskosten für Saatgut je *acre* Ackerland auf 50 Rs bei Weizen bzw. 15 Rs bei Reis, während die Kosten für Mineraldünger für die gleiche Fläche 200-300 Rs ausmachten (Ladejinsky 1978). Das durchschnittliche Jahresbetriebseinkommen betrug damals etwa 600 Rs,

wobei allerdings die Mehrzahl der Betriebe diesen Durchschnittswert nicht erreichte. Für den weitaus größten Teil der Betriebe war die Beschaffung von ausreichenden Mengen Düngemittel deshalb unmöglich. Dies dürfte sich bis heute nicht grundsätzlich geändert haben.

Die Verwendung von Kunstdünger erfordert Kenntnisse und Anbaumethoden, die die meisten Bauern nicht hatten. Verschiedentlich wurden starke Ertragsrückgänge festgestellt, die auf die falsche Anwendung der Düngemittel zurückzuführen waren (Ladejinsky 1973). Bei falscher Verwendung der Düngemittel kommt es schon nach wenigen Jahren zu einer Übersättigung der Böden mit nicht abbaubaren Elementen, die sich in Ertragsrückgängen auswirkt. Um dies zu vermeiden, bleibt dem Bauer nur die Mechanisierung des Düngenvorgangs, weil Maschinen Düngemittel viel exakter verteilen können, um eine Vergiftung des Bodens zu verhindern. „Jeder Farmer, der auf längere Frist HYVs ökonomisch anbauen will, wird den ganzen Weg der Modernisierung kompromisslos gehen müssen und auf Maschineneinsatz nicht verzichten können“ (Bigler 1974: 149).

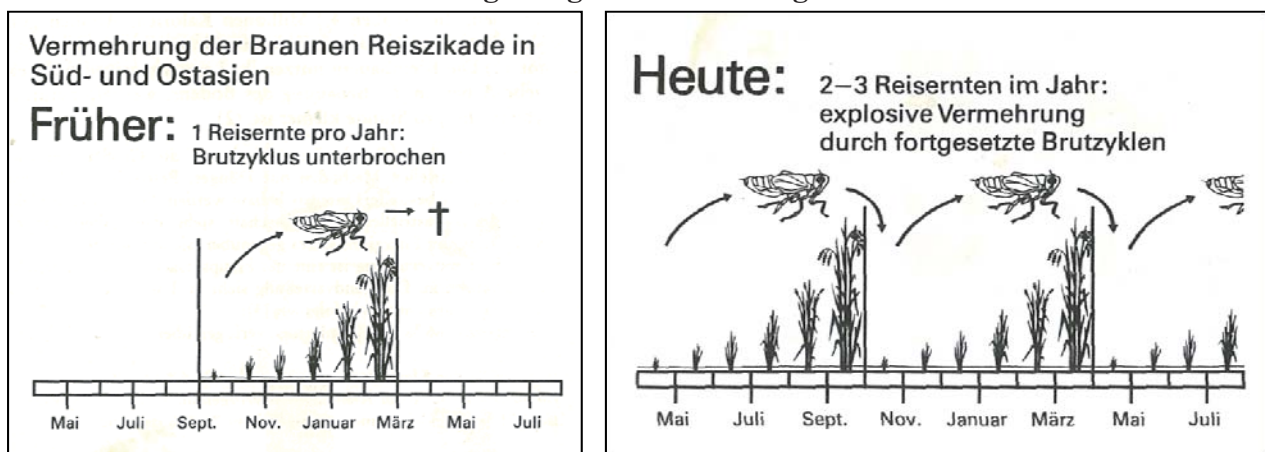
Inputfaktor Schädlingsbekämpfungsmittel

Hochleistungssorten sind besonders anfällig gegen Pflanzenschädlinge und -krankheiten. Während sich traditionelle Sorten in einer jahrhundertelangen Selektion an lokale Verhältnisse anpassen konnten und eine Resistenz gegenüber Schädlingen und Krankheiten aufgebaut haben, wurden die neuen Sorten innerhalb kürzester Zeit eingeführt. Eine Anpassung an lokale Verhältnisse war deshalb oftmals nicht möglich.

Die Anbauweise der neuen Sorten begünstigen Krankheiten und Schädlinge. Sie werden dichter gepflanzt als traditionelle Sorten, wodurch ideale Entwicklungsbedingungen für Krankheiten und Schädlinge geschaffen werden (Bigler 1974). Treten tatsächlich Krankheiten oder Schädlinge auf, dann besteht in solch genetischen Monokulturen eine große Gefahr von Epidemien. Plötzlich ist bei einer Krankheit nicht eine von vielen unterschiedlichen Sorten betroffen, sondern es gibt nur noch eine Sorte, die angebaut wird.

Mit der Möglichkeit des Mehrfachanbaus finden die Pflanzenschädlinge das ganze Jahr hindurch Nahrung, da auf eine Brache verzichtet wird. Bislang hatte die Brache dazu geführt, dass ein Teil der Schädlingsbrut vernichtet wurde. Nun entstehen aber bedeutend mehr Schädlingsgenerationen, was dazu führt, dass die Schädlinge in immer kürzeren Zeitabständen gegen die sie eingesetzten Mitteln resistent werden.

Abb. 6: Grüne Revolution begünstigt neue Schädlinge



Quelle: Strahm 1985, S.56



Traditionelle Schädlingsbekämpfungsmethoden, wie etwa das längere Überfluten junger Reispflanzen, schaden oftmals den neuen Sorten (Bigler 1974). Aus diesem Grund bleibt wenig anderes übrig als chemische Schädlingsbekämpfungsmittel einzusetzen. Wie Düngemittel verteuern sie den Anbau und setzen bestimmte Kenntnisse voraus, wie etwa die richtige Dosierung und den genauen Zeitpunkt ihrer Anwendung. Werden diese Vorschriften nicht beachtet, dann kann dies zur Vernichtung oder Vergiftung der Nahrungsmittelproduktion führen. Untersuchungen haben ergeben, dass bereits 1965, also zu Beginn der *Grünen Revolution* und des großräumigen Einsatzes chemischer Schädlingsbekämpfungsmittel die DDT-Anreicherung bei Indern die höchste der Welt war (epd-Entwicklungspolitik 4/5-1984). Auch heute werden in Indien noch Schädlingsbekämpfungsmittel eingesetzt, die in Europa, den USA und Japan schon seit Jahren verboten sind. Dabei sind es Multinationale Chemiekonzerne aus diesen Ländern, die versuchen ihre Produkte in der Dritten Welt zu verkaufen, weil anderswo diese Mittel wegen ihrer Gefährlichkeit vom Markt genommen werden mussten.

Die Gefahren dieser Mittel treten jedoch nicht erst bei ihrer Anwendung in der Landwirtschaft auf. Das schreckliche Unglück von Bhopal 1985 hat gezeigt, welche Gefahren bereits bei der Produktion solcher gefährlicher Stoffe bestehen. Trotz des beträchtlichen Einsatzes solcher Mittel gelingt es vielerorts nicht, die Ernteverluste durch Krankheiten und Schädlinge auf unter 25-45% zu senken. In besonders ungünstigen Jahren mussten in manchen Gebieten Indiens schon Verluste bis zu 80% hingenommen werden (Bigler 1974). Auch damit steigt das Risiko, dass den erheblichen Betriebskosten nicht die notwendigen Erträge gegenüberstehen, die notwendig sind, um einen akzeptablen Erlös zu erwirtschaften.

Inputfaktor Bewässerung

Die dritte Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz hochoertragsreicher Sorten ist eine reichliche und gut kontrollierbare Bewässerung. Bei unzureichender Bewässerung bleibt der Mineraldünger wirkungslos, da die Pflanze ohne ausreichende Bodenfeuchtigkeit die Nährstoffe nicht aufnehmen kann. Nicht jedes Ackerland, das bewässert wird, ist für den Anbau mit Hochleistungssaatgut geeignet. Notwendig ist eine kontrollierbare Bewässerung, „für optimale Erträge muss sowohl der Zeitpunkt als auch die Wassermenge mehr oder weniger frei wählbar sein“ (Bigler 1974: 96).

Diese Bedingung ist dort erfüllt, wo sich Bewässerung auf vorhandenes Grundwasser stützt, also bei Bewässerung durch Brunnen und Pumpen (*tubewells*) oder bei Kanalbewässerung aus Flüssen, die ganzjährig genügend Wasser führen. Oftmals ist Kanalbewässerung jedoch abhängig vom Monsun und eine geregelte Bewässerung außerhalb der großen Flusstäler nicht möglich. Die Hauptgebiete der Anwendung der Hochleistungssorten erstrecken sich schon aus diesem Grund auf die großen Flussebenen des Nordens bzw. die Deltaregionen des Südostens. Man versucht zwar, diese Abhängigkeit dadurch abzuschwächen, indem man Oberflächenwasser vielerorts in Stauteichen (*tanks*) speichert, aber auch in solchen Fällen reichen die Wassermengen selten aus, um einen Anbau mit Hochleistungssorten durchzuführen. 1981 betrug die bewässerte Fläche in Indien 38,8 Mill. ha. Das ist ein knappes Viertel der gesamten Anbaufläche Indiens. Nach China hat damit Indien die größte Fläche unter Bewässerung. Auch die Bewässerung mit Grundwasser mittels Brunnen birgt einige Nachteile. In vielen Gebieten, in denen mit Einführung von Hochleistungssaatgut die Brunnenbewässerung stark ausgeweitet wurde, konnte ein drastisches Absinken des Grundwasserspiegels festgestellt werden. Viele Brunnen fielen dadurch trocken und müssen

ständig zu sehr hohen Kosten vertieft werden. „An verschiedenen Orten müssen Farmer ihre *tubewells* jährlich bis zu 1,5 m tiefer bohren“ (Bigler 1974: 139).

Die Installation eines Brunnen und Pumpe kostete in den 1970er Jahren zwischen 3000 und 11.000 Rs (je nach Grundwassertiefe). Man kann sich vorstellen, was passiert, wenn ein Farmer seine Überschüsse für die Instandhaltung des Brunnens aufbringen muss, anstatt Kredite zurückzahlen zu können. Die meisten Betriebe können sich aber ohnehin keinen Brunnen leisten und bauen deshalb erst gar keine Hochleistungssorten an. Oder sie hoffen darauf, dass die Monsunniederschläge ausreichen, um eine ansprechende Ernte einzubringen. In manchen Jahren ist das sicherlich möglich, doch bleibt der Regen einmal aus, was in vielen Gebieten Indiens keine Seltenheit ist, dann droht ein Totalverlust der Ernte und das obwohl in Saatgut, Düngemittel und Schädlingsbekämpfungsmittel einiges investiert wurde.

Der Anbau mit traditionellen Sorten hingegen ist billiger. Auch wenn die Erträge weit unter denen der Hochleistungssorten liegen, ist das Anbaurisiko deutlich geringer. Traditionelle Sorten sind viel trockenresistenter als Hochleistungssorten. „Nach Ansicht der Welternährungsorganisation (FAO) kann Indien seine Menschenmassen nur dann ernähren, wenn es sich mehr auf die traditionelle Landwirtschaft und deren nur vom Monsun abhängigen Sorten konzentriert und nicht mehr allzu große Wunder von der Grünen Revolution [...] erwartet“ (BZ 17.10.1987).

Zusammenfassung: Technische Produktionsbedingungen

Bewässerung, Kunstdünger und chemische Schädlingsbekämpfung sind notwendige Voraussetzungen beim Anbau mit Hochleistungssaatgut. Das Fehlen eines dieser Inputs kann den gesamten Ernteerfolg in Frage stellen. Ein Bauer, der mit diesen Saaten Anbau betreiben will, muss daher mit allen Inputs ausreichend versorgt sein. Dies setzt voraus, dass regional überhaupt genügend Düngemittel, Schädlingsbekämpfungsmittel, Bewässerungsmöglichkeiten vorhanden sind, aber vor allem auch, dass der Bauer entweder über genügend Eigenmittel verfügt oder aber Kredite zu annehmbaren Konditionen erhalten kann, um sich mit diesen Inputs versorgen zu können. Selbst wenn dieses Problem gelöst ist, dann gilt noch immer zu beachten, dass die jeweiligen Bauern erst im Umgang mit dem neuen Saatgut ausgebildet werden müssen, denn die Anbaumethoden, mit denen sie aufgewachsen sind, diese Methoden eignen sich zum Anbau mit den Hochleistungssaaten nicht. Sie müssen den Umgang mit Düngemittel und sie müssen auch den Umgang mit Schädlingsbekämpfungsmittel lernen.

Erst wenn all diese technischen Produktionsbedingungen zufrieden stellend gelöst sind, ist ein Anbau mit Hochleistungssaatgut betriebswirtschaftlich sinnvoll. In allen anderen Fällen besteht die Gefahr, dass bei hohen Investitionskosten die Erträge nicht ausreichen, um die Produktionskosten zu decken. Ein Landwirt gerät so schnell in einen Kreislauf der Verschuldung, der häufig damit endet, dass er sein Land an den Geldverleiher verliert und somit seine Existenzgrundlage.

Auswirkungen der *Grünen Revolution* auf die Nahrungsmittelproduktion.

Am Vorabend der *Grünen Revolution* befand sich die indische Landwirtschaft in einer schweren Krise. Bevölkerungszuwachs und äußerst ungleiche Verteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche waren dafür verantwortlich. Landreform und *Community Development Programme* waren gescheitert, die strukturellen Probleme der indischen Landwirtschaft noch immer ungelöst. Der Widerstand der ländlichen Eliten ließen



durchgreifende Veränderungen auch in absehbarer Zeit unwahrscheinlich machen. Durch eine Reihe schlechter Ernten zu Beginn der 1960er Jahre spitzte sich die soziale Situation in Indien zu. Die Entwicklung der Hohertragsorten kam der indischen Regierung nicht ungelegen; wenn schon nicht eine gerechtere Landverteilung erreicht werden konnte, so wollte man zumindest die Nahrungsmittelproduktion steigern und so die sozialen Konflikte abschwächen. Die Vorstellung hinter diesem Konzept war, dass mit der Steigerung der Nahrungsmittelproduktion langfristig ein Prozess einsetzen würde, der bewirken sollte, dass auch sozial und wirtschaftlich Benachteiligte davon Nutzen ziehen sollten. Man versuchte soziale Probleme durch produktionstechnische Methoden zu lösen. Die neue Strategie schlug sich im *Intensive Agricultural Areas Programme* nieder, das ab 1966 durchgeführt wurde. „Statt durch Landreform und Community Development sollten Produktionszuwachs und Selbstversorgung nunmehr durch den massenhaften Einsatz von Kapital und Technologie erreicht werden und zwar in ausgesuchten Teilen des Landes und vorrangig auf „lebensfähigen“, d.h. großen Betrieben“ (Bohle 1984: 78).

Von den 325 Distrikten Indiens wurden 144 für das *Intensive Agricultural Areas Programm* ausgewählt, jene, in denen die Landwirtschaft auf einem hohen Niveau stand. Benachteiligte Regionen wurden nicht gefördert, sondern solche, denen es schon zuvor recht gut gegangen war. Die Gelder gingen fast ausnahmslos an Großbetriebe. Pächter und Kleinbauern waren von staatlichen Krediten meist ausgeschlossen und auf private Geldverleiher angewiesen, die Zinsen bis zu 200 % pro Jahr verlangten. Untersuchungen, die einen Erfolg der *Grünen Revolution* darstellen, verweisen darauf, dass in der Tat seit Einführung der Hohertragsorten die Nahrungsmittelproduktion in Indien erheblich gesteigert werden konnte.

Von 1960 bis 1970 betrug die Zunahme der Weizenproduktion durchschnittlich 7,8 Prozent pro Jahr, während in der Dekade davor die Steigerung 5,5 Prozent pro Jahr war. Zwischen 1964 und 1970 als Hochleistungssorten eingeführt wurden, betrug die jährliche Zunahme durchschnittlich gar 11,3 Prozent (Bigler 1974). In diesem Zeitraum hat sich die Weizenanbaufläche allerdings um 31,3 Prozent ausgeweitet, Produktionssteigerungen sind teilweise darauf zurückzuführen. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre und zu Beginn der 1970er Jahre waren Niederschlagsverhältnisse besonders günstig, was zu Rekordernten auch in Gebieten führte, in denen kaum Hochleistungssorten angebaut wurden. Im Rekorderntejahr 1971 wurden die größten Produktionssteigerungen in Regionen erzielt, in denen die neue Technologie kaum Einzug gehalten hatte. Während in Rajasthan, Bihar und Madhya Pradesh die Weizenproduktion sehr stark stieg, fiel der Produktionszuwachs in den Kerngebieten der *Grünen Revolution* (Punjab, Haryana) eher bescheiden aus (Ladejinsky 1973).

Im Gegensatz zum Weizen sind Produktionssteigerungen beim Reis weniger spektakulär. Steigerungsraten waren vor Einführung des neuen Saatgutes höher als in den Jahren, in denen erstmals die neuen Reissorten angewandt wurden. Im Jahrzehnt zwischen 1950/51 - 1960/61 lag die durchschnittliche Steigerung bei 4,9 % jährlich; sie ging dann in der folgenden Dekade sehr stark zurück und betrug noch gerade 2,0 % (Bigler 1974). Im Einführungszeitraum der Hochleistungssemenen, also zwischen 1964/65 - 1969/70 betrug der jährliche Zuwachs sogar nur 1,2%. In diesem Zeitraum wiesen sogar Getreidesorten, von denen keine Hochleistungssemenen vorhanden waren, größere Zuwachsraten auf, so zum Beispiel Gerste mit 1,5 % pro Jahr, Hirsen mit 2,0 % pro Jahr und Mais sogar 5,2% pro Jahr. Stark abgenommen hat die Produktion von Hülsenfrüchten, die im beschriebenen Zeitraum um durchschnittlich 4,4 % zurück gingen, was in damit zusammenhing, dass wegen den hohen Investitionskosten beim Anbau mit Hochleistungssemenen und den

besonderen Ansprüchen, die diese Sorten stellen, der Anbau von Hülsenfrüchten auf schlechtere Standorte verdrängt wurde.

Hülsenfrüchte spielen bei der Proteinversorgung eine große Rolle. Die durchschnittliche Versorgung betrug zu Beginn der 1950er Jahre pro Kopf der Bevölkerung täglich etwa 70g. Bis 1983 hat sich dieser Wert beinahe halbiert und betrug gerade noch 38g. Der niedrigste Versorgungsstand wurde 2003 mit gerade einmal 29.1 Gram pro Tag und Person gemessen. Bis 2009 hatte sich der Durchschnitt bei 37 Gramm stabilisiert (Economic Survey 2010). Tendenziell ist die Nahrungsmittelproduktion in Indien am steigen. Ernteeinbrüche, wie letztmals 2003 können aber nicht ausgeschlossen werden, und dann kann die Netto-Nahrungsverfügbarkeit auf Werte deutlich unter denen von Anfang der 1950 Jahre zurückgehen. Nach wie vor ist Nahrungsproduktion in Indien auch heute noch vom Klima abhängig ist, ja es gibt Anzeichen, dass sich seit Einführung der Hohertragssorten ein Dürrejahr drastischer auswirkt als zuvor. Trotz dieser Einschränkungen, die den „Erfolg“ der *Grünen Revolution* relativieren, konnte die Produktion von Nahrung in Indien seit Einführung der Hohertragssorten erheblich gesteigert werden.

Nun sagt die Menge der produzierten Nahrungsmittel nichts darüber aus, wie die Bevölkerung mit diesen Nahrungsmitteln versorgt ist. Gerade in Indien wird sehr gut deutlich, dass Mangel- und Fehlernährung nicht ein Produktionsproblem, sondern ein Verteilungsproblem ist. Nach Zeitungsberichten waren die indischen Getreidespeicher 1979 zum Überbersten voll, Indien konnte in diesem Jahr sogar einige hunderttausend Tonnen Getreide in die Sowjetunion, nach Pakistan, Vietnam und Bangladesch exportieren (Stuttgarter Zeitung 6.6.1979). Und dies, obwohl auch in diesem Jahr -zig Millionen Inder ernstlich unterernährt waren. Auch wenn die Ziele der Grünen Revolution vorrangig in der Steigerung der Nahrungsmittelproduktion lagen, dürfen die negativen sozialen Effekte nicht übersehen werden.

Sozio-ökonomische Auswirkungen der *Grünen Revolution*

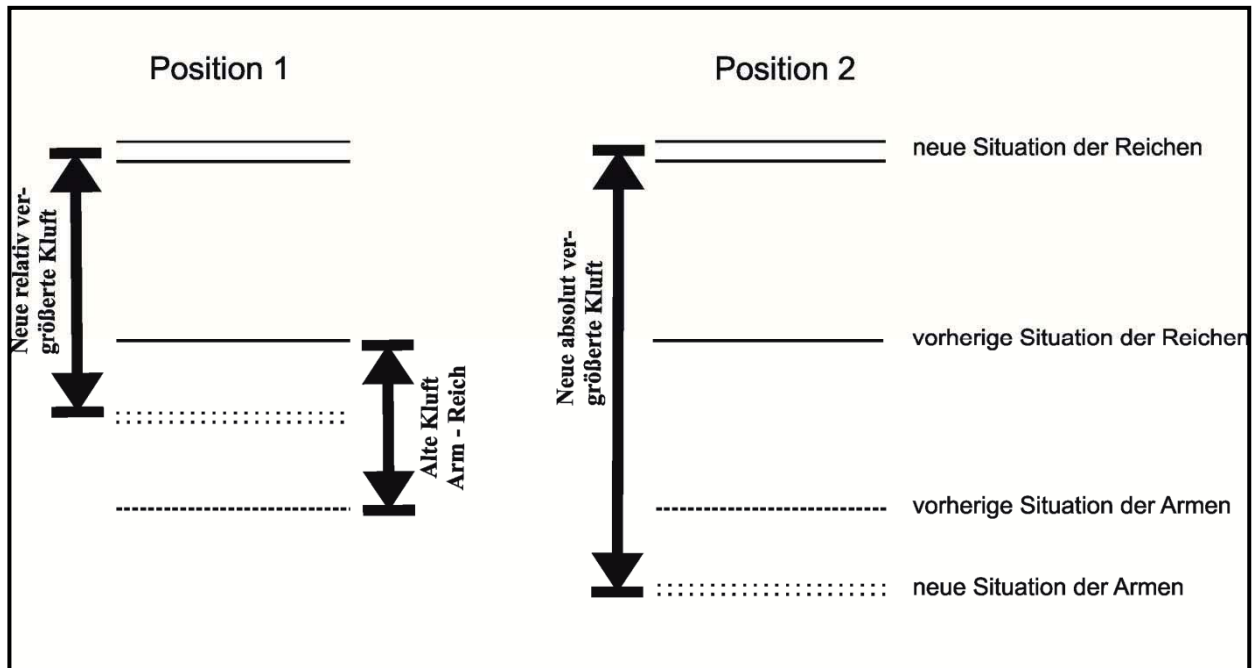
Über die sozio-ökonomischen Auswirkungen der *Grünen Revolution* wurden seit Einführung der Hohertragssorten in Indien unzählige Untersuchungen durchgeführt. Der Tenor der meisten Arbeiten lautet, dass landwirtschaftliche Großbetriebe von der neuen Technologie mehr Nutzen hatten als Kleinbetriebe. Über den Grad dieser unterschiedlichen „Begünstigung“ gibt es weit auseinander gehende Meinungen. Manche Autoren stellen fest, dass sich durch die *Grüne Revolution* die Kluft zwischen Arm und Reich, die schon vor Einführung der neuen Technologie bestanden hatte, vergrößert habe, aber auch kleinbäuerliche Betriebe von der neuen Technologie profitieren konnten, wenn auch nicht in dem Maße, in dem dies bei Großbetrieben der Fall war.

Dieser These steht eine andere, weitaus skeptischere Einschätzung gegenüber: der Abstand zwischen den Reichen und den Armen habe sich nicht nur relativ sondern auch absolut vergrößert und die neue Technologie habe in vielen Fällen Armut erst entstehen lassen (Ladejinsky 1970). Bohle (1981) hat versucht, diese beiden Positionen in einem Schaubild darzustellen (siehe Abb.7).

Gleich bei beiden Positionen ist, dass sich die Lage der Reichen erheblich verbesserte; bei Position 1 hat sich auch die Situation der Armen leicht verbessert, während die Armen nach Position 2 hinter ihre vor der Einführung der Hohertragssorten bestehende Situation zurückgeworfen wurden.



Abb. 7: Kritische Einschätzungen der sozialen Folgen der *Grünen Revolution*.



Quelle: Bohle 1981, 18

Um abschätzen zu können, ob sich die *Grüne Revolution* auf die sozioökonomischen Verhältnisse im ländlichen Indien positiv oder negativ ausgewirkt hat, müssen auch jene Gruppen in die Untersuchung eingeschlossen werden, die von der Anwendung der neuen Technologie von Beginn an ausgeschlossen waren. Hierzu gehören die Kleinbauern, die die neue Technologie nicht übernehmen konnten, weil sie für sie zu teuer und zu risikoreich ist. Auch die Pächter gehören dazu, da sie aus eventuellen Mehrerträgen kaum Nutzen ziehen konnten.

Schließlich müssen auch die Landarbeiter genannt werden, die von den Einkünften ihrer Arbeit auf den Feldern der reichen Bauern leben. Für sie ist von Bedeutung, ob mit der Einführung der Hochertragssorten sich ihre Beschäftigungsmöglichkeiten verbessert oder verschlechtert haben.

Auswirkungen der *Grünen Revolution* auf Kleinbauern und Pächter.

Der Anbau mit Hochleistungssorten ist äußerst kapitalintensiv. Kleinbetriebe mit weniger als 2 ha Ackerland kommen deshalb für den Anbau mit Hochleistungssorten normalerweise nicht in Frage, da diese selten Zugang zu günstigen Krediten haben und da ihre Marktproduktion zu gering ist, um teure Produktionsmittel einsetzen zu können. Doch die *Grüne Revolution* hat nicht nur die Mittel- und Großbetriebe einseitig begünstigt, sie hat auch dazu beigetragen, dass sich die Agrarstruktur in Indien seit Mitte der sechziger Jahre weiter zu Ungunsten der unteren sozialen Schichten verändert hat. Anstatt dass die Agrarstruktur sich dahingehend geändert hätte, dass kleinere Betriebe die Möglichkeit zur Flächenaufstockung erhalten hätten, wirkte sich die *Grüne Revolution* gerade gegenteilig aus.

Nicht immer hatte dies ihre Ursache in der *Grünen Revolution*. So führt die in Indien existierende Realteilung zu einer immer weiter fortschreitenden Zersplitterung der Betriebe. Daneben hat sich aber gezeigt, dass die Gefahr, dass ein Landwirt sein Stückchen Land verliert mit der Kommerzialisierung der Landwirtschaft zugenommen hat. War unter den feudalen Verhältnissen Land für sich praktisch ohne Wert, so erhielt es diesen Wert mit Durchführung der Agrarreform und zwar in dem Moment, in dem das *Zamindari*-System abge-

schaft wurde. Die traditionelle ländliche Oberschicht war nicht mehr länger parasitärer Steuertreiber, sondern sie war Großgrundbesitzer geworden, d.h. ihre wirtschaftliche Macht erhielt sie durch den Anbau. Durch die Modernisierung besteht bei vielen größeren Landwirten der Wunsch, ihre Betriebe aufzustocken. Dies ist jedoch häufig nicht realisierbar, da eine Abwanderung aus der Landwirtschaft mangels Alternativen nur sehr schleppend vor sich geht. Zwischen 1970 und 2000 hat die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Indien von etwas mehr als 70 Millionen auf fast 120 Millionen zugenommen. Dies ist eine Steigerung von etwa 84 Prozent. Die Anzahl der Großbetriebe (größer als 10 ha) ist dabei von 2,8 Millionen auf weniger als 1,3 Millionen zurückgegangen, während sich die Anzahl der Marginalbetriebe von 35 Millionen auf 75 Millionen mehr als verdoppelt hat. Eine Konzentration von Land in den Händen weniger ist dabei nicht festzustellen. Eher das Gegenteil: verfügten 1970 die Marginalbetriebe (kleiner als 1 ha) über 9 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebsflächen, so hat sich dieser Anteil bis 2000 um mehr als verdoppelt. In diesen Zahlen spiegeln sich mehrere Entwicklungsprobleme des Landes wider. Wirtschaftliche Sektoren außerhalb der Landwirtschaft wachsen nicht schnell genug, um Menschen, die die Landwirtschaft verlassen wollen aufnehmen zu können. Eine immer größere Anzahl Marginalbetriebe, die ihren Besitzern kaum ein ausreichendes Einkommen ermöglicht ist die Folge davon. Dieser Prozess verhindert gleichzeitig, dass größere Landwirte ihre Betriebe aufstocken können. Aufgrund unzureichender Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft werden anscheinend eher größere Betriebe aufgegeben als Marginalbetriebe.

Tab. 6: Landwirtschaftliche Betriebe in Indien nach Größe und Nutzfläche (1970, 1980, 1990 und 2000)

	1970-71					1980-81				
	Anzahl	%	Fläche	Ø	%	Anzahl	%	Fläche	Ø	%
Marginalbetriebe (< 1 ha)	35,70	50,6	14,59	0,4	9,0	50,10	56,3	19,73	0,39	12,0
Kleinstbetriebe (1 - 2 ha)	13,40	19,0	19,29	1,44	11,9	16,10	18,1	23,17	1,44	14,1
Kleinbetriebe (2 - 4 ha)	10,70	15,2	29,99	2,81	18,5	12,50	14,0	34,65	2,78	21,2
Mittelbetriebe (4 - 10 ha)	7,90	11,2	48,14	6,44	29,7	8,10	9,1	48,54	6,02	29,6
Großbetriebe (> 10 ha)	2,80	4,0	50,09	18,1	30,9	2,20	2,5	37,71	17,41	23,0
Gesamt	70,50	100,0	162,10	2,28	100,0	89,00	100,0	163,80	1,69	100,0

	1990-91					2000-01				
	Anzahl	%	Fläche	Ø	%	Anzahl	%	Fläche	Ø	%
Marginalbetriebe (< 1 ha)	62,10	59,0	27,89	0,39	16,6	75,41	62,9	29,81	0,24	18,7
Kleinstbetriebe (1 - 2 ha)	20,00	19,0	28,82	1,43	17,1	22,70	18,9	32,14	1,42	20,2
Kleinbetriebe (2 - 4 ha)	13,90	13,2	38,37	2,76	22,8	14,02	11,7	38,19	2,39	24,0
Mittelbetriebe (4 - 10 ha)	7,60	7,2	44,75	5,90	26,6	6,58	5,5	38,22	4,42	24,0
Großbetriebe (> 10 ha)	1,70	1,6	28,65	17,33	17,0	1,23	1,0	21,07	13,16	13,2
Gesamt	105,30	100,0	168,48	1,55	100,0	119,93	100,0	159,44	1,33	100,0

Fläche in Millionen Hektar (ha)

Anzahl in Millionen Betriebe

Quelle: GOI, Agricultural Statistics at a Glance, verschiedene Jahrgänge

Mit der Einführung der modernen Getreidesorten wurde der Anreiz Land selbst zu bewirtschaften tendenziell gestärkt, da die Profitraten stiegen. Dies führte dazu, dass sich die Nachfrage nach Ackerland erhöhte, was zu einem Ansteigen der Bodenpreise führte.



Während 1963 ein *acre* bewässerbares Ackerland im Punjab zwischen 1000-5000 Rs kostete, wurden 1970 bereits Preise bis zu 15.000 Rs verlangt (Frankel 1971). Auch in anderen Staaten stiegen die Preise für Ackerland deutlich an. Aus diesem Grunde konnten sich kleinere Betriebe nicht mehr vergrößern; es trat im Gegenteil oftmals der Effekt ein, dass Marginal- und Klein(st)betriebe aufgelöst werden mussten, weil ihre Besitzer in wirtschaftliche Not geraten waren.

Besonders häufig traten Fälle auf, in denen Kleinbauern Kredite bei lokalen Geldverleiher aufgenommen hatte, um sich die teuren Produktionsmittel für den Anbau mit modernen Sorten leisten zu können, Fehlernten aber dann nicht den erhofften Mehrertrag erbrachten, so dass diese Bauern in eine immer tiefere Verschuldung gerieten. Schließlich verloren viele ihr Land an den Geldverleiher, der in der Regel ein lokaler Großbauer war. Wegen ihrer Notsituation befanden sie sich zudem in einer denkbar schlechten Verhandlungsposition, so dass sie ihr Land zu äußerst schlechten Konditionen verkaufen mussten. Die Großbauern sind so häufig günstig zu Land gekommen. Hat ein Kleinbauer einmal sein Land verloren, dann bleibt die bezahlte Landarbeit meist seine einzige Existenzgrundlage, die allerdings immer mehr in Frage gestellt wird, da sich die Anzahl der Landarbeiter in den letzten Jahrzehnten ständig erhöht hat und ein Überschuss an Landarbeitern in Indien besteht.

Mit der Kommerzialisierung der Landwirtschaft verbunden war auch der Garantie hoher Produzentenpreise für Nahrungsgetreide. Dadurch sollten Anreize für die Produzenten geschaffen werden. Letzten Endes haben auch hiervon die größeren Bauern profitiert, da die Produktion der Kleinbauern zu einem großen Teil für die Eigenversorgung ist, sie also aus höheren Produzentenpreisen keinen Nutzen ziehen können (Bigler 1974). Da kleine Bauern kaum Getreide verkaufen, sondern in vielen Fällen welches hinzukaufen müssen, werden sie durch die relativ hohen Getreidepreise benachteiligt. So geben etwa 1/3 aller indischen Bauern mehr Geld für den Kauf von Getreide aus, als sie durch den Verkauf von Nahrungsmitteln einnehmen. Die Kleinstbauern sind hiervon besonders hart betroffen, da ihr Eigenanbau vielfach nicht einmal ausreicht, um sich und ihre Familie zu ernähren und sie deshalb Getreide dazukaufen müssen. Die hohen Preise für Nahrungsgetreide haben auch dazu geführt, dass viele Bauern, die zuvor auch Hülsenfrüchte und andere Nahrungsmittel anbauten, ganz auf den Anbau von Getreide übergangen. Dadurch verteuerten sich Hülsenfrüchte ebenfalls und die Versorgung mit proteinreichen Nahrungsmitteln verschlechterte sich besonders bei ärmeren Bevölkerungsteilen.

Ähnlich wie den Kleinbauern erging es vielen Pächtern. Anstatt einer Pacht, die wertmäßig der Hälfte einer Ernte entspricht müssen sie nun oftmals bis zu 70% der Ernte als Pacht bezahlen. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie Hochleistungssorten anbauen oder nicht (Ladejinsky 1970). In vielen Fällen wurden sie auch von ihrem Land vertrieben, weil die Verpächter die Produktionssteigerungen und Profite nicht mit den Pächtern teilen wollten. Im günstigsten Fall wurden die ehemaligen Pächter von den Landeigentümern als Landarbeiter eingestellt. Oftmals konnten sie aber keine Beschäftigung finden.

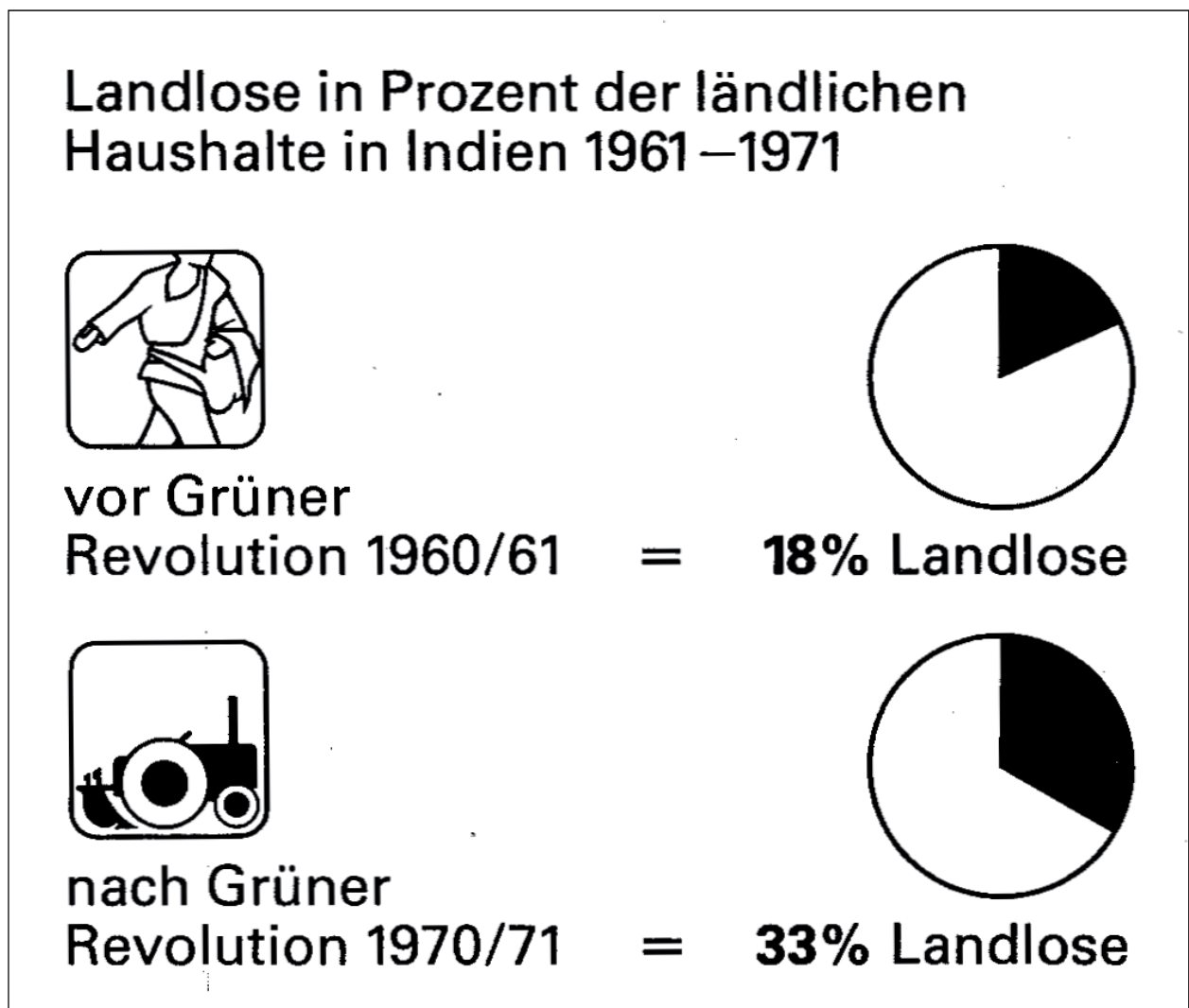
Auswirkungen der *Grünen Revolution* auf Landarbeiter

Die Situation der Landarbeiter ist durch drei Entwicklungen geprägt. Erstens hat sich ihre Anzahl stark erhöht, zweitens hat die mit der Grünen Revolution verbundene Mechanisierung viele Arbeitsplätze vernichtet und drittens sind gerade die Landarbeiter in besonders starkem Maße von steigenden Nahrungsmittelpreisen betroffen. Manche Autoren weisen darauf hin, dass die Einführung von Hochleistungssorten einen zusätzlichen Arbeitskräfte-

bedarf geschaffen habe, da die modernen Sorten nicht nur sehr kapitalintensiv seien, sondern auch sehr arbeitsintensiv (Bigler 1974).

Auf den ersten Blick ist dies richtig. Hochleistungssorten verlangen eine intensive Saatvorbereitung, eine intensive Pflege und durch die Möglichkeit einer zweiten Ernte im Jahr fallen auch Arbeiten jährlich zweimal an, die bislang nur einmal durchgeführt werden mussten. Auf der anderen Seite darf aber nicht übersehen werden, dass eine solch kapitalintensive Technologie die Gefahr in sich birgt, dass die Arbeitskosten gering gehalten werden. Dies kann einmal dadurch geschehen, dass die Löhne niedrig gehalten werden oder aber dass durch Mechanisierung Arbeitskräfte freigesetzt werden.

Abb. 8: Grüne Revolution verdrängt Kleinbauern aus der Landwirtschaft



Quelle: Strahm 1985, S. 52

In einer ausführlichen Studie untersucht Agarwal (1981) die Auswirkungen der Mechanisierung in der Landwirtschaft des indischen Bundesstaates Punjab auf den Arbeitskräfteeinsatz. Beim traditionellen Pflügen mit Ochsen benötigt man beispielsweise zur Bearbeitung eines Hektar Ackerlandes 101 Arbeitsstunden (Agarwal 1981). Wird ein Traktor verwendet, dann fallen für die gleiche Fläche nur noch knapp 19 Arbeitsstunden an, was einer Arbeitsstundensparnis von etwa 82% entspricht. Im untersuchten Gebiet wird in 12% der Betriebe das Pflügen alleine mit Traktoren durchgeführt, während 58% der Betriebe ausschließlich die traditionelle Methode anwendet (der Rest wendet beide Methoden an). Bei der Aussaat des



Getreides ergibt sich eine Arbeitsstundensparnis von ca. 59% bei der Verwendung von Maschinen. Diese Methode wird von 14% der Betriebe durchgeführt (Agarwal 1981).

Auch in allen anderen Arbeitsgängen ergeben sich große Arbeitsstundensparnisse sobald von traditionellen Bodenbearbeitungsmethoden auf moderne übergegangen wird. Leider macht die Studie keine Angaben darüber, wie sich der Maschinenbestand auf einzelne Betriebsgrößen verteilt und wie er sich zeitlich entwickelt hat. Es ist anzunehmen, dass es vorwiegend größere Betriebe sind, die am stärksten mechanisiert sind. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass der Grad der Mechanisierung seit Beginn der Grünen Revolution stark zugenommen hat; zumindest für Gesamtindien ist dieser Sachverhalt evident (Bohle 1981).

Es sind relativ wenige Betriebe, die in starkem Maße auf Maschineneinsatz zurückgreifen. Dennoch, darf nicht übersehen werden, dass es gerade Großbetriebe sind, in denen Landarbeiter Beschäftigungsmöglichkeiten finden können. Kleinbetriebe sind in der Regel weniger stark mechanisiert, doch ein Landarbeiter findet dort auch kaum eine Beschäftigung, da hier hauptsächlich Familienarbeitskräfte mitarbeiten und Lohnarbeiter zumeist gar nicht nötig und auch nicht bezahlbar sind.

Eng verknüpft mit der Mechanisierung ist die Lohnentwicklung für die Landarbeiter. Besonders bei Tätigkeiten, die von Maschinen übernommen werden können, haben sich die Reallöhne stark verschlechtert. So konnte ein Arbeiter 1954 mit dem Pflügen der Felder einen Lohn erzielen, für den er sich 7,5 kg Weizen kaufen konnte. 1967 reichte sein Tageslohn dagegen nur noch aus, um 3,1 kg Weizen zu kaufen (Bardhan 1977). Auch wenn neuere Daten keine solch differenzierten Angaben zulassen, so scheint es doch so zu sein, dass auch in den 80er Jahre der Tagesverdienst eines Landarbeiters gerade zum Kauf von ca. 3 kg Weizen ausreichte (Länderbericht Indien 1986).

Zusammenfassung *Grüne Revolution*

Die *Grüne Revolution* hat die bestehenden sozialen als auch regionalen Ungleichgewichte in Indien vergrößert. Sie stellt eine Technologie dar, die nur von einer kleinen Minderheit angewendet werden kann. Über die Zielsetzung und die daraus abgeleitete Agrarpolitik wurden praktisch nur Distrikte gefördert, in denen die Landwirtschaft bereits hoch produktiv war. Die Hochleistungssorten verdrängen die besser angepassten traditionellen Sorten. Wenn auch die Getreideerzeugung in Indien seit Mitte der 60er Jahre erheblich stieg, so konnte dies die Armut in Indien nicht beseitigen, ja es sprechen nicht wenige Anzeichen dafür, dass in den letzten Jahren die Armut in Indien sich weiter verschärft hat. Weitere Kritikpunkte an der *Grünen Revolution*, auf die nicht ausführlicher eingegangen werden kann, sind:

- Die im Zuge der Grünen Revolution errichteten Staudämme haben das Land (=Existenzgrundlage) hunderttausender Inder zerstört. Besonders hart betroffen sind hierbei die Angehörigen vieler Stammesvölker (=Adivasis), die neben ihrer wirtschaftlichen Basis auch ihre kulturelle Identität verloren. Neben diesen Auswirkungen im sozioökonomischen Bereich müssen jene auf das ökologische Gleichgewicht genannt werden.
- Seit 1966 ist der Verbrauch chemischer Düngemittel in Indien um ein Vielfaches gestiegen, ebenso der Verbrauch an Pestiziden. Die Folgen sind verstärkte Gewässerverschmutzung, Gefahren bei der Produktion (Bhopal) und beim Einsatz der Chemikalien, Aufnahme der Gifte über die Nahrungskette und langfristige Zerstörung der Böden durch Auslaugung, Versalzung und Erosion.

- Weiterhin ist problematisch, dass mit dem weltweiten Verbreiten gleicher Getreidesorten, lokale Sorten verschwinden und dadurch wertvolle genetische Potentiale verloren gehen (Gen-Erosion) (Dembowski 2010).

Mit den Produktionssteigerungen wurde erreicht, dass Indien sich seit 1966 vom Getreideimportland zum Getreideexporteur entwickelt hat. Die Abhängigkeit von ausländischen Getreidelieferungen hat sich dadurch stark verringert.

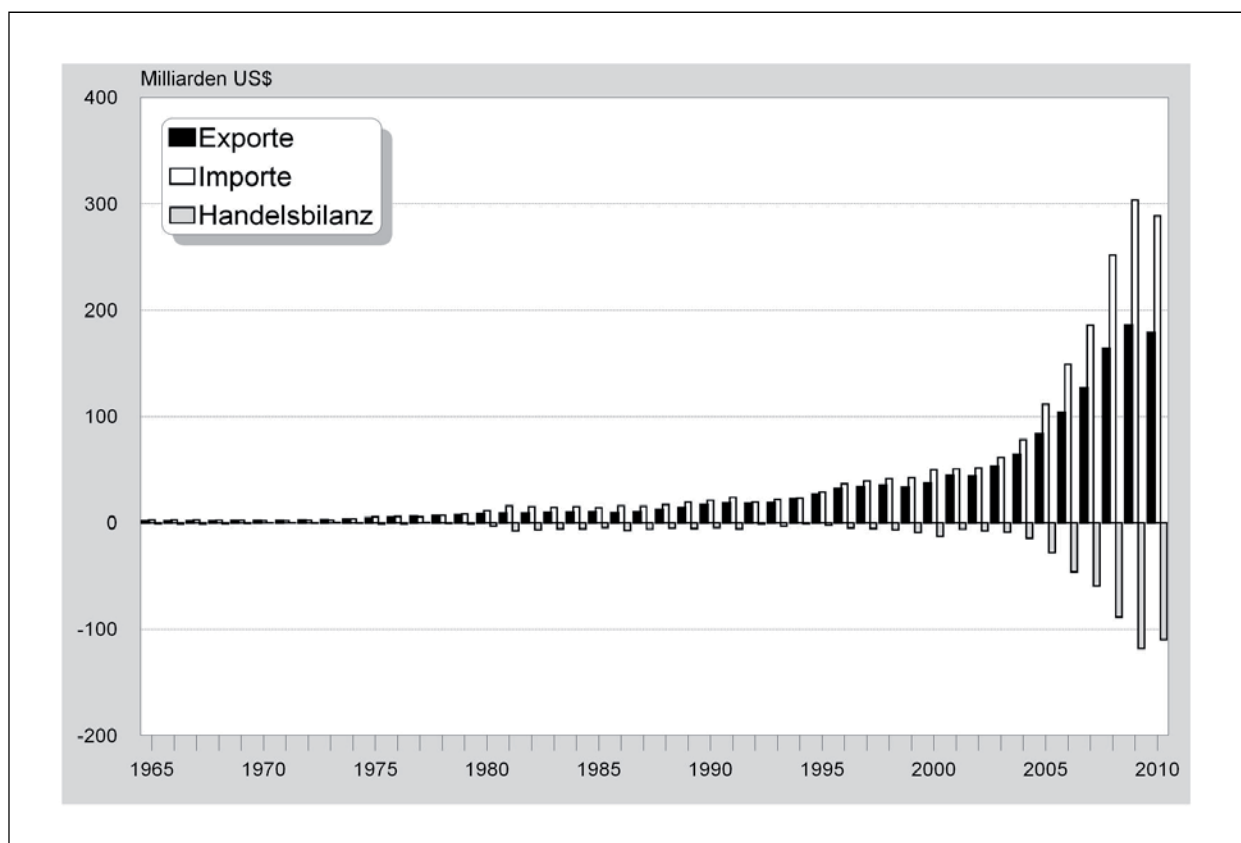
Tab. 7: Importe ausgewählter Produkte nach Indien; Außenhandelsbilanz (in Millionen US-\$)

	1963	1966	1970	1972	1975	1980	1985	1990	2000	2009
Getreide	..	547	245	64	1.502	284	113	102	20	105
Düngemittel	..	117	81	127	561	829	1.163	984	664	6.694
Erdöl	..	50	141	192	1.257	4.260	3.828	6.028	15.650	86.776
Erdölerzeugnisse	..	36	40	78	208	2.435	1.285	2.862	k.A.	k.A.
gesamter Import	2.477	3.120	2.124	2230	6.385	14.090	16.067	24.075	50.536	28.8373
gesamter Export	1.626	1.836	2.026	2415	4.355	8.387	8.904	18.143	44.560	178.751
Handelsbilanz	-851	-1.284	-98	185	-2.030	-5.712	-7.162	-5.932	-5.976	-109.622

Datenquellen: Länderberichte Indien 1960-1984, *Economic Survey*, verschiedene Jahre

Durch den hohen Bedarf an Produktionsmittel, die nur teilweise in Indien hergestellt werden können, hat sich die internationale Abhängigkeit Indiens jedoch vergrößert. Dies auch deshalb, weil durch Industrialisierung, aber auch durch eine in immer stärkerem Maße von fremden Energieträgern abhängige Landwirtschaft, die Notwendigkeit von Energieimporten nach Indien zunimmt. Besonders drastisch von fremden Energieträgern haben sich dabei die Energiekrisen von 1973 und 1979 sowie die fortwährend hohen Energiepreise seit Beginn des 21. Jahrhunderts auf die Handelsbilanz Indiens ausgewirkt. Indiens Außenhandelsdefizit betrug 2009 109 Milliarden US\$, eine Verachtzehnfachung gegenüber 1990 und 2000.

Abb. 9: Entwicklung Indiens Außenhandels (1965 – 2010)



Datenquelle: Economic Survey 2009-2010



Durch die Wirtschaftsreformen von 1991 sind sowohl Exporte als auch Importe stark angestiegen. Das Handelsbilanzdefizit hat sich auf Dimensionen ausgeweitet, die noch wenige Jahre zuvor unvorstellbar waren. Die höchsten Defizite wurden zuvor 1980 mit 7,3 Milliarden US\$, 1998 mit 9,1 Milliarden US\$ und 1999 mit 12,8 Milliarden US\$ erreicht. Inzwischen ist das Defizit auf mehr als 100 Milliarden US\$ angestiegen. Dabei belief sich die Rechnung für Energieimporte auf beachtliche 86 Milliarden US\$, etwa einem Drittel der gesamten Importe. Auch Ausgaben für Düngemittel haben sich in den vergangenen 20 Jahre erheblich verteuert, was ebenfalls mit stark ansteigenden Energiepreisen zusammenhängt.

Es stellt sich die Frage wie sinnvoll eine ländliche Entwicklungsstrategie ist, die zwar die Produktionszahlen für Nahrungsmittel in die Höhe schnellen lässt, gleichzeitig aber bewirkt, dass die geernteten Nahrungsmittel von einem großen Teil der Bevölkerung kaum noch bezahlt werden können; die langfristig den Produktionsfaktor Boden zerstört, und die internationale Abhängigkeiten dadurch abbaut, indem neue, stärkere Abhängigkeiten geschaffen werden. Die Grüne Revolution sollte Indien die Bewältigung seiner Hungerprobleme bringen. Sie brachte jedoch den Saatgut-, Düngemittel-, Pestizid- und Landmaschinenherstellern den Profit und der Mehrheit der ländlichen Bevölkerung die Vergiftung und Zerstörung ihrer Umwelt, Arbeitslosigkeit sowie weit reichende wirtschaftliche Abhängigkeit.

Zusammenfassung: Indische Agrarpolitik nach der Unabhängigkeit.

Die indische Agrarpolitik nach der Unabhängigkeit war eingebettet in ein Konzept, in dem die Industrialisierung des Landes erste Priorität einnahm. Ihr untergeordnet war die Landwirtschaft, die modernisiert werden sollte, um ein Wachstum an Nahrungsmitteln zu erreichen, das die Versorgung der wachsenden Städte sicherstellt. Die Modernisierung der Landwirtschaft sollte auch helfen Devisen einzusparen, die zum Aufbau einer nationalen Industrie benötigt wurden. Wirtschaftliches Wachstum und soziale Gerechtigkeit waren die Hauptziele, die dadurch erreicht werden sollten. Diese Ziele waren jedoch nicht miteinander in Einklang zu bringen, da die ländlichen Eliten zwar Wachstum wollten, aber nicht bereit waren, sich auf einen gesellschaftlichen Umverteilungsprozess einzulassen. So konnte die Landreform nur insoweit erfolgreich sein, indem sie half vorkapitalistische Strukturen abzubauen, ohne jedoch eine Besitzverteilung zuzulassen. So konnte auch das *Community-Development-Programm* nicht mehr sein als ein Programm zum Aufbau eines institutionellen Rahmens, der dann von den ländlichen Eliten benutzt wurde, um ihre Machtposition zu festigen. Der Aufbau einer Reihe von Einrichtungen war auch die Voraussetzung für die Grüne Revolution, die dann wieder den ländlichen Eliten zugute kam. So gesehen waren Landreform und *Community-Development-Programm* notwendige Voraussetzung für die Grüne Revolution. Waren anfangs noch soziale Ziele in den jeweiligen Programmen aufgeführt, so wurden diese allmählich immer mehr zurückgedrängt, bis nur noch das Ziel eines schnellen und ausreichenden Wachstums übrig blieb. Dieses Wachstum ist tatsächlich auch eingetreten und zwar sowohl im industriellen wie auch im landwirtschaftlichen Sektor; doch es hat nicht dazu geführt, die sozialen Probleme Indiens zu lösen. Vielmehr deuten Zeichen darauf, dass sich die Situation für viele Menschen in Indien weiter verschlechtert hat.

Indiens Landwirtschaft, und damit die Grundlage der indischen Dorfgesellschaft befanden sich in einer anhaltenden Krise, die auch die *Grüne Revolution* nicht entscheidend beheben konnte. Es ist sehr komplex, die tieferen Ursachen für diese Krise herauszuarbeiten. Mehrfach betont wurde bereits die Rolle der Landwirtschaft billige Nahrungsmittel einem

wachsenden Industriesektor zu Verfügung zu stellen. Die Subventionierung der Industrie durch die Landwirtschaft hat nahezu in allen Gesellschaften zum Zeitpunkt des Übergangs von Agrargesellschaften zu Industriegesellschaften stattgefunden. In den traditionellen Industriegesellschaften waren Veränderungen in der Landwirtschaft sogar ausschlaggebend, dass eine Industrielle Revolution stattfinden konnte. Produktivitätszuwächse in der Landwirtschaft, etwa durch Veränderung in der Felderrotation, dem Einsatz von Mineraldünger und Verbesserung im Saatgut setzte große Teile der ländlichen Bevölkerung frei, die dann in die Städte wanderten und eine industrielle Reservearmee bildeten. Mitte der 1960er Jahre war Indien weit davon entfernt einen ähnlichen Prozess zu erleben. Die Industrie stieg bei weitem nicht schnell genug um auch nur Arbeit jenen Menschen zu bringen, die bereits in den Städten lebten. Migration in die Städte führte zwar dazu dass diese schnell anwuchsen, doch ländliches Bevölkerungswachstum war viel zu stark als dass es zu einer Verringerung des Drucks auf die Ressource Land gekommen wäre. Während in vielen Industrienationen inzwischen ein winziger Teil, weniger als 5 Prozent der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft arbeiten, und dabei häufig mehr produzieren als notwendig ist, hat der Anteil der Menschen in der indischen Landwirtschaft über Jahrzehnte nur sehr, sehr langsam abgenommen. Die Anzahl jener, die auf immer kleiner werdenden Parzellen einen Lebensunterhalt zu verdienen versuchen ist immer größer geworden. Es ist schwierig abzuschätzen wie schnell die indische Industrie wachsen müsste, um hier wirkungsvoll einen Unterschied machen zu können, und wie lange ein solcher Wandel dauern würde. Es ist aber deutlich, dass ein großer Teil der Menschen in Indien weder von einer hochproduktiven Landwirtschaft, noch vom industriellen Sektor und dem Dienstleistungssektor benötigt würde. Dazu sind es einfach viel zu viele.

Gandhis Wirtschaftsvorstellungen könnten hier durchaus einen Unterschied machen, wenn auf arbeitsintensive Produktionsverfahren gesetzt würde und nicht kapitalintensive im Vordergrund ständen. Historisch gibt es viele Beispiele die zeigen, dass Indiens Dörfer in der Lage waren außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors Beschäftigung zu schaffen. Indiens Dorfhandwerk ist durchaus mehr als Gandhis Wunschdenken. In Südindien haben Dörfer noch in der frühen Kolonialzeit große Mengen an Textilien hergestellt, die sogar exportiert wurden.





Die Phase der Systemkrise 1966-77

Wegen der Abhängigkeit von den USA als wichtiger Nahrungslieferant nahmen die Bemühungen Indiens zu, in der Nahrungsmittelversorgung unabhängiger zu werden (Bhatia 1990: 207f). Durch die Grüne Revolution verlagerte sich nach 1966 die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten hin zur Abhängigkeit von Importen landwirtschaftlicher Betriebsmittel wie Düngemittel, Pestiziden und die Rohmaterialien um wenigstens einen Teil davon in Indien selbst produzieren zu können.

Insgesamt wuchs die indische Industrie nach 1966 bedeutend langsamer als noch zwischen 1951 und 1966. Private Unternehmen konnten jedoch viel stärker expandieren als zuvor. Der Staatsanteil der Wirtschaft ging hingegen zurück, sowohl was Wachstum der Investitionen als auch Produktion betraf. Industrielle Massenprodukte fanden sich nun auch immer häufiger auf ländlichen Märkten, wo sie von der Oberschicht, deren Kaufkraft durch die Modernisierung der Landwirtschaft gestiegen war, den Produkten der lokalen Produktion vorgezogen wurden (Vaidyanathan 1991: 134).

Neustrukturierung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse

Mit der *Grünen Revolution* wurde die Stellung der ländlichen Elite gefestigt. Bereits zuvor hatten sie die Genossenschaften und lokalen Körperschaften (*panchayats*) unter ihre Kontrolle bringen können und damit auch den Fluss der Entwicklungsgelder für den landwirtschaftlichen Bereich (Parathasarathy 1991). Mit landwirtschaftlichen Produktionssteigerungen wurde auch industrielles Wachstum positiv beeinflusst, weil notwendige Produktionsmittel der Landwirtschaft ein Wachstum in den vorgelagerten Industriebereichen mit sich brachte. Die Privatwirtschaft, die sich nun immer deutlicher gegen den staatlichen Industriebereich aussprach, konnte jedoch ohne die Mithilfe der Bürokratie nicht expandieren. Sie waren nach wie vor auf die Vergabe von Lizenzen angewiesen. Die privaten Unternehmen forderten daher, den staatlichen Sektor nur noch aus seinen Gewinnen zu finanzieren und Mittelzuweisungen aus öffentlichen Haushalten stark zu kürzen.

1967 hatten diese Forderungen, die vor allem von der *Swatantra* Partei, einer Koalition der privaten Großindustrie und ländlichen Oberschicht, zur Wahlniederlage der Kongress-Partei in neun Bundesländer geführt (Swamy 1994: 123). Um die Allianz zwischen privater Großindustrie und der *Swatantra* Partei zu zerstören, verbot Indira Gandhi 1967 Parteispenden durch Unternehmen. Die feudalen Repräsentanten (*Maharajas*) verloren ihre Privilegien und waren fortan einer strengen Überwachung durch die Finanzbürokratie unterworfen.

Steigende Arbeitslosigkeit und Armut, die durch die Wirtschaftskrise noch verschärft wurden und eine hohe Inflation führten dazu, dass die politische Ordnung Indiens in Unruhe geriet. Zunächst schien es, als ob die regierende Kongress-Partei auf diese Herausforderung mit einem Linksruck reagieren würde, doch schon sehr bald zeigte sich, dass Indira Gandhi bereit war, autoritäre Mittel anzuwenden. Sie konnte in den Wahlen von 1971 durch eine populistische Politik, die die Beseitigung der Armut in den Mittelpunkt rückte (*Garibi Hatao* = fort mit der Armut), ihre Machtposition noch einmal stabilisieren, musste aber in den folgenden Jahren zu immer drastischeren Mitteln greifen, um die wachsende Unzufriedenheit in Indien unter Kontrolle halten zu können.

Durch die Dürre von 1972 verarmten viele Landwirte, die noch wenige Jahre zuvor durch die *Grüne Revolution* profitieren konnten. Sie konnten ihre Situation auch nicht verbessern als ab 1974 die Ernteergebnisse wieder stark zunahmen. Kostensteigerungen für landwirtschaft-



liche Betriebsmittel (Düngemittel, Treibstoffe, Pestizide) und landwirtschaftliche Kredite führten dazu, dass trotz erheblicher Subventionen die in der Landwirtschaft erwirtschafteten Profite nach 1973 zurückgingen (vgl. Swamy/Gulati 1986; Rao 1991; Vaidyanathan 1991).

Als Indira Gandhi im Frühjahr 1973 den Großhandel mit Nahrungsgetreide verstaatlichen wollte, wurde dies von der ländlichen Oberschicht als direkter Angriff gewertet und führte bei Landwirten und Händlern zu heftigen Protesten und Boykottmaßnahmen, die die Nahrungsmittelpreise zusätzlich heftig ansteigen ließen. Im September 1973 musste Indira Gandhi ihre Entscheidung beim Reis und im März 1974 beim Weizen wieder zurücknehmen (Swamy 1994: 141f; vgl. Bapna 1990).

Die Finanzsituation der indischen Regierung hatte sich ebenfalls stark verschlechtert. Die schlechten Ernteergebnisse von 1972 und 1973, der dritte Indo-Pakistanische Krieg von 1971, die Ausgabensteigerungen, die durch die populistische Politik Indira Gandhis verursacht wurden (Nahrungsmittelsubventionen, Teuerungszuschlag für Beschäftigte im staatlichen Sektor) und der Ausbau der Polizeikräfte hatten die Staatsausgaben stark ansteigen lassen und verschärften inflationäre Tendenzen in Indien. Verschlimmert wurde die Situation dadurch, dass die USA nach dem Indo-Pakistanischen Krieg von 1971 ihre Wirtschaftshilfe an Indien eingestellt hatten und sich durch die Ölpreiskrise 1973/74 das Zahlungsbilanzdefizit Indiens deutlich verschlechterte (Thornton 1992). Weiner (1989) beschreibt die politische und wirtschaftliche Situation Indiens 1974 wie folgt: *„The business community was able to make its profits, create untaxed wealth, and protect itself against stringent taxation, but it had not been free enough to play an expansive role in the economy. The bureaucracy had not demonstrated that it could run the public sector profitably or productively, but it could impose restrictions on the expansions of the private sector, limit the investment of larger industrial houses, and with the support of the left, threaten to nationalise industries. The peasant proprietors (the middle and rich farmers), at least those who lived in areas with assured irrigation, demonstrated their ability to substantially raise agricultural productivity, but they were politically able to resist efforts to impose an agricultural income tax. It was this balance of forces that created limits on India's capacity to tax, to raise the rate of savings, expand investment, and thereby substantially increase economic growth. And it was the same balance of forces that limited the capacity of the government to achieve a more equitable distribution of wealth and income”* (Weiner 1989: 283f).

Wie schon bei den Wirtschaftskrisen zuvor suchte Indien auch diesmal die Hilfe westlicher Industrienationen, und auch diesmal wurde Hilfe nicht ohne Bedingungen gegeben. Als Indien 1974 beim Internationalen Währungsfond um einen Kredit nachfragte, wurde dieser mit folgenden Auflagen bewilligt:

1. Indien sollte seine Importe weiter liberalisieren und die Exporte durch eine weitere Abwertung der indischen Rupie ausweiten.
2. die indischen Staatsausgaben sollten eingefroren werden.
3. die indische Regierung sollte Investitionsanreize für die private Industrie schaffen, die Löhne auf dem bestehenden Stand einfrieren sowie ein Streikverbot erlassen.

Die indische Regierung stellte ihre Entschlossenheit, das Investitionsklima in Indien zu verbessern, unter Beweis, als sie im Mai 1974 einen Streik der Eisenbahnergewerkschaft verhinderte und 50.000 streikwillige Arbeiter und Gewerkschaftsfunktionäre inhaftierte (Schmitt 1982). Im Juli 1974 wurden die Löhne der staatlichen Bediensteten eingefroren, eine verschärfte Geldpolitik beschlossen, Importbeschränkungen für viele Produkte abgeschafft bzw. verringert und das Lizenzierungsverfahren weiter vereinfacht und beschleunigt (Swamy 1994: 147).



Der nationale Ausnahmezustand unter Indira Gandhi

1971 war Indira Gandhi mit dem Motto zur Wahl angetreten, einen erbitterten Kampf gegen Armut, indische Großindustrie und ausländische Unternehmen in Indien führen zu wollen. Während in einer Zeit, in der wirtschaftliches Wachstum stagnierte, die großen Unternehmen (sowohl indische als auch ausländische) ihre Umsätze und Profite deutlich vergrößern konnten, verschärften sich die sozialen Gegensätze jedoch immer mehr. Bereits 1973 kam es in vielen Städten Indiens zu Ausschreitungen von Studenten, Unberühmbaren und Landarbeitern. Auch 1974 kam Indien nicht zur Ruhe. Die Inflationsrate kletterte auf über 30 Prozent, und überall machte sich Unmut gegen die Regierung breit. Im Bundesstaat Gujarat wurden Lagerhäuser geplündert, und die Regierung konnte nur mit Hilfe der Armee wieder „Ruhe und Ordnung“ herstellen. In Bihar brach ein Aufstand gegen die dortige Kongress-Regierung aus, der ebenfalls nur mit Hilfe der Armee niedergeschlagen werden konnte. Zum größten Teil wurden die Unruhen von Studenten getragen, denen sich jedoch große Teile der übrigen Bevölkerung anschlossen. Unter Führung des angesehenen Gandhianers Jayaprakash Narayan (JP), stellten die Studenten folgende Forderungen:

1. Änderung der staatlichen Entwicklungsförderung: Statt Industrialisierung Grundbedürfnisbefriedigung.
2. Beseitigung der Arbeitslosigkeit durch Förderung der Landwirtschaft und ländliche Regionen.
3. Bekämpfung der Korruption.
4. Bekämpfung der Inflation durch harte Bestrafung von Nahrungsmittelspekulation.
5. Rücktritt Indira Gandhis und Einsetzung einer „Volksregierung“ (*Janata Government*), bei der lokale Körperschaften die politische Macht ausüben sollten (Narayan 1975).

Als Narayan im Juni 1975 weitere Demonstrationen ankündigte und die Armee aufrief, verfassungsfeindliche Befehle zu verweigern, ließ Frau Gandhi zwischen 175.000 und 200.000 Personen ohne Gerichtsverfahren inhaftieren (Frank 1977: 465). Etwa zeitgleich, am 12. Juni 1975, erklärte der Oberste Gerichtshof von Allahabad Indira Gandhis Wahl zur Abgeordneten des indischen Unterhauses für nichtig, weil sie Regierungsmittel für ihren Wahlkampf verwendet hatte. Frau Gandhi fochte das Urteil vor dem Obersten Bundesgericht an, wo sie ebenfalls unterlag. Da sie durch die Gerichtsentscheidungen ihr Parlamentsmandat verloren hatte, kam sie als Premierministerin nicht mehr in Frage. Am 26. Juni 1975 verkündete Präsident Fakhruddin Ali Ahmed auf Anraten von Indira Gandhi den nationalen Ausnahmezustand nach Artikel 352 der indischen Verfassung. Innerhalb weniger Monate wurden die einzigen Nicht-Kongress Regierungen in Gujarat und Tamil Nadu abgesetzt und unter *President's Rule* gestellt. Indira Gandhi selbst regierten mit Hilfe von außerparlamentarischer Verfügungen, die ihr eine sehr große Machtfülle gaben.

Frau Gandhi versuchte, die Defizite ihrer Politik durch weitere populistische Maßnahmen zu verdecken. In einem 20-Punkte-Programm machte sie Versprechungen wie z.B.:

- Senkung der Preise für Grundnahrungsmittel
- Wiederaufnahme und konsequente Durchführung der Landreform
- Annullierung der Schulden der Kleinbauern
- Bereitstellung von Bauland für die ärmeren städtischen Schichten
- Abschaffung der Schuldknechtschaft
- Ausbau des Bewässerungssystems
- Verbesserung der Stromversorgung und des Transportwesens (Schmitt 1982: 151).



In der Realität war die Regierung Indira Gandhis alles andere als populär. Sie verfolgte eine Politik im Interesse der privaten Industrie und der indischen Mittel- und Oberschicht und erfüllte in weiten Bereichen die im Jahr zuvor aufgestellten Forderungen des IWF und der Weltbank. Als erste Maßnahme beschloss sie ein generelles Streikverbot, senkte die Löhne der Industriearbeiter und verlängerte die Arbeitszeit (vgl. Frank 1977: 465ff). Kein Wunder, dass da der Chef einer deutsch-indischen Pharmafirma äußerte: „Zum ersten Mal seit 17 Jahren waren wir bei den Verhandlungen vor dem Schlichtungsausschuss nicht mehr in der Defensive“. Eine Angehörige der Millionärsfamilie Oberoi schwärmte: „Der Ausnahmezustand ist wundervoll. Früher hatten wir dauernd Probleme mit den Gewerkschaften, heute werden diese eingesperrt“ (Schmitt 1982: 152; vgl. auch: Frank 1977: 465; Swamy 1994: 153 und Business Standard 29.08.1975).

Auch J.R.D. Tata, bedeutender Vertreter der Großindustrie, begrüßte den Ausnahmezustand: „*Things had gone too far. You can't imagine what we have been through here - strikes, boycotts, demonstrations. [...] The parliamentary system is not suited to our needs*“ (nach: Frank 1977: 465).

Der privaten Wirtschaft wurden Steuer- und Importerleichterungen sowie Investitionsanreize zugestanden, Lizenzbestimmungen aufgehoben und Importzölle gesenkt. Die Bedingungen für ausländische Unternehmen wurden mit Liberalisierung des *Foreign Exchange Regulation Acts* verbessert, der höhere ausländische Beteiligungsanteile zuließ. Gleichzeitig erhielten sie Steuererleichterungen und konnten Gewinne besser transferieren (epw, 04.12.1976: 1884).

Weltbankpräsident Robert McNamara sah einen entscheidenden Durchbruch der indischen Wirtschaftspolitik. Während eines Aufenthaltes in Indien sagte er vor Journalisten: „[...] import policy has been relaxed, a variety of generous subsidies and concessions have been extended to exports, foreign companies are being encouraged to expand under the liberal provisions of FERA, personal income tax and indirect taxes have been cut and there is confident expectation of a cut in the rates of corporation taxation in the next budget. In other words, major advances have been made in the direction of an open, free market, private enterprise economy. The World Bank has never made a secret of the fact that these are the policies it favours. Private businessmen, whether American or British, have sought to conceal their preferences even less. So there is really no reason for the Finance Minister to be bashful“ (epw 20.11.1976: 1909f).

Der Einkommenssteuerhöchstsatz wurde gesenkt (von 77 auf 66 Prozent), ebenso die Vermögenssteuer und die Steuer auf Luxusartikel wie Kühlschränke, Fernsehgeräte und PKWs. Während die Zahl der durch Streiks verlorenen Arbeitstage drastisch zurückging (von 11,8 Millionen Arbeitstagen 1971 auf 2,8 Millionen 1976), nahm im selben Zeitraum die Zahl der Aussperrungen zu (von 4,7 Millionen verlorenen Arbeitstagen auf 9,9 Millionen) als auch die betriebliche Unfallrate „which reflect the intensity of work under bad working conditions“ (Swamy 1994: 153). Den meisten Unmut unter der armen Bevölkerung lösten jedoch Zwangssterilisationen und brutale Maßnahmen gegen Slumbewohner aus, von denen hunderttausende Menschen betroffen waren (Schmitt 1982: 64; vgl. iz3w, Nr.54(1987): 31).

Noch unter der Regierungszeit von Indira Gandhi konnte die wirtschaftliche Rezession überwunden werden (Ahluwalia 1988: 156; Nayyar 1990; Rangarajan 1988: 257). Gute Ernteergebnisse 1975 und 1976 sorgten dafür, dass Nahrungsmittelimporte stark verringert werden konnten, dass staatliche Getreidevorräte auf 18 Millionen Tonnen angewachsen und die Inflation deutlich zurückgegangen waren. Durch die Entlastungen bei den Nahrungsmittelimporten konnte Indien 1976 sogar einen Außenhandelsüberschuss von 77 Millionen

US-Dollar erzielen und bei seinen Währungsreserven, die sich gegenüber dem Vorjahr verdoppelten, mit über 3 Mrd. US-\$ einen neuen Höchststand erreichen (Economic Survey 1993-94: S-86, S-74).

Die makro-ökonomische Gesundung und die autoritäre Herrschaft Indira Gandhis fallen zusammen (Kulke / Rothermund 1982: 352) und verdeutlichen, dass wirtschaftliche Indikatoren keine zuverlässigen Aussagen über den Entwicklungsstand eines Landes machen können. Während die Wirtschaft zu einer bislang unbekanntem Blüte aufstieg, saßen hunderttausende Oppositionelle in Gefängnissen, war die Pressefreiheit aufgekündigt, wurden Streiks von Polizei und Militär blutig niedergeschlagen, wurden hunderttausende Slumbewohner in Bombay, Neu Delhi, Kalkutta und anderen Städten gewaltsam aus ihren Behausungen vertrieben und Millionen Männer und Frauen von der Polizei zur Durchführung von Zwangssterilisationen abgeführt. Zwischen 1971 und 1977 stieg die Anzahl der Menschen unter der Armutsgrenze nicht nur um 66 Millionen Personen an, sondern die Armutsquote erhöhte sich ebenfalls, vor allem im ländlichen Indien.

Die Janata-Regierung von 1977-1979

Nachdem Indira Gandhi den nationalen Ausnahmezustand zwei Mal verlängert hatte legte sie 1977 Neuwahlen fest, die sie sang- und klanglos verlor. Die Kongress-Partei errang gerade einmal 153 Parlamentssitze im Vergleich zu 350 in den vorausgegangenen Wahlen. Indira Gandhi und ihr Sohn Sanjay verloren beide ihre Mandate.

Als Moraji Desai 1977 das Amt des Premierministers übernahm, gestützt durch eine Koalitionsregierung, die von der extremen Linken bis zur extremen Rechten große Teile des indischen Parteienspektrums abdeckte, wurde der wirtschaftliche Aufschwung keineswegs als Anlass zur Zufriedenheit empfunden, denn Arbeitslosigkeit und Armut waren so groß wie selten zuvor. Mit einer Wirtschaftspolitik, die sich nach Aussage ihres Schöpfers Charan Singh stark an den Vorstellungen M.K. Gandhis orientierte, wollte die neue Regierung die sozialen Probleme des Landes überwinden (Singh 1978).

Die Kernpunkte des Wirtschaftskonzeptes räumten der Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes einen größeren Stellenwert ein als der Industrie und den städtischen Zentren. Der staatliche Bereich sollte gegenüber der privaten Wirtschaft wieder gestärkt werden. Außerdem sollten kleine Industrie- und Handwerksbetriebe gegen die Konkurrenz aus der Großindustrie besser geschützt werden, indem für sie reservierten Produktionsbereiche stark ausgeweitet und für die private Großindustrie ein Einfrieren der Kapazitäten beschlossen wurde (Datt 1987: 295f).

An der Person Charan Singhs, dem Architekten der Wirtschaftsreform und mächtiger Bauernführer, wird deutlich, dass die Förderung der Landwirtschaft den erneuten Versuch einer Landreform nicht beinhalten konnte. Dazu war die Regierung viel zu heterogen und zu sehr von agraren Eliten dominiert. So schreibt Singh (1978): *„Anyway, the believe that distribution of surplus land available on imposition of ceilings was going to solve the problem of the Harijans, the landless or the marginal farmers and thus remove the poverty of the rural society to any appreciable degree, has proved a delusion. [...] The ultimate solution of the economic problem not only of agricultural labourers but also of tens of millions of other poor or unemployed and underemployed persons in the country will depend, by and large, on development of non-agricultural resources. [...] The Janata Party and its government should now create such conditions that all those who are unemployed and underemployed*



including agricultural labourers and the very small farmers as also the educated unemployed are attracted to cottage and small-scale industries and other small non-agricultural enterprises” (Singh 1978: 24).

Im Grunde genommen enthielt das „alternative“ Wirtschaftskonzept Singhs alle Elemente, die bislang bezeichnend für die indische Wirtschaftsordnung gewesen waren: staatliche und private Unternehmen existieren parallel, ausländische Unternehmen haben eine vom Staat kontrollierte Berechtigung, Agrarpolitik bedeutet Modernisierungspolitik, jedoch keine Umverteilungspolitik etc. Das wirklich Neue am Wirtschaftskonzept war, dass die einzelnen Bereiche neu gewichtet wurden, vor allem das Verhältnis zwischen Industrie und Landwirtschaft. Gemessen an der ideologischen Basis der *Janata*-Regierung war auch wenig anderes zu erwarten. Zu großen Teilen reflektierte dieses Parteienpotpourri den Versuch der ländlichen Elite, die Macht der privaten Großindustrie zu brechen und den Staatsapparat zur Durchsetzung der Ziele der Agrarelite einzusetzen. Die Politik der *Janata*-Regierung „kam natürlich insbesondere der reichen und mittleren Bauernschaft zugute, deren Exponent Charan Singh war. Desai, der ein Jahrzehnt zuvor als Finanzminister in Indira Gandhis Kabinett eine Agrarvermögenssteuer konzipiert hatte, um endlich einmal die reichen Bauern, die vom Fiskus bisher ungeschoren gelassen wurden, zur Kasse zu bitten, war nun als *Janata*-Premier ganz anderer Meinung und wollte von diesem kühnen Plan nichts mehr wissen. Die bewährte indirekte Besteuerung der großen Masse der Bevölkerung wurde beibehalten, statt durch direkte Steuern einflussreiche Schichten zu reizen” (Kulke / Rothermund 1982: 355).

Die in der *Janata*-Partei vertretenen ideologischen Gegensätze ließen schon nach etwas mehr als zwei Jahren die Regierung zusammenbrechen, als Charan Singh mit der *Janata Party (S)* seine eigene Partei gründete und Premierminister Desai daraufhin zurücktrat. Singh wurde vom indischen Präsidenten Sanjiva Reddi zwar mit der Regierungsbildung beauftragt, doch das Amt des Premierministers hatte er nur wenige Monate inne, weil die erste Minderheitsregierung Indiens politisch handlungsunfähig war (Kulke / Rothermund 1982: 356). Ein Misstrauensvotum durch die ihn bislang unterstützende Kongress-Partei brachte im August 1979 seine Regierung zu Fall (vgl. Malhotra 1990: 278).

Nicht eine neue Beliebtheit, sondern eine zerstrittene Opposition verhalf Indira Gandhi dazu, bei den Wahlen von 1980 wieder die politische Macht in Indien zu erringen. Hinzu kamen eine erneute Wirtschaftskrise und die Zuspitzung gewalttätiger Ausschreitungen von Landbesitzern gegen Harijans, die von der *Janata*-Regierung nicht energisch unterbunden wurden (Malhotra 1990: 279). So erlebte Indien 1979 den stärksten Ernterückgang seit der Unabhängigkeit, und die Preissteigerungsrate für Nahrungsmittel nahm wieder beträchtlich zu, konnte von der Kongress-Regierung jedoch durch Intervention auf dem Getreidemarkt gedämpft werden.

Externe Faktoren hatten die neuerliche Wirtschaftskrise Indiens verschärft. Durch den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan erlebte der Rüstungswettlauf zwischen Indien und Pakistan einen neuen Höhepunkt. Pakistan konnte die Militärhilfe durch die USA erheblich ausweiten, und Indien versuchte, in diesem Bereich mit Unterstützung durch die Sowjetunion nachzuziehen. Innerhalb zweier Jahre (von 1980 - 82) stiegen in Indien die Rüstungsausgaben um mehr als 20 Prozent. Mit den Ölpreissteigerungen 1979 wurde das wirtschaftliche Wachstum ebenfalls beeinträchtigt. Zwischen 1970 und 1980 waren die Ausgaben für Ölimporte von 180 Millionen auf 6,6 Mrd. US-Dollar angestiegen, obwohl sich die Einfuhrmenge noch nicht einmal verdoppelt hatte (Rangarajan 1988). Während 1970 für Ölimporte



etwa neun Prozent der Exporteinnahmen aufgewendet werden mussten, waren es im Wirtschaftsjahr 1980/81 fast 80 Prozent (berechnet nach: Economic Survey 1993/94).

Das kurze Regierungsintermezzo der *Janata*-Partei konnte wegen der ideologischen Zerstrittenheit für Indiens Wirtschaftspolitik keine neuen Akzente setzen. Der Versuch der ländlichen Eliten, sich gegenüber der privaten Großindustrie zu etablieren, war damit fehlgeschlagen. Es sollte bis 1989 dauern, bis ein ähnlicher Versuch erneut unternommen wurde, mit ähnlichen Folgen und Wirkungslosigkeit.

Die *Janata*-Partei berief sich in ihrer Wirtschaftspolitik sehr eindeutig auf M.K. Gandhi und wollte den ländlichen Regionen einen größeren Stellenwert einräumen als dies bislang geschehen war. Auch ihre Interpretation gesellschaftlicher Zustände in ländlichen Regionen unterschied sich nicht sehr von denen Gandhis. Strukturwandel war nicht vorgesehen, es wurde vielmehr angenommen, dass alles was gut für die großen Landwirte auch gut für die kleinen, die Pächter und die Landarbeiter sein würde. Die Regierungszeit der *Janata*-Partei war freilich auch zu kurz um sagen zu können, ob sie langfristig Veränderungen in Indien Dörfern hätten bewirken können.





Die beginnende Globalisierung

Durch das beträchtliche Ansteigen der Ölpreise und vermehrte Rüstungsimporte verschlechterte sich Indiens Zahlungsbilanzdefizit nach 1980 erheblich (Nayyar 1988). Zwar nahmen Geldüberweisungen von InderInnen, die in den Golfstaaten Arbeit gefunden hatten, stark zu, doch sie reichten bei weitem nicht aus, das zunehmende Handelsbilanzdefizit auszugleichen. Die Zahlungsbilanzprobleme konnten während der gesamten 80er Jahre nicht behoben werden, sondern verschlimmerten sich auch dann noch, als die Rohölpreise deutlich zurückgegangen waren. (vgl. Gulati 1982: 727; Economic Survey 1993-94: S-74;S-75f). Wie schon in der Vergangenheit waren die USA auch diesmal dazu bereit, Indien mit Krediten zur Seite zu stehen; hatten sie doch durch den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan und den Veränderungen im Iran ein verstärktes Interesse daran, ihren Einfluss in der Region zu stärken.

Die „Neue Wirtschaftspolitik“ in den 80er Jahren

Halbherzige Reformversuche der indischen Wirtschaft hatte es nach 1974 immer wieder gegeben. In den 80er Jahren wurden Wirtschaftsreformen jedoch zielstrebig und vor allem radikaler angegangen (Mehta 1988: 210ff). Der IWF-Kredit von 1981 hat diesen Trend beschleunigt, jedoch keineswegs ausgelöst, denn bereits zu diesem Zeitpunkt waren indische Interessensgruppen stark genug, um die Liberalisierung der Wirtschaftspolitik voranzutreiben. Der vom IWF 1981 an Indien vergebene Kredit im Rahmen der Erweiterten Fond Fazilität war der bislang größte vom IWF unter diesem Programm vergebene Einzelkredit. Auch wenn Indien den zugesagten Kreditrahmen nicht voll ausschöpfte, war an den Kredit eine Reihe Bedingungen geknüpft, die zu einer weiteren Zurückdrängung der staatlichen Industrie und der Aufwertung ausländischer Unternehmen in Indien führte.

Bereits im März 1980 war beschlossen worden, dass staatliche Unternehmen keine Haushaltszuweisungen mehr erhalten sollten, sondern ihre Investitionen durch eigene Rücklagen bzw. Kreditaufnahmen am Markt aufzubringen hätten. Im Rahmen dieser Maßnahmen wurden auch staatlich festgesetzte Preise angehoben, etwa bei den Düngemitteln, die im Mai 1980 von Rs. 1.450 auf 2.350 je Tonne anstiegen. Mit der Anhebung der Preise im Eisenbahnverkehr, der Elektrizitätserzeugung und dem Postwesen verteuerten sich viele staatliche Dienstleistungen (vgl. Gulati 1982).

Im Juli 1980 verkündete die Regierung Indira Gandhis ihre neue Industriepolitik. Datt (1987) fasst die wichtigsten Punkte wie folgt zusammen:

- optimale Auslastung bestehender Kapazitäten. Illegal aufgebaute Kapazitäten (d.h. durch Umgehung von Lizenzauflagen) werden legalisiert. Außerdem können bestehende Kapazitäten automatisch um 25 Prozent ausgeweitet werden.
- Steigerung von Produktion und Produktivität bei gleichzeitiger Steigerung der Beschäftigung.
- Beseitigung räumlicher Disparitäten durch bevorzugte Betriebsneugründungen in wenig industrialisierten Regionen.
- Förderung von Exportindustrien.
- die Landesregierungen werden angehalten, unrentable Betriebe mit dem Ziel zu übernehmen, diese zu sanieren.
- Aufhebung der Unterscheidung zwischen Klein- und Großindustrie (Datt 1987: Lucas 1988).

„To sum up, the new Industrial Policy (1980) is motivated more by considerations of growth than by those of enlarging employment or curbing monopoly. It intends to



liberalise licensing for large and big business houses. In the name of integrating the interests of small and large units, in a very shrewd way, it promotes the interests of big business at the cost of small enterprises. Thus instead of adopting policies of economic decentralization, the new Industrial Policy will result in the promotion of a capital-intensive pattern of development” (Datt 1987: 301).

Die Liste der Produkte, die ohne Lizenz importiert werden konnten (*Open General Licence, OGL*) wurde für Investitionsgüter zwischen 1981 und 1984 von 343 auf 761 erweitert, vor allem für Produkte der Elektro- und Textilindustrie. Ebenfalls stark erweitert wurde die entsprechende Liste für Grund- und Rohstoffimporte (vgl. Lucas 1988). Unternehmen, die ausschließlich für den Export produzierten, konnten Rohstoffe und Investitionsgüter nun vollständig aus dem Ausland beziehen. Ausländischen Unternehmen wurde es gestattet, ihre Kapitalbeteiligung zu erhöhen. In Bereichen mit hohen Exportpotentialen und solchen, in denen moderne Technologien eingesetzt wurden, wurden ausländische Alleinbeteiligungen zugelassen. Bereiche, die ausländischen Investoren bislang verschlossen waren, wurden geöffnet, und die in vielen Branchen bestehenden Verpflichtungen zum vollständigen Export der produzierten Waren gelockert.

Um das Produktivitätsniveau zu steigern, wurde den Betrieben ein Produktivitätsrabatt in Form einer 10 bis 20 prozentigen Ermäßigung auf den jeweiligen Verbrauchssteuersatz eingeräumt, sofern ihre Produktion das jeweilige Vorjahresniveau um 10 Prozent überschritt. Durch diese Maßnahme wurde vor allem die Produktion von Gütern angeregt, die mit hohen Verbrauchssteuern belegt waren, da für solche Produkte der gewährte Produktivitätsrabatt am höchsten war (vgl. Gulati 1982: 731).

Die neuen Bestimmungen wurden vom internationalen Kapital mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen. Die Zusammenarbeit ausländischer Unternehmen mit der privaten Großindustrie in Indien nahm nach 1980 einen stetigen Aufschwung. Während 1979 267 solcher Kollaborationen beschlossen wurden, hatte sich die Zahl der neuen Vertragsabschlüsse bis zum Jahr 1985 auf 1024 erhöht (Kurien 1989: 793). Innerhalb von fünf Jahren nahm die Summe der jährlichen Investitionen ausländischer Firmen um mehr als das vierzehnfache zu (von 89 Millionen Rs 1980 auf 1,26 Mrd. Rs 1985; Mehta 1988: 211). Im Vergleich zu den Investitionen der späten 1990er und insbesondere der ersten zehn Jahre des 21. Jahrhunderts nahmen sich die Investitionen aus dem Ausland in den 1980er Jahren mehr als bescheiden aus.

Die Politik der Importliberalisierung wurde auch nach der Ermordung Indira Gandhis von ihrem Sohn Rajiv - vor allem während seiner beiden ersten Regierungsjahre - mit Nachdruck weiterverfolgt (vgl. Harriss 1987). Bei der Industriepolitik wurde der Lizenzierungszwang in 25 Sektoren aufgehoben, wobei es sich hauptsächlich um Produktionsbereiche der Elektrokongsumgüterindustrie (Farbfernseher, Video- und Kassettenrecorder) handelte (Kumar 1985: 718). Mit der Lockerung des Antimonopolgesetzes (MRTP-Gesetz) wurde die Zahl der Großbetriebe (statistisch) erheblich reduziert (Betz 1988; Krishna 1990; Tandon 1993). Um Lizenzierung zu vereinfachen und zu beschleunigen wurden für 29 Industriebranchen so genannte Breitbandlizenzen eingeführt, wodurch nicht mehr die Produktion für eine bestimmte Ware beantragt und genehmigt werden musste, sondern Lizenzen wurden für ganze Produktionsbereiche ausgestellt (Rieger 1989: 85).

Exportbeschränkungen wurden reduziert bzw. abgeschafft. Für eine ganze Reihe von Branchen, vor allen für solche, für die ein hohes Exportpotential hatten, wurden Importlizenzen zur Einfuhr von Investitionsgütern vollkommen abgeschafft und die Einfuhrzölle drastisch

reduziert (Wadhwa 1988: 1331). Um einen weiteren Anreiz zur Exportproduktion zu schaffen, wurde auf Profite von Exportproduktion ein Steuerrabatt von 50 Prozent gewährt. Nach 1988 wurden Profite aus Exportgeschäften sogar ganz von der Besteuerung befreit. Einfuhrverbote wurden in vielen Fällen durch Zölle ersetzt, bestehende Tarife drastisch reduziert bzw. für Maschinen und Anlagen zur Düngemittelerzeugung und Kraftanlagen ganz abgeschafft.

Weite Bereiche, die bislang dem staatlichen Sektor vorbehalten waren, wurden für private Unternehmen geöffnet, darunter die Telekommunikation. Die Anwendung des *Foreign Exchange Regulation Acts* wurde gegenüber *Joint Ventures* liberaler gehandhabt, vor allem wenn es sich um exportorientierte oder high-tech Unternehmen handelte. 17 neue Branchen wurden für Großunternehmen und für Kooperationen mit ausländischen Unternehmen geöffnet. Kapazitätserhöhungen durch Modernisierung wurden bis zu 49 Prozent automatisch genehmigt.

Um die Inlandsnachfrage anzuregen, wurde der Spitzensteuersatz der privaten Einkommen von 62 auf 40 Prozent gesenkt, die anderen Steuersätze ebenfalls um 12 bis 15 Prozentpunkte reduziert und das steuerfreie Nettoeinkommen von 15.000 auf 18.000 Rs angehoben. Ein Bruttoeinkommen von etwa 30.000 Rs blieb dadurch steuerfrei (Jhaveri 1985: 725; Kumar 1985: 717). „Out of about four million income tax payers, one million are becoming entirely tax-free, while the remaining three million will pay substantially less than at present (Datta 1985: 694). Die Registrierungsgebühr für Radio- und Fernsehgeräte wurde abgeschafft (Basu 1985: 715) und Körperschaftssteuer-, Grund- sowie Vermögenssteuersätze erheblich gesenkt und auf fünf Jahre festgeschrieben (Rieger 1989; Swamy 1994).

Um den Steuerausfall teilweise auszugleichen, wurde eine Reihe von Verbrauchssteuern und Einfuhrzöllen angehoben, z.B. auf Rohölimporte, Gemüse und Zigaretten, auch die Eisenbahnfrachttarife wurden erhöht (Baru 1985: 703f; Jhaveri 1985: 725f; Kumar 1985: 718). Durch diese Maßnahmen verteuerten sich Produkte mit hohen Transport- und/oder Energieanteilen stark (Basu 1985: 715f). „*The basic fact behind all this is that on the net balance the rich will benefit from the tax reliefs and the poor will bear the burden of the tax-pushed rise in prices*” (Datta 1985: 697; vgl.: Patnaik 1985: 699). Oder wie es Basu (1985) ausdrückt: „*The Union Budget, 1985-86, should make everybody happy. The highly paid company executive should be happy because he will have to pay less income tax, less wealth tax and no estate duty. The industrialist should be happy because the corporate tax has been lowered by 5 per cent and there is assurance that it will be lowered further in the years to come. The rural capitalist should be happy because he will continue to be exempt from income tax and he can now have insurance against crop failures. Finally, the poor should be happy seeing so much happiness all around! This seems to be the essential philosophy behind this year's Budget*” (Basu 1985: 715).

Rajiv Gandhi war zwischen 1984 und 1989 Premierminister in Indien. Seine Wirtschaftspolitik kam lediglich einem sehr kleinen Kreis der indischen Bevölkerung zu gute. Die Politik dieser Jahre basierte im Wesentlichen auf Förderung moderner Sektoren, vornehmlich der Privatindustrie. Ende 1984 arbeiteten etwa 25 Millionen Menschen in diesen Sektoren, ein verschwindend kleiner Bruchteil der indischen Bevölkerung. Die Kaufkraft dieser Mittelschicht, die das ökonomische, politische und intellektuelle Rückgrat der expansionistischen Wirtschaftspolitik ausmachte, hat die Wachstumsrate des privaten Konsums um 32% (von 1982/83 bis 1984/85) steigen lassen“.



Durch Einführung modernster Maschinen, Lockerung von Importbeschränkungen, Stilllegung unrentabler Staatsunternehmen, Privatisierung von Staatsunternehmen,...sollte die indische Wirtschaft auf den modernsten Standard gebracht werden. Das zentrale Stichwort der Wirtschaftspolitik unter Rajiv Gandhi lautete *Decontrol*, also die Öffnung der Märkte nach innen und außen, mehr Wohlwollen gegenüber ausländischen Unternehmen, Liberalisierung des Außenhandels, Reform der Finanzpolitik und der Verwaltung.

Tab. 8: Beschäftigung im formellen Sektor und Industrieproduktion

	Beschäftigte in Millionen 1971-91					Zunahme (in %)
	1971	1975	1981	1985	1991	
privat	6,7	6,8	7,4	7,3	7,6	13,4
staatlich	11,1	13,3	15,5	17,3	19,1	72,1
Industrieproduktion - (1970 = 100)	104	120	165	206	338	234
Quellen: Agarwal et al. 1993: 146; <i>Economic Survey</i> 1993/94: S-53; S-54						

Wirtschaftliches Aufholen unter Rajiv Gandhi bedeutete die Förderung besonderer Wirtschaftssektoren wie Hi-tech, Elektronik, Kommunikation, Bio-Technologie, etc., um Indien technologisch auf den modernsten Stand zu bringen. Erdrückende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung hat sich dadurch weiter verschlimmern. Trotz erheblicher Steigerung in der Industrieproduktion nahm die Zahl der im formellen Sektor der Wirtschaft Beschäftigten so gut wie überhaupt nicht zu. Produktionssteigerungen wurden weitgehend durch Produktivitätssteigerungen erzielt – Wachstum ohne Beschäftigtenzuwachs.

Neben der zunehmenden Arbeitslosigkeit nimmt auch die Umweltzerstörung in Indien immer bedrohlichere Ausmaße an. Zum Einem ist dies, wie auch bei der zunehmenden Arbeitslosigkeit, auf das schnelle Anwachsen der Bevölkerung zurückzuführen. Der rasch steigende Bedarf an Brennstoffe hat z.B. vielerorts bereits nicht wieder gutzumachende Zerstörungen hervorgerufen. Doch auch Industrie und Landwirtschaft sind in Indien große Umweltverschmutzer, wie dies in den Umweltschadensberichten des *Centre for Science and Environment* nachzulesen ist. Die Industrialisierung Indiens hat also neben der sozialen auch eine ökologische Grenze.

Mit der neuen Wirtschaftspolitik erlebte der staatliche Wirtschaftsbereich einen weiteren Einbruch. Statt staatlicher Schwer- und Investitionsgüterindustrie wurden private Chemie- und Konsumgüterindustrie in den 80er Jahren zu den wichtigsten Wachstumsindustrien (Kurien 1989: 794). Ermöglicht wurde dieser Strukturwandel dadurch, dass in den 80er Jahren eine schnell wachsende Mittelschicht in Indien entstehen konnte, die verstärkt nach hochwertigen Konsumgütern nachfragte. Diese Mittelschicht war weniger aus erfolgreichen Umverteilungsmaßnahmen des Volkseinkommens entstanden, als vielmehr dadurch, dass Angestellte des staatlichen Sektors überproportionale Einkommensverbesserungen hatten. Während zwischen 1971 und 1992 der Verbraucherpreis-Index um etwas mehr als 500 Prozent anstieg, erhöhten sich die Einkommen im staatlichen Sektor um fast 1000 Prozent (*Economic Survey* 1993-94: S-55).

Produktion von Kühlschränken und Klimaanlage nahm in den 80er Jahren jährlich um durchschnittlich 12 Prozent, die von Radio- und Fernsehgeräten um durchschnittlich 29

Prozent und die von Motorrädern und -rollern um durchschnittlich 19 Prozent zu. Insgesamt wuchs die Produktion langlebiger Konsumartikel um durchschnittlich 14,7 Prozent pro Jahr (Coondoo et al. 1993: M-45; Narayana/Joseph 1993). Bezeichnend ist, dass sich die hohen Wachstumszahlen bei der Industrieproduktion kaum auf die Anzahl der dort Beschäftigten niederschlugen. Die Liberalisierung der Importpolitik und der daraus erwachsene Transfer moderner Industrieanlagen nach Indien hatten dazu geführt, dass das Produktionswachstum zum großen Teil durch eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität erreicht wurde. Zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit vermochte dies nicht beizutragen.

Widerstand gegen die „Neue Wirtschaftspolitik“

Widerstand gegen die Wirtschaftsreformen der 80er Jahre kam von Gewerkschaften, die nicht eng mit der Kongress-Partei liiert waren. Da Mitte der 80er Jahre mehr als 70 Prozent der im organisierten Sektor Beschäftigten auf den staatlichen Bereich entfielen, sahen die Gewerkschaften in der versuchten Zurückdrängung des staatlichen Sektors einen Angriff auf ihre Machtposition. Dies war vor allem auch deshalb der Fall, weil arbeits-, tarif- und streikrechtliche Bestimmungen im staatlichen Sektor leichter durchzusetzen sind als im privaten (Malhotra 1990: 135f).

Kritik an der neuen Wirtschaftspolitik kam aber auch aus Teilen der privaten Industrie und aus der regierenden Kongress-Partei selbst und führte schließlich dazu, dass nach 1986 einige Reformmaßnahmen (vor allem die Senkung von Importzöllen) teilweise wieder zurückgenommen wurden. Der Abbau von Zollschränken in vielen Bereichen hatte dazu geführt, dass viele indische Unternehmen gegen die Importe ausländischer Anbieter nicht konkurrieren konnten. Diese Unternehmer mussten nun feststellen, dass sie unter den hohen Importzöllen nicht etwa gelitten, sondern vor ausländischer Konkurrenz geschützt expandieren konnten. Sie setzten Rajiv Gandhi immer mehr unter Druck, er solle die Importzölle wieder erhöhen. Im Haushaltsplan 1987-88 gab der Premierminister diesem Druck schließlich nach und erhöhte die Einfuhrzölle für alle Investitionsgüter auf 85 Prozent (zuvor 55%). Die Einfuhrzölle auf Anlagen zur Energiegewinnung wurden auf 35 Prozent (zuvor 25%) und zur Düngemittelherstellung auf 15 Prozent (zuvor 0%) erhöht (Budget 1987-88).

Es war immer deutlicher geworden, dass die indische Industrie in ihren Strukturen und Technologien hoffnungslos veraltet war und lediglich ausländische und kapitalkräftige indische Unternehmen konnten den nun einsetzenden Verdrängungswettbewerb zu ihren Gunsten entscheiden. Zwischen 1980 und März 1992 hatte die Anzahl der hoch verschuldeten Industriebetriebe von knapp 25.000 auf über 240.000 Betriebe zugenommen, wobei 1992 mit 99,6 Prozent fast ausschließlich Kleinbetriebe (*small-scale-industries*) betroffen waren (Economic Survey, verschiedene Jahrgänge). Am stärksten stieg die Zahl hoch verschuldeter Betriebe zwischen 1981 und 1982 an, als innerhalb eines Jahres die Anzahl der „kranken“ Betriebe um 125 Prozent zunahm (Agrawal et al. 1993: 153).

Da durch das indische Industriegesetz (*Industrial Disputes Act*) Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten Betriebsschließungen nur mit Zustimmung der jeweiligen Landesregierung vornehmen konnten, die mindestens 90 Tage vor der beabsichtigten Schließung einzuholen war, wurden viele „kranke“ Privatunternehmen in Staatsunternehmen umgewandelt oder einfach illegal geschlossen (Garg 1992: 134). Weitgehend verschont von dieser „behinderten“ Konkurswelle waren die indischen Großbetriebe. Die 20 größten Privatunternehmen konnten zwischen 1981 und 1988 ihr Betriebsvermögen um fast 400 Prozent und ihre Umsätze um 325 Prozent steigern (CMIE 1981, 1988-89).



Entlassungen und Betriebsschließungen haben in den 80er Jahren das Beschäftigungswachstum in der organisierten Wirtschaft stark abgeschwächt. Während die private Wirtschaft kaum neue Arbeitsplätze schaffen konnte, konnte die staatliche Wirtschaft wenigstens eine leichte Zunahme verzeichnen. Inwieweit in diesen beiden Trends die staatliche Übernahme privater „kranker“ Betriebe zum Ausdruck kommt, kann aufgrund fehlender Daten nicht analysiert werden. Anzeichen deuten darauf hin, dass viele Beschäftigungsverhältnisse vom organisierten in den informellen Sektor verlagert wurden (Swamy 1994: 203; vgl. Lucas 1988: 189f.).

Daneben führten Inflation und zurückgehende Realeinkommen sowohl in der privaten Industrie wie auch in der Landwirtschaft verstärkt zu sozialen Spannungen. Die staatliche Bürokratie war auch immer deutlicher gegen eine Fortsetzung der Liberalisierungsmaßnahmen, da sie um ihre „Nebeneinkommen“ aus den Lizenzierungsverfahren bangte. Am deutlichsten zeigte sich jedoch die Wirtschaftskrise, die sich allmählich zur politischen Krise ausweitete, bei den Staatsfinanzen und der Außenverschuldung. Eine ungenügende Steigerung der Staatseinnahmen bei gleichzeitig starker Zunahme der Ausgaben hatte dazu geführt, dass das Haushaltsdefizit immer größer wurde. Drei Gründe waren hauptsächlich für diese Entwicklung verantwortlich:

Erstens blieben direkte Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurück und konnten auch nicht durch die Anhebung verschiedener Verbrauchssteuern ausgeglichen werden. Zweitens nahmen die Rüstungsausgaben in der zweiten Hälfte der 80er Jahre überproportional zu. Drittens nahmen unterschiedlichste Subventionen noch schneller zu, wobei vor allem Subventionen für Düngemittel (in den 80er Jahren um durchschnittlich 41 Prozent pro Jahr), Exportsubventionen (20 Prozent pro Jahr) und Nahrungsmittelsubventionen (16 Prozent pro Jahr) am schnellsten wuchsen (Swamy 1994: 214).

Zum steigenden Haushaltsdefizit kam hinzu, dass sich die Schere zwischen Importausgaben und Exporteinnahmen immer mehr ausweitete. Die Importliberalisierung hatte dazu geführt, dass immer mehr ausländische Waren nach Indien strömten, es jedoch nicht gelungen war, im gleichen Ausmaß Exportmärkte zu erschließen. Weiterhin machte sich die zunehmende Auslandsverschuldung Indiens immer deutlicher bemerkbar. Mehr als 25 Prozent der Deviseneinnahmen aus Exportgeschäften mussten inzwischen zum Schuldendienst aufgebracht werden (Economic Survey 1992-93).



Organisierung einer indischen Bauernbewegung und Regierung der *National Front*

Durch die Konzentration auf industrielle Entwicklung und der damit einhergehenden Vernachlässigung der Landwirtschaft fühlte sich die ländliche Elite immer mehr von der Regierung zurückgesetzt (Padmanabhan 1988). Während die landwirtschaftliche Produktion zwischen 1970 und 1984 um über 40 Prozent angestiegen war, hatte das durchschnittliche Nettoeinkommen der Produzenten um weniger als acht Prozent zugenommen. Das lag daran, dass die Kosten für landwirtschaftliche Betriebsmittel fast 2,5-mal so schnell gestiegen waren wie landwirtschaftliche Erzeugerpreise (Frontline 12.11.1988: 16; Dantwala 1991; Nadkarni 1991).

Von 1986 bis 1988 erlebte Indien in den meisten Bundesstaaten die schwerste Dürre seit der Unabhängigkeit. Forderungen mittlerer und größerer Landwirte nach größerer staatlicher Unterstützung wurden lauter. Trotz einiger Zugeständnisse fühlten sich die ländlichen Eliten weiterhin benachteiligt (Rath 1988: 735).

Bislang war die indische Bauernschaft auf nationaler Ebene nur wenig organisiert. Es gab zwar in vielen Bundesstaaten starke Bauernverbände, die großen Einfluss auf die jeweiligen Landesregierungen hatten, doch eine einflussreiche nationale Bauernbewegung konnte sich nur langsam entwickeln. Die *Janata*-Regierung war zwar von vielen Bauernführern unterstützt worden und hatte mit Charan Singh den anerkannten Führer der indischen Agrarelite in ihren Reihen, doch erst nach dem Zusammenbruch der Regierung formierte sich unter seiner Führung ein gesamtindischer *Bauernverband* (*Bharatyia Kisan Union, BKU*), der nur mäßigen Erfolg hatte (Roy 1988b).

Bald nach Charan Singhs Tod (1987) übernahm Mahendra Singh Tikait, ein 52-jähriger Grossbauer aus Uttar Pradesh, die Führung in der *BKU*, die kurz vor ihrer Auflösung stand. Ein Jahr später hatte er den indischen Bauernverband zu einer ernstzunehmenden Interessensvertretung der Agrarelite aufgebaut. Schon als Sekretär der *BKU* hatte er 1986 und 1987 mit Massenversammlungen die Rücknahme einer bereits beschlossenen Stromtariferhöhung für die Landwirtschaft von der Regierung in Uttar Pradesh erzwingen können. Um weitere Forderungen durchzusetzen, belagerte Tikait mit über 50.000 Bauern im Frühjahr 1988 25 Tage lang die nordindische Stadt Meerut (Uttar Pradesh) (Roy 1988a). Bereits im Oktober 1988 war Tikait in Neu Delhi. Zusammen mit zehntausenden Bauern belagerte er sieben Tage lang das Parlamentsgebäude, um Forderungen der *BKU* Nachdruck zu verleihen. Tikait vermied bei beiden Aktionen, Verbündete unter den politischen Parteien zu suchen. Sowohl der Kongress-Partei als auch Oppositionsparteien, die ihre Unterstützung anboten, erteilte er eine Absage (Varadarajan 1988; Roy 1988b).

Durch die Aktionen stieg sein Einfluss innerhalb der Bauernbewegung beträchtlich. Bis zu den Wahlen im Spätjahr 1989 gewann die indische Bauernbewegung weiterhin an Profil. Erfolgreich versuchte sie, die Unterstützung der Kleinbauern und Landarbeiter zu gewinnen, indem Maßnahmen wie die Anhebung der Mindestlöhne und Verkürzung der täglichen Arbeitszeit für Landarbeiter, die Abschaffung der Mitgift, die Bekämpfung der Korruption u.a. in den Forderungskatalog aufgenommen wurden (Singh/Sahni 1989). Wie schon 1977 gelang es damit der ländlichen Elite, die Klassengegensätze auf dem Land dadurch zu verschleiern, dass die Hauptkonfliktlinien zwischen der Landwirtschaft (ländliches Indien) und der Industrie (städtisches Indien) gezogen wurden. Gleichzeitig gelang es, über 30 regionale Bauernverbände - zunächst unter Führung der *BKU* - zu einem schlagkräftigen Dachverband zu vereinen (*All India Kissan Coordination Committee, AIKCC*).



Bei den Wahlen 1989 unterstützten der *BKU* und andere Bauernvereinigungen die *Janata Dal*, auch wenn viele andere Parteien in ihren Wahlprogrammen den Landwirten ebenfalls großzügige Versprechungen machten. Mit dem späteren stellvertretenden Premierminister Devi Lal, einem mächtigen Bauernführer aus Haryana und mit Ajit Singh, dem späteren Industrieminister, war die einflussreiche *Jat*-Kaste, der auch Tikait angehörte, in der *Janata Dal* mit einflussreichen Persönlichkeiten vertreten.

So konnte die ländliche Elite mit Unterstützung der Klein- und Marginalbauern sowie der Landlosen der Kongress-Partei in Nordindien eine empfindliche Wahlniederlage beibringen. Von den 218 Parlamentssitzen, die die Kongress-Partei bei den Wahlen 1984 in Nordindien erringen konnte, blieben ihr 1989 gerade noch 31. Der Mandatszuwachs im Süden (von 68 auf 103) konnte die Wahlniederlage der Kongress-Partei nicht abwenden. Ihre größten Verluste erlitt die Kongress-Partei bei den Wählern aus den Reihen der *Scheduled Castes and Tribes* und bei der muslimischen Wählerschaft (India Today 15.12.1989: 73).

Mit V.P. Singh wurde zum dritten Mal in der indischen Geschichte ein Politiker Premierminister, der nicht aus den Reihen der Kongress-Partei kam. Er war allerdings auf die Unterstützung der BJP und der Kommunisten angewiesen, die der Regierung zwar nicht beitraten, sie jedoch „von außen“ unterstützen.

Die Regierung der *National Front*

Die Regierung der *National Front* war eine Minderheitsregierung, die nur durch die Unterstützung des äußersten rechten und des äußersten linken Flügels des nationalen indischen Parteienspektrums zustande kam und daher äußerst instabil war. Die beiden schärfsten Konkurrenten innerhalb der *Janata* Partei waren Premierminister V.P.Singh und sein Stellvertreter Devi Lal.

V.P. Singh, früherer Finanzminister Rajiv Gandhis und Architekt dessen Wirtschaftsreformen, stand einer Regierung vor, die in ihrem Wahlkampf dafür eingetreten war, den Belangen des ländlichen Indiens bedeutend mehr Aufmerksamkeit zu schenken als dies bislang der Fall gewesen war. Ihm zur Seite stand Devi Lal, mächtiger Großgrundbesitzer in Haryana und politischer Führer der nordindischen Bauernschaft. Der Interessenkonflikt zwischen *Bharat*, dem ländlichen und *India*, dem städtischen, an industrieller Entwicklung orientiertem Indien, war also in der Führung der *Janata*-Regierung personell zugegen.

Unterstützt wurde die Regierung von der *Bharatiya Janata Partei*, die eine zweite Konfliktlinie einbrachte, nämlich den Konflikt zwischen Moslems und Hindus. Von „links“ wurde die Regierung von den beiden kommunistischen Parteien gestützt. Diese repräsentierten eine dritte Konfliktlinie, nämlich den Konflikt zwischen Produktionsmittel besitzenden Klassen und solchen ohne Produktionsmittel.

Diese drei nur schwer miteinander in Einklang zu bringenden Konfliktfelder, prägten die Auseinandersetzungen in den 11 Monaten, in denen V.P. Singh die Regierungsgeschäfte wahrnahm und führten schließlich Anfang November 1990 zu seinem Sturz. Mehr noch, 1990 sollte für Indien ein Jahr werden, in dem Gewalt und Terror das Land an den Rand eines Bürgerkrieges brachten. Die angesprochenen Konfliktlinien, vor allem die beiden erstgenannten, waren dafür ausschlaggebend. Sie führten dazu, dass sich die regierende *Janata Dal* zerfleischte und die BJP die Regierung von außen zum Sturz brachte. Die Kongress-Partei ihrerseits tat ihr Bestes, um die Politische Kultur des Landes von der

Oppositionsbank aus zu schwächen, indem sie geschickt die ideologischen Gegensätze innerhalb der *Janata Dal* schürte.

Die Wirtschaftspolitik unter V.P. Singh

1990 war ein Jahr, in dem von der neuen Regierung wirtschaftspolitische Initiativen erwartet wurden, hatte sie doch Rajiv Gandhis Reformpolitik immer wieder scharf angegriffen. Ideologische Differenzen in der Regierung und zu Kräften, die sie von außen stützte, ließen jedoch wenig Spielraum für einen radikalen Wandel. Die Kräftegruppen innerhalb des Regierungsbündnisses waren mehr damit beschäftigt, sich auf eine „Zeit nach der Regierung“ vorzubereiten als konstruktive Initiativen einzuleiten. Das einzige wirtschaftspolitische Dokument der Singh-Regierung ist der im April 1991 eingebrachte Haushalt. Obwohl mit Spannung erwartet, wurde darin die Chance versäumt, strukturelle Veränderungen in der indischen Ökonomie und Gesellschaft einzuleiten (Paranjapa 1990; Rath 1990).

Mit Anhebung des steuerfreien Nettoeinkommens auf jährlich 22.000 Rs wurde eine weitere Million Erwerbstätiger von der Einkommenssteuer befreit (Nayak 1990: 885). 1987 waren es gerade 4,7 Millionen Personen, die in Indien überhaupt Einkommenssteuer zu zahlen hatten, d.h. weniger als 1 Prozent der Bevölkerung und auch bedeutend weniger als die 10-20 Prozent, die Mitte der 1980er Jahre zur konsumorientierten Mittelschicht gerechnet wurden (Nayak 1990:885).

Um diese Zugeständnisse finanziell zu kompensieren, wurden die indirekten Steuer für einige Luxusgüter erhöht, und Einfuhrzölle für Rohölimporte und Preise für Benzin und Diesel angehoben. Die beiden letzten Maßnahmen sowie Erhöhung der Frachttarife der Eisenbahn, hatten stark inflationäre Folgen (Datta 1990: 858, 863). Die Gewerbesteuer wurde von 50 auf 40 Prozent reduziert, gleichzeitig jedoch einige Abschreibungsmöglichkeiten gestrichen, so dass sich das Steuereinkommen aus diesem Bereich erhöhte (Datta 1990: 858; Paranjapa 1990: 877). Wie schon unter Rajiv Gandhis stiegen die Rüstungsausgaben weiter, diesmal um 21,5 Prozent (Datta 1990: 859). Das Wahlversprechen der *Janata-Dal*, die Ausgaben für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung bedeutend auszuweiten, spiegelt sich nicht im Haushaltsplan wider oder wenigstens so unscharf, dass man kaum von einer neuen Schwerpunktsetzung sprechen konnte. Planausgaben für ländliche Belange stiegen im Vergleich zum vorjährigen Haushaltsplan zwar leicht an (Nayak 1990:885), gingen jedoch - bezogen auf die gesamten Haushaltsausgaben - von 11,2 auf 10,8 Prozent zurück, da die Nichtplan-Ausgaben (Schuldendienst, Subventionen, Rüstung) ungleich stärker zunahmen (Kurien 1990: 867).

Mit Einführung eines *Employment Guarantee Schemes* in Dürregebieten und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit (Nayak 1990: 885) wurde das Wahlversprechen konkretisiert, ein „Recht auf Arbeit“ zu verwirklichen, zusätzliche Haushaltsmittel wurden dafür jedoch nicht ausgewiesen (Rath 1990:882). Mit dem Erlass von landwirtschaftlichen Schulden bis zu einer Höhe von 10.000 Rs wurde ein weiteres Wahlversprechen eingelöst. Entgegen der Ankündigung im Wahlprogramm konnten nicht nur Klein- und Marginalbauern, Dorfhandwerker und Landlose, sondern alle Landwirte von diesem Schuldenerlass profitieren. Nayak (1990:883), Paranjape (1990:875) und Rath (1990:881) weisen darauf hin, dass von dieser Maßnahme vor allem mittlere und größere Bauern profitierten, da Klein- und Marginalbauern oder Landlose nur selten als kreditwürdig angesehen wurden. Sinnvoller (und billiger) wäre es z.B. gewesen, die Maßnahme nur auf diese Gruppen zu beschränken, oder



Kreditmöglichkeiten für solche Gruppen zu schaffen, die bislang von formellen Krediten ausgeschlossen waren/sind.

Wesentliche Veränderungen an der wirtschaftspolitischen Zielsetzung hat der erste Haushaltsentwurf der *Janata Dal*-Regierung nicht gebracht. Viele Programme der alten Regierung mussten übernommen werden wie auch viele wirtschaftliche Probleme. So lassen sich Haushaltsausgaben nicht beliebig umschichten oder gar erhöhen, da ein beträchtlicher Anteil der Staatsausgaben gebunden ist; einerseits scheint eine drastische Reduzierung bestimmter Ausgaben politisch nicht durchführbar (Rüstung, Subventionen), andererseits sind manche Mitteln auch gar nicht verfügbar (Schuldendienst). Dennoch darf man von einer Partei, die mit einem ausgesprochen auf „Armutsbeseitigung“ ausgerichteten Programm zur Wahl angetreten und die von vielen Wählern aus ärmeren gesellschaftlichen Gruppen gewählt worden war, erwarten, dass sie in ihrer ersten Haushaltsvorlage deutlichere Akzente zur Beseitigung von Armut setzt, als es die *Janata Dal* tat.

So muss sich die *Janata Dal*-Regierung den gleichen Vorwurf gefallen lassen, den sie zuvor selbst immer wieder an die Kongress-Partei gerichtet hatte, als diese noch Regierungsverantwortung hatte: Sie rede viel von der Beseitigung der Armut, doch verfolge eine Politik, die die Reichen begünstige. Besonders deutlich wird dies bei der Steuerpolitik, durch die weiterhin die Bezieher gesicherter und hoher Einkommen Zugeständnisse erhielten, während die ärmeren Bevölkerungsgruppen in zunehmendem Maße die Steuerausfälle auszugleichen und die Haushaltslücken zu stopfen hatten.

Vielleicht hätte der zweite Haushaltsplan deutlichere Akzente gesetzt, doch dazu sollte es nicht mehr kommen. Die Gründe dafür sollen in den folgenden Kapiteln ausführlicher analysiert werden. Es wird dabei deutlicher werden, warum eine armutsorientierte Politik in Indien selbst dann sehr problematisch ist, wenn eine Regierung neben den Vertretern der Bauernelite auch eine beträchtliche Anzahl angesehener Sozialisten (z.B. den Finanzminister Dandavate) in ihren Reihen hat und von beiden kommunistischen Parteien Indiens unterstützt wird, aber eben auch von der BJP. Die eben beschriebene Konstellation bewirkte, dass sich Politiker mit unterschiedlichem ideologischem Hintergrund gegenseitig blockierten. In Indien bilden die ärmeren Bevölkerungssegmente zwar die Mehrheit der Wählerschaft, sie sind jedoch keineswegs eine homogene Gruppe und können durch die Betonung anderer Konfliktlinien (Kaste, Religion, Stadt <=> Land) leicht auseinander dividiert werden. Schließlich muss auch noch darauf hingewiesen werden, dass Politik in Indien häufig eine Privatangelegenheit einzelner Politiker bzw. ganzer Dynastien zu sein scheint, die der eigenen Entwicklung bedeutend mehr Gewicht beimessen als z.B. der Verringerung von Armut (vgl. *India Today* 30.11.1989: 182-90). Sofern sich beides vereinbaren lässt, ist dies nicht unwillkommen; zumeist besteht allerdings zwischen beiden Bestrebungen ein unüberwindlicher Zielkonflikt. Das Jahr 1990 ist bestens dazu geeignet, diesen Charakter indischer Politik exemplarisch darzustellen.



Zerfall der Politischen Kultur nach 1989: *Mandal*, *Mandir* und Macht

Korruption, Patronagewirtschaft und politische Gewalt sind schon lange Bestandteil der politischen Verhältnisse in Indien. In ihrem Wahlkampf hatte die *Janata Dal* diesen Verhältnissen einen erbitterten Kampf angesagt. Mit V.P. Singh war ein Politiker Premierminister geworden, der ein integeres Image vorzuweisen hatte. Als Rajiv Gandhis Finanzminister hatte er Korruption und Steuerhinterziehung bekämpft und war deshalb zum Verteidigungsminister „degradiert“ worden. Auch in diesem Amt deckte er korrupte Machenschaften auf, darunter den „Bofors-Skandal“, in dem es um Schmiergeldzahlungen eines schwedischen Rüstungskonzerns an führende Politiker der Kongress-Partei ging.

In einer demokratischen Gesellschaft, die wie die indische in viele ethnische, religiöse, sprachliche und sozio-ökonomische Gruppen fragmentiert ist, müssen politische Parteien bestrebt sein, in ihren Ideologien und Politiken Themen anzuschneiden, die über Gruppengrenzen hinweg möglichst viele Wähler ansprechen. Eine Partei in der Regierungsverantwortung wird sich schwer tun, alle Interessen gleichermaßen in ihrer Politik zu berücksichtigen. Sie muss allerdings bestrebt sein, keine wichtige Gruppe so zu vernachlässigen, dass diese in den nächsten Wahlen die Gefolgschaft verweigert. Die Repräsentanten einer Partei sind demnach bestrebt, ihre Wählerschaft (*vote bank*) bei „guter Laune“ zu halten, vor allem dann, wenn die nächsten Wahlen nicht mehr fern sind.

Sachzwänge, Unfähigkeit oder auch Interessenkollisionen führen dazu, dass sich reale Politik nicht (nur) an den Wünschen und Bedürfnissen der jeweiligen Wählerschaft ausrichtet. Dennoch ist ein Politiker bestrebt, sich ein *Image* aufzubauen. Er tut dies mittels symbolischer Gesten, die, Geschenken gleich, die Bindung zur Wählerschaft aufrechterhalten helfen, ohne im eigentlichen Sinne ihre Interessen zu vertreten. Solch populistische Politiken sind nicht neu in Indien. Schon viele Politiker und Parteien sind z.B. mit dem Versprechen an die Macht gekommen, Armut beseitigen zu wollen und haben dennoch de facto Politiken verfolgt, die soziale Polarisierung in Indien verschärft haben.

Als im Dezember 1989 die *National Front* an die Macht kam, war es äußerst zweifelhaft, ob sie die volle Regierungszeit überleben. Genauso zweifelhaft war es, ob die heterogene *Janata Dal* selbst langfristig als Partei überleben könnte. Politiker waren deshalb von Anfang an bestrebt, ihr *Image* bei der Wählerschaft zu festigen, bzw. sich ein solches *Image* aufzubauen. V.P. Singh war um ein soziales *Image* bemüht, er versuchte, aus unterprivilegierten Klassen, Kasten und Gruppen ein stabiles Wählerpotential aufzubauen.

Reservierungspolitik oder: Wie ein Premierminister seine Regierung stützt

Am 7. August 1990 erklärte V.P. Singh, dass seine Regierung beabsichtige, die Empfehlungen der Mandal-Kommission aus dem Jahre 1980 umzusetzen. So sollten (a) 27 Prozent der Arbeitsstellen im Staatsdienst für benachteiligte Kasten, die bislang nicht in den Genuss früherer Reservierungsquoten gekommen waren (*Other Backward Communities/Classes OBCs*), reserviert werden. Die gleiche Reservierungsquote sollte (b) bei der Vergabe von Studienplätzen in allen Hochschulen der Zentral- und Landesregierungen gelten (Radhakrishnan 1990).

Auch heute noch findet soziale Ungleichheit in Indien in der Kastenzugehörigkeit ihren Ausdruck. Während die Angehörigen der *Other Backward Classes (OBCs)* einen Anteil von 52 Prozent an der Gesamtbevölkerung einnehmen, sind sie mit knapp 13 Prozent der Beschäftigten in Einrichtungen der Zentralregierung deutlich unterrepräsentiert und haben dort vor



allem niedrig bezahlte Arbeitsplätze (epw 13.01.1990: 83). Vor 1990 gab es bereits im Zuständigkeitsbereich der Zentralregierung eine Reservierungsquote von 22,5 Prozent für *Scheduled Castes* (SC, Unberühbare; Dalits; Harijans) und *Scheduled Tribes* (ST, Stammesangehörige), sowie Quoten für Behinderte (3 Prozent), für die Angehörigen von Freiheitskämpfern und der Armee (zwischen 10 und 20 Prozent in bestimmten Berufen). Der Anteil der *Scheduled Castes and Tribes* (SC/ST) an der Gesamtbevölkerung beträgt 22,5 Prozent. Sie haben knapp 19 Prozent der Stellen der Zentralregierung (Choudhary 1990: 1930). Die Landesregierungen konnten höhere Quoten in ihrem Zuständigkeitsbereich festlegen. In Tamil Nadu sind so z.B. 69 Prozent der Arbeits- und Studienplätze im staatlichen Sektor für unterschiedliche Gruppen reserviert, wobei diese Praxis vom Obersten Gerichtshof in Neu Delhi als verfassungswidrig erklärt wurde, weil nach der indischen Verfassung die Reservierungsquoten 50 Prozent nicht überschreiten dürfen (Subramanian 1994: 32).

Es ist umstritten, ob eine Politik der positiven Diskriminierung das Problem der Armut dieser Gruppen nachhaltig lösen kann. Erstens ist die Gesamtzahl der Arbeits- und Ausbildungsplätze, um die es geht, verschwindend gering. 1992 wurde die Anzahl der Beschäftigten in Indien auf 301 Millionen Menschen geschätzt (Economic Survey 1993-94:156). 19 Millionen davon waren in Bereichen beschäftigt, für die Reservierungsquoten relevant sind. Bei einer Reservierungsquote von 50 Prozent (23% für SCs/STs und 27% für OBCs) entfallen auf diese Gruppen gerade 9,5 Mill. Arbeitsplätze. Die jährlich neu zu besetzenden Stellen nehmen einen Bruchteil dieser Zahl ein. Zweitens schafft eine Reservierungspolitik keine neuen Arbeitsplätze, sondern ordnet die Verteilung der staatlichen Arbeitsplätze neu. Drittens ist mit der Arbeitsaufnahme in staatlichen Bereichen zumeist ein höherer Bildungsabschluss verbunden. Auch wenn im Bildungsbereich ebenfalls Reservierungsquoten bestehen und es für unterprivilegierte Gruppen im universitären Bereich vielfältige Förderprogramme gibt, setzt ihre Inanspruchnahme bereits einen bestimmten sozio-ökonomischen Status voraus. In der Regel erreichen die Mitglieder der ärmsten Gruppen der Gesellschaft noch nicht einmal einen Hauptschulabschluss und scheiden daher sowohl für Förderprogramme in höheren Bildungsbereichen wie auch für die Arbeitsplatzreservierung im staatlichen Sektor aus. Die Folge davon ist, dass in der Regel lediglich Eliten der unterprivilegierten Gruppen von der Reservierungspolitik profitieren. Viertens gibt es in Indien durchaus eine Reihe von Gruppen, die zwar einen niedrigen Kastenstatus haben, ökonomisch aber durchaus gut gestellt sind wie z.B. die Kaste der *Yadava* in großen Gebieten Nordindiens. Während bei den SC/ST eine Kategorisierung verhältnismäßig einfach ist, ist es praktisch unmöglich, genau festzulegen, welche Gruppen eigentlich gemeint sind, wenn von OBCs gesprochen wird. Politischer Patronage wird dadurch Tür und Tor geöffnet.

Die privilegierten Gruppen (*FC, Forward Communities*) bringen, soweit sie nicht verarmt sind, gute Eingangsvoraussetzungen für den staatlichen Sektor mit, sehen sich aber dadurch bedroht, dass ihnen ein beträchtlicher Anteil dieser Arbeitsplätze per Gesetz vorenthalten wird. Die Anzahl der Arbeitsplätze, in denen theoretisch ein freier Wettbewerb (*open competition*) besteht, reduziert sich mit Singhs Ankündigung um weitere 27 Prozent.

Die Ankündigung zur Umsetzung der Empfehlungen der *Mandal*-Kommission spaltete Wählerschaft der *Janata Dal* in zwei sich unerbittlich gegenüberstehende Gruppen: jene, die hofften, von davon zu profitieren und solche, die befürchteten, in ihrer sozialen Entwicklung zurückgeworfen zu werden. In den ländlichen Gebieten Nordindiens trat diese Spaltung am heftigsten zutage und führte dort zu den folgenreichsten Auseinandersetzungen. Die von den Großbauern unter Devi Lal mit Hilfe von Tikait und anderen Bauernführern geschaffene Allianz zwischen unterschiedlichen Bauern- und Landlosenkasten zerbrach dabei. Während

einflussreiche Bauernkasten (*Ahirs, Jats, Gujjars* und *Rajputs*) - mit Ausnahme der *Ahirs* - nicht zu den OBCs gerechnet werden, fallen die *Yadavas* und andere Kleinbauerngruppen ebenso in diese Kategorie wie die Masse der Landarbeiter, sofern sie nicht zur *SC/ST*-Kategorie gehören. „*Bihar went up in flames. Rajputs especially, who went all out in support of V.P. Singh during the last elections, viewed the Prime Minister's action as a betrayal. [...] Frenzied mobs of youth and students went on the rampage, damaging and setting ablaze railway stations and trains, police and private vehicles, government offices, post offices and telephon exchanges and holding up rail and road movement for almost a fortnight*“ (Upadhyaya 1990a:28).

Ähnliche Ausschreitungen gab es in fast allen Bundesstaaten Nordindiens. Sie hielten auch in den folgenden Monaten an und verschärften traditionelle Konflikte, die durch die Wahlallianz überwunden geglaubt schienen. Als V.P. Singh am 8. Oktober 1990 die Reservierungspolitik verteidigte, nahmen die Auseinandersetzungen an Schärfe zu.

Die Gründe, weshalb von den höherrangigen Kasten die Reservierung so vehement bekämpft wurde, sind nahe liegend: die Verdienstmöglichkeiten in der Landwirtschaft hinkten schon seit Jahrzehnten hinter der Entwicklung im industriellen Sektor her. Investitionen in Kleinunternehmen waren kaum lohnend, da diese mit der Macht der großen Konzerne nicht konkurrieren konnten. Viele Mittel- und Großbauern sahen im staatlichen Sektor die einzige Möglichkeit, ökonomisch aufzusteigen und waren bereit, viel in die Erziehung und Ausbildung vorwiegend ihrer Söhne zu investieren. Wenn schon nur wenige tatsächlich einen solchen Aufstieg erreichen konnten, wurde er durch die Reservierungspolitik noch unwahrscheinlicher. Dadurch wurden die *Forward Communities* nicht nur ökonomisch getroffen, sondern auch in ihrer Psyche, denn sie mussten mit ansehen, wie Angehörige von Kasten, die in der Kastenhierarchie weit unter ihnen stehen, sie wirtschaftlich überholten.

So bleibt nur noch die Frage, welches Interesse V.P. Singh daran gehabt haben konnte, eine Allianz von Wählergruppen, die entscheidenden Anteil daran hatten, dass er das Amt des Premierministers in Indien erringen konnte, in einen regelrechten Kastenkrieg anzustacheln. Die Menschen, die ihrer Unzufriedenheit Ausdruck verschafften war größtenteils die „Hausmacht“ von Devi Lal, dessen Wählerpotential, und nicht von V.P. Singh. Singh hatte von dieser Allianz zwar profitieren können, doch er musste sich ein eigenes Wählerpotential aufbauen. Er konnte schließlich nicht wissen, wie lange seine Regierung in der vorliegenden Konstellation Bestand haben würde.

Die erste Regierungskrise 1990: V.P. Singh gegen Devi Lal

Vieles deutete schon bald nach dem Wahlsieg der *National Front* darauf hin, dass die Regierung nicht eine volle Legislaturperiode Bestand haben würde. Schon früh gerieten Premierminister Singh und sein Stellvertreter Devi Lal miteinander in Konflikt. Erstmals getrübt wurde ihr Verhältnis im Dezember 1989, als Singh ankündigte, die Reservierung von Parlamentssitzen für unterprivilegierte Gruppen im indischen Unterhaus und den Landesparlamenten für weitere zehn Jahre fortzuschreiben (Roy 1990; Upadhyaya 1990b; Joshi 1990; Sebastian 1990). Zum Bruch kam es jedoch im Juli 1990, als Devi Lal seinem Sohn dazu verhalf, Ministerpräsident in Haryana zu werden.

Nachdem Devi Lal im Dezember 1989 stellvertretender Premierminister geworden war, übernahm sein Sohn Om Prakash Chautala das nun verwaiste Amt des Ministerpräsidenten in Haryana. Da er bislang dem Parlament nicht angehört hatte, musste er sich bei nächster Gelegenheit der Wahl stellen und kandidierte deshalb im Februar 1990, als in einem



Wahlkreis Haryanas Nachwahlen anstanden. Ihm wurden allerdings wenige Siegchancen eingeräumt, da sein Gegenkandidat vom mächtigen örtlichen *Panchayat* unterstützt wurde. Mit Hilfe der Polizei und politischer Rückendeckung seines Vaters ließ er groß angelegte Wahlmanipulationen durchführen (Lakshmana 1990: 131).

In einem Dorf wurden seine Helfer von einer aufgebrachten Menschenmenge im Wahllokal festgehalten und konnten erst von ca. 1000 Polizisten befreit werden, die über Funk um Hilfe gerufen worden waren. Neun Personen kamen durch Polizeikugeln ums Leben; insgesamt forderte der „Wahlfeldzug“ mehr als 20 Menschenleben (Lakshmana 1990). Die Wahl wurde von der nationalen Wahlkommission für ungültig erklärt und Chautalas Regierung wurde vom indischen Innenminister beauftragt, eine Kommission einzusetzen, die die Vorfälle untersuchen sollte (!) (Shourie 1992: 74).

Als die Wahl neu angesetzt wurde hatten sich Chautalas Siegchancen aufgrund der bisherigen Vorfälle weiter verschlechtert. Nun wurde ein Gegenkandidat Chautalas ermordet und der neue Wahltermin musste daraufhin verschoben werden (Shourie 1992: 75).

Die Politiker der *Janata Dal* sahen was in Haryana vor sich ging. Die Entwicklungen dort hatten ihre Partei, die Regierung und damit ganz Indien in eine tiefe politische Krise gestürzt. Chautala musste nun zwar sein Amt ruhen lassen bis die Untersuchung der Vorgänge abgeschlossen war, aber ansonsten unternahm V.P. Singh wenig, was seine eigene Regierung hätte gefährden können. Das „Problem Chautala“ schien damit für die *Janata Dal* aus der Welt geschafft. Bis Devi Lal Anfang Juli mit einem arglistigen Täuschungsmanöver und unter Umgehung des Parteivorstandes den amtierenden Ministerpräsidenten in Haryana zum Rücktritt zwang und seinen Sohn wieder in den Ministerpräsidentensessel hievte. Die abgewendet geglaubte Partei- und Regierungskrise verschärfte sich zusehends. Gegen Chautala vorzugehen wäre einem Bruch mit Devi Lal gleichgekommen und hätte damit zum Sturz der Zentralregierung und zu Neuwahlen geführt. Im Raum stand zusätzlich eine Drohung Devi Lals, in diesem Fall eine eigene Partei zu gründen, d.h. bei Neuwahlen hätte die *National Front* nicht mehr mit der Unterstützung der Hausmacht Devi Lals rechnen können. Als jedoch 15 Minister seines Kabinetts ihren Rücktritt erklärten, reichte V.P. Singh ebenfalls seinen Rücktritt ein. Er konnte aber von der Parteiführung und anderen, die Regierung unterstützenden Parteien dazu überredet werden, seinen Entschluss zurückzunehmen.

Devi Lal musste hinnehmen, dass sein Sohn als Ministerpräsident von Haryana nicht mehr zu halten war; es wurden ihm jedoch weit reichende Zugeständnisse gemacht. Zum einen wurden drei der zurückgetretenen Minister nicht wieder ins Kabinett aufgenommen, zum anderen wurde es Devi Lal gestattet, einen Kandidaten nach seinem Wunsch in Haryana zum Ministerpräsidenten zu „krönen“.

Als Devi Lal Korruptionsvorwürfe gegen führende *Janata Dal*-Politiker erhob, wurde er von V.P. Singh am 1. August 1990 aus dem Regierungskabinett entlassen (The Hindu 02.08.1990). In der Parlamentsfraktion der *Janata Dal* weitgehend isoliert, versuchte Devi Lal, die Unterstützung seiner eigentlichen Hausmacht zu demonstrieren und rief deshalb die ländliche Bevölkerung im August 1990 zu einer Kundgebung nach Neu Delhi zusammen. „So V.P. Singh played his trump card by announcing the decision to reserve for OBCs 27 per cent of all categories of posts under the Central Government and in its undertakings. This was on August 7, two days prior to Devi Lal's massive kisan (peasant) rally on the central vista in New Delhi. The only way to meet the challenge posed by Devi Lal was to meet him on his own ground - the rural constituency“ (Chakravarty 1990: 24).

V.P. Singh musste zügig handeln. Devi Lal versuchte nach seiner Absetzung, die Loyalität mit den *OBCs*, den *SC* und bestimmten Minderheitengruppen zu festigen. So traf sich sein Sohn Om Prakash Chautala zwei Tage nach der Absetzung seines Vaters mit Kanshi Ram, dem Präsidenten der *Bahujan Samaj Partei (BSP)* (The Hindu-IE 11.08.1990). Diese Partei hatte bei den nationalen Wahlen 1989 als Vertreterin der *Harijans*, *Backward Communities* und *Moslems* immerhin einen ähnlichen Stimmenanteil wie die *CPI* erringen können. Devi Lal selbst setzte sich mit Imam Bukhari von der *Jama Masjid* in Neu Delhi, dem obersten Führer der indischen Moslems, in Verbindung. V.P. Singh seinerseits sicherte sich die Rückendeckung von Ajit Singh, neben Devi Lal dem zweiten wichtigen Repräsentanten der Jat-Kaste in seinem Kabinett (The Hindu 16.8.1990).

Die zweite Regierungskrise 1990: V.P. Singh gegen BJP

Premierminister Singh konnte die Auseinandersetzung mit Devi Lal auch deshalb schadlos überstehen, weil ihm die *BJP* und die beiden kommunistischen Parteien Rückendeckung gaben. Sie machten ihre Unterstützung der *Janata Dal*-Regierung davon abhängig, dass Singh weiterhin Premierminister blieb. Dadurch wurden Machtkämpfe zwischen den unterschiedlichen Fraktionen der *Janata Dal* abgemildert, weil es keine Alternativen zum amtierenden Premierminister gab. Der Sturz Singhs hätte automatisch das Ende der *Janata Dal* geführten Regierung bedeutet und zu vorzeitigen Neuwahlen geführt. Diese Konstellation war so deutlich, dass sogar Devi Lal aus Gründen der Machterhaltung nicht umhin konnte, Singh weiterhin als Premierminister zu akzeptieren. Bis zu diesem Zeitpunkt stellten die *BJP* und die beiden kommunistischen Parteien eher einen stabilisierenden Faktor für die Regierung dar. Mit der Ankündigung, die Empfehlungen der *Mandal*-Kommission umsetzen zu wollen, wurde Singh dann allerdings der *BJP* zur Bedrohung. „*The implementation of the Mandal report threw the BJP into a panic. Even though BJP leaders deny this in public, the reality is that the party saw the report as a dire threat to its very existence. The 27 per cent reservations for the backward castes augured to sunder the party's vote banks by dividing the Hindu vote. [...] That may have been the point at which Advani decided to wield the Ayodhya sword with ruthless determination*” (Pachauri 1990:31)

Nach Singhs Ankündigung am 7. August entschloss sich der Vorsitzende der *BJP*, Lal Krishan Advani, zu einer Prozession (*Rath Yatra*) durch ganz Indien. Diese sollte Ende Oktober in der Stadt Ayodhya enden, der angeblichen Geburtsstätte des legendären Königs Rama, wo 1528 der Moghulenherrscher Babur eine Moschee hatte errichten lassen. Ziel war es, diese Moschee zu zerstören und an gleicher Stelle (wieder ?) einen Hindu-Tempel zu Ehren Ramas zu errichten.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich vor allem extreme Hinduorganisationen, wie z.B. der *Vishwa Hindu Parishad* (VHP = Hinduistischer Weltrat) und der *militante Rashtriya Swayam Sevak Sangh* (RSS) für die Zerstörung der Moschee in Ayodhya ausgesprochen. Zwei Faktoren begünstigten es, dass die *BJP* ihre Zurückhaltung in der Ayodhya-Frage aufgab. Die Partei hatte bei den Wahlen 1989 die Erfahrung machen können, dass sie mit einer religiös angehauchten Politik ein großes Wählerpotential hinter sich vereinen konnte. Bei den Wahlen 1984 hatte die *BJP* gerade 2 Parlamentsmandate erhalten, 1989 waren es 88 und 1991 sollten es dann 119 werden (Bhambhri 1991: 259). Als Stütze der *National Front* zog es die *BJP* vor, die Regierung nicht zu gefährden. Schließlich war bis zum Termin der regulären Wahlen genügend Zeit, die erreichte Position zu konsolidieren, um dann im Wahlkampf mit einer pro-hinduistischen Politik den Stimmenanteil zu vergrößern (India Today 15.12.1989: 128). Spätestens dann wäre die Ayodhya Frage zentral für die *BJP*



geworden. Die Entwicklungen in der *Janata Dal* machten aber deutlich, dass die nächsten Wahlen u. U. bereits unmittelbar bevorstanden. Als Singh mit der Reservierungsfrage den Wahlkampf einläutete, sah sich die *BJP* gezwungen nachzuziehen. Am 25.09.1990 begann Advani in Somnath (Gujarat) seine Rath Yatra. „Er scheute dabei sogar nicht vor der Geschmacklosigkeit zurück, mit Pfeil und Bogen auf einen zum Streitwagen Ramas umgebauten Lastwagen zu steigen und so quer durchs Land zu fahren, um Aufmerksamkeit zu erregen. Gerade bei der Jugend fand Advani eine begeisterte Gefolgschaft“ (Rothermund 1993: 629).

Es scheint, dass der Demonstrationseffekt der Rath Yatra wichtiger war als die dabei immer wieder angekündigte Zerstörung der Babri Moschee. Der indischen Bevölkerung sollte ein neues hinduistisches Selbstbewusstsein vorgeführt werden, und dazu konnte der Prunk der Prozession nicht groß genug sein. Es sollte damit die Erinnerung an ein „Goldenes hinduistisches Zeitalter“ geweckt werden, als König Rama mit der Hilfe treuer Bundesgenossen das Böse bekämpfte und der Gerechtigkeit zum Sieg verhalf. Eine Geschichte, die jedes Kind in Indien kennt und die genau an die Sehnsüchte einer entwurzelten Generation appelliert. Eine solche Ideologie hat keinen Platz für Klassen- und Kastengegensätze, sondern versucht, eine Hindusolidarität wachzurufen, die nur durch die Existenz einer existentiellen Gefahr bestehen kann: den andersgläubigen Moslems und auch Christen. Diese Ideologie kann sich deshalb nicht mit symbolischen Akten wie der Rath Yatra oder der Zerstörung einer Moschee begnügen, sondern muss ein eindeutiges Feindbild aufbauen, d.h. sie lenkt bestehende Bedrohungsängste auf eindeutige Zielgruppen.

Nachdem Advani seine Rath Yatra begonnen hatte, machte die Regierung deutlich, dass sie nicht zulassen würde, dass er bis nach Ayodhya gelange. Am 17.10.1990 entgegnete die *BJP*, dass eine Behinderung des Prozesszuges die sofortige Aufkündigung ihrer Unterstützung der Regierung zur Folge hätte. Dennoch wurde Advani zusammen mit weiteren Politikern der *BJP*, des *VHP* und der *RSS* sowie etwa 200.000 Anhängern dieser Organisationen am 23.10.1990 in der Stadt Samastipur (Bihar) in Haft genommen (Pachauri 1990: 33). Noch am selben Tag teilte der Fraktionsvorsitzende der *BJP*, A.B. Vajpayee, dem indischen Präsidenten mit, dass seine Partei der Regierung V.P. Singh die Unterstützung entzogen habe (Hindustan Times, 24.10.1990).

Obwohl V.P. Singh durch den Bruch mit der *BJP* keine Mehrheit mehr im Parlament hatte, glaubte er, bis zum 7. November eine parlamentarische Mehrheit vorweisen zu können und weigerte sich zunächst zurückzutreten. Er spekulierte darauf, dass sich die Kongress-Partei bei der Abstimmung über die Vertrauensfrage am 7.11. der Stimme enthalten werde, und er so eine Mehrheit erzielen könne. Um dies sicherzustellen, versuchte er, die unterschiedlichen Fraktionen innerhalb seiner Partei hinter sich zu vereinen. Eine Zeitlang sah es sogar danach aus, dass Devi Lal ihm Unterstützung gewähren würde. Als jedoch die Kongress-Partei deutlich machte, dass sie in der Vertrauensabstimmung gegen Singh stimmen würde, formierten sich auch in seiner eigenen Partei die Fraktionen neu. Während eine Fraktion unter Führung von Chandra Shekhar und Devi Lal den amtierenden Premierminister am 5. November aus der *Janata Dal* ausschlossen, schloss Singh seinerseits am selben Tag nach einer Fraktionssitzung Chandra Shekhar und 24 weitere Parlamentsmitglieder aus der *Janata Dal* aus (Muralidhar Reddy 1990: 12). Die Vertrauensabstimmung am 7. November beendete dann schließlich die Regierung Singhs. Gegen die Regierung stimmten 356 Abgeordnete, für sie 151, und 6 Abgeordnete enthielten sich (Frontline 24.11.1990: 5).

Zusammenfassung: Die Regierung der *National Front*

Nach nur elf Monaten im Amt konnte die Regierung V.P. Singh die hochgesteckten Erwartungen derjenigen, die sie als eine Alternative zur Kongress-Partei gewählt hatten, nicht erfüllen. Die Regierung stürzte von einer Krise in die andere und zeigte dabei deutlich, dass die Beseitigung von Korruption und politischer Gewalt von ihr nicht zu erwarten war. Ganz im Gegenteil, um den Bestand der Regierung zu erhalten, verstrickten sich die an ihr beteiligten Parteien immer mehr in zweifelhafte Aktionen und entfesselten schließlich bürgerkriegsähnliche Zustände. Die ausgeprägte ideologische Heterogenität der Regierung konnte eigentlich nur zu diesem Chaos führen. Jeder Politiker und jede Fraktion waren damit beschäftigt, die möglichst besten Ausgangsbedingungen für die nächste Wahl zu schaffen. „That was why [...] it was completely wrong to assume that V.P. Singh was looking for a way out - out of Mandal, out of the Masjid-Mandir. He had set himself consciously and determinedly on a course - an early election is inevitable and I'll win by capturing the votes of the Scheduled Castes, the OBCs and the Muslims- and he would keep to it. The greater the violence, he frequently told his colleagues, the greater the polarisation as a result of the reaction to a step like Mandal, the more firmly the three banks of votes would consolidate behind him” (Shourie 1992:185).

Es ist allerdings zu einfach, die alleinige Schuld bei V.P. Singh zu suchen. Sein Fehler oder der Fehler der *Janata Dal*-Partei insgesamt war es gewesen, Devi Lal nicht frühzeitig in seine Schranken gewiesen zu haben. Und selbst, wenn es den Bruch der Regierung bedeutet hätte. Ihn jedoch gewähren zu lassen führte dazu, dass seine Macht immer weiter zunahm, während das Ansehen der *Janata Dal* von Monat zu Monat bei der Wählerschaft zurückging und damit auch die Siegeschancen bei zukünftigen Wahlen.

Schuld an der Misere von 1990 ist aber auch, dass in Indien die Verquickung von Kriminalität, Patronagewirtschaft und Politik auf dem Vormarsch zu sein scheint. Devi Lal und seine Familie, die schon zuvor praktisch ganz Haryana quasi als Fürstentum regierten, sind in Indien keine Ausnahmen. In Bihar sieht die Situation noch schlimmer aus. Feudalähnliche Strukturen führen dazu, dass Politiker ganze Wahlkreise beherrschen, notfalls mit Korruption, Gewalt und Wahlfälschung. Sie bedienen sich dazu ganzer Privatarmeen und verbreiten Schrecken und Entsetzen unter der Bevölkerung. Sie regieren mit „*money and muscle power*“.

Die Politische Kultur, d.h. die Vorstellungen darüber, welche Mittel zur Durchsetzung politischer Forderungen oder zum Machterwerb als legitim erachtet werden, hat in Indien in den vergangenen Jahrzehnten eine ständige Erosion erleiden müssen. Das Jahr 1990 hat dabei neue Maßstäbe gesetzt. Abgesehen davon, dass der unstillbare Machthunger der Politiker billigend tausende von Toten in Kauf genommen hat, hat er auch verhindert, dass die Politiker sich um das kümmern, was eigentlich ihre Aufgabe ist: nämlich mit konkreten Vorschlägen und Maßnahmen die Lebensbedingungen der Menschen - und sei es auch lediglich jener, die sie gewählt haben -, zu verbessern.

Trotz vieler dringender Probleme ruhten 1990 die parlamentarischen Geschäfte weitgehend, anstehende Entscheidungen hinsichtlich der Handels- und Industriepolitik wurden aufgeschoben. Selbst die Ausarbeitung und Verabschiedung des Achten Fünf-Jahres-Planes, der 1990 beginnen sollte, musste verschoben werden. „*For the poor, there was not even a gesture - only a catalogue of legislation passed and the glitter of more to come. [...] Indeed, the poor were being driven to the wall by the rising prices, the Mandal-generated division and the canker of communalism. [...] Once the riots began -first caste-based in early*



September and then denominational- they never seemed to abate. They are still blazing; if anything, the fury has intensified and they have spread all over the country. Nothing like this has happened in recent times. The system seemed in chaos” (Sahay 1990:10f).

Die Regierung Chandra Shekhars (1990 - 91)

Mit der Abstimmungsniederlage V.P. Singhs und seinem darauf folgenden Rücktritt stellte sich nun wiederum die Frage nach dem nächsten Premierminister. Präsident Venkataraman hatte die Möglichkeit, das indische Parlament aufzulösen und Neuwahlen festzusetzen. V.P. Singh wäre dadurch bis zur Wahl eines neuen Parlamentes als Übergangspremier im Amt geblieben.

Der Präsident konnte aber auch versuchen festzustellen, ob es im bestehenden Parlament eine mehrheitsfähige Konstellation von Kräften gab. Er bot deshalb Rajiv Gandhi - dem Führer der stärksten Einzelpartei - die Bildung einer neuen Regierung an, was dieser jedoch dankend ablehnte. Die Kongress-Partei war sich zwar bewusst, dass Neuwahlen ihr in der gegenwärtigen Situation, in der die *BJP* von einer hinduistischen Begeisterungswelle getragen wurde, nur hätte schaden können, wollte jedoch auch nicht die Regierungsverantwortung übernehmen. Wie immer auch die Konstellation gewesen wäre, die Kongress-Partei hätte dazu die Unterstützung einer anderen Partei benötigt. Rajiv Gandhi erklärte sich jedoch dazu bereit, eine Minderheitsregierung der *Janata Dal* zu tolerieren, vorausgesetzt dass Singh nicht Premierminister blieb. Dies beschleunigte den Zerfallprozess der *Janata Dal* weiter (Chakravarty 1990: 14f; Muralidhar Reddy 1990: 14).

Die inzwischen gegründete *Janata Dal* (Socialist) war bereit, eine von der Kongress-Partei unterstützte Regierung zu bilden. Am 9. November 1990 wurden Chandra Shekhar als Premierminister und Devi Lal als sein Stellvertreter vereidigt.

Die Wirtschaftspolitik der *Janata Dal*(S)-Regierung

Während V.P. Singh wenig Gelegenheit hatte, sich um wirtschaftliche Probleme zu kümmern, blieb Chandra Shekhar gar nicht viel anderes übrig. Die politischen Unruhen in Indien während der zweiten Hälfte des Jahres 1990 hatten auch die angeschlagene Wirtschaft des Landes immer tiefer in die Krise gestürzt. Hinzu kam, dass mit dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait im August 1990 die indische Wirtschaft gleich in mehrerer Hinsicht unter zusätzlichen Druck geriet.

Erstens stiegen die Kosten für Rohölimporte erheblich an, wodurch sich das Handelsbilanzdefizit weiter verschlimmerte und die Inflation in Indien zusätzliche Nahrung erhielt. So nahmen die Devisenausgaben für Ölimporte im Vergleich zum Vorjahr um 60 Prozent zu, während sich die Einfuhrmenge lediglich um 12 Prozent erhöhte. Mit über 106 Mrd. Rs. erreichte Indien sein bislang größtes Handelsbilanzdefizit. Es war um fast 40 Prozent höher als im Vorjahr (Economic Survey 1993-94: S-85;S-89; vgl. auch: Chandrasekhar 1991). **Zweitens** gingen dem Land durch ausbleibenden Überweisungen der in Kuwait und dem Irak arbeitenden InderInnen Deviseneinnahmen im Wert von etwa 8 Mrd. Rs verloren (Mukherjee 1991:26). **Drittens** kam hinzu, dass eine groß angelegte Evakuierungsaktion von InderInnen aus Kuwait und dem Irak den Staatshaushalt zusätzlich belastete.

In diesen wirtschaftlich schweren Zeiten war es für die Regierung Chandra Shekhars nahezu unmöglich, eine stringente Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Zwar war die Regierungspartei durch das Zerbrechen der *Janata Dal* inzwischen homogener geworden, dennoch war Chan-

dra Shekhar, dessen Partei im Parlament lediglich die Unterstützung von weniger als 12 Prozent der Abgeordneten hatte, unfähig, eine eigenständige Politik zu verfolgen. Die Regierung beschloss deshalb, den Haushaltsplan für das Wirtschaftsjahr 1991-92 nicht wie üblich im März 1991 vorzulegen, sondern sie entwarf lediglich einen Nachtragshaushalt, der die Ausgaben der Regierung für die nächsten Monate sicherstellte (India Today, 15.03.1991: 44f).

Die Regierung umging dadurch die parlamentarische Debatte um die Schwerpunkte ihrer Wirtschaftspolitik und zwar in einer Situation als das Land kurz vor der Zahlungsunfähigkeit stand. Die Devisenreserven reichten gerade noch aus, um die Importe für zwei Wochen bezahlen zu können und dies, obwohl Indien erst im Januar 1991 vom IWF einen Kredit in Höhe von 1,8 Mrd. US-\$ erhalten hatte (Chandrasekhar 1991: 20).

Mit dem Nachtragshaushalt vom März 1991 begann in Indien das Strukturanpassungsprogramm, durch das in den folgenden Jahren die indische Wirtschaftsordnung ihren bedeutendsten Wandel seit der Unabhängigkeit erleben sollte. Dieser Wandel wurde eingeleitet, ohne dass im Parlament darüber eine Debatte geführt worden wäre. Nicht einmal die Bedingungen, die die Regierung gegenüber dem IWF eingegangen war, als sie den Kredit im Januar aufgenommen hatte, wurden der indischen Öffentlichkeit mitgeteilt (Chandrasekhar 1991: 133f; Frontline 16.03.1991: 26).

Die Regierung, aber auch die sie stützende Kongress-Partei, stand vor dem Problem, dass eine Politik, die den IWF zufrieden stellen würde, innenpolitisch kaum durchsetzbar war, zumal Neuwahlen inzwischen unumgänglich schienen (Chandrasekhar 1991:134). Der Nachtragshaushalt sah vor, das indische Haushaltsdefizit deutlich zu reduzieren, indem z.B. für den Teuerungszuschlag (*Dearness Allowance*) der Staatsbediensteten keine Haushaltsmittel ausgewiesen wurden. Gleichzeitig wurde der Verkauf staatlicher Unternehmen und eine Verringerung der Subventionen um 60 Prozent beschlossen. Trotz dieser Einsparungen sollten die Staatsausgaben dennoch um fast neun Prozent ansteigen, weil wachsender Schuldendienst und Verteidigungsausgaben die Einsparungen aufzehrten (Chandrasekhar 1991:21).

Die Kürzungen bei Nahrungssubventionen und Einsparungen bei staatlichen Beschäftigungsprogrammen hätten negative Auswirkungen auf ärmere Gruppen gehabt. Kaum hatte die Regierung ihren Nachtragshaushalt beschlossen, trat Chandra Shekhar als Premierminister zurück, worauf Präsident Venkataraman das Parlament auflöste und Neuwahlen auf Mitte Mai 1991 festlegte.

Zusammenfassung: Entwicklung der Politischen Ökonomie (1966-1991)

Die Entwicklungen der indischen Wirtschaftspolitik nach 1966 waren nicht kontinuierlich. Dennoch lassen sich Tendenzen feststellen. Eine dieser Tendenzen besteht darin, dass (bis auf eine kurze Periode zwischen Ende der 60er und den frühen 70er Jahren = Beginn der Grünen Revolution) die Einkommensentwicklung der Landwirtschaft der des industriellen Sektors hinterherhinkte (Subbarao 1992). Die Vernachlässigung der Landwirtschaft, besonders jener Gebiete, die ungünstige Anbauverhältnisse aufweisen, setzte sich fort. Dies lässt sich im Wachstum der Produktion, den staatlichen Finanzaufwendungen als auch bei der Einkommensentwicklung der in den jeweiligen Sektoren Beschäftigten feststellen (Chakravarty 1984: 845; Tandon 1993: 239f). Dieser Trend wurde auch durch die Regierung der *Janata* Partei 1977 - 79 nicht grundsätzlich durchbrochen.

Die private Industrie wurde gegenüber der staatlichen deutlich aufgewertet, wobei der größte Nutzen der indischen Großindustrie und ausländischen Investoren zufiel, während die Klein-



industrie kontinuierlich ihren besonderen Status und staatlichen Schutz verlor. Staatliche Kontrollinstrumente zur Überwachung und Lenkung der Privatwirtschaft wurden immer weiter unterhöhlt, jedoch nicht vollkommen aufgegeben. Die Wachstumsindustrien der 50er und 60er Jahre (Schwer- und Investitionsgüterindustrie) verloren an Bedeutung, Konsumgüterindustrien stiegen hingegen auf. Darin kommt nicht nur eine Schwerpunktverlagerung innerhalb der Industrie zum Ausdruck, sondern auch die Verschiebung hinsichtlich der staatlichen und privaten Sektoren in der Industrie. Privatisierungsmaßnahmen finden sich in dieser Phase kaum (Mehta 1988: 204); ganz im Gegenteil, seit den späten 70er Jahren wurde der staatliche Sektor immer häufiger zum „Krankenhaus der Privatindustrie“.

In der ersten Hälfte der 80er Jahre gewannen diese Tendenzen an Dynamik und Kontur, wobei ein besonderes Gewicht auf die technologische Modernisierung der privaten Wirtschaft gelegt wurde. Immer mehr der dem staatlichen Sektor vorbehaltenen Industriezweige wurden für private Investoren geöffnet, und der Import von Hochtechnologie nicht nur erleichtert, sondern stark gefördert. Exportorientierte Industriezweige wurden besonders begünstigt. Einhergehend mit diesen Prozessen verbesserten sich die Investitionsbedingungen für ausländische Unternehmen zusehends.

Das wirtschaftliche Wachstum der 1980er Jahre lag deutlich über den Wachstumszahlen vorausgehender Perioden, wobei es hauptsächlich von einem überdurchschnittlichen Wachstum bei der Produktion langlebiger Konsumgüter getragen wurde.

Trotzdem waren die 1980er Jahre auch das Jahrzehnt wirtschaftlicher Krisen. Das Zahlungsbilanzdefizit stieg von Jahr zu Jahr, und die Exporterlöse blieben deutlich hinter den Erwartungen zurück, während die Importe stark zunahmen. Immer mehr ausländische Kredite mussten aufgenommen werden, um die Wirtschaftspolitik zu finanzieren. Sofern an die Kredite Bedingungen geknüpft waren, förderten sie die eingeschlagene Richtung, indem sie die private Großindustrie, den Abbau staatlicher Einflussnahme, Hochtechnologien und ausländische Investoren begünstigten.

Die 1980 eingeleitete und dann 1985 konsolidierte Wirtschaftspolitik konnte das Problem der Arbeitslosigkeit und Inflation nicht beheben. Trotz hohem Wachstums der industriellen Produktion wurden kaum neue Arbeitsplätze im modernen Sektor geschaffen. Das beständig ansteigende Haushaltsdefizit der Zentralregierung, das durch Kredite und durch die Notenpresse ausgeglichen wurde, ließ die Inflationsrate auf über 10 Prozent ansteigen.

Gleichzeitig stieg die interne Verschuldung stark an. Eine in den 1970er Jahren Oberhand gewinnende populistische Politik versuchte, Strukturdefizite der Wirtschaft auszugleichen. Statt Strukturreformen durchzuführen wurden immer häufiger Zuwendungen an bestimmte gesellschaftliche Gruppen finanziert, sei es in Form von Entwicklungsmaßnahmen, Sozialprogrammen oder auch an Zuweisungen an die im staatlichen Sektor Beschäftigten. Zur Steigerung der Exportproduktion wurden immer mehr Exportsubventionen gewährt. Um die ländliche Elite zufrieden zu stellen, wurden Subventionen auf landwirtschaftliche Inputs, vor allem Energie und Düngemittel, stark erhöht. Vor allem städtische Armutsgruppen (aber nicht nur diese) profitierten von steigenden Nahrungsmittelsubventionen, die gleichzeitig dazu beitrugen, dass Lohnkosten in der privaten Industrie niedrig blieben. Die staatlichen Industriearbeiter konnten ihre Position ebenfalls deutlich verbessern, indem ihre Löhne und vielfältigen Zulagen erheblich ausgeweitet wurden.

Durch interne und externe Verschuldung nahm der Schuldendienst einen immer größer werdenden Anteil der Staatsausgaben ein. Dies wurde dadurch noch prekärer, da die Struktur der Außenverschuldung sich in den 80er Jahre stark wandelte. Anstelle von langfristigen

Entwicklungskrediten nahmen kurzfristige, mit höheren Zinsen belastete Kredite von Geschäftsbanken einen immer größeren Anteil ein (Kurien 1994:96f). Die staatlichen Einnahmen konnten mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten. Versuche, die landwirtschaftlichen Einkommen der mittleren und großen Landwirte zu besteuern, scheiterten an deren Widerstand. Die Einnahmen des Staates durch Überschüsse der staatlichen Betriebe gingen ebenfalls zurück. Durch die Liberalisierung der Importe (vor allem durch die Senkung vieler Zölle) wuchsen auch die Zolleinnahmen nur langsam.

Die Senkung von Einkommenssteuern und Unternehmenssteuern sowie die Einführung vieler Steuerbefreiungen bzw. -reduzierungen für die private Industrie führten dazu, dass die Einnahmen des Staates relativ zurückgingen bzw. er seinen Schwerpunkt immer mehr auf die Besteuerung von Waren und Dienstleistungen legte (Baru 1990). Versuche, die „Steuer-moral“ zu erhöhen, schlugen fehl und führten zum Sturz des Finanzministers V.P. Singh, der einen beherzten Feldzug gegen Steuerhinterziehung und andere Formen der Korruption eingeleitet hatte (Betz 1988:66).

Gegen Ende der 1980er Jahre erlebte das Wirtschaftswachstum der Jahre zuvor einen Einbruch. Die Nachfrage einer kaufkräftigen Mittelschicht ließ stark nach, die Armut der Menschen vor allem in ländlichen Regionen erlaubte es nicht, neue Konsumentenschichten in nennenswertem Umfang zu erschließen (Lucas 1988: 190).

Die wirtschaftliche Krise war weniger eine Angebotskrise, die etwa durch fehlende Industriekapazitäten hervorgerufen wurde, sondern eine Nachfragekrise. Sie führte dazu, dass das wirtschaftliche Wachstum gegen Ende der 80er Jahre stark zurückging, und die indische Wirtschaft in eine tiefe Rezession schlitterte.

Politische Instabilität in der zweiten Hälfte der 80er Jahre verschärfte die Krise und konnte auch durch eine Regierung der *Janata Dal* ab 1989 nicht überwunden werden. Ganz im Gegenteil: um die Allianz der ländlichen Eliten mit den ländlichen Unterschichten nicht zu gefährden, wuchsen die Staatsausgaben für den ländlichen Bereich erheblich, ohne jedoch durch ausreichende zusätzliche Staatseinnahmen gedeckt zu sein. Die Staatsverschuldung wuchs dadurch noch weiter.

Machtkämpfe innerhalb der Regierungspartei führten dazu, dass nationale Probleme nicht angegangen wurden, sondern ungebremst weiter eskalieren konnten. Als zu Beginn des Jahres 1991 die wirtschaftliche Krise fast zur Zahlungsunfähigkeit Indiens gegenüber seinen ausländischen Gläubigern führte, konnte nur noch ein Kredit vom IWF den Staatsbankrott für einige Wochen aufschieben helfen. Schon im Januar 1991 war jedoch absehbar, dass der Kredit über 1,8 Mrd. US-\$ lediglich ausreichen würde, die Zahlungsschwierigkeiten Indiens für weniger als ein halbes Jahr zu überbrücken. Weitere, weitaus höhere Kredite schienen deshalb unvermeidlich.

In den 1990er Jahren war Indien zu einem Land geworden, das an Kasten-, Religions- und Klassengegensätzen zu zerbrechen drohte. Immer mehr Menschen waren nicht mehr gewillt, die Strukturelle Gewalt der indischen Gesellschaft zu erdulden. Sie setzten einerseits auf den politischen Prozess und versuchten Führer an die Macht zu bringen, die ihre Interessen wirkungsvoller vertreten sollten, als dies bislang geschehen war. Gleichzeitig nahmen manche Gruppen die Dinge auch in ihre eigenen Hände, zumeist dann wenn sich Entwicklungen abzeichneten, denen gegenüber sie sich ausgeliefert sahen, wie etwa die Ankündigung V.P. Singh hinsichtlich weiterer Reservierungsquoten. An M.K. Gandhi dachte schon lange niemand mehr wenn es darum ging praktische Politik zu formulieren. Gandhi war jedoch lebendig in sozialen Bewegungen, die sich gegen die Zerstörung der



Umwelt und der Lebensgrundlagen Millioner Inder und Inderinnen einsetzten. Bewegungen, die sich gegen eine Vielzahl Staudammbauten entlang des Narmada Flusses wehrten, gegen einen Damm in Tehri in den Vorbergen des Himalaja, gegen Abholzung im Himalaja, gegen Aquakulturfarmen in Orissa, Andhra Pradesh und Tamil Nadu, gegen Trawler Fischerei in Tamil Nadu und Kerala. Die Bewegungen beriefen sich immer wieder auf Gandhi um ihren Widerstand zu rechtfertigen und wandten auch Gewaltfreien Widerstand an, um ihre Ziele zu erreichen.



Strukturanpassung in Indien

Als im Juni 1991 nach 20-monatiger Verbannung auf der Oppositionsbank die Kongress-Partei unter Premierminister Narashima Rao wieder die Regierungsgeschäfte übernahm, befand sich das Land in einer schweren wirtschaftlichen und politischen Krise. Neben außen- und binnenwirtschaftlichen Problemen verlor Indien mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten wichtige Handelspartner. Das war schwerwiegend, weil Handelsgeschäfte zwischen Indien und den Ostblocknationen in der Regel als Kompensationsgeschäfte abgewickelt wurden und dadurch mithalfen, Devisen zu sparen.

Zum vollen Ausbruch kam die Krise im Frühjahr 1991 als die Devisenreserven des Landes einen Tiefststand erreicht hatten und gerade noch reichten, um Importe für weniger als zwei Wochen zu bezahlen (Singh 1991: 6). Galt Indien in den 1980er Jahren als Land, dessen Auslandsverschuldung wenig Anlass zur Besorgnis gab, so hatte die Verschuldung inzwischen lateinamerikanische Dimensionen erreicht. Nach Mexiko und Brasilien war Indien in kurzer Zeit zum drittgrößten Schuldner der Dritten Welt geworden. Nicht nur im Ausland war der indische Staat hoch verschuldet, auch die interne Verschuldung war stark gewachsen. Anders bei lateinamerikanischen Ländern, deren Auslandsschulden 1986 2,5-mal so hoch wie die Inlandsverbindlichkeiten waren, betragen in Indien 1988 die Auslandsschulden „nur“ ca. 10 Prozent aller Schulden (Chandrasekhar 1991: 5).

Schon wenige Tage nachdem im Juni 1991 die Kongress-Partei wieder die Regierung stellte, wurden die Verhandlungen mit dem IWF um ein milliardenschweres Kreditpaket weitergeführt. Indien kam in dieser schwierigen Situation unter zusätzlichen Druck, weil Kredite von weit reichenden wirtschaftlichen Strukturänderungen abhängig gemacht wurden. So gingen auch Kredite privater Geschäftsbanken an Indien nach 1989 stark zurück, und die noch gewährten Kredite wurden zu weitaus ungünstigeren Bedingungen als zuvor gewährt. Um die drohende Zahlungsunfähigkeit hinauszuschieben, versuchte die indische Regierung Kreditauszahlungen durch die *International Development Association (IDA)* zu beschleunigen. Immerhin standen noch bereits zugesagte Kredite in einer Größenordnung von über 10 Mrd. US-Dollar aus. Die Weigerung der Weltbank, diese Kredite vorzeitig auszuzahlen, führte bei im Ausland lebenden Inderinnen und Indern (*Non-Residential Indians, NRIs*) zu Panikreaktionen. Innerhalb kurzer Zeit transferierten sie auf indischen Konten angesparten Guthaben ins Ausland. Zwischen April und Juni 1991 zogen sie fast eine Milliarde US\$ aus Indien ab und in den folgenden Monaten ca. 200 Millionen US\$ monatlich (Swamy 1994: 247). Auch die Verpfändung von Gold im Wert von insgesamt 400 Millionen US\$ konnte die Zahlungsunfähigkeit nicht aufhalten.

Weitere Kredite durch IWF und Weltbank waren in der gegebenen Situation unumgänglich. Da die Ziehungsmöglichkeiten der unteren Tranchen beim IWF bereits ausgeschöpft waren, war zu erwarten, dass mit diesen Krediten weit reichende Auflagen verbunden sein würden. Ende Juli sagte der IWF einen Kredit über SDR 166 Millionen zu, und die Weltbank organisierte ein Kreditprogramm für den Zeitraum 1992-95.

1. Die Weltbank stellte Strukturanpassungskredite von 2 Mrd. US\$ jährlich in Aussicht.
2. von der IDA wurden Kredite in Höhe von 900 Millionen US\$ jährlich bewilligt.
3. Darüber hinaus wurde ein einmaliger Kredit von 650 Millionen US\$ durch die IDA gewährt.

Insgesamt sagte damit die Weltbankgruppe bei ihrem an Indien vergebenen Strukturanpassungskredit Zahlungen in Höhe von 12,25 Mrd. US\$ zu (Swamy 1994: 251f.). Kaum waren die Verhandlungen über das Kreditpaket abgeschlossen, erklärten sich auch



andere Kreditgeber zu neuen Zahlungen bereit. Das AIC beschloss Kreditzusagen für 1991 in Höhe von 6,7 Mrd. US-Dollar und für 1992 in Höhe von 7,2 Mrd. US-Dollar (Economic Survey 1992-93: 111).

Das von IWF und Weltbank geschnürte Reformpaket bestand aus zwei eng miteinander verbundenen Wirtschaftsprogrammen. Das erste, unter Federführung des IWF durchgeführt, war ein makroökonomisches Stabilisierungsprogramm, das sich auf Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation und Reduzierung des indischen Haushaltsdefizits konzentriert. Unter der Federführung der Weltbank wurde gleichzeitig ein umfangreiches Programm zum Wandel der Wirtschaftsstruktur durchgeführt, das Handel, Industrie, ausländische Investitionen und den staatlichen Wirtschafts- und Finanzsektor abdeckte (vgl. Pederson 1994: 279f). Nach Muralidharan (1992) verpflichtete sich die indische Regierung gegenüber der Weltbank, Maßnahmen in folgenden Bereichen durchzuführen:

- die vollkommene Umgestaltung der Außenhandelsordnung, um das Außenhandelsdefizit zu verringern. Dazu wurde „empfohlen“:
 1. die Abschaffung von Importgenehmigungen für Kapitalgüter in Höhe von bis zu 100 Millionen Rupien.
 2. die Entstaatlichung (*decanalisation*) aller Importe mit Ausnahme von Erdöl, Düngemitteln, Speiseölen und Getreide.
 3. die vollkommene Abschaffung von Importverboten.
 4. die Reduzierung der Einfuhrzölle.
 5. die Lockerung von Exportkontrollen.
- Das Haushaltsdefizit, das Ende der 80er Jahre etwa 9 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) betrug, sollte zunächst auf 6,5 Prozent und später dann auf 5 Prozent des BIP reduziert werden. Hierzu sollten Subventionen in vielen Bereichen abgeschafft bzw. deutlich reduziert werden; außerdem sollte sich der indische Staat aus vielen wirtschaftlichen Bereichen zurückziehen. Rentable Staatsunternehmen sollten in Aktiengesellschaften umgewandelt werden und die Mehrheit ihrer Aktien verkauft werden, während die unrentablen geschlossen werden sollten, wenn eine Sanierung unmöglich erschien (*Exit Policy*). Mit dieser Maßnahme versprach sich die Regierung zunächst zusätzliche Einnahmen durch den Aktienverkauf und in der Zukunft eine geringere Haushaltsbelastung durch unwirtschaftliche Betriebe.
- Der ausufernde Bürokratismus (*Licensing Raj*) sollte in Industrie- und Handelspolitik eingedämmt werden. Investitionslizenzen, Einfuhr- und Zollbestimmungen, Kartellgesetzgebung etc., sollten am besten abgeschafft oder zumindest stark vereinfacht werden, um die Entfaltung der Produktivkräfte nicht zu behindern.
- Betriebsschließungen und Entlassungen in der Privatwirtschaft sollten einfacher werden. Die notwendigen Gesetzesänderungen sollten umgehend beschlossen werden. Außerdem sollte ein *National Renewal Fund* eingerichtet werden, der sozialen Auswirkungen von Betriebschließungen mildern sollte.
- Staatlicher Einfluss auf Kredit- und Versicherungswirtschaft sollte mittelfristig verringert werden. Die von Indira Gandhi zu Beginn der 70er Jahre durchgeführte Verstaatlichung der Banken sollte rückgängig gemacht werden.
- Innerhalb von drei Jahren waren Haushaltszuweisungen an Staatsbetriebe einzustellen, sofern sie nicht der Schaffung/Aufrechterhaltung von Infrastrukturen dienen.
- Innerhalb von höchstens drei Jahren sollten Zinssubventionen, die bei besonderen Kreditprogrammen gewährt wurden, abgeschafft werden.



Strukturanpassung und Politische Ökonomie

McCartney (2009) hebt hervor, dass die Reformen von 1991 die Fortführung von Veränderungen gewesen seien, die bereits Mitte der 1960er Jahre begonnen hatten. Eine solche Sichtweise lässt außer Acht, dass es in Indien immer Bestrebungen gegeben hatte, das Land wirtschaftlich nach außen zu öffnen. Was jedoch 1991 begonnen wurde ist eine neue Qualität in Umfang und Zielstrebigkeit. Die indische Gesellschaft und hier vor allem die Wirtschaft hatten sich über die Jahrzehnte weiterentwickelt und eine Öffnung war sowohl für die indische Wirtschaftselite sowie für ausländisches Kapital unumgänglich. Was 1991 begonnen wurde sollte etwa 10 Jahre später die indische Wirtschaft grundlegend ändern, wie schon ein flüchtiger Blick auf die Handelsentwicklung Indiens mit dem Rest der Welt verdeutlicht.

In den ersten 10 Jahren nach Beginn der Strukturanpassung verändern sich Importe, Exporte und Handelsbilanz nicht entscheidend. Dies geschieht erst allmählich zwischen 2000 und 2005, als Importe und Exporte stark ansteigen und das Handelsdefizit bis dahin unbekannte Dimensionen erreicht.

Wirtschaftsreformen in Indien, wie sie 1980 und 1984 durchgeführt wurden, spiegeln die Interessen der wirtschaftlichen Eliten in den Industrienationen wider; durch die fortschreitende Liberalisierung wird der indische Markt zunehmend für Importe aus Industrienationen geöffnet und Investitionsbedingungen für ausländische Unternehmen verbessern sich. Wie schon zu anderen Gelegenheiten nutzten die Industrienationen eine wirtschaftliche Krise aus, um ihre Interessen in Indien durchzusetzen. Aus der Sicht der wirtschaftlichen Eliten in den Industrienationen ist das Strukturanpassungsprogramm nach 1991 eine Fortführung und Intensivierung der Reformen von 1980 und 1984, die zwischenzeitlich an Dynamik verloren hatten.

Dennoch ist ein solches Verständnis von Strukturanpassungspolitik unvollständig. Auch innerhalb Indiens lassen sich gesellschaftliche Gruppen ausmachen, die ein starkes Interesse an einer ordnungspolitischen Wende haben. Das wirtschaftliche Wachstum der 80er Jahre konnte nur durch eine Einkommensumverteilung „von unten nach oben“ erreicht werden. Um die interne Nachfrage anzuregen und die Akkumulationsbedingungen der Großindustrie zu verbessern, waren die direkten Steuern (Einkommenssteuer, Gewerbesteuer) gesenkt und Importzölle und -beschränkungen reduziert worden. Die dadurch verminderten Steuereinnahmen wurden durch indirekte Steuern und der Ausweitung der Staatsverschuldung ausgeglichen, was inflationäre Tendenzen verstärkte. Der Abbau des Außenschutzes verursachte eine Konkurswelle unter den kleinen und mittleren privaten Industriebetrieben, stellte aber auch viele Staatsbetriebe vor ernsthafte Probleme. Mit dem Strukturanpassungsprogramm ab 1991 wird eine bereits zuvor begonnene Politik weiterverfolgt, die allerdings neue Qualitäten aufweist. Während bislang der staatliche Wirtschaftssektor nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde, beginnt nun eine breit angelegte Privatisierungswelle, einerseits indem die Liste der für den staatlichen Sektor reservierten Industriezweige erheblich gekürzt wird, und andererseits indem viele staatliche Betriebe tatsächlich privatisiert werden

Konkrete Maßnahmen der Strukturanpassung

Wirtschaftspolitische Entscheidungen in Indien werden vor allem bei der Vorlage des Haushaltsplanes der Zentralregierung getroffen, der Ende Februar eines jeden Jahres im Parlament eingereicht wird. In diesem Haushaltsplan werden den einzelnen Ressorts für das anstehende Wirtschaftsjahr ihre Mittel zugewiesen, werden Grundsatzentscheidungen bezüglich der Geldmengenpolitik der *'Reserve Bank of India'* getroffen, wird über die Erhöhung /Reduzie-



zung von Steuern, Zöllen, Abgaben und Subventionen entschieden. Dann, nachdem die Staatsausgaben und -einnahmen sich gegenübergestellt wurden, wird auch die Neuverschuldung der Zentralregierung festgelegt.

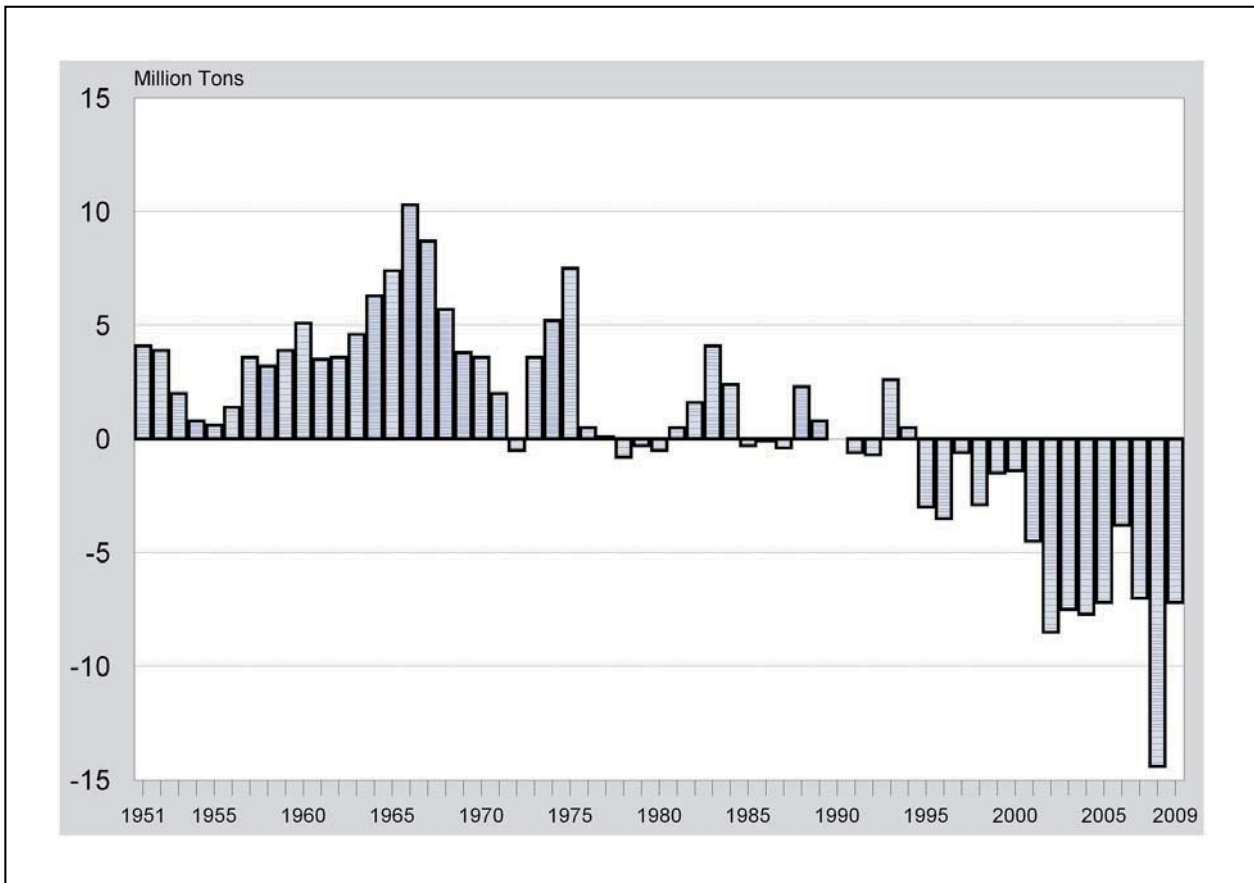
Im jährlichen Haushaltsplan werden wirtschaftspolitische Maßnahmen festgelegt, soweit sie die Finanzen der Zentralregierung betreffen. Der Haushaltsplan ist damit das wichtigste jährliche Planungsinstrument im fiskalen Bereich. Daneben werden in Indien Fünf-Jahres-Pläne (Perspektivpläne) erstellt, an die sich die Zentralregierung bei der Formulierung ihrer jährlichen Haushaltspläne nach Möglichkeit halten soll, die aber in ihrer konkreten Ausgestaltung weit weniger detailliert sind als die jährlichen Pläne. Am 1. April 1992 trat der achte Fünf-Jahres-Plan in Kraft, der wegen der politischen Instabilität erst mit zweijähriger Verspätung verabschiedet werden konnte.

Was Handelspolitik betrifft, so trat am 1. April 1992 ein Perspektivplan für die Jahre 1992 bis 1997 in Kraft, in dem in erster Linie Maßnahmen bezüglich Handelslizenzen, -beschränkungen, -verbote, -tarife beschlossen bzw. angekündigt werden. Außerdem werden in diesem Plan Institutionen und Programme zur Exportförderung eingerichtet.

Maßnahmen, die den Außenhandel betreffen

Kaum hatte der neue indische Finanzminister Manmohan Singh sein Amt angetreten, wertete er am Anfang Juli 1991 - als erste Amtshandlung - die indische Währung gegenüber den wichtigsten Währungen der Industrienationen um ca. 20 Prozent ab; innerhalb von drei Tagen hatte die indische Währung somit diesen gegenüber um gut 1/5 an Wert verloren und die Verschuldung Indiens (in einheimischer Währung) hatte sich um diesen Wert erhöht.

Abb. 10: Importe (+) und Exporte (-) von Nahrungsgetreide 1951 - 2009



Datenquelle: *Economic Survey*, verschiedene Jahre



Eine starke Öffnung der Wirtschaft zum Weltmarkt kann Inflation steigen lassen. Inländische Preise für bestimmte Waren, die wegen dem Wegfallen von Exportbeschränkungen und Ausfuhrzöllen auf dem Weltmarkt verkauft werden, passen sich schnell dem Weltmarktniveau an. Für indische Konsumenten bedeutete dies, dass Luxusgüter - sie lagen waren bislang deutlich teurer als auf dem Weltmarkt - erheblich billiger wurden, während sich einfache Konsumgüter und vor allem Nahrungsmittel sehr verteuerten. Importe, die unverzichtbar waren, um die heimische Industrie auf Wachstumskurs zu bringen, wurden auch teurer. Mit der Abwertung war Indiens Erdölrechnung bei gleich bleibendem Einfuhrvolumen und Weltmarktpreisen um 20 Prozent gestiegen. Der Wirtschaft, die stark expandieren sollte, war es unmöglich, Erdöleinfuhren auf dem Stand von vor 1991 einzufrieren. Diese Importe haben in den folgenden Jahren erheblichen Druck auf die Handelsbilanz ausgeübt. 1990 gab Indien 6 Milliarden US\$ für den Import von Erdöl und Erdölprodukten aus. Diese waren etwa 25 Prozent aller Importausgaben. 2008 hatte sich dies auf 91,3 Milliarden US\$ erhöht oder 30 Prozent aller Importausgaben (Economic Survey 2010-11, A82). Ähnlich sieht es bei Importen von Investitionsgütern aus, wobei hier allerdings häufig Investitionen aus dem Ausland die Devisenquellen sind. Allein diese beiden Produktgruppen machten 1992 fast die Hälfte der Importe (in US\$) aus.

Reformmaßnahmen in der Handels- und Industriepolitik

Mit der Abwertung der indischen Rupie wurde eine wichtige Maßnahme durchgeführt, um den indischen Außenhandel zu fördern. Zusätzlich wurden zur Belebung der Produktion und des Exportes weitere Maßnahmen beschlossen:

- Abschaffung der Industrielizenzen in fast allen Bereichen. Die Anzahl der Produkte, für die eine Lizenz notwendig ist, hat sich auf 15 reduziert (Economic Survey 1993-94).
- Reduzierung der ausschließlich für den Staatssektor reservierten Industriezweige von 17 auf jetzt nur noch sechs, die strategische oder Sicherheitsfragen berühren.
- Generelle Abschaffung von Standortgenehmigungen mit Ausnahme von 23 Großstädten mit über einer Million Einwohnern.
- Die Grenze für Anteile ausländischer Investoren wurde in vielen Industriezweigen (*priority industries*) von 40 auf 51 Prozent erhöht. Antrags- und Genehmigungsverfahren wurden vereinfacht, ebenso der Gewinnabfluss in die Mutterländer. Zusätzlich wurden für ausländische Investoren Steuererleichterungen eingeführt.
- Unternehmen, die in industriell strukturschwachen Regionen investieren, werden für fünf Jahre von der Unternehmenssteuer befreit (Economic Survey 1993-94: 93)
- Bei der Umwandlung von landwirtschaftlich genutztem Land in Industrieflächen muss zukünftig nicht mehr die Zustimmung der Regionalbehörden eingeholt werden.
- Die Einfuhr von Kapitalgütern wird zukünftig automatisch genehmigt, wenn diese durch ausländische Direktinvestitionen finanziert werden.
- Mit der Privatisierung von Staatsunternehmen wurde inzwischen begonnen, ebenso mit der Schließung von unrentablen Staatsbetrieben. Als soziales Auffangnetz wurde dabei mit Unterstützung der Weltbank ein *National Renewal Fund* eingerichtet.
- die Verbotslisten für Importe und Exporte wurden stark ausgedünnt, Import- und Exportbeschränkungen für viele Güter aufgehoben, das Lizenzverfahren im Außenhandelsbereich stark vereinfacht; für viele Produkte die Lizenzpflicht ganz abgeschafft.
- für eine ganze Reihe von Produkten (vor allem für Rohmaterialien und Investitionsgüter) wurden die Einfuhrzölle drastisch reduziert (Budget 1994-95: 17).

Inflation und Strukturanpassung

Die ersten Folgen der Abwertung wurden deutlich, als der Finanzminister am 24.07.1991 den Haushaltsentwurf für das Wirtschaftsjahr 1991/92 einreichte. Um die Importrechnung für Erdölprodukte überhaupt bezahlen zu können, wurde der Preisanstieg an die Konsumenten weitergegeben. Preise für Benzin, Flüssiggas zu Kochzwecken und Flugbenzin wurden um 20% angehoben. Alle anderen Petroleum-Produkte (mit Ausnahme von Dieselmotoren und Kerosin) wurden um 10% teurer. Lediglich Kerosin für private Haushalte wurde um 10% im Preis gesenkt. Im Januar 1994 wurden die Preise für Kraftstoffe, diesmal auch für Dieselmotoren, nochmals deutlich angehoben (The Hindu 02.02.1994).

Die Runde der Subventionskürzungen wurde mit der Streichung der Subventionen für Düngemittel eingeläutet, was einer Verteuerung von 40 Prozent gleichkam. Schon bald formierte sich heftiger Widerstand bei den Bauernverbänden. Die Regierung musste deshalb in diesem Punkt weit reichende Zugeständnisse machen. Die Preisanhebung wurde auf 30 Prozent reduziert und Klein- und Kleinstbauern ganz von der Preisanhebung ausgenommen (The Hindu 25.08.1991). Mit dem Wegfall der staatlichen Unterstützung waren viele indische Düngemittelproduzenten nicht mehr in der Lage, gegen ausländische Anbieter zu konkurrieren. Bis Mitte Juni 1993 mussten deshalb mehr als 30 Betriebe in Indien schließen, was die Regierung zum Anlass nahm, neue Subventionen für einheimische Erzeuger einzuführen (The Hindu 19.06.1993).

Ebenfalls gestrichen wurden Subventionen für Zucker im staatlich organisierten Verteilungssystem. Zwischen Sommer 1991 und Februar 1994 stieg dadurch der Preis für Zucker in den staatlichen Verkaufsläden (*Fair Price Shops*) von 5,25 Rs/kg auf 9,05 Rs/kg. Zwischen Dezember 1991 und Januar 1994 wurde der Ausgabepreis für Getreide in den staatlichen Lebensmitteläden in mehreren Schritten deutlich angehoben. „*When the Government took office, the price of wheat issued from the public distribution system (PDS) was Rs. 234 a quintal. Today it is Rs. 402. And while the Issue Price for the common variety of rice stood at Rs. 289, when the reforms began, today it is Rs. 537*” (Muralidharan 1994: 30)

Beim Haushaltsplan für die indische Eisenbahn wurden zwischen 1991/92 und 1994/95 jedes Jahr die Fahrt- und Frachtkosten deutlich gesteigert. Für Produkte wie Getreide und Hülsenfrüchte, Dieselmotoren, Zucker und Ölkuchen, für die bisher verbilligte Frachttarife gegolten hatten, galten ab 01. April 1993 die normalen Tarife. Eine Zugfahrt zweiter Klasse von Madras nach Neu Delhi, die im Juni 1991 noch 165 Rs. gekostet hatte, kostete nach dem 1. April 1994 246 Rs. Erstmals wurden mit dem Haushaltsplan 1994/95 auch 14 Bahnstrecken stillgelegt. Die indische Regierung hatte zuvor den Landesregierungen angeboten, diese Strecken weiterhin zu betreiben, aber nur unter der Bedingung, dass sich die Landesregierungen zur Hälfte an den Verlusten beteiligten (The Hindu, 26.02.1994).

Bei den bislang aufgezählten Preissteigerungen handelte es sich ausschließlich um die Anhebung von Preisen für Waren und Dienstleistungen, die von der Zentralregierung festgesetzt werden. Hinzu kamen Preissteigerungen, die in die Zuständigkeit der Landesregierungen fallen wie z.B. Elektrizität, Straßentransport etc. sowie Preiserhöhungen für Waren und Dienstleistungen, die zwar keiner staatlichen Kontrolle unterliegen, jedoch durch staatlichen Maßnahmen ausgelöst wurden. So bestätigte sich ein langjähriger Trend, dass die Getreidepreise auf dem freien Markt sich den Veränderungen der Preise in den staatlichen Lebensmitteläden anpassen.



Im Vergleich zu 1991 war 1992 die Inflation deutlich zurückgegangen, dennoch verteuerten sich nach wie vor viele Produkte. Einer durchschnittlichen Steigerung der Konsumentenpreise von 13,6 Prozent im Wirtschaftsjahr 1991/92 stand ein Jahr später eine Steigerung von 8,4 Prozent entgegen. Der Trend, dass sich vor allem Nahrungsmittel überdurchschnittlich verteuerten, hielt auch weiterhin an (Economic Survey 1992/93: 77). Im März 1994 überschritt die Inflationsrate wieder die 10 Prozentmarke (The Hindu 11.04.1994), nachdem es der Regierung nicht gelungen war, die staatliche Neuverschuldung zu begrenzen; die nur zwei Monate zuvor beschlossenen Preissteigerungen bei Reis, Weizen, Zucker und Kraftstoffen taten ihr übriges. Die angekündigte, jedoch in Haushaltsjahr 1993-94 nicht eingehaltene Ausgabendisziplin des Staates sollte verhindern, dass sich die in Umlauf befindliche Geldmenge nicht weiter vergrößert. Damit sollte die Inflation bekämpft werden. Da die Einsparungen jedoch zum größten Teil über den Abbau von Subventionen und den Rückzug des Staates aus wirtschaftlichen Aktivitäten erreicht werden, war der Nutzen einer neu gewonnen Geldwertstabilität sehr ungleich verteilt. Von der Haushaltsdisziplin waren besonders Arme betroffen. Nahrungsmittel verteuerten sich mehr als andere Produkte, auch wenn Subventionen weiterhin stark zunahmen. Konsumenten aus unteren Einkommensschichten waren auch deshalb stärker von Preissteigerungen betroffen, da sie nicht - wie die Angehörigen der Mittelschichten - die Preissteigerungen durch einen erhöhten Steuerfreibetrag und eine Teuerungszulage (s.u.) auffangen konnten (Ghosh 1994: 891).

In anderen Bereichen lassen sich Verteuerungen nicht über die Inflationsrate ausdrücken, so etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich. So wurde z.B. im Februar 1992 von der vom Kongress geführten Landesregierung Keralas die Schließung von 1.064 „unwirtschaftlichen“ Schulen verkündet „Unwirtschaftlich“ meint dabei Schulen, die weniger als 50 Schüler in den vier untersten Klassen aufweisen. Gleichzeitig schießen in Kerala private Schulen wie Pilze aus dem Boden (Bhaskar 1992). Kerala, das im Bildungsbereich einzigartig in Indien ist, fängt damit an, Armutgruppen aus diesem Bereich auszugrenzen, denn viele der geschlossenen Schulen lagen in Gebieten mit einem hohen Stammesbevölkerungsanteil, auf isolierten *Backwater*-Inseln und in anderen benachteiligten Regionen.

Schließlich zeigte sich, dass die Steuererleichterungen für Privathaushalte und Industrie ebenfalls inflationäre Tendenzen förderten, weil sie nicht zu einer zusätzlichen Nachfrage und neuen Investitionen führten, sondern große Summen in Kapitalspekulationen angelegt wurden (Sau 1994: 941). Bereits nach dem Wahlsieg der Kongress-Partei hatten die Börsen in Indien kräftige Kursanstiege verzeichnet. Viele Anleger wurden dadurch zusätzlich ermuntert, Aktien zu erwerben, was die Kurse weiter in die Höhe schnellen ließ. Das überaus freundliche Börsengeschehen wurde allerdings nicht durch ein tatsächliches Wachstum in der realen Ökonomie gestützt. Durch die Spekulationsgewinne an der Börse wurde die Geldmenge weiter aufgebläht, ohne dass im gleichen Umfang die Produktion der Wirtschaft ausgeweitet wurde.

Steuerpolitische Maßnahmen

Mit dem Haushaltsplan 1992/93 begann die indische Regierung mit der Reformierung des Steuersystems. Der Einkommenssteuerfreibetrag wurde dabei von 22.000 Rs auf nun 28.000 Rs heraufgesetzt. Der Spitzensteuersatz (für Einkommen über 100.000 Rs) von 50 auf 40 Prozent gesenkt (Economic Survey 1992-93: 32). Die Regierung geht davon aus, dass sich so das Steuereinkommen erhöhen lässt (Finanzminister Singh 1992: 18f). Mit dem Haushaltsplan 1994/95 wurde dann der Einkommenssteuerfreibetrag auf 35.000 Rs pro Jahr angehoben. Damit werden alle Bruttoeinkommen bis zu 50.000 Rs jährlich von der Einkommens-

steuer ausgenommen. Gleichzeitig wurde die Bemessungsgrenze für den Spitzensteuersatz (40%) auf 120.000 Rs angehoben (Budget 1994-95: 26f).

Eigentümern von Aktien, Wertpapieren, Staatsanleihen und Bankeinlagen wird eine „Steuer Ehrlichkeit“ erst gar nicht mehr abverlangt: für diese „produktiven“ Wertanlagen muss zukünftig keine Vermögenssteuer mehr bezahlt werden, und Zinsen aus solchen Anlagen sind von der Einkommenssteuer befreit. Bei der Vermögenssteuer für „unproduktive“ Vermögenswerte (z.B. Gold, Schmuck, Flugzeuge, Immobilien und Grundstücke) wird der Freibetrag von 0,5 auf 1,5 Millionen Rs angehoben. Für den übersteigenden Betrag muss eine Vermögenssteuer von einem Prozent abgeführt werden (Economic Survey 1992-93). Damit diese Steuerbefreiungen vom entsprechenden Personenkreis auch gebührend gefeiert werden konnten, wurde die Luxus-Steuer für klimatisierte Restaurants abgeschafft, denn „[...] *airconditioning in restaurants [...] is no longer a luxury item of the rich*“ (Finanzminister Singh 1992: 22). Mit der Errichtung einer *National Housing Bank* wurde Steuerhinterziehung praktisch legalisiert. Illegal erworbenes Geld konnte bei dieser Bank angelegt werden, ohne dass nach seiner Herkunft gefragt wurde.

Mit dem Haushaltsplan von 1992/93 wurden Goldeinfuhren von Indern und Personen indischer Abstammung bis zu einem Gewicht von 5 kg legalisiert. Der Einfuhrzoll betrug 450 Rs/10g (später auf 220 Rs/10g gesenkt). Am 1. März 1992, als die Bestimmung in Kraft trat, konnte beim Import vom 5 kg Gold wegen des gegenüber dem Weltmarkt höheren Goldpreises in Indien nach Abzug der Einfuhrsteuer ein Gewinn von Rs 525.000 erzielt werden (The Observer 01.03.1992). Für jene, die diese Legalisierung hatten kommen sehen und schon zuvor mit dem (noch illegalen) „Goldimport“ begonnen hatten, richtet der Finanzminister ein Anlageprogramm für Gold ein. „*The bond would be for a period of five to seven years and would be liquidated by return of gold, or equivalent value, at the option of the holder. It would enjoy a small interest, which will not attract income-tax. As an added incentive, holders of such bonds will not be asked any questions about the source of the gold holding*“ (Singh 1992: 6).

Strukturanpassung und Beschäftigung

Die kapitalintensive Wirtschaftspolitik ab den 1980er Jahre hatte zwar zum bislang höchsten Wirtschaftswachstum im unabhängigen Indien geführt, gleichzeitig aber kaum neue Arbeitsplätze schaffen können. 1972-1977 stieg die Beschäftigung pro ein Prozent Wirtschaftswachstum um 0,61 Prozent, 1977-83 um 0,55 Prozent und 1983-1988 um 0,38 Prozent (Ghosh 1993: 37). „*A decade in which the growth rate was the highest, the increase in employment was the lowest*“ (Kurien 1994: 97). Auch im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts sollte sich daran wenig ändern.

Während in den 80er Jahren viele unrentable Privatbetriebe verstaatlicht wurden, war der indische Staat nach 1991 dazu nicht mehr bereit, sondern begann, unwirtschaftliche Betriebe zu schließen. Mit den Änderungen des *Industrial Dispute Acts*, die im Haushaltsplan 1994-95 angekündigt wurden, wurden Entlassungen und Betriebsschließungen einfacher.

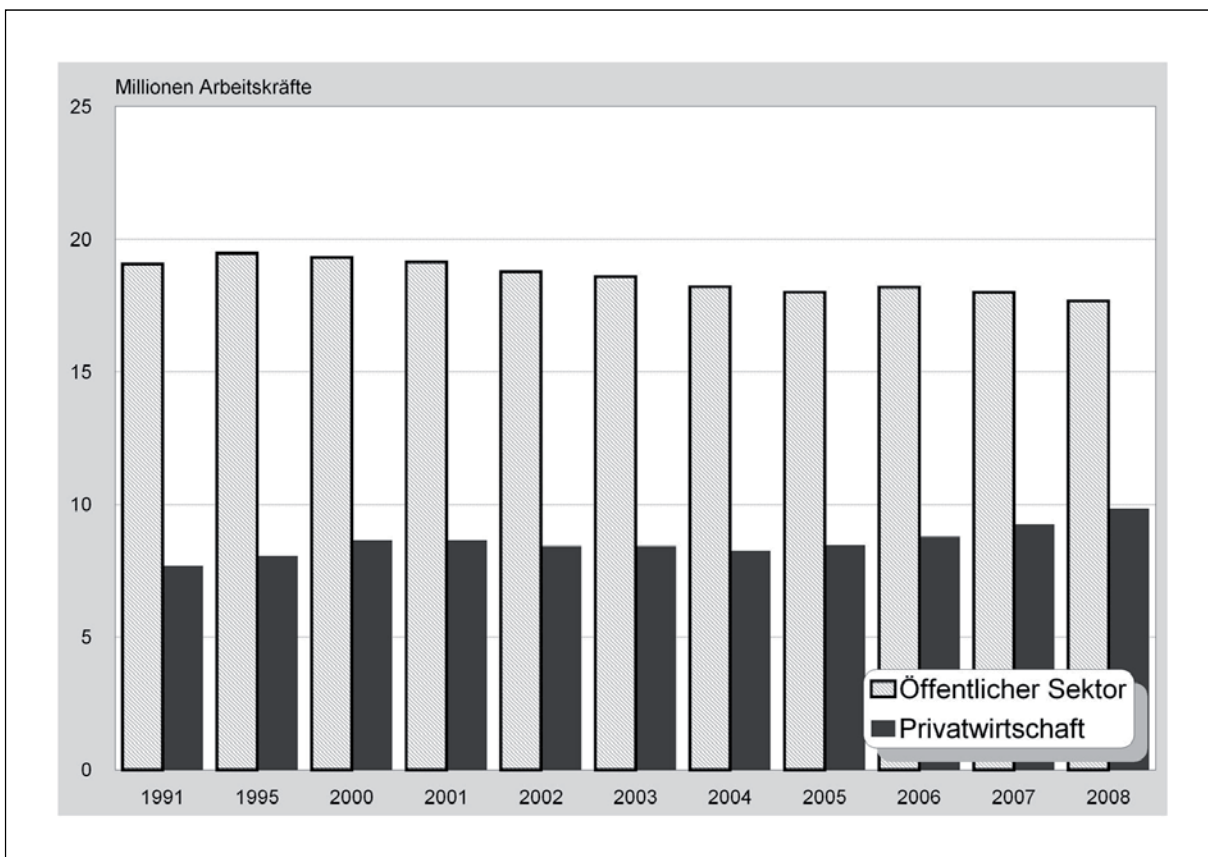
Während des Achten Fünf-Jahres-Plans (1992-1997) stieg die erwerbsfähige Bevölkerung um etwa 35 Millionen Personen, in den darauf folgenden fünf Jahren um weitere 36 Millionen. Im April 1992 fehlten bereits 23 Millionen Stellen. Bis zum Jahr 2002 mussten in Indien also 94 Millionen neue Arbeitsplätze eingerichtet werden, wollte man bis dahin Vollbeschäftigung erreichen. Beschäftigung hätte jährlich um 3 Prozent steigen müssen



(Ghosh 1993: 37). Die Wirklichkeit sah aber ganz anders aus, und daran dürfte sich auch wenig in Zukunft ändern.

Wenn sich der Staat aus vielen Wirtschaftsbereichen zurückzieht, dann liegt es an den privaten Unternehmen, benötigte Beschäftigung zu schaffen. Hier sah der Trend in den 1980er Jahren sehr entmutigend aus. Zwischen Dezember 1981 und 1988 ging die Beschäftigung bei der privaten Industrie von 4,6 auf 4,3 Millionen zurück, während sie in den staatlichen Industriebetrieben von 1,59 auf 1,86 Millionen zunahm. Durch die *Exit*-Politik zu Beginn der Reformen von 1991 waren mehr als 2 Millionen Arbeitsplätze in der privaten und staatlichen Industrie gefährdet (Ghosh 1993: 37). Inzwischen hat sich der Trend zwar umgekehrt, der private Sektor konnte in den vergangenen 10 Jahren Beschäftigungszuwachs vermelden, während die Anzahl der Arbeitsplätze im staatlichen Bereich zurückging, aber insgesamt stieg die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im organisierten Sektor viel zu langsam, um eine Senkung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu erreichen. In den privaten Industriebetrieben arbeiteten 2008 etwa 4,9 Millionen Menschen. Größte Zuwächse gab es zwischen 1995 und 2008 im Bereich Transport und Kommunikation, wo sich die Beschäftigung etwa verdoppelte und im Bereich Banken, Versicherungen und Immobilien, wo 2008 sogar mehr als dreimal so viele Menschen eine Arbeit fanden als noch 1995. So ermutigend diese Anstiege sind, die absoluten Zahlen sind eher ernüchternd: bei privaten Transport- und Telekommunikationsunternehmen arbeiteten 2008 gerade einmal 100,000 Menschen. In privaten Banken, Versicherungen und im Immobilienbereich waren es etwas mehr als eine Million Stellen.

Abb. 12: Entwicklung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft



Datenquelle: *Economic Survey*, verschiedene Jahre

Die Beschäftigtenzahl im organisierten Sektor stagniert schon seit den frühen 1980er Jahren; in den meisten Jahren in diesem Zeitraum hat sich die Produktion jährlich zwischen 7 und 8

Prozent erhöht, die Produktivität konnte also deutlich gesteigert werden. Zwischen 1995 und 2008 ging die Beschäftigtenzahl im Staatssektor von 19,5 Millionen auf 17,3 Millionen zurück, während sich im selben Zeitraum die Beschäftigung im privaten Teil des organisierten Sektors von 8,1 auf 9,9 Millionen erhöhte. Beschäftigung in der gesamten organisierten Wirtschaft hat sich in diesem Zeitraum so gut wie gar nicht ausgeweitet. Die Zahlen bewegen sich um 27 Millionen. Nicht viel wenn jährlich um die 40 Millionen Menschen zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängen, wenn die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mehr als 650 Millionen Menschen beträgt und die Anzahl der Beschäftigten mehr als 400 Millionen.

„Staatsklassen“, ihr Klientel und Strukturanpassung

Mit Reformen von 1991 wurde nicht nur versucht, die Wirtschaft Indiens zu modernisieren und enger an die Weltwirtschaft anzubinden, sondern die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft wurde vollkommen neu definiert. Während die Wirtschaftsreformen der 80er Jahre viele Bereiche der Wirtschaft privaten Investoren öffnete, ohne jedoch die staatlichen Betriebe in private umwandeln zu wollen, wird der Aspekt der Privatisierung staatlicher Wirtschaftsunternehmen nach 1991 zu einem Schwerpunkt der Anpassungspolitik.

Reformen, die auf eine Rückdrängung des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen zielen, werden immer wieder damit begründet, dass die bestehende Ordnung (a) die Entwicklungsmöglichkeiten der indischen Industrie verhindere und (b) zu einer Fehlallokation von Ressourcen führe, indem politische und administrative Macht zur persönlichen Bereicherung bei Teilen der Staatsklasse führten (*rent-seeking*) (Ghosh 1994: 13).

Als „Renteneinkommen“ wird ein Einkommen verstanden, das durch den Einsatz administrativer und politischer Macht erzielt wird. Dies ist z.B. der Fall, wenn sich ein Beamter mit der Erteilung von Investitionslizenzen für die Industrie dadurch bereichert, indem er eine schnelle und im Sinne des Antragstellers günstige Entscheidung herbeiführt. Mit der Privatisierung staatlicher Unternehmen - verbunden mit dem Rückzug des Staates aus Bereichen der Wirtschaftskontrolle - sollte die Möglichkeit des Rentenerwerbs reduziert werden zum Nutzen der Konsumenten, die nun billigere Produkte und Dienstleistungen in besserer Qualität erhalten sollten.

So einleuchtend diese Kritik an staatlicher Intervention im Wirtschaftsbereich auf den ersten Blick auch ist, muss sie dennoch in mehrfacher Hinsicht relativiert werden. Verfolgt man die Entwicklung der Politischen Ökonomie in Indien, erscheint zunächst das Argument, durch den starken Einfluss des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen würde das Wachstum der privaten Industrie behindert, nicht logisch. Das bürokratische System konnte durch politische und administrative Macht „Renten“ im privaten Sektor abschöpfen. Dies geschah vor allem dort, wo Bürokraten Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich Import- und Investitionslizenzen wahrnahmen. Ob dies jedoch die industrielle Entwicklung verzögert oder gar verhindert hat, ist fraglich, denn die private Industrie wurde quasi als Gegenleistung vor ausländischer Konkurrenz geschützt und konnte dadurch überdurchschnittliche Profitraten erzielen. Das System der Lizenzen zur Errichtung neuer Industriekapazitäten hat auch nicht zu einer Drosselung des Angebots geführt. Abgesehen davon, dass die indische Industrie, vor allem die private Großindustrie, fast durchgängig respektable, wenngleich nicht sensationelle Wachstumsraten hatte, kann nicht davon die Rede sein, dass industrielles Wachstum dadurch behindert worden wäre, dass notwendige Kapazitäten aufgrund fehlender Lizenzen nicht errichtet werden konnten.



Der indischen Großindustrie hat das Lizenzierungsverfahren eher genutzt als geschadet (Pinto 1994: 315f). Sie konnte es sich leisten, ganze Abteilungen zu beschäftigen, die ausschließlich darauf spezialisiert waren, sich im Dickicht der staatlichen Bürokratie zurechtzufinden. Sie erhielt dadurch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren Unternehmen, die in der Flut von Vorschriften, Formularen etc. untergingen. Da die Großindustrie gleichzeitig finanzkräftig genug war, um „die Dinge zum Laufen“ zu bekommen, wurde sie durch hohe Importbarrieren nicht nur vor ausländischer, sondern durch das Lizenzierungsverfahren auch vor inländischer Konkurrenz geschützt.

Trotz des Schutzes der indischen Großindustrie durch den Staat wurde von dieser die staatliche Ordnungsmacht im Wirtschaftsgeschehen seit Mitte der 60er Jahre immer heftiger kritisiert. Das führte zu Beginn der 80er Jahre dazu, dass der Staat seine Wirtschaftspolitik radikal umzustrukturieren begann. Dieser Wandel war kaum ein Interessenskonflikt zwischen Staat und privater Wirtschaft. Durch die beiden Erdölkrisen hatten sich die Importausgaben erheblich erhöht, und es hatte sich ein chronisches Zahlungsbilanzdefizit eingestellt. Das Interesse des Staates, dieses Defizit durch vermehrte Exporte abzubauen, fand bei der privaten Wirtschaft große Unterstützung, weil eine begrenzte einheimische Nachfrage die Wachstumschancen sehr schmälerte. Hinzu kam, dass die private Industrie durch staatliche Investitionen in der Schwerindustrie zwar preisgünstig mit deren Produkten versorgt wurde, sich allerdings technologisch kaum modernisieren konnte, da hohe Importzölle bzw. Importbeschränkungen die technologische Erneuerung der indischen Industrie blockierte. Mit der zunehmenden Konzentration auf ausländische Märkte muss die technologische Rückständigkeit überwunden werden, weil sie die Exportchancen indischer Unternehmen schmälerte. Die dazu notwendige Liberalisierung des Außenhandels hat in den 80er Jahren dann allerdings das Zahlungsbilanzproblem des indischen Staates nicht etwa gelöst, sondern erheblich verstärkt.

Was in Indien wirtschaftliches Wachstum behindert, ist eine durch geringe Kaufkraft eingeschränkte Massennachfrage. Die Ursachen, die dabei eine Rolle spielen, können durchaus auch mit dem Phänomen des *Rent-seeking* erklärt werden, nämlich in der Form, dass staatliche Maßnahmen die Bildung einer solchen Massenkraft verhindert haben.

Durch die Konzentration auf (groß)industrielle Entwicklung - bei relativer Vernachlässigung des landwirtschaftlichen Sektors und des Kleinunternehmertums - konnte sich die Großindustrie ungehindert entfalten und ihre Produkte weit über Marktpreis absetzen, also Renten erzielen. Die Landwirtschaft und Kleinunternehmen blieben in ihrem Entwicklungspotential zurück und subventionierten darüber hinaus die Großindustrie durch billige Nahrungsmittel bzw. billige Zulieferprodukte. Innerhalb der Landwirtschaft wurden ebenfalls „Renten“ erzielt. Mittlere und große Landwirte konnten durch Düngemittel- und Energiesubventionen und günstige Kredite ihre Produktionskosten ungleich günstiger gestalten als kleine und marginale Betriebe. Am ungünstigsten war jedoch die Lage der Landarbeiter: infolge fehlgeschlagener Landreformen hatten sie weiterhin nicht mehr anzubieten als ihre Arbeitskraft.

Eine Politik, die auf die Privatisierung staatlicher Betriebe und den Abbau des staatlichen Kontrollapparates setzt, kann im günstigsten Fall dazu beitragen, dass Möglichkeiten des „Rentenerwerbs“ durch die Bürokratie abgebaut werden (vgl. Pederson 1994: 281). Sie wird jedoch, solange sie versäumt die Bildung von Massenkraft zu fördern, wirtschaftliches Wachstum nicht erzeugen können. Etliche Anzeichen sprechen jedoch dafür, dass durch die Privatisierung bestehender Staatsbetriebe lediglich neue Formen des *Rent-seeking* gefördert wurden.

Die Privatisierung indischer Staatsbetriebe

Zu Beginn der 1990er Jahre unterstanden 237 Unternehmen der Kontrolle der Zentralregierung, 134 Gewinne davon erzielten Gewinne und 102 Verluste. Die größten „kranken“ Betriebe waren: *Food Corporation of India, Indian Airlines Corporation, Delhi Transport Corporation, Coal India Ltd, Vayudoot, Bharat Gold Mines, National Film Development Corporation* und *North Eastern Regional Agricultural Marketing Corporation*; diese Firmen hatten alle eine Monopolstellung inne. Bei den mit privaten Firmen konkurrierenden Staatsunternehmen schrieben besonders Textilbetriebe, vor allem die *National Textil Corporation*, Verluste. Unter den kranken Betrieben befinden sich auch etliche (mindestens 14), die einst in privatem Besitz waren, dann aber verstaatlicht wurden, als sie nicht mehr gewinnbringend arbeiteten (Bidwai 1994). Die gewinnbringenden Betriebe erwirtschafteten insgesamt 61,5 Mrd. Rs, während die Verluste 36,7 Mrd. Rs betrug (Economic Survey 1992-92: 146). Insgesamt trug der staatliche Sektor knapp 10 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei und lag damit nicht höher als in Industrienationen, wo der entsprechende Wert durchschnittlich 9,6 Prozent betrug (Chandrasekhar 1994: 109).

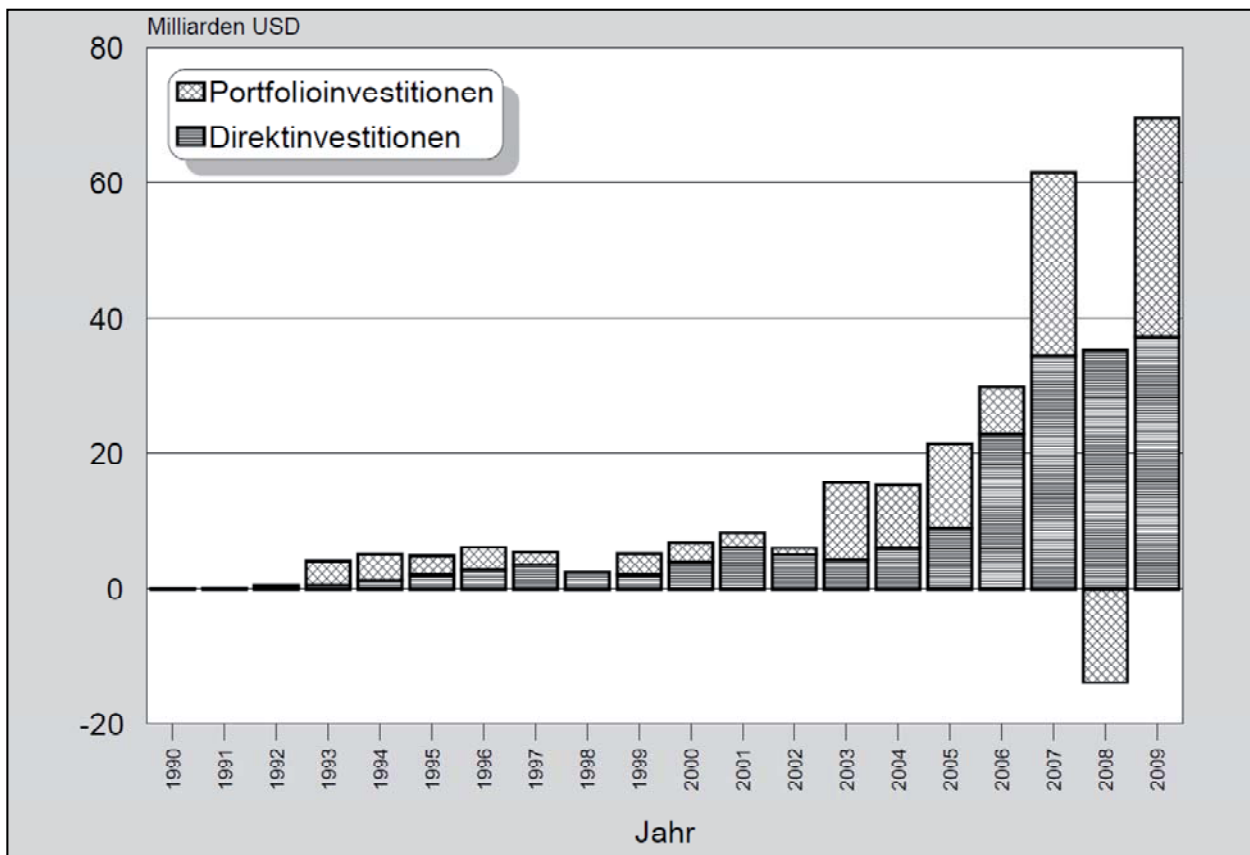
Mit der Privatisierung der ersten Staatsbetriebe wurde 1991 begonnen. In mehreren Schritten wurden bis zu 20 Prozent der Unternehmensbeteiligungen wirtschaftlich gesunder Betriebe abgestoßen. Die hiermit erzielten Einnahmen sollten (a) für Abfindungen von Beschäftigten in zu schließenden Betrieben, (b) zur Sanierung von „angeschlagenen“ Betrieben und (c) für Umschulungsmaßnahmen für Beschäftigte aus zu schließenden bzw. umzustrukturierenden Betrieben verwendet werden. Im ersten Schritt wurden 31 Unternehmen privatisiert. Sie wurden in drei Gruppen aufgeteilt: Unternehmen mit sehr guter, solche mit guter und mit durchschnittlicher Wirtschaftlichkeit. Die Aktien wurden nicht einzeln angeboten, sondern in Paketen, in denen jeweils drei Unternehmen der verschiedenen Kategorien vertreten waren. Dadurch sollte verhindert werden, dass die Aufkäufer lediglich Anteile der wirtschaftlichsten Unternehmen erworben. Die zweite Privatisierungsrunde fand unter gleichen Bedingungen im Februar 1992 statt.

Jedes Aktienpaket hatte einen Wert von 50 Millionen Rupien, der beim Verkauf nicht unterschritten werden sollte. Abgesehen davon, dass bereits dieser *reserve price* zu niedrig angesetzt war - nur der Einheitswert (auch Steuerwert, Grundbuchwert) der Immobilien der jeweiligen Unternehmen, jedoch nicht ihr aktueller Marktwert wurde berücksichtigt. Für unprofitable Unternehmen bemerkt Swamy (1994): „*Many large sick textile and engineering units are situated in prime locations in metropolitan cities where land prices have increased by many times their original book value. For example, the price of land where sick textile mills in Delhi and Bombay are located is not less than Rs 20,000 per square metre. Thus, the real estate value of these units makes them extremely wealthy even though their current production activities are unprofitable*“ (Swamy 1994: 264). Die Aktien wurden erheblich unter dem *reserve price* verkauft. Es gab wenige Gebote, die meist deutlich unter dem Mindestpreis lagen. Bei der ersten Ausschreibung reichte für über 72 Prozent der Aktienpakete lediglich jeweils ein einziger Interessent ein Gebot ein. Das ist auch dadurch zu erklären, dass das Mindestgebot auf 25 Millionen Rs festgesetzt wurde, und nur finanzkräftige Unternehmen zum Zuge kamen, die sich über ihre Monopolstellung im Klaren waren. „*Of the 825 bundles offered for sale on December 10, 1991, bids were received for 533. In as many as 387 bundles, there was no more than a solitary bid - making the procedure largely non-competitive in nature.[...] To illustrate: the shares of Bharat Petroleum were sold at 48 per cent, of National Fertilizers at 85 per cent, and of the Steel Authority of India at 71 per cent below the respective reserve prices*“ (Muralidharan 1994: 117).



Die Verluste, die die Regierung in der ersten Privatisierungsrunde hinnehmen musste, werden sehr unterschiedlich beziffert. Die Regierung selbst ist mit etwa 11 Mrd. Rs hinter ihren Mindestwartungen zurückgeblieben. Andere Schätzungen gehen jedoch von einem weitaus höheren Schaden aus. Eine realistische Einschätzung kann die Differenz zwischen Auktionspreis und späterem Marktwert der Aktien geben. So erzielte *Bharat Petroleum Corporation Ltd (BPCL)* einen Auktionswert von durchschnittlich 244 Rs. Der späterer Marktwert der Aktie belief sich auf bis zu 1250 Rs. Bei der *Hindustan Petroleum Corporation (HPC)* betrugen die entsprechenden Werte 243 Rs bzw. 1050 Rs (Soundararajan 1992: 115). Ein von der Regierung eingesetzter Untersuchungsausschuss (*Janakiraman Committee*) kommt zu dem Schluss, dass bei der Privatisierung staatlicher Betriebe viele Unregelmäßigkeiten aufgetreten waren. Am schwerwiegendsten waren ungesetzmäßige Absprachen zwischen staatlichen Finanzinstituten und Börsenmaklern. Diese hatten zur Folge, dass Aktien nach dem Erwerb durch Finanzinstitute illegal über private Kanäle verkauft wurden, anstatt über die Börse (Muralidharan 1994). Ein für die Citibank arbeitender Börsenmakler soll dabei Profite in Höhe von 30-50 Mrd. Rs gemacht haben. Ermöglicht wurden die Unregelmäßigkeiten dadurch, dass ein Sekretär von Premierminister Rao, ohne Raos Wissen, dem zuständigen Ausschuss für die Privatisierung mitgeteilt hatte, ein Großteil der Aktien solle unter Wert an den *Unit Trust of India* verkauft werden. Der Börsenmakler habe dann die Aktien von der UTI aufgekauft und an andere Kreditinstitute (*Citibank, Bank of America*) weiterverkauft (Subramanian 1994). „*Detection of these irregularities had led to a furore in Parliament, and almost forced the Government to cancel its third round of disinvestment last year*“ (Muralidharan 1994: 117).

Abb. 13: Ausländische Investitionen in Indien 1990 - 2009



Datenquelle: *Economic Survey*, verschiedene Jahre

Die Bilanz der Privatisierung zeigt, dass es nicht Ziel war, durch den Verkauf unwirtschaftlicher Unternehmen staatliche Belastung zu senken, sondern es wurden - ganz im Gegenteil

– die besten Stücke verkauft, Betriebe, die wirtschaftlich waren, während „kranke“ Unternehmen in staatlicher Hand verblieben. Bei den privatisierten Betrieben handelt es sich z. T. um Unternehmen, die auch nach internationalem Standard äußerst effizient und profitabel waren. So wurde *Bharat Electronics Ltd* - ein Rüstungsunternehmen, das über modernste Technologien verfügt - ebenso privatisiert wie die Ölgesellschaft *Hindustan Petroleum* und der Kraftanlagenhersteller *Bharat Heavy Electricals Ltd (BHEL)* (Bidwai 1994).

Durch Teilverkauf der „Vorzeigeunternehmen“ wurden Löcher in der Haushaltskasse gestopft bzw. bestehende Schulden zurückbezahlt. Die ursprüngliche Zielsetzung, aus dem Verkaufserlös kranke Staatsbetriebe zu sanieren sowie Abfindungszahlungen und Umschulungsprogramme für entlassene Arbeiter zu finanzieren, wurde aufgegeben.

Die Teilprivatisierung öffentlichen Eigentums hat mit dazu beigetragen, dass sich die Devisenreserven Indiens auf einem hohen Niveau stabilisierten, weil ausländische Investoren verstärkt Aktienanteile erwarben, anstatt Direktinvestitionen vorzunehmen. Von 4,3 Mrd. US-Dollar, die zwischen 1991 und 1994 von privaten ausländischen Investoren angelegt wurden, handelte es sich bei 1,3 Mrd. US-Dollar um Direktinvestitionen und bei 3 Mrd. US-Dollar um Portfolioinvestitionen (Economic Survey 1993-94: 76).

Anstatt neue Produktionsstätten in Indien zu errichten, ziehen es ausländische Investoren vor, an bestehenden Staatsunternehmen Anteile zu erwerben. Ganz so wenig lukrativ, wie oftmals behauptet, können diese Betriebe kaum sein. *„More than \$2.5 billion of 'hot money' has flowed into the country in the past eight months in pursuit of high interest rates and quick profits. The Government assiduously facilitated, indeed connived at, its entry through its capital gains and interest rate policies. After the Budget, even more speculative capital is expected to pour in - \$3 billion and upwards in the next year. These investors eye Indian PSUs, especially the profitable units, as world-class prize catches - fabulous bargains unthinkable until only a few years ago”* (Bidwai 1994: 112).

Bislang wurden produzierende Staatsunternehmen privatisiert. In einer weiteren Runde waren auch Dienstleistungsunternehmen eingeschlossen, so z.B. Banken und Versicherungen, die Eisenbahn sowie Post und Telekommunikation. In den meisten dieser Bereiche gab es bereits - parallel zu den staatlichen Einrichtungen - private Dienstleistungsanbieter. So existierten Anfang der 1990er Jahre neben den drei staatlichen Fluggesellschaften 15 private Unternehmen, die in erbittertem Konkurrenzkampf zueinander standen, was die Flugsicherheit deutlich reduzierte.

Im Versicherungsbereich empfahl ein Komitee unter Führung des früheren Gouverneurs der *Reserve Bank of India*, R.N. Malhorta, die Mehrheit der Unternehmensbeteiligungen der staatlichen Versicherungsgesellschaften (*Life Insurance Corporation (LIC)* und *General Insurance Corporation (GIC)*) an private Investoren zu verkaufen. Ausländische Versicherungsgesellschaften sollten bevorzugt berücksichtigt werden. Zuvor sollte das Aktienkapital beider Unternehmen deutlich aufgestockt werden (Economic Survey 1993-94; Padmanabhan 1994).

Die Versicherungsgesellschaften zählten zu den profitablen staatlichen Musterbetrieben. Ein Festhalten an ihrem staatlichen Charakter hätte Indien in absehbarer Zeit in Konflikt mit den Dienstleistungsbestimmungen der Wandhandelsorganisation gebracht. Schon während der Verhandlungen der Uruguay-Rundes des GATT hatten die USA Indien wirtschaftliche Sanktionen für den Fall angedroht, dass das Land nicht bereit ist, seinen Versicherungsbereich für ausländische Investoren zu öffnen (Padmanabhan 1994: 113). Eine Privatisierung des Versicherungswesens hatte weit reichende Folgen. So war die *LIC* in vielen Bereichen wirtschaftlich engagiert, etwa im Wohnungsbau, der Strom- und Wasserversorgung, im



landwirtschaftlichen Kreditwesen und im öffentlichen Verkehrswesen (Padmanabhan 1994: 111). Dies alles waren Bereiche, die häufig als „unwirtschaftlich“ galten und die von privaten Investoren entweder fallengelassen oder gewinnbringend umstrukturiert wurden.

Bislang wurde vor allem die Privatisierung bestehender Staatsunternehmen angesprochen. Eine andere Art der Privatisierung vollzieht sich in der Form, dass dem staatlichen Sektor vorbehaltene Branchen für private Investoren geöffnet wurden. Eine der ersten Privatisierungsmaßnahmen dieser Art betraf den Energiesektor. Hier wurden ausländischen Investoren Aktienanteile an neuen Kraftwerken angeboten und dabei eine Rendite von 16 Prozent garantiert. Nach Schätzungen indischer Experten konnte dies nur erreicht werden, wenn die Stromtarife sehr stark anstiegen (Sridhar 1994: 119). Eine solche Gewinngarantie stellte nicht nur eine kaum überschaubare Abweichung vom viel gelobten Marktprinzip dar. Die Projekte erschienen auch aus einem anderen Grund äußerst fragwürdig: die hohen Kosten fielen deshalb an, weil die mit dem Kraftwerkbau beauftragten ausländischen Firmen Projektkosten mehr als doppelt so hoch veranschlagten wie indische (Staats)-Firmen (Ghosh 1994: 14). Während die staatlichen Kraftwerkbauer vergeblich auf Aufträge warteten, konnten ausländische Unternehmen zu überhöhten Preisen auf dem indischen Markt Fuß fassen und ließen sich ihre Gewinne obendrein - auf Kosten der Konsumenten und des Staates - staatlich garantieren (Bidwai 1994: 112). „*Would the opponents of 'rent-seeking' in the Indian economy analyse the rent seeking proclivities of foreign investors in India? Or the absurdity of a free market philosophy which suddenly turns into a philosophy of assured returns for a few favoured groups?*“ (Ghosh 1994: 15).

Die staatlichen Betriebe stellen ungeheuerere Sachwerte dar. Alle Staatsunternehmen, die unrentablen eingeschlossen, erwirtschafteten unterm Strich Nettoprofit, d.h. sie trugen zu den Staatseinnahmen bei. Mit der Privatisierung der rentablen Betriebe schaffte sich die Regierung nur eine kurze Verschnaufpause, weil sie die Einnahmen zur Finanzierung ihrer Schulden verwenden konnte. Mittel- und langfristig werden ihr aber die Gewinne dieser Unternehmen fehlen, während die Schulden der in staatlicher Hand verbleibenden Betriebe weiterhin die Staatskasse belasten werden, solange sie nicht geschlossen werden. Viele dieser „kranken“ Unternehmen, gerade jene im Dienstleistungsbereich, lassen sich angesichts der notwendigen und hohen Infrastrukturinvestitionen und der geringen Kaufkraft der indischen Bevölkerungsmehrheit nicht wirtschaftlich führen, ohne dass dabei die ärmere Bevölkerung noch mehr vom Entwicklungsprozess ausgegrenzt wird als dies ohnehin geschieht. Bei der Privatisierung des Bankensektors wurde diese Problematik sehr deutlich: Die Kreditinstitute nehmen Entwicklungsaufgaben wahr, indem sie Kapital für Investitionen zur Verfügung stellen. Wer anmerkt, dass die Banken dieser Aufgabe bislang nur unzureichend nachgekommen sind, vor allem was die Kreditversorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen betrifft, hat sicherlich nicht Unrecht. Wer aber annimmt, unter privatwirtschaftlich geführten Banken würde sich dies verbessern, ist schlichtweg ein Thor.

Die angesprochene Problematik entwickelt sich immer mehr zu einem Teufelskreis, weil die Regierung davor zurückschreckt, die Einkommen der (Groß)Industrie, der privilegierten städtischen Mittelschichten und der ländlichen Eliten anzugreifen. So bleibt ihr nicht viel anderes übrig, als ihre „Vorzeigebetriebe“ zu Schleuderpreisen zu verkaufen, um wenigstens einen Teil der Finanzierungslücke im Haushalt zu stopfen. Ihre Klientel wird weiterhin gehätschelt und kann sich selbst dann vor staatlicher Verfolgung relativ sicher wähnen, selbst wenn die Grenzen der Legalität überschritten werden.

Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass „Schwarzgeld“ in Indien einen nicht unbeachtlichen Anteil am Volkseinkommen ausmacht. Gupta/Gupta (1982) errechneten, dass zwischen 1967 und 1978 der Anteil von „Schwarzgeld“ von 9,5 auf fast 49 Prozent des indischen Bruttosozialproduktes angestiegen war. Sie führen diesen starken Anstieg auf die hohen Steuersätze zurück, die dazu geführt haben, dass es immer mehr Erwerbstätige in Indien lukrativ fanden, ihre tatsächlichen Einkünfte den Finanzbehörden zu verschweigen (Gupta/ Gupta 1982). „*Over the years, a number of schemes have been floated to mop up undeclared income. It was estimated that the amount of black money in 1983-84 was anything between Rs 31,000 - Rs 37,000 crore, or between 18 and 21 per cent of the GNP. If the 21 per cent figure still holds good, today's estimates would be around Rs 80,000 - Rs 1,00,000 crore (800 - 1000 Mrd. Rs, d. Verf.)*“ (India Today 15.8.1991). Selbst wenn man diese niedrigere Schätzung zugrunde legt, ist der Wert des sich im Umlauf befindlichen Schwarzgeldes siebenmal höher als das bislang höchste Haushaltsdefizit der Zentralregierung (1990 mit 115 Mrd. Rs; Economic Survey 1993-94: 25).

Es gibt also ein großes Einnahmepotential, das der indische Staat nutzen könnte, um seine Finanzen zu verbessern. Ein konsequenter Kampf gegen Steuerhinterziehung und Schmuggel wäre ein Anfang. Tatsächlich hat der indische Staat recht „ungewöhnliche“ Wege eingeschlagen, um „Schwarzgeld“, Steuerhinterziehung und (Gold)Schmuggel zu bekämpfen:

Der „Kampf“ gegen Steuerhinterziehung findet so statt, Steuerfreibeträge derart in die Höhe zu schrauben, dass kaum noch jemand Einkommenssteuer oder Vermögenssteuer bezahlen muss. Im Haushaltsplan von 1994-95 wurde auch der Freibetrag für Hochzeitsgeschenke bei der Geschenksteuer von 30.000 auf 100.000 Rs erhöht (Budget 1994-95: 30). So müssen die, die gegen das „Anti-Mitgift-Gesetz“ verstoßen, nicht auch noch Steuergesetze missachten. Betriebe konnten durch Senkung der Gewerbesteuer profitieren und verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten. Manchmal Fällen wurden Betriebe sogar (zeitweise) von Steuerzahlung befreit (*tax-holiday*), obwohl Renditen in der indischen Industrie höher sind als im internationalen Durchschnitt (Sau 1994: 938). Der „Kampf“ des Staates gegen „Schwarzgeld“ bestand vor allem in der Einrichtung von Programmen, die mit mäßigem Erfolg versuchen, „Schwarzgeld“ zur staatlichen Kapitalbildung zu erschließen. Fragen, wo und wie das Geld verdient wurde, wurden - staatlich garantiert - nicht gestellt (vgl. India Today 15.8.1991: 24). Eine ähnliche Strategie schlägt die Regierung bei der „Bekämpfung“ des Goldschmuggels mit der bereits erwähnten Liberalisierung der Goldimporte und dem *Gold-Bond Scheme* ein. (Dandekar 1994: 989).

Corbridge und Harriss (2000) bezeichnen die Wirtschaftsreformen als eine „*revolt of the elites*“, und verweisen wie Kumar (2004) darauf, dass bei der Masse der Bevölkerung das Wissen um die Reformen vergleichsweise gering ist. Jenkins (1999) spricht in diesem Zusammenhang von einer „*Reform by Stealth*“. Der bei weitem wichtigste Industriezweig, der von einer Öffnung profitierte war die indische Software-Industrie. 1990 betrug der Wert Indiens Software-Exporte etwa 131 Millionen US-Dollar. Elf Jahre später, 2001-2 hatte sich dieser Werte auf 7,8 Milliarden US-Dollar erhöht (D'Costa 2003).

Kaum eine Politikmaßnahme widerspricht Gandhis Entwicklungsgedanken mehr als Indiens Strukturanpassung. Anstelle konsumnaher Produktion sollte Indien nun immer mehr auf Exporte setzen und zwar unter Bedingungen als große Teile der Bevölkerung des Landes noch nicht einmal mit den absolut notwendigen Gütern des Lebens versorgt waren. Indiens Gesellschaft zersplittert immer mehr in eine Minderheit, die an der Modernisierung des Landes teilhaben konnte und eine große Mehrheit, die Glück hatte, wenn sie keinen Schaden davon



trug. Profitiert haben diese Menschen aber nicht so recht der seit den 1980er Jahren aufkommenden Konsumgesellschaft. Der Landwirtschaft geht es sehr schlecht, trotz guter Ernten, Subventionen und Exportmöglichkeiten. Kleine Unternehmen leiden immer mehr unter der Konkurrenz, die zunächst von der eigenen Großindustrie kam, und später dann von importierten Waren und Multinationaler Unternehmen, die nach Indien kamen. Indiens größtes Problem ist nach wie vor einer riesigen Masse Menschen Arbeit zu schaffen, das ein menschenwürdiges Einkommen erlaubt. Arbeitsplätze im organisierten Bereich der Wirtschaft sind lediglich ein kleiner Bereich aller Arbeitsplätze und der informelle Sektor und die Landwirtschaft bieten einer weiter anwachsenden Bevölkerung die hauptsächlichen Quellen des Lebensunterhalts. Die Parteien sehen sich weder in der Lage, die fortschreitenden Globalisierung Einhalt zu gebieten, und es scheint, dass die meisten politischen Kräfte dies auch gar nicht wollen. Armutgruppen sind aber dennoch nach wie vor wichtig um Wahlen zu gewinnen und können nicht vollständig übergangen werden. Anstelle von Politiken, die gesellschaftliche Strukturen wirkungsvoll verändern helfen und zu einer Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums führen, setzt ein ausufernder Populismus ein, der den Menschen Geschenke macht, aber sie gleichzeitig in ihrem ungewissen Schicksal verharren lässt.



Indien und die Uruguay-Runde des GATT

Neben Strukturanpassung hat kaum eine andere Maßnahme auf internationaler Ebene in Indien ähnlich polarisierende Reaktionen hervorgerufen wie die Verhandlungen zur Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Es waren nicht nur die Verhandlungsergebnisse, die in Indien von verschiedenen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen extrem unterschiedlich bewertet wurden. Kritisiert wurde vielmehr auch, dass die indische Regierung eine Zustimmung zu den Verhandlungsergebnissen am Parlament vorbei gefällt hatte (Bidwai 1994).

Ende November 1992 fand in Neu Delhi eine Demonstration mit über 500.000 TeilnehmerInnen statt, die sich gegen Globalisierung allgemein und gegen das GATT-Abkommen im Besonderen richtete (Morehouse 1993). Im April 1994 kam es in Neu Delhi und anderen Städten zu Massenkundgebungen gegen die in diesem Monat stattgefundene Unterzeichnung des GATT-Abkommens in Marrakesch, Marokko. Eine Kundgebung in Neu Delhi mit über 250.000 Teilnehmern wurde von der Polizei aufgelöst (Muralidharan 1994). Schon zuvor war es zu Protestaktionen gekommen, z.B. als Ende Dezember 1992 etwa 500 indische Landwirte das Büro des Cargill-Konzerns in Bangalore stürmten (Searle 1994; Otterbein 1993). Sie wollten damit gegen die US-Regierung protestieren, die in den GATT-Verhandlungen, aber auch bilateral, starken Druck auf die indische Regierung ausgeübt hatte.

Die Reaktionen in Indien zeigen, dass die GATT-Verhandlungen mehr als einen internationalen Vertrag hervorbrachten, über dessen Folgen in Indien Uneinigkeit herrschten. Sie sind vielmehr Ausdruck eines fundamentalen Wandels in der wirtschaftspolitischen Philosophie Indiens, der bereits mit den Wirtschaftsreformen in Folge der Strukturanpassungskredite durch den IWF eingeleitet wurde und der zu einer großen Verunsicherung breiter gesellschaftlicher Bereiche geführt hatte. Die Ängste, die dabei übermächtig zu werden schienen, hatten ihre Ursache darin, dass sich gesellschaftliche Gruppen – angefangen von Kleinbauern bis hin zu Teilen der nationalen Industrie - in ihrer Existenz bedroht sahen. Die Blickrichtung indischer Wirtschaftspolitik war (und ist) immer mehr auf weit entfernte Märkte im Ausland gerichtet, anstatt die internen Probleme wahrzunehmen und gesellschaftspolitisch verantwortlich darauf zu reagieren.

Die wirtschaftspolitische Richtungsänderung, die durch das GATT-Abkommen und die Strukturanpassungsprogramme zum Ausdruck kommen, bedeuten für Indien, dass es sich viel stärker als bisher den internationalen Handels- und Kapitalströmen öffnen und dadurch verwundbarer gegenüber externen Einflüssen wird. Dies gilt vor allem dann, wenn seine Exportmärkte nicht schnell genug wachsen und es den eingegangenen Verpflichtungen nicht nachkommen kann.

Große Hoffnungen bei den GATT-Verhandlungen hatte Indien in die Liberalisierung der Landwirtschaft und des Textilbereiches gesetzt. Mit der endgültigen Liberalisierung dieser beiden Sektoren war das Land jedoch ins 21. Jahrhundert vertröstet worden, während die Rückzahlung aufgenommenener ausländischer Kredite bereits erheblich früher akut wurden.

Indien war 1986 zu Beginn der GATT-Verhandlungen als eine der wichtigsten Sprecherinnen der „Entwicklungsländer“ mit dem Anspruch angetreten, ihre Position im GATT zu verbessern. Damit verbunden war eine scharfe Ablehnung der in dieser Verhandlungsrunde erstmals eingebrachten Themen, vor allem der Verhandlungen über Dienstleistungen, handelsrelevante Fragen von geistigen Eigentumsrechten und handelsrelevante Investitionsmaßnahmen. Die Ergebnisse vom Dezember 1993 müssen auch unter diesem Gesichtspunkt als vernichtende Niederlage indischer Positionen angesehen werden, denn in keinem Punkt war



es gelungen, gegenüber den Vorstellungen der wichtigen Industriemächte (USA, EG und Japan) die eigenen Positionen durchzusetzen.

Die Ergebnisse im Bereich der Landwirtschaft

Bei der Landwirtschaft konnte ein Abbau der Subventionen nicht zufriedenstellend erreicht werden. Die Industrienationen behielten das Recht, auch weiterhin ihre Landwirtschaft subventionieren zu können. Die Exportsubventionen mussten nicht vollständig beseitigt werden, sondern innerhalb eines Übergangszeitraums von sechs Jahren lediglich um 21 Prozent in der Menge und um 36 Prozent im Wert reduziert (AGHUE 1993; Hauser / Schanz 1995; Hein 1994; Langhammer 1994; Spurk-Schäfer 1994). In letzter Minute wurde für die Berechnung der zulässigen Exportsubventionen auch noch der Referenzzeitraum von 1986-90 auf 1992 verändert. Dadurch konnte die EU zusätzliche acht Mio. Tonnen Getreide, 362.000 Tonnen Rindfleisch und erheblich mehr Milchprodukte und Tabak exportieren. 25 Mio. Tonnen Getreidelagerbestände wurden bei den Reduzierungen überhaupt nicht berücksichtigt (AGHUE 1993; Hein 1994). Außerdem wurden genügend Ausnahmeregelungen in das Vertragswerk aufgenommen (*Green Box*), die Preisstützungen in der Landwirtschaft der Industrienationen auch zukünftig noch ermöglichen. Ob sich der Zugang von Produkten der Entwicklungsländer auf Märkte der Industrienationen verbessert und gleichzeitig die Weltagrarpreise steigen, bleibt abzuwarten. Durch das *Blair-House-Abkommen*, das in letzter Minute bilateral zwischen den USA und der EG ausgehandelt wurde und einen Handelskrieg zwischen diesen beiden Wirtschaftsmächten gerade noch verhindern konnte, wurde festgelegt, dass nationale Preisstützungsmaßnahmen bis zum Jahr 2000 um 20 Prozent gegenüber der Referenzperiode 1986/88 abgebaut werden müssen. „Der am Ende des Abbauzeitraums für die EG zulässige Stützungsbetrag von 61 Mrd. ECU ist heute schon unterschritten, so dass diese Verpflichtung für die EG keine Schwierigkeiten mit sich bringt“ (Agrarbericht 1994: 143; vgl. Spurk-Schäfer 1994).

Ganz vom Abbau ausgenommen waren flächen- und tierzahlbezogene Kompensationszahlungen im Rahmen von Programmen zur Produktionseinschränkung (in der EG) und flächenbezogene Ausgleichszahlungen (in den USA) (Langhammer 1994; Spurk-Schäfer 1994). Stimmen aus den Entwicklungsländern bemerkten zu Recht, dass solche Subventionen weiterhin erlaubt waren, die für Entwicklungsländer nicht relevant sind. Diese befanden sich nämlich nicht in der Situation, bestehende Überproduktionen abzubauen, sondern die Nahrungsmittelversorgung ihrer Bevölkerung sicherstellen zu müssen.

Bestehende Importbeschränkungen wurden in Zölle umgewandelt (Tarifizierung), die im Falle von Entwicklungsländern innerhalb von zehn Jahren um 24 Prozent gesenkt werden mussten. Ein Mindestmarktzugang von 3,33 Prozent des nationalen Verbrauchs musste von Entwicklungsländern nach sechs Jahren - bezogen auf die Basisjahre 1986 - 1988 - auf jeden einzelnen Markt eingeräumt werden (Spurk-Schäfer 1994).

Die Produktionsbedingungen in der indischen Landwirtschaft waren durch die Neubestimmung der Welthandelsordnung unmittelbar wenig beeinflusst. Die inländischen Preisstützungsmaßnahmen waren so niedrig, dass sie nicht unter den beschlossenen Subventionsabbau fielen (India Today 15.01.1994). Für staatliche Zuschüsse im Zuge von regional orientierten Maßnahmen (z.B. Förderung des Regenfeldbaus, Förderungen in dürrefährdeten Gebieten etc.) blieb genügend Spielraum, zumal staatliche Subventionen im Rahmen von Programmen zur Förderung der Ländlichen Entwicklung von der Abbaupflicht ausgenommen waren (Hein 1994).



Auswirkungen auf das staatliche Nahrungsmittelverteilungssystem (PDS)

Die durch das GATT-Abkommen vereinbarten Regelungen bezüglich Subventionen in der Landwirtschaft wurden sehr kontrovers in Indien diskutiert und warfen Fragen auf, ob das in Indien bestehende staatliche Verteilungssystem für Nahrungsmittel in seiner damaligen Form weiter bestehen konnte (siehe auch nächstes Kapitel über das PDS in Indien).

Anlage 2 zur Vereinbarung über die Landwirtschaft enthält tatsächlich Bestimmungen, die bei strikter Auslegung das Ende des PDS bedeutet hätten. Relevant dürfte dabei weniger Bestimmungen sein, dass Unterstützungsmaßnahmen nicht in Form von Produzentensubventionen (*price support to producers*) durchgeführt werden durften, sondern Anlass zur Sorge gab Abschnitt 3 derselben Anlage, in dem die Bedingungen für staatliche Nahrungsmittelreserven aus Gründen der Nahrungssicherheit ("*public stockholding for food security purposes*") festgelegt werden. „*Food purchases by the government shall be made at current market prices and sales from food security stocks shall be made at no less than the current domestic market price for the product and quality in question*“.

Da die indische Regierung bei ihrer staatlichen Nahrungsverteilungspolitik weder ihre Nahrungsmittelaufkäufe zu Marktpreisen vornimmt noch die Nahrungsmittel in den *Fair Price Shops* zu Marktpreisen ausgibt, konnte eine strenge Auslegung dieser Bestimmung den Fortbestand des PDS tatsächlich gefährden. Allerdings sieht der Vertragstext in einer Fußnote vor, dass ein staatlich kontrolliertes Verteilungssystem von Nahrungsmitteln, bei dem Nahrungsmittel zu staatlich festgesetzten Preisen bei den Produzenten aufgekauft und an die Konsumenten abgegeben werden, nicht der oben zitierten Bestimmung widerspricht. Durch den Vertragstext festgelegt wird auf jeden Fall, dass sich staatliche Programme zur Nahrungsmittelversorgung an „eindeutigen ernährungswissenschaftlichen Kriterien“ orientieren müssen. Daraus wurde abgeleitet, dass sich die indische Regierung zukünftig das staatliche Verteilungssystem von Nahrungsmitteln eindeutig zielgruppenorientiert gestalten musste. Aus dem Vertragstext kann eine generelle Unvereinbarkeit zwischen den Bestimmungen des GATT und dem staatlichen Nahrungsverteilungssystem in Indien nicht abgeleitet werden, jedenfalls nicht im dem Sinne, dass es für bedürftige Gruppen ein solches System nicht auch weiterhin geben könne (Adisesiah 1994).

Allerdings muss man sich nochmals die möglichen Folgen einer Liberalisierung der Landwirtschaft ins Gedächtnis zurückrufen. Wenn tatsächlich - wie von den Befürwortern der Liberalisierung immer wieder angeführt - die Weltagrarpreise kräftig ansteigen werden, dann ist zu erwarten, dass die indische Regierung nur schwerlich in der Lage sein dürfte, Getreidereserven in einer Größenordnung von etlichen 10 Millionen Tonnen einzulagern. Nicht, weil dies den Bestimmungen des GATT widersprechen würde, sondern weil wegen der geringen Kaufkraft in Indien die Warenströme für landwirtschaftliche Produkte auf den Weltmarkt hin umgelenkt werden, zumal durch andere Bestimmungen des GATT, aber auch durch die im Zuge der Strukturanpassung durchgeführten Handelsreformen, der Nahrungsmittelexport dereguliert wurde. „*In a drought year, as in 1987-88, there was a distinct increase in the quantity of foodgrains distributed, almost emptying foodgrain silos. In fact, the present buffer stocks are good enough to last only a season or two if a severe drought strikes India*“ (Sharma 1994: 175f). Spätestens ab 1995 ist dies dann auch tatsächlich eingetreten (siehe Abb. 10, S.130). Indien ist zu einem bedeutenden Getreideexporteur geworden.

Im Bereich der Nahrungssicherheit zeigt sich, wie GATT und Strukturanpassungsprogramm sich gegenseitig verstärkten. Um seine Auslandsschulden bezahlen zu können, musste sich Indien auf Exportbereiche konzentrieren, die einen geringen Importbedarf haben. Dies sind



Agrar- und Meeresprodukte und andere Rohstoffe, Softwareproduktion und Telekommunikationsdienstleistungen. Durch steigende Weltmarktpreise für diese Produkte, aber auch durch den Wegfall staatlicher Exportkontrollen, werden Veränderungen der Handelsströme begünstigt. Gleichzeitig geht aber das Binnenangebot an Nahrungsmitteln zurück und kann in Dürre Jahren zu einer akuten Mangelsituation führen, wenn die Getreidespeicher der indischen Regierung nicht auf einem ausreichenden Stand gehalten werden. Tatsächlich gab es bei der indischen Regierung Überlegungen, Nahrungssubventionen auf dem Stand der frühen 1990er Jahre einzufrieren (Economic Survey 1993/94), die staatlichen Getreidereserven deutlich zu verringern und in Dürre Jahren Engpässe durch Importe zu überbrücken (Tyagi 1990: 196-200).

Handelsrelevante Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums

Durch die vom GATT geregelten Urheberrechtsbestimmungen musste Indien sein Patentrecht ändern, das bei seiner Verabschiedung 1970 von der UNCTAD noch als Modellgesetz für andere Entwicklungsländer angesehen wurde. Dieses Gesetz gewährleistete zwar einen weit reichenden Patentschutz, wurde jedoch in wichtigen Bereichen den GATT-Bestimmungen und den US-amerikanischen Erwartungen nicht gerecht.

Erstens kannte das indische Patentrecht bei pharmazeutischen und chemischen Produkten sowie bei Nahrungsmitteln kein Produktpatent, sondern patentierbar war lediglich ein bestimmter Produktionsprozess (Abrol 1991;1992; Chandrasekhar 1994; Keayla 1994;). Vor allem die indische Pharmaindustrie konnte durch diese Art des Patentrechts profitieren. Medikamente, die nach einem anderen Herstellungsverfahren produziert wurden, sich ansonsten aber nicht von denen der westlichen Produzenten unterschieden, konnten sehr billig hergestellt werden (Sen 1991: 102). Die indische Pharmaindustrie konnte für ein neues Medikament innerhalb von 1-6 Jahren ein modifiziertes Herstellungsverfahren entwickeln und auf dem indischen Markt einzuführen (Keayla 1994; Sridhar 1991). Ähnliches galt auch für die Herstellung von Pflanzenschutzmitteln (Abrol 1991).

Zweitens konnte die indische Regierung nach Ablauf von drei Jahren den Patentschutz aufheben, wenn ein Patentinhaber sein Produkt der Allgemeinheit nicht zu einem angemessenen Preis zur Verfügung stellte oder die Belange der Allgemeinheit anderweitig verletzte (Keayla 1994). Damit sollten Auswirkungen des indischen Patentrechts von 1859 verhindert werden, das dazu geführt hatte, dass etwa 90 Prozent der Produkte und Herstellungsverfahren, für die in Indien seit der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts Patente vergeben wurden, zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit gar nicht angewandt wurden, sondern lediglich die Produktion eines Produktes in Indien selbst verhindern sollten. (Abrol 1991: 107).

Mit Abschluss der GATT-Verhandlungen verpflichtete sich Indien, sein Patentgesetz innerhalb von fünf Jahren dem Standard der Industrienationen anzupassen (Langhammer 1994: 10). Dies ist auch geschehen. Für die Wirtschaft des Landes hatte diese Regelung weit reichende Veränderungen in drei Bereichen: **(a)** bei der Versorgung der Landwirtschaft mit Hohertragssaatgut und der Frage, ob indische Landwirte Saaten aus dem eigenen Anbau für das folgende Jahr beiseite legen oder mit anderen Landwirten tauschen konnten, **(b)** bei der preisgünstigen Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten und **(c)** durch die Patentierbarkeit von Lebensformen, die es im indischen Patentrecht bislang nicht gegeben hatte. Durch die letztgenannte Veränderung waren Landwirtschaft und chemisch-pharmazeutische Industrie gleichermaßen betroffen.



Geistiges Eigentum und Landwirtschaft

Mit der Umsetzung des GATT-Abkommens fühlten sich jene Landwirte bedroht, die „modernes“ Saatgut verwendeten. Sie befürchteten, dass neue Saatsorten nur noch dann von Fremdzüchtern vermehrt und verkauft werden dürfen, wenn diese an die Hersteller Lizenzgebühren bezahlen (Goswami 1994). In den USA - wo solche strenge Vorschriften bereits seit einiger Zeit in Kraft waren - hatte dies z.B. zu einer Verdopplung der Preise für Maissaaten innerhalb kurzer Zeit geführt.

Viele Bauernverbände sahen schwere Zeiten auch die indische Landwirtschaft zukommen, aber auch die auf die Verbesserung von Saatgut eingerichteten Forschungseinrichtungen sahen schweren Zeiten entgegen. So wies z.B. K.S. Gill, Vizepräsident der *Punjab Agricultural University*, darauf hin, dass der kostenlose Austausch von Saatgut die internationalen Bemühungen bei der Züchtung von Hohertragsorten erst ermöglicht hatte (Goswami 1994: 6). Kritiker der schärferen Urheberrechtsbestimmungen sahen auch die Gefahr, dass viele der kleineren Saatgutproduzenten in Indien verschwinden könnten, wenn sie nun hohe Lizenzgebühren für die Verbreitung von Saatgut bezahlen müssen, das in den Labors der großen multinationalen Unternehmen entwickelt wurde. Ihnen bliebe höchstens noch, ihren eigenen Forschungs- und Entwicklungsbereich erheblich auszuweiten, wozu viele dieser Betriebe nicht in der Lage waren.

Durch strengere Bestimmungen in der Pflanzenzucht erhielten Multinationale Unternehmen einen großen Machtzuwachs. So hat sich z.B. der US-amerikanische Konzern *Agracetus* das Herstellungsverfahren für eine Baumwollsorte patentieren lassen, bei der das Erbgut so verändert wurde, dass sie gegen die häufigsten Baumwollschädlinge resistent ist. Jede Weiterentwicklung dieser Sorte ist durch das Patent geschützt. Im Grunde genommen ist damit keine Technologie, sondern eine Lebensform urheberrechtlich geschützt. Als die indische Regierung das Saatgut des amerikanischen Herstellers in einheimische Sorten einkreuzen wollte, sollte sie an den amerikanischen Patentinhaber 16 Millionen US-Dollar bezahlen, nur damit mit der neuen Sorte wissenschaftliche Versuche unternommen werden könnten. Eine kommerzielle Verbreitung jener Saaten, die aus diesen Versuchen entwickelt würden, war durch diese Zahlung noch nicht einmal abgedeckt (Roychowdhury 1994).

Die indische Regierung sah diesen Auswirkungen des GATT-Abkommens gelassen entgegen. Sie sah im Bereich der Pflanzenzüchtung sogar Vorteile auf indischer Seite. So verwies C.R. Bhatia vom *Department of Biotechnology* darauf, dass Indien fähig sei, ein wichtiger Exporteur von Hybrid-Saatgut zu werden (Goswami 1994). Unterstützung erhält die Regierung dabei von wissenschaftlicher Seite, so etwa von M.S. Swaminathan, der ebenfalls ein sehr großes Potential genetischer Vielfalt und biotechnologischer Fähigkeiten in Indien erkennt (Goswami 1994: 8) und der indischen Regierung vorschlug, sie sollte umgehend die gesetzlichen Rahmenbedingungen schaffen, die zum Aufbau einer florierenden Saatgutindustrie notwendig sind. Dadurch solle verhindert werden, dass sich Saatguthersteller aus den Industriestaaten weiterhin kostenlos mit Genmaterial aus Indien eindecken können. Eine solch pragmatische Einstellung hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass es sich Indien nicht leisten kann, einfach zuzusehen, wie von ausländischen Unternehmen die Patentierung und Kommerzialisierung von Lebensformen vorangetrieben wird. Die Gefahr, dadurch in der Nahrungsmittelproduktion vollkommen von multinationalen Saatgutherstellern abhängig zu werden, wird in Indien sehr hoch eingeschätzt. Gerade in Ländern, die keine solch ausgeprägte Forschungsstruktur im agrarwissenschaftlichen Bereich vorweisen können wie etwa Indien, wird sich Kommerzialisierung von Lebensformen jedoch weitaus negativer auswirken.



Landwirte waren von jeher die wichtigsten Saatgutproduzenten in Indien. Bis heute produzieren sie 85 Prozent des Jahresbedarfes an Saatgut von sechs Millionen Tonnen (Suman 2010). Ihnen das Recht auf Saatgutverkauf zu verwehren hätte große Einkommensausfälle zur Folge. Gleichzeitig hätten die Bauern die Fähigkeit zur Selbstversorgung verloren und wären von externen Saatgutlieferanten abhängig geworden. In Europa, den USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan, Südkorea und einigen Ländern Lateinamerikas sind große Saatguthersteller zu „Life-Science“-Konzernen mutierte Agrochemie-Multis. Diese Industriegiganten haben durch Firmenaufkäufe den globalen Saatgutmarkt unter sich aufgeteilt. Diese konnte in Indien nicht funktionieren, da es hier kaum große Saatgutunternehmen gibt und Bauern selbst keine Unternehmer sind. Also wären multinationale Konzerne nur dann in der Lage, den indischen Markt zu kontrollieren, wenn man den Bauern das Verkaufsrecht nehmen würde. Deshalb war die Debatte über die Bauernrechte so hitzig. Die Kontrolle über die Saatgutproduktion ist der Schlüssel zur Nahrungsunabhängigkeit eines Landes. Eine Nation, die nicht ihre eigene Saat und Nahrung produziert, ist nicht sicher“ (Suman 2010: 160). Die Industrienationen sollten dies eigentlich wissen, denn jährlich geben sie Milliardenbeträge aus um ihre Landwirtschaft am Leben zu halten, um nicht von anderen in der Nahrungsproduktion abhängig zu werden.

Durch die „handelsrelevanter Aspekte geistiger Eigentumsrechte“ wurde befürchtet, dass sich ausländische Konzerne die Verwertungsrechte an einheimischen Pflanzen sichern könnten. Bereits seit Jahrhunderten nimmt in Indien der Neem-Baum (*Azadirachta Indica*) eine herausragende Rolle bei traditionellen Formen der Schädlingsbekämpfung und in den unterschiedlichen traditionellen Medizinsystemen ein (Khanna 1992; Venkataramani 1993). Dieses traditionelle Wissen wird seit einigen Jahren immer häufiger von ausländischen Chemiekonzernen entdeckt, die - anders als einheimische Nutzer des Neembaines - mit der Patentierung von Neem-Produkten begonnen haben (Sahai 1994; Sharma 1994). Da die Schädlingsbekämpfungsmittel, die aus dem Neem-Baum gewonnen werden, sehr umweltverträglich sind, stoßen sie in westlichen Industrienationen auf einen expandierenden Markt. So erzielen in den USA inzwischen auf Neem beruhende Pestizide einen jährlichen Umsatz von etwa 400 Millionen Dollar. Sie sind durch mehr als 40 US-Patente geschützt (Ebbers 1994). Für die indische Pharma- und Kosmetikindustrie, die Neem-Produkte bereits seit über 40 Jahren kommerziell vertreibt, ergibt sich durch das GATT-Abkommen eine vollkommen neue Situation. Als im indischen Patentrecht ein Produktpatent eingeführt wurde, wurden erhebliche Auswirkungen auf indische Hersteller solcher Produkte befürchtet (Sahai 1994a, 1994b; Sen 1991). Es wurde auch befürchtet, dass die Patentierung langfristig die freie und unbeschränkte Nutzung des Baumes durch lokale Gemeinschaften verhindern würde. Da die Patentrechtsinhaber in den USA ihre Produkte nur herstellen können, wenn sie ausreichend mit dem tropischen Rohstoff Neem beliefert werden, haben sich schon seit einiger Zeit Warenströme vom inländischen auf den internationalen Markt zu verlagern begonnen. Seit 1975 verzehnfachten sich die Preise für Neem-Samen. Für die lokale Bevölkerung wird es immer schwieriger, Samen oder Blätter des Baumes zu kaufen. Vielfach sind sie schon ganz von den lokalen Märkten verschwunden (Ebbers 1994).

Die Befürchtungen, dass Bestimmungen im Bereich der geistigen Eigentumsrechte negative Auswirkungen auf Landwirte und die Ernährungssicherheit in Indien haben könnten, wurde dieser Bereich jahrelang in Indien (und auf der internationalen Bühne) extrem kontrovers diskutiert. Im August 2010 verabschiedete dann Indiens Parlament ein Gesetz über Sortenschutz und Bauernrechte, das viele der Befürchtungen erst einmal abgemildert hat.



Die Auswirkungen auf den Gesundheitsbereich

In den 1990er Jahren gehörten Medikamentenpreise in Indien zu den niedrigsten der Welt. Dies lag am indischen Patentrecht (Abrol 1995; Rao 1994). Mit der Reformierung des indischen Patentrechts stiegen Medikamentenpreise stark an. Vertreter der indischen Pharmaindustrie gaben zu bedenken, dass statt 30 Prozent der Bevölkerung dann aller Voraussicht nach nur noch etwa 10 Prozent einen Zugang zum modernen Gesundheitssystem hätten (Morehouse 1993). Wichtige Medikamente waren 1989 in Indien zwischen sechs und dreißig Mal billiger als in Großbritannien (Sridhar 1991) und zwischen 8 und 72-mal billiger als in den USA (Sharma 1994; vgl. The Economic Times, 14.03.1993).

Bei einem vom lateinamerikanischen und indischem Verband der Arzneimittelhersteller in Neu-Delhi veranstalteten Treffen hatten schon vor Abschluss der Uruguay-Runde Sprecher beider Verbände davor gewarnt, dass durch das voraussichtliche Verhandlungsergebnis im Bereich des Schutzes geistigen Eigentums die lokalen Pharmaunternehmen vom Markt gedrängt würden. Der dem US-Patentrecht folgende Vertragsentwurf, der der privaten Verfügungsgewalt zulasten der allgemeinen Gesundheitsversorgung Vorrang einräumte, führe neben der Verteuerung der Präparate zur Monopolbildung auf dem Pharmamarkt. Das indische Patentrecht hat die Pharmaindustrie des Landes mit einem Jahresumsatz von 1,2 Mrd. US\$ zu einer der dynamischsten Branchen der Region werden lassen (epd-Entwicklungspolitik, 18/1993). Mit der Umstellung vom Herstellungs- zum Produktpatent war es vielen indischen Firmen nicht mehr möglich, patentrechtlich geschützte Medikamente herzustellen, ohne dafür hohe Lizenzgebühren zu zahlen. Das veränderte Patentrecht hat sich allerdings nur für neu entwickelte Arzneimittel ausgewirkt und die Preise für bereits auf dem Markt eingeführte Medikamente nicht beeinflusst. Dennoch sind durch ein GATT-konformes Patentrecht die Kosten für Medikamente in Indien stark angestiegen. Medikamente gegen Infektionskrankheiten und Impfstoffe müssen ständig weiterentwickelt und verändert werden, weil die Krankheitserreger schnell Resistenzen entwickeln und die Medikamente dann wirkungslos werden (Keayla 1994).

Die Ergebnisse im Textilbereich

Neben dem Agrarbereich setzte Indien seine größten Hoffnungen auf die Verhandlungen über den Textilhandel. Schon während der Verhandlungen wurde von der indischen Regierung ein Erfolg von den Ergebnissen in diesem Sektor abhängig gemacht. Die indische Verhandlungsdelegation strebte eine Beendigung des Multifaserabkommens zum 31. Juli 1996 an (Hurewitz 1993: 320f.). Im Schlussdokument konnte lediglich erreicht werden, dass das Multifaserabkommen zehn Jahre nach Inkrafttreten des GATT-Abkommens (1. Januar 1995) auslaufen würde. Am Tag vor dem Verhandlungsende konnte ein gemeinsamer Schulterschluss von Indien und Pakistan verhindern, dass die Frist auf 13 Jahre verlängert wurde. Die USA hatten dies für den Fall gefordert, dass Indien seinen Markt nicht für US-amerikanische Textilien öffnen würde.

Erst zum 1. Januar 2005 wurde der Textilbereich vollständig in das GATT-Vertragswerk einbezogen (Hauser / Schanz 1995: 158, 163). Für weitere acht Jahre, d.h. bis zum Jahre 2013, können Vertragsstaaten Bestimmungen zum Schutz der inländischen Industrie gegen Länder – darunter auch Indien - erlassen, die einen Importanteil von über drei Prozent haben (Madden / Madeley 1994: 92). Die im Multifaserabkommen festgeschriebenen Quoten mussten innerhalb zehn Jahren schrittweise abgebaut werden, wobei in den ersten neun Jahren 51 Prozent der mengenmäßigen Beschränkungen weggefallen waren und im zehnten Jahr die restlichen 49 Prozent (India Today 15.01.1994: 42). Bevor das Multifaserabkommen



endgültig auslief, wurden jedes Jahr die Importquoten der verschiedenen Länder ausgehandelt. Zuvor mussten allerdings Entwicklungsländer ihre Einfuhrzölle für 17 Textil- und Bekleidungsprodukte auf 40 Prozent reduzieren. Für Indien bedeutete dies eine sofortige Zollsenkung um 45 Prozent. Handelsminister Mukherjee betonte am 2. Januar 1994 in einem Radiointerview, er wolle diese bilateralen Verhandlungen im Rahmen des Multifaserabkommens dazu nutzen, um für indische Textilien einen besseren Zugang auf den US-amerikanischen Markt zu erhalten (Chowdhry / Aggarwal 1994). Bereits im Sommer 1994 sollte sich zeigen, dass die USA noch nicht einmal bereit sind, Produkte auf ihrem Markt zuzulassen, die vom Multifaserabkommen ausdrücklich von Quotenbeschränkungen ausgenommen sind, wie etwa handwerkliche Textil- und Bekleidungswaren der traditionellen Volkskunst (Deutscher Bundestag, Drucksache 12/7986, 1994).

Im August 1994 verbot die amerikanische Verbraucherschutzkommission (*U.S. Consumer Product Safety Commission (CPSC)*) den Verkauf eines traditionellen Damenbekleidungsstückes aus Indien (*ghaghara*), verpflichtete die Einzelhändler zu einer groß angelegten Rückrufaktion und warnte die Konsumentinnen davor, diesen Damenrock zu tragen. Grund dafür war, dass nach Ansicht der CPSC von diesem Kleidungsstück eine erhebliche Bedrohung der Konsumentinnen ausging, da es neben Baumwolle zum (geringeren) Teil aus Rayon (Kunstseide) gefertigt und deshalb in hohem Maße entflammbar sei. Bereits zuvor hatte der amerikanische Zoll versucht, den Import dieses Produktes zu verhindern, da es mit einem Gummiband ausgestattet sei und daher kein „traditionelles“ Produkt sei (Chandrasekhar 1994). Nach genauer Durchsicht der Verfahrensvorschriften musste der Zoll allerdings zugestehen, dass dies kein Grund zum Einfuhrverbot war. *„The ghaghra, which obviously caught the fancy of the American consumer as an exotic substitute for the „long skirt“, had in recent months turned a bestseller in leading American supermarkets. As a result, trade sources claim that exports of the item during the first five months of 1994-95 are more than its cumulated exports during the previous two financial years“*(Chandrasekhar 1994: 96).

Nicht Sicherheitsbedenken führten zum Verbot dieses Produktes, sondern die einheimische Textilindustrie sollte vor einem ausländischen Produkt geschützt werden. Diese Anekdote lässt erahnen, was geschehen würde, wenn nach Auslaufen des Multifaserabkommens Textilien auf den amerikanischen Markt drängten, die eine ungleich größere Bedeutung haben als ein Rock indischer Stammesvölker. Die Industrienationen, die bereits seit den 70er Jahren große Phantasie bei der Errichtung „nichttarifärer Handelshemmnisse“ entwickelten, fanden auch weiterhin Mittel, ihre Märkte im Bedarfsfall erfolgreich abzuschotten.

Ergebnisse bei den handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen (TRIMS)

Durch die Ergebnisse der Uruguay-Runde wurden staatliche Kontrollen über Transnationale Unternehmen erschwert. Für die Produktionsbedingungen von Unternehmen, die global engagiert sind, brachten diese Bestimmungen erhebliche Verbesserungen. Sie ist Voraussetzung globaler Produktion, in der unterschiedliche Fertigungsstufen eines Produktes in vielen Ländern hergestellt werden. Gleichzeitig musste die indische Regierung ihren Markt für Unternehmen öffnen, die bislang ausschließlich für den Export wirtschafteten. Der Schutz der einheimischen Industrie durch diese Bestimmungen wurde dadurch geschwächt. Diese Erosion setzte bereits durch das Strukturanpassungsprogramm ein und ist durchaus auch im Sinne der indischen Regierung, die die Wirtschaft technologisch modernisieren will. Ohne solche Bestimmungen würden sich kaum Unternehmen finden, die bereit sind, in Indien zu investieren.

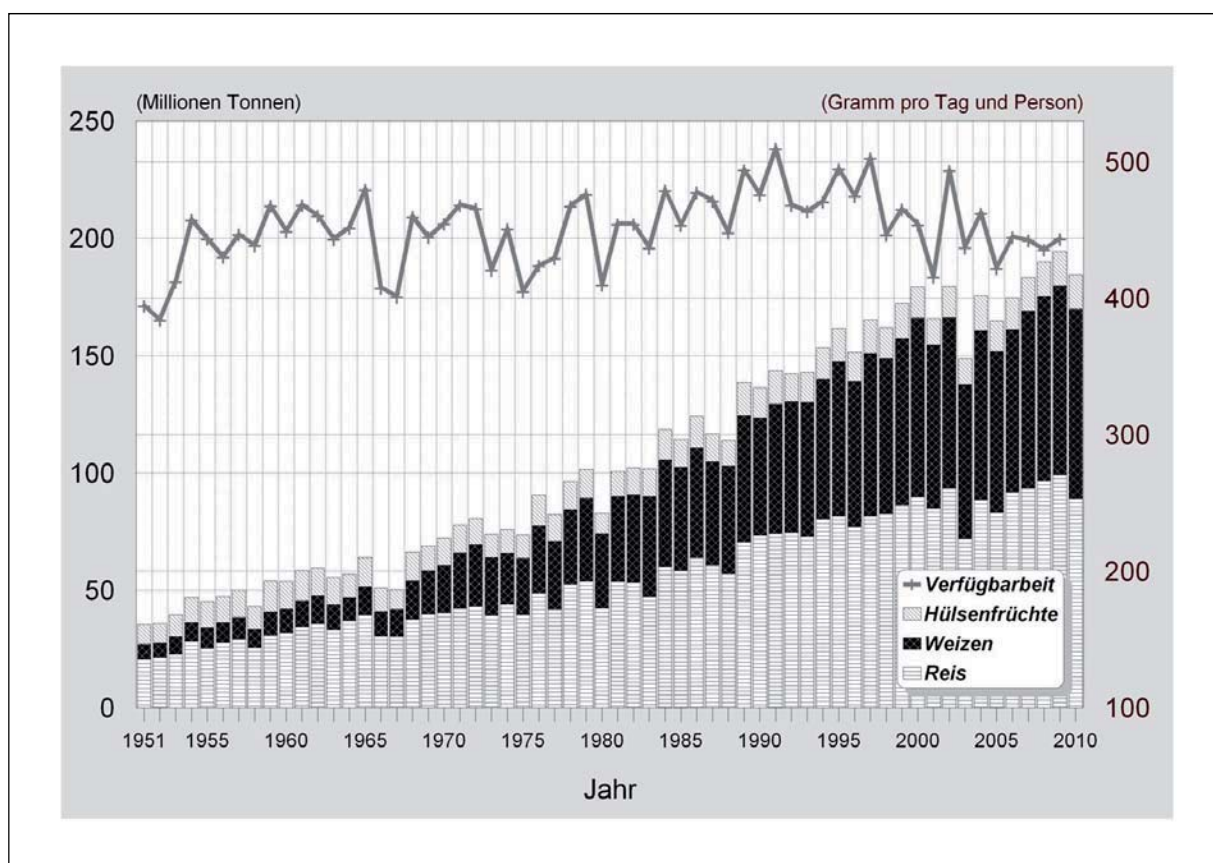


Das öffentliche Verteilungssystem für Nahrungsmittel

Ernährungssicherung wurde in Indien in den vergangenen Jahren verstärkt unter der Frage diskutiert, wie Klimawandel und extreme Klimaereignisse die Anpassungsmöglichkeiten und Belastbarkeit von Gemeinschaften beeinträchtigen. In den 1990er Jahren, als weitreichende Veränderungen in Indiens öffentlichen Nahrungssystem durchgeführt wurden, spielten solche Fragen eine untergeordnete Rolle, aber es ist berechtigt, Veränderungen auch in Hinblick auf erhöhte Risikoanfälligkeit zu bewerten, die sich aus dem Klimawandel ergeben.

In dem vor uns liegenden Kapitel wollen wir uns der Frage zuwenden, wie die Verteilung von Nahrung in Indien den Bedingungen der Politischen Ökonomie unterliegen, und wie dies in den 1990er Jahren das Nahrungssystem veränderte. Dabei wird argumentiert, dass Ernährungssicherheit niemals wichtigstes Ziel des *Public Distribution Systems (PDS)* für Nahrungsmittel war, sondern dass eine ganze Reihe anderer Ziele weitaus größerer Bedeutung hatten.

Abb. 14: Nahrungsproduktion und –verfügbarkeit in Indien



Datenquelle: *Economic Survey*, verschiedene Jahre

Wenn wir allein auf Zahlen schauen dann hat Indiens Landwirtschaft Beachtliches geleistet in den 60 Jahren seit das Land unabhängig wurde. War Indien vor 40 Jahren weltgrößter Importeur von Nahrungsgetreide und bekannt als Land, wo Hungersnöte „zu Hause sind“ entwickelte sich das Land zu einem der größten Exporteure von Reis und anderer Nahrungsmittel. Doch nach wie vor sind sehr viele Menschen so arm, dass sie sich nicht einmal das allernötigste zum Leben leisten können: schätzungsweise zwischen 300 und 400 Millionen Menschen, bedeutend mehr als die allergrößten Länder der Erde (mit Ausnahme Chinas und Indiens) Einwohnern haben. Rechnerisch schwankt Nahrungsverfügbarkeit in Indien be-



trächtlich. 2009 betrug sie 444 Gramm pro Tag und Person und war damit nicht entscheidend anders als in den späten 1950er Jahren. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass 1991 als das Strukturanpassungsprogramm begann, die Nahrungsverfügbarkeit in Indien mit 510 Gramm pro Tag und Person das höchste jemals verzeichnete Ergebnis erreichte (Economic Survey 2010-11: A22).

Es ist jetzt gut 30 Jahre her seit Indiens angesehenen Ökonom Amartya Sen uns gelehrt hat, dass es nicht nur darauf ankommt, wie viel Nahrung produziert wird. Hunger gibt es auch, wenn es mehr als genug Nahrung in den Läden und Märkten zu kaufen gibt. Selbst wenn Märkte mit Nahrung überquellen, können Menschen, die in direkter Nachbarschaft dazu leben, an Hunger sterben, wenn sie nicht das Geld haben, Nahrungsmittel zu kaufen. In akademischen Kreisen hat Sens verfügungsrechtlicher Ansatz vielen die Augen geöffnet und dazu beigetragen, dass wir heute Ernährungssicherung nicht nur an Hand von Nahrungsproduktion definieren: Hungersnöte sind keine von Gott gesandten Schicksale, keine „Naturkatastrophen“. Hunger ist oftmals das Ergebnis von gesellschaftlichen Strukturen. Hunger ist nicht einfach da, sondern Hunger wird gemacht. Um Hunger ein Ende zu setzen reicht es oftmals nicht aus, einfach mehr Nahrung zu produzieren (so schwierig allein dies schon ist), sondern Hunger wird nur von diesem Planeten verschwinden, wenn die gesellschaftlichen Strukturen, die Menschen daran hindern genügend Nahrung für sich anzubauen oder zu kaufen, wenn diese Strukturen verändert werden.

Nahrungspolitik in Indien ist ein sehr sensibles Thema ist. Die agrarische Elite ist durch verschiedene Bauernverbände sehr gut organisiert. Auch heute noch besitzen viele Parlamentarier einen landwirtschaftlichen Hintergrund. Sie sind deshalb für die Überzeugungsarbeit der Agrarlobby sehr empfänglich. Wie bereits ein Blick auf die Entwicklung der politischen Ökonomie zeigte, sind diese Bauernverbände inzwischen nicht mehr nur auf bundesstaatlicher Ebene organisiert, sondern versuchen, auch die Politik auf zentralstaatlicher Ebene zu beeinflussen. Die Wahlniederlagen der Kongress-Partei in den Jahren 1977 und 1989 waren zumindest teilweise auf ihren Einfluss zurückzuführen.

Bei der Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln (Reis und Weizen, aber auch Pflanzenöl und Hülsenfrüchten) hat der indische Staat einen staatlichen Verteilungsapparat errichtet, der parallel zum freien Nahrungsmittelmarkt besteht. Durch diese Intervention soll der Interessenskonflikt zwischen Produzenten und Konsumenten entschärft werden, um soziale Spannungen auf einem niedrigen Niveau zu halten. Bei ärmeren Bevölkerungsgruppen nehmen Aufwendungen für Nahrungsmittel einen erheblichen Anteil der Haushaltsausgaben ein. Der Bedarf für Nahrungsgetreide, dem *staple food*, ist äußerst unelastisch. Schon geringe Produktionsausfälle können Preise in die Höhe treiben (Siddiqui / Naqvi 1989). Preissteigerungen werden in der Bevölkerung sehr sensibel wahrgenommen und führen schnell zu Unzufriedenheit mit politischen Entscheidungsträgern, von denen erwartet wird, dass sie Nahrungsmittelpreise niedrig halten. Besonders bei Haushalten, die nahe der Armutsgrenze wirtschaften, können sich Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln katastrophal auswirken (Bapna 1990: 104).

Hungertode in Indien sind auch heute noch Realität, doch sie stellen ein Politikum dar. Keine Partei kann es sich leisten, nicht schon bei den ersten Anzeichen einer Versorgungskrise tätig zu werden. Dies ist vor allem auch deshalb der Fall, weil sich eine wachsame Presse als wichtiges „Frühwarnsystem“ bei Versorgungskrisen bewährt hat (Frontline 6.12.1991: 47-75; Ram 1990. Es ist unbestritten auch der Verdienst staatlicher Intervention, dass dem unabhängigen Indien großräumige Hungerkatastrophen bislang erspart blieben, wie sie sich noch

bis in die erste Hälfte des vergangenen Jahrhunderts ereigneten (Drèze 1990: 13-122; Tyagi 1990a: 63ff).

Auch wenn Nahrungssicherheit in Indien von Parteien als zentrale Frage des politischen Überlebens wahrgenommen wird, heißt dies nicht, dass für die Zukunft Versorgungskrisen und u.U. auch Hungerkatastrophen ein für alle mal gebannt sind. Ob es Indien gelingt, auf Dauer eine ausreichende Versorgung aller gesellschaftlicher Gruppen mit Nahrung sicherzustellen, wird entscheidend davon abhängen, wie die unterschiedlichsten Konflikte bei der Produktion (Familienbetriebe \Leftrightarrow Agro-Industrie), der Verteilung (Binnenmarkt \Leftrightarrow Weltmarkt; Stadt \Leftrightarrow Land) und der Konsumption von Nahrungsmitteln (arm \Leftrightarrow reich) in Zukunft gelöst werden können. Drei Aspekte wurden bereits angesprochen.

Erstens sind mit der Diskussion um Subventionskürzungen im Zuge der Strukturanpassungskredite, und im Zusammenhang mit der Uruguay-Runde des GATT, auch Nahrungssubventionen und deren Abbau in den Blickpunkt der Diskussion geraten. So ist es auch wenig verwunderlich, dass in Indien Mitte der 1990er Jahre die Reformierung des staatlichen Verteilungssystems für Grundnahrungsmittel begonnen wurde. Ein großes Manko an der gegenwärtigen Diskussion um Subventionskürzungen im Nahrungsmittelbereich besteht darin, dass vor allem ökonomisch begründete Argumente ins Feld geführt werden. Es wird wenig berücksichtigt, dass Versorgungssicherheit mit Nahrungsmitteln in Indien – angesichts eines Anteils von etwa 50 Prozent der Bevölkerung, der unter der Armutsgrenze oder nur unwesentlich darüber lebt - unzweifelhaft eine soziale Dimension besitzt und - dies ist glücklicherweise den politischen Entscheidungsträgern noch nicht ganz aus dem Bewusstsein verschwunden - auch eine politische.

Zweitens sehen sich Landwirte in Indien noch immer als Opfer einer Entwicklung, die industriellen Aufbau seit der Unabhängigkeit in den Mittelpunkt stellte. Durch den Abbau von Privilegien, d.h. die Abschaffung von Produzentensubventionen für Düngemittel, Pestizide und Energie, fühlen sie sich in ihrer Opferrolle bestätigt. Gleichzeitig sehen sie sich aber auch von den Bestimmungen des GATT-Abkommens bedroht, auf das sie z.T. äußerst militant reagierten. Die Regierung versuchte, diese Unzufriedenheit dadurch zu besänftigen, dass sie die staatlich festgesetzten Produzentenpreise in den vergangenen Jahren mehrfach angehoben hat. Die Opposition bemühte sich ihrerseits, die Unzufriedenheit der Landwirte politisch gegen die Regierung zu nutzen. Die gesamte politische Opposition, von kommunistischen Parteien bis hin zu nationalistischen Hinduparteien, hatte sich gegen die Ratifizierung des GATT-Abkommens durch die Regierung ausgesprochen (Menon / Muralidharan 1994). Von den „linken“ Parteien wurde sogar zu einer Kampagne des *Zivilen Ungehorsams* aufgerufen (Nageshwar 1994). Gleichzeitig haben die Auseinandersetzungen um GATT die Spaltung der indischen Bauernverbände vertieft. Eine Gruppe um den Bauernführer Sharad Joshi sprach sich für die Annahme der Verträge aus, weil sie sich - durch den verbesserten Zugang zu den Märkten der Industrienationen bei steigenden Weltmarktpreisen für Agrarprodukte - eine Verbesserung ihrer Situation verspricht (Omvedt 1992, 1993; Padmanabhan 1993; Roychowdhury / Shankar 1993).

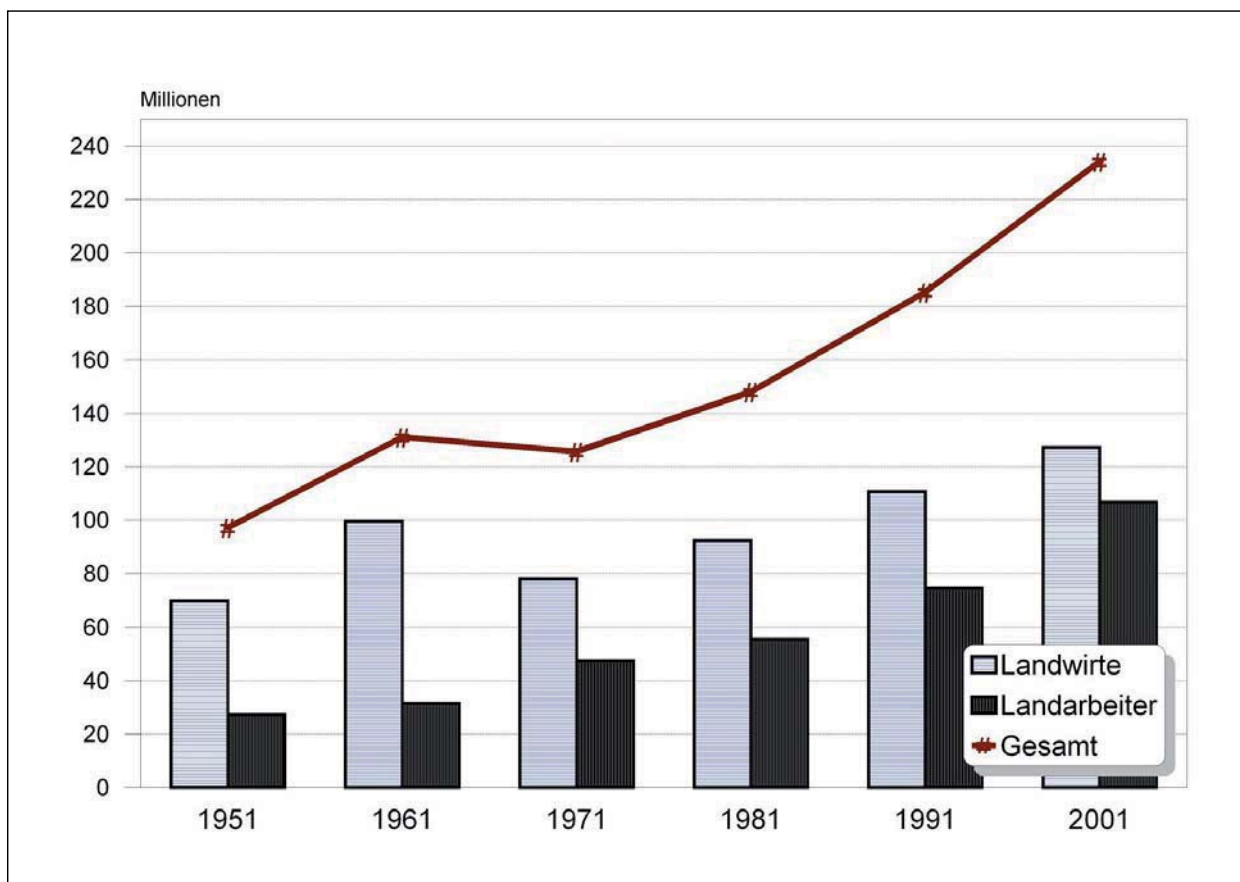
Drittens setzt die indische Regierung auf die Förderung der Agro-Industrie. Die Absichten sind durchschaubar. Über die Förderung des Exportes landwirtschaftlicher Produkte will sie ihre negative Handelsbilanz ausgleichen. Gleichzeitig versucht sie aber auch, ausländische Unternehmen zu Investitionen im Agrarbereich zu ermutigen, weil dadurch Kapital nach Indien strömt. Im Moment ist nicht absehbar, welche Auswirkungen diese Entwicklungen haben werden. Einerseits können verbesserte Exportmöglichkeiten die Einkommensmöglichkeiten



mancher Produzenten erhöhen. Durch die geringe Kaufkraft großer Gruppen der indischen Bevölkerung sind hohen Profitraten aus landwirtschaftlicher Tätigkeit auf dem Binnenmarkt Grenzen gesetzt. Eine grundsätzliche Änderung wäre nur dann zu erwarten, wenn sich die Kaufkraft entscheidend verbessert. Dies wäre jedoch nur durch die Anhebung der Einkommen für Landarbeiter, aber auch für die Beschäftigten im informellen Sektor und in der Kleinindustrie zu erreichen. Die Aussicht auf verbesserte Exportmöglichkeiten löst dieses Dilemma scheinbar, denn so können bei gleich bleibend niedrigem Einkommensniveau großer Bevölkerungsgruppen dennoch stattliche Gewinne erzielt werden. Gleichzeitig werden kleinere Produzenten in landwirtschaftlichen Gunstgebieten verschwinden, weil sie gegen indische und verstärkt ausländische Agro-Industrie nicht konkurrieren können. Bislang verzögern die Gesetze der Landreform die Landkonzentration. Doch diese gelten nicht für bestimmte Plantagenprodukte, und außerdem gab es immer wieder Bestrebungen der indischen Regierung - auf Anraten der Weltbank -, die Obergrenzen für Landbesitz abzuschaffen (Braßel 1994: 56, Sethi 2006). Auch für die Zukunft ist eine weitere Vergrößerung der Schar der Landlosen in Indien vorhersehbar. Diese Dynamik hatte bereits als Folge der Grünen Revolution eingesetzt und hat sich danach eher verschärft als abgeschwächt.

Diese in wenigen Worten beschriebenen Veränderungen der wirtschafts- und handelspolitischen Rahmenbedingungen bei der Produktion und Verteilung von Nahrungsmitteln wird auch in Zukunft das staatliche Verteilungssystem stark beeinflussen.

Abb. 15: Anzahl von Landwirte und Landarbeiter in Indien



Datenquelle: Ministry of Agriculture, „Agricultural Statistics at a Glance 2010“, Table 2.2

Wenn staatliche Intervention in Indien zwar keine soziale Gerechtigkeit schaffen, aber wenigstens Hungerkatastrophen abwenden konnte, dann müssen die Reformmaßnahmen, die

in den 1990er Jahre begonnen haben und seither andauern, mit großer Aufmerksamkeit und leider auch mit Besorgnis verfolgt werden.

Beginn staatlicher Kontrollpolitik bei der Verteilung von Nahrungsmitteln

Der Beginn staatlicher Interventionsmaßnahmen bei der Verteilung von Nahrungsmitteln in Indien hatte engen Bezug zu der Häufung großräumiger Hungerkrisen, die seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert bis zum Zeitpunkt der nationalen Unabhängigkeit Indiens immer wieder heimsuchten (Bohle 1992: 98f). So wird aus der Zeit zwischen 1770 und 1900 von 22 größeren Hungersnöten berichtet; bei der Hungersnot 1770 in Bengalen sollen dabei etwa 10 Millionen Menschen den Tod gefunden haben, was damals etwa einem Drittel der Bevölkerung des betroffenen Gebietes entsprach (Annadurai 1992: 9; Sen 1987: 39).

Vor 1943, dem Jahr der großen Hungersnot von Bengalen (s.u.), wurde von staatlicher Seite wenig unternommen, um solche Ereignisse über den dauerhaften Eingriff in das Nahrungssystem zu verhindern. Ganz im Gegenteil: das Landbesitzsystem in Britisch Indien und die Freihandelspolitik der Briten beim Nahrungsmittelhandel, die Getreideexporte aus Indien sogar in Mangeljahren nicht unterband (Bhatia 1967), waren wenig geeignet, Hungersnöte wirkungsvoll zu bekämpfen (Naoroji 1888; Dantwala 1973). Die traditionellen Methoden zur Bekämpfung von Hungersnöten sahen die Briten vor allem **(a)** langfristig in der landwirtschaftlichen Produktionssteigerung hauptsächlich durch den Ausbau der Bewässerungsinfrastruktur und **(b)** kurzfristig im Transport von Nahrungsmitteln aus Überschuss- in Mangelgebiete sowie ihrer Verteilung, teilweise über *Food for Work*-Programme. Bei der Verteilung handelte es sich hauptsächlich um krisenbedingte *ad hoc*-Maßnahmen, so dass von einer Verteilungspolitik kaum gesprochen werden kann (Merewether 1898; Mishra 1991: 277-323; Rajalakshmi 1991). Durch unterschiedlichen Pachtsysteme (Ryotwari, Zamindari und Mahalwari; vgl. Baden-Powell 1892; Kuhnen 1965, 1980), die zu einer erbarmungslosen Ausbeutung der Pächter durch die Steuereintreiber führte, wurde den Bauern wenig Anreiz zur Steigerung der Produktion gegeben (Annadurai 1992). Hinzu kam, dass das traditionelle Dorfhandwerk - vor allem das Textilhandwerk - durch billige Importe aus Großbritannien zerstört wurde und viele in den ländlichen Gebieten ihrer außerlandwirtschaftlichen Existenzgrundlage beraubt (Dutt 1960). Damit nahm der Druck auf die Landwirtschaft erheblich zu.

Vor dem Zweiten Weltkrieg wurde die Verteilung von Nahrung den Kräften des Marktes überlassen. Dies führte in Mangeljahren dazu, dass sich Nahrungsmittelpreise und die Einkommen der Armutgruppen gegenläufig entwickelten (Annadurai 1992: 10f). Dies wurde dadurch verstärkt, dass durch Nahrungsspekulationen Knappheit künstlich vergrößert wurde und dass in den 1920er Jahren die Getreideproduktion häufig von anderen Anbaufrüchten - vor allem Baumwolle und in Südindien Erdnüssen - verdrängt wurde (Rothermund 1985).

Im Gegensatz zu ihren Erfahrungen aus dem Ersten Weltkrieg in Europa, als die Briten staatliche Intervention zur Kontrolle der Nahrungsmärkte anwandten (Preisbeschränkungen, Rationierung, staatliche Aufkaufstellen etc.), wurden in Indien solche Maßnahmen vor 1943 nicht als notwendig erachtet (Bhatia 1967). Zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg wechselten sich Phasen hoher mit Phasen extrem niedriger Agrarpreise ständig ab (Rothermund 1985: 90ff). Es ist deshalb nicht ganz richtig, wenn man behauptet, dass während der kolonialen Zeit „*the producers never got remunerative prices for their crops*“ (Randhawa 1986: 222). Richtig hingegen ist, dass das System des Steuereinzugs unter den Briten so unflexibel geworden war, dass Missernten für kleinere Landwirte mit Landverlust



und sozialem Abstieg verbunden waren. Mittlere und größere Landwirte, die einen vermarktungsfähigen Überschuss erwirtschafteten, konnten hingegen von den steigenden Agrarpreisen und z.T. fallenden Bodenpreisen profitieren. In guten Erntejahren konnte es marktabhängigen Landwirten wiederum passieren, dass ein Überangebot die Agrarpreise sinken ließ. Großhändler konnten diese Situation nutzen, indem sie Nahrungsmittel, die sie billig aufgekauften, erst einmal einige Zeit lagerten und vom Markt fernhielten. Sie erzeugten damit eine Knappheit, die nicht durch das Produktionsergebnis zu erklären war. Wenn dann die Preise kräftig angezogen hatten, konnten sie ihre Lagerbestände mit gutem Gewinn verkaufen (Randhawa 1986).

In vielen Gegenden Indiens kam es aus unterschiedlichen Gründen immer wieder zu Bauernunruhen. Viele unzufriedene Bauern schlossen sich der Unabhängigkeitsbewegung an, die dadurch ihre Basis ausweiten konnte, gleichzeitig aber auch Interessen der Bauern in ihr Programm aufnehmen musste. Die Unterstützung der Bauern und Pächter für den Indischen Nationalkongress führte bei den Wahlen von 1937 dazu, dass dieser seine politische Macht erheblich ausbauen konnte (Frankel 1978: 28ff; Rothermund 1985: 119). Entgegen der Erwartung der britischen Kolonialmacht und der sie unterstützenden Grundherren stellten sich die Bauern und Pächter bei diesen Wahlen auf die Seite des Kongress und stimmten nicht für die von den Briten geförderten *National Agriculturist Party* (Rothermund 1985: 119).

Die Anfänge des *Public Distribution Systems* 1942/43

Als 1939 der Zweite Weltkrieg begann, setzte in Indien, wie schon 1914, ein starker Anstieg der Agrarpreise ein. Gleichzeitig wurden staatliche Interventionsmaßnahmen im Nahrungsbereich getestet, die anfänglich nur halbherzig durchgeführt wurden. Von der britischen Kolonialverwaltung wurde der Anstieg der Agrarpreise positiv bewertet, half er doch, die unzufriedenen Landwirte zu beschwichtigen und die Unterstützung der Bauern für den *National Congress* zurückzudrängen (Rothermund 1983; 1985: 143). Von britischer Seite wurde wenig unternommen, um den Anstieg der Agrarpreise zu begrenzen. Mit Wohlwollen sah die Kolonialverwaltung zu, wie die Agrarpreise stiegen. Bei den ersten Sitzungen der neuerrichteten *Price Control Conference* im Oktober 1939 und Januar 1940 „[...] *no need was expressed to control the prices of foodgrains; rather price rise for agricultural commodities was considered as an incentive for the farmers [...] who suffered in the depression*“ (Mishra 1985: 46).

Zwar hatte die Zentralregierung Ende 1939 die Provinzregierungen zur Festsetzung von Preiskontrollen bevollmächtigt, da jedoch die einzelnen Provinzregierungen keine einheitliche Politik verfolgten und der Handel mit Nahrungsmitteln keiner staatlichen Kontrolle unterlag, führten diese Maßnahmen dazu, dass Getreide aus den Gebieten mit Preisbindung in solche mit freien (hohen) Preisen gebracht wurden (Mishra 1991: 45ff).

Mit der dritten Sitzung der *Price Control Conference* im Oktober 1941 gingen die Befugnisse über Preiskontrollen im Nahrungsbereich auf die Zentralregierung über. Diese legte einen Höchstpreis für Weizen fest, ohne allerdings über einen hinreichend ausgebauten Überwachungsapparat zu verfügen. Nach wie vor ungelöst war auch das Problem, dass sich die Regierung in den Nahrungshandel nicht einmischen wollte, wodurch der Schwarzhandel mit Getreide begünstigt wurde (Rothermund 1985). Ersten konkrete Maßnahmen eines sich entwickelnden staatlichen Verteilungssystems gingen deshalb auf die Initiative von Provinzregierungen zurück. Mit der kontrollierten Ausgabe von Nahrungsmitteln in so genannten *Fair Price Shops (FPS)*, wurden ab 1939 in Bombay Vorkehrungen getroffen, um Nahrungs-

mittelspekulationen einzudämmen (Gupta 1977). Schon bald wurde diese Maßnahme auf die Provinzen Bengalen, UP, Bihar, Madras ausgedehnt. „*The main beneficiaries of the system were the employees of Central and State Governments and industrial workers*” (Suryanarayana 1985: 25)

Wegen des geringen Umfangs war diese Maßnahme nicht mehr als „*a precautionary step*” gegen Preisanstieg (Gupta 1977: 62). Als Burma 1942 von den Japanern besetzt wurde, und Britisch-Indien ein wichtiges Reisanbaugebiet verlor, wurden von der Zentralregierung weitere Pläne für eine staatliche Interventionspolitik im Nahrungsbereich erstellt. Diese blieben jedoch aufgrund mangelnder Erfahrung und fehlender Infrastruktur wirkungslos. Auch versäumte es die Regierung zu diesem Zeitpunkt noch immer, eine kontinuierliche Politik zu betreiben: in Bengalen wechselten sich Preiskontrollen (1942), Aufkauf von Getreide in Überschussprovinzen (1943), Freihandel (1943) und erneute Preiskontrollen (1943) ab und begünstigten Nahrungsmittelspekulationen (Rothermund 1985; Suryanarayana 1985).

Im Gegensatz dazu konnte durch eine zielgerichtete Politik in der *Madras Presidency*, wo vom Juni 1942 an der Export von Reis über die Provinzgrenzen hinaus verboten war und wenige Monate später mit einer staatlichen Aufkaufpolitik für Reis begonnen wurde, der Preisanstieg unter Kontrolle gehalten werden: Der Reispreis war daher in Bengalen bald doppelt so hoch wie in Madras (Rothermund 1985: 145). In Bengalen führte das konzeptlose Verhalten der Zentral- als auch der Provinzregierung zu einer entsetzlichen Hungersnot, der etwa drei Millionen Menschen zum Opfer fielen (Sen 1981).

Bereits 1943, dem Jahr der Hungerkatastrophe von Bengalen, wurden in den größten indischen Städten begonnen, Rationierungssysteme einzuführen bzw. dort, wo bereits bescheidene Anfänge gemacht worden waren, diese auszuweiten. Mit der Entscheidung des *Foodgrains Policy Committees* von 1943, in allen indischen Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern *Fair Price Shops* einzurichten, wurde ein Interventionsinstrument geschaffen, das ganz Indien umfasste und Grundlage für den allmählichen Ausbau eines *Public Distribution Systems* darstellte. Ende 1943 gab es in 13 indischen Städten solche *Fair Price Shops*, ein Jahr später waren es 103 und 1946 deckte das System bereits 771 Städte ab (Bapna 1990: 105). Unterschieden wurden dabei Gebiete, in denen der freie Markt praktisch abgeschafft worden war (*statutory rationing*) und solche, in denen parallel zum staatlich kontrollierten noch ein freier Markt bestand.

Interpretiert wurde die Hungerkatastrophe von Bengalen unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges als konjunkturelles und nicht als strukturelles Phänomen. So war es vorgezeichnet, dass nach Ende des Krieges und der Erlangung der Unabhängigkeit die staatlichen Interventionsmaßnahmen als hinfällig betrachtet und zunächst wieder aufgegeben wurden.

Das PDS nach der Unabhängigkeit

Bei Kriegsende hatten sich die Preise für Getreide auf einem Niveau stabilisiert, das etwa vier Mal so hoch war wie das Vorkriegsniveau. Mit dem Korea-Krieg begannen sich die Getreidepreise erneut nach oben zu bewegen, so dass 1950 die Lebensmittelrationierung wieder eingeführt wurde (Bapna 1990: 105; Suryanarayana 1985: 25).

Mit Beginn der indischen Entwicklungsplanung in den frühen 50er Jahren wurde das *Public Distribution System* als Wohlfahrtsmaßnahme übernommen und hatte zukünftig auch in Zeiten Bestand, in denen keine Versorgungsengpässe zu befürchten waren. Nach und nach wurde versucht, das System auf ländliche Gebiete auszuweiten, was bis heute in manchen Bundesstaaten nur sehr unvollkommen gelang. Dennoch kann nach der Anzahl



der *Fair Price Shops* der ländliche Raum heute als verhältnismäßig gut versorgt gelten. Vielerorts besteht die Unterversorgung ländlicher Gebiete nicht darin, dass es dort keine *FPS* gäbe, sondern dass es in ihnen nur wenig zum Kaufen gibt (s.u.).

Ab der zweiten Hälfte der 50er Jahre wurden Nahrungsmittel, die durch das *PDS* verteilt wurden - und hier vor allem Weizen - hauptsächlich durch Importe aus Nordamerika erworben (Gupta 1977: 66-70). Zwischen 1954 und 1965 waren staatliche Aufkäufe bei indischen Produzenten weitgehend eingestellt worden. Zwar hatte das *Foodgrains Enquiry Committee* noch 1957 vorgeschlagen, den Getreidehandel in Indien vollkommen zu verstaatlichen und Lager für Notzeiten anzulegen, die indische Regierung entschied sich jedoch dafür, ausschließlich Getreideimporte für das *PDS* zu verwenden (Bapna 1990: 106). Damit hatte sie ein Interventionsmittel, mit dem sie das Angebot an Nahrungsgetreide bei Bedarf erhöhen und somit die Preise auf einem bestimmten Niveau stabilisieren konnte. Inflationäre Auswirkungen, die für den Fall befürchtet worden waren, dass der Staat einen Teil der Getreideproduktion für das *PDS* aus der indischen Produktion entnehmen würde, sollten dadurch verhindert werden.

Mitte der 60er Jahre änderte die Regierung diese Politik grundlegend. Es wurde damit begonnen, Getreidelager (*Buffer Stocks*) einzurichten, die zunächst hauptsächlich durch Importe, später aber durch Entnahme aus der einheimischen Produktion aufgefüllt wurden (Gulati / Krishnan 1975; Parathasarathy 1994). Die Errichtung solcher Getreidelager (*bufferstocks*) wurde als wichtig angesehen, als nach einer Reihe von Missernten (1962/63, 1965/66 und 1966/67) auch mit Nahrungsimporten die Preise nicht unter Kontrolle gehalten werden konnten (Frankel 1978). Übertragen wurde die Aufsicht über die Getreidelager der 1965 gegründeten *Food Corporation of India (FCI)*, die Beschaffung, Lagerung, Transport und Verteilung von Getreide unter einer einzigen Verantwortlichkeit durchführen sollte (ausführlich: Chopra 1979).

Ende der 1960er Jahre, d.h. mit dem Beginn der *Grünen Revolution* in Indien, nahmen Getreideimporte beständig ab, und die Beschaffung durch die FCI wurde dementsprechend immer mehr auf den indischen Markt verlagert. Stammten 1966 noch 14 Prozent des verfügbaren Nahrungsgetreides aus Importen, so reduzierte sich dieser Anteil in den Jahren nach 1975 bis auf wenige Ausnahmen (1982:1.4%; 1983:3.5%; 1984:1.8% und 1988:2.9%) auf weniger als ein Prozent der Gesamtverfügbarkeit (Economic Survey 1993/94: S-25).

Das bei der Gründung der FCI angestrebte Ziel, eine Getreidereserve von fünf Millionen Tonnen anzulegen, wurde bereits 1971 erreicht und konnte seither beträchtlich überschritten werden (Gupta 1977: 71). Zwischen 2000 und 2010 betragen die eingelagerten Getreidereserven zumeist mehr als 20 Millionen Tonnen, mit Höchstständen 2002 und 2003 von 58 bzw. 48 Millionen Tonnen. 2010 betrug die Getreidemenge in den Vorratslagern 47 Millionen Tonnen (MoA 2010, Tabelle 11.1) und das obwohl Indien im 21. Jahrhundert zu einem der wichtigsten Reisesportländer geworden war.

Ziele indischer Agrarpolitik und das *PDS*

Die Steigerung der Pro-Kopf-Versorgung mit Nahrungsmitteln ist auch heute höchste Priorität indischer Agrarpolitik. Lange wurde darunter eine die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln verstanden. Sie sollte das Land von Devisen zehrenden und häufig politisch konditionierten Nahrungsimporten unabhängig machen. Dieses Ziel ist heute weitgehend erreicht, zumindest wenn man die rechnerische Verfügbarkeit von Nahrung darunter versteht.

Fraglich ist, ob durch diese produktionsorientierte Politik ein weiteres Ziel der Agrarpolitik erreicht wurde: die Versorgung aller mit Nahrung zu günstigen Preisen. Hier zeigt sich ein zwiespältiges Bild. Mit der *Grünen Revolution* wurde versucht, Ernährungsprobleme von der Angebotsseite her anzugehen. Landwirte konnten profitieren, die vermarktungsfähige Überschüsse erwirtschafteten. Durch Steigerung der Flächenerträge konnten die durch die kapitalintensive Technologie gestiegenen Produktionskosten ausgeglichen werden. Darüber hinaus wurde Teil der Kosten vom Staat in Form von Subventionen - z.B. für Energie und Düngemittel -, und Befreiung von der Einkommenssteuer übernommen.

Die *Grüne Revolution* hat sowohl soziale als auch räumliche Disparitäten vergrößert. Da sie in den landwirtschaftlich produktivsten Regionen ansetzte, wuchs das Gefälle zwischen landwirtschaftlichen Gunst- und Ungunsträumen. Als Programm, das auf Land besitzende Gruppen zugeschnitten war, hat sie Disparitäten zu landlosen Gruppen ebenfalls vergrößert. Unter den Land besitzenden Gruppen hat sie jene begünstigt, die kapitalkräftig genug waren, die Investitionen für die neuen Produktionsmethoden aufzubringen.

Der erhoffte *Trickle-Down-Effekt* blieb fast vollständig aus. Höhere Profite in der Landwirtschaft haben sich nur rudimentär auf Löhne der Landarbeiter niedergeschlagen. Bei keiner anderen Erwerbstätigengruppe sind die Löhne langsamer gestiegen als bei ihnen (IBRD 1989). Die Beschäftigungswirkung war allenfalls gering, wenn nicht sogar negativ (Agarwal 1981; Bardhan 1977). Das Problem von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in ländlichen Gebieten hat stark zugenommen und die „Verhandlungsposition“ der Landarbeiterschaft bei der Festsetzung der Löhne geschwächt. Häufig werden nicht einmal die von Landesregierungen festgesetzten Mindestlöhne bezahlt, weil ihre Durchsetzung kaum überwacht wird.

Im außerlandwirtschaftlichen Bereich zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Versuch, Landwirten ein Einkommen zu ermöglichen, mit dem sie an der gesellschaftlichen Entwicklung teilnehmen konnten, gleichzeitig aber Nahrungskosten für Industriearbeiter in den Städten niedrig zu halten, um eine „gesellschaftliche“ Entwicklung zu ermöglichen, kam einer Quadratur des Kreises gleich. Im Sprachgebrauch indischer Entwicklungsplaner wurde gesellschaftliche und industrielle Entwicklung in den Jahren nach der Unabhängigkeit praktisch synonym gebraucht. Hierin wurde das wichtigste Ziel gesehen, um die indische Gesellschaft voranzubringen und dies hat sich auch in der Struktur des *PDS* ausdrückt.

Eine dauerhafte Einrichtung wurde das *PDS* nicht, um strukturelle Verteilungsungerechtigkeit abzubauen. Dazu ist das System ungeeignet. Vielmehr übernahm es die Aufgabe, strukturelle Defizite durch staatliche Intervention abzumildern. Das *PDS* entwickelte sich so von einer Wohlfahrtsmaßnahme für städtische Bevölkerungsschichten in Krisenzeiten zu einem Instrument, soziale Spannungen in - zunächst - industriellen Ballungszentren zu kanalisieren. Es war somit komplementär zur *Grünen Revolution*, die auf der Angebotsseite eine gleiche Zielsetzung verfolgte. Nur vor diesem Hintergrund können die Subventionen verstanden werden, die Landwirten erhielten. Durch sie übernahm der Staat einen Teil der Produktionskosten und konnte so verhindern, dass Nahrungsmittelpreise zu stark anstiegen und höhere Löhne den Arbeitern in der Industrie bezahlt werden mussten. Erst mit der Ausweitung des *PDS* auf nahezu alle ländlichen Gebiete ist dieses Ziel in den Hintergrund getreten.

In diesem auf Industrialisierung fixierten System profitieren die marktorientierten Landwirte: mit dem staatlich garantierten Aufkaufspreis wurde ihnen eine Preisgarantie gegeben; sie erhielten einen Anreiz zur Mehrproduktion, und die Regierung verpflichtete sich, alle ihr angebotenen Getreidemengen abzunehmen. Der staatlich festgelegte Abnahmepreis erreichte



zwar nicht das Niveau des „Markt“preises, da durch die Aufkäufe ein Teil der Ernte vom Markt genommen wurde stabilisierten sich die Marktpreise auf einem vergleichsweise hohem Niveau (Tyagi 1990a: 65f). Der freie Preis für Getreide war deshalb kein echter Marktpreis, sondern wurde durch die staatliche Intervention beeinflusst. Indem Produzenten das Vermarktungsrisiko abgenommen wurde, mussten sie sich nicht um die Nachfrageseite des Nahrungssystems kümmern. Sie konnten Löhne für Landarbeiter niedrig halten, da der Staat durch seine Konsumentensubventionen einen Teil der Reproduktionskosten der Landarbeiter übernahm. Durch die anfangs starke Fixierung des *PDS* auf städtische Konsumenten war dabei noch nicht einmal sichergestellt, dass in angebotsschwachen Zeiten Nahrungsmittel tatsächlich wieder dahin zurückströmen, wo sie ursprünglich angebaut wurden: den ländlichen Gebieten.

Tendenziell verlängerte das *PDS* die Zeitspanne, in der in ländlichen Gebieten ein Nahrungsdefizit bestand, da durch den staatlichen Aufkauf bereits unmittelbar nach der Ernte große Mengen Nahrung vom Land in die Städte strömten. Lediglich eine höhere Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung könnte bewirken, dass Produzenten auf die staatlich organisierte Vermarktung verzichten und ihre Produkte im lokalen Wirtschaftskreislauf belassen (Gaikwad 1979: 165).

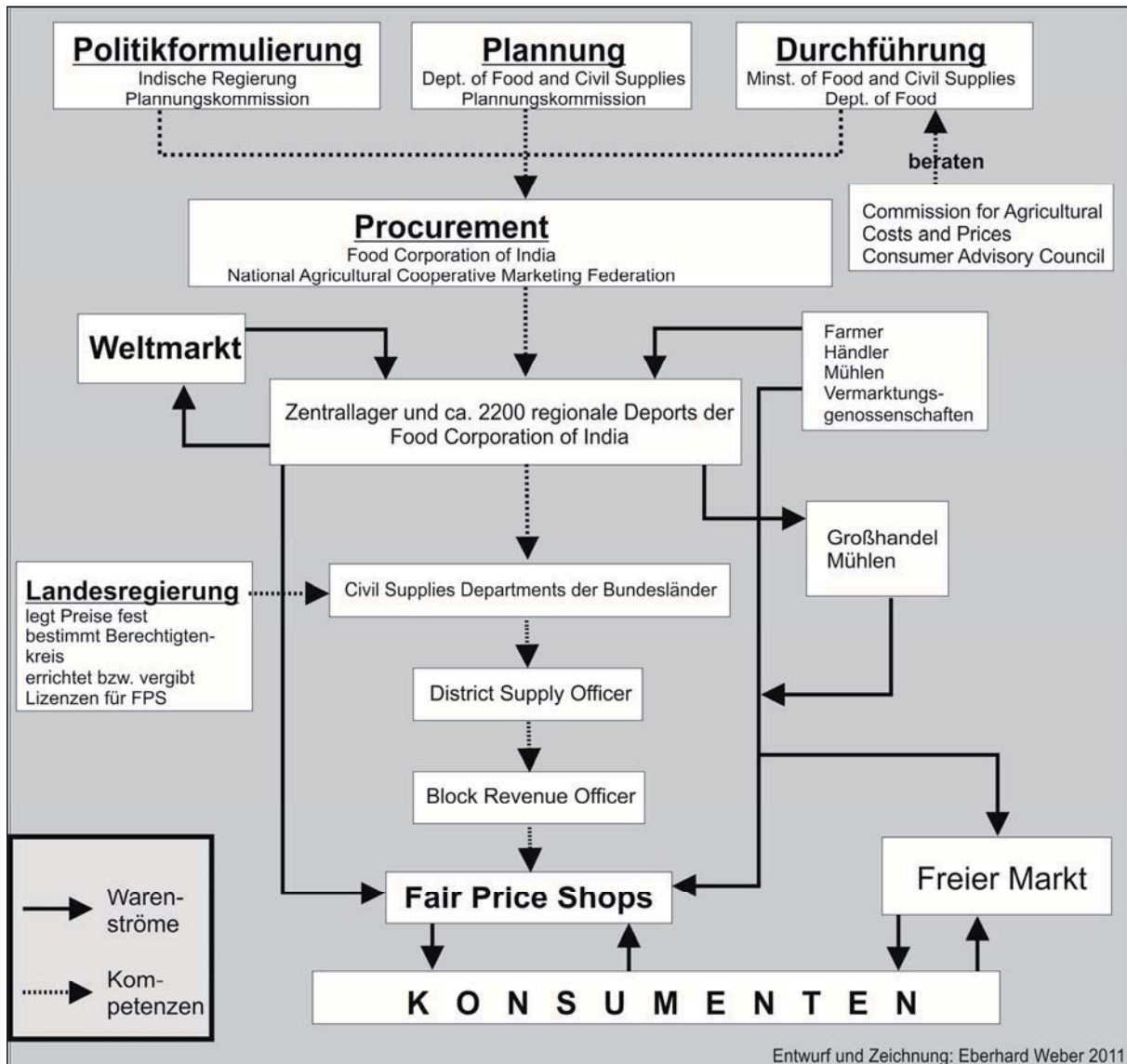
Funktionsweise und Struktur des *PDS*

Im *PDS* werden staatliche Interventionen der Zentralregierung und der Landesregierungen miteinander verbunden (Kundu 1993: 95). Da Zentralregierung als auch Landesregierungen die politischen und administrativen Vorgaben des Systems beeinflussen können, variiert das *PDS* von Bundesland zu Bundesland. Auf zentralstaatlicher Ebene werden politische Ziele des *PDS* vor allem durch die *Nationale Planungskommission* formuliert. Über die Planungskommission werden unterschiedlichen Ressorts Finanzmittel zugewiesen, d.h. hier wird entschieden, welchen Umfang die Subventionen erreichen (Tyagi 1990b: 26).

Bei den Zielen steht an erster Stelle Stabilisierung der Produzentenpreise. Über das *PDS* gibt der indische Staat nicht nur subventionierte Nahrungsmittel aus, sondern greift durch Auf- und -verkäufe auch in den freien Markt ein und beeinflusst dort die Preise. Durch *bufferstocks* kann er saisonale und regionale Angebotsschwankungen ausgleichen. Wenn er größere Mengen Nahrungsmittel dem Markt entnimmt als er gleichzeitig durch die *Fair Price Shops (FPS)* einspeist, reduziert er das verfügbare Angebot. In Zeiten geringer Produktion hat eine Marktentnahme inflationäre Tendenzen. In Jahren mit überdurchschnittlichen Ernten werden die Preise auf dem „freien“ Markt stabilisiert, sie gehen nicht zurück. Das *PDS* soll aber auch Verteilungsgerechtigkeit bewirken. Es soll die Versorgung verwundbarer Gruppen der Gesellschaft mit Gütern des Grundbedarfs zu „*reasonable prices*“ sicherstellen.

Auf nationaler Ebene wird die Planung vom *Department of Food, Ministry of Food and Civil Supplies* durchgeführt (Tyagi 1990b: 25). Hier werden Pläne erstellt, wann, wo und wie viel Nahrungsmittel von staatlicher Seite aufgekauft und auf Bundesstaaten aufgeteilt werden. Solange die Bundesstaaten vom zentralstaatlichen Pool profitieren wollen, sind sie auf die Verteilung durch die Zentralregierung angewiesen. Ihnen steht es offen, zusätzliche Nahrungsmittel auf dem freien Markt zu beziehen und in das öffentliche Verteilungsnetz einzuspeisen.

Abb. 16: Die Organisation des Public Distribution Systems in Indien



Der staatliche Einkauf der Nahrungsmittel (*procurement*) obliegt der *Food Corporation of India (FCI)*, die bis 1980 sämtliche Getreideaufkäufe tätigte, aber seither nur noch für Reis und Weizen zuständig ist. Andere Nahrungsmittel werden von der *National Agricultural Cooperative Marketing Federation (NAFED)* aufgekauft (Tyagi 1990b: 31). Die *FCI* und die *NAFED* sind gleichzeitig auch für die Lagerung der Getreidereserven in regionalen Lagern zuständig sowie für den Transport dorthin. Diese regionalen Lager sind auch die *bufferstocks*, die die indische Regierung seit den 60er Jahre zur Überbrückung von Dürrejahre angelegt hat.

Die Preisfestsetzung im PDS

Die *FCI* arbeitet in wichtigen Anbaugeländen mit Agenten zusammen, die den Einkauf direkt vom Produzenten, aber auch von Vermarktungsgenossenschaften organisieren. Der Einkaufspreis (*Procurement Price*) ist gewöhnlich geringer als der „Markt“preis. Der Einkaufspreis wird von der Regierung nach Absprache mit der *Commission for Agricultural Costs and Prices (CACP)* unter Berücksichtigung der Produktionskosten, der Getreidereserven der *FCI* und der Ernteergebnisse festgelegt (Bapna 1990; Gulati / Sharma 1990). Zu diesem Preis kauft die *FCI* alle Getreidemengen auf, die ihr angeboten werden. Mengenbe-



schränkungen bestehen keine. Die *FCI* unterhält in ganz Indien ca. 2.200 Getreidelager, in denen die Nahrungsmittel so lange gelagert werden bis sie von der Zentralregierung den *Civil Supplies Departments* der Bundesländer zugewiesen und von diesen abgeholt werden. Die indische Regierung legt einen Abgabepreis (*Issue Price*) fest, den die Landesregierungen zu bezahlen haben. Dieser Preis lag bis 2007 immer deutlich über dem *Procurement Price*.

Die Zentralregierung gibt Getreide also gewöhnlich zu einem höheren Preis an die Länder ab, als sie selbst Landwirten dafür bezahlt hat. Dennoch werden Nahrungssubventionen der Zentralregierung immer höher, weil Nebenkosten für Beschaffung (*Procurement Incidentals*) und Verteilung (incl. Lagerung) (*Distribution Incidentals*) immer stärker wachsen. Dadurch entfernen sich die tatsächlichen Kosten immer mehr vom festgelegten Ausgabepreis. Schon 1990 bemerkte Tyagi: „*In the last 14 years, the average distribution cost has gone up by about 274 per cent whereas procurement incidentals have increased by only 70 per cent. One of the main reasons for this increase has been the increase in the freight cost. It has gone up from Rs. 6.11 per quintal in 1975-76 to Rs.25.92 by 1987-88*” (Tyagi 1990b: 124).

Tab. 9: Aufkauf- (*procurement price*) und Ausgabepreises (*issue price*) im PDS

Jahr	Aufkaufspreis (Rs/100 kg)			Weizen	Ausgabepreis (Rs/100 kg)			Weizen
	Reis				Reis			
	Common	Fine	Superfine		Common	Fine	Superfine	
1978/79	85			112				
1979/80	95			115				
1980/81	105			117				
1981/82	115			130				
1982/83	122	NA	NA	142	188	200	215	160
1983/84	132	NA	NA	151	188	200	215	172
1984/85	139	NA	NA	152	208	220	235	172
1985/86	142	NA	NA	157	217	229	244	172
1986/87	146	NA	NA	162	239	251	266	190
1987/88	150	NA	NA	166	239	264	279	195
1988/89	160	170	180	173	244	304	325	204
1989/90	185	195	205	215	289	349	370	234
1990/91	205	215	225	225	377	437	458	280
1991/92	230	240	250	275	377	437	458	280
1992/93	270	280	290	330	437	497	518	330
1993/94	310	330	350	350	537	617	648	402
1994/95	340	360	380	360	537	617	648	402
1995/96	360	375	395	380	537	617	648	402
1996/97	380			475				
Ab 1997 wurde ein unterschiedlicher Ausgabepreis für Bevölkerung unterhalb und oberhalb der Armutsgrenze festgelegt.					Reis	Reis	Weizen	Weizen
					<i>APL</i>	<i>BPL</i>	<i>APL</i>	<i>BPL</i>
1997/98	445			510	700	350	450	250
1998/99	440			550	905	350	650	250
1999/00	490		520	580	905	350	682	250
2000/01	510		540	610	1130	565	830	415
2001/02	530		560	620	830	565	610	415
2002/03	530		560	620	830	565	610	415
2003/04	550		580	630				
2004/05	560		590	640	795	565	610	415
2005/06	570		600	650	795	565	610	415
2006/07	580		610	750	795	565	610	415
2007/08	645		675	1000	795	565	610	415
2008/09	850		880	1080	795	565	610	415
2009/10	950		980	1100	795	565	610	415
2010/11	1000		1030	1120	795	565	610	415

APL: Above Poverty Line; BPL: Below Poverty Line

GOI, Economic Survey, verschiedene Jahre

Noch stärker als Transportkosten sind Lagerkosten gestiegen. Zwischen 1975-76 und 1988-89 haben sie sich von weniger als 1 Rs/100kg auf 13,60 Rs erhöht (Tyagi 1990b: 127). Während 1975-76 ein Doppelzentner Reis fünf Rs (bzw. 3,2 Prozent) unter entstehenden Kosten abgegeben wurde, schoss 1985-86 die Zentralregierung 88 Rs/100kg an Haushaltsmitteln zu. Sie gab damit den Reis um 28 Prozent billiger ab als sie selbst dafür aufwenden musste.

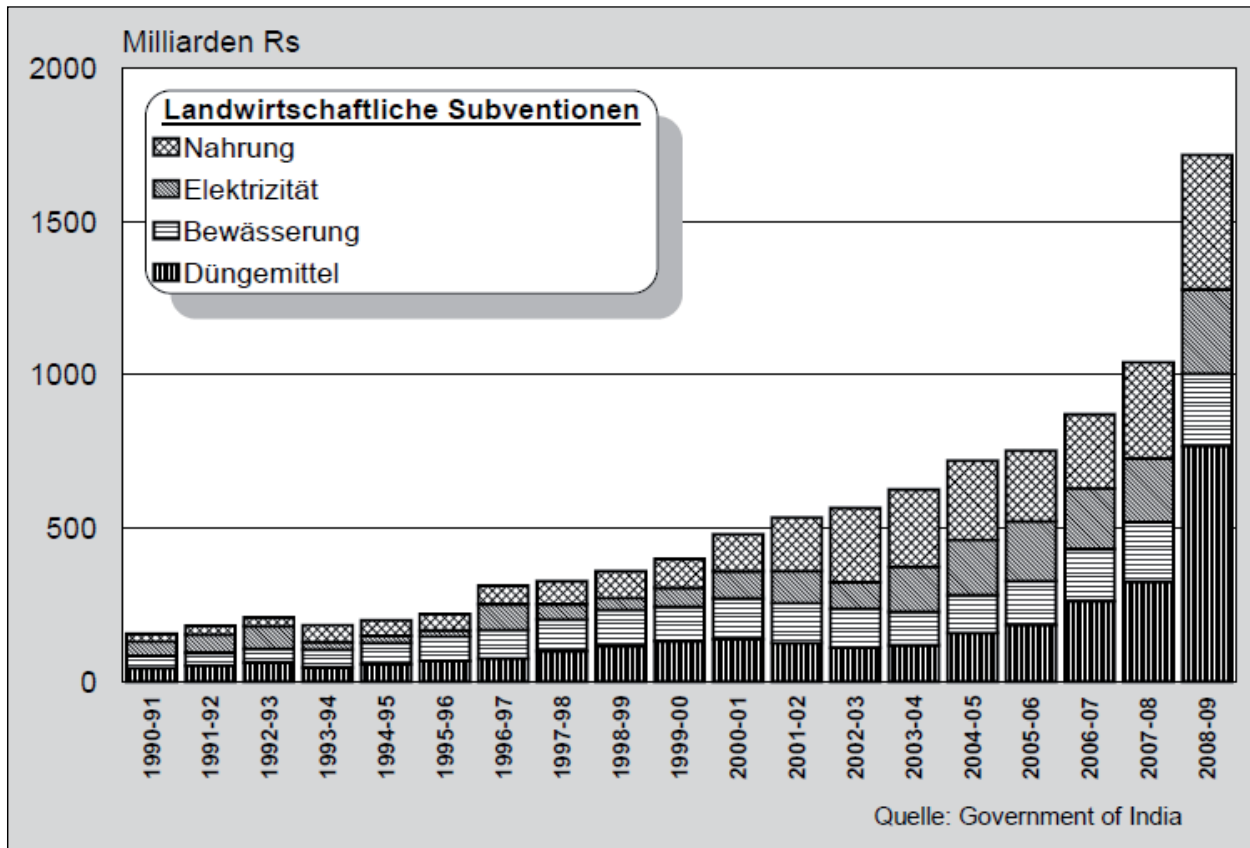
Die durch das *PDS* verteilte Menge Nahrungsgetreide hat stark zugenommen und die Ausgaben für Subventionen zusätzlich in die Höhe schnellen lassen. 1975-76 gab die Zentralregierung insgesamt 2,8 Mrd. Rs für Nahrungsmittelsubventionen aus, zehn Jahre später waren es bereits 18,9 Mrd. Rs (Tyagi 1990b: 131, Table 5.17), 1990, unmittelbar vor den Reformen, waren es 24,5 Mrd. Rs und zur Jahrtausendwende 120 Mrd. Rs. 2010 wurden unglaubliche 511 Mrd. Rs. von der Zentralregierung als Nahrungssubvention ausgegeben (Economic Survey 2010-11: 212) Mit dem Abgabepreis der Zentralregierung steht jedoch der Endabnehmerpreis noch nicht fest, denn Landesregierungen haben die Möglichkeit, weitere Subventionen zu beschließen. Deshalb variieren Konsumentenpreise von Bundesland zu Bundesland, obwohl der *Issue Price*, den die Bundesländer an die Zentralregierung zahlen, für alle gleich ist. So betrug im Februar 1994 die Reispreise in den *Fair Price Shops* verschiedener Bundesländer zwischen 2,00 Rs (Andhra Pradesh) und 5,00 Rs (Assam, Maharashtra) (jeweils für die schlechteste Qualität).

Die Rolle der Bundesländer im *PDS*

Sobald die Nahrungsmittel die Lagerhäuser der *FCI* verlassen, endet die Zuständigkeit zentralstaatlicher Behörden. Der Transport in die *FPS* wird entweder von diesen selbst oder der jeweiligen Landesregierung durchgeführt. Die *Fair Price Shops* selbst sind staatlich, genossenschaftlich oder privat organisiert (Bhandari / Vora 1979; Mathew 1979). Die Entscheidung, wo solche Läden errichtet werden, fällt in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Distrikt-Verwaltung, wobei parteipolitische Interessen nicht unterbewertet werden dürfen (Bapna 1990: 116). Die Betreiber der privaten Läden erhalten von der Landesregierung eine Provision, je nach Umsatz (Tyagi 1990b: 24). Sie - wie auch die staatlichen und genossenschaftlichen Läden - sind für einen festen Kundenstamm zuständig und erhalten - im Idealfall - genügend Nahrungsmittel und Kerosin zugewiesen, um die in ihrem Einzugsbereich lebenden Haushalte mit den ihnen zustehenden Rationen versorgen zu können. Das *PDS* stand bis in die 1990er Jahren prinzipiell allen gesellschaftlichen Gruppen offen, d.h. jeder Haushalt konnte für sich eine Berechtigungskarte zum Einkauf in den *FPS* (*Ration-card*) beantragen (Annadurai 1992: 28f; Bhargava 1994: 143f; Krishna 1967). Bevor Ende der 50er Jahre diese *Ration-card* eingeführt wurde, in der jeder Einkauf in einem *Fair Price Shop* notiert wird, war es sogar so, dass lediglich die Abgabemenge für einen Einkauf begrenzt war. Ein Haushalt konnte demnach innerhalb eines Monats mehrere Male die Maximalmenge kaufen (Gupta 1977).

In Tamil Nadu z.B. werden Karten alle fünf Jahre neu ausgestellt. Ahmad / Singh (1982) verweisen darauf, dass - entgegen der Aussagen der Behörden - es oftmals für einen Haushalt eine zeitaufwendige und langwierige Prozedur bedeutet, eine solche *Ration-Card* zu erhalten. Anfang der 80er Jahre hatten etwa elf Prozent der Bevölkerung Delhis keine solche Karte (Ahmad / Singh 1982: 36).

Abb. 17: Entwicklung der landwirtschaftlichen Subventionen 1990 - 2008



Datenquelle: *Economic Survey*, verschiedene Jahre.

Beschränkungen auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen konnten von Landesregierungen schon immer erlassen werden. Haushalte, die unter einem festgelegten Jahreseinkommen lagen, konnten so zusätzliche Mengen im *Fair Price Shop* einkaufen. So konnten Anfang der 1990er Jahre Haushalte in Andhra Pradesh mit einem Jahreseinkommen von unter 6.000 Rs zusätzlich pro Haushaltsmitglied und Monat fünf kg Reis zum Preis von zwei Rs erwerben; in Karnataka standen Haushalten mit einem Einkommen bis zu 3.600 Rs zehn kg Reis, Weizen und/oder Hirse zusätzlich zur Verfügung; in Tripura wurde die Größe des Landbesitzes bei der Verteilung subventionierter Nahrungsmittel berücksichtigt, wobei jedes erwachsene Haushaltsmitglied monatlich acht kg Reis erwerben konnte, wenn der Landbesitz unter zehn *acres* (ca. 4 ha) lag (Tyagi 1990b: 42f; vgl. Parathasarathy 1994).

Nach offiziellen Angaben gab es 2004 in Indien über 477.000 *Fair Price Shops*, der meisten davon in ländlichen Gebieten. Rein statistisch ist in allen Bundesländern inzwischen erreicht, dass ein *Fair Price Shop* nicht mehr als 2000 Haushalte versorgt (Economic Survey 1993/94: 65). Wie Venugopal (1992) jedoch anmerkt, kann man davon ausgehen, dass etwa 200.000 der Läden nur auf dem Papier existieren, wenn es um die Verteilung von Getreide geht.

Bei Kerosin sieht es nicht viel besser aus. Die meisten ländlichen Haushalte beziehen ihr Kerosin nicht aus einem *Fair Price Shop*, sondern kaufen es beim privaten Händler, weil die monatliche Zuteilung in ländlichen Gebieten nicht ausreicht, die Rationen aller Haushalte zu decken. Auch scheint, dass in ländlichen Gebieten Kerosin in den *FPS* selten zum von der Regierung festgelegten Preis verkauft wird, sondern deutlich darüber (Venugopal 1992: 87). Bei Speiseöl sieht die ländliche Versorgung durch das *PDS* nicht besser aus. Berücksichtigt man die Mengen, die von der Zentralregierung den Landesregierungen zugewiesen werden, dann entspricht dies noch nicht einmal einem Liter pro Kopf und Jahr. Aus diesem Grund

findet sich Speiseöl fast nur im Angebot städtischer *Fair Price Shops* und das auch nicht jeden Monat.

Tab. 10: Fair Price Läden und Berechtigte in einzelnen indische Staaten (Stand 2004)

	Be- völkerung 2000 (in Millionen)	unterhalb der Armutsgrenze (%)	Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (Millionen)	Anzahl der <i>Fair Price</i> Läden					Anzahl der <i>Ration Cards</i> pro Laden
					<i>BPL</i>	<i>APL</i>	<i>AAV</i>	Gesamt	
Andhra Pradesh	75,5	25,68	4,1	40.691	12,8	5,9	1,2	19,9	489
Arunachal Pradesh	1,2	40,86	0,1	1.444	0,1	0,3	0,0	0,4	254
Assam	26,2	40,86	1,8	33.229	1,5	3,5	0,4	5,4	161
Bihar	73,1	54,96	6,5	41.818	6,2	5,2	1,0	12,4	296
Chhattisgarh	24,9	42,52	1,9	7.869	1,3	2,6	0,6	4,5	573
Delhi (NCT)	14,0	14,69	0,4	3.126	0,4	3,6	0,0	4,0	1280
Goa	1,6	14,92	0,0	523	0,0	0,3	0,0	0,3	641
Gujarat	48,3	24,21	2,1	14.318	3,1	7,7	0,5	11,3	792
Haryana	19,8	25,05	0,8	7.461	0,6	3,7	0,2	4,5	603
Himachal Pradesh	6,7	40,86	0,5	4.105	0,2	1,0	0,1	1,3	328
Jammu & Kashmir	9,9	40,86	0,7	3.927	0,6	1,1	0,2	1,8	466
Jharkhand	26,8	54,96	2,4	14.395	1,7	0,5	0,7	2,9	202
Karnataka	52,1	33,16	3,1	20.685	6,4	4,3	1,0	11,6	562
Kerala	32,3	25,43	1,6	14.141	1,6	4,5	0,5	6,5	461
Madhya Pradesh	54,8	42,52	4,1	18.688	4,3	8,2	0,9	13,4	719
Maharashtra	91,1	36,86	6,5	49.921	5,9	14,7	1,5	22,1	443
Manipur	2,5	40,86	0,2	2.551	0,1	0,2	0,0	0,3	124
Meghalaya	2,4	40,86	0,2	4.302	0,1	0,3	0,0	0,4	104
Mizoram	1,0	40,86	0,1	1.011	0,0	0,2	0,0	0,2	228
Nagaland	1,7	40,86	0,1	401	0,1	0,2	0,0	0,3	766
Orissa	35,9	48,56	3,3	23.579	4,3	3,1	0,5	7,9	335
Punjab	23,5	11,77	0,5	13.874	0,6	4,8	0,1	5,5	398
Rajasthan	53,6	27,41	2,4	20.861	1,9	10,3	0,6	12,8	612
Sikkim	0,6	41,43	0,0	1.071	0,0	0,1	0,0	0,1	123
Tamil Nadu	61,8	35,03	4,9	27.995		15,7	1,1	16,8	601
Tripura	3,8	40,86	0,3	1.445	0,2	0,4	0,1	0,7	503
Uttar Pradesh	162,6	40,85	10,7	74.788	7,4	27,4	3,2	38,1	509
Uttaranchal	7,6	40,85	0,5	7.332	0,4	1,7	0,1	2,2	300
West Bengalen	79,0	35,66	5,2	20.424	3,6	11,4	1,1	16,1	788
Indien	996,9		65,2	477.091	65,5	143,4	15,8	224,7	471

Quelle: Govt. of India, Ministry of Food & Consumer Affairs 2005

Sollen Produkte in *FPS* billiger angeboten werden als von der *FCI* gekauft, müssen die Länderregierungen die Kosten selbst dazu aufbringen. Vor allem die Haushaltskassen der Bundesländer, die weit davon entfernt sind, Selbstversorger für Grundnahrungsmittel zu sein wie z.B. Assam, Bihar, Kerala, Maharashtra und West Bengalen, werden dadurch sehr stark belastet. Doch auch in Staaten mit einem hohen Selbstversorgungsgrad sind Subventionen in



den letzten Jahren explosionsartig angestiegen. Auch dort klafft eine immer größere Schere zwischen den tatsächlich anfallenden Kosten und den Abgabepreisen in den *Fair Price Shops*.

Das *Public Distribution System* seit den 1990er Jahren

Indien hatte sich 1991 verpflichtet, sein Haushaltsdefizit deutlich abzubauen. Ein Rückgang der Nahrungssubventionen war deshalb geplant. Im Haushaltsplan für das Wirtschaftsjahr 1991/92 war dies nicht geschehen. Die Nahrungssubventionen stiegen weiter, aber auch die Nahrungsmittelpreise (The Hindu 25.1.1992). Dies hatte mehrere Gründe: **Erstens** sind Subventionen, die die Regierung für das *Public Distribution System* zahlt, nicht die einzigen, die die Nahrungspreise beeinflussen. Sie sind noch nicht einmal die höchsten. **Zweitens** hatte die Abwertung der indischen Währung landwirtschaftliche Inputs verteuert, zumindest jene, deren Grundstoffe importiert werden (The Hindu 28.8.1991). **Drittens** fallen die hauptsächlichen Kosten nicht an, wenn Nahrungsmittel in den *FPS* ausgegeben werden, sondern wenn die Regierung diese bei den Produzenten aufkauft und anschließend lagert. Mehrere gute Ernten gegen Ende der 80er Jahren und zu Beginn der 90er Jahren hatten dazu geführt, dass die Aufkäufe der Zentralregierung stark zugenommen hatten. Deshalb stiegen auch die Lagerkosten (Economic Survey 1993-94: 65). Anstatt in einer Periode ansteigender Nahrungsmittelpreise einen Teil der eingelagerten Getreidereserven in den freien Markt einzuspeisen, hortete die Regierung diese in ihren *bufferstocks*. „*Despite six good monsoons in a row, the nation has continued to be in the throes of double-digit inflation, concentrated mostly in the prices of food and necessities [...] It hardly makes any sense to bear the cost of carrying a stockpile of foodgrains exceeding 30 million tonnes even as millions of our countrymen go without food*” (Frontline 24.3.1995: 98f).

Als 1991 kurz nach Beginn der Strukturanpassungsprogramme Hungertode in mehreren Bundesstaaten Indiens zu beklagen waren wurde mit dem so genannten *Revamped Public Distribution System (RPDS)* begonnen. Mitunter nannten Medien und selbst die Regierung das neue System auch *Modified Public Distribution System*. Die Verbesserung des *PDS* wurde darin gesehen, dass für bestimmte Regionen und Zielgruppen ganz besondere Bemühungen unternommen wurden subventionierte Nahrungsmittel zugänglich zu machen. Dieses „verbesserte“ (revamped) *PDS* wurde in 1755 Entwicklungsblocks eingeführt, die hauptsächlich in „*tribal, hilly, drought prone and desertified areas*“ lagen (Singh 2006: 24). Zusätzliche Anspruchsrechte wurden damit nicht geschaffen, es sollte lediglich sichergestellt werden, dass nun auch die ärmsten und am meisten von Hunger betroffenen Menschen und Gebiete Zugang zu einem System erhalten sollten, das es anderswo schon seit langem gab. Auch wurden zusätzliche Produkte zum Verkauf in den *Fair Price Shops* angeboten, wie z.B. Tee, Salz, Hülsenfrüchte und Seife.

Die Ausweitung des bestehenden Systems auf besonders rückständige, ländliche Regionen, sollte den „*really needy*“ Zugang zu verbilligter Nahrung ermöglichen. Der *Issue Price* für die neu geschaffenen *Fair Price Shops* war 50 Rs pro 100 kg niedriger als der *Central Issue Price* für das „normale“ *PDS* (Economic Survey 1993-94: 65). Ebenfalls geplant war, Zugang zum *PDS* in den Städten auf bestimmte Gruppen zu beschränken (Indian Express 2.2.1992), nachdem es im Januar von Regierungsseite noch geheißen hatte: „*Though there were a few suggestions for delinking the rich and upper middle class from the PDS as part of an attempt to trim the foodgrains subsidy, the present Government has no such plans* „ (The Hindu 8.1.1992).

Im Wirtschaftsjahr 1990/91 wurden von der Zentralregierung etwa 26 Milliarden Rupien für das *Public Distribution System* ausgegeben, und mehr als 40 Mrd. Rs für Düngemittelsubventionen. Hinzu kamen auch Einnahmeverluste, die den Landesregierungen durch niedrige Energiepreise in der Landwirtschaft entstanden. Die bald nach Beginn der Strukturanpassung verkündete Kürzung der Subventionen für Düngemittel führte dazu, dass Nahrungsmittelpreise in die Höhe schossen. Aus wirtschaftlichen, hauptsächlich jedoch politischen Gründen musste die Regierung die staatlichen Produzentenpreise für Nahrungsmittel deutlich anheben (EPW 07.01.1995). Dadurch ging wiederum auch der *Issue Price* der Zentralregierung für das *PDS* in die Höhe. „Therefore [...] the entire burden would have to be borne by consumers of food. [...] They would have to pay progressively more for both what they purchase through the public distribution system and for what they purchase in the open market” (*The Hindu* 25.1.1992).

Mit dieser Politik der Besänftigung ländlicher Eliten wurde eine Strategie weiterverfolgt, die viele Regierungen schon zuvor mit mäßigem Erfolg versuchten. Noch in den 1970er Jahren stiegen Erzeugerpreise in der Landwirtschaft sehr langsam. Damals verwies die Regierung darauf, dass durch die *Grüne Revolution* Produktivität und Gewinnspanne der Landwirte stark angestiegen seien, zumal Produktionskosten durch etliche Erzeugersubventionen niedrig gehalten wurden. Viele Landwirte, die nicht von der *Grünen Revolution* profitieren konnten, weil sie zu wenig Land besaßen oder in nicht bewässerbaren Regionen lebten, traten den indischen Bauernverbänden bei. Sie spürten am deutlichsten die auf Industrialisierung zugeschnittene Entwicklung. Mit Erstarken der Bauernbewegungen gegen Ende der 1980er Jahre wurden dann regelmäßig die Erzeugerpreise angehoben. Über die gesamten 1980er Jahre waren sie jedes Jahr um nicht mehr als fünf Rs/100 kg erhöht worden. Zwischen 1989 und 1991 wurde dann der Erzeugerpreis für Reis um 80 Rs/100 kg und der für Weizen um 59 Rs/100 kg angehoben, was die indische Regierung jährlich zusätzlich 10 Mrd. Rs kostete. Mit Kürzung der Düngemittelsubventionen (1991) stiegen die Produktionskosten der Landwirte um ca. 7 Rs/100 kg. Trotzdem wurden sie mit Erhöhung der Erzeugerpreise um 25 Rs/100 kg „entschädigt” (*The Hindu* 25.1.1992). Der hier beschriebene Trend ging auch in den folgenden Jahren weiter. Im März 1992 erklärte Premierminister Rao, dass eine Abschaffung der Nahrungssubventionen derzeit nicht beabsichtigt sei, auch wenn dies von Weltbank und IWF empfohlen worden war (*The Hindu* 11.3.1992).

Die Pläne, bestimmte Konsumentengruppen aus dem *PDS* auszuschließen, wurden aber in den folgenden Jahren immer wieder diskutiert. „Nearly 40 per cent of the beneficiaries of the *PDS*, particularly in urban areas and the „creamy layer” of consumers in rural areas, would be knocked off the system if the Advisory Council on the *PDS* endorses the proposals of the Central Government” (*The Hindu* 21.3.1993). Ins Auge gefasst wurde für die ländliche Bevölkerung eine haushaltsbezogene Einkommensobergrenze von 8.500 Rs. In den Städten sollten Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes, die ArbeitnehmerInnen im formellen privaten Sektor sowie alle Personen, die Einkommenssteuer entrichten, keine subventionierten Nahrungsmittel mehr erhalten (*The Hindu* 21.3.1993; *Indian Express* 26.3.1993). Eine parlamentarische Untersuchungskommission zur Reformierung des *PDS* legte Ende Juli 1993 einen Bericht vor, in dem ebenfalls eine stärkere Zielgruppenorientierung des *PDS* vorgeschlagen wurde (*The Hindu* 31.7.1993).

Es dauerte bis 1997 bevor tatsächlich damit begonnen wurde, das *PDS* von Grund auf umzugestalten. Ein System, das bis dahin (theoretisch) allen offen stand wurde ersetzt von einem *Targeted Public Distribution System (TPDS)*, in dem verbilligte Nahrungsmittel nur noch an die abgegeben werden sollten, die unterhalb der Armutsgrenze lebten.



Von nun an wurde unterschieden zwischen „*Below Poverty Line (BPL)*“ und „*Above Poverty Line (APL)*“. Diese Unterscheidung fand insbesondere im *Issue Price* ihren Ausdruck, d.h. im Preis, den Bundesländer an die Zentralregierung bezahlten, wenn sie Getreide für das *PDS* zugewiesen bekamen. Für Menschen unterhalb der Armutsgrenze wurde Getreide zur Hälfte der „*economic costs*“ an die Bundesstaaten abgegeben.

Nachdem sich die indische Regierung sehr lange nicht dazu hatte durchringen können (India Today 15.02.1995), wurde nun das *PDS* grundlegend reformiert. Politische, aber auch Verfahrensfragen waren Ursache, dass eine Zielgruppenorientierung nur sehr schwierig angewandt werden konnte, ohne Ungerechtigkeiten zu erzeugen und Korruption zu fördern. In einem Land, in dem der Großteil der Erwerbstätigen kein regelmäßiges, eindeutig feststellbares Einkommen erzielt, ist die Begrenzung nach ökonomischen Kriterien sehr schwierig.

Trotz der technischen und politischen Hindernissen wurde eine Reformierung des *PDS* als unumgänglich angesehen. Das bestehende System kostete die Regierung jährlich mehr als 30 Milliarden Rupien. Angenommen wurde, dass eine Reduzierung des Berechtigtenkreises Kosten stark verringern würde. Die Regierung müsste geringere Getreidemengen auf dem Markt aufkaufen und könnte die Lager- und Transportkosten reduzieren. Eine willkommene Nebenwirkung wäre, dass Preise auf dem freien Markt von dieser Maßnahme positiv beeinflusst würden, da eine geringere staatliche Intervention das Angebot an Nahrungsmitteln auf dem freien Markt vergrößern würde. Vielleicht könnte man ja auch die Exporte erhöhen.

Hierin lag der größte politische Sprengstoff der Reformen. Es waren weniger relativ gesicherte Konsumenten, die einer Reform gegenüber ablehnend eingestellt waren. Viele von ihnen kauften gar nicht in den *Fair Price Shops* ein, weil sie die bessere Qualität auf dem freien Markt vorzogen und auf ihren subventionierten Nahrungsanteil von sich aus verzichteten. Eine Reformierung stellte ihnen niedrigere Nahrungspreise auf dem freien Markt in Aussicht. Anders die Getreidehändler. Sie profitierten vom bestehenden System aus zweierlei Gründen. Erstens wurden Getreidepreise auf einem hohen Niveau stabilisiert. Zweitens profitieren sie davon, dass besser gestellte Konsumenten auf ihre Rationen verzichten. Solange diese offiziell Zugang zum *PDS* hatten, wurden ihre Rationen in den *Fair Price Shops* bereitgehalten. Rationen, die am Monatsende nicht abgeholt waren, konnten relativ einfach in den freien Markt eingespeist werden und Getreidehändler konnten so die staatliche Subvention als eigene Einnahmen verbuchen.

Antyodaya Anna Yojana (AAY)

Zusammen mit dem *TPDS* sollte auch das *Antyodaya Anna Yojana (AAY)* gestärkt werden, eine Maßnahme im Dezember 2000 eingeführt und auf Verbesserung der Situation der allerärmsten Schichten der indischen Gesellschaft abzielte. Das *AAY* sollte extreme Formen von Hunger und Hungersnöte in Indien verhindern. Untersuchungen der Regierung hatten ergeben, dass etwa 5 Prozent der Bevölkerung mit weniger als zwei Mahlzeiten am Tag auskommen musste. Durch das *AAY* sollten anfänglich die 10 Millionen Ärmsten der Armen identifiziert werden und ihnen Nahrungsrationen zur Verfügung stellen, die fast doppelt so hoch waren, wie die Zuweisungen jener, die unterhalb der Armutsgrenze lebten (35 kg pro Monat Reis oder Weizen anstatt 20 kg). Die indischen Bundesstaaten sollten die zusätzlichen Kosten für diese Maßnahme tragen. In vielen Bundesstaaten dauerte es recht lange, bis eine größere Anzahl von Begünstigten identifiziert werden konnte. Das *AAY* hilft Haushalten, die

von Frauen geführt werden, unheilbar Kranke, Behinderte und Menschen älter als 60 Jahre, die keinen gesicherten Lebensunterhalt haben.

Wie schon beim *TPDS* bereitete die Erfassung der Berechtigten auch beim *AAI* enorme Schwierigkeiten. Es wurden zwar genaue Richtlinien erlassen, wer unter *AAI* Zuwendungen erhalten sollte, doch das System scheiterte daran, dass die Bürokratie nicht fähig war zu erkennen, wer Unterstützung bekommen sollte oder nicht willens. Die Richtlinien selbst umfassten landlose LandarbeiterInnen, Kleinstfarmer, ländliche Handwerker wie TöpferInnen, GerberInnen, WeberInnen, Schmiede, Zimmermänner und –frauen, Bewohner von Slums und Menschen, die ihrem Lebensunterhalt durch informelle Tätigkeiten verdienten, wie z.B. Lastenträger, Bauarbeiter, Rickshaw-fahrer, Schlangenbeschwörer, Lumpensammler, Schuster (Venugopal 2011). „*All primitive tribal households*“ fallen ebenfalls unter das *AAI*. 2005 wurden vom *AAI* etwa 25 Millionen Haushalte erfasst, etwa 38 Prozent der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (Singh 2006).

Anfang 1995 hatte die Regierung über 30 Millionen Tonnen Getreide eingelagert. Als 1993 und 1994 die Preise für Nahrungsmittel stärker als für andere Produkte stiegen, sah die Regierung keinen Grund, aus ihren Beständen Getreide in den freien Markt einzuspeisen und damit die Preise zu drücken. Ganz im Gegenteil: Auch 1993 kaufte sie 28 Millionen Tonnen Getreide auf, während sie durch die *Fair Price Shops* lediglich 16,4 Millionen Tonnen ausgab. Damit reduzierte sie das Angebot um fast 12 Millionen Tonnen (Economic Survey 2010-11). Zwischenzeitlich war der staatliche Abgabepreis sogar über den freien Marktpreis gestiegen (Muralidharan 1995: 25). Als *Food-for-Work* konzipierte ländliche Beschäftigungsprogramme erlebten einen Einbruch. *The irrationalities of food policy have had an impact on rural employment programmes. The government's showpiece programme for boosting employment and earnings in depressed rural areas - the Jawahar Rozgar Yojana (JRY) - is today languishing in official apathy. In 1991-92, the first year of reforms, a quantum of 380,000 tonnes of foodgrains was allocated for direct distribution in lieu of wages to JRY beneficiaries. The actual offtake was only 31,000 tonnes. In the following two years, the foodgrains allocations were actually cut. Enquiring into the reasons for this, the Parliamentary Standing Committee on Rural Development observed that the price at which foodgrains is issued through the JRY has tended progressively to exceed the market price. This has impelled workers to demand payment in cash rather than in kind*“ (Muralidharan 1995: 25).

Stärker als die Zentralregierung sind Landesregierungen vom *PDS* finanziell und politisch betroffen, da sie den Endverkaufspreis festlegen. Von den Konsumenten werden sie für Preissteigerungen verantwortlich gemacht, denn diese lesen in Zeitungen: „*The State Government has increased the price of rice issued in the Public Distribution System*“ (The Hindu 31.1.1993) oder „*Now that the Assembly session is over, the Tamil Nadu Chief Minister, Ms. Jayalalitha, is going into the feasibility of increasing the Issue Price of rice in the Public Distribution System*“ (The Hindu 8.10.1991). Trotz mehrmaliger Erhöhung des *Issue Price* werden Reis und auch andere Nahrungsmittel von den Landesregierungen an Konsumenten zu einem Bruchteil dessen abgegeben, was die Zentralregierung dafür verlangt. Ohne Subventionen der Landesregierungen hätte 1994 ein kg Reis in Tamil Nadu fast sechs Rs gekostet. Verkauft wurde er für 2,50 Rs. Die seit Jahren diskutierte Reform des *PDS* in Tamil Nadu wurde auf Eis gelegt. Noch im April 1992 verkündete Ministerpräsidentin J. Jayalalitha, ab Juni 1992 für den Bezug von subventionierter Nahrung und Kerosin eine Einkommensobergrenze von 750 Rs monatlich einzuführen (The Hindu 22.4.1992). Bis Ende 1994 war dies nicht umgesetzt. Wie die Zentralregierung können sich auch Landesregierungen nicht durchringen, die



Reformierung des *PDS* anzugehen. Ganz im Gegenteil: durch die populistische Reispolitik von N.T. Rama Rao konnte die *Telugu Desam* im Winter 1994 die Kongress-Partei aus der Regierungsverantwortung in Andhra Pradesh drängen. „*The reason is simple, as reflected in some basic questions asked by the voters: who will give food at a cheap rate, who will implement total prohibition, who will give relatively cheap electricity to irrigate the fields? In all these respects the people seem to have thought NTR would do better. [...] It was a vote for food*” (Ilaiyah 1995: 46). Das von Rama Rao im Wahlkampf angekündigte „*2 Rs-for-a-kg Rice Scheme*” sollte jährlich etwa 12,6 Mrd Rs kosten und damit etwa ein Drittel der damaligen jährlichen Einnahmen Andhra Pradeshs verschlingen (India Today 15.02.1995: 44).

Das *PDS* in Tamil Nadu

Mitte der 1980er Jahre betrug die Nahrungssubvention in Tamil Nadu etwa 800 Millionen Rs (MIDS 1988: 150). Bis 1993 war sie auf 5,1 Mrd. Rs gestiegen. „*The Government strongly feels that it would have been more appropriate for the Centre to sustain a higher level of food subsidy for at least some more time to insulate the poor against the inflationary forces. It is not possible for the States to keep sustaining a higher food subsidy burden with their fragile resource base. As it is we have not fully passed on to the consumers the rice price increase implemented by the Centre. This has resulted in our having to assume an all time high annual food subsidy burden of Rs.400 crores*” (Finanzminister Nedunchezhiyan bei Vorlage des Haushalts 1993-94, *Tamil Arasu*, April 1993: 10).

Bei der Reisentnahme aus den Beständen der *FCI* musste die Regierung Tamil Nadus 1993-94 für einen Doppelzentner Reis (*Common Quality*) 537 Rs bezahlen. In den *Fair Price Shops* Tamil Nadus kostete ein Kilogramm Reis dieser Qualität jedoch nur 2,75 Rs. Für jeden Doppelzentner Reis, der von der Regierung nicht in Tamil Nadu selbst aufgekauft wurde, mussten deshalb Haushaltsmittel in Höhe von 262 Rs aufgebracht werden. Während der *Issue Price* der Zentralregierung zwischen 1982 und 1994 je nach Reisqualität zwischen 186 und 208 Prozent stiegen, sind die Reispreise in den *Fair Price Shops* in Tamil Nadu lediglich zwischen 57 und 88 Prozent angestiegen.

1982 entsprach der Preis für Reis in Tamil Nadu für die beiden besseren Qualitäten exakt dem *Issue Price* der Zentralregierung. Lediglich für die billigste Qualität gewährte die Regierung Tamil Nadus eine Subvention von 10 Paisa/kg. 1994 war der *Issue Price* fast doppelt so hoch als der Verkaufspreis in den *Fair Price Shops* Tamil Nadus.

Nach 2005 ist der Preis für Reis im *PDS* Tamil Nadus kontinuierlich gesunken, erst auf 2,5 Rs/kg (2006), dann auf 2 Rs/kg (2008) und ab 2010 konnten Menschen in Tamil Nadu Reis in den *FPS* zum Preis von 1 Rs/kg einkaufen. Damit nicht genug: Im August 2011 verkündete die neu an die Macht gekommene AIADMK im Haushaltsplan für 2012: „Tamil Nadu is following a universal public distribution system to provide food security for all. After assuming charge, the Hon’ble Chief Minister has fulfilled the electoral promise of providing free rice under the *PDS* as per their entitlement to all 1.83 crore (18,3 Millionen) rice card holders”.

Selbst wenn sich die Regierung in Tamil Nadu dazu entschließen würde, keinen Reis von der Zentralregierung zu beziehen, wären ihre Ausgaben für Reissubventionen wahrscheinlich sogar noch höher. Die Regierung Tamil Nadus zahlt nämlich den Landwirten im Thanjavur-Distrikt, dem Hauptreisbaugbiet, zu dem von der Zentralregierung festgelegten Aufkaufspreis noch einen Zuschlag von ca. 24 Prozent (1986), um einen Anreiz zur Übernahme der

Technologie der *Grünen Revolution* zu bieten (MIDS 1988: 146f). Da die Kosten für Transport und Lagerung für die Regierung Tamil Nadus wahrscheinlich ähnlich stark angestiegen sind wie für die Zentralregierung, dürfte damit der Kostenpreis in Tamil Nadu über dem der Zentralregierung liegen. Aus diesem Grund unternahm die Regierung Tamil Nadus wiederholt den Versuch, mehr Reis aus dem *Central Pool* zu bekommen. Zu Beginn der 90er Jahre erhielt Tamil Nadu monatlich etwa 75.000 Tonnen Reis von der Zentralregierung zugeteilt.

„I had also earlier requested for allotment of one lakh tonnes of rice from Central Pool to Tamil Nadu. But the Government of India have agreed to increase the present allotment of 75.000 tonnes by another 6.000 tonnes for August, September and October 1991. I once again request the Government of India to kindly increase the allotment of one lakh tonnes throughout the year” (Jayalalitha 1991: 7).

Tab. 11: Entwicklung von Issue Price und Konsumentenpreisen für Nahrungsmittel in den Fair Price Shops von Tamil Nadu (in Rs/100 kg)

Jahr	Weizen		Reis (billigste)		Reis (mittlere)		Reis (beste Qualität)	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1982	160	k.A.	188	175	200	200	215	215
1983	172	k.A.	188	175	200	k.A.	215	k.A.
1986	190	205	239	175	251	215	266	250
1987	195	210	239	175	264	215	279	250
1988	204	210	239	k.A.	264	k.A.	279	k.A.
1990	234	220	289	200	349	300	370	350
1991	280	220	377	200	437	250	458	250
1993	330	k.A.	437	275	497	375	518	375
1994	402		537	275	617	375	648	375
	Weizen		Weizen		Reis		Reis	
	APL		BPL		APL		BPL	
1997	450		250		700		350	
1998	650		250		905		350	
1999	682		250		905		350	
2000	830		415		1130		565	
2001	610		415		830		565	
2004	610		415		795		565	
2006	610		415		795 250		565 250	
2008	610		415		795 200		565 200	
2010	610 750		415 750		795 100		565 100	
Steigerung 1982 - 1994	151%		186% 57%		208% 88%		201% 74%	
A = Abgabepreis der Zentralregierung an B = Verkaufspreis in Tamil Nadu Quellen: Economic Survey 1991/92, 1992/93, 1993/94, Bapna 1990:142 MIDS 1988; Tyagi 1990; Hindu								

Angaben, zu welchen Anteilen in den *Fair Price Shops* Tamil Nadus Reis aus Beständen der Zentralregierung bzw. von den landeseigenen Aufkaufsstellen stammt, liegen nicht vor. In einem normalen Erntejahr kann davon ausgegangen werden, dass Tamil Nadu genügend Reis produziert, so dass eigentlich keine Aufkäufe von außerhalb notwendig wären. „What marks the cereal economy of the State is the relative self-sufficiency in a normal year. Since the dominant cereal is rice, it is the position of the State in respect of rice that really matters. Tamil Nadu is not a surplus State in rice production, like Andhra Pradesh or Punjab; neither is it a deficit State, like Kerala or West Bengal” (MIDS 1988: 135).

In den späten 1970er und frühen 1980er Jahren wurden nicht mehr als etwa fünf Prozent der Gesamtreisproduktion von der 1972 gegründeten *Tamil Nadu Civil Supplies Corporation*, der landeseigenen Aufkaufagentur, für das *PDS* aufgekauft (MIDS 1988: 148). Bis in die



1990er Jahre hatte sich dieser Anteil auf etwa 10 Prozent der Reisproduktion erhöhen können, doch noch immer zieht es die Regierung von Tamil Nadu vor, den Reis für das PDS hauptsächlich von der Zentralregierung zu beziehen. Zwar wurde - angesichts einer akuten Dürre – bereits 1982 der private Getreidehandel im Thanjavur-Distrikt verboten (*Monopoly Procurement*), doch scheint diese Maßnahme nur geringe Wirkung erzielt zu haben (MIDS 1988: 148).

Eine besondere Eigenart staatlicher Aufkaufspolitik in Tamil Nadu besteht darin, dass die Regierung vor allem in Dürrejahren in den Getreidehandel einzugreifen versucht (MIDS 1988: 148). Während die Zentralregierung in guten Erntejahren Getreidevorräte für Dürrejahre anlegt, erhöht die Regierung Tamil Nadus vor allem in Jahren schlechter Produktion ihre Aufkäufe, um genügend Vorräte für *Fair Price Shops* und Durchführung ihrer Ernährungsprogramme zu haben. Dadurch nimmt sie einen Teil des vermarktbareren Überschusses unmittelbar nach der Ernte (vorrübergehend) vom Markt und vermindert so das Angebot schlagartig. „*This concentration has become so intensive that even during the peak marketing period, the arrivals are getting increasingly concentrated only within a few weeks. For example, in Punjab during the 1984-85 marketing season as much as 65 per cent of the total marketed surplus arrived in the market in a five-week period ending 31 May 1984*” (Tyagi 1990b: 114f).

Auch wenn für Tamil Nadu keine derartigen Untersuchungen vorliegen, gibt es gute Gründe anzunehmen, dass es auch dort eine zeitliche Konzentration der Vermarktung gibt. Mit Einführung hochartragsreicher und Verdrängung vieler traditioneller Sorten mit unterschiedlich langen Wachstumsphasen hat die zeitliche Ausdehnung der Haupterntezeit abgenommen. Verstärkt wird dieser Prozess dadurch, dass der größte Ernteanteil aus wenigen Regionen stammt. 1989 kamen 24,9 Prozent der Reisproduktion Tamil Nadus aus dem Thanjavur-Distrikt; es folgten: South Arcot-Distrikt (12,8 Prozent), Chengalpattu-Distrikt (10,4 Prozent) und der Madurai-Distrikt (8,5 Prozent). Diese vier Distrikte trugen über 56 Prozent zur Reisproduktion bei, auf die restlichen 17 Distrikte Tamil Nadus entfielen weniger als 44 Prozent (nach: Statistical Handbook of Tamil Nadu 1991: 137-168). Ein Interventionsmechanismus, der in Mangeljahren zusätzlich einen Teil der Produktion vom Markt nimmt, kann einen raschen Preisanstieg nicht unterbinden, sondern wird diesen sogar begünstigen. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn keine zusätzlichen Getreidereserven vorhanden sind, die zur Preisstützung in den freien Markt eingespeist werden können. „*Underlying this perverse relationship has been the absence of a buffer stock policy which involves a larger procurement in a good crop year so as to have adequate stock to meet a situation of shortage in a bad crop year. This would have helped to even out the impact of short term fluctuations in production by adding to availability during shortage and withdrawing surplus production during relative abundance. Incidentally, this would have also helped to reduce the dependence on the Central pool*” (MIDS 1988: 148).

Gerade in Dürrejahren sind die Interventionsmöglichkeiten von Regierungen beschränkt wenn keine Getreidereserven vorhanden sind, da die zu verteilenden Nahrungsmittel von der (niedrigen) Produktion des Dürrejahres entnommen werden müssen. In solchen Dürreperioden können deshalb subventionierte Rationen zum Schutz verwundbarer Gruppen nicht erhöht, sondern müssen u.U. sogar gesenkt werden, wie dies 1985 der Fall war. „*The adverse seasonal conditions prevailing in 1985 resulted in a shortfall in foodgrains production and therefore the maximum entitlement was reduced from 20 kg to 12 kg rice per month*” (MIDS 1988: 150).

Durch das staatliche Verteilungssystem werden die dem Markt entnommenen Nahrungsmittel verbilligt über das Jahr verteilt den Konsumenten wieder zugeführt, bzw. ein Teil davon wird für unterschiedliche Nahrungsprogramme - allen voran das Schulspeisungsprogramm – verwendet. Die durch die *Fair Price Shops* zugeteilten Rationen reichen nicht aus, um eine vollständige Versorgung sicherzustellen. Der größere Teil der Nahrungsmittel muss über den freien Markt bezogen werden. Mitte der 1980er Jahre konnte ein fünfköpfiger Haushalt in Tamil Nadu etwa ein Fünftel seines monatlichen Reisbedarfs über *Fair Price Shops* abdecken (MIDS 1988: 151). Beim Einkauf im *Fair Price Shop* konnte 1993 ein Haushalt in Tamil Nadu monatlich zwischen etwa 60 und 160 Rs gegen über dem Wert der bezogenen Waren auf dem freien Markt einsparen.

Tab. 12: Nahrungsmittel- und Kerosinpreise in den FPS von Tamil Nadu (1993)

(Preise in Rs) Produkt	Menge		Preis	Markt- preis	Kosten im FPS		Wert der Ration	
	Stadt	Land			Stadt	Land	Stadt	Land
Reis (1 kg)	12	10	2,75-3,75	6 - 9	33-45	27-37	72-108	60-90
Weizen (1 kg)	5	5	3,75	6	18,75	18,75	30	30
Zucker (1 kg)	2	2	7,80	10-12	15,60	15,60	20-24	20-24
Weizenmehl (1 kg)	2	2	6	9	12,00	12,00	18	18
Kerosin (1 l)								
- mit	5	3	2,80	6-10	14,00	8,40	30-50	18-30
Gaskocher								
- ohne	10	6			28,00	16,80	60-100	36-60
Gaskocher								
gesamt					94-	82 -	170 -	146-
					119	100	280	222

Berechnet nach Angaben aus dem Statistical Handbook for Tamil Nadu, Stand: Dezember 1993

Aufgrund stark gestiegener Nahrungspreise lohnt es sich 2011 noch viel mehr im FPS einzukaufen: Haushalten, die ihre gesamten Zuweisungen in Anspruch nehmen können so monatlich INR665 in Städten und INR575 auf dem Land einsparen.

Tab. 13: Nahrungsmittel- und Kerosinpreise in den FPS von Tamil Nadu (2011)

(Preise in Rs) Produkt	Menge		Preis	Markt- Preis*	Kosten im FPS		Wert der Ration		
	Stadt	Land			Stadt	Land	Stadt	Land	
Reis (1 kg)	20	20	1**	22	20	20	440	440	
Reis (1kg) AAY	35	35	1**	22	(35)	(35)	(770)	(770)	
Weizen (1 kg)	10	5	7,50	24	75	37,5	240	120	
Zucker (1 kg)	2	2	13.50	30	27	27	60	60	
Weizenmehl (1 kg)	2	2	6	22	12	12	44	44	
Kerosin (1 l)	10	5	11,50	13**	115	57.5	130	65	
gesamt					249	154	914	729	
*18/03/2011 hoch subventioniert					<u>AAY</u>	(264)	(169)	(124	(1059)
**ab 2012 kostenlos							4)		

Berechnet nach Angaben aus dem Statistical Handbook for Tamil Nadu, Stand: Januar 2011 und Price Monitoring Cell (PMC), Department of Consumer Affairs Daily Retail Report

Menschen, die unter besondere Programme für Arme (AAY) fallen und deshalb eine höhere Reisquote in Anspruch nehmen können, haben sogar Ersparnisse von INR1244 bzw. INR1059 im Monat. Nach den Wahlen im Juli 2011 konnten 18 Millionen Haushalte in Tamil Nadu ihre Reisberechtigung (20 bzw. 35 kg pro Monat) sogar kostenlos erhalten. Die AIADMK löst damit ein Wahlversprechen ein.



Die ernährungsrelevante Auswirkung des PDS sollte deshalb nicht unterschätzt werden. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass Tamil Nadu einer der wenigen indischen Bundesstaaten ist, der auch heute noch den Zugang zu stark subventionierten Nahrungsmitteln für alle Bevölkerungsgruppen anbietet. Andere Bundesstaaten gewähren seit 1996 nur noch Bevölkerungsgruppen unterhalb der Armutsgrenze (*BPL = Below Poverty Line*) Nahrungssubventionen in solch großen Dimensionen.

Auswirkungen des PDS auf Armutgruppen

Im Zweiten Weltkrieg geschaffen als Instrument, um kriegsbedingte Knappheit besser kontrollieren zu können, war das PDS zu einem wichtigen Faktor der Armutspolitik der indischen Regierung geworden und das, obwohl Indien - gemessen an der Nahrungsproduktion - heute erheblich besser dasteht als während des Zweiten Weltkrieges und der anschließenden Unabhängigkeit bis in die 1970er Jahre hinein. Seither haben auch die Getreideaufkäufe der Zentralregierung stark zugenommen (Annadurai 1992: 21f; Parathasarathy 1994: 74). Man kann demnach schwerlich davon reden, dass das PDS heute vordringlich eine Maßnahme sei, die Verteilung knapper Güter zu lenken (Rao 1995). Die Möglichkeiten des Staates, mit Hilfe des PDS auf die Preisentwicklung des freien Marktes einwirken zu können, sind inzwischen in den Vordergrund getreten. Die Auswirkungen eines solchen „dualen Marktes“ für Nahrungsgetreide auf Armutgruppen ist in der Literatur bislang lediglich ansatzweise behandelt worden. So ist es bis heute nicht geklärt, ob durch staatliche Eingriffe in den Getreidehandel arme Menschen mehr für ihre Nahrung ausgeben als wenn ein solches System nicht bestehen würde. Nach Jharwal (1993) machen die Rationen aus den FPS bei Armutgruppen zwischen 11,8 Prozent bei Weizen und 17,5 Prozent (bei Reis) des monatlichen Getreideverbrauchs aus (zit.: in: Rao 1995: 217). Einen beträchtlichen Teil ihres Reis- bzw. Weizens kaufen arme Menschen auf dem freien Markt. Unzweifelhaft ist, dass das PDS die freien Marktpreise auf einem relativ hohen Niveau stabilisiert (vgl. Dantwala 1993; Radhakrishna / Rao 1994; Rao 1995). Zumindest jene Armutgruppen werden durch das PDS benachteiligt, die keinen Zugang zu ihm haben, also nicht einen Teil ihres Getreidebedarfs stark subventioniert beziehen können. „[...] if some of the poor are excluded from the system (i.e., they are denied foodgrains from the public distribution system), they are doubly disadvantaged, for not only they are denied cheap grain from the Fair Price Shops, but the free market price is now substantially higher than it would have been in the absence of the dual price system“ (Tyagi 1990b: 87).

Es muss die Frage gestellt werden, welche Schwierigkeiten bestehen, subventionierte Nahrung erhalten zu können. Von Bedeutung ist dabei nicht nur die Unterversorgung ländlicher Gebiete, in denen die Mehrzahl von Indiens Armen leben. Häufig können sich arme Menschen den nur einmal im Monat möglichen Einkauf im *Fair Price Shop* gar nicht leisten, weil sie zum Zeitpunkt der Zuteilung nicht genügend Bargeld haben, um sich die ihnen zustehende Ration zu kaufen. Ahmad / Singh (1982) stellen fest, dass in 68 Prozent der von ihnen untersuchten Städte die Nahrungsrationen in monatlichen Abständen ausgegeben werden. „Distribution presently is done fortnightly in cities with generally high wage levels. On the other hand, monthly distribution is a characteristic of cities with generally low wage levels“ (Ahmad / Singh 1982: 33). Kredite, die zum Kauf subventionierter Nahrung aufgenommen werden müssen, verteuern die Ration, es sei denn, diese Kredite sind zinslos. Da Zuteilung nur an einem bestimmten Tag im Monat erfolgt, erschweren lange Wartezeiten vor Läden ebenfalls den Zugang zu subventionierter Nahrung. Es wird auch berichtet, dass Produkte nicht in der Qualität ausgegeben werden, wie sie den

Fair Price Shops zugeteilt worden waren (Roy 1992). Besitzer der Läden tauschen u.U. erhaltenen Reis gegen Reis geringerer Qualität aus. Am nachteiligsten ist aber, dass häufig ein großer Anteil der Berechtigten aus unterschiedlichsten Gründen gar keine *Ration-card* hat. Dies kommt bei MigrantInnen vor, die nicht mehr in der Nähe des für sie zuständigen *FPS* leben und manchmal Jahre warten müssen, bis eine Berechtigungskarte für einen *FPS* in ihrer Nähe ausgestellt wurde. Oder Menschen, die nach der Heirat einen neuen Hausstand gründen und eine neue *Ration-card* brauchen. Mit der Einschränkung des Systems auf Menschen unterhalb der Armutsgrenze ist alles noch viel schwieriger geworden, da mensch nun viel präziser nachweisen muss, dass er berechtigt ist, subventionierte Nahrung zu essen.

Das PDS und die Politische Ökonomie Indiens

Indiens Agrarstrategie der 1970er Jahre (*Grüne Revolution*) hatte bewirkt, dass das Angebot an Nahrung deutlich gesteigert werden konnte. Weniger rasch stiegen die Einkommen mancher Konsumenten, am wenigsten die der Landarbeiter. Produktionskosten für Nahrung waren durch den kapitalintensiven Einsatz von Energie, Düngemitteln und Pestiziden in die Höhe geschossen. Preissteigerungen konnten bislang durch Subventionen an Produzenten und Konsumenten unter Kontrolle gehalten werden. Durch zunehmende interne und externe Verschuldung des Staates gehen jedoch Bereitschaft und Fähigkeit der Regierung zurück, riesige Subventionssummen auch weiterhin zu bezahlen. Zwar setzten Weltbank und IWF die Regierung schon in den frühen 1990er Jahren unter Druck (EPW 07.01.1995: 21), doch seither sind Subventionen weiter explodiert. Was ökonomisch sinnvoll ist, ist politisch kaum durchsetzbar, da die Regierungen von mehreren Seiten unter Druck geraten: die Zentralregierung von Seiten der Produzenten als auch den Händler, die Landesregierungen hauptsächlich von Seiten der Konsumenten.

Die Förderung von Agrarexporten könnte die verfahrenere Situation teilweise auflösen. Indem Nahrungsmittel exportiert werden, braucht die Regierung nicht mehr durch ihre Aufkäufe ins Marktgeschehen einzugreifen. Die Preise ließen sich durch Exporte auf einem relativ hohen Stand halten, da diese ökonomisch wirken wie staatliche Aufkäufe: sie verringern das verfügbare Angebot. Für die Regierung ist dies sogar die elegantere Lösung, denn zusätzlich strömen Devisen ins Land und Lager- und Transportkosten verringern sich. Durch die Förderung von Exportkulturen (Schnittblumen, Gemüse, tropische Früchte, Garnelenaquakulturen etc.) werden gleichzeitig Betriebsflächen aus der Nahrungsproduktion herausgenommen. Auch dadurch verringert sich das Nahrungsmittelangebot.

Parallel dazu versucht die Zentralregierung, die Nahrungssubventionen auf die Bundesländer abzuwälzen, indem der *Issue Price* erheblich angehoben wurde. Es ist allerdings fraglich, ob die amtierende Kongress-Regierung dies auf Dauer wird durchhalten können, ohne die Oppositionsparteien sowohl im Bund als auch in den Ländern zu stärken. In den Ländern erhalten Nicht-Kongress-Parteien einen starken Wählerzulauf, wie bei vielen Wahlen ab Mitte der 1990er Jahre zeigte. Langfristig führt jedoch eine populistische Nahrungspolitik zu einer weiter explosionsartig ansteigenden Verschuldung der Bundesländer (Balagopal 1995: 136).

Die starke Förderung von Exportkulturen bietet nur vordergründig eine Lösung. Auch wenn in vergangenen Jahren immer überdurchschnittliche Ernten erzielt wurden kann nicht jedes Jahr von einer solch positiven Situation auf der Angebotsseite ausgegangen werden. Äußerst gefährlich wäre es, wenn die Regierung - wie angekündigt - ihre *bufferstocks* erheblich reduzieren würde und Produktionsdefizite durch Nahrungsimporte ausgleichen wollte. Die



bufferstocks sind notwendig, damit die Regierung in Dürre Jahren rechtzeitig - etwa in Form von *Food for Work*-Programmen- ins Nahrungssystem eingreifen kann. „*India's success in preventing droughts and other natural disasters from developing into large-scale famines since independence is not a spurious one. The entitlement system defined by the operation of the economy and the ordinary level of State provisioning leaves a large part of the population highly vulnerable to starvation in times of crisis. On several occasions, famine would undoubtedly have occurred in the absence of early and effective intervention to protect the entitlements of vulnerable groups*” (Drèze 1990: 97).

Importe können viel zu spät eintreffen, um die Folgen einer Dürre abzumildern. Es ist auch fraglich, ob dies für die Regierung billiger käme. Aufschlussreich ist der „Zucker-Skandal“, der 1994 fast zum Rücktritt der Regierung geführt hätte: bereits im Oktober 1993 hatte sich angedeutet, dass die Zuckerproduktion weit hinter den Prognosen zurückbleiben würde und dass zur Vermeidung kräftiger Preisanstiege mindestens eine Million Tonnen Zucker für das *PDS* hätten importiert werden müssen (The Hindu 11.6.1994). In den folgenden Monaten stritten sich zuständige Ministerien, ob die Importe tatsächlich notwendig seien. Der Ernährungsminister K. Rai war gegen Importe, während sich der *Minister for Civil Supplies*, A.K. Antony, für Zuckereinfuhren aussprach, da sonst der Preis für ein Kilogramm Zucker die 20 Rs-Grenze überschreiten würde (The Hindu 24.12.1994; Swami 1994: 114). Bald stellte sich heraus, dass die noch nicht einmal die vorausgesagte Zuckerproduktion erreicht werden konnte. Im März 1994 wurde der Import von einer Million Tonnen Zucker beschlossen, und im Mai 1994 eine erste internationale Ausschreibung über die Lieferung von 600.000 Tonnen Zucker veröffentlicht, die am nächsten Tag gleich wieder vom Ernährungsminister zurückgenommen wurde. Durch die Hinhaltetaktik der Verantwortlichen und ihre Weigerung, das günstigste Angebot zu akzeptieren, konnten die inländischen Zuckerhändler monatelang von den hohen Zuckerpreisen profitieren. Mehr als 6,5 Mrd. Rs zusätzlicher Subventionen musste die Regierung dann aufwenden als schließlich überteuerte Importe über das *PDS* vertrieben wurden (Swami 1994: 117). Die Preise in den *Fair Price Shops* gingen trotzdem stark in die Höhe: bereits im Februar 1993 war der Zuckerpreis von 6,90 auf 8,30 Rs erhöht worden. Im Januar 1994 wurde der Preis dann auf 9,05 Rs festgelegt (The Hindu-IE 5.2.1994).

Der Preis für Nahrung ist nicht nur eine ökonomische Größe. In ihm kommt der Einfluss bestimmter Gruppen auf die Regierung zum Ausdruck. Selbst wenn auf eine staatliche Intervention vollständig verzichtet würde, wäre dies so. Der Verzicht auf eine Intervention wäre eine Unterstützung jener Interessen, die Warenströme dahin lenken wollen, wo sie die höchsten Gewinne einbringen. In einer Gesellschaft, in der ein beträchtlicher Teil der Menschen dauerhaft von Unterernährung bedroht ist, weil Nahrung zwar vorhanden, aber viel zu teuer ist, muss die Politik reglementierend in das Nahrungsverteilungssystem eingreifen. Fraglich ist allerdings, ob die indische Regierung dies im Interesse der Armutsgruppen macht. Eine Reformierung des *Public Distribution Systems* ist dringend geboten. Gruppen, die sich ihre Nahrungsmittel ohne staatliche Unterstützung kaufen können, müssen - schon um der Finanzierbarkeit des Systems willen - ausgegrenzt werden. Zumindest kurz- bis mittelfristig wäre es notwendig, dass die indische Regierung Nahrungsexporte reglementiert und zwar so lange, bis durch eine gestiegene Kaufkraft der Bevölkerung Nahrungsmittel gar nicht exportiert werden müssen, weil Landwirte auch auf dem indischen Markt lohnende Preise erhalten. Bevor dies so weit ist, muss sich die Politische Ökonomie Indiens vollständig umstrukturieren. Dies in absehbarer Zeit zu

erwarten, ist eine Illusion. Anzeichen deuten vielmehr darauf hin, dass sich interne Gegensätze verschärfen und zu einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft führen.

Der größte gesellschaftliche Widerspruch besteht ja darin, dass die ländlichen Regionen, Regionen also wo die Produktion von Nahrungsmitteln stattfindet, eine schlechtere Versorgung mit Nahrung besteht als in den Städten. Dies hat zweifellos damit zu tun, dass die meisten Nahrungsproduzenten keine Kontrolle über die Nahrungsmittelströme haben. Dies trifft insbesondere für die Landarbeiter ein, die häufig einen sehr großen Teil ihrer Nahrung kaufen müssen, da sie kein eigenes Land haben, um sich etwas für die Eigenversorgung anzubauen. Ihre Lage wird umso schwieriger umso mehr landwirtschaftliche Arbeit durch Maschinenarbeit ersetzt wird und je schwieriger sich die Abwanderung von Arbeitskräften aus landwirtschaftlicher Produktion zu gestaltet. Landwirtschaftliche Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung stellt eines der größten Probleme im ländlichen Indien dar. Eng damit verbunden auch die eher schleichende Entwicklung der Realeinkommen der Landarbeiter. Weshalb sollte man ihnen auch mehr bezahlen als sie unbedingt zum Lebensunterhalt brauchen, wenn es so viele von ihnen gibt, die auf Arbeitsmöglichkeiten warten. Alternative, außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten werden dringend benötigt, um ein Ausscheiden aus landwirtschaftlicher Beschäftigung zu erleichtern. Dies käme dann auch den verbleibenden Landarbeitern und Bauern zugute, denn die durchschnittlichen Betriebsgrößen haben über die Jahrzehnte sehr abgenommen und es ist schwierig geworden Land hinzuzupachten.

In den am schärfsten betroffenen Gebieten, z.B. den Regenfelddaugebieten Zentralindiens ist die Situation besonders prekär. Dort leben vor allem Angehörige von Stammesbevölkerung, die unter extrem schwierigen Bedingungen versuchen, einen ausreichenden Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Vielen ist dies häufig nicht möglich.

Nachfolgend soll deshalb der Frage nachgegangen werden, ob der Staat durch seine Politik der sozialen Sicherung zumindest erreichen kann, dass die verwundbarsten Teile seiner Gesellschaft wenigstens wirkungsvoll sozial abgesichert sind. Wohlfahrt für alle bedeutet für M.K. Gandhi, dass alle Menschen durch ihre eigenen Hände sich das zum Leben erwirtschaften können, das sie benötigen. In der idealisierten Dorfgesellschaft sieht dies so aus, dass alle zum Gelingen des ganzen beitragen. Wer immer dazu nicht in der Lage ist hat dennoch eine Lebensberechtigung und es ist gesellschaftliche Aufgabe für die Versorgung dieser Menschen zu sorgen. Gandhi hat sich wenig mit formellen Systemen sozialer Absicherung beschäftigt, wohl auch deshalb nicht, weil seine romantischen Vorstellung von Dorfgesellschaft die einer großen Familie entsprach, die für alle ihre Mitglieder das bereitstellte, was benötigt würde. Die Realität freilich sieht anders aus, ist geprägt von Konflikt, Konkurrenz und knappen Mitteln. Es gibt zwar so etwas wie Solidarität innerhalb von Familien- und Kastengruppen, aber ganz besonders bei den schwächsten Gliedern der indischen Gesellschaft stößt diese Solidarität rasch an ihre materiellen Grenzen. Staatlich organisierte Soziale Absicherung ist deshalb gerade für diese Gruppen von sehr großer Wichtigkeit. Absicherung auf eine Art und Weise, die ausreichend ist um ein einfaches, aber dennoch menschenwürdiges Leben zu führen, die verlässlich und notfalls auch einklagbar ist.





Die Politische Ökonomie sozialer Sicherung in Indien

Mit dem Strukturanpassungsprogramm Mitte 1991 schien alles angefangen zu haben. Indien war endlich in der Lage die Zeiten eines *Hindu rate of growth* vergessen zu machen, d.h. niedrige Wachstumsraten und eine im Schneckentempo expandierende Volkswirtschaft schien überwunden. In den vergangenen 20 Jahren wuchs Indiens Wirtschaft schneller wie nie zuvor, und das zu Zeiten, in denen die Weltwirtschaft von einer Krise in die andere schlitterte. Indien schien davon viel weniger beeindruckt als andere Volkswirtschaften.

Als die Wirtschaftsreform vor nunmehr 20 Jahren beschlossen wurde schaute nicht jeder optimistisch in die Zukunft. Die Staatsausgaben zurückzuschrauben, den Gürtel enger schnallen vor allem in so genannten unproduktiven Sektoren wie Gesundheit, Bildung und Armutsbekämpfung. Viele ökonomische und politische Beobachter fürchteten, dass soziale Sektoren erodiert würden und das nur in Ansätzen bestehende Soziale Sicherungssystem weiter geschwächt werden würde.

20 Jahre später ist es Zeit, auch hier Bilanz zu ziehen, und einen Blick auf Indiens Soziales Sicherungssystem zu werfen. Wie war es mit ihm bestellt, als die das Strukturanpassungsprogramm aus der Taufe gehoben wurde, wie hat es sich seither entwickelt? Ist die von vielen vorausgesagte Erosion tatsächlich eingetreten, oder hat die sehr günstige wirtschaftliche Entwicklung auch Systeme gestärkt, hervorgebracht, die sich um soziale Absicherung der Menschen in Indien kümmern?

Die Qualität der Absicherung alltäglicher Risiken, die das Leben so mit sich bringt, muss den institutionellen Rahmen sozialer Sicherung berücksichtigen. Welche Arten von Absicherung gibt es und wie sind die Unterschiede zwischen den Systemen in Indien und denen in einem Industrienation wie etwa Deutschland. Wenn mensch auf soziale Sicherungssysteme in einem Land wie Indien schaut, mit mehr als eine Milliarde Menschen, dann treten Schwierigkeiten auf, zumal Indien föderal gegliedert ist und Teile der sozialen Sicherheit in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer fällt. Da ist es sehr schwierig auf dem aktuellen Stand zu bleiben, was in jeder Ecke dieses Sub-Kontinents geschieht.

Strukturanpassungsprogramme in den 1980er Jahre in anderen Ländern hatten oftmals negative Folgen für gerade ärmere Menschen. Seither wurden viele Aspekte sozialer Absicherung in Entwicklungsländer aus unterschiedlichsten Perspektiven diskutiert. Soziale Sicherungssysteme gab es für wenige Menschen in diesen Ländern schon zuvor. Als jedoch die Beseitigung von Armut für immer mehr Menschen in diesen Ländern illusorisch wurde kamen Vorschläge auf, dass Regierungen durch direkte Einkommenstransfers an die Armen Leid und Elend zumindest abschwächen könnten. Maßnahmen, die Menschen gegen eine Anzahl Risiken wie etwa Krankheit, Arbeitsunfälle, und Alter absichern könnten wurden deshalb schon bald als Entwicklungsmaßnahmen diskutiert (Scheffold 1993; Wolff 1993).

„Anpassung mit menschlichem Antlitz „ (UNICEF 1987) wurde zum Slogan um darauf hinzuweisen dass wirtschaftlicher Wandel mit sozialen Abfederungsmaßnahmen einhergehen müssten. Vorhaben, die ärmeren Gruppen zugute kommen sollten kamen jedoch schon sehr bald von zwei Seiten unter großen Druck: von den Finanzinstitutionen, die Kredite für den Anpassungsprozess gaben. Sie wollten eine Reduktion konsumtiver Staatsausgaben und sprachen sich zu Gunsten der Privatisierung sozialer Sicherungssystemen und anderen „unproduktiver“ Sektoren aus (Hauser 1993; Hofmeier 1993). Dies hilft es besser zu verstehen, weil Nicht-Regierungsorganisationen und privaten Initiativen (z.B. Nachbarschaftshilfe, Hilfe zur Selbsthilfe) große Bedeutung beigemessen wurden.



Die Gefahr, dass sich der Staat dadurch nur allzu leicht seiner sozialen Verantwortung entziehen konnte, war eine Nebenwirkung dieses Paradigmenwandels. Dies hatte oftmals die Schwächung der Ärmsten der Armen zur Folge. Bereits zuvor hatten diese wenige Gesetze, auf die sie sich berufen konnten, und die ihnen eine Absicherung gegen wichtige Risiken des Lebens garantierten. Als sich Regierungen dann weiter ihrer sozialen Verantwortung entledigten hat dies die Lage gerade der Allerärmsten sehr geschadet.

Zweitens gab es zunehmend Konflikte um die Verteilung knapper Ressourcen innerhalb der Sozialbudgets. Die Frage, welche Programme und Maßnahmen gekürzt oder gar gestrichen werden sollten, beschäftigte immer mehr Abteilungen in den Sozialministerien in Entwicklungsländern – und nicht nur dort. Mit den zunehmend knappen Ressourcen rückte dann auch die Frage nach zielgerichteter Auswahl von Begünstigten der Programme (*Targeting*) in das Zentrum vieler Diskussionen, und damit auch die Frage, wer Unterstützung erhalten sollte und wer nicht (Edling 1993).

Soziale Sicherung in Indien

Die Begriffe der „Sozialen Sicherheit“ und „Sozialen Sicherung“ sind eng miteinander verbunden. Sie beschreiben eine gesellschaftspolitische Leitidee, und den konkreten Schutz vor bestimmten Risiken, der durch private und staatliche Maßnahmen sichergestellt werden soll. „Soziale Sicherheit“ und durch „Soziale Sicherung“ erreicht. Dies geschieht in traditionellen Gesellschaften durch weitgehend durch die Fürsorge nahe stehender Menschen. Im Rahmen von Industrialisierung und Modernisierung ging ein Großteil dieser Funktionen auf den Staat und private Dienstleistungsanbieter über.

Artikel 22 der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen bestimmt:

„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen“ (zit. nach: Staatslexikon, Bd.4, 1988: 1274).

Soziale Sicherheit beinhaltet demnach die Forderung nach Teilhabe an allen gesellschaftlich relevanten Lebensbereichen für jedermann im Sinne der allgemeinen Menschenrechte. Soziale Sicherheit hat darüber hinaus auch die (finanzielle) Absicherung des Individuums (und seiner Angehörigen) vor so genannten Standardrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Familienlasten, Mutterschaft, Invalidität, Tod des Unterhaltspflichtigen etc. zum Inhalt (Queisser 1993: 245). In diesem Sinne versteht das Internationale Arbeitsamt (*International Labour Office, ILO*) unter sozialer Sicherheit *„the security furnished by a society to its members through a set of organised measures, the purpose of which is, in so far as possible, to prevent the occurrence of certain contingencies involving a loss or substantial reduction of income or extra expenses for medical treatment, and to provide a financial guarantee against the economic consequence of these contingencies when they do occur, and also to provide benefits for the maintenance of the children“ (ILO 1968: 3).*

Durch gesellschaftliche Modernisierungsprozesse, die zur Umgestaltung nicht-staatlicher Sicherungssysteme geführt haben, überschneiden sich beide Aspekte sozialer Sicherheit immer mehr, da dem Staat in seiner öffentlichen Ordnung immer mehr die Rolle zufällt, Menschen vor sozialen Risiken institutionell abzusichern. Dabei stehen ihm „vorsorgende“

(*promotional*) und „absichernde“ (*protective*) Mittel zu Verfügung. „By *promotional measures*, we mean those that aim at averting or ameliorating conditions and contingencies such as low incomes (through growth-mediated as well as direct anti-poverty programmes), unemployment (through employment generation), and sickness (through preventive and curative health facilities)” (Guhan 1989: 1). Dementsprechend handelt es sich bei den *protective measures* um Maßnahmen, die Personen und Gruppen absichern sollen, wenn die *promotional measures* versagt haben oder unzureichend sind (vgl. Burges / Stern 1991; Osmani 1991).

Was *promotional measures* anbelangt ist es dem indischen Staat weder gelungen, ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für seine Bewohner zu schaffen, noch Armut in großem Umfang zu beseitigen. Die Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums „von unten nach oben“ hat zu fortschreitender Polarisierung der indischen Gesellschaft geführt. Die Strukturanpassung hat Armutsgruppen noch verwundbarer werden lassen. Beschäftigungsprogramme (z.B. das *Jawahar Rozgar Yojana*), die Verteilung von Produktivvermögen an Armutsgruppen (z.B. durch das *Integrated Rural Development Programme*) oder auch Programme im Bereich der Befriedigung von Grundbedürfnissen (z.B. das *Twenty Point Programme*) haben wenig dazu beigetragen, dass Armutsgruppen in nennenswertem Umfang an der gesellschaftlichen Entwicklung haben teilnehmen können. „Eine Zusammenfassung aller Armenprogramme sowie deren Wirkung auf die Entwicklung des Landes ergibt, dass die Armenprogramme zwar drohende Hungersnöte [...] verhindern konnten, aber weder die Armen in einen von ihnen selbstständig getragenen sozioökonomischen und demokratischen Entwicklungsprozeß integrieren, noch das Gesamtsystem derart dynamisieren, dass die BPLP („below poverty line people“, d.Verf.) über „trickle-down“ und paternalistische Gesellschafts- und Wirtschaftsgestaltung der Ober- und Mittelschichten in einen Prozeß zur Überwindung von Unterentwicklung haben eintreten können. [...] Die Armenprogramme sind somit als Hilfsmaßnahmen zu bewerten, die Entwicklung eher ausschließen als fördern“ (Bauer 1990: 385).

Der indische Staat ist demnach den Verpflichtungen, die er sich in den Art. 36 - 51 seiner Verfassung selbst auferlegt hat, nicht nachgekommen, insbesondere nicht den Prinzipien, die in Art. 39 niedergelegt sind:

- „The State shall, in particular, direct its policy towards securing
- (a) that the citizen, men and women equally, have the right to an adequate means of livelihood;
 - (b) that the ownership and control of the material resources of the community are so distributed as best to subserve the common good;
 - (c) that the operation of the economic system does not result in the concentration of wealth and means of production to the common detriment;
 - (d) that there is equal pay for equal work for both men and women;
 - (e) that the health and strength of workers, men and women, and the tender age of children are not abused and that citizens are not forced by economic necessity to enter avocations unsuited to their age or strength;
 - (f) that children are given opportunities and facilities to develop in a healthy manner and in conditions of freedom and dignity and that childhood and youth are protected against exploitation and against moral and material abandonment” (COI 1992: 22; vgl. Heinemann 1971: 13ff).

Das Versagen des indischen Staates bei der Durchführung dieser Prinzipien soll an dieser Stelle nicht dokumentiert werden. Vielmehr wird zu fragen sein, ob er wenigstens durch *protective measures* eine Mindestabsicherung der verwundbaren Gruppen sicherstellen kann.



Wenn in diesem Zusammenhang von Systemen der sozialen Sicherheit gesprochen wird, dann sollen nur die staatlichen Initiativen angesprochen werden, die einen Schutz vor bestimmten Risiken gewähren. Die angesprochenen nicht-staatlichen, d.h. in gesellschaftlichen Normen und Strukturen verankerten Prinzipien und Organisationsformen, die häufig auch Bereiche der sozialen Sicherheit der Mitglieder einer Gesellschaft abdecken (vgl. Gsänger 1993; Platteau 1991; Queisser 1993), können sinnvollerweise nur auf regionaler/lokaler Ebene untersucht werden, weil erhebliche regionale, gesellschaftliche und kulturelle Differenzierungen bestehen und es schwierig ist verallgemeinernde Aussagen zu machen.

Soziale Sicherheit in Indien in den 1990er Jahren – Ein Überblick

Wie das staatliche Verteilungssystem für Nahrungsmittel fallen auch staatliche Initiativen zur *sozialen Sicherheit* in den Zuständigkeitsbereich der Zentralregierung als auch der Länderregierungen. Die Zuständigkeit wird in der *Konkurrierenden Liste der Staatsaufgaben* geregelt. Sowohl Zentral- als auch Landesregierungen haben damit das Recht, Gesetze zu erlassen, die die soziale Sicherheit der Staatsbürger zum Inhalt haben. Bereiche, die zwar nicht im engeren Sinne unter den Begriff der sozialen Sicherheit fallen, mit ihm jedoch sehr eng verbunden sind - wie z.B. Bildung, Gesundheitswesen etc. fallen in aller Regel in den Zuständigkeitsbereich der Länder. In Abschnitt 4 der indischen Verfassung werden bestimmte Prinzipien festgelegt, die die staatliche Gewalt bei ihren Politiken verfolgen soll. Besonders in Art. 41 und Art. 42 der Verfassung ist ein System der sozialen Sicherheit vorgesehen, jedoch nicht vorgeschrieben (see Patil 1978: 108ff). Der Begriff der „nicht-staatlich“ organisierten sozialen Sicherheit ist dem Begriff „traditionelle“ Sicherung vorzuziehen, weil es diese Organisationsformen auch in „modernen“ Gesellschaften gibt und die so genannten „traditionellen Sicherungssysteme“ nicht statisch sind, sondern von der gesellschaftlichen Dynamik beeinflusst und damit verändert werden.

§41: Right to work, to education and to public assistance in certain cases - *The State shall, within the limits of its economic capacity and development, make effective provision for securing the right to work, to education and to public assistance in cases of unemployment, old age, sickness and disablement, and in other cases of undeserved want.*

§42: Provision for just and humane conditions of work and maternity relief - *The State shall make provision for securing just and humane conditions of work and for maternity relief* (COI 1992: 23).

Durch Art. 37 wird der verbindliche Charakter dieser Bestimmungen stark eingeschränkt. Er lautet: „*The provisions contained in this part shall not be enforceable by any court, the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws*“ (COI 1992: 21).

Seit der Unabhängigkeit wurde eine Vielzahl von Gesetzen verabschiedet, die das Sozialversicherungswesen im formellen Sektor regeln. Die Initiative ging dabei hauptsächlich von der Zentralregierung aus, wobei die Durchführung häufig den Länderregierungen überlassen wurde. Anders bei den Sozialversicherungsprogrammen für den informellen Sektor. Abgesehen von einigen wenigen Programmen, die von der Zentralregierung initiiert wurden, waren es hier hauptsächlich verschiedene Länderregierungen, die hier tätig wurden. Bislang kann man von einem Sozialversicherungssystem nur im Hinblick auf den formellen Sektor sprechen, da die Programme für den informellen Sektor nur ganz spezielle Zielgruppen ins Auge fassen, der gewährte Schutz als lediglich minimal zu bezeichnen ist und die verschied-

enen Maßnahmen auch nur selten aufeinander abgestimmt sind. Hinzu kommt, dass im informellen Sektor Ansprüche häufig gar nicht rechtlich durchgesetzt werden können, und die Gewährung von Leistungen mehr oder weniger willkürlich ist.

In Indien besteht eine Dreiteilung im Bereich der formellen sozialen Sicherheit. Die beste und umfassendste Absicherung genießen Beschäftigte der Zentral- und Länderregierungen und anderer staatlicher und quasi-staatlicher Einrichtungen wie kommunale Körperschaften, Universitäten etc. 2010 waren dies etwa 17 Millionen Beschäftigte und deren Angehörigen. Für den privaten Bereich der organisierten Wirtschaft, d.h. Unternehmen mit mehr als 10 Vollzeitbeschäftigten, besteht ein ähnlich umfassendes System, bei dem Leistungen in der Regel jedoch geringer sind. Hinzu kommt, dass die Vorsorge im Falle von Arbeitslosigkeit nicht geregelt ist. In diesem Bereich waren 2010 knapp 10 Millionen Menschen beschäftigt (Economic Survey 2010-11, A52).

Ein winziger Anteil der Indischen berufstätigen Bevölkerung, weniger als 10 Prozent, ist vom formellen Sozialversicherungssystem erfasst, während mehr als 90 Prozent davon ausgenommen sind. Unterschiede in der Qualität der Maßnahmen für den formalen und informellen Sektor (einschließlich Landwirtschaft) sind riesig und führen zu einem gewaltigen Ungleichgewicht in der sozialen Sicherheit dieser beiden Sektoren.

„Less than 7 percent of India’s dauntingly large labour force is employed in the formal economy [. . .]. That means that only 35 million people out of a total 470 million have job security in any meaningful sense; and only about 35 million Indians pay income tax, a low proportion by the standards of other developing countries.” (Luce 2006: 48)

Nach Luce sind es gerade mal 35 Millionen InderInnen, die im formalen Wirtschaftssektoren beschäftigt sind: 21 Millionen davon entfallen auf den staatlichen Bereich (Beamte, Lehrer, Soldaten, Polizisten, etc.). Die verbleibenden 14 Millionen sind in der formalen Privatwirtschaft angestellt. Gerade einmal 0.25 Prozent sind im Computer Software Bereich oder Call Center angestellt. Ausländische Firmen beschäftigen zwischen 1-2 Millionen Menschen, je nachdem was mensch als ausländisches Unternehmen definiert.

Entsprechend der Diskrepanz zwischen dem formellen und dem informellen Sektor (einschl. der Landwirtschaft) könnte man leicht von einem Dualismus bei der Sozialversicherung sprechen. Ein solcher Dualismus wäre allerdings nur dann gegeben, wenn sich bei der Sozialversicherung beide Sektoren unverbunden gegenüberstünden. Die Maßnahmen in den Bereichen der Sozialen Wohlfahrt und Sicherheit hatten in Indien auch immer das Ziel, die Produktionskosten von Unternehmen zu senken bzw. teilweise auf den Staat zu verlagern. Patil (1978) bemerkt dazu: *„There was a time when labour welfare was regarded as a means to keep the wages as low as possible [...] Quite a good number of welfare minded employers provided a variety of welfare amenities for the benefit of their workers, but paid wages lower than the prevailing rates”* (Patil 1978: 89).

Schon im ersten Fünf-Jahres-Plan wird auf den Zusammenhang von sozialen Sicherungsmaßnahmen und der industriellen Entwicklung hingewiesen. Auch wenn Artikel 41 der Verfassung grundsätzlich für alle Bürger Indiens gelte, solle der Schutz der Industriearbeiterschaft im Vordergrund stehen: *„The industrial worker is more liable to disease and invalidity than the average citizen. The man-days lost on account of sickness and disability constitute a heavy drain not only on the slender resources of the industrial workers but also on the industrial output of the country. Lack of social security impedes increased production, leads to larger labour turn-over, and prevents the building up of a stable, efficient labour force”* (Planning Commission 1954: 585).



Die Anfänge eines indischen Sozialversicherungssystems selbst reichen jedoch bis in die Zeit vor der Unabhängigkeit zurück (vgl. Das Gupta 1994, Heinemann 1971). Mit dem *Workmen's Compensation Act (WCA)* von 1923 wurde erstmals Arbeitern (oder ihren Angehörigen) bei einem Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit eine gesetzliche Entschädigung zugestanden (Bhattarai 1989: 531f.; Heinemann 1971: 60ff, 102ff); Wadhawan 1972: 437). Dieses Gesetz stellt heute den Mindestschutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten dar. Nach dem *WCA* beträgt die Mindestentschädigung im Todesfall 20.000 Rs, bei dauerhafter Arbeitsunfähigkeit 24.000 Rs.. Bei bleibenden Gesundheitsschäden (Behinderungen, Berufskrankheiten) wird entsprechend der Schwere des Gesundheitsschadens und des bisherigen Verdienstes eine Entschädigung bezahlt (Garg 1992: 225). Bei Betrieben mit über 20 Vollzeitbeschäftigten wird dieser Bereich seit 1948 von der gesetzlichen Krankenversicherung (*Employees State Insurance (ESI)*) abgedeckt.

1929 folgte der *Bombay Maternity Act*, der anschließend auch den Mutterschaftsschutz in anderen Provinzen regelte (Patil 1978: 109; Rath 1978: 217). Mit dem *Maternity Benefit Act* von 1961 wurde der Mutterschaftsschutz neu geregelt. In diesem Gesetz wurde ein Kündigungsschutz für Schwangere eingeführt, die Beschäftigung von schwangeren Frauen für den Zeitraum von sechs Wochen vor und sechs Wochen nach der Entbindung eingeschränkt und die volle Lohnfortzahlung für diesen Zeitraum verpflichtend gemacht. Verpflichtend ist ferner die kostenlose ärztliche Betreuung vor und nach der Geburt (vgl. Heinemann 1971: 132-141). Für manche Berufsgruppen ist der Mutterschaftsschutz auch im *Employees State Insurance Act* von 1948 geregelt (Garg 1992: 70,72).

Mit der Verabschiedung des *Employees' State Insurance Act* von 1948 wurde mit der Krankenversicherung ein weiterer Bereich der sozialen Sicherheit gesetzlich geregelt. Verschiedene Kommissionen hatten dies bereits seit 1928 versucht, waren jedoch, hauptsächlich wegen der schwierigen Finanzierung, zunächst gescheitert (Rath 1978: 217f). Heute stellt das gesetzliche Krankenversicherungssystem zusammen mit der gesetzlichen Altersvorsorge den Grundpfeiler des indischen Sozialversicherungswesens dar. Die staatliche Versicherungsanstalt für Arbeitnehmer (*Employees' State Insurance Corporation*) unterhält mittlerweile in ganz Indien 148 Krankenhäuser, die nur ihren Mitgliedern offenstehen. Zusätzlich haben 42 staatliche Krankenhäuser eigene Abteilungen für Mitglieder der Krankenkasse. Hinzu kommen etwa 1400 Ambulanzen und Diagnosenzentren und über 1670 niedergelassene Ärzte (ESIC Annual Report 2008-09: 7).

Die Altersvorsorge war bereits durch den *Provident Fund Act* von 1925 geregelt worden, allerdings nur für Regierungsangestellte. Ein *Provident Fund* (Vorsorgefonds) ist ein Zwangssparsystem, in dem individuell angespart wird. Er wird aus einkommensbezogenen Beiträgen von Arbeitnehmern und/oder Arbeitsgebern finanziert und beinhaltet i.d.R. keine Versicherungselemente. Beim Austritt aus dem Berufsleben erhält der Arbeitnehmer den bis dorthin angesparten Geldbetrag in einer Summe ausbezahlt (vgl. Heinemann 1971: 161-178; Queisser 1993). Nach der Unabhängigkeit wurde das System der gesetzlichen Vorsorgekassen auf weitere Gruppen des formellen Sektors ausgedehnt. Während der *Employees' Provident Fund Act* bei seiner Verabschiedung 1952 lediglich sechs Industriezweige abdeckte, war er bis Mitte der 80er Jahre auf 173 Bereiche ausgedehnt worden (Bhattarai 1989: 535; Johri 1982: 109).

1971 wurde dem Vorsorgefond der Angestellten ein *Employees' Family Pension Scheme* angegliedert (Guhan 1992: 114). Beim vorzeitigen Tod eines Versicherten hatte sich heraus-

gestellt, dass seine bislang geleisteten Einzahlungen häufig nicht ausreichen, um seine Angehörigen langfristig abzusichern. „Vorgesehen sind im Rahmen des Familienrentensystems eine Familienrente und eine Versicherungsleistung an die Witwe oder andere unterhaltsberechtignte Angehörige des verstorbenen Versicherten sowie für überlebende Versicherte eine einmalige Abfindung beim Eintritt in den Ruhestand“ (Bhattacharai 1989: 536).

1976 wurde mit dem *Employees' Deposit-linked Insurance Scheme* die Hinterbliebenenversorgung im Rahmen der Vorsorgekassen weiter ausgebaut. Bei dieser einlagengebundenen Versicherung erhalten die Angehörigen eines Versicherten - zusätzlich zu dessen Fondsguthaben und zusätzlich zur Familienrente - einen Betrag, der dem durchschnittlichen Fondsguthaben der vorausgegangenen 12 Monate entspricht, jedoch nicht mehr als 25.000 Rs (Bhattacharai 1989: 536). Die Beiträge für diese Zusatzversicherung teilen sich Arbeitgeber und Zentralregierung (Garg 1992: 44,46,55).

Auch in anderen Sozialversicherungsbereichen wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten beständig ausgeweitet und die Leistungen verbessert. So sind seit 1956 durch die gesetzliche Krankenversicherung auch Familienangehörige mitversichert (Rath 1978: 223). Unzureichend geregelt ist bislang die Absicherung im Falle des Arbeitsplatzverlustes. Eine Arbeitslosenversicherung gibt es in Indien nicht. Nach dem *Industrial Disputes Act* ist der Arbeitgeber allerdings dazu verpflichtet, bei unfreiwilliger Unterbrechung (*lay-off*) oder Beendigung (*retrenchment*) des Arbeitsverhältnisses dem Arbeitnehmer eine Überbrückungsentschädigung zu zahlen. Diese Entschädigung hat der Arbeitgeber alleine aufzubringen, eine Beitragspflicht für den Arbeitnehmer besteht also nicht (Heinemann 1971: 186). Es gibt allerdings viele Gründe, bei deren Vorliegen der Arbeitgeber von der Bezahlung einer Entschädigung befreit ist, so etwa bei: einer vom Arbeitnehmer selbst verschuldeten oder freiwilligen Kündigung, bei einem altersbedingten Ausscheiden aus dem Betrieb, bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses in Folge einer lang andauernden Krankheit des Arbeitnehmers, beim Auslaufen eines zeitlich befristeten Arbeitsverhältnisses (Garg 1992: 128f). Bei vorübergehender Nichtbeschäftigung erhält der Arbeitnehmer eine Entschädigung in Höhe von der Hälfte des Grundlohnes (einschließlich des Teuerungszuschlages). Diese Entschädigung muss für alle Arbeitstage jener Wochen bezahlt werden, an denen der Arbeitnehmer nicht mindestens einen Tag gearbeitet hat (Garg 1992: 129; Heinemann 1971: 189). Im Falle einer Entlassung erhält der Arbeitnehmer eine Entschädigung, deren Höhe ermittelt wird, indem man den Verdienst der letzten 15 Tage mit der Anzahl der Beschäftigungsjahre multipliziert (*golden handshake*). Ein nach zehn Jahren entlassener Arbeitnehmer erhält also eine Entschädigung in Höhe von fünf Monatslöhnen (Garg 1992: 132; Heinemann 1971: 190). Als vorübergehender Schutz vor Arbeitslosigkeit wirken auch die hohen gesetzlichen Barrieren hinsichtlich von Betriebsschließungen und betriebsbedingten Entlassungen. Unternehmen, die mehr als 50 Personen beschäftigt haben, müssen eine Betriebsschließung mindestens 60 Tage vor dem Schließungstermin bei der jeweiligen Landesregierung beantragen. Bei Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten sind sogar 90 Tage vorgeschrieben (Garg 1992).

Wie an anderer Stelle bereits vermerkt, ging die Regierung vor allem in den 1980er Jahren immer häufiger dazu über, von der Schließung bedrohte Betriebe zu übernehmen, um soziale Spannungen zu reduzieren. Nicht selten wurde dabei die Produktion vollkommen eingestellt und den „vorübergehend“ Beschäftigungslosen über Jahre hinweg die gesetzlich vorgeschriebene Entschädigung ausbezahlt.



Für über 70 Prozent der Beschäftigten im organisierten Sektor ist eine Absicherung bei Arbeitslosigkeit ohnehin von geringer Bedeutung, da sie Beamte sind (Guhan 1992: 288,291; Johri 1982: 108).

Tab. 14: Die wichtigsten Maßnahmen der formalen Sozialversicherung in Indien

Gesetzliche Grundlage	Berechtigtenkreis	Form der Absicherung
(1) Apprentices Act, 1961	Auszubildende	regelt Beschäftigungsverhältnis, Arbeits-/Urlaubszeit, Bezahlung, Arbeitsschutz/-Versicherung etc. von Auszubildenden
(2) Employees' Provident Funds and Misc. Provisions Act, 1952	Arbeitnehmer (bis 3500 Rs Monatsverdienst) und ihre Familienangehörigen	Alters- bzw. Sterbekasse, kann u.U.* vor der Pensionierung ausbezahlt werden. 16,2 Mio. Mitglieder (1992)
(3) Employees' State Insurance Act, 1948	Arbeitnehmer (bis 3000 Rs Monatsverdienst) und ihre Familienangehörigen	Lohnfortzahlung (41-55%) bei Krankheit/Arbeitsunfall/Schwangerschaft bis zu einem halben Jahr**; Krankenversicherung 6,07 Mill. Mitglieder (1992)
(4) Equal Remuneration Act, 1976	alle Beschäftigten	Gleichstellung der Geschlechter „Equal wages for equal work“ „No Discrimination while Recruitment of Employees“
(5) Factories Act, 1948	alle Beschäftigten	Schutz am Arbeitsplatz vor Gesundheits- und Unfallgefahren, Regelung von Arbeitszeit, Urlaub und Überstunden, Verbot von Kinderarbeit (unter 14 Jahren)
(6) Industrial Disputes Act, 1947		Regelung von Streiks, Aussperrungen, Betriebsschließungen und betriebsbedingten Entlassungen, Entschädigungen
(7) Maternity Benefit Act, 1961	Frauen, die in den letzten 12 Monaten mindestens 80 Tage beschäftigt waren.	Arbeitsplatzschutz, Lohnfortzahlung bis zu 6 Wochen vor und 6 Wochen nach der Entbindung
(8) Minimum Wages Act, 1948	alle Beschäftigten	Mindestlöhne werden in den verschiedenen Bereichen durch die Landesregierungen festgelegt
(9) Payment of Bonus Act, 1965	Beschäftigte mit Einkommen unter 2500 Rs, die im Jahr mind. 30 Tage arbeiteten	Gewinnbeteiligung (min. 8,33%, max. 20% des Jahreslohns), mindestens 100 Rs. pro Jahr, selbst bei Verlusten des Betriebs
(10) Payment of Gratuity Act, 1972	Beschäftigte mit Einkommen unter 2500 Rs, die mind. 5 Jahre im Betrieb arbeiteten, Familienangehörige	Gratifikation beim Ausscheiden aus dem Betrieb von 15 Tageslöhnen pro Jahr der Betriebszugehörigkeit (max. 50.000 Rs)
(11) Shops and Establishments Act	alle Beschäftigten	Arbeitszeit, Urlaub, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz, Verbot von Kinderarbeit
(12) Workmen's Compensation Act, 1923	alle Beschäftigten und ihre Familienangehörigen	Kompensation bei Arbeitsunfähigkeit, Todesfällen, die während der Arbeitstätigkeit eintreten
* zum Hausbau, Kreditrückzahlung, Krankheit, Heirat der Tochter, Bildung der Kinder, bei Arbeitslosigkeit etc. Arbeitgeber und -nehmer zahlen jeweils 8,33% in Pensionskasse.		
** Arbeitgeber bezahlt 4% der Lohnsumme und Arbeitnehmer 1,5%. Ist der Tageslohn weniger als 15 Rs,- dann ist der Arbeitnehmer vom Beitrag befreit.		
Quellen: Bhattarai (1989; 2,3,10); Garg (1992; 1-12); Heinemann (1971; 1-12) Iyer (1993;2,3);Johri (1982; 2,3,7,10,12); Mahajan (1972;3); (Prasad 1993;2,3,6,7,10); Saibaba (1976;2,6,7,10);Singh (1982;3); Spencer (1993;2,3,7); Wadhavan (1987;3) (Zahlen nach Jahresangabe beziehen sich auf einzelne Gesetze)		

Bislang wurden gesetzliche Bestimmungen, die die soziale Sicherheit betreffen, vor allem für den formellen Bereich der Wirtschaft erlassen, d.h. sie gelten nur für fest angestellte Beschäftigte bestimmter Branchen und auch nur dann, wenn das jeweilige Unternehmen mindestens 10 Vollzeitbeschäftigte hat. Für die Beschäftigten des staatlichen Sektors besteht ein noch besserer Schutz, vor allem bei Krankenversicherung und Altersversorgung (vgl. Johri 1982).

Bei einer Eigenbeteiligung zwischen einer Rupie (monatliches Grundgehalt < 1200 Rs) und 12 Rupien (monatliches Grundgehalt > 5000 Rs) sind die Beschäftigten der Zentralregierung und ihre Angehörigen durch das *Central Government Health Scheme (CGHS)* umfassend krankenversichert. Diese Krankenkasse unterhält in Neu Delhi und 15 weiteren Städten, die eine hohe Anzahl Beschäftigter der Zentralregierung aufweisen, eigene Ambulanzen und in 13 Städten eigene Krankenhäuser.

Die Qualität der dabei erbrachten Leistungen steigt mit der Gehaltsstufe. Bei einem Monatsgehalt von über 3500 Rs hat der Patient einen Anspruch auf eine Behandlung als Privatpatient. Einige Ministerien der Zentralregierung (z.B. Eisenbahn und Verteidigung) unterhalten für ihre Beschäftigten zusätzlich eigene Krankenhäuser und Ambulanzen. Diese Einrichtungen der Zentralregierung sind für die allgemeine Öffentlichkeit nur in Ausnahmefällen zugänglich (Kundu 1993: 82ff).

Die einzelnen Länderregierungen unterhalten ebenfalls eigene Krankenhäuser und Ambulanzen für ihre Beschäftigten, sofern diese nicht der gesetzlichen Krankenversicherung (ESI) angeschlossen sind (Kundu 1993: 85ff.; SSAI 1993: 24).

Insgesamt kann man für den organisierten Bereich der Wirtschaft tatsächlich von einem „System der sozialen Sicherheit“ sprechen. Es ist zwar vor allem in der privaten organisierten Wirtschaft noch verbesserungsfähig (Guhan 1992: 288f.; Johri 1982: 111f.), da hier häufig lediglich die gesetzlichen Mindeststandards angewendet werden, ist jedoch in seinem Leistungsniveau und der Durchsetzbarkeit von Ansprüchen den Maßnahmen im informellen Sektor haushoch überlegen.

Während das soziale Sicherungssystem des formellen Sektors zumeist durch zentralstaatliche Gesetze geregelt ist, basieren die Programme für den informellen Sektor nicht selten auf Landesgesetzen oder, noch häufiger, gar nur auf Verwaltungsrichtlinien der Länder. Vielfach ging jedoch die Initiative von verschiedenen Bundesländern aus, die die Zentralregierung zur Übernahme und damit zentralstaatlichen Regelung unterschiedlicher Bereiche veranlasste, so etwa beim Mutterschaftsschutz und bei der betrieblichen Gratifikation (Johri 1982: 109f). Einen wenig verbindlichen Charakter erhalten diese Programme auch dadurch, dass sie - im Gegensatz zu den Maßnahmen im formellen Sektor - zumeist ausschließlich der Kontrolle staatlicher Stellen unterworfen sind, und die genauen Durchführungsbestimmungen wenig bekannt sind. Im Gegensatz dazu werden die Maßnahmen im formellen Sektor häufig von autonomen Körperschaften durchgeführt und überwacht. So wird z.B. die Krankenversicherung von der Staatlichen Versicherungsanstalt für Arbeitnehmer (Wadhawan 1972: 449) verwaltet, einer Körperschaft, in der Repräsentanten der Zentralregierung, der Landesregierung sowie der Arbeitgeber und -nehmer vertreten sind (Garg 1992: 62f; Rath 1978: 224). Die Pensionskassen nach dem „Employees' Provident Fund“ werden auf unterschiedlichen Ebenen von Kuratorien treuhänderisch verwaltet (*Board of Trustees*) (Garg 1992: 42). Zusätzlich wachen auch die Gewerkschaften darüber, dass die bestehenden Gesetze eingehalten werden.

Die Finanzierung des gesetzlichen Sozialversicherungssystems

Die Leistungen der Sozialversicherung für den staatlichen Sektor werden vom Staat aufgebracht, da er in diesem Fall als Arbeitgeber auftritt. Dennoch ist es nicht einfach, einen genauen Überblick über die Versicherungsaufwendungen des Staates für seine Beschäftigten zu erhalten. Sie werden in den Statistiken nur selten einzeln und umfassend ausgewiesen, sondern finden sich - zusammen mit z.B. den Gehältern - bei den allgemeinen Verwaltungsausgaben. Selbst in den Fünf-Jahres-Plänen ist davon keine Rede. In den Kapiteln 12 (*Health*



and *Family Welfare*) und 15 (*Social Welfare*) des achten Fünf-Jahres-Planes sind lediglich Maßnahmen (und Ausgaben) für Frauen- und Kindesentwicklung, Ernährung, Altersvorsorge im informellen Sektor etc. aufgelistet (GOI 1992-II: 322-343,387-416), nicht jedoch die Maßnahmen (und Ausgaben) für den formellen Sektor, denn diese gehören zu den allgemeinen Verwaltungsausgaben und sind damit *Non-Plan-Expenditures*. Im Haushaltsjahr 1994-95 weist z.B. die indische Zentralregierung für die Zahlung von Pensionen an ihre (ehemaligen) Beschäftigten einen Betrag von 36 Mrd. Rs aus. Dies sind 2,4 Prozent der gesamten Ausgaben der Zentralregierung in diesem Jahr. Sie haben sich seit 1985 (7,27 Mrd.Rs.) fast verfünffacht (epw 16.04.1994: 1032).

Aufschlussreich ist ein Vergleich zwischen den Ausgaben der Zentralregierung für Pensionszahlungen und den vorgesehenen Ausgaben im achten Fünf-Jahres-Plan für *Social Welfare*. Insgesamt sind für diesen Bereich Ausgaben in Höhe von 38,5 Mrd. Rs. Vorgesehen, gerade einmal 2,5 Mrd. Rs mehr als für die Ausgaben der Zentralregierung für ihre Pensionäre (GOI 1992-I: 62). Dabei muss berücksichtigt werden, dass die 38,5 Mrd. Rs für *Social Welfare* Maßnahmen zur Förderung von Frauen, Kindern, Behinderten sowie Programme zur Ernährungssicherung und Altersversorgung im informellen Sektor umfassen und sich die Mittel auf einen Zeitraum von fünf Jahren verteilen. *Schemes for the Welfare of the Aged* erhalten Zuweisungen in Höhe von 100 Millionen Rs (GOI 1992-II: 413).

Allein für die Auszahlung von Pensionen wurden damit von der Zentralregierung Finanzmittel zur Verfügung gestellt, die 1994/95 nur geringfügig unter den ursprünglich vorgesehenen Nahrungsmittelsubventionen lagen (40 Mrd. Rs). Diese freilich haben sich seit 1985 (16,5 Mrd. Rs.) gerade einmal etwas mehr als verdoppelt, während sich die Pensionszahlungen fast verfünffacht haben (epw 16.04.1994: 1032). Nicht enthalten in diesen Ausgaben sind die laufenden Einzahlungen in die Pensionskasse der Zentralregierung, die Aufwendungen für die Krankenversicherung, die Subvention von Wohnraum für staatlich Beschäftigte sowie anderer Zulagen, die die Regierung ihren Beschäftigten gewährt. Im Gegensatz zu den Pensionen werden die Nahrungsmittelsubventionen von der Regierung dennoch als bedeutendes Hindernis bei der Sanierung der Staatsfinanzen angesehen.

Der Staat finanziert nicht nur die soziale Absicherung seiner Beschäftigten, sondern er übernimmt auch einen erheblichen Finanzierungsanteil bei Programmen im privaten formellen Sektor. Dies ist etwa bei der gesetzlichen Krankenversicherung der Fall, bei der er ein Achtel des Aufwandes für Sachleistungen im Krankheitsfall übernimmt (Bhattarai 1989: 535). Bei der einlagengebundenen Versicherung der Vorsorgekassen übernimmt die Zentralregierung ein Drittel der Beiträge, die 0,75 Prozent der Lohnsumme der Beschäftigten betragen. Beim Familienrentensystem schießt die Zentralregierung 1,16 Prozent der Lohnsumme zu und kommt zusätzlich für die gesamten Verwaltungsausgaben auf (Bhattarai 1989; Johri 1982).

1992 waren in Indien 16,6 Millionen Beschäftigte durch Vorsorgekassen abgesichert. Wenn man von einem durchschnittlichen Verdienst dieser Beschäftigten von 1000 Rs monatlich ausgeht, dann hätte die Zentralregierung eine Summe in der Größenordnung von einer halben Milliarde Rupien an Beiträgen für die einlagengebundene Versicherung bezahlt. Für das Familienrentensystem hätte die Zentralregierung etwa 2,3 Mrd. Rs als Beiträge für die Versicherten einbezahlt. 1986 betrug das durchschnittliche Jahreseinkommen eines Fabrikarbeiters in Indien etwa 9900 Rs (CSO 1990). Ein durchschnittliches Monatseinkommen von 1000 Rs für 1992 ist demnach eine eher zu niedrige Schätzung.

Vorsorgeaufwendungen der Arbeitnehmer und -geber sind steuerlich absetzbar. Der Staat übernimmt somit indirekt einen weiteren Teil der Beiträge. So konnten bei der Steuerer-

klärung 1993-94 Einzahlungen für Vorsorgekassen und Prämien für Lebensversicherungen bis zu einer Höhe von 12.000 Rs von der Einkommenssteuer abgesetzt werden. Ebenfalls abgesetzt werden konnten Rückzahlungen von Krediten bis zu 10.000 Rs jährlich, die bei staatlichen und privaten Wohnungsbaugesellschaften aufgenommen wurden, Aufwendungen für bestimmte Sparförderungsprogramme bis zu 40.000 Rs und Aufwendungen für Krankenzusatzversicherungen bis zu 6.000 Rs jährlich. Bewohner von 36 indischen Städten konnten Mieten in Höhe von bis zu 25 Prozent des Jahreseinkommens - höchstens jedoch 1.000 Rs monatlich - steuerlich absetzen (Nabhi 1992: 28-70). Seit dem Wirtschaftsjahr 1994-95 können Ausbildungskredite bis zu 25.000 Rs jährlich abgesetzt werden „as a means of helping students from poorer (!!!, d. Verf.) families“ (Finanzminister Singh in: Budget 1994/95: 27).

Über das Sozialversicherungssystem nimmt der Staat somit eine Umverteilung vor, denn die verwendeten Finanzmittel sind Steuern - und zwar vor allem indirekte Steuern -, die auch von den ärmeren Bevölkerungsgruppen zu bezahlen sind. Die Maßnahmen bei der sozialen Absicherung fallen jedoch zum überwiegenden Teil bereits abgesicherten Gesellschaftsgruppen zu, nämlich jenen, die ein festes Beschäftigungsverhältnis haben und ein im Vergleich zu den Armen auch ein überdurchschnittliches Einkommen.

Soziale Sicherheit und Strukturanpassung

Durch die Strukturanpassungspolitik der indischen Regierung wurden auch Bereiche der sozialen Sicherheit verändert. Die begonnene Privatisierung bzw. Schließung vieler Staatsbetriebe führte dazu, dass weniger Menschen das im staatlichen Bereich erreichte Niveau der Sozialstandards erhalten. Die lukrativen Staatsunternehmen, die in privater Regie weitergeführt werden, sind durchaus in der Lage, ein für indische Verhältnisse gut ausgebautes Sozialversicherungssystem aufrechtzuerhalten. Weit negativer hat sich ausgewirkt, dass mit der Privatisierung von Staatsunternehmen ein erheblicher Abbau von Stellen einherging. Unter Berücksichtigung neu entstehender Arbeitsplätze kommt Bhatta (1993) zu dem Schluss, dass in den ersten fünf Jahren der Privatisierung netto knapp 570.000 Stellen verschwanden. Dieser Stellenabbau bezieht sich auf staatliche Industrie- und Dienstleistungsbetriebe. Der Stellenabbau in der staatlichen Verwaltung sowie in privaten unwirtschaftlichen Betrieben ist nicht berücksichtigt. Etwa 320.000 Stellen fielen durch die Entlassung überzähliger Arbeitskräfte weg, knapp 300.000 durch die Schließung unrentabler Betriebe. Durch die Nichtwiederbesetzung von Stellen, die durch ein altersbedingtes Ausscheiden des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin vakant geworden sind, wurden weitere 100.000 Stellen abgebaut. Durch Betriebserweiterungen und -neugründungen dürften nicht mehr als 150.000 neue Stellen geschaffen worden sein.

Der mit Unterstützung der Weltbank eingerichtete *National Renewal Fund* wurde dazu verwendet, entlassenen Arbeitskräften übergangsweise Lohnfortzahlung und eine einmalige Entschädigung (*lumpsum payment*) zu zahlen. Die Weltbank stellte dafür 500 Millionen US-Dollar (über 14 Milliarden Rupien) bereit. Im Haushaltsplan für das Wirtschaftsjahr 1992-93 wurden von der indischen Regierung zusätzlich Mittel in Höhe von 22 Milliarden Rupien ausgewiesen. Bhatta (1993) schlug vor, den entlassenen ArbeitnehmerInnen drei bzw. vier Jahre lang 50 Prozent des bisher bezogenen Gehaltes weiterzubezahlen. Beschäftigte, die jünger als 30 Jahre und älter als 50 Jahre sind, sollten drei Jahre lang Lohnfortzahlung erhalten, Beschäftigte zwischen 30 und 50 Jahren vier Jahre lang. Bei den Beschäftigten unter 30 Jahren sollten 60 Prozent des bisherigen Gehalts weiterbezahlt werden (Bhatta 1993: 34). Nach Ablauf dieser Zeit sollten die Entlassenen eine einmalige Abfindung zwischen 27.000 und 38.000 Rs erhalten. Personen, die bei ihrem Ausscheiden länger als 32,5 Jahre im



Unternehmen beschäftigt waren, erhielten eine zusätzliche Abfindung (*retrenchment benefit*) in Höhe von etwa 50.000 Rs (Bhatty 1993: 34f). Zusätzlich zu diesen Leistungen erhielten die ArbeitnehmerInnen auch ihre gesetzlichen Abfindungen wie betriebliche Gratifikation, Auszahlungen aus der Vorsorgekasse etc.

Die mit der Privatisierung einhergehende kapitalintensive Modernisierung der Betriebe hat wenig neue Arbeitsplätze geschaffen, obwohl die Wirtschaft wie nie zuvor expandierte. Dies hat ohne Zweifel die soziale Sicherheit vieler ArbeitnehmerInnen erheblich verschlechtert. Es muss davon ausgegangen werden, dass vor allem niedrig qualifizierte Beschäftigte entlassen werden, die bei der technologischen Umstrukturierung der Betriebe eher als Ballast empfunden werden. Für hoch bezahlte Arbeitsstellen in den privaten Großunternehmen kamen die meisten von ihnen nicht in Frage.

Soziale Sicherheit ist Sicherheit für Menschen, die gewöhnlich in Städten leben. Selbst dort erreicht das System nur einen Bruchteil der Beschäftigten und deren Angehörigen. In den städtischen Armutsvierteln und in den ländlichen Regionen sieht alles noch viel trostloser aus, wenn es um soziale Sicherheit geht. Dort finden sich nur ganz vereinzelt Menschen, die Sozialversicherungsschutz des formalen Sektors genießen. Die oben vorgestellten Maßnahmen helfen denen, die Unterstützung am wenigsten brauchen.

Initiativen zur sozialen Sicherheit im informellen Sektor Tamil Nadus

Im vorausgegangenen Kapitel wurden Maßnahmen zur sozialen Absicherung von Angehörigen des organisierten Sektors vorgestellt. Es wurde festgestellt, dass es ein umfassendes System gibt, das in vielen Bereichen zwar noch ausbaufähig ist, aber trotzdem die wichtigsten Risiken - mit Ausnahme der Arbeitslosigkeit - abdeckt. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass durch die Wirtschaftsreformen der 1990er Jahre kaum zu erwarten war, dass das bestehende System weiter ausgebaut wurde. Vielmehr war davon auszugehen, dass im Zuge von Privatisierungsmaßnahmen, Betriebsschließungen und Entlassungen der Anteil der Beschäftigten, die von diesem System profitierten, stagnieren bzw. zurückgehen dürfte. Dies traf insbesondere für im staatlichen Sektor beschäftigte Menschen zu.

Die sehr große Mehrzahl der in Indien lebenden Menschen, mehr als 90 Prozent der Bevölkerung, ist dagegen vollkommen unzureichend gegen viele Risiken geschützt. In aller Regel handelt es sich hierbei um Menschen, die einen solchen Schutz notwendiger bräuchten als etwa die Beschäftigten der Zentral- und Landesregierungen. Diese Menschen sind nicht nur bedeutend ärmer, sie sind auch gegenüber vielen Risiken verwundbarer. Sie leben nicht selten unter katastrophalen hygienischen Umständen, die sie gegen Krankheiten anfälliger machen. Sie können sich eine ausgewogene Ernährung häufig nicht leisten, und Fehl- und Unterernährung erhöhen die Krankheitsanfälligkeit.

Als un- bzw. angelernte Arbeitskräfte, oftmals ohne ein festes Arbeitsverhältnis, sind sie der wirtschaftlichen Ausbeutung viel stärker ausgesetzt als die Beschäftigten im organisierten Wirtschaftsbereich, zumal dort Gewerkschaften die Einhaltung von Arbeitsgesetzen überwachen. Schließlich üben sie häufig auch eine Beschäftigung in einer Umgebung aus, die unter arbeitshygienischen Gesichtspunkten bedenklich ist. Auch dies vergrößert das Risiko, durch Krankheit, Unfall oder Tod am Erwerb eines Einkommens „gehindert“ zu werden. Diese Menschen sind zum größten Teil auf informelle Systeme der sozialen Sicherheit angewiesen, die jedoch oftmals - unter Berücksichtigung des geringen Einkommensniveaus dieser Gruppen - wenig „Sicherheit“ bieten können.

Ein **System** der staatlichen Sozialgesetzgebung für den informellen Sektor gibt es nicht in Indien. Was es gibt ist eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen in verschiedenen Bundesländern, die in ihrer Summe zumindest auf dem Papier z.T. recht beeindruckend sind. Ein Schutz bei Arbeitsunfällen sowie eine - wenn auch geringe - staatliche Unterstützung im Alter besteht heute (theoretisch) in nahezu allen indischen Bundesländern.

Tab. 15: Pensionsprogramme in den verschiedenen Bundesländern (1988)

1	2	3	4	5	6
Bundesland	Höhe der Pension (Rs./Monat)	Mindestalter (Jahre)	Bevölkerung älter als 60 Jahre*	Zahl der Teilnehmer (1988)**	Kosten (Mill. Rs)
1 Andhra Pradesh	30	65	4.306	196.641 (4,6)	69.9
2 Arunchal Pradesh	60	60 50 für Behinderte	36	150 (0,4)	1
3 Assam	60	65 für Männer 60 für Frauen	1.565	39.000 (2,5)	11.73
4 Bihar	30	60: keine Altersbeschränkung für Witwen und Behinderte	5.754	1.500.000 (26,1)	478.2
5 Goa	60	60 55 für Behinderte	82	54.660 (66,7)	2.7
6 Gujarat	60	60 45 für Behinderte	2.155	52.674 (2,4)	34.6
7 Harvana	100 60	65 für Witwen. 50 für Frauen, 55 für Männer	991	672.749 (67,9)	313.2
8 Himachal Pradesh	60	60: keine Altersbeschränkung für Witwen und Behinderte	388	56.875 (14,7)	38.5
9 Jammu & Kashmir	60	55: keine Altersbeschränkung für Behinderte	417	5.000 (1,2)	3.5
10 Karnataka	50	65 für Männer 60 für Frauen	2.975	861.908 (29,0)	306.5
11 Kerala	55	65: keine Altersbeschränkung für Witwen und Behinderte	2.311	170.110 (7,4)	131.9
12 Madhya Pradesh	60	60: 50 für Witwen: keine Altersbeschränkung für Behinderte	4.070	160.000 (3,9)	102.5
13 Maharashtra	100	65 für Männer; 60 für Frauen keine Altersbeschränkung für Witwen und Behinderte	4.854	285.000 (5,9)	210.7
14 Manipur	60	60 für Männer; 55 für Frauen 50 bzw. 45 für Behinderte	101	10.650 (10,5)	1.1
15 Meghalaya	60	65 für Männer 60 für Frauen	72	1.107 (1,5)	0.8
16 Mizoram	60	65 für Männer 60 für Frauen	28	1.825 (6,5)	0.82
17 Nagaland	60	70: 50 für Witwen: keine Altersbeschränkung für Behinderte	56	2.475 (4,4)	1.8
18 Orissa	40	65 50 für Witwen	2.039	126.226 (6,2)	55.6
19 Puniab	50	65 für Männer 60 für Frauen	1.584	90.063 (5,7)	49.3
20 Rajasthan	50	58 für Männer; 55 für Frauen 45 für Witwen; keine Altersbeschränkung für Behinderte	2.499	85.000 (3,4)	47.5
21 Tamil Nadu	35	65: 45 für Behinderte; 40 für Witwen; 60 für Landarbeiter	3.757	372.689 (9,9)	328
22 Tripura	75	70	175	12.778 (7,3)	11.2
23 Uttar Pradesh	60	65 60 für Witwen und Behinderte	9.175	122.778 (1,3)	18.1
24 West Bengalen	60	60 55 für Behinderte	3.665	30.720 (0,8)	22.1
gesamt			53.072	4.911.475 (9,3)	2.241.7

* 1988, in 1000, **Klammer: Anteil an Bevölkerung >60 J.

Quelle: Prasad 1993:23f

Uttar Pradesh war das erste indische Bundesland, das 1957 ein allgemeines staatliches Pensionsprogramm außerhalb des organisierten Sektors der Wirtschaft einführte. Mit



Andhra Pradesh (1961), Kerala (1961), Tamil Nadu (1962), West Bengalen (1962), dem Punjab (1964) und Karnataka (1965) übernahmen weitere Staaten das Programm schnell, während Orissa (1975), Gujarat (1978), Madhya Pradesh (1979) und Maharashtra (1979) erst mit deutlicher Verzögerung folgten (Guhan 1992: 287).

Eine Übersicht über Programme zur sozialen Absicherung im informellen Sektor kann auf ganz Indien bezogen nur sehr schwer gegeben werden. Programme, die von der Zentralregierung initiiert und zum Teil auch bezuschusst werden (s.u.), dürften in vielen Bundesländern auf dem Papier bestehen. Inwieweit diese jedoch auch tatsächlich angewendet werden, wie viele Berechtigte sie erfassen und welche Programme zusätzlich bestehen, kann hier nicht vertieft werden. Es soll vielmehr ausführlicher auf die Programme in Tamil Nadu eingegangen werden. Die Schwierigkeit, eine einigermaßen objektive Einschätzung vom Umfang und Implementierung dieser Programme zu erhalten, besteht in ihrem häufig populistischen Charakter und der Tatsache, dass von „Unregelmäßigkeiten“ bei der Durchführung dieser Programme (leider) ausgegangen werden muss.

Alterspensionen für verschiedene Personengruppen

Das älteste Programm dieser Art (*Old-age pension scheme, normal, OAP normal*) besteht in Tamil Nadu seit nunmehr fast 50 Jahren. Es wurde noch während der Regierungszeit der Kongress-Partei in Tamil Nadu begonnen. Weitere Pensionsprogramme für besondere Zielgruppen (*Physically Handicapped Pension, (PHP; 1974); Destitute Widows Pension, (DWP; 1975); Destitute Agricultural Labourers Pension, (DALP; 1981); Destitute Deserted Wives Pension, (DDWP; 1984)*) wurden in den folgenden 20 Jahren eingeführt. Die monatliche Rente ist für alle Empfängergruppen gleich. 1962 betrug sie 20 Rs; sie wurde 1979 auf 25 Rs, 1982 auf 35 Rs, 1989 auf 50 Rs und schließlich im April 1992 auf 75 Rs erhöht (Guhan 1992: 252; Tamil Arasu, April 1992: 21). Neben dieser monatlichen Geldleistung haben die Bezieher solcher Altersrenten einen Anspruch auf Nahrung und Kleidung.

Tab. 16: Anzahl der TeilnehmerInnen an verschiedenen Pensions-Programmen in Tamil Nadu (1989-1994)

Alterspensionen	Anzahl der Teilnehmer			Steigerung 1989/1991 (in %)	Wirtschaftsjahr 1993-94
	01.04.1989	01.04.1990	01.04.1991		
allgemein	169.386	207.355	222.082	31,1	330.556
für mittellose Landarbeiter	47.665	60.835	66.960	40,5	94.333
für mittellose, alleinstehende (<i>deserted</i>) Frauen	12.747	18.430	20.807	63,2	37.333
für Behinderte	20.698	24.520	26.128	26,2	309.667
für mittellose Witwen	122.193	161.084	179.452	46,9	
gesamt	372.689	472.224	515.429	38,3	771.889

Quellen: Guhan 1992 (für 1989; 1990), Statistical Handbook of Tamil Nadu 1991: 512 (für 1991) Government of Tamil Nadu, Budget Publication No. 30 (Social Welfare) 1993:62f. (für 1993-94 berechnet).

Die Pensionsprogramme sollen neben der (minimalen) Absicherung im Alter auch andere Risiken abfedern helfen. So übernehmen die Witwenrente und die Rente für die von ihren Ehemännern verlassenen Frauen eine Funktion, die einer Hinterbliebenenrente ähnlich ist. Die Rente für Behinderte bietet einen (minimalen) Schutz vor bestimmten gesundheitlichen Risiken. Bis zum Jahr 1989 wurde ein jährlicher Höchstbetrag festgelegt, den die Landes-

regierung für Pensionszahlungen bereitstellte. Diese Summe wurde auf die verschiedenen Distrikte aufgeteilt. Anspruchsberechtigte Personen, die wegen fehlender Finanzmittel keine Pension erhalten konnten, wurden in eine Warteliste aufgenommen und bei Zuteilungen in folgenden Jahren vorrangig behandelt. Mit der Regierungsübernahme der DMK im Jahr 1989 sollten diese Wartelisten abgeschafft werden und alle berechtigten Personen innerhalb dreier Monate nach der Antragsstellung eine Pension erhalten (Guhan 1992). Dass solche Wartelisten problematisch sind, versteht sich von selbst. Sie können zu einer Entsolidarisierung der Berechtigten führen und bieten den durchführenden Organen ein leichtes Mittel, einen an sich bestehenden Anspruch abzublocken. Da sich zusätzlich die Regierung bei diesen und anderen Sozialprogrammen selbst „kontrolliert“, ist eine Einklagbarkeit von Leistungen praktisch nicht gegeben. Zwischen 1989 und 1991, d.h. während der Regierungszeit der DMK, hat sich der Teilnehmerkreis an den Pensionsprogrammen sehr stark erweitert. Insgesamt haben zum Ende des Wirtschaftsjahres 1990-91 nach Regierungsveröffentlichungen 515.429 Personen Unterstützung durch eines der Pensionsprogramme erhalten. Dies waren etwa 12 Prozent des (hochgerechneten) Berechtigtenkreises. Im Haushaltsjahr 1993-94 wurden Finanzmittel für 770.000 Pensionen bereitgestellt.

Tab. 17: Verteilung der PensionsempfängerInnen nach Distrikten (1990)

Distrikt	hochgerechnete Anzahl der Berechtigten* (alle Programme)	Anzahl der Teilnehmer (in 1000) und ihr Anteil am Berechtigtenkreis (%)									
		OAP		DALP		DWP		DDWP		PHP	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Madras	324	11	7	0,1	124	14	11	0,3	4	0,8	3
Chengalpattu	333	14	11	5	16	11	8	1,8	19	1,5	5
North Arcot	377	19	14	6	16	15	10	2,5	23	3	8
South Arcot	345	17	14	6	15	15	11	NA	NA	2,8	8
Dharmapuri	181	11	16	4	22	3	4	1,4	28	0,9	5
Salem	287	20	19	3	10	11	10	0,3	4	2,4	8
Periyar	179	7	12	2	7	4	6	0,7	14	1	6
Coimbatore	271	9	9	2	6	8	8	1,8	24	1,2	5
Nilgiris	66	1	4	0,5	48	1	3	0,4	26	0,2	3
Madurai	391	25	19	5	10	20	13	6,1	54	2,1	5
Tiruchirapalli	299	11	10	5	16	14	12	0,03	0	1,7	6
Thanjavur	351	24	20	9	19	19	13	0,2	2	2,2	6
Puddukottai	100	6	15	2	27	5	13	0,1	4	0,7	7
Ramanthapura	302	15	13	6	24	12	10	1,6	17	1,8	6
Tirunelveli	316	15	13	5	16	7	5	0,8	9	1,6	5
Kanyakumari	119	3	7	1	14	2	4	0,2	5	0,7	5
gesamt	4242	208	13	61,6	15	161	10	18,2	15	24,6	6

* in '000

Quelle: Guhan 1992

Guhan (1992) versucht festzustellen, wie hoch der Anteil der Menschen in den Distrikten Tamil Nadus ist, die tatsächlich in den Genuss von solchen Pensionszahlungen gekommen sind. Ein wichtiges Problem der Programmumsetzung wird dabei offensichtlich: es ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich, abzuschätzen, wer in Tamil Nadu überhaupt berechtigt ist, solche Pensionen zu erhalten.

Entsprechend den Altersbeschränkungen der einzelnen Programme lassen sich lediglich Hochrechnungen darüber anstellen, wie groß der jeweilige Personenkreis ist, der die Altersvoraussetzungen erfüllt. Große Schwierigkeiten bereitet die Zielgruppenerfassung hinsichtlich des Kriteriums „mittellos“ (*destitute*). „*Destitution, defined as the condition of those without an income of their own or means of support from others, is a common eligibility*



criterion for all these pensions. Those without an income of their own, and without any relatives of age 20 and above in the form of son, daughter's son, or spouse are presumed to be destitutes. Persons who live in a house of value less than Rs 1000 or own marginal extents of land are presumed not to have an income of their own" (Guhan 1992: 253).

Das Kriterium ist nur schwer zu überprüfen, da die Einkommenssituation einzelner Haushalte nur durch umfangreiche Recherchen offen gelegt werden kann. Eine landesweite Schätzung ist unmöglich, wäre jedoch notwendig, um z.B. die wahrscheinlich anfallenden Kosten solcher Programme für den Staatshaushalt ermitteln zu können. Die in der Tabelle genannte Anzahl der Berechtigten dürfte zu hoch sein, denn sie orientiert sich, wie gesagt, lediglich am Alterskriterium. Die daraus ermittelten Kosten von 2,5 Mrd. Rs (plus Verwaltungsausgaben) sind deshalb als großzügige Schätzung zu bewerten. Sie berücksichtigt auch jene Haushalte, die an die sozialen Sicherungssysteme des formellen Sektors angeschlossen sind. Ebenfalls berücksichtigt sind jene Haushalte, deren Mitglieder zwar keine Altersversorgung durch den formellen Bereich erhalten, dennoch aber das Kriterium „mittellos“ nicht erfüllen.

Gulati / Gulati (1994) errechnen für Kerala, dass eine monatliche Rente von 100 Rs für alle mittellosen Alten sowie für alle mittellosen Witwen gleich welchen Alters, den Finanzhaushalt Keralas mit ca. einer Mrd. Rs belasten würde. Dies entspräche einem Anteil von 3,4 Prozent an den Gesamtausgaben für das Wirtschaftsjahr 1991-92. Auf Tamil Nadu übertragen wären dies bei einer Rentenhöhe von 100 Rs monatlich etwa 2,2 Mrd. Rs oder bei einer Rentenhöhe von 75 Rs insgesamt etwa 1,7 Mrd. Rs (ebenfalls für 1991-92) und damit weniger als die Hälfte der Summe, die die Regierung im gleichen Jahr an Pensionen für ihre Bediensteten auszahlte. An Pensionen im Rahmen der Programme für den unorganisierten Sektor wurden lediglich knapp 300 Mio Rs tatsächlich ausbezahlt.

Unter der AIADMK-Regierung haben sich in den 1990er Jahren die Haushaltsmittel für Renten im unorganisierten Sektor deutlich erhöht. Eine Erhöhung der Pensionen von 50 auf 75 Rs monatlich wurde durchgeführt und die Zahl der Bezieher erheblich ausgeweitet. Im Haushaltsplan für 1993-94 waren knapp 700 Mio. Rs für Pensionszahlungen vorgesehen. Da die Höhe der jährlichen Zahlungen pro Person von 600 Rs (50 Rs x 12) nach 1991 auf 900 Rs (75 Rs x 12) angestiegen waren, reichten die bereitgestellten Geldmittel aus, um etwa 770.000 Jahrespensionen zu finanzieren.

Weitere Maßnahmen zur sozialen Sicherheit im informellen Sektor

Neben den Pensionsprogrammen gibt es noch eine Reihe anderer Maßnahmen zur sozialen Absicherung für Angehörige des informellen Sektors. Teilweise bestehen sie (theoretisch) für alle bedürftigen Haushalte, zum Teil nur für bestimmte Berufs- bzw. soziale Gruppen.

Eine umfassende Übersicht über die bestehenden Programme und ihren finanziellen Umfang gibt es nicht. Viele dieser Programme werden in den einschlägigen Verlautbarungen der Regierungen zwar angekündigt, die dafür vorgesehenen Mittel sind in den Haushaltsplänen jedoch oftmals unauffindbar. Dies mag nicht zuletzt daran liegen, dass die bereitgestellten Gelder zumeist so gering sind, dass die Programme nicht selten unter den Punkten „Sonstiges“ ausgewiesen werden. Ein anderer Grund liegt darin, dass viele Maßnahmen aus dem *Chief Minister's Relief Fund* finanziert werden und damit mehr oder weniger willkürlich sind (Guhan 1992: 267). Hinzu kommt, dass bei einem Regierungswechsel viele Programme fallengelassen werden, und die neue Regierung aus verständlichen Gründen jedoch wenig Wert darauf legt, dies anzukündigen. Es sei denn, ein „neues“ Programm wird gleichzeitig

eingrichtet. An dieser Stelle können deshalb lediglich einige dieser Programme vorgestellt und ihr finanzieller Umfang zwischen 1990 und 1993 genannt werden.

Aussagen darüber, ob und in welchem Umfang diese Programme tatsächlich durchgeführt wurden, sind noch schwieriger zu machen als bei den beschriebenen Pensionsprogrammen. Untersuchungen in verschiedenen Fischerdörfer in Chennai und südlich davon ergaben ein recht durchwachsendes Bild. Viele Menschen kennen die verschiedenen Programme, aber die Teilnahme daran ist mit wenigen Ausnahmen (z.B. die Unfallversicherung für Kleinfischer und ein Sparprogramm für diese Berufsgruppe) eher sporadisch oder „Zufällig“.

Tab. 18: Soziale Sicherungsprogramme für den informellen Sektor in Tamil Nadu

Programm	Jahr der Einführung	Zielgruppen	Art der Leistung	Betrag 1994 (Rs)
Alterspensionen			Monatsrente	
(1) allgemein	1962	für mittellose Personen über 65 Jahre		75
(2) für mittellose* Landarbeiter	1981	über 60 Jahre		75
(3) für mittellose Witwen	1975	über 40 Jahre		75
(4) für mittellose, verlassene Frauen	1984	über 30 Jahre		75
(5) für Behinderte	1974	über 45 Jahre		75
Hinterbliebenenunterstützung	1989	beim Tod des Haushaltsvorstandes; Landarbeiter, Kleinbauern, Familieneinkommen weniger als 6400 Rs p.a.	einmalig	5000
Hinterbliebenenrente für Handweber	1991	Verstorbener muss Mitglied der Genossenschaft sein	Monatsrente	250
Mutterschaftsunterstützung	1989	Familieneinkommen weniger als 5000 Rs p.a.; nur für die ersten beiden Kinder; Heiratsalter über 18 Jahre	2 Monate vor und nach Entbindung	je 75
Heiratsbeihilfen				
(a) allgemein	1989	Familieneinkommen unter 12000 Rs Heiratsalter über 18 Jahre, 8. Klasse abgeschlossen	einmalig	5000
(b) für weibliche Waisen	k.A.	k.A. über die genaue Zielgruppe	einmalig	2000
Unfallversicherung				
(a) für bestimmte Berufsgruppen	1977	Fischer, Kanalisationsarbeiter, Arbeiter mit häufigem Umgang mit Pestiziden, Land- und Bauarbeiter; Taxi-, Rickshaw- und Busfahrer etc.; nur bei Arbeitsunfall	einmalig (bei Tod)	21000**
(b) bei Verkehrsunfällen	1978	alle gesellschaftlichen Gruppen	einmalig	100 - 3000
Beihilfen bei lebensrettenden Operationen	1992	k.A.	einmalig	bis zu 15000
Arbeitslosengeld				
(a) für Blinde	k.A.	k.A. über die genaue Zielgruppe	monatlich	50
Sparprogramm		Kleinfischer	jährlich	270

* ohne eigenes Einkommen; ohne Sohn oder Schwiegersohn älter als 20 Jahre; ohne Ehepartner; bei Personen mit Wohnraum im Wert von weniger als 1000 Rs wird Einkommenslosigkeit unterstellt.
 ** gilt nur für Fischer; bei Verletzung bzw. dauernder Arbeitsunfähigkeit unterschiedliche Beträge

Quellen: Guhan 1992; Tamil Arasu, verschiedene Ausgaben nach 1988

Die Untersuchungen haben auch gezeigt, dass *rent-seeking* ein häufiges Phänomen bei diesen Programmen ist, besonders bei jenen die Berechtigten eine größere Summe Geld erhalten. Um Schadensfälle schnell und im Sinne der Antragsteller abzuwickeln muss dem Sachbearbeiter auch schon mal *Schmiergeld* bezahlt werden.



Hinterbliebenenunterstützung und -renten

1989 führte die gerade neu gewählte DMK-Regierung eine Hinterbliebenenunterstützung für Haushalte mit einem Jahreseinkommen von weniger als 5.000 Rs ein. Danach konnten diese Haushalte eine einmalige Unterstützung in Höhe von 2.000 Rs (ab 1990: 3.000 Rs) erhalten, wenn ihr Ernährer starb. Angaben dazu liegen lediglich für das Haushaltsjahr 1990-91 vor, in dem diese Unterstützung in 20.900 Fällen gewährt wurde (Guhan 1992: 262).

Tab. 19: Haushaltsausgaben für den sozialen Bereich in Tamil Nadu

(in Millionen Rs)		1993-94 (BE)	1992-93 (RE)	1991-92 (A)	1990-91 (A)
Ausgaben für <i>Social Welfare</i> gesamt		4.404,6	4.091,1	3.248,2	1.601,6
<u>davon:</u>					
<i>Public Works</i>		2,7	1,8	1,2	1,0
<i>Social Security and Welfare</i>		1.248,5	1.008,7	710,8	805,4
<i>Nutrition</i>		3.107,6	3.073,8	2.532,4	795,2
<u>davon:</u> direkte Transfers von Geld- und Sachleistungen (ohne Verwaltungskosten)					
1	Arbeitslosengeld für Blinde	2,6	2,5	1,3	1,3
2	Arbeitslosengeld für Körperbehinderte	0,8	0,8	0,6	
3	Heiratsbeihilfen für Blinde	0,1	0,1	0,1	0,4
4	Heiratsbeihilfen für Frauen unterhalb der Armutsgrenze	50,0	50,0	50,0	117,2
5	Beihilfen für Schwangere unterhalb der Armutsgrenze	42,5	40,0	50,0	41,8
6	Sachleistungen für alleinstehende Witwen	1,5	1,2	1,1	1,2
7	Bankeinlagen für Witwen, die nochmals heiraten möchten	1,3	1,0	1,0	1,6
8	Beihilfen für schulpflichtige Kinder armer Witwen zum Kauf von Schulbüchern	0,2	0,2	0,3	0,3
9	Heiratsbeihilfen für die Töchter armer Witwen	2,1	2,0	2,0	2,6
10	Heiratsbeihilfen für Waisenfrauen (<i>Orphan girls</i>)	0,1	0,1	0,1	0,1
11	Alterspensionen	297,5	217,0	129,2	122,3
12	Alterspensionen für mittellose Körperbehinderte und mittellose Witwen	278,7	202,0	114,4	105,3
13	Alterspensionen für mittellose Landarbeiter	84,9	61,5	38,8	37,1
14	Alterspensionen für verlassene Frauen	33,6	24,0	14,0	
15	andere Alterspensionen				12,8
16	Nahrungsverteilung an Witwen, Behinderte und Empfänger von Pensionen	36,6	34,7	4,2	105,4
17	Verteilung von Kleidung an Empfänger von Pensionen	56,2	53,1	54,6	34,5
18	Schulspeisungsprogramm	1.811,1	1.995,9	1.868,9	384,0

Quellen: Government of Tamil Nadu, Budget Publication No.30 (Social Welfare), Detailed Demand for Grant, Madras, verschiedene Jahrgänge

Der Finanzierungsumfang belief sich demnach auf ca. 42 Mio. Rs. Nach dem Wahlsieg der AIADMK 1991 wurde der Betrag auf 5.000 Rs angehoben, wobei für die sieben verbleibenden Monate des laufenden Haushaltsjahres (September 1991 - April 1992) ein Betrag von 50 Millionen Rs ausgewiesen wurde (Tamil Arasu, September 1991: 26), genug, um 10.000 Familien zu unterstützen. Das Haushaltshöchstinkommen wurde im Wirtschaftsjahr 1992-93 auf 6400 Rs angehoben (Tamil Arasu, April 1992: 4).

Im September 1991 wurde eine einmalige Hinterbliebenenzahlung in Höhe von 15.000 Rs und eine Hinterbliebenenrente in Höhe von monatlich 250 Rs für Handweber eingeführt (Tamil Arasu, Sept. 1991; April 1992). Bedingung ist allerdings, dass der Verstorbene der Webergenossenschaft angehörte. Die Monatsrente von 250 Rs wird lediglich 10 Jahre lang bezahlt (Tamil Arasu, Oktober 1991: 20). Gespräche mit Betroffenen ergaben, dass das Programm bekannt und auch sehr populär sei, es allerdings mitunter sehr lange dauere, einen Anspruch durchzusetzen. Dabei müssen dann auch regelmäßig größere Geldsummen an Sachbearbeiter im Ministerium und der Genossenschaft bezahlt werden, damit irgendwann die einmalige Hinterbliebenenzahlung und die Monatsrente ausbezahlt werden. Befragte sprachen von Schmiergeldern, die 20 – 30 Prozent der Zahlung ausmachten, also zwischen 3.000 und 4.500 Rupien.

Unfallversicherungen

Unfallversicherungen gibt es für bestimmte Berufsgruppen, bei denen ein berufsbedingter Unfall abgesichert wird. Für die Allgemeinheit ist eine Verkehrsunfallversicherung vorgesehen. In beiden Fällen ist auch der Todesfall abgesichert, d.h. die Versicherungen haben stets auch die Funktion der Hinterbliebenenversorgung. Die Verkehrsunfallversicherung zahlt bei leichten Verletzungen eine einmalige Beihilfe in Höhe von 100 Rs bis zu 3.000 Rs im Todesfall. Bei einer dauerhaften Erwerbsunfähigkeit beträgt die Unterstützung einmalig 1.500 Rs (Tamil Arasu, Sept. 1991). Bei ihrer Einführung im Jahre 1978 war geplant, diese Versicherung aus der Kraftfahrzeugsteuer zu finanzieren. Ein Anteil von einem Prozent dieser Steuer sollte dafür verwendet werden. Im Wirtschaftsjahr 1979/80 - neuere Angaben liegen nicht vor - haben die Unterstützungsleistungen jedoch lediglich 0,2 Prozent der Kraftfahrzeugsteuer betragen (Guhan 1981: 45).

Durch die Versicherung bei Arbeitsunfällen können die Versicherten eine einmalige Unterstützung von 5.000 Rs bei einer Behinderung und 10.000 Rs bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit erhalten. Im Todesfall steht den Angehörigen eine Unterstützung von ebenfalls 10.000 Rs zu. Seit ihrer Einführung 1977 wurde sie auf immer mehr Berufsgruppen ausgeweitet. Gegenwärtig werden von ihr u.a. Kanalarbeiter (1977), Landarbeiter, die häufigen Umgang mit Pestiziden haben (1977), Arbeiter beim Brunnenbau (1977), Kleinfischer (1978), Landarbeiter und Kleinbauern (1978), Dorfhandwerker (1978), LKW-Fahrer (1989), Auto-Rickshaw-Fahrer (1989) und Fahrer von Taxis und Bussen (1989) erfasst (Guhan 1981, 1992).

Durch die Initiative der Zentralregierung wurde 1984 eine eigenständige Unfallversicherung für Kleinfischer ins Leben gerufen, die gegenwärtig eine einmalige Unterstützung in Höhe von 21.000 Rs im Todesfall gewährt. Die Versicherungsprämie von anfänglich jährlich 12 Rs pro versichertem Fischer wurde ursprünglich zu gleichen Teilen von der Regierung Tamil Nadus und der Zentralregierung getragen. Mit Wirkung vom 1. Juli 1991 hat die Regierung von Tamil Nadu ihren Prämienanteil auf 10,84 Rs erhöht, so dass anstelle der ursprünglichen Versicherungssumme von 15.000 Rs nun eine Summe von 21.000 Rs bei bleibender Arbeitsunfähigkeit und im Todesfall an den Fischer bzw. seine Angehörigen ausgezahlt werden können. Bei einer Minderung der Arbeitsfähigkeit wurde die Versicherungssumme von



7.500 Rs auf 10.500 Rs angehoben (Tamil Arasu, Juli/August 1992: 66). Anfang Mai 1995 beschloss die Regierung von Tamil Nadu, die Unfallversicherung für Fischer auf 100.000 Rs anzuheben. Vieles deutet darauf hin, dass dieser Schritt sehr stark von parteipolitischen Überlegungen beeinflusst war. Nur fünf Tage zuvor hatte die *Bharatya Janata Party (BJP)* bei einer Protestveranstaltung von Fischern gefordert, die Unfallversicherung für Kleinfischer auf 500.000 Rupien zu erhöhen (The Hindu 29.4.1995).

Maßnahmen im Gesundheitsbereich

Maßnahmen im Gesundheitsbereich beziehen sich vor allem auf die Unterstützung schwangerer Frauen. Die Maßnahme wurde 1989 von der DMK-Regierung eingeführt und hatten auch unter der AIADMK-Regierung Bestand, die den Unterstützungsbetrag von 200 auf 300 Rs an hob. Schwangere Frauen aus Haushalten mit einem Jahreseinkommen von weniger als 5.000 Rs haben nach diesem Programm ein Anrecht auf Zahlungen von jeweils 75 Rs für die beiden Monate vor und nach der Entbindung. Diese Unterstützung erhalten sie lediglich für die beiden ersten Geburten und auch nur dann, wenn sie bei ihrer Heirat nicht jünger als 18 Jahre alt waren. Es handelt sich demnach zusätzlich zu einer Maßnahme zur Begrenzung des Bevölkerungswachstums und Erhöhung des Heiratsalters bei Frauen. Im Haushaltsjahr 1993-94 wurden für diese Maßnahme 42,5 Mio. Rs zur Verfügung gestellt, ausreichend um über 140.000 Frauen eine solche Unterstützung zu gewähren. Gegenüber den Jahren 1989 bis 1991 wurde dadurch der Teilnehmerkreis erheblich eingeschränkt, denn im Haushaltsjahr 1989-90 erhielten noch 219.000 Frauen durch dieses Programm Unterstützung (Guhan 1992: 264, Table 7) und auch im darauf folgenden Jahr waren mit 41,8 Mio. Rs Mittel für eine ähnlich hohe Anzahl Frauen vorgesehen (GOTN, Budget Publication No.30 1990-91).

Weitere Programme zur sozialen Absicherung

Neben den bislang genannten Programmen gibt es, zumindest auf dem Papier, eine ganze Anzahl weiterer Maßnahmen, die jedoch von ihrer finanziellen Ausstattung her kaum ins Gewicht fallen und schon deshalb relativ wenige Berechtigte auch tatsächlich erreichen. Eine Ausnahme bilden in dieser Hinsicht lediglich die 1989 von der damaligen DMK-Regierung eingeführten Heiratsbeihilfen für Frauen unterhalb der Armutsgrenze. Programme dieser Art gehören zwar nicht zum herkömmlichen Repertoire sozialer Absicherung, stoßen jedoch angesichts der Realität, dass eine Hochzeit gerade für die Familie der Braut in Indien immer teurer wird, in der Öffentlichkeit auf breite Zustimmung. Zu überlegen wäre allerdings, ob solche staatlichen Zuschüsse nicht das gesetzlich verbotene Mitgiftsystem legitimieren oder zu mindestens fördern. Ähnliches gilt auch für den organisierten Sektor: so sind Geschenke bei Hochzeiten bis zu einer Höhe von 100.000 Rs (ansonsten 30.000 Rs) von der Geschenksteuer befreit. Auch können Kredite aus der Vorsorgekasse bei der Heirat **der Tochter** (!) aufgenommen werden.

Bis 1991 war bei diesem Programm das Familieneinkommen auf jährlich 5000 Rs festgelegt (Guhan 1992: 265). Im September 1991 entschloss sich die AIADMK-Regierung jedoch zu einer Erhöhung auf 12.000 Rs „to enable lower, middle class women to become eligible for the Marriage assistance scheme“ (Tamil Arasu, Juli 1993: 28). Wie bereits bei der Schwangerenunterstützung ist auch an dieses Programm als zusätzliches Kriterium ein Heiratsalter von über 18 Jahren geknüpft. Zusätzlich dazu können nur Frauen an dem Programm teilnehmen, die mindestens das achte Schuljahr erfolgreich abgeschlossen haben. 1990 erhielten in ganz Tamil Nadu 19.700 Frauen Heiratsbeihilfen nach diesem Programm (Guhan 1992: 266); 72 Mio. Rs wurden im Haushaltsjahr 1989-90 zu diesem Zweck ausgegeben (GOTN, Budget Publication No.30 1991-92: 68). Im Wirtschaftsjahr 1990-91 wurden insgesamt 117,2

Mio. Rs bereitgestellt, ausreichend für 23.440 Heiratsbeihilfen. Unter der AIADMK-Regierung wurden diese Beihilfen auf 50 Millionen Rs gekürzt, ausreichend für nur noch 10000 Beihilfen dieser Art. Durch die durch die Anhebung der Einkommensobergrenze erhöhte Anzahl der berechtigten Teilnehmerinnen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die untersten Einkommensgruppen inzwischen aus dem Programm weitgehend ausgegrenzt wurden, zumal das zur Programmteilnahme notwendige Bildungsniveau in aller Regel von Frauen ärmerer Bevölkerungsgruppen nicht erreicht wird.

Ein Programm besonderer Art wurde 1992 von der AIADMK-Regierung eingerichtet und wird aus dem Haushaltstitel *Women's Development* finanziert. Eltern mit höchstens zwei Töchtern, jedoch keinem Sohn, können zur deren Ausbildung Beihilfen erhalten. Dies gilt jedoch nur unter der Bedingung, dass sich ein Elternteil sterilisieren lässt. „*A sum of Rs. 2000 on account of each family will be invested in a Fund. Amounts will be given to the family at periodical intervals for the girl child to complete primary, middle, high, higher secondary and college education. When the girl attains the age of 20 years, a lumpsum amount of Rs.10.000 will be provided to enable her to establish her family or to pursue higher education*” (Tamil Arasu, April 1992: 20).

Ein Programm anderer Art sei am Ende noch erwähnt. Seit 1982 gibt es in Tamil Nadu ein Sparprogramm für Kleinfischer: das *Tamil Nadu Marine Fishermen Savings cum Relief Scheme*. Durch diese Maßnahme sollen die Auswirkungen saisonal bedingter Einkommensschwankungen im Kleinfischereisektor abgemildert werden. In seiner ursprünglichen Form zahlten Kleinfischer und Fischereiarbeiter innerhalb eines Jahres neun Monate lang einen Betrag von 10 Rs in einen *Fund*, der vom *Fisheries Department* verwaltet wurde. Die Regierung von Tamil Nadu schoss denselben Betrag (90 Rs) zu und zahlte die Gesamtsumme in drei Raten zu je 60 Rs in den Monaten Oktober, November und Dezember an die Fischer aus. 1992 wurde der Modus des Programms geändert. Seither zahlen die Fischer acht Monate lang einen Betrag von jeweils 45 Rs in den *Fund* ein. Die Regierung von Tamil Nadu und die Zentralregierung schießen jeweils denselben Betrag zu, so dass innerhalb eines Jahres für jeden Fischer 1080 Rs angespart werden. Dieser Betrag wird in vier Raten zu jeweils 270 Rs in den vier angeblich einkommensschwachen Monaten ausbezahlt. Seit der Einführung des Programms hat sich seine Teilnehmerzahl erheblich ausgeweitet (von knapp 2.000 im Jahr 1982 auf fast 75.000 in Jahre 1992/93; vgl.: *GOTN, Budget Publication No.21 (Fisheries); Detailed Demand for Grand, 1990/91-1993/94*). Im Haushaltsplan von 1993-94 wurden die für das Programm bereitgestellten Geldmittel jedoch fast halbiert, was zu einer starken Einschränkung der Nutznießer aus dem Programm führte. Von den Fischern und den Fischereiarbeitern wird das Sparprogramm äußerst positiv aufgenommen. Auch wenn es vom finanziellen Umfang eher bescheiden ist, hat der staatliche Zuschuss dennoch bewirken können, dass die Kleinfischer inzwischen auch Geld für Notzeiten zurücklegen. Als im Frühjahr 1992 der monatliche Sparbetrag von zuvor 10 Rs auf 45 Rs erhöht wurde, befürchteten einige, in einkommensschwachen Monaten den Sparbetrag nicht aufbringen zu können und deshalb aus dem Programm gestrichen zu werden. In den folgenden Jahren wurde der Sparbetrag kontinuierlich weiter erhöht. 2009 lag er bei 1,800 Rs. Bei der Vorlage des Haushaltsplanes 2011 für Tamil Nadu verkündete Finanzminister Panneerselvam am 4. August 2011: „*The welfare of fishermen is always a priority for this Government. After assuming charge, this Government enhanced the relief amount for the fishing ban period from ` 1,000 to ` 2,000 for the fishermen's families. This Government will give a special allowance of ` 4,000 per family for the non-fishing period, fulfilling one more commitment. This will cost the State*



an additional amount of ` 72 crores. This will be in addition to the amount of ` 1,800 per person disbursed to fisherfolk under the National Fishermen Savings cum Relief Scheme“.

Eine Bewertung der Programme zur sozialen Absicherung in Tamil Nadu

Eine (vorläufige) Bewertung der vorgestellten Programme kann nach unterschiedlichen Aspekten vorgenommen werden.

1. Zunächst kann untersucht werden, inwieweit sich der gewährte Schutz von den Standards unterscheidet, die für den organisierten Sektor gesetzlich verbindlich sind. Dabei wird allerdings zu berücksichtigen sein, dass dort die Leistungen zumeist durch die finanzielle Beteiligung von Arbeitnehmern und -gebern erbracht werden, während bei den Maßnahmen im informellen Sektor - bis auf wenige Ausnahmen - der Staat die anfallenden Kosten vollständig übernimmt. Aus diesem Grund müssen die jeweiligen Subventionsleistungen des Staates für den formellen und den informellen Sektor einander gegenübergestellt werden.
2. Unabhängig davon kann eine Bewertung unter Berücksichtigung der erbrachten Leistungen vorgenommen werden. Hier gilt es zu prüfen, ob diese Leistungen hinreichend sind, um einen Schutz vor bestimmten Risiken sicherzustellen.

Vergleich informeller vs. formeller Sektor

Im Vergleich zu den gesetzlichen Mindeststandards im organisierten Sektor sind die erbrachten Leistungen im unorganisierten Sektor extrem gering. Am deutlichsten wird diese Disparität im Vergleich zum staatlichen Sektor.

Eine Jahrespension im informellen Bereich von derzeit etwa 1500 Rs (900 Rs Altersrente plus den Wert der Mahlzeit im Rahmen des Schulspeisungsprogramms (340 Rs), ca. 150 Rs durch den kostenlosen Bezug von 52 kg Reis plus 120 Rs für Kleidung) reicht mit Sicherheit nicht an die durchschnittlichen Monatspensionen im staatlichen Sektor heran noch nicht einmal an die niedrigsten. Gulati/Gulati (1994) errechnen, dass die durchschnittliche Pensionshöhe bei den Staatsbediensteten Keralas etwa 13-mal höher ist als die Pensionen im Rahmen der *Social Security*-Programmen dieses Bundeslandes.

Im Haushaltsjahr 1993-94 hat die Regierung Tamil Nadus 5,5 Mrd. Rs für Pensionen und Hinterbliebenenrenten ihrer Beschäftigten ausgegeben. Bei insgesamt 213.000 Pensionsempfängern - einschließlich Hinterbliebenen - betrug demnach die durchschnittliche Monatspension etwa 2100 Rs (Tamil Arasu, November 1992: 6).

Tab. 20: Pensionszahlungen der Regierung Tamil Nadus an ihre Beschäftigten

(in Mio. Rs)	1990/91	1991/92	1991/92	1992/93	1992/93	1993/94	Veränderung
	(A)*	(BE)**	(RE)***	(BE)	(RE)	(BE)	1990/91(A)- 1993/94(BE) (in %)
Ruhegehälter/Pensionen	2.397	2.466	3.165	3.192	3.592	3.941	64
Gratifikationen	347	271	462	462	665	698	101
Hinterbliebenenrenten	456	491	615	623	724	843	85
sonstige	19	206	21	389	26	24	25
gesamt	3.219	3.435	4.263	4.666	5.007	5.506	71

* tatsächliche Ausgaben (*account*), **veranschlagte Ausgaben (*Budget Estimates*), ***am Ende jedes Haushaltsjahrs revidierter Voranschlag (*Revised Estimates*)

Quelle: Government of Tamil Nadu, Budget Memorandum 1992-93, 1993-94

Zwischen November 1991 und Mai 1993 ist der Teuerungszuschlag (*Dearness Allowance*) für ehemalige Bedienstete der Regierung Tamil Nadus dreimal erhöht worden. Es handelt sich dabei um eine Zulage, die Preissteigerungen ausgleichen soll, quasi ein Inflationsausgleich für die Pensionen. Die monatlichen Pensionen sind dadurch um eine Summe zwischen 112 und 732 Rs angestiegen. Insgesamt kostete diese Maßnahme die Steuerzahler zusätzlich 692 Mio. Rs. Das ist mehr als die vorgesehenen Zahlungen im Rahmen von Programmen zur sozialen Sicherheit im Wirtschaftsjahr 1992-93 betragen (689 Mio. Rs ohne Schulspeisungsprogramm).

Allein zum Ausgleich der Preissteigerung sind die monatlichen staatlichen Pensionen um durchschnittlich mehr als 270 Rs angehoben worden. Eine monatliche Pensionszahlung von 75 Rs im informellen Sektor sieht im Vergleich dazu mehr als bescheiden aus.

Tab. 21: Erhöhung der Teuerungszulage (*Dearness Allowance*) für Pensionen (1991-93)

Datum	Umfang der Erhöhung* (in Rs/Monat)	zusätzliche jährliche Kosten (Mill. Rs.)
01-Jul-91	zwischen 33 und 224 Rs	200,0
01-Jul-92	zwischen 45 und 313 Rs	261,7
01-Jan-93	zwischen 34 und 195 Rs	230,6
gesamt	zwischen 112 und 732 Rs	692,3
* niedrige Zahl bezieht sich auf Grundgehalt unter 1750 Rs; hohe Zahl auf Grundgehalt über 3000 Rs		
Quelle: Tamil Arasu, Dezember 1991:19, November 1992:6, Juni 1993:31		

Bei der Hinterbliebenenunterstützung ist die Diskrepanz zum staatlichen Sektor, wie zu erwarten, ebenfalls vorhanden. Sie ist jedoch weniger ausgeprägt als bei den Altersrenten. Handweber und Kleinfischer erhalten mit 15.000 Rs und 21.000 Rs die höchsten Unterstützungsbeträge. Die Angehörigen von Staatsbediensteten erhalten nach dem *Family Security Fund Scheme* seit September 1991 mindestens eine einmalige Unterstützung in Höhe von 60.000 Rs (zuvor 40.000 Rs) sowie eine Hinterbliebenenrente, die vom letzten Einkommen des Verstorbenen abhängig ist (Guhan 1992: 249; Tamil Arasu, September 1991: 26). Für bestimmte Berufsgruppen innerhalb des staatlichen Sektors gibt es jedoch höhere Absicherungen. So erhalten z.B. die Angehörigen von Polizisten beim Todesfall während der Pflichtausübung einen einmaligen Betrag von 100.000 Rs, die Monatsbezüge des Verstorbenen bis zu seiner vorgesehenen Pensionierung und anschließend seine Pension (Tamil Arasu, Okt. 1991: 21). Generell kann festgestellt werden, dass in keinem anderen Bereich die staatlichen Leistungen für soziale Sicherung in den Jahren nach 1991 ähnlich stark ausgebaut wurden wie bei den Polizeikräften (vgl. Tamil Arasu, verschiedene Ausgaben nach August 1991).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Standards im staatlichen Sektor und den Maßnahmen zur sozialen Sicherheit im informellen Bereich besteht. Wichtig ist jedoch, dass diese Standards auch den armen Menschen bekannt sind und zu einer hohen Präferenz des staatlichen Sektors bei den Beschäftigungswünschen führen. Auf diese „Pull-Faktoren“, die vom staatlichen Bereich der Wirtschaft ausgehen, wird später im empirischen Teil der Arbeit nochmals eingegangen.

Bewertung nach den erbrachten Leistungen

Vergleicht man die Altersrenten im informellen Sektor mit den für diesen Sektor festgelegten Mindestlöhnen, sieht die Bilanz ebenfalls dürftig aus. Zum 1.2.1993 sind die gesetzlichen Mindestlöhne im informellen Sektor der Industrie von 15 auf 20 Rs/Tag an-



gehoben worden. Geld- und Sachleistungen zusammengenommen beträgt die monatliche Altersrente etwa 125 Rs oder zwischen sechs und acht Tagesmindestlöhnen. Sie liegt damit unter der ländlichen Armutsgrenze von 1987-88 von 132 Rs (GOI 1992-II: 27).

Gulati/Gulati (1994) argumentieren, dass die Alterspensionen in Kerala in Höhe von 65 bis 85 Rs hinreichend seien, um eine Minimalabsicherung zu gewährleisten. Sie führen dabei an, dass die Rentenempfänger in den *Fair Price Shops* Nahrungsmittel deutlich unter den auf dem freien Markt geltenden Preisen einkaufen könnten und außerdem sei bei den meisten Beziehern von Altersrenten davon auszugehen, dass sie keine Ausgaben für Unterkunft haben, da sie i.d.R. bei Angehörigen wohnten. Die Menge der aus den staatlichen Lebensmittelläden bezogenen Nahrungsmittel ist jedoch nicht an die Haushaltgröße gebunden. Großhaushalte erhalten nicht mehr Nahrungsmittel als kleinere Haushalte und sind deshalb benachteiligt. Empfänger von Alterspensionen können demnach auch keine „Extra-ration“ erhalten, es sei denn, sie leben in einem eigenständigen Haushalt. Dann jedoch würden Kosten für die Unterbringung anfallen. So gesehen tragen Alterspensionen zwar zum Haushaltseinkommen bei, ermöglichen den Beziehern jedoch keine selbständige Lebensführung. Ihre Position im Haushalt wird dadurch trotzdem verbessert, werden sie doch aufgrund ihres finanziellen Beitrags weniger als unproduktive Last empfunden.

Ähnlich sind die Beihilfen für schwangere Frauen zu bewerten. Sie sind zu niedrig, um Schwangere genügend abzusichern, damit sie eine geraume Zeit vor und nach der Entbindung das Arbeiten auf dem Feld oder auch im Haushalt einstellen kann. Doch selbst wenn die Beihilfe höher wäre, würde dies wahrscheinlich in sehr vielen Fällen nicht der Fall sein. Diese Beihilfe ist vermutlich ebenfalls eher ein willkommenes Zusatzeinkommen. Sie kann aber, wenn sie tatsächlich der Frau zukommt, dieser zumindest einen Geldbetrag in die Hände geben, der sie in die Lage versetzt, die notwendigen Arztbesuche zu bezahlen.

Eine Bewertung der anderen Leistungen ist schwierig. Die Unterstützungszahlungen bei Verkehrsunfällen sind mit 3000 Rs im Todesfall mit Sicherheit zu niedrig angesetzt. Im Gegensatz dazu sind die Hinterbliebenenunterstützungen in der Größenordnung zwischen 10.000 und 21.000 Rs für indische Verhältnisse - und besonders für die Verhältnisse von Gruppen unterhalb der Armutsgrenze - sehr viel Geld. Sie dürften in der Regel das Jahreseinkommen eines solchen Haushaltes deutlich überschreiten und bieten damit den Hinterbliebenen für einen relativ langen Zeitraum die Möglichkeit, sich auf ihre neue Situation einzustellen. Wenn keine weiteren berufstätigen Haushaltsmitglieder vorhanden sind und - im Falle des Ablebens des männlichen Ernährers - die Witwe das zum Bezug einer Witwenpension notwendige Alter erreicht hat, kann diese Pension zusammen mit der Hinterbliebenenunterstützung Verwundbarkeit erheblich verringern. Falls die Witwe vor dem Tod ihres Ehemanns bereits berufstätig war, kann sie den hohen Geldbetrag dazu verwenden, ihre zukünftigen Einkommensmöglichkeiten zu verbessern. So sind die 21.000 Rs, die gegenwärtig den Angehörigen von Kleinfischern bei deren Tod ausbezahlt werden, ein ausreichendes Startkapital für eine neue wirtschaftliche Existenz. Sie können z.B. verliehen werden und erbringen bei den üblichen Zinssätzen von 10 Prozent monatlich ein Monatseinkommen von 2100 Rs, „mehr als der Ehemann zu Lebzeiten als Einkommen nach Hause brachte“. (Eine häufige Antwort von Fischern/Fischersfrauen bei einer Umfrage nach dem finanziellen Umfang der Unfallversicherung für Kleinfischer). Allerdings, und hier liegt der große Nachteil solch hoher Entschädigungszahlungen, gibt es bei den zur Bearbeitung der Versicherungsfälle zuständigen Behörden nicht wenige Mitarbeiter, die an diesem „Geschenk des Staates“ ebenfalls ihren Anteil beanspruchen.



Probleme der Durchführbarkeit Sozialer Absicherungsprogramme

Am Ende des vorausgehenden Kapitels wurde eines der größten Probleme bei der Durchführung von Programmen zur sozialen Absicherung im informellen Sektor angesprochen: die allgegenwärtige Korruption in den staatlichen Verwaltungen. Nicht genug, dass die meisten Programme von ihrem Umfang her eher bescheiden sind, (fast) immer finden sich auch Beamte, die von ihnen profitieren wollen. Von staatlicher Seite werden nur halbherzige Schritte unternommen, diese Art der Korruption wirkungsvoll zu unterbinden, beruht sie doch auf einer Hierarchie, die vom untersten Verwaltungsbeamten bis hin in hohe politische Kreise reicht. Kaum eine Rolle spielt bei der Durchführung, dass Programme den Berechtigten etwa nicht bekannt wären. So gibt es z.B. das Pensionsprogramm in Tamil Nadu seit mittlerweile mehr als 30 Jahren, und keine Regierung versäumt einen geeigneten Anlass, darauf hinzuweisen. Zudem sprechen sich solche Programme bei potentiell Berechtigten sehr schnell herum. Wenn zuvor bereits an verschiedenen Stellen immer wieder auf den populistischen Charakter indischer Politik hingewiesen wurde, dann trifft dies auch auf diesen Bereich zu. Populistische Politik setzt voraus, dass einmal getroffene Maßnahmen dem Volk immer wieder nahe gebracht werden. So stellte sich bei Umfragen heraus, dass die meisten nach solchen Programmen befragten Personen sehr genau darüber Auskunft geben konnten.

Wichtig - wenngleich nicht so wichtig wie gemeinhin angenommen - ist der jeweilige Bildungsstand der Berechtigten. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Guhans (1992) Angaben hinsichtlich der Aufteilung bestimmter Maßnahmen auf unterschiedliche Distrikte Tamil Nadus von höchstem Interesse. So schneidet Madras bei fast allen Programmen unterdurchschnittlich ab (Guhan 1992: 256-60), obwohl angenommen werden kann, dass die Menschen dort am ehesten über solche Programme informiert sind. Ihr Bildungsstand ist weit über dem Durchschnitt von Tamil Nadu. Die Verfügbarkeit mehrerer Zeitschriften in tamilischer Sprache sowie die Präsenz aller wichtigen Parteien müssten ebenfalls dazu beitragen, dass die Menschen sehr gut über die Existenz solcher Programme Bescheid wissen. Dennoch erhielten 1990 in Madras lediglich 1,9 Prozent der Berechtigten eine Hinterbliebenenunterstützung. Insgesamt waren es in ganz Tamil Nadu jedoch 20,8 Prozent. Unter allen 16 Distrikten liegt Madras mit Abstand an letzter Stelle. An vorletzter Stelle liegt der Coimbatore-Distrikt, der ebenfalls eine überdurchschnittliche Alphabetisierungsquote aufweist. Ähnlich verhält es sich bei der Bewilligung von Schwangerenunterstützungen. Auch hier liegt Madras mit 28,7 Prozent deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 36 Prozent und wird lediglich durch den South Arcot Distrikt mit 22,2 Prozent vom letzten Platz verdrängt.

Aufschlussreich ist auch die räumliche Verteilung der Heiratsbeihilfen. Obgleich Madras mit 67,1 Prozent eine deutlich höhere Alphabetisierungsquote bei Frauen als Tamil Nadu insgesamt hat, liegt der Distrikt auch bei diesem Programm an letzter Stelle. Lediglich 16,3 Prozent der berechtigten Frauen konnten Unterstützung erhalten, obwohl diese direkt mit dem Bildungsstand verknüpft ist. In ganz Tamil Nadu waren es 25 Prozent. Auf der anderen Seite schneidet der Dharmapuri-Distrikt bei der Hälfte der Programme überdurchschnittlich ab, obwohl er mit knapp 40 Prozent die niedrigste Alphabetisierungsquote in Tamil Nadu hat. Guhan (1992) sieht den hauptsächlichen Grund für die unterdurchschnittliche Programmimplementierung in Madras vor allem in Verwaltungsschwierigkeiten und fehlendem politischen Druck.

Finanzierbarkeit von sozialer Sicherheit im informellen Sektor

Häufig werden gegen die Ausweitung von Maßnahmen zur sozialen Absicherung auf den informellen Sektor Schwierigkeiten bei der Finanzierung genannt. In vielen Ländern der



sog. Dritten Welt sind im informellen Sektor erheblich mehr Personen beschäftigt sind, als im formellen. Diese Beschäftigten sind jedoch nicht oder nur im geringen Umfang zu Beitragszahlungen für die Sozialversicherung in der Lage (Gsänger 1993: 281).

In Tamil Nadu können etwa 90 Prozent der Beschäftigten Sektoren zugerechnet werden, die vom Sozialversicherungssystem nicht erfasst werden. Die größte Gruppe ist die der Landarbeiter, die knapp 30 Prozent der Beschäftigten ausmachen. Kaum ein Arbeitgeber wird sich bereit erklären, für seine ArbeiterInnen Sozialabgaben zu bezahlen. Kaum ein Arbeitnehmer wird bei seinem kärglichen Verdienst in der Lage sein, einen Teil davon auch noch an eine Kranken- oder Rentenkasse abzuführen. Vielfach gibt es solch klar definierte Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen noch nicht einmal, sondern viele der im informellen Sektor Tätigen üben Gelegenheitsarbeiten aus oder sind selbstständig. Deshalb sind die Finanzierungsprinzipien aus dem formellen Sektor, nach denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich an den Kosten für die Sozialversicherung beteiligen und bei denen der Staat ebenfalls seinen Beitrag leistet, auf den informellen Sektor nur sehr schwer übertragbar (Atkinson / Hills 1991; Gsänger 1993: 280; Prasad 1993: 6; Queisser 1993: 249f.).

Tab. 22: Anzahl und Anteile der Arbeitskräfte in Tamil Nadu nach Sektoren (1991)

	Anzahl	%	Anteil an der jeweiligen Untergruppe
1 organisierter Sektor	2.232.704	9,6	
davon:			
(a) staatlicher Sektor	1.544.519	6,6	100
Zentralregierung	428.707	1,8	27
Landesregierung	961.666	4,1	63
kommunale Körperschaften	154.146	0,7	10
darunter:			
(1) soziale Dienste	770.295	3,3	50
(2) Transport und Kommunikation	287.186	1,2	19
(3) Banken/Versicherung	131.588	0,6	9
(4) Industrie	117.806	0,5	8
(b) privater Sektor	688.185	3,0	100
darunter:			
(1) Industrie	432.048	1,9	63
(2) soziale Dienste	120.894	0,5	18
(3) Landwirtschaft	60.824	0,3	9
(4) Handel/Gaststätten	37.029	0,2	5
2 unorganisierter Sektor	20.982.940	90,4	100
(1) Landarbeiter	6.877.410	29,6	33
(2) Landwirte	6.500.380	28,0	31
(3) Heimgewerbe	928.626	4,0	4
(4) sonstige	5.283.585	22,8	25
Teilzeitarbeitskräfte	1.392.939	6,0	7
gesamt: arbeitend	23.215.644	100,0	42
+ nicht-arbeitend	32.422.674		58
= Bevölkerung	55.638.318		100
berechnet nach: <i>Statistical Handbook of Tamil Nadu 1991: 6,376ff.</i>			

In Indien bieten zwar viele Gesellschaften private Versicherungen an, doch die Prämien dürften für die meisten der im informellen Sektor Tätigen nicht aufzubringen sein, zumal sie nicht die Möglichkeit haben, die Prämienzahlungen steuerlich abzusetzen. Auf der anderen Seite bleibt dennoch der Widerspruch bestehen, dass soziale Sicherungssysteme vor allem für jene Bevölkerungsgruppen bestehen, die strukturell relativ gut abgesichert sind. „Die nicht gesicherten Bevölkerungsgruppen sind nicht nur durch den Ausschluss aus

den Sicherungssystemen benachteiligt, sondern auch durch die Existenz der Systeme selbst. Die formellen Sicherungssysteme benötigen in vielen Ländern beträchtliche staatliche Zuschüsse; diese werden aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert, das sich überwiegend aus indirekten, also regressiv wirkenden Steuern zusammensetzt. Somit werden die Armen überproportional zur Finanzierung von Sozialleistungen herangezogen, auf die sie keine Ansprüche haben" (Queisser 1993: 249).

Abgesehen davon, dass auch in Indien der Staat es sich nicht wenig kosten lässt, die Maßnahmen im organisierten Sektor zu bezuschussen, muss darauf hingewiesen werden, dass eine ganze Reihe von Maßnahmen nicht an der Finanzierung scheitern müsste und dennoch ein vertretbares Niveau der Absicherung erreichen könnte. Allen voran die Absicherung bei arbeitsbedingten Unfällen bzw. Todesfällen kann durch eine verhältnismäßig niedrige Versicherungsprämie erreicht werden. So muss der Staat für die Unfall- bzw. Hinterbliebenenversicherung für die Kleinfischer pro Jahr eine Versicherungsprämie von weniger als 20 Rs pro Fischer bezahlen und kann dennoch im Schadensfall eine Entschädigung von 21.000 Rs bereitstellen. Die Finanzierung von Leistungen, die nicht einmaliger Art sind und die auch von einer großen Gruppe von Leistungsnehmern beansprucht werden, dürfte dagegen erheblich schwieriger sein. Doch auch hier lassen sich bei gutem Willen Konzepte erarbeiten, die finanziell tragfähig sind, ohne ausschließlich auf staatliche Subventionen angewiesen zu sein. Für die Beschäftigten lukrativ wären sicherlich Programme, die bei einem vertretbarem Eigenanteil gleich mehrere Risiken absichern helfen. Die Erfahrungen mit dem Sparprogramm für Kleinfischer zeigen, dass die Fischer durchaus bereit sind, für ihre soziale Absicherung Geld auszugeben, sofern sie merken, dass das Programm tatsächlich zu ihrem Nutzen ist.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Forderung des *National Fishermen's Forum (NFF)* zur Finanzierung von Wohlfahrtsmaßnahmen im Kleinfischereisektor. Ins Auge gefasst wird die Errichtung eines *Welfare Funds*, der von den Fischern, der privaten Fischereiindustrie und dem Staat finanziert werden soll:

1. Fischer und FischkleinhändlerInnen zahlen einen nicht näher genannten Betrag in den *Fund* ein.
2. Die Besitzer von mechanisierten Booten entrichten eine Leistung, die von der Größe ihres Bootes abhängig ist.
3. Exporteure von Fischereiprodukten bezahlen ein Prozent ihres Umsatzes ein.
4. Die lokalen/regionalen FischgroßhändlerInnen bezahlen ebenfalls ein Prozent ihres Umsatzes.
5. Zentralregierung und die jeweilige Landesregierung schießen beide einen Betrag zu, der der Einzahlung durch die Kleinfischer und die FischhändlerInnen entspricht.

Tab. 23: Schätzungen zum Finanzvolumen eines *Fish Workers Welfare Funds*

Finanzierungspartner	Menge/Wert/Anzahl	Finanzierungsbeitrag (Millionen Rs>)
Kleinfischer	110.905 (1990)*	40,0
Exportwert	2,02 Mrd. Rs (1991)**	20,2
Inlandsverkaufswert	1,8 Mrd. Rs (1990)*	18,0
Mechanisierte Boote	8.107 (1990)*	14,6
+ Anteil GOTN		40,0
+ Anteil GOI		40,0
gesamt		172,8
Annahmen zur Finanzierung: 1% aus Exportumsätzen; 1% aus aktiver Fischer; monatlich 30 Rs; mechanisiertes Boot:		
Quellen: *Statistical Handbook of Tamil Nadu 1991:214f; **MPEDA, Statistics of Marine Products Export 1991:106		



Dieser *Welfare Fund* soll den Fischerfamilien eine angemessene Altersversorgung ermöglichen, sie vor den Folgen von Unfällen schützen und auch die Verhältnisse in anderen Sektoren wie Bildung, Ausbildung, Gesundheit etc. verbessern helfen. Nach einer groben Schätzung würde in einem solchen *Fund* in Tamil Nadu jährlich etwa 170 Millionen Rs zusammenkommen.

Bei der Berechnung wurden die Vorgaben des *NFF* zugrunde gelegt bzw. durch eigene Vorgaben ergänzt. Der Beitrag eines aktiven Fischers wurde dabei auf 30 Rs/Monat festgesetzt. Dieser Betrag ergibt sich aus der Tatsache, dass beim gegenwärtig bestehenden Sparprogramm ein aktiver Fischer bereit und fähig ist, über einen Zeitraum von acht Monaten jeweils 45 Rs aufzubringen. Bei den mechanisierten Booten wurde ein durchschnittlicher Pauschalbetrag von monatlich 150 Rs angenommen, der bei konkreter Umsetzung eines solchen Programms entsprechend der Größe der Boote differenziert werden muss. Dieser Betrag erscheint angesichts des großen Einkommensunterschiedes zwischen Klein- und mechanisierter Fischerei vertretbar, wenngleich er weitgehend willkürlich angesetzt wurde.

Die Frage wird nun sein, ob sich mit diesen (mindestens) 170 Millionen Rs im Jahr sinnvolle Maßnahmen zur sozialen Absicherung von Kleinfischern und ihren Angehörigen finanzieren lassen (Da noch nicht einmal Schätzungen über die Anzahl der FischkleinhändlerInnen vorliegen, wurde ihr Beitrag bei der Hochrechnung nicht berücksichtigt). 1988 umfasste die Fischereibevölkerung Tamil Nadus etwa 480.000 Menschen. Für 1990 kann von einer Bevölkerungszahl von knapp 500.000 Menschen ausgegangen werden (Nimmt man - wie das *Tamil Nadu Fisheries Department* - ein Bevölkerungswachstum von jährlich 1,75 Prozent an (TNFD 1988: 5)). Geht man davon aus, dass etwa 7,5 Prozent von ihnen älter als 60 Jahre sind, müssten etwa 37.500 Alterspensionen bezahlt werden. Legt man ihre monatliche Höhe auf 250 Rs fest, würden jährlich etwa 112,5 Mio. Rs für Alterspensionen aus dem *Fund* aufgewendet. (Der entsprechende Anteil für die Gesamtbevölkerung Tamil Nadus war nach dem Census von 1981 6,51 Prozent (Statistical Handbook of Tamil Nadu 1991: 74). Da sich aufgrund des geringeren Bevölkerungswachstums dieser Anteil inzwischen erhöht hat, wird hier von einem hohen Wert von 7,5 Prozent ausgegangen. Nach den Hochrechnungen des Achten Fünf-Jahres-Plans wird dieser Wert für Indien im Jahr 2000 erreicht werden (GOI 1992-I: 26, Table 2.5)). Für die Unfallversicherung der Kleinfischer wurde von einer jährlichen Versicherungsprämie in Höhe von 20 Rs ausgegangen. Dies entspricht in etwa der derzeitigen Prämie. Sie müsste für alle aktiven Fischer aufgebracht werden und würde demnach jährlich etwa 2,3 Mio. Rs kosten. Von den 170 Mio. Rs würden nach Sicherstellung einer Alterspension und nach Absicherung des Unfallrisikos noch etwa 55 Mio. Rs jährlich für weitere Maßnahmen übrigbleiben.

Bei den Maßnahmen zur sozialen Absicherung im formellen Bereich der Wirtschaft übernehmen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und der Staat zu unterschiedlichen Teilen die Finanzierung. Der Arbeitgeberanteil ist dabei i.d.R. am höchsten. Für die beitragsgebundene Hinterbliebenenunterstützung ist vom Arbeitnehmer überhaupt kein Finanzierungsanteil zu erbringen. In der Kleinfischerei gibt es ein solches Arbeitnehmer- <=> Arbeitgeberverhältnis nicht. Eine diesem Prinzip entsprechende Finanzierung ist demnach nicht möglich. Die private Wirtschaft (Exportunternehmen) und der Staat (Deviseneinnahmen) profitieren jedoch in erheblichem Maß von der Arbeit der Kleinfischer und können deshalb berechtigterweise zur Verantwortung gezogen werden. Beim vorgestellten Modell liegt der Finanzierungsanteil der Fischer höher als jener der privaten Industrie. Der im gesetzlichen Sozialversicherungswesen bestehende Grundsatz, dass die Finanzierungsbeiträge des Arbeitgebers über denen des Arbeitnehmers liegen, wurde also umgekehrt (Patil 1978: 139).



Soziale Absicherung, darauf wurde an anderen Stellen bereits mehrfach hingewiesen, ist vor allem wichtig für solche Gruppen in Indiens Gesellschaft, die am meisten verwundbar sind. Menschen, die kein regelmäßiges Einkommen erzielen, gesundheitsgefährdenden Beschäftigungen nachgehen, in Behausungen leben, die verschiedenen Formen von Umweltverschmutzung ausgeliefert sind. Menschen, die in *Squatter Settlements* leben, in Slums, und dort keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben oder geregelte sanitäre Verhältnisse und Abwasserbeseitigung. Menschen, die sich keine Ersparnisse fürs Alter zurücklegen können, und deren Familien durch den Wegzug von Mitgliedern auseinander gerissen sind. Die Realität sieht jedoch viel anders aus: Menschen in Indiens Gesellschaft, die über ein gutes Einkommen relativ gut abgesichert sind, haben auch die besten sozialen Sicherungssysteme. Menschen, die kaum mehr haben als sie zum Überleben brauchen können zumeist keine Unterstützung erhalten, wenn sie zu krank zum Arbeiten sind, einen Unfall haben oder zu alt und gebrechlich um für sich selbst sorgen zu können. Sie sind zum größten Teil auf die Unterstützung anderer Familienmitglieder angewiesen, die häufig auch nicht viel mehr haben als zum Überleben notwendig ist. Somit unterscheidet sich Indien wenig von anderen Gesellschaften, in denen soziale Absicherung für solche Menschen am besten geregelt ist, die sie am wenigsten zum nackten Überleben brauchen. Es ist auch nicht verwunderlich, dass sich Menschen, die es sich leisten können, gegen bestimmte Risiken im Leben absichern. Dies ist ein Bedürfnis eines jeden Menschen, das Bedürfnis nach Schutz und Sicherheit gegen äußere Bedrohungen, und dazu zählen ohne Zweifel Krankheiten, Unfälle und Alter. Gesellschaftliche Machtverhältnisse bewirken jedoch, dass der Staat ungleich höhere Geldmittel für solche Gruppen zur Verfügung stellt, die sich eine private Absicherung leisten könnten, ohne auf staatliche Steuergeschenke und Subventionen angewiesen zu sein. Alternativen könnten darin bestehen, dass sich der Staat in Zukunft aus der Finanzierung der Sozialversicherung für Angehörige des organisierten Sektors der Wirtschaft heraushält, und das dabei eingesparte Geld für die Grundabsicherung der am meisten verwundbaren Bevölkerungsgruppen aufwendet.





India is Shining...

Zwei Aspekte hatten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Indien in den 1990er Jahren besonders stark beeinflusst: die Auslandsverschuldung des Landes und der beschränkte Zugang indischer Produkte auf die Märkte der Industrienationen. Durch Strukturanpassung und Veränderungen in der Welthandelsordnung durch die achte und letzte Verhandlungsrunde des GATT wurden viele dieser Hürden abgebaut.

Die Überlegungen des Staates waren dass Indiens Auslandsverschuldung nur reduziert werden kann, wenn Exporte erheblich gesteigert werden und ausländisches Kapital verstärkt nach Indien fließt. Dies beschleunigte auch die Modernisierung der in die Jahre gekommenen Industriebetriebe. Mitte der 1990er Jahre betrug die Auslandsverschuldung Indiens knapp unter 100 Mrd. US-Dollar. Damals waren sich Wirtschaftsfachleute und Politiker einig dass eine Begleichung dieser Schulden nur möglich wäre, wenn das Land sein Exportvolumen erheblich ausweiten würde. Die Strukturanpassung bindet Indien stärker an das globale Wirtschaftssystem an. Sie macht das Land durch die Abwertung seiner Währung auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger, erlaubt aber auch - durch die Abschaffung bzw. Verringerung des Außenschutzes - einen verbesserten Zugang ausländisches Kapitals und ausländischer Produkte auf den indischen Markt. Mit der neuen Welthandelsordnung (WHO) wird ein verbesserter Zugang indischer Produkte auf die Märkte der Industrienationen zumindest mittelfristig in Aussicht gestellt.

Das Interesse der indischen (Groß)Industrie an der Globalisierung besteht darin, die Stagnation der Binnennachfrage durch Ausweitung der Exportnachfrage zu überwinden. Anstatt die Binnennachfrage durch Erhöhung der Löhne zu stärken, sollte die Exportfähigkeit verbessert werden. Die außenhandelsrelevanten Aspekte der Strukturanpassungspolitik und die neue Welthandelsordnung sind daher in ihrem Interesse. Die binnenwirtschaftlichen Aspekte der Strukturanpassung ebenfalls, da sie die Bedingungen der Kapitalakkumulation verbessern.

Für ausländische Unternehmen entstand durch Strukturanpassung und neuer Welthandelsordnung ein bedeutender Markt. Sie können nun ihre Produkte in Indien selbst produzieren, bei Produktionskosten, die erheblich unter jenen in Industrienationen liegen. Sie können diese Produkte auch auf dem indischen Markt oder anderen Märkten absetzen und so die komparativen Kostenvorteile Indiens bei internationalen Geschäften nutzen.

Durch die Ergebnisse der GATT-Verhandlungen wurde dem ausländischen Kapital ein Marktsegment geöffnet, das bislang weitgehend abgeschottet war: der Dienstleistungsbereich. Auch wenn diese Öffnung bislang nicht umfassend ist, wurden wichtige Bereiche bereits im Zuge des Strukturanpassungsprogramms liberalisiert, bzw. stehen kurz davor.

Den Interessen von Staat, privater nationaler Industrie und ausländischen Investoren stehen auch vielerlei Befürchtungen entgegen. Selbst wenn der indische Staat einer arbeitsintensiven Wirtschaftsentwicklung gerne Vorrang einräumen würde, wird dies durch die eingeschlagene Außenorientierung schwierig, die vergangenen 20 Jahre haben dies deutlich gezeigt. Arbeitsintensive Technologien vertragen sich nicht mit der Absicht, für den Weltmarkt produzieren zu wollen. Bestimmte Standards müssen eingehalten werden, die von der technologischen Entwicklung in den Industrienationen vorgegeben werden. Der indische Staat tut sich auch schwer, Kontrolle über bestimmte Wirtschaftsbereiche abzugeben, insbesondere der Dienstleistungsbereich. Durch die (staatlich kontrollierten) Banken konnten bislang Entwicklungsaktivitäten gesteuert werden, etwa dadurch, dass landwirtschaftliche Kredite subventioniert oder manche Wirtschaftsbereiche (*priority industries*) vorrangig mit



Kreditversorgung wurden. Über die Banken konnten auch gesellschaftliche Gruppen politisch gewonnen werden, etwa dadurch, dass der Staat auf Rückzahlung landwirtschaftlicher Kredite verzichtete. Ein privates Bankensystem, in dem u.U. ausländische Investoren starken Einfluss haben, nimmt dem Staat diese Möglichkeiten. Mit einer stärkeren Anbindung des indischen Finanzsektors an das globale Finanzsystem wird dieses auch verwundbarer gegenüber Entwicklungen auf Finanzmärkten außerhalb Indiens.

Klein- und mittelständische Unternehmen sehen der Globalisierung ebenfalls mit gemischten Gefühlen entgegen. Diese hatten bereits in den 1980er Jahre Schwierigkeiten, sich gegenüber der indischen Großindustrie zu behaupten. Ihr Kapitalstock ist gering. Fast eine viertel Million dieser Unternehmen sind hoch verschuldet. Nun werden sie zusätzlich zu ausländischen Produzenten in Konkurrenz treten müssen, wobei sich die Bedingungen zu ihren Ungunsten auch dadurch verändern, dass staatliche Unterstützung (z.B. subventionierte Kredite für *small-scale industries*) abgebaut werden.

Ausländische Investoren waren zu Beginn der Reformen unsicher, ob diese von dauerhafter Natur sein werden und ob nicht gesellschaftliche Konflikte oder Regierungswechsel das Investitionsklima „verderben“ könnten. Sie zögerten, Investitionen in Indien vorzunehmen und waren durch die Agitationen fundamentalistischer Hindus in erhöhte Wachsamkeit versetzt. Ausschlaggebend für die zunächst hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Auslandsinvestitionen war jedoch der Minderheitenstatus der indischen Regierung. Sowohl links als auch rechts von ihr standen zwei mächtige Parteiblöcke, die die Globalisierung vehement ablehnten.

Die gesellschaftlichen Auswirkungen der Wirtschaftsreformen waren vielfältig. Konsumenten langlebiger Konsumartikel konnten diese nun billiger und in viel besserer Qualität kaufen. Durch die Senkung der direkten Steuern wurde zusätzlich Kaufkraft geschaffen, allerdings nur bei Gruppen, die bislang direkte Steuern bezahlten. Andere Gruppen - d.h. die überwiegende Mehrheit der indischen Bevölkerung – hatten wenig von diesen Maßnahmen. Die Wirtschaft hatte einen sehr starken Wachstumsimpuls. Dennoch hat dies die Beschäftigungssituation nicht entscheidend verbessert. Menschen, die im organisierten Wirtschaftsbereich tätig sind, mussten sogar einen Reallohnverlust hinnehmen. Auswirkungen auf landwirtschaftlichen Erzeuger haben bis heute noch nicht voll durchgeschlagen. Obwohl in den vergangenen Jahren der Abbau von Subventionen vielfach angekündigt hat sich die Regierung bislang gescheut, diese heiße Eisen anzufassen. Zu viel gesellschaftlicher Sprengstoff verbirgt sich hinter diesen Subventionen, und so haben sie inzwischen Schwindel erregende Dimensionen erreicht (siehe Abbildung x, S.). Ohne mit der Streichung von Subventionen für landwirtschaftliche Betriebe wurden trotzdem die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise stark angehoben. Hiervon wurden die wenigen Produzenten begünstigt, die einen hohen Marktanteil aufweisen. Für alle anderen, d.h. für die landlosen Gruppen, aber auch für Kleinst- und Marginalbauern, die Nahrungsmittel zukaufen müssen, haben sich die Preise für Nahrungsmittel stark erhöht.

Der Staat wird es auch in Zukunft schwer haben, auf diese Veränderungen gesellschaftlich adäquat zu reagieren. Will er wirtschaftliche Entwicklung fördern, wird er auch weiterhin Gruppen begünstigen müssen, die als Konsumenten in Frage kommen. Soziale Disparitäten werden sich weiter verschärfen. Selbst wenn in den nächsten Jahrzehnten nochmals 200 Millionen Menschen der heute etwa 300 Millionen Menschen umfassenden Mittelschicht hinzukommen, wird weiterhin mehr als die Hälfte Indiens Bewohner von dieser Entwicklung ausgeklammert sein. Die dann möglicherweise 500

Millionen Menschen umfassende Mittelschicht bietet jedoch eine solide Grundlage, Indien wirtschaftlich voranzubringen, weil der Nachholbedarf dieser Menschen ungeheuer ist.

Der Kongress tanzt..... ab

Mit über 714 Millionen Wahlberechtigten bei den letzten Wahlen in Indien 2009 ist Indien die größte Demokratie der Welt. Bis 1967 war die Kongress-Partei die auf Bundes- und Landesebenen bestimmende politische Kraft. Je weiter aber der Kampf um die nationale Unabhängigkeit im Dunkel der Vergangenheit verschwindet, desto deutlicher brechen Konfliktlinien auf, die häufig schon seit längerem bestehen, aber durch den Unabhängigkeitskampf überdeckt worden waren. Der nationalen Krise in den 1970er Jahren, und dem ersten Machtwechsel auf Bundesebene wurde ein eigenes Kapitel in diesem Buch gewidmet. Auch als die Kongress-Partei Ende der 1980er Jahre ein zweites Mal auf der Oppositionsbank Platz nehmen musste. 1980 wie 1991 konnte die Kongress-Partei die Macht gleich wieder zurückerobern. Die elften nationalen Wahlen in Indien fanden im Frühsommer 1996 statt und sollten zu einem neuerlichen Machtwechsel führen. Die abgewirtschaftete Kongress-Partei unter Premierminister Rao musste eine klare Niederlage einstecken, während die hindu-fundamentalistische *BJP* stärkste Partei wurde, jedoch weit entfernt eine stabile Regierung stellen zu können. Das Wahlergebnis von 1996 wurde als Ausdruck einer von zunehmenden Disparitäten zerrissenen Gesellschaft interpretiert. Fünf Jahre nach dem Beginn der Wirtschaftsreformen hatte das Land bei weitem noch nicht zu wirtschaftlicher, sozialer und erst recht nicht politischer Stabilität gefunden. Die Menschen waren zunehmend unzufrieden mit der Kongress-Partei, weil wenige bislang von den Reformen, die Finanzminister Manmohan Singh eingeleitet hatte profitieren können.

Der nach den Wahlen von 1996 vereidigte Premierminister Atal Behari Vajpayee konnte sich nur 12 Tage im Amt halten. Seine Partei, die *BJP*, war zwar mit 159 Parlamentssitzen als stärkste Kraft aus den Wahlen hervorgegangen, doch fehlen trotz Allianzen mit anderen kleineren Parteien nahezu 100 Mandate zur Parlamentsmehrheit. Zweitstärkste Partei im indischen Unterhaus war die Kongress-Partei, die allerdings ihr bis schlechtestes Wahlergebnis aller Zeiten hinnehmen musste. Dankend lehnte Kongress deshalb den Auftrag zur Regierungsbildung ab. An den sich gegen die *BJP* formierenden Parteien kam deshalb niemand vorbei. Mit H. D. Deve Gowda, dem Ministerpräsidenten von Karnataka, einigte sich eine 13 Parteien starke *United Front* aus sozialdemokratischen, kommunistischen und regionalen Parteien auf einen Premier. Selbst die Kongress-Partei deutete an, sich hinter die *United Front* stellen zu wollen. Die erst kurz zuvor entstandene *United Front* war ein Abbild der sozialen und kulturellen Vielfalt Indiens. Das Regieren mit einer solch heterogenen Hausmacht fiel dem designierten Premier Gowda indes sehr schwer, zumal sein politisches Überleben vom Wohlwollen der Kongress-Partei abhing. Gowda selbst hatte in Karnataka eine wirtschaftsliberale Politik verfolgt, die auf Markt und Investitionen aus dem Ausland setzte. Die Kommunisten, stärkste Fraktion der *United Front*, hatten deshalb schon von Beginn an auf eine Regierungsteilnahme verzichtet, wollten Gowda aber tolerieren.

Auch wenn die Regierungszeit der *BJP* zunächst ein schnelles Ende nahm, zeigte das Wahlergebnis deutlich, dass die indische Nation gespalten war wie noch nie zuvor in ihrer zu diesem Zeitpunkt fast 50-jährigen Geschichte. Entlang religiöser, regionaler und sozio-ökonomischer Konfliktlinien waren unzählige kleinere Parteien entstanden, die die indische Parteienlandschaft wie einen bunten Flickenteppich aussehen ließen. Die Zeiten, in denen die



Kongress-Partei unangefochten in den Bundesstaaten als auch im Zentrum die Macht hatte, waren ebenso unwiederbringlich vorbei wie die Zeiten politischer Stabilität.

Allzu gerne wurde der Niedergang der Kongress-Partei Mitte der 1990er Jahre auf die in ihren Reihen grassierende Korruption zurückgeführt. Kurz vor den Wahlen mussten sieben Minister der Regierung Rao zurücktreten, da sie in den Verdacht geraten waren, hohe Bestechungsgelder angenommen zu haben. Der sogenannte *Hawala*-Skandal, Indiens bislang größter Korruptionsskandal, hatte das bereits zuvor angeschlagene Image der Kongress-Partei bei den WählerInnen weiter demoliert. Ihn allein aber für die Wahlniederlage der Kongress-Partei verantwortlich machen zu wollen, ist zu kurz gedacht. Schließlich war jede der wichtigen nationalen Parteien - sieht man einmal von den beiden kommunistischen Parteien ab - in den *Hawala*-Skandal verwickelt. Die Liste der Verdächtigten las sich wie ein *Who is Who* der indischen Politik.

Neben Korruption waren eine verfehlte Wahlstrategie Raos und Flügelkämpfe innerhalb des Kongress wichtige Gründe dafür, dass der traditionsreichen Partei die WählerInnen scharenweise davonzogen. Rao wollte durch die Instrumentalisierung des *Hawala*-Skandals seine innerparteilichen Gegner kaltstellen, erreichte damit aber nur, dass diese z.B. im Bundesstaat Madhya Pradesh erfolgreich gegen ihre ehemalige Partei antraten.

Die herbe Niederlage hat ihre Ursachen aber auch in strukturellen Veränderungen der indischen Gesellschaft, die einer „Volkspartei“, wie es die Kongress-Partei sein will, das Überleben immer schwieriger machen. Der Kongress, der bis auf kurze Unterbrechungen (1977-79 und 1989-91) seit Unabhängigkeit die politischen Geschäfte in Indien führte, war immer weniger in der Lage, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen zu integrieren. Mit dem Wahlergebnis von 1996 setzte sich ein Trend fort, der bereits bei den Wahlen 1989 zu erkennen war und bei den Wahlen 1991 nur durch die Ermordung Rajiv Gandhis überdeckt wurde: die Ausdifferenzierung der indischen Parteienlandschaft und der Niedergang der Kongress-Partei als bestimmende Kraft in Indien. Die Integrationskraft der Partei war nicht mehr stark genug, um religiöse, kulturelle, regionale und sozioökonomische Gegensätze Indiens in sich zu vereinen.

Ihre politische Vorrangstellung im unabhängigen Indien hatte die Kongress-Partei zwei Ursachen zuzuschreiben: Sie war treibende Kraft im indischen Unabhängigkeitskampf und stellte mit Jawaharlal Nehru einen Premierminister, der weit über Parteigrenzen hinaus unangefochten als nationaler Führer galt. Inzwischen waren aber interne Konfliktstrukturen, die durch den Unabhängigkeitskampf in den Hintergrund getreten waren, längst wieder aufgebrochen. Regionale Identitäten, die in den 1950er und 1960er Jahren in das Korsett des *Nation-building* gezwängt wurden, brachen mit unverminderter Wucht wieder hervor. Der säkulare Staat sah sich plötzlich einer Bedrohung durch religiös argumentierende Parteien ausgesetzt. Auch die Untersten der indischen Gesellschaft, *Dalits* (Unberührbare) und *Adivasi* (Stammesbevölkerung), hatten sich inzwischen in vielen Regionen politisch organisiert. War die Kongress-Partei vor und in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit Indiens ein politisches 'Gemischtwarenlager', in dem sich Reiche und Arme, Moslems und Hindus, Brahmanen und Kastenlose trotz all ihrer Interessengegensätze wieder finden konnten, so ist ihr dies schon längst nicht mehr möglich. An ihre Stelle treten Parteien, die partikulare Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen vertreten und nicht gesellschaftlichen Konsens, sondern Konfrontation suchen. Die Kongress Partei hingegen tat sich schwer, als „Volkspartei“ abzutreten. Immer wieder versuchte sie, es allen recht zu machen und verstrickte sich dabei in solche Widersprüche, dass sie gar niemanden zufrieden stellen konnte.

Eine 'Massenintegrationspartei', wie der alte Kongress, kann in einer durch religiöse und sozioökonomische Konflikte immer stärker heterogenen Gesellschaft nicht bestehen.

Mit Rama ins Goldene Zeitalter?

Zu den aufstrebenden Kräften, die religiöse Konflikte instrumentalisieren, gehörte die *Bharatiya Janata Party* (BJP). 1980 als Splittergruppe der auseinander brechenden nationalen *Janata Party* entstanden, hatte die *BJP* einen steilen politischen Aufstieg hinter sich, der in den Wahlen von 1996 einen vorläufigen Höhepunkt fand. Erstmals bei den Wahlen 1984 angetreten, wo die Partei gerade einmal zwei Parlamentssitze erreichen konnte, steigerte sie sich in den folgenden Wahlen kontinuierlich: 1991 waren es bereits 86 Parlamentssitze, 1991 dann 120 und nun 1996 erhielt die Partei 161 Sitze im indischen Unterhaus. Längst hatte die Partei ihr Image abgelegt, Partei hochkastiger Hindus und traditioneller Eliten zu sein, die aus Indien einen reinen Hindustaat machen wollen. Trotz aller Toleranz, mit der sich die *BJP* zu schmücken versuchte, konnte aber nichts darüber hinwegtäuschen, dass sie nur Einfluss gewinnen konnte, indem sie die schwelenden Konflikte zwischen der Mehrheit der Hindus und der muslimischen Minderheit propagandistisch anfachte und für ihre Zwecke nutzte. In der von der *BJP* vorgeschlagenen Regierung war sogar ein Moslem als Minister vorgesehen, und dem damaligen Aushängeschild der *BJP* und Spitzenkandidat A.B. Vajpayee wurde eine gemäßigte und liberale Haltung nachgesagt.

Vier Jahre zuvor, im Dezember 1992, machten hinduistische Fundamentalisten im nord-indischen Ayodhya eine angeblich auf der Geburtsstätte des hinduistischen Gottes Rama gebaute Moschee dem Erdboden gleich. Damals war es Vajpayee, der sich dafür entschuldigte. Dass aber nicht nur seine Partei, sondern auch er diese Tragödie ideologisch vorbereitete, die über 3.000 Menschenleben kostete, wurde von den Kommentatoren der Wahlen von 1996 gerne übersehen. Die *BJP* und ihre Verbündeten können politisch nur überleben, wenn sie als Protagonisten eines hinduistischen Selbstbewusstseins auftreten. Ihren größten Rückhalt fanden und finden sie bei den von Modernisierungsprozessen marginalisierten Bevölkerungsgruppen, die vom propagierten Fortschritt ausgeschlossen sind. Dazu gehören nicht nur die Armen, sondern auch Teile der traditionellen Eliten, die ihre einstmalige Vormachtstellung z.T. an die aufsteigende Mittelschicht verloren haben. Die Hindu-Fundamentalisten wollen ein 'goldenes hinduistisches Zeitalter' einläuten, das nicht nur symbolisch an alte indische Legenden anknüpft: an Zeiten, als der Gottkönig Rama mit der Hilfe treuer Bundesgenossen das Böse bekämpfte und der Gerechtigkeit zum Sieg verhalf. Diesen Mythos kennt in Indien jedes Kind, und er appelliert an die Sehnsüchte einer sich entwurzelt fühlenden Generation. Eine auf derartige Mythen aufbauenden Ideologie hat keinen Platz für Klassen- und Kastengegensätze, sondern versucht eine Volks- oder besser gesagt Hindusolidarität wachzurufen, die jedoch nur durch die Behauptung und Beschwörung einer existentiellen äußeren Gefahr bestehen kann. Diese Gefahr drohe von den andersgläubigen Moslems und den Christen, aber auch vom westlichen Imperialismus, der durch die multinationalen Konzerne verkörpert werde. Mit dieser in Teilen fortschrittlich nationalistisch klingenden Ideologie, die Elemente einer konservativen Variante der Kapitalismuskritik beinhaltet ist, bekämpfte die *BJP* zunächst die Liberalisierungspolitik der Kongress-Regierung unter Rao.



Wirtschaftsreformen gegen die Armen

Die umfassende Wirtschaftsreform gilt als das prägende Element der Regierungszeit Rao. Als Rao 1991 die Regierungsgeschäfte übernahm, befand sich der indische Staat am Rande des Bankrotts. Die Devisenreserven reichten gerade noch aus, um Importe für weniger als zwei Wochen zu bezahlen, -zig Tonnen Gold waren bereits an ausländische Banken verpfändet und hohe Inflationsraten führten zu Unzufriedenheit und politischen Unruhen. Galt Indien in den 80er Jahren noch als Nation, deren Auslandsverschuldung wenig Anlass zur Besorgnis gab, so hatte die Verschuldung mit etwa 80 Mrd. US\$ inzwischen lateinamerikanische Dimensionen erreicht. Innerhalb weniger Wochen leierten Rao und Finanzminister Manmohan Singh eine Wirtschaftsreform an, die an den Grundfesten indischer Ordnungspolitik rüttelte. Mit *Liberalization*, *Privatization* und *Globalization* wollte Premier Rao die angeschlagene indische Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs bringen. Importbeschränkungen wurden gelockert, Einfuhrzölle drastisch gesenkt und der ausufernde Bürokratismus (*Licensing Raj*) entschärft, um die Entfaltung der Produktivkräfte nicht zu behindern. Zur Förderung der Exportwirtschaft wurden gleich zu Beginn der Wirtschaftsreform die indische Währung um gut 20 Prozent abgewertet und Exportkontrollen abgeschafft. Staatliche Betriebe wurden in großer Zahl in Aktiengesellschaften umgewandelt und privatisiert. Um das Investitionsklima zu verbessern, wurde das Kündigungsschutzgesetz im formellen Sektor aufgeweicht. Der galoppierenden Staatsverschuldung sollte vor allem durch die Streichung von Subventionen Einhalt geboten werden. Indien, das jahrzehntelang eine äußerst restriktive Politik gegenüber multinationalen Unternehmen verfolgt hatte, begann nun, diese zu Investitionen zu drängen.

Im Wahlkampf stellte Raos Regierung die Wirtschaftsreform als ihr Glanzstück dar. Es sei gelungen, die Nation vor wirtschaftlichen Ruin zu retten und Anschluss an die führenden Industrienationen der Welt herzustellen. Tatsächlich wurden die Staatsausgaben erheblich reduziert, und Exporte und Devisenreserven stiegen. Auslandsinvestitionen in Höhe von fast 12 Mrd. US\$, die zwischen April 1991 und November 1995 ins Land geflossen waren, sorgen dafür, dass die Bewohner Indiens inzwischen nicht mehr auf *Coca-Cola* und *Kentucky Fried Chicken* verzichten musste, sofern sie Geld dafür haben.

So beeindruckend die Zahlen über die Genesung der indischen Wirtschaft gewesen sein mögen, viele WählerInnen wurden davon wenig beeindruckt. Für sie waren ganz andere Dinge wichtig, etwa wie viel sie für ihr tägliches Essen ausgeben müssen, oder ob sie jeden Tag eine Arbeit finden und wie viel sie dafür erhalten. Gerade den Ärmsten hatte die Wirtschaftsreform bislang wenig gebracht. Subventionskürzungen ließen Nahrungsmittelpreise und Eisenbahntarife kräftig ansteigen. Der Staat sparte auf Kosten der Armen, ohne dass Löhne angestiegen oder Arbeitsplätze in ausreichender Anzahl geschaffen worden waren. Unabhängigen Schätzungen zufolge war der Anteil der Menschen unterhalb der Armutsgrenze zwischen 1990/91 und 1992/93 von 35,5 auf 40,7 Prozent angestiegen, die Zahl der absolut Armen um 60 Millionen. In der frühen Reformperiode standen beachtliche makroökonomischen Erfolge der Marginalisierung großer Bevölkerungsgruppen entgegen. Die Quittung dafür hat die Regierung Rao dann 1996 bekommen. Nicht dass die *BJP* realistische Wirtschafts- und Sozialprogramme anzubieten konnten, aber sie verstand es, unbestimmte Hoffnungen an sich binden.

18 Monate konnte sich die *United Front* Regierung im Amt halten, zwischen Juni 1996 bis April 1997 mit Deve Gowda an der Spitze, und dann von April 1997 bis März 1998 mit I.K. Gujral als Premier. Zunächst war es die Kongress-Partei, die unzufrieden war, weil sie bei

wichtigen Entscheidungen nicht konsultiert wurde. Sie zog deshalb ihre Unterstützung für Deve Gowda zurück und war bereit I.K. Gujral als neuen Premier zu unterstützen, um vorgezogene Neuwahlen zu vermeiden. Doch auch in Folge war die Koalition, die die *United Front* von innen und außen stützen sollte, zu heterogen, um nicht früher oder später ganz auseinander zu zerbrechen. Nach 18 Monaten war es dann so weit: die Kongress-Partei kündigte die Unterstützung der *United Front* auf, als diese sich weigerte, sich von der *DMK*, ihrem Partner aus Tamil Nadu zu trennen. Dem Parteivorsitzenden der *DMK* und Ministerpräsidenten Tamil Nadus, M. Karunanidhi, war von einer Untersuchungskommission unterstellt worden, an der Ermordung Rajiv Gandhis durch separatistische Tamil Nationalisten aus Sri Lanka involviert gewesen zu sein. Ein Vorwurf, der auch bis heute nicht zweifelsfrei geklärt ist.

Im Februar 1998 fanden deshalb vorgezogen die 12. Indischen Parlamentswahlen statt, aus denen nun unangefochten die *BJP* unter A. B. Vajpayee als Gewinner hervorging, mit 182 Parlamentssitzen erheblich stärker als noch knapp zwei Jahre zuvor, aber immer noch klar von einer Mehrheit entfernt, die bei 273 lag. Erneut war eine Koalition notwendig, um in Indien eine Regierung zu bilden. Die *BJP* scharte vor allem eine Vielzahl kleinere, regionale Parteien um sich, um auf die notwendigen Mandatsanzahl zu kommen. Die *National Democratic Alliance* (*NDA*), eine Koalition von 14 Parteien unter Führung der *BJP*, brachte es auf 254 der 545 Parlamentssitze. Mit 18 Mandaten zweitgrößte (!!!) Partei in dieser Koalition war die *All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam* (*AIADMK*), der größten Oppositionspartei in Tamil Nadu. An ihr sollte die Koalition nach etwas mehr als einem Jahr auch zerbrechen, als *AIADMK* Parteiführerin, J. Jayalalitha die Unterstützung ihrer Partei für die *NDA* Koalition zurückzog. Grund war, dass Jayalalitha gefordert hatte, die in Tamil Nadu regierende *DMK* Regierung abzusetzen.

Im Herbst 1999 waren deshalb erneut vorgezogene Neuwahlen notwendig, und zum allerersten Mal in der Geschichte Indiens wurde eine Nicht-Kongress-Regierung durch einer Wahl im Amt bestätigt. Die von der *BJP* unter A. B. Vajpayee angeführte *NDA* brachte es diesmal auf 270 Sitze. Die *BJP* wiederholte ihr Ergebnis von 1998 mit 182 Sitzen. Statt der *AIADMK* war nun die *DMK* aus Tamil Nadu mit 15 Sitzen zweitgrößter Junior Partner (hinter der *Shiv Sena*, die es auf 21 Sitze brachte). Mit den Wahlen von 1999 ging auch eine Epoche der politischen Instabilität in Indien zu Ende, während der seit 1996 keine Regierung eine volle Amtszeit von fünf Jahren „überleben“ konnte. 1999 kam auch erstmals eine nicht-Kongress Regierung an die Macht, die über eine volle Amtszeit die politischen Geschäfte in Indien führen sollte.

Rückkehr der Kongress Partei an die Macht

Niemand hatte damit gerechnet. Alle dachten, die Wahlen zum indischen Unterhaus im Mai 2004 seien nur eine Formsache auf dem Weg der regierenden Indischen Volkspartei (*BJP*), ihre Macht in Indien zu stabilisieren. Premierminister Vajpayee hatte die Wahlen sogar um mehr als ein halbes Jahr vorgezogen, um vom hohen Wirtschaftswachstum und der politischen Annäherung an Pakistan zu profitieren.

Wie schon oft in Indien, kam es dann ganz anders. Die von der hindu-fundamentalistischen *BJP* geführte Nationale Demokratische Allianz (*NDA*) schrumpfte von 275 Sitzen auf 185. Ihr Wahlerfolg von 1999 blieb damit eine einmalige Angelegenheit. Die Kongress-geführte Koalition, die sich nach ihrem Wahlsieg Vereinigte Progressive Allianz (*UPA*) taufte, erreichte hingegen 217 Sitze. Ein ungeheurer und unerwarteter Erfolg für Kongress und die regionalen Parteien, die sich hinter ihrem Rücken versammelt hatten.



Überraschend auch das Abschneiden der kommunistischen Parteien: mit über 60 Mandaten konnten sie ihr Ergebnis von 1999 um fast 50 Prozent ausbauen. Auch wenn sie der Koalition nicht beigetraten, fiel es der neuen Regierung schwer, sie bei wichtigen Entscheidungen zu ignorieren.

Schon bald nachdem das sensationelle Wahlergebnis verkündet worden war, mangelte es nicht an Versuchen, die Niederlage der *BJP* zu erklären. Die Kommentare sprachen von einer »Denkzettel- Wahl«, in der »Indiens Dörfer« und eine »kaum berechenbare Wählerschaft« die *BJP*-Regierung und ihre Hightech-Gurus abstrafte und sich eben nicht von den Erfolgsmeldungen der Hindufanatiker blenden ließen. Denn während die Metropolen zu glänzen begannen, verharrte das ländliche Indien in bitterster Armut. Tragödien wie die im Warangal-Distrikt des Bundesstaates Andhra Pradesh, wo während der *BJP*-Regierungszeit mehr als 600 Baumwollfarmer in den Selbstmord getrieben wurden, wurden zum Symbol einer fortschreitenden Spaltung zwischen ländlichem und städtischem Indien.

Dabei hatte alles viel versprechend angefangen: mit den neoliberalen Wirtschaftsreformen von 1991, die von der Kongress-Regierung initiiert wurden, fielen auch die Exportbarrieren für Baumwolle. 1992 verzehnfachten sich die Baumwollexporte aus Indien. Hunderttausende von Landwirten gaben den Nahrungsmittelanbau auf und versuchten ihr Glück mit Baumwolle. In der Hoffnung, von der wirtschaftlichen Aufbruchsstimmung profitieren zu können, pachteten sie zusätzliches Land und nahmen hohe Kredite auf. Erst nach und nach wurde vielen klar, auf welch gefährliches Unterfangen sie sich eingelassen hatten. Denn mit den Reformen verschwanden auch die Subventionen: zuerst für Düngemittel, dann für Elektrizität, und schließlich wurden auch die Zinsbegünstigungen für die Landwirtschaft abgeschafft. Zwischen 1996 und 2001 gingen dann die Weltmarktpreise für Baumwolle um mehr als die Hälfte zurück, und die Schuldenfalle schnappte zu.

Der Niedergang der Landwirte in Andhra Pradesh steht symbolisch für das Schicksal vieler Menschen im ländlichen Indien während der vergangenen 20 Jahre. Vom Staat haben diese Menschen immer weniger zu erwarten. Seit 1991 wurde immer weniger für ländliche Entwicklung ausgegeben. Auch in anderen sozialen Bereichen sparte der Staat, wo er konnte. Obwohl mehr als ein Drittel aller InderInnen nicht lesen und schreiben können, sind die Bildungsausgaben seit Beginn der Reformen drastisch zurückgegangen. Ähnliche Zustände herrschen im Gesundheitsbereich.

Sicherlich hat Indien seit der Unabhängigkeit 1947 im Vergleich zu vielen anderen Entwicklungsländern große Fortschritte gemacht. Heute wird in Indien so gut wie alles hergestellt: von der einfachen Wasserpumpe bis hin zur Atombombe. Versäumt wurde von allen bisherigen Regierungen, die wirtschaftliche Entwicklung sozial abzusichern. Trotz High-Tech, schicker Shopping Malls, Mobile Phones und Weltraumsatelliten leben noch etwa eine halbe Milliarde InderInnen von weniger als umgerechnet zwei US-Dollar am Tag. Hunger und bitterste Armut sind im Wirtschaftswunderland Indien auch heute Realität für die Bevölkerungsmehrheit.

In dem von sozialen, aber auch ethnischen und religiösen Konflikten geplagten Land versuchte der Kongress als Volkspartei für alle Bevölkerungsgruppen wählbar zu sein. Bis Mitte der 60er Jahre gelang dies, doch danach differenzierte sich die indische Wählerschaft immer mehr. Die Partei reagierte darauf, indem sie sich rhetorisch häufig hinter die arme Bevölkerung stellte, wie etwa Indira Gandhi in den 70er Jahren. Seit dem Erstarken hindu-nationalistischer Gruppen seit Beginn der 1990er Jahre gab sich der Kongress auch gern als politische Heimat der rund 150 Millionen Muslime in Indien.

Das Wahlergebnis vom Mai 2004 zu deuten, die Bevölkerungsmehrheit habe den Reformen der letzten Jahre eine Absage erteilt und deshalb Kongress gewählt, wäre nicht gerechtfertigt. Davon könnte man höchstens dann sprechen, wenn sich die Kongress-Partei eindeutig gegen die Reformen ausgesprochen hätte. Doch viele der Maßnahmen, die Millionen Landwirte in die Armut trieben, waren ausgerechnet vom neuen Premierminister Manmohan Singh ausgegangen und von der BJP ab 1999 nur fortgeführt worden. Als Finanzminister der Kongress-Regierung von 1991 leitete Singh die entscheidende Phase der Liberalisierung ein. Seine erste Amtshandlung damals war die Abschaffung der Düngemittelsubventionen.

Es spricht wenig dafür, dass er sein wirtschaftspolitisches Credo inzwischen aufgegeben hat. Wie soll es in Indien nun weitergehen, wie soll es mit Indiens Landwirtschaft weitergehen? Bald nach dem Wahlsieg kündigte Singh einen »New Deal« für Indiens Landwirtschaft an. Dabei stellte er die Ausweitung staatlicher Investitionen für ländliche Entwicklung in Aussicht. Kurzfristig müsse es jedoch darum gehen, den hoch verschuldeten Landwirten zu helfen. Als Glanzstück des »Common Minimum Programms« (CMP), hinter dem die Regierungskoalition und die kommunistischen Parteien stehen, gilt jedoch die Einführung eines ‚Rechts auf Arbeit‘: Hundert Tage im Jahr soll ein Angehöriger eines ländlichen Haushaltes unterhalb der Armutsgrenze Beschäftigung in einer staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme finden – Sozialhilfe auf indisch.

Im Großen und Ganzen hat die Kongress- geführte Regierung jedoch an der Wirtschaftspolitik der *BJP* festhalten, die ja im Grunde genommen 1991 von Manmohan Singh konzipiert worden war. Bislang fanden Belange ärmerer Bevölkerungsgruppen dabei wenig Berücksichtigung, vor allem auch deshalb nicht, weil sich die kommunistischen Parteien nicht behaupten konnten oder wollten. Entscheidend aber war auch, dass die auf die Förderung von Mittelschichten ausgelegte Politik Premierminister Singh kaum Geld bereitstellte, das überhaupt noch zu verteilen war, wenn Geschenke an Mittelschichten und Privatindustrie ausgegeben waren.

Die neue Regierung versäumte es, Reformen mit menschlichem Antlitz in die Wege zu leiten. Um indische Aktionäre nicht zu verunsichern, hatten Singh und sein Weggefährte von 1991, Finanzminister Chidambaram, mehrmals beschworen, die Regierung werde an den Reformen festhalten und die dazu notwendige strenge Haushaltsdisziplin einhalten.

Und die *BJP*? Die Tage des vergleichsweise moderaten Vajpayee waren mit der Wahlniederlage gezählt. Als einziger seiner Partei war er bei der Vereidigung von Manmohan Singh als sein Nachfolger anwesend. Er musste sich vorwerfen lassen, er die Trumpfkarte des Hindu-Nationalismus nicht zu seinem Vorteil ausgespielt zu haben. Er hatte darauf gehofft, unter den indischen Muslims Wähler hinter sich scharen zu können. Hardliner wie L.K. Advani, nun an Stelle Vajpayees Oppositionsführer im neuen Parlament, hatten in der Folge wieder größeren Einfluss in der *BJP*. So war Advani auch gleich zur Stelle, um den Grund für die Niederlage Vajpayees zu identifizieren: das Abweichen vom eigentlichen Ziel, der Errichtung eines Hindustaaates in Indien, habe der *BJP* den Sieg gekostet. Mit dieser Politik hatte die Partei ihren Siegeszug angetreten. Aus einer Splitterpartei, die 1984 gerade mal zwei Mandate erringen konnte, war 1999 die stärkste politische Macht in Indien geworden. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass die *BJP* ihr Heil wieder verstärkt in religiösem Hass suchen wird, zumal sie sich in anderen Politikbereichen kaum von der Kongress-Partei unterscheidet. Indien stehen nicht nur wirtschaftlich und sozial, sondern auch innenpolitisch harte Zeiten ins Haus. Folgerichtig war, dass Advani zum Spitzenkandidaten der *BJP* für die 2009 stattgefundenen Wahlen wurde, die die *BJP* noch klarer als 2004 verlor.



Ernährung und Armut in Indien im 21. Jahrhundert

20 Jahre sind nun vergangen seit im Sommer 1991 durch die damals neu gewählte Kongress-Regierung unter Premierminister Rao das vom IWF und Weltbank gestützte Strukturanpassungsprogramm in Indien begonnen wurde. Damit wurden die Prinzipien der indischen Wirtschaftsordnung der ersten Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit weitgehend aufgegeben. Statt auf vom ersten indischen Premierminister Nehru proklamierten „Sozialismus zwischen den Blöcken“ wird seither auf ein neoliberales Wirtschaftskonzept gesetzt, das Indien stärker in den Weltmarkt einbinden soll. Diese neue Strategie stellt die Förderung der inzwischen auf etwa rund 350 Millionen Menschen angewachsenen Mittelschicht ins Zentrum. Wie schon unter Nehru geht es auch heute darum, Indien zu einer führenden Industrienation zu machen. Die „kleinen Tiger“ Ost- und Südostasiens dienen dem „großen Elefanten“ Indien als Vorbild. Nach anfänglicher Trägheit hat sich dieser Elefant nun in Bewegung gesetzt und seit ein paar Jahren ist Indien dabei zu China als asiatischen Wachstumsmotor langsam aufzuschließen- und vielleicht schon bald zu überholen.

India is shinning, dem Land geht es wirtschaftlich so gut wie nie zuvor, doch auf die Landwirtschaft und die Ernährungssicherung der am meist verwundbaren Gruppen hat sich dies bislang nicht so richtig durchschlagen können. Die Masse der Selbstmorde in ländlichen Räumen spricht dieses Problem am drastischsten an. Dennoch spricht die Weltbank von Erfolgen ihres wirtschaftlichen Stabilisierungsprogramms und dem ist sogar zynisch beizupflichten, denn die Aktienkurse an der Börse in Mumbai (Bombay) waren noch niemals so hoch wie derzeit, der Konsumrausch der Mittelschichten hält unvermindert an und die Armen wundern sich, dass alle davon reden dass es dem Land so gut ginge wie nie zuvor, sie aber nichts davon merken.

Der indische Staat ist im hohen Maße im Ausland verschuldet und so besteht ein gewaltiger Zwang, Devisen zu erwirtschaften und zwar mit Produkten, die nicht erst Importe teurer Produktionsanlagen und -mittel voraussetzen. So werden die natürlichen Ressourcen des Landes zu Schleuderpreise auf den Weltmarkt geworfen. Schlussverkauf ohne Rücksicht auf die dabei entstehenden sozialen und ökologischen Auswirkungen, wie zum Beispiel im Bereich der Aquakulturen erschreckend demonstriert wird.

Hochproduktive Garnelenfanggebiete, vor allem die Brackwasserseen an der Ostküste Indiens, hatten die Aufmerksamkeit der Großindustrie auf sich gezogen. Schon seit Mitte der 1980er Jahre kam es immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen mit lokalen Gruppen geführt, die seit Mitte der 1990er Jahre dann eskalieren. So etwa am Chilika-See im indischen Bundesstaat Orissa. Insgesamt hatte die dortige Landesregierung 400 Hektar Land zu einem extrem niedrigen Preis an den indischen TATA-Konzern verpachtet. Das Wasser für die Garnelenteiche sollte mit 140 Dieselpumpen aus dem See bezogen werden. Von den lokalen Fischern wurde befürchtet, dass das Projekt das hochsensible Ökosystem des Chilika-Sees unwiederbringlich zerstören würde und damit auch ihre Lebensgrundlage. Schon ohne Projekt ist der See seit Jahren von Verlandung bedroht. Abholzungen im Einzugsgebiet der Flüsse, die den See speisen, hatten dazu geführt, dass seine Größe von 906 (1914) bis Ende der 1980er Jahre auf 800 Quadratkilometer zurückgegangen war. Die durchschnittliche Wassertiefe hatte von 2,4 auf 1,5 Meter abgenommen. Durch die Wasserentnahme für die Teiche würde der Verlandungsprozess weiter vorangetrieben. Die Proteste der lokalen Bevölkerung erreichten, dass nach Umweltverträglichkeitsprüfung das Projekt erst einmal auf Eis gelegt wurde.

Landarbeiter- und Kleinfischerfamilien in Tamil Nadu sahen sich durch ähnliche Projekte ebenfalls bedroht. Im August 1991 hatte die Regierung Tamil Nadus angekündigt, verstärkt Aquakulturen zu fördern. Drei Jahre später gelangten erste Nachrichten über soziale Konse-

quenzen einer solchen Politik an die Öffentlichkeit. Unzureichende Niederschläge, aber auch ein Streit mit der Regierung des benachbarten Bundesstaates Karnataka um die Nutzung des Cauvery-Wassers, hatten die Landwirtschaft im nördlichen Teil des Cauvery-Deltas empfindlich gestört und eine Garnelenfarm nach der anderen entlang der Küste entstehen lassen. Innerhalb von weniger als zwei Jahren waren die Bodenpreise von 17.500 auf über 200.000 Rupien je Hektar angestiegen. Dort, wo die Veränderungen zuerst einsetzten, lebten etwa 14.000 Landarbeiterfamilien. Die meisten von ihnen sind heute arbeitslos und sahen sich gezwungen, das Gebiet zu verlassen, um woanders Arbeit zu finden.

Neben den dramatischen Auswirkungen auf das Leben der LandarbeiterInnen bestehen auch große Gefahren für die Umwelt. Indem ursprüngliches Reisland in Garnelenteiche umgewandelt wird, geht es für den landwirtschaftlichen Anbau unwiederbringlich verloren. Mit Pumpen werden die flachen Teiche mit Seewasser gefüllt, was in sehr kurzer Zeit zur Versalzung umliegender Felder führt und das Grundwasser verdirbt. Gefahren gehen zudem von Chemikalien aus, die bei der Garnelenzucht zur Vermeidung von Infektionskrankheiten eingesetzt werden, auch wenn sie häufig nicht viel helfen. Im September 1994 zerstörte eine Viruskrankheit die Garnelenproduktion im Wert von zwei Milliarden Rupien in Andhra Pradesh und Tamil Nadu fast vollständig. Chlor, Nitrophosphate und Antibiotika können ins Grundwasser gelangen, wenn das Wasser aus den Teichen nicht ordnungsgemäß entsorgt wird. Analysen von Böden und Grundwasser hatten ergeben, dass in vielen Dörfern der Küstenregion Tamil Nadus schon nach weniger als zwei Jahren Garnelenzucht die Konzentration bestimmter Schadstoffe deutlich über den zulässigen Höchstwerten lag. Im nördlich angrenzenden Andhra Pradesh ist es noch schlimmer. Dort bekommen inzwischen viele Dörfer ihr Trinkwasser über Tanklastwagen. Einige Dörfer mussten sogar umgesiedelt werden. In einem sensationellen Urteil hat der Oberste Gerichtshof in Neu Delhi im November 1996 zwar entschieden, dass bis Ende März 1997 alle künstennahen Garnelenfarmen geschlossen werden müssen, doch geschehen ist bisher wenig.

All diese Konflikte sind regional sehr begrenzt und Betroffene haben kaum Möglichkeit, sich gegen mächtige Wirtschaftsinteressen durchzusetzen. Im Einzelfall sind zumeist „nur“ einige zehntausend Menschen betroffen, gegenüber der Bevölkerung Indiens, die die Milliarden-grenze weit überschritten hat. Doch die „Einzelfälle“ häufen sich, die Schärfe der Konflikte nimmt zu und immer häufiger kommt es zu blutigen Auseinandersetzungen.

Handwerker, die durch härteste Arbeit gerade so viel verdienen können, dass sie nicht heute, sondern erst übermorgen verhungern; Landarbeiter, die durch neu entstehende Garnelenfarmen ihre Beschäftigung verlieren, während andere sich eine goldene Nase verdienen; Kleinfischer, deren Netze immer häufiger leer bleiben, weil riesige ausländische Fangschiffe die Bestände abfischen und exportieren, All dies ist Ausdruck dessen, was euphemistisch mit Begriffen wie „Strukturanpassung“, „Exportorientierung“ oder „Liberalisierung“ bezeichnen. „Komparative Standortvorteile“ oder „Billiglohnland“ klingt ein wenig sauberer als hemmungslose Ausbeutung oder fortgesetzte Missachtung der Menschenrechte mit bewusst in Kauf genommener Todesfolge. Täter: eine „unsichtbare Hand“!

1991 betrug der Jahresumsatz der Nahrungsmittelindustrie Indiens etwa 100 Milliarden Rupien, etwa 18 Prozent des gesamten Industrieumsatzes. Mit jährlichen Wachstumszahlen von sechs Prozent war schon damals die wirtschaftliche Rezession an diesem Wirtschaftsbereich weitgehend vorübergegangen. Die Profite aus diesem Bereich lagen mit knapp 10 Prozent deutlich über den durchschnittlichen Raten der Industrie (7,4 Prozent). Multinationale Einzelhandelskette sehen deshalb in Indien einen lukrativen Markt.



Der Einzelhandel mit Lebensmittel in Indien ist auch heute noch sehr stark von Märkten, Bazaars, mobilen und stationäre Straßenläden und kleinen Einzelhandelsgeschäften dominiert, die es überall in indischen Städten und sogar den meisten Dörfern gibt. Die wichtigsten Grundnahrungsmittel und auch andere Produkte des täglichen Bedarfs können dort gekauft werden. Sehr große Besorgnis bereitet diesen kleinen Ladengeschäfte das Aufkommen großer Handelsketten, wie z.B. Wal-Mart und Reliance.

2008 wurde der Umsatz des Einzelhandels von Lebensmittel in Indien auf rund 270 Milliarden US-Dollar geschätzt, mit einer jährlichen Wachstumsrate von 5,7 Prozent. Kleine Einzelhandelsgeschäfte dominieren bislang den Markt, mit einem Marktanteil von über 95 Prozent. Indien hat die größte Dichte von Einzelhandelsgeschäften auf der Welt: 11 Läden kommen im Durchschnitt auf 1.000 Menschen. Große Handelsketten sind jedoch stark am Kommen: mit jährlichen Wachstumsraten von 28 bis 30 Prozent haben sie ihren Umsatz zwischen 2005 und 2010 um mehr als verzehnfacht. Das geht auf Kosten kleiner Läden, die vor allem in den Städten den kaufkräftigsten Teil ihrer Kundschaft verlieren.

Auch wenn die große Mehrzahl der indischen Bevölkerung nach westlichen Maßstäben bettelarm ist, existiert in Indien dennoch eine riesige, kaufkräftige Konsumentenschicht. Das folgende Rechenbeispiel soll dies verdeutlichen: Es wird angenommen das etwa 2.8 Prozent der indischen Bevölkerung in der Lage ist jährlich mehr als 30.000 Dollar für ihren Konsum auszugeben. Bei einer Gesamtbevölkerung von etwa 1,1 Milliarden Menschen sind dies mehr als 30 Millionen sehr kaufkräftiger Konsumenten. In Indien gehören urbane Mittelschichten zu den Konsumenten der industriell verarbeiteten Nahrungsmittel. Nur sie können sich - im Vergleich zu Frischprodukten - ungleich höhere Preise leisten. Die Gefahren einer solchen „agro-industriellen“ Entwicklungsstrategie sind noch unabsehbar. Lokale Produzenten könnten ihre Anbauflächen an die Agro-Industrie verlieren, um dann lediglich als Lohnarbeiter auf deren Farmen und Fabriken zu arbeiten oder in „Satellitenfarmen“ zu deren Zulieferern zu werden. Kleine Einzelhandelsgeschäfte verschwinden und mit ihnen unzählige Arbeitsplätze, wie bei uns die Tante Emma Läden in den 1960er und 1970er Jahren. Anders als bei uns in der Nachkriegszeit ist jedoch weder Indiens Staatsapparat noch die private Wirtschaft fähig, die frei werdenden Arbeitskräfte zu absorbieren. Zusätzliche Arbeitsplätze in der indischen Industrie hat das enorme Wirtschaftswachstum der beiden letzten Jahrzehnte kaum gebracht, allenfalls bei manchen Dienstleistungen sind hohe Wachstumsraten an Beschäftigung zu verzeichnen.

Die Exporte des Agrobusiness, die sich 1991 auf einen Wert von etwa 63 Milliarden Rupien beliefen, erhöhten sich bis 1996 auf 211 Milliarden Rupien. Wie bei den anderen Exporten machte sich aber auch hier der Verfall der indischen Währung bemerkbar, denn der Gegenwert der Agrarexporte in US-Dollar verdoppelte sich in diesem Zeitraum noch nicht mal. Er nahm von 3,5 Milliarden (1991) auf „nur“ 6,3 Milliarden US-Dollar zu.

Bedenklich sind auch die Pläne der indischen Regierung, den Anbau von Schnittblumen für den internationalen Markt zu fördern. Wie bei der Exportförderung für tropische Früchte werden auch durch diese Entwicklung landwirtschaftliche Flächen für den Anbau von Nahrungsmitteln wegfallen. Anfang 1992 verkündete die niederländische Fluggesellschaft KLM, dass sie ihre Flüge zwischen Amsterdam und Neu Delhi von drei auf sieben pro Woche erhöhen wird, um holländische Touristen sowie indische Diamanten- und Blumen zu transportieren. Indien stellt einzig den Boden, das Wasser, und die Arbeitskräfte zur Verfügung. Ein Landarbeiter auf einem Blumenfeld wird dann am Tag höchstwahrscheinlich weniger verdienen als eine einzige Nelke aus Indien in Europa kosten wird. In Indien bleiben der ausgelaugte Boden und giftige Pestizide westlicher



Chemiemultis zurück. Insgesamt betragen die Planausgaben für den Gartenbau im achten 'Fünf-Jahres-Plan' zehn Milliarden Rupien - fünfzig Mal mehr als im vorherigen.

Strukturanpassung hat viele Seiten. Die Wirtschaft soll produzieren, doch damit das Sinn macht, muss es auch Käufer geben. Und die gibt es tatsächlich. Inzwischen wird die indische Mittelschicht auf 350 Millionen Menschen geschätzt. In den vergangenen zehn Jahren schnellten die Löhne in wenigen modernen Bereichen der Wirtschaft in die Höhe, während gleichzeitig die Einkommenssteuersätze ins Bodenlose sanken. Als im Frühjahr 1993 die Piloten von 'Air India' streikten, waren sie kühn genug, eine Gehaltsverdoppelung zu fordern. Der Skandal war allerdings, dass dies auch gewährt wurde: von 75.000 auf 150.000 Rupien pro Monat. Kein indischer Politiker wollte wohl das Risiko eingehen, mit einem unzufriedenen Piloten im Flugzeug zu sitzen. Ganz schön happig, da Landarbeiter froh sein können, wenn sie 1.000 Rupien im Monat zusammenbringen.

Es soll hier nicht darum gehen, Inderinnen und Inder aufzufordern, sich auf das Asketentum einiger ihrer religiösen und philosophischen Vordenker zurückzubedenken, anstatt materielle Ansprüche zu stellen. Es geht auch nicht darum, Konsum zu verteufeln. Die Widersprüche sind es vielmehr, die aufschreien lassen; mit denen sehr viele Menschen in Indien nicht länger einverstanden sind, und hierin steckt der soziale Sprengstoff des 21. Jahrhunderts, an dem nicht nur die Wirtschaftsreform, sondern politische Stabilität und inner-gesellschaftlicher Friede in Indien letztlich scheitern könnten.

Auch wenn Arme die Feinheiten der Wirtschafts- und Steuerpolitik, die die Kaufkraft der Mittelschichten steigern soll, nicht in ihren Einzelheiten nachvollziehen können, merken sie doch, dass diese Politik ihnen nur selten Vorteile bringt. Was kümmert sie das seit Jahren ausufernde Staatsdefizit? Um dies in den Griff zu bekommen, versucht die indische Regierung, eine restriktive Haushaltspolitik zu betreiben. Ausgabendisziplin heißt die Devise, den Gürtel enger schnallen. Doch wie schon so oft sind genau diejenigen Gruppen gemeint, die sich kaum weiter bescheiden können. Keine anderen Produkte in Indien waren in den letzten Jahren so sehr von der Inflation betroffen wie Nahrungsmittel. Gleichzeitig versucht der Staat die Subventionierung von Nahrungsmitteln über ein staatliches Verteilungssystem (*PDS*), welches jahrzehntelang gerade den ärmsten Bevölkerungsgruppen half, die Ausgaben für Nahrungsmittel zu begrenzen, schrittweise abzubauen. 1990 verlangte die 'Food Corporation of India', die Institution der Zentralregierung, die für die Organisation des 'Public Distribution Systems' (*PDS*) verantwortlich ist, von den Bundesstaaten einen Preis von 289 Rupien für einen Doppelzentner Reis der schlechtesten Qualität. Vier Jahre später mussten die Bundesstaaten dafür 537 Rupien ausgeben. Nicht alle Bundesstaaten haben diese Preissteigerungen an die Konsumenten weitergegeben. So kostet in den staatlichen Läden Maharashtra heute ein Kilogramm Reis einfachster Qualität fast sieben Rupien, in Andhra Pradesh nur zwei Rupien und die Regierung von Tamil Nadu gibt seit 2012 Reis kostenlos an seine Bewohner ab. Doch selbst da, wo die Menschen von der enormen Preissteigerung verschont blieben, fällt der hohe Getreidepreis indirekt sie zurück. Die Subventionsgelder, die von den Bundesstaaten aufgebracht werden, um die Nahrungsmittelpreise niedrig zu halten, fehlen bei der Durchführung anderer Maßnahmen, wie etwa bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder im Bildungs- und Gesundheitsbereich.

Es ist nicht falsch, wenn die Regierung Überlegungen anstellt, wie Ausgaben einzusparen sind, vor allem dann nicht, wenn die Haushaltslöcher von Jahr zu Jahr größer werden. Allerdings verwundert die Menge der Subventionen, die für die Exportförderung oder Industrieansiedlung zur Verfügung stehen. Gewaltige Steuernachlässe werden gewährt und Land und



die dazugehörige Infrastruktur zu symbolischen Preise verkauft. Im Gesundheits- und Bildungsbereich, sowie in der Landwirtschaft fallen schnell die Argumente, dass „das freie Spiel der Kräfte“, die Zurückhaltung des Staates in diesen Bereichen zu einer höheren Effektivität führen würde. Doch Unternehmen wie Ford und Hyundai, deren riesige Automobilwerke in Madras (Chennai) aufgebaut wurden, könnten ohne staatliche Geschenke sicherlich besser überleben als Menschen, die sich am Rande des Verhungerns befinden.

Heute, mehr als 60 Jahre nach der Unabhängigkeit, zählt Indien zu den führenden Industrienationen der Welt und steht doch in weiten Bereichen noch an den Anfängen. Viele Fehler, die woanders begangen wurden, könnten hier vermieden werden. Doch die Verteilung gesellschaftlicher Macht und die Ansprüche der Mittelschichten werden dies wohl verhindern. Priorität müsste der sozialen Absicherung der Millionen Armen im Land zukommen. Statt dessen konzentriert sich die indische Regierung immer mehr auf die Bedürfnisse der kaufkräftigen Schichten. Priorität müsste auch der Förderung der so genannten rückständigen Gebiete, der *backward areas* zukommen. Aber stattdessen werden nach wie vor die so genannten 'wirtschaftlich aktiven' Räume gefördert. Priorität müsste vor allem einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zukommen. Doch stattdessen überlegt sich die Regierung lieber, wie sie durch ihre Aktivitäten den Frühstücks- und Mittagstisch in den Industrienationen bereichert. Es besteht kein Zweifel daran, dass es den Menschen in Indien, und zwar auch den armen Menschen, heute materiell besser geht als vor der Unabhängigkeit, aber die Unzufriedenheit wächst. Viele Menschen sehen immer deutlicher, dass es in ihrer unmittelbaren Nähe Lebensstandards gibt, die für sie selbst unerreichbar sind. Und sie erkennen immer deutlicher, dass es Zusammenhänge zwischen ihrer Armut und dem Reichtum der anderen gibt. Durch die zunehmende ökonomische Polarisierung der indischen Gesellschaft entstehen Spannungen, deren Folgen mittel- und längerfristig unabsehbar sind. Die indischen PolitikerInnen täten gut daran, sich den Ursachen dieser Spannungen zu widmen. Und damit ist auch das Problem einer sinnvollen Entwicklungsplanung für den ländlichen Raum aktuell wie selten zuvor. Auch heute noch lebt die Mehrheit der indischen Bevölkerung auf dem Land, in den hunderttausenden Dörfern, und es wäre töricht, diese Menschen aus dem gesellschaftlichen Entwicklungsprozess auszuschließen, sie immer weiter zu marginalisieren. Diese Aufgabe anzupacken und praktikable Lösungen zu finden ist wichtiger, als Indien als einen der führenden modernen Industriestaaten ins nächste Jahrtausend zu leiten.

Die Wirtschaftsreformen, egal ob man ihren Beginn Mitte der 1960 Jahre ansiedelt oder erst 1991 als die gerade wieder an die Macht gekommene Kongress-Partei mit Hilfe von Weltbank und Währungsfond die wirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von Grund auf veränderten, haben Zustimmung von mindestens zwei der drei wichtigsten politischen Koalitionen in Indien. Weder Kongress-geführte Allianzen noch die Koalitionen unter Führung der *BJP* sind grundsätzlich gegen diese Reformen und die entsprechenden Regierungen zwischen 1998 und 2004 (*BJP*) und ab 2004 (Kongress) haben die Reformen zielstrebig weitergeführt, immer auf die wirtschaftlichen Erfolge verweisend, die diese Reformen mit sich brachten. Die WählerInnen haben dies nicht immer so gesehen und der *BJP* und ihrem *India is shining* eine Abfuhr erteilt, was die Kongress-Partei nach 2004 nicht daran hinderte, die Politik der Liberalisierung weiter zu verfolgen. Am undurchsichtigsten ist die Lage beim dritten Parteien-Bündnis, der *Janata Dal* und deren Verbündete. Hier finden sich sehr viele regionale Parteien, die in ihren Staaten eine Liberalisierungspolitik verfolgen. In diesem Bündnis finden sich auch Bauernparteien und –organisationen und auch unterschiedliche kommunistische Parteien. Hier gibt es potentiell Widerstand gegen Aspekte der Liberalisierung.



Was würde Gandhi sagen, wenn...

Was würde M.K. Gandhi sagen, wenn er auf das Indien von 2011 blicken würde? Das Land hat sich sehr verändert seit 1948. Es hat sich unter die einflussreichsten Länder der Welt eingereiht, ist wirtschaftlich eine Größe geworden und auch politisch. Auch wenn 2010 ein Satellit kurz nach dem Start explodierte und in den Golf von Bengalen stürzte ist Indien inzwischen auch zu einem Land herangewachsen, das technologisch mit dem führenden Ländern der Welt mithalten kann, wie auch Atomversuche schon 1974 und dann 2004 untermauerten.

Gandhis Meinung zum Indien des beginnenden 21sten Jahrhunderts wäre höchstwahrscheinlich sehr geteilt. Er würde sicherlich sehr positiv empfinden, dass sich das indische Selbstbewusstsein sehr verbessert hat in den mehr als 60 Jahren Unabhängigkeit. Er, der in seiner Kindheit selbst unter Minderwertigkeitskomplexen gelitten hatte und auch als junger Erwachsener die koloniale Herrschaft zunächst in Südafrika und dann in Indien als äußerst degradierend empfand, würde es als sehr positiv empfinden, dass heute Indien in der Welt mehr und mehr als gleichwertiger Partner der großen Mächte angesehen wird. Freilich hat ein überwundenes Minderwertigkeitsgefühl bei vielen anderen ins Gegenteil umgeschlagen und mitunter Persönlichkeiten hervorgebracht, die in ihrem Machtmissbrauch grenzenlos wurden. Dies war bei Gandhi nicht der Fall, aber für andere im erstarkten Indien kann dies nicht vollkommen ausgeschlossen werden.

Gandhi wollte nie Politiker sein, und hatte vorgeschlagen, die Kongress-Bewegung aufzulösen als die Unabhängigkeit erreicht war. Heute wird Politik in Indien als eher schmutziges Geschäft empfunden, ist noch negativer belastet als zu Gandhis Lebzeiten. Für viele Politiker scheint es nicht mehr das Ziel zu sein, eine konkrete Utopie von sozialer Gerechtigkeit und Wohlfahrt für alle zu erreichen. Die Politische Kultur des Landes steckt in einer tiefen Krise, eine Krise, die Gandhi wohl hat kommen sehen.

Die Krise, in der sich die indische Demokratie befindet, kann im wesentlichen an vier Ursachen festgemacht werden: (a) in der Umstrukturierung des indischen Parteiensystems, d.h. dem Schwächerwerden des Kongress-Systems, das zu unterschiedlichen Zeiten und auf verschiedenen Ebenen ein Machtvakuum zurückließ, in dem sich andere politische Kräfte zu etablieren versuchten, (b) in der Erosion der Legitimität der politischen Elite, innerhalb derer Korruption und die Verquickung von Politik und organisierter Kriminalität immer unübersehbarer werden, (c) in einer abnehmenden Zurückhaltung bei der Ausübung staatlicher Macht, was zu einer Eskalation gewalttätiger, regionaler Konflikte führte/führt und (d) in einer veränderten Wahrnehmung des Staates, der ehemals als ein Instrument zur Verwirklichung sozialer Ziele angesehen wurde (Kothari 1991).

Die politische Krise des Landes lässt sich - vereinfacht ausgedrückt - auf die zunehmende Fragmentierung der indischen Gesellschaft zurückführen. Es kristallisieren sich immer neue wirtschaftliche und politische Machtgruppen heraus, deren unterschiedliche Interessen immer weniger in Einklang zu bringen sind. Ausdruck dieses gesellschaftlichen Differenzierungsprozesses ist die Entstehung einer Vielzahl neuer Parteien und Bewegungen, in denen sich regionale, kulturelle, religiöse, sozio-ökonomische und ökologische Partikularinteressen vertreten sehen. Viele dieser Bewegungen und Parteien berufen sich auf M.K. Gandhi, doch nicht selten verfolgen sie Ziele, die nicht auf die Befreiung der Menschen aus Unterdrückung und Ignoranz ausgerichtet sind.

Die Entwicklung des Parteiensystems in Indien verlief aufgrund der kolonialen Vergangenheit des Landes anders als in den Industrienationen. Die bis Mitte der 60er Jahre unange-



fochten regierende Kongress-Partei war aus dem Konflikt mit der britischen Kolonialmacht entstanden, wodurch internen Konflikten zunächst eine vergleichsweise untergeordnete Bedeutung zukam. Diese traten erst nach der nationalen Unabhängigkeit in den Vordergrund, und das indische Parteiensystem begann sich allmählich entlang verschiedener Konfliktlinien auszudifferenzieren.

„Die ‘Congress’-Partei war eine Dach-Partei, die sehr unterschiedliche Kräfte und Interessen vereinigte. (...) Verschiedene soziale und religiöse Gemeinschaften, verschiedene Religionen, verschiedene Interessen, linke und rechte Kräfte, alle waren in der Partei vertreten. Und sie wurde von einem in Indien oft genutzten System zusammengehalten: Konsens, dem Konsens über fundamentale Voraussetzungen in Indien. Das ist nun zusammengebrochen. Es gibt keinen Konsens mehr.“ (Kothari 1994: 36)

Nicht nur in Indien, auch in vielen anderen Entwicklungsländern, verlief die Entwicklung der Parteienlandschaft zumeist anders als in den Industrienationen. Wenn das betreffende Land eine Kolonie war, war der wichtigste Konflikt die Auseinandersetzung mit der Kolonialmacht, die alle anderen (internen) Konfliktebenen in den Hintergrund treten ließ. In der Regel ging aus der kolonialen Befreiungsbewegung nach der Unabhängigkeit auch die stärkste Partei hervor. So war der Indische Nationalkongress zunächst eine Bewegung, die ihre Ziele in der Erringung der nationalen Unabhängigkeit und ihrer konkreten Gestaltung sah. Um dies zu erreichen, versuchte sie, ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Kräfte hinter sich zu vereinen. Interne Interessensunterschiede wurden dem gemeinsamen Ziel der Unabhängigkeit untergeordnet. Erst nach der Unabhängigkeit konnte sich in Indien allmählich ein Parteiensystem herauskristallisieren, das interne Interessenslagen in den Mittelpunkt rückte.

Die Entwicklung der Parteiensysteme westlicher Nationen zeigt Tendenzen, dass von einer ursprünglich großen Vielfalt viele Parteien allmählich verschwanden und nur noch wenige „Volksparteien“ übrig blieben, die sich ideologisch immer ähnlicher wurden. In Indien ist eine umgekehrte Entwicklung zu beobachten. Eine einzige große, aus dem Unabhängigkeitskampf hervorgegangene Partei bestimmte jahrzehntelang unangefochten die politischen Geschicke des Landes, sowohl auf nationaler Ebene wie auch in den meisten Bundesstaaten. Trotz eines Mehrheitswahlrechtes kam es seit Mitte der 60er Jahre allmählich zu einer Differenzierung der Parteienlandschaft.

Interne Konfliktstrukturen beginnen aufzubrechen, regionale Identitäten verstärkten sich und werden zunehmend politisch wirksam. Der säkulare Staat sieht sich plötzlich der Bedrohung durch Parteien ausgesetzt, die eine religiös eingefärbte Programmatik vertreten, wie dies z.B. am Bedeutungsgewinn der BJP ersichtlich ist. Gleichzeitig beginnen auch zunehmend Parteien und Bewegungen eine wichtigere Rolle zu spielen, die Klassen- bzw. Kastenfragen in den Mittelpunkt ihrer Programme rücken. Diese aufbrechenden Konfliktlinien stellen jedoch nur selten wirklich neue *Issues* dar. Ihre Ursprünge lassen sich in den allermeisten Fällen bis in die Zeit vor der Unabhängigkeit zurückverfolgen.

Die Entwicklung des indischen Parteiensystems wurde also durch den Unabhängigkeitskampf gestört. In der Wählerschaft konnten sich kaum Parteiidentifikationen ausbilden, die internen Konfliktebenen zuzuordnen gewesen wären. Die Konsequenz der politischen Sozialisation unter dem Eindruck des Unabhängigkeitskampfes war vielmehr die Identifikation großer Wählergruppen mit der Kongress-Partei und ihrem charismatischen Führer Jawaharlal Nehru. Anders als in der Frage der nationalen Unabhängigkeit konnte die Kongress-Partei nach 1947 zu vielen internen Konflikten jedoch nicht eindeutig Stellung beziehen. Sie musste nun vielerlei, sich oftmals widersprechenden Positionen vereinen, um als

„Volkspartei“ nicht unterzugehen. Mit zunehmender Ausdifferenzierung der indischen Gesellschaft wurde dies immer schwieriger, zumal der nationale Unabhängigkeitskampf - und damit auch die Identifikation mit der Kongress-Partei - für die jüngeren Wähler mehr und mehr zu einem Teil der Geschichte wurde. Nehrus Tod im Jahr 1964 schwächte die Fähigkeit der Partei weiter, unterschiedliche gesellschaftliche Interessen zu integrieren.

Die europäischen „Volksparteien“ waren dadurch entstanden, dass sich traditionelle Konfliktlinien allmählich abschwächten und die Parteien es wagen konnten - und wagen mussten - neue Wählerschichten zu rekrutieren. Die Stabilisierung der europäischen Parteiensysteme fand in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg vor dem Hintergrund einer lang anhaltenden wirtschaftlichen Prosperitätsphase statt, was hinsichtlich des Parteiensystems einen Trend zur „ideologischen Mitte“ hervorbrachte. Von einem solchen Trend kann in Indien nicht die Rede sein. Nach Erreichen der nationalen Unabhängigkeit verloren die internen Konflikte nicht an Bedeutung, sie konnten - im Gegenteil - erst jetzt wirklich thematisiert werden. Wie oben angedeutet bildete sich inzwischen eine Parteienlandschaft heraus, die von mehreren nationalen und einer Vielzahl regionaler Parteien geprägt ist. Das bedeutet auch dass im Zuge dieser Entwicklung es für Parteien immer schwieriger ist, ohne Koalitionen überhaupt noch regierungsfähige Mehrheiten zu erlangen. Die zwischen 1989 und 2004 bestehenden Koalitions- und Minderheitsregierungen haben zu einem erheblichen Verlust an politischer Stabilität geführt. Mit den Wahlen von 2004 und erst recht 2009 hat eine Kongress-geführte Koalition zwar wieder eine stabilere Mehrheit, doch die Zeiten, in denen die Kongress-Partei ganz auf sich gestellt regieren konnte, sind vorbei.

Es fehlt ein gesellschaftlicher Konsens, der tragfähige Koalitionen unterschiedlicher Parteien ermöglichen würde. Diese politische Instabilität greift auch zunehmend auf das Verhältnis zwischen der Zentralregierung und den Bundesländern über, besonders wenn sich in dieser Konstellation oppositionelle Parteien gegenüberstehen. Die Schwächung der Zentralregierung führt dabei zu einer Schwächung der Länderregierungen. Diese müssen aus machtpolitischen Gründen immer mehr dafür herhalten, das schwache Zentrum zu stützen - oder es im Falle der Opposition weiter zu schwächen - statt als Sprachrohr für unterschiedliche regionale, kulturelle, ökonomische u.a. Interessen aufzutreten. Es sind auch die Bundesländer, die an den Folgen der wirtschaftlichen Krise am schwersten zu tragen hatten. Die Verfassung ordnet ihnen zentrale entwicklungsrelevante Aufgaben zu, denen sie aufgrund ihrer zunehmend unzureichenden finanziellen Ausstattung kaum noch sinnvoll nachkommen können.

Die Unzufriedenheit der Wähler richtet sich gegen die Landesregierungen, die für die Gestaltung vieler, vor allem auch sozialer Bereiche zuständig sind. Diese Gestaltungskompetenzen bieten den Länderregierungen auch Profilierungsmöglichkeiten. Mittels populistischer Maßnahmen werden dabei Widersprüche zwischen einer regierenden politischen Elite - die Partikularinteressen vertritt - und dem „gemeinen“ Wahlvolk verdeckt. Dieser Populismus, der seinen offensichtlichsten Ausdruck in teuren „Geschenken“ an unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen findet, verschleiert die Notwendigkeit struktureller Veränderungen. Er bietet jedoch den Zielgruppen Identifikationsmöglichkeiten, da sie durch die „Geschenke“ der Partien / Regierung – vordergründig - durchaus profitieren. Es ist allerdings absehbar, dass die sich immer mehr zuspitzende Lage von Zentral- und Landesregierung(en) einem ausufernden Populismus Grenzen setzen wird. Diese politische Strategie wird daher immer weniger geeignet sein, gesellschaftliche Spannungen zu kanalisieren. Als wirkungsvolles Instrument des Machterwerbs und -erhaltes wird es mittelfristig anderen Strategien Platz machen müssen, die unter Umständen noch schädlicher sind. Die politische Elite entfremdet sich der Bevölkerung immer mehr und verliert ihre soziale Basis. Es wird



immer deutlicher, dass die politischen Institutionen in vielen Fällen zum Privateigentum einzelner Politiker / Dynastien werden. Machterhalt wird zum dominierenden Motiv politischen Handelns. Die Mittel scheinen beliebig: erlaubt ist, was nützt.

Im Zuge des sich abzeichnenden Niedergangs des Kongress-Systems setzte sich in Indien eine Politische Kultur durch, die dem demokratischen System schweren Schaden zufügt.

'The present day political culture of the Congress (I) is the dominant political culture. This culture is far away from the one which started evolving in the nineteenth and the first half of the twentieth century. It is a culture of the tough professional politician whose only value in life is power. He looks politics as a career and wants to live 'off politics' as Weber said in his 'Politics as a Vocation'. Sanjay Gandhi represented this culture fully. His crownies followed the same trend. The use of black money, use of income-tax raids, use of muscle power, of regular dacoits to terrorise the opponents, everything has been considered fair in politics.' (Sirsikar 1987: 96f).

Die Zerrüttung der Politischen Kultur setzte mit dem von Indira Gandhi Mitte der 70er Jahre verhängten Ausnahmezustand (endgültig) ein. Große Teile der politischen Opposition verschwanden hinter Gefängnismauern, die Pressefreiheit wurde eingeschränkt und die Menschenrechte in ungezählten Fällen missachtet. Auch wenn die Wählerschaft Frau Gandhi 1977 einen Denkkzettel für die Missachtung demokratischer Prinzipien und Institutionen verpasste, wurde in den folgenden eineinhalb Jahrzehnten die Politische Kultur des Landes weiter erodiert. Mit der Wahl von V.P. Singh zum Premierminister gaben die Wählerinnen und Wähler im Jahr 1989 zwar ein weiteres Mal ihrem Unmut über den schleichenden Niedergang der indischen Demokratie Ausdruck, doch die darauf folgende Regierungszeit der *National Front* machte deutlich, dass das Verständnis von Politik als reiner Machtpolitik inzwischen auf alle Parteien übergegriffen hatte.

Die Korruptiertheit und der zunehmende populistische Charakter indischer Politik hängen eng miteinander zusammen. Die gestörte Entwicklung des Parteiensystems hat dazu beigetragen, dass es vielen Parteien sowohl an einer eindeutigen Ideologie wie auch an einer Stammwählerschaft mangelt. Für viele Wähler sind die Parteien austauschbar geworden. Bei den Wahlen versuchen die Parteien deshalb, möglichst alle gesellschaftlichen Segmente gleichermaßen zu erreichen. Da dies nicht durch eindeutige Sach- und Interessenspolitiken möglich ist, werden Themen aufgegriffen und populistisch aufbereitet, die über Klassen- und Kastenschranken hinweg große Teile der Bevölkerung ansprechen.

So geht es in Wahlkämpfen immer weniger darum, dass Parteien mit unterschiedlichen Programmen und Visionen gegeneinander antreten. Wahl entscheidend ist vielmehr, welche Partei die geschickteste Massenpsychologie betreibt. Wahlkämpfe werden immer mehr zu teuren Materialschlachten. 'Geschenke' ködern die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen, Poster überschwemmen Städte und Dörfer, pompöse Wahlkampfveranstaltungen werden überall abgehalten. All dies kann nicht mehr von den Parteien alleine finanziert werden, geschweige denn von einzelnen Kandidaten, die sich ihre Kandidatur nicht selten erkaufen müssen. Parteien und Kandidaten werden so immer mehr von Geldgebern abhängig, die konkrete Erwartungen an ihre Unterstützung knüpfen. Die Kandidaten selbst stecken meistens riesige Geldsummen in den Wahlkampf, die sie selbst dann nicht wieder einnehmen könnten, wenn sie mehrere Legislaturperioden im Parlament blieben. Für sie lohnt sich der Einstieg in die Politik nur, wenn sich ihnen die Aussicht bietet, die Ausgaben für den Wahlkampf illegal oder halblegal kompensieren zu können.

Als Folge dieser Entwicklung wird der Staat immer mehr zum „Privateigentum“ einzelner

Politiker, der dazu da ist, sich daran zu bereichern. Er verliert dadurch die ihm ursprünglich einmal zugedachte Funktion als Instrument zur Durchsetzung sozialer Ziele. 2011 konnte Anna Hazare mit seiner Bewegung *India Against Corruption* Millionen Anhänger zu Massenprotesten bewegen. Hazare griff dabei sehr medienwirksam gandhianische Widerstandformen auf. Mit einem 13-tägigen Hungerstreik im August 2011 wollte er die Regierung zwingen, wirksamere Maßnahmen gegen Korruption einzuführen. *„The connection to Gandhi was, however, strongly emphasised with a giant picture of Mahatma Gandhi used as a backdrop to the stage in Ramlila ground, where Hazare was fasting. Then there were the made-for-television moments like a Dalit and a Muslim girl giving Hazare coconut water to break his fast. All this was relentlessly covered by the media, which resulted in all the television news channels showing a significant spike in viewership during the period of Hazare’s agitation”* (Mint, 26.08.2011). Korruption in Indien ist zu einem Übel geworden ist, das massenwirksam artikuliert werden kann und dessen Bekämpfung Menschenmassen mobilisieren kann. Menschen fühlen, dass sie darunter leiden. Tatsächlich haben Politiker Rechtsverordnungen geschaffen, die sie weitgehend vor Verfolgung wegen Korruption schützen. So macht es der *Prevention of Corruption Act (PCA)* von 1988 schwer, einen Angehörigen des Öffentlichen Dienstes oder Volksvertreter wegen Korruption zu verfolgen. Geschaffen wurde das Gesetz als Reaktion auf den *Bofors* Skandal! Bevor eine Untersuchung eingeleitet werden kann, müssen die „concerned authorities“ dem zustimmen. Politiker von der Regierungspartei oder –koalition können so entspannt darauf hoffen, dass dazu eine Parlamentsmehrheit nicht zustande kommt. In einem Gesetzentwurf, der im Juni 2011 dem Parlament in Neu Delhi vorgelegt wurde, werden Staatsbedienstete auf eine andere Art vor Verfolgung wegen Korruption geschützt. Menschen, die Korruptionsverdächtigungen aussprechen, sind nicht vor Strafverfolgung abgesichert. Es gibt keinen *whistle-blower*-Schutz, sondern der Gesetzentwurf schreibt vor, dass *„whoever makes any false and frivolous or vexatious complaint under this Act shall, on conviction, be punished with imprisonment for a term which shall not be less than two years but which may extend to five years and with fine which shall not be less than twenty five thousand rupees but which may extend to two lakh rupees”* (ACHR 2011). So verwundert es nicht, dass bei den zuständigen Stellen kaum Anzeigen wegen Korruption eingehen, und dass diese dann sehr schleppend verfolgt werden. Nach Angaben der *Central Vigilance Commission* wurden zwischen 1996 und 2009 77.925 Korruptionsfälle registriert, von denen in nur 1.348 Fällen die zuständigen Stellen der Zentralregierung eine Aufnahme der Strafverfolgung zustimmten. Das waren gerade einmal 1,7 Prozent. In wie vielen Fällen es dann auch zu einer Verurteilung kam dazu gibt es keine Informationen (ACHR 2011).

Die hier skizzierten Entwicklungen werden von einer zunehmend unverhältnismäßigen Art und Weise der Machtausübung begleitet. Nach der Unabhängigkeit nahm die Konsolidierung des nationalen Gemeinwesens allererste Priorität ein (*Nation Building*). Hierin unterscheidet sich Indien nicht wesentlich von anderen, ehemals kolonisierten Staaten. Von den Eliten wurde die staatliche Gewalt als Mittel verstanden, das den Aufbau und die Konsolidierung eines Nationalstaates gewährleisten sollte. Staat ist damit kein Organ der zivilen Gesellschaft, sondern eine zentralisierte Autorität, die die zivile Gesellschaft nach ihren Interessen „sinnvoll“ strukturiert. Auf diese Weise wurden im Prozess des *Nation Buildings* die sozio-ökonomischen und kulturellen Vorstellungen der politischen Eliten zum Maßstab. Regionale, und d.h. in diesem Zusammenhang besonders kulturelle Unterschiede wurden großzügig übergangen und Minderheiten in ein nationalstaatliches Konzept eingepasst, das sie nicht selten zwang, ihre kulturellen Identitäten aufzugeben. In einer so extrem pluralistischen Gesellschaft wie der indischen wurden dadurch große Teile der Bevölkerung politisch,



kulturell, aber auch ökonomisch entwurzelt. Dieses Konzept der Nation-Werdung rief in vielen Gebieten Indiens heftige Gegenreaktionen hervor, auf die der Staat wiederum gewalttätig reagierte. *'The truly paradoxical logic of this scenario of the centralised nation state is, that it has become at once highly repressive and highly fragile, and the more the fragility the more the repression (and vice versa)'* (Kothari 1991: 555).

Der indische Staat ist immer weniger in der Lage, diese Spirale der Gewalt zu kontrollieren. Ganz im Gegenteil, durch seine eigene, zunehmende Gewaltbereitschaft trägt er entscheidend dazu bei, dass regionale Konflikte eskalieren. Ein schwacher Staat schwächt sich noch mehr, indem er hilflos gewalttätig um sich schlägt und den zentrifugalen Kräften damit weiter Nahrung gibt. Von den regierenden Parteien werden bestehende regionale Konflikte mit machtpolitischem Kalkül instrumentalisiert. So verwandelte z.B. Indira Gandhi nach ihrem erneuten Machtantritt Anfang der 80er Jahre das Punjab-Problem in ein Hindu-Sikh-Problem, verlagerte ein ökonomisches Problem in die religiöse Dimension. Sie gab damit das Prinzip des Säkularismus auf, indem sie selbst kommunalistisch agierte.

'In gewisser Weise war die Kongresspartei die erste Partei, die sich des Kommunalismus bediente, und das ist die größte Abkehr vom Konsens der Nehru-Ära, der in erster Linie ein säkularer Konsens war. (...) Inwiefern die dominanten Parteien, also BJP und Kongress, auf die kommunalistische, die religiöse Karte setzen, um an der Macht zu bleiben, ist eine sehr wichtige Frage für die Zukunft des indischen Staates' (Kothari 1994: 37).

Im indischen Unterhaus (*Lok Sabha*) sitzen gegenwärtig mindestens 150 Mitglieder, die Gerichtsverfahren gegen sich laufen haben, unter ihnen 73 schwere Fälle, die von Vergewaltigung zu Mord reichen. Die BJP ist mit 42 Parlamentsmitglieder betroffen und die Kongress-Partei mit 41. In Uttar Pradesh, dem größten indischen Staat, haben von den 80 Mitgliedern des Parlamentes 31 Strafprozesse gegen sich anhängig (<http://ibnlive.in.com>).

Das Leben der Menschen ist mit den skizzierten politisch-ökonomischen Strukturen und Veränderungen vielfältig verflochten. Die Lebenschancen von Menschen werden durch Veränderungen beeinträchtigt, die weit entfernt von ihrer eigentlichen Lebenswelt eingeleitet werden. Diese Veränderungen betreffen sie sowohl als Produzenten (Landwirte, Fischer), als Lohnempfänger (Industrie- und Landarbeiter) sowie auch als Konsumenten.

Der Prozess des sektoralen Strukturwandels in den Industrienationen hat in einer Periode starken industriellen Wachstums stattgefunden. Das Arbeitskräfteangebot war so knapp, dass - zusätzlich zu freiwerdenden Arbeitskräften aus der heimischen Landwirtschaft - sogar Gastarbeiter aus anderen Nationen gerufen wurden. Dieser Mangel an Arbeitskräften führte zu rasch ansteigenden Löhnen auch für un- bzw. angelernten Arbeitskräfte und integrierte diese in eine schnell wachsende Massenkonsumgesellschaft. Der enorme Bedarf an Arbeitskräften glich auch den Verlust an Beschäftigungsmöglichkeiten in den sekundären (z.B. Kleinunternehmen, Handwerk) und tertiären (Kleinhandel, z.B. Tante-Emma Läden) Sektoren mehr als aus. Der Anreiz, die Beschäftigung im primären Bereich aufzugeben, ging also nicht so sehr von diesem, als vielmehr vom sekundären Sektor aus.

Die heutige Situation der Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Entwicklungsländern lässt einen solchen Wandel nicht zu. Nahezu alle ökonomischen Nischen sind besetzt, und die Einkommen im informellen Sektor liegen deshalb häufig nicht wesentlich über dem Reproduktionsniveau. Sozial angemessen und wirtschaftlich sinnvoll wäre eine kapitalintensive Modernisierung der Landwirtschaft und der Fischerei nur dann, wenn gleichzeitig für Landwirte und Kleinfischer, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen würden.

In Indien setzen sich - ebenso wie in den Industrienationen - Interessensgruppen durch, die dem Staat im Wirtschaftsprozess eine vollkommen neue Rolle zuweisen. Die Möglichkeiten des Staates, zugunsten von Armutgruppen zu intervenieren, werden dadurch beschnitten. Ihr Überleben wird immer abhängiger vom Marktgeschehen. Gleichzeitig führt eine zunehmende Globalisierung von Produktion, Distribution und Konsumption dazu, dass die Chancen bestimmter Bevölkerungsgruppen auf eine erfolgreiche Teilnahme am Marktgeschehen - sei es als Produzenten oder Konsumenten - tendenziell abnehmen. Dies trifft wie gesagt, nur auf manche gesellschaftliche Gruppen zu, während andere vom wirtschaftlichen Wandel profitieren.

Der Verlagerung von Produktionsstätten Transnationaler Konzerne nach Indien führt netto nicht zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, da das Produktivitätsgefälle zwischen den alten, ausgemusterten und den neu eingeführten Technologien zu groß ist. Mit der Privatisierung der häufig personell stark überbesetzten staatlichen Unternehmen wird dieser Prozess verstärkt. Die Anzahl der Arbeitsplätze im organisierten Sektor geht zurück, da - zusätzlich zum steigenden Produktivitätsniveau - viele Schritte des modernen Produktionsablaufes von Subunternehmen im informellen Sektor ausgeführt werden. Die Kluft zwischen sehr gut bezahlten Beschäftigungen im modernen und schlecht bezahlten im 'informellen' Sektor vergrößert sich dadurch weiter.

So dehnen sich auch umfassende Sozialversicherungssysteme nicht etwa auf einen anwachsenden Beschäftigtenkreis aus, es bildet sich vielmehr eine „Arbeiteraristokratie“ heraus, die - im Gegensatz zu früher - allerdings mehr und mehr im privaten Sektor zu finden ist. *Joint Ventures* und Tochterfirmen Transnationaler Konzerne werden dabei am ehesten in der Lage sein, ihren Beschäftigten eine - für indische Verhältnisse - hohe Bezahlung und gute Sozialstandards zu gewähren.

Die Schaffung ausreichender Erwerbsmöglichkeiten - d.h. die Abschaffung von Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung - wäre der Schlüssel zur Lösung vieler Probleme. Diese Erwerbsmöglichkeiten müssten jedoch ein Einkommen ermöglichen, das seine Bezieher langfristig deutlich über die Armutsgrenze hebt. Nur dann könnte von dieser (zusätzlichen) Beschäftigung ein Nachfrageimpuls für die Wirtschaft ausgehen. Dies wird jedoch nur dann möglich sein, wenn arbeitsintensiven Technologien erste Prioritäten bei der Schaffung von Arbeitsplätzen eingeräumt würden. Im Rahmen zunehmend globalisierter Produktionsverhältnisse ist genau dies aber wenig wahrscheinlich.

Die wirtschaftlichen und politischen Veränderungen treffen auf lokal bestehende Machtstrukturen, die sich ebenfalls durch den Modernisierungsprozess wandeln. So wie sich auf globaler, nationaler und bundesstaatlicher Ebene unterschiedliche Interessen durchsetzen, ist dies auch auf lokaler Ebenen der Fall. Auch hier gibt es Gewinner und Verlierer im Modernisierungsprozess.

Lokale Eliten waren ursprünglich -zusätzlich zu ihrer Stellung im Kastensystem- charakterisiert durch ihr Eigentum an Produktionsmitteln (Landwirte, Fischer), ihrer Nähe zu sowohl traditionellen (Dorfrat, Tempel) als auch modernen (Parteien, Genossenschaften) Institutionen politischer und ökonomischer Macht sowie durch die Möglichkeiten, zusätzliche Einkommen mobilisieren zu können (Geldverleih, Renteneinkommen aus Entwicklungsprogrammen, Vermietungen etc.).

Im Zuge des sozialen Wandels änderte sich auch die politisch-ökonomische Struktur der Dörfer. So definiert sich Status heute nach weiteren und z.T. anderen wichtigen Kriterien, deren bedeutendste darin besteht, im staatlichen Sektor beschäftigt zu sein und der Nähe zur



politischen Macht. Der politisch-ökonomische Strukturwandel führt zu Konflikten sowohl zwischen als auch innerhalb der Elitegruppen. Ein Resultat dieses Prozesses ist die allmähliche Desintegration der Dorfgemeinschaften, sofern solche „Gemeinschaften“ überhaupt existierten und nicht so wie so von Kasten- und Klassegegensätzen dominiert waren. Hiervon sind solche Gruppen und Individuen besonders betroffen, die bislang am dringlichsten auf den Schutz und die Solidarität dieser Gemeinschaften angewiesen waren. Dies ist selbst dann so, wenn ihre Verwundbarkeit bisher auf die ökonomische Ausbeutung im Rahmen der traditionellen Struktur dieser Gemeinschaft zurückzuführen war. Eine politisch-ökonomische Struktur kann für ein und dieselbe Gruppe gleichzeitig ausbeuterisch sein, ihr aber dennoch Schutz bieten.

Diese oben beschriebenen Veränderungen hätte Gandhi ganz sicherlich nicht gewollt. Seine Utopie bestand im Erstarren der Dörfer, im Zusammenwachsen der unterschiedlichen Gruppen, im Erstarren dörflicher Solidarität, nicht im Ausdifferenzieren unterschiedlichster Interessen und dem weiteren Zerfall der Dorfgesellschaften. Was tatsächlich geschieht hat tatsächlich genau das Gegenteil zur Folge: bestehende Strukturen in den Dörfern polarisieren sich weiter, neue Konfliktlinien brechen auf, werden von politischen Interessensgruppen initiiert, und den Bedürfnissen der Menschen nach gesellschaftlichen Aufstieg und Wohlstand.

Auf der wirtschaftlichen Ebene kommen hohe Wachstumsraten und steigende Exporterlöse nicht allen Bevölkerungsgruppen zugute. Die höhere Kaufkraft auf Märkten außerhalb Indiens führt dazu, dass nach dem Wegfall von Exportbeschränkungen dem Binnenmarkt immer mehr Waren entzogen werden, darunter auch vielerlei Agrar- und Meeresprodukte. Die hohen Exporte von Getreide nach 2005 sind eines von vielen Beispielen davon und verschärfte inflationäre Tendenzen in Indien. Handelsliberalisierung betrifft verschiedene Teile der Gesellschaft unterschiedlich stark, da die Auswirkungen auf die Preisentwicklung nicht für alle Waren gleichmäßig verlaufen. So wurden langlebige Konsumartikel erheblich billiger (und besser), und die Preise für Produkte des täglichen Bedarfs, vor allem für Nahrungsmittel, steigen überdurchschnittlich stark an. Hinzu kommt, dass der indische Staat Zugeständnisse an bestimmte gesellschaftliche Gruppen macht, um die Folgen der Preissteigerungen abzufedern. So fördert die Regierung zur Steigerung des Wirtschaftswachstums konsumorientierte Mittelschichten durch die Reduzierung der Einkommenssteuern. Durch diesen Kaufkraftanstieg erhält die Wirtschaft einen zusätzlichen Nachfrageimpuls. Gruppen, die nur wenig zum Wachstum beitragen, subventionieren diese Steuersenkungen. Einerseits werden Subventionen zurückgenommen, von denen z.T. auch Armutgruppen profitieren konnten, andererseits versucht der Staat, die ihm entstehenden Einnahmeverluste durch die Anhebung der indirekten Steuern auszugleichen. Was hier zurzeit noch eine gewisse Absicherung für Armutgruppen darstellt ist, dass der indische Staat bislang wenig erfolgreich war in seinen Bemühungen Subventionen abzubauen.

Arme bilden in Indien zwar die Mehrheit der Wahlberechtigten, diese 'Macht' nutzt ihnen jedoch nur wenig. Ihre Wahlmöglichkeiten sind de facto begrenzt: sie können sich in der gegenwärtigen Situation lediglich zwischen einer Partei entscheiden, die sich offen zur Entstaatlichung sozialer Bereiche und zur Globalisierung der Wirtschaft bekennt (Kongress), oder einer Reihe anderer Parteien, die diese Prozesse mitunter verbal zwar heftig bekämpfen, allerdings keinerlei gangbare Alternativen anzubieten haben. Dieses Fehlen von Visionen ist letztlich das eigentliche Eingeständnis eines gescheiterten alternativen Entwicklungsweges zwischen kapitalistischer und sozialistischer Welt. Das Fehlen von Visionen ist aber auch Ausdruck dafür, dass sich die ökonomischen 'Sachzwänge' verselbständigt haben. Innerhalb der kapitalistischen Logik finden sich offensichtlich keine Alternativen, die die Verhand-

lungsposition von Armutgruppen verbessern könnten. Nur ein starker Staat könnte als Gegenpol zu den mächtigen Wirtschaftsinteressen auftreten. Eine Voraussetzung für einen solchen Staat wäre allerdings seine Autonomie, d.h. er dürfte sich eben nicht in Abhängigkeit zu diesen Interessen befinden.

Die infolge der Verschuldung vieler Entwicklungsländer durchgeführten Strukturpassungsprogramme versuchen, diese näher an den Weltmarkt anzubinden. Durch zunehmende Agrarexporte setzt sich der Verfall der Weltmarktpreise für diese Produkte fort. Die Währungsabwertungen werten auch Waren und Arbeitskraft ab. Das Bestreben der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein, führt in seiner Dynamik zu Anrechtsverlusten großer Teile der Bevölkerung.

Nahrungsmittelströme bewegen sich (nach kapitalistischer Logik) - wie andere Warenströme auch - zu den Orten kaufkräftiger Nachfrage, eben dorthin, wo die größten Renditen zu erzielen sind. Dies kann z.B. die benachbarte Stadt sein, in der kaufkräftige Mittelschichten leben. Immer häufiger liegen die kaufkräftigen Märkte jedoch im Ausland, weil Agrarexporte zur Devisenbewirtschaftung von staatlicher Seite stark gefördert werden. Diese Agrarstrategie wird von vielen der Entwicklungsländer selbst bei zurückgehenden Weltmarktpreisen für Agrarprodukte verfolgt, weil sie, ohne zuvor teure Technologien aus dem Ausland einkaufen zu müssen, die Erwirtschaftung von Devisen ermöglicht. Die Förderung einer exportorientierten Landwirtschaft kann in diesem Sinne als Versuch der herrschenden Eliten betrachtet werden, wertlose inländische Währung in wertvolle Devisen umzuwandeln, die sicherlich am wenigsten dazu eingesetzt werden, die Lebensumstände der Menschen zu verbessern, die nahe der Armutsgrenze leben.

Die Bedingungen einer fordistischen Gesellschaft können in Entwicklungsländern nicht so einfach erreicht werden, da Massenkonsum eine breite Beteiligung der Bevölkerung an der Massenproduktion erfordert. Dies ist bei zunehmender Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie bei steigendem Produktivitätsniveau nicht möglich.

Die jetzige globale Strukturkrise hat ihre Ursache nicht zuletzt auch darin, dass es inzwischen in fast allen Sektoren eine Überproduktion gibt, d.h., es wird mehr produziert als nachgefragt. Dieses Problem wird sich mit steigenden Produktivitätsraten weiter verschärfen. Schon heute kann bei manchen Produkten in nur wenigen Produktionsstätten beinahe die gesamte Weltnachfrage befriedigt werden. Gerade angesichts so bevölkerungsreicher Nationen wie Indien oder China muss deshalb ernsthaft die Frage nach dem Sinn weiterer Produktivitätssteigerungen bzw. nach der globalen Angleichung an ein hohes Produktivitätsniveau gestellt werden, wie es heute schon z.B. in den Fabriken Taiwans oder Südkoreas erreicht wird. Wo wären mittel- bis langfristige Märkte für die dann einsetzende Produktschwemme? Gut, Länder wie Indien und China mit ihren riesigen Bevölkerungen haben bedeutende Bevölkerungsgruppen, die viele Konsumgüter zum allerersten Mal nachfragen. Dies sind Märkte, die nicht nur zahlenmäßig alles in den Schatten stellen, was es bislang gab, sondern der Umstand der Erstnachfrage potenziert die wirtschaftliche Bedeutung dieser Märkte. Grenzen scheinen dennoch aus ökologischen Gründen wichtig.

So wie inzwischen aus ökologischen Überlegungen immer wieder darauf hingewiesen wird, dass ähnlich ressourcenintensive „Wohlstandsniveaus“, wie sie in den Industrienationen im Laufe des letzten Jahrhunderts verwirklicht wurden, für die Länder des Südens nicht denkbar sind, genauso ist er aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen auch gar nicht mehr möglich. Voraussetzung für die Entstehung der Massenkonsumgesellschaften des Nordens war eben auch die produktive Beteiligung der Massen bei der Massenproduktion, um die notwendige



Kaufkraft für einen Massenkonsum überhaupt erst herzustellen. Bei dem heute erreichbaren Produktivitätsniveau wäre jedoch - rein quantitativ - bereits mit einem Bruchteil der indischen Arbeitnehmerschaft ohne weiteres die gesamte Weltproduktion vieler Produkte sicherzustellen. Und dies gilt ebenso für die Arbeitnehmerschaften in Ländern wie China, Indonesien, Brasilien etc. Trotz fehlender Datengrundlage wird an dieser Stelle angenommen, dass weltweit potentiell wesentlich mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, als sie bei bestehendem Produktivitätsniveau zur Befriedigung der Weltnachfrage benötigt würden. Die Arbeitslosenzahlen überall auf der Welt deuten dies eindrucksvoll an.

Die (klassische) Massenkonsumgesellschaft, die - wie nochmals zu betonen ist - eben auch eine Massenproduktionsgesellschaft ist, konnte nur in einer Zeit annähernder Vollbeschäftigung zur Entfaltung kommen. Die Bedingungen, die zum Entstehen einer solchen Massenkonsumgesellschaft geführt haben, sind heute weltweit nicht mehr vorhanden und es ist illusorisch, dass sie in absehbarer Zeit wieder geschaffen werden können.

Weltweit findet eine Fragmentierung von Gesellschaften statt. Überall sind soziale Polarisierungstendenzen feststellbar. Gesellschaften teilen sich immer mehr in „Subgesellschaften“ auf, solche, die auch weiterhin am gesellschaftlichen Massenkonsum teilnehmen können und andere, die von diesem „Wohlstand“ zunehmend ausgegrenzt werden. Immer mehr Menschen werden ökonomisch überflüssig, d.h. ihre gesellschaftlichen Anrechte werden unterminiert. In den Industrienationen zeichnet sich eine Marginalisierung großer Teile der Bevölkerung ab; in den Entwicklungsländern entstehen parallel dazu Mittelschichten, die sich in ihren Konsumerwartungen kaum von Mittelschichten der Industrienationen unterscheiden.

Von Seiten jener, die erfolgreich am Massenkonsum teilnehmen können, wird versucht, den Zustand Struktureller Heterogenität in einen gesellschaftlichen Dualismus zu überführen. Dies geschieht weltweit, in den Industrienationen wie auch in den Entwicklungsgesellschaften. Die Verlierer, d.h. die Armen, werden zwangsabgekoppelt. Sie werden nicht mehr gebraucht, noch nicht einmal mehr zur Ausbeutung. Der Rückzug des Staates aus wichtigen sozialen Bereichen ist nur ein Aspekt dieses Prozesses. Privatisierung als umfassende Ideologie überlässt die Gesellschaft dem Markt und zwar nicht nur in vordergründig ökonomischen Bereichen. Besonders folgenschwer ist die Privatisierung sozialer Dienste, die Errungenschaften der Gesellschaft wie z.B. Gesundheits- und Altersversorgung zur Ware verkommen lässt. Die Güte der Versorgung kennt die feine Unterscheidung zwischen „vollwertigen“ Teilnehmern der Konsumgesellschaft und solchen Menschen, die in ihr keinen Platz mehr finden. Nur erstere können sich diese Waren in einer guten Qualität kaufen. Das Prinzip der „Selbsthilfe“ wird dabei zum Ausdruck einer (zynischen) Abkehr des Staates von seiner gesellschaftlichen Verantwortung. Armut wird von den „erfolgreichen“ Teilnehmern der Massenkonsumgesellschaft immer mehr als fundamentale Bedrohung wahrgenommen, sei es in Form von Asylsuchenden, Flüchtlingen, Sozialhilfeempfängern etc. Die Armen bedrohen den Staat, den die Reichen für sich vereinnahmt haben. Steigende staatliche Sozialausgaben bedeuten für sie wachsende Steuerbelastungen. Sie begreifen offensichtlich das Glück nicht mehr, Steuern bezahlen zu dürfen. Und sie nehmen auch nur unzureichend zur Kenntnis, dass sie sich selbstverständlich ihre Sozialversicherung zu großen Teilen durch Abzüge von ihrer Steuerpflicht (Krankenversicherung, Lebensversicherung, Wohnungsbau etc.) vom Staat bezahlen lassen.

Das in der globalen Produktion hohe Produktivitätsniveau zerstört intern gewachsene Wirtschaftsstrukturen in Entwicklungsländern, da die klein- und mittelständischen Betriebe nach dem Wegfall des Außenschutzes der ausländischen Konkurrenz nicht

standhalten können. Massenproduzierte Waren sind in aller Regel besser und billiger als Produkte der einheimischen, arbeitsintensiven Kleinbetriebe.

Eine arbeitsintensive Wirtschafts- und Technologiepolitik ist nur bei (teil-)abgeschotteten Märkten möglich, da die hohe Produktivität kapitalintensiv wirtschaftenden ausländischen Unternehmen Waren in einer Qualität und zu einem Preis ermöglicht, mit dem einheimische Unternehmen nicht konkurrieren können. In der globalen Wirtschaft werden die Produktionsstandards von den Industrienationen gesetzt. Ein und dieselbe Produktion ist oftmals auf verschiedene Märkte gleichzeitig ausgerichtet. Die Auswirkungen dieser globalen Produktion sind deshalb nicht rein ökonomisch, sondern sie schaffen in den Entwicklungsländern darüber hinaus die Tendenz zur Angleichung an die dominanten Kulturmuster. Es entstehen auf diese Weise fast schon Monokulturen, die sich zwar am westlichen *way of life* ausrichten, deren propagierter Lebensstil jedoch gleichzeitig für große Teile der Bevölkerung - auch auf längere Sicht - nicht realisierbar ist. Dieser kulturelle Imperialismus wertet jene Gruppen auf, die in der Lage sind, an dieser Kultur des Massenkonsums teilzunehmen. Er wertet gleichzeitig jene Gruppen ab, die nicht dazu in der Lage sind oder die sich in einem Umfeld nicht zurechtfinden, in dem diese neue Kultur Maßstäbe setzt. Dies gilt in wirtschaftlicher, politischer und sozialer, vor allem aber auch in psychologischer Hinsicht. Marginalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang, die neue Art der Lebensführung nicht mitmachen zu können, weder materiell noch ideell. Bestimmte Gruppen der Gesellschaft werden nicht rückständig, weil sie sich selbst verändern. Ihre „Rückständigkeit“ liegt vielmehr in der Modernisierung ihres Umfeldes: das was sie kennen und können ist nichts mehr wert. Dieser Modernisierungsprozess verläuft keineswegs linear und in eine Richtung, sondern er löst selbst Gegenreaktionen aus. Gerade unter den Opfern der „Entwurzelung“ finden Bewegungen, die die Aufwertung traditioneller Werte propagieren, reichlich Anhänger. Die tieferen Ursachen für solche Bewegungen ist jedoch weniger ein Verlust an Verfügungsrechten, als ein Verlust der Existenzberechtigung!

Diese Verhältnisse hätte Gandhi gerne abgeschafft, die ländliche Ausbeutung, die durch aufgeklärte und sozial verantwortlich handelnde Menschen geändert werden sollten, durch Großbauern, die Treuhänder (*trustees*) ihrer Landarbeiter ein sollten. Die Dörfer sollten das produzieren, was die Menschen brauchten. Gandhis Traum war der von selbstgenügsamen Dorfrepubliken. Heute kann dies noch nicht einmal mehr eine konkrete Utopie sein. Das städtische Indien setzt die Maßstäbe, und Menschen berufen sich allenfalls auf Gandhi, wenn sie daran gehindert werden, am modernen Leben ihren gerechten Teil abzubekommen, aber nicht um die Idee der Massenkonsumgesellschaft zu hinterfragen.

Was wirtschaftliche Ausbeutung, Kritik an Kapitalismus und Industrialisierung betraf war Gandhi ein Vordenker, weit seiner Zeit voraus. Er kann auf die Stufe von Karl Marx gestellt werden, auch wenn er ganz andere Schlüsse aus seiner eigenen Erfahrung mit Unterdrückung und den Auswirkungen der Industriellen Revolution zog. Gandhi hat aber auch immer wieder die Ausbeutung der Natur zum Thema seiner Reflektionen gemacht und ökologische Aspekte von Modernisierung und Industrialisierung hervorgehoben.

1969 fuhren drei Norweger mit dem Auto nach Indien, um an den Feierlichkeiten zu Gandhis 100. Geburtstag teilzunehmen: Sigmund Kvaløy, Johan Galtung and Arne Næss. Der Philosophieprofessor Næss hatte sich intensiv mit Gandhis Schriften auseinandergesetzt und hier insbesondere die Grundlagen für Gandhis Verständnis von Gewaltfreiheit und seine Einstellung zur Natur herausgearbeitet. Er gilt heute als der Begründer der *Deep Ecology*. Sigmund Kvaløy war ebenfalls Philosoph und sozialer Aktivist.



Zusammen mit Næss hatte er in Norwegen Zivilen Ungehorsam zur Verhinderung des Baus eines Staudammes angewandt. Bereits zehn Jahre vor dieser denkwürdigen Fahrt nach Indien hatte Johan Galtung das erste Friedensforschungsinstitut der westlichen Welt in Oslo gegründet. Davor, 1955, hatte er zusammen mit Arne Næss ein Buch zu Gandhis Politischer Ethik verfasst. Die Sehnsucht nach Frieden, Entwicklung, Bewahrung der Umwelt, und das radikale, aber gewaltfreie Einmischen in Politik mit der Absicht eine Welt zu schaffen, die Durchsetzung der Menschenrechte und Bewahrung der Menschenwürde zu erreichen verbinden diese Menschen. Ebenso E.F. Schumacher, dessen Schriften sehr stark von Gandhis Ideen beeinflusst und durchsetzt waren. Titel wie *Non-Violent Economics* (1960) und der Bestseller *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered* (1974) zeugen davon.

Poverty und *Environment*, Armut und Umwelt stellen heute die wohl zwei größten Herausforderungen von Entwicklung dar, nicht nur in Entwicklungsländern. M.K. Gandhi, Johan Galtung, Arne Næss, E.F. Schumacher und unzählige andere haben dies bereits vor vielen Jahren vorhergesehen. Die heutigen Bedingungen in vielen Entwicklungsländern zeigen, dass sie den Nagel auf den Kopf getroffen hatten. Nicht dass jene Ökonomen, die Modernisierung und wirtschaftliches Wachstum predigten falsch gelegen hätten: gerade Indien zeigt sehr deutlich, wie die effektivere Organisation der Wirtschaft einen Prozess wirtschaftlicher Expansion zur Folge haben kann, den viele wenige Jahre zuvor als unmöglich gehalten hätten. Kaum ein Land, sieht man einmal von China ab, hat in den vergangenen zehn Jahren seine wirtschaftliche Produktion mehr steigern können als Indien. Doch bedeutet dies Entwicklung? Hat dies die Potentiale von Menschen gefördert, sie selbstbewusster und glücklicher werden lassen? Manche sicherlich, aber ein Heer von Menschen in Indien scheint anders zu fühlen, scheint sich ausgeklammert zu sehen von einem Prozess, der Indien langsam zu einer Massenkonsumgesellschaft macht, aber kaum zu einer Massenwohlstandsgesellschaft. Entwicklung kann nicht ausschließlich darum gehen, die wirtschaftliche Produktion auszuweiten. Es geht viel mehr darum, Menschen akzeptable Lebensumstände zu ermöglichen, *well-being* zu schaffen, sie an gesellschaftlicher Entwicklung teilhaben zu lassen. Gewaltfreiheit (*Ahimsa*), Wahrhaftigkeit (*Satya*), Selbstverwirklichung (*swaraj*), wirtschaftliche Produktion im näheren Umfeld / eigenen Land (*swadeshi*) und soziale und ökonomische Gleichheit (*sarvodaya*) haben Gandhis Wirtschafts- und Sozialphilosophie bestimmt. Diese Prinzipien waren auch oft auch zentrale Anliegen derer, die alternative Wirtschaftskonzepte der Welt vorstellten. Die „entwickelten“ Industriegesellschaften sind zu dem geworden, was sie heute sind, indem diese oben aufgeführten Prinzipien keine grundlegenden Wegweiser waren. Ein gehöriges Maß an Gewalt, Missachtung der Menschenrechte und Menschenwürde und die Zerstörung und Vergiftung der Umwelt waren Voraussetzungen dass sich bestimmte Nationen in den vergangenen 250 Jahren zu Industrienationen werden konnten. Wirtschaftliches Wachstum basiert immer mehr darauf, dass Konsum- und Investitionsgüter (und Finanzen) um die halbe Welt geschifft werden bevor sie dort ankommen, wo sie gebraucht werden. Eine Spielart der Globalisierung, nämlich die globale Produktion, kennt Fertigprodukte, die zwar in einem Land zusammengebaut werden, deren Einzelteile aber aus -zig Ländern kommen. In einer Epoche, wo die Verbrennung fossiler Energieträger sich grundlegend auf das globale Klima auswirken, in Zeiten, wo die Verfügbarkeit fossiler Energieträger zudem ihrem Ende zuläuft, macht solch globale Produktion immer weniger Sinn. Indem sie hoch produktive Technologien weltweit verbreiten hilft zerstört sie auch mehr Arbeitsplätze als zusätzlich geschaffen.

Wenn in diesem Buch die Entwicklungen moderner Industrienationen kritisch hinterfragt werden, dann besteht selbstverständlich Gefahr, als ob der Autor sich dafür ausspräche, den Entwicklungsländern das vorenthalten zu wollen, das für traditionelle Industrienationen selbstverständlich war und sie zu dem gemacht hat, was sie heute darstellen. Die Argumente können auch so interpretiert werden, dass sie die Interessen der Industrienationen absichern sollen, und den Anpassungsdruck lindern wollen, der sich aus Globalisierungsprozessen ergibt. Darum kann es jedoch nicht gehen. Staaten, die die Entwicklung der traditionellen Industriestaaten nachholen wollen, benötigen Kolonien. Gebiete und vor allem Menschen, die ausgebeutet werden können, wo Mehrwert abgeschöpft und woanders hin transferiert wird. Heute bestehen solche Kolonien nicht mehr in fremden Territorien, die besetzt und genutzt werden, sondern in den ländlichen Gebiete Indiens (und anderswo). Die Prozesse, die stattfinden sind Prozesse struktureller Gewalt, und dennoch ganz „normale wirtschaftliche Veränderungen“. Erreicht werden muss dass der Zweck von Wirtschaft darin besteht Menschen zu helfen, ihre grundlegenden Bedürfnisse zu erfüllen. Nahrung, Kleidung, Bildung, ein Dach über dem Kopf gehören dazu, wie auch das Bedürfnis in einer so weit intakten Umwelt zu leben, dass keine von Menschen geschaffenen negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden hervorgehen. Die heutige Wirtschaft erfüllt diesen Zweck nicht (mehr). Zweck wirtschaftlichen Handelns ist Konkurrenz mit der Absicht andere aus der Produktion zu drängen, selbst zu wachsen und die Bedingungen der Kapitalakkumulation zu verbessern. Dies geschieht in ständiger Verbesserung der Technologien, die in aller Regel höhere Produktivität hervorbringen. In Gesellschaften, in denen nicht die Versorgung von Menschen mit Gütern das größte Problem ist, sondern die Versorgung mit Arbeit macht eine solche Entwicklung einfach keinen Sinn. An dieser Stelle ist staatliches Handeln gefordert. Es ist Aufgabe des Staates dafür zu sorgen, dass alle Menschen an Entwicklung teilhaben können. Wie dies im Einzelnen geschehen könnte ist unklar. Hier bedarf es gesellschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Zweck von Gesellschaft und von Wirtschaft. Hier geht es auszuzeigen, welche Alternativen es zu bestehenden Wirtschaftsphilosophien gibt und ob diese geeignet sind, gerechtere Wirtschaftsordnungen zu schaffen. Eines scheint sich jedoch schon heute abzuzeichnen: Massenkongesellschaften westlicher Ausprägung scheinen die soziale und ökologische Tragfähigkeit des Planeten Erde schon weit überschritten zu haben. Alternativen müssen vor allem für die Entwicklungsgesellschaften entworfen werden, die mit weniger Ressourcenaufwand gute Lebensbedingungen schaffen. Auch die Menschen in den industriellen und post-industriellen Gesellschaften müssen ihre Lebensstile ändern. Das heute erreichte Niveau ist nicht nachhaltig, weder ökologisch, sozial noch wirtschaftlich. Gandhi, Galtung und andere, die schon vor vielen Jahrzehnten über den Zweck von Wirtschaft nachgedacht haben, haben uns auch heute noch viel zu sagen. Es liegt an uns ihre Gedanken aufzunehmen und weiterzuspinnen.



Literatur

- Abrol, D. (1991), Threat to inventiveness: The aim of Special 301. *Frontline* 9.11., 107-108
- Abrol, D. (1992), Patent portents: Paving the way for technological slavery. *Frontline* 28.2.
- Abrol, D. (1995), One step forward: An amendment deferred. *Frontline* 19.5., 93-94
- ACHR (2011), The Lok Pal Bill Debate: Lack of accountability, not Anna Hazare's fast, should be the focus. Asian Centre for Human Rights, New Delhi
- Adishesiah, M.S. (1994), Uruguay, Dunkel and India. In Adishesiah, M.S. (Hrsg.), The Uruguay Round and the Dunkel Draft, Delhi, 1-4
- Adishesiah, M.S. (Ed.), (1994), The Uruguay-Round and the Dunkel Draft, Delhi
- Agarwal, B. (1981), Agricultural Mechanisation and Labour Use. *International Labour Review*, 120(1), 115-127
- Agarwal, J.P. (1970), Das Zahlungsbilanzproblem im Rahmen der indischen Wirtschaftsentwicklung, Tübingen
- Aggarwal, A. (1994), GATT and the Developing Countries, New Delhi
- AGHUE (Arbeitsgruppe Handel, Umwelt und Entwicklung), (1993), Die Gewinner und die Verlierer. Auswirkungen der Uruguay-Runde des GATT auf die Entwicklungsländer. *epd-Entwicklungspolitik*, 3/93
- Agrawal, S.P. und Aggarwal, J.C. (1990), Lok Sabha Elections and Vidhyan Sabha Elections in India 1989 & 1990, New Delhi
- Ahluwalia, I.J. (1988), Industrial Policy and Industrial Performance in India. In Lucas, Robert E.B. and Gustay F. Papanek (Hrsg.), The Indian Economy: Recent Development and Future Prospects, New Delhi, 151-162
- Ahmad, A. und Singh, A.K. (1982), Public Distribution Systems in Indian Cities. *GeoJournal*, 6(1982), 4 (Supplementary Issue), 27-47
- Alger, C. F. (2007). Peace studies as a transdisciplinary project. In Webel, C. und Galtung, J. (Hrsg.) Handbook of peace and conflict studies, Abington and New York, 299 – 318
- Altvater, E. (1989). Das Fiasko der Entwicklungsstrategien oder: Paradoxien der industriellen Entwicklung im tropischen Regenwald Brasiliens. Elsenhans et. al. (Hrsg.), Frankreich, Europa, Weltpolitik, Opladen
- Amin, S. (1974). Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment, 2 volumes, New York and London
- Angenendt, S. und Rudloff, B. (2011). Mehr als sieben magere Jahre? Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen als neues politisches Risiko, *SWP-Aktuell*, A 08, Februar
- Annadurai, C. (1992), The Critical Issues in the Public Distribution System in India, Madras
- Appadurai, A. (1978). Understanding Gandhi. In Peter Homans (ed.). Child hood and selfhood: Essays on tradition, religion, and modernity in the psychology of Erik H. Erikson, 113-43. Lewisburg
- Arnold, D. (2004). The New Cambridge History of India. Volume 3, part 5, Science, Technology and Medicine in Colonial India. New York
- Atkinson, A.B. und Hills, J. (1991), Social Security in developed Countries. In Ahmad, E., Dreze, J., Hills, J. und Sen, A. (Hrsg.), Social Security in Developing Countries, Oxford, 81-111
- Babatunde, M. A. und Festus O. Egwaikhide, (2010) Explaining Nigeria's import demand behaviour: a bound testing approach. *International Journal of Development Issues*, Vol. 9, 2, 167 – 187
- Baden-Powell, B.H. (1892), Land Systems of British India, 2 vols., Oxford
- Balagopal, K. (1995), Andhra Elections: What Happened and what did not happen. *Economic and Political Weekly*, 21.1., 136-139
- Banik, D., 2007. Starvation and India's Democracy. Abingdon; New York
- Bapna, S.L. (1990), Food Security through PDS: The Indian Experience. In Tyagi, D.S./V.S. Vyas (Hrsg.), Increasing Access to Food, New Delhi, 99-144
- Bardhan, P. (1977), Rural Employment, wages and labour markets in India. *Economic and Political Weekly*, 25.6., 2.7., 9.7.
- Baru, S. (1985), The State in Retreat? *Economic and Political Weekly*, 20.04., 703-706
- Baru, S. (1990), Resource Mobilization, Resource Allocation and the Economic Strategy. In Choudhury, R.A. (Hrsg.), The Indian Economy and its Performance since Independence, New Delhi 1990, 179-193
- Basu, K. (1985), India's Fiscal Policy: Lobbies and Acquiescence. *Economic and Political Weekly*, 20.4., 715-716
- Basu, K. (1990), The Less Developed Economy, New Delhi 1990
- Basu, S. (2003). The Imperial Origins of Dowry. <http://www.boloji.com/wfs/wfs159.htm>
- Basu, S. (2001). She Comes to Take Her Rights: Indian Women, Property and Propriety; New Delhi



- Bauer, A. (1990), Armutsbekämpfung als Fortschreibung der Unterentwicklung, Universität Konstanz (unveröff. Doktorarbeit)
- Baviskar, A. (1995). In the Belly of the River. Tribal Conflicts over Development in the Narmada Valley. Oxford und New Delhi
- Bebow-Reinhard, M. (2008). What's So Bad about Communism? A Look at Tribal Environmentalism. Presented at the New-CUE — Nature and Environmental Writers, College and University Educators —, Fifth Environmental Writers' Conference in Honor of Rachel Carson, Booth Harbor, Maine, 10-13 June 2008 (<http://www.walden.org/documents/file/Library/Collections/NewCUE/NewCUE2008/Bebow-Reinhard.pdf>)
- Bellinghausen, R. (1966), Entwicklungspolitik in einer gemischten Wirtschaftsordnung. Das Beispiel Indiens, Uni Bonn, (Diss.)
- Ben-Meir, Y. (2009). National sovereignty through decentralization. A community-level approach to conflict management in Iraq and the Palestinian occupied territories. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 29 Nos. 5/6, 237-251
- Berremen, G. (1989). Chipko: A Movement to Save the Himalayan Environment and People. In C.M.Borden (ed.) Contemporary Indian Tradition: Voices on Culture, Nature, and the Challenge of Change. Washington, D.C.: Smithsonian. 239–66
- Betz, J. (1988), Wirtschaftspolitische Liberalisierung unter Rajiv Gandhi. *Nord-Süd aktuell*, 1, S.62-69
- Bhalla, G.S. (1990), Agricultural Development in India since Independence. In Choudhury, R.A. et al. (Hrsg.), The Indian Economy and its Performance since Independence, New Delhi 1990, 194ff
- Bhambhri, C.P. (1991), Elections 1991: An Analysis, Delhi
- Bhandari, L. und Vora, M.N. (1979), Indian Distribution System: Role of Private Trade. In Dhola-kia, N./R. Khurana (Hrsg.), Public Distribution Systems, New Delhi, 42-62
- Bhargava, P. (1994), A Report of the national consultation. In Bhargava, P. (Hrsg.), New Economic Policy and the vulnerable sections, Jaipur, 119-156
- Bhaskar, B. (1992), A bitter lesson: Targeting uneconomic schools in Kerala. *Frontline*, 6.11.
- Bhatia, B.M. (1967), Famines in India: A study of some aspects of economic history of India, Bombay
- Bhatia, B.M. (1990), India's Agricultural Performance: Growth amidst Neglect. In Choudhury, R.A. et al. (Hrsg.), The Indian Economy and its Performance since Independence, New Delhi 1990, 206 - 210
- Bhatt, C.P. (1988). The Chipko Movement: Strategies, Achievements and Impacts. In M.K.Raha (ed.) The Himalayan Heritage. New Delhi, 249–65
- Bhattacharai, A.K. (1989), Systeme der Sozialen Sicherheit in Indien, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 42(4), 530-539
- Bhatty, I.Z. (1993), Protective Net for Workers in an Exit Policy - A proposal, New Delhi
- Bidwai, P. (1994), Devaluing democracy: The Government mocks at the people. *Frontline* 14.01., 110-111
- Bidwai, P. (1994), Money, the new name of liberty? Or, the new pathology of the middle class. *Frontline* 28.01., 119-120
- Bidwai, P. (1994), The 'backward'bandwagon: A regressive social agenda won't fill the bill. *Frontline* 11.02., 98-99
- Bigler, L. (1974). Zur Stagnation der 'Grünen Revolution': Sozio-ökonomische Hemmungsfaktoren in der Diffusion neuer Technologien in Entwicklungsländern dargestellt am Beispiel der Verwendung von High Yielding Varieties (HYV) in der indischen Landwirtschaft, Basel, Univ., Diss.
- Blenck, J. (1979), Geographische Entwicklungsforschung. In Hottes, K.-H. et al., Geographische Beiträge zur Entwicklungsländer-Forschung. Bonn-Bad Godesberg (DFGK-Hefte, 12), 11-20
- Blenck, J., S. Tröger und S. Wingiri (1985), Geographische Entwicklungsforschung und Verflechtungsanalyse. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 29(2), 65-72
- Boeckh, A. (1992), Entwicklungstheorien: Eine Rückschau. Nohlen, D./F. Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Band, 1, Bonn, 110-130
- Bohle, H.-G. (1981), Die Grüne Revolution in Indien, Paderborn 1981
- Bohle, H.-G. (1984), Indiens ländliche Entwicklungsprobleme. *Geographische Rundschau* 36, 2, 72-79
- Bohle, H.-G. (1992a), Hungerkrisen und Ernährungssicherung. Beiträge geographischer Entwicklungsforschung zur Welternährungsproblematik. *Geographische Rundschau* 44, 78-87
- Bohle, H.-G. (1992b), Hungersnöte, Unterernährung und staatliches Krisen-Management in Südasien. *Geographische Rundschau*, 44, 98-104
- Bohnet, M. (Hrsg.), (1971), Das Nord-Süd-Problem, München
- Bohnet, M. (1982), Ökonomische Entwicklungstheorien und Entwicklungspolitik. In Nohlen, D. und Nuscheler, F. (Hrsg.) (1992), Handbuch der Dritten Welt, Band 1, Bonn 1992, S. 292 - 311
- Braßel, F. (1994), Gandhis Erben. Indien in der Krise, Bonn

- Bromell, D. (2008) Ethnicity, Identity and Public Policy. Critical Perspectives on Multiculturalism. Wellington: Institute of Policy Studies, School of Government
- Bronger, D., Das regionale Entwicklungsgefälle in Indien in seiner Relevanz für eine regional orientierte Entwicklungsplanung und -politik. *Internationales Asienforum*, 18(1987)1/2, 15-67
- Bronger, D., Formen räumlicher Verflechtung von Regionen in Andhra Pradesh/Indien als Grundlage einer Entwicklungsplanung, Paderborn 1976
- Brown, J. M. (1989). Gandhi: Prisoner of Hope. New Haven
- Bucher, S. (2005). Globalization and Structural Violence. In Lynch, J. E. / Wheeler, G. (Hrsg). Cultures of Violence: Papers from the 5th Global Conference 2004., Oxford. 9 – 24
- Burgess, R./N. Stern (1991), Social Security in Developing Countries: What, Why, Who, and How ?, in: Ahmad, E./J. Dreze/J. Hills/A.Sen (Hrsg.), Social Security in Developing Countries, Oxford, 41-80
- Buss, A. E (1985), Max Weber and Asia. Contributions to the Sociology of Development, München/Köln/London
- Césaire, A. (1968). Über den Kolonialismus, Berlin
- Chakravarty, S. (1984), Aspects of India's Development Strategy for 1980s. *Economic and Political Weekly* 19.05., 845-852
- Chakravarty, S. (1990), Aspects of India's Development Strategy for the 1980s. In Choudhury, R.A., Shama, G. und Ghose, A. (Hrsg.), The Indian Economy and its Performance since Independence, New Delhi
- Chakravathy, S. (1979), On the Question of Home Market and Prospects for India's Growth. *Economic and Political Weekly*, (Special Number), August, 1229-1242
- Chand, R. (2007). International Trade, Food Security, and the Response to the WTO in South Asian Countries. In Guha-Khasnobis, B., Acharya, S.S. and Benjamin, D. (Hrsg). Food Security - Indicators, Measurement, and the Impact of Trade Openness, Oxford University Press, 262 – 283
- Chandrasekhar, C.P. (1991), Budget Blues. *Frontline* 16.02., 25-26
- Chandrasekhar, C.P. (1991), Desperate remedies: Toeing the IMF line. *Frontline* 20.07., 4-8
- Chandrasekhar, C.P. (1991), Economic agenda: A pre-Budget assessment . *Frontline* 6.07., 25-26
- Chandrasekhar, C.P. (1991), The inevitable import curbs. *Frontline* 30.03., 113-114
- Chandrasekhar, C.P. (1991), The Non-Budget. *Frontline* 02.03., p.133-134
- Chandrasekhar, C.P. (1994), Going global: An accord, despite discords. *Frontline* 14.01., 40f
- Chandrasekhar, C.P. (1994), Looking to the future, from Bretton Woods. *Frontline* 30.07., 4-11
- Chandrasekhar, C.P. (1994), Pills and profits: The pharmaceuticals scene . *Frontline* 28.1., 117f
- Chandrasekhar, C.P. (1994), Reining in the 'deficit'. *Frontline* 21.10., 106-107
- Chandrasekhar, C.P. (1994), The external dimension: And the politics of underdevelopment. *Frontline* 03.06., 97-98
- Chandrasekhar, C.P. (1994), The ghaghra affair: Non-tariff barriers in world trade. *Frontline* 9.09.1994, 97-98
- Chandrasekhar, C.P. (1994), The logic of reform the financial sector scene. *Frontline* 11.03., 122-24
- Chant, S. und McIlwaine, C. (Hrsg) (2009). Geographies of Development in the 21st Century. An Introduction to the Global South. Cheltenham, UK und Northampton, MA, USA
- Chao, K.Ch. (1964), Agrarwirtschaftliche Entwicklungsprobleme im heutigen Indien, Stuttgart 1964
- Chopra, R.N. (1979), Operational Problems of the Food Corporation of India as a Supplier to the PDS. In Dholakia, N. und Khurana, R. (Hrsg.), Public Distribution Systems, New, Delhi, 121-131
- Choudhary, K. (1990), Reservation for OBCs: Hardly an abrupt decision. *Economic and Political Weekly*, 1.9., 1929-1935
- Chowdhry, N.K./J.C. Agarwal (1994), Dunkel Proposal: Implications for India and the Third World, New Delhi
- Chowdhry, N.K./J.C. Aggarwal (1994), Dunkel Proposals: The Final Act, 1994- Significance for India and the World Trade, New Dehli
- Coondoo, D., Ch. Neogi and B. Ghosh (1993), Technology-Intensive Industrialisation in LDCs: Experience of Indian, Industries. *Economic and Political Weekly* 20.02.1993, M-43 - M-52
- Corbrifge, S. und Harriss, J. (2000). Reinventing India: Liberalisation, Hindu Nationalism and Popular Democracy. London
- Craig, D. and Porter, C. (2006) Development beyond neoliberalism? Governance, poverty reduction and political economy. London, Routledge
- Cravey, A. (2006). Import Substitution Industrialization. In Warf, B. (ed.), Encyclopedia of human geography, London and New Delhi, p. 248 - 249



Gandhi, Galtung und Globalisierung

- Crocker, D. A. (2008). *Ethics of Global Development. Agency, Capability, and Deliberative Democracy*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo
- Cypher, J. M. und Dietz, J. L. (1997), *The process of economic development*. London und New York
- D'Costa, A.P. (2003). Uneven and Combined Development: Understanding India's Software Exports. *World Development*, 31(1), S. 211 – 26
- Dandekar, V.M. (1994), Budget 1994-95: Fiscal Aspects and the Real Economy. *Economic and Political Weekly*, 16.04., 983-991
- Dantwala, M.L. (1973), *Poverty in India: Then and now 1870 - 1970*, Madras
- Dantwala, M.L. (1991), *Emerging Challenges in Indian Agriculture*. Nadkarni, M.V., A.S. Seetharamu and Abdul A. (Hrsg.), *India: The Emerging Challenges*; New Delhi, 212 - 128
- Das Gupta, R. (1994), A Labour History of Social Security and Mutual Assistance in India. *Economic and Political Weekly*, Vol. 29, No. 11, Mar. 12, 612 - 620
- Datt, R. (1987), *Evolution of the Indian Economy*, New Delhi
- Datta, A. (1981), *Ursachen der Unterentwicklung*, München
- Datta, B. (1985), The Central Budget and the New Economic Policy. *Economic and Political Weekly* 20.04, 693-698
- Datta, B. (1990), Firmly on the Trodden Path. *Economic and Political Weekly*, 21.04.1990, 857-864
- Dembowski, H. (2010). Die Grüne Revolution ist keine Lösung, sondern Teil des Problems – *Entwicklung + Zusammenarbeit* 04, 134
- Devadoss, T. S. 1988. The Bhagavadgita's influence on Mahatma Gandhi. In *Gandhi Marg* 10, 404-15
- Dhar, P.N. (1988, The Indian Economy: Past Performance and Current Issues. Lucas, Robert E.B./F.P. Gustay (Hrsg.), *The Indian Economy: Recent Development and Future Prospects*, New Delhi, 3 - 22
- Drèze, J. (1990), Famine Prevention in India. In: Drèze, J./A. Sen (Hrsg.), *The Political Economy of Hunger*, vol. 2.: Famine Prevention, Oxford, 13-122
- Dunkley, G. (2004). *Free trade: Myth, reality and alternatives*, Global Issues series, Dhaka, Bangkok, Nova Scotia, Bangalore, Kuala Lumpur, Cape Town, London & New York
- Dutt, R.C. (1960), *Economic History of India in the Victorian Age*, 2 vols., London
- Ebbers, T. (1994), Wem gehört der Neem-Baum ?. *Südasiens*, 14(1/2), 52-54
- Eck, D. (1991), *Gandhian Guidelines for a World of Religious Difference*. In Ellsberg, R. (Hrsg.), *Gandhi on Christianity*. Maryknoll, N.Y.: Orbis Books
- Economic Survey der indischen Regierung, verschiedene Jahre
- Edling, H. (1993), *Armutorientierte Ausgabenpolitik und Haushaltspolitik*. In Bauer, A./H.-M. Hauser (Bearb.), *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, S. 111-134
- Employees' State Insurance Corporation (ESIC) (2009), *Annual Report 2008-09*, New Delhi
- Fischer (2007). *Handbook of Peace and Conflict Studies*. Abington und New York, 143 – 159
- Frank, A. G. (1973), On „Feudal” Modes, Models and Methods of Escalating Capitalist Reality. *Economic and Political Weekly*, 6.1., 36-37
- Frank, A.G. (1977), Emergence of Permanent Emergency in India. *Economic and Political Weekly*, 12.03., 463-475
- Frank, A.G. (1978) *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, London
- Frankel, F. R. (1971). *India's Green Revolution: Economic Gains and Political Costs*. Princeton
- Frankel, F. R. (1978), *India's Political Economy 1947-1977*, Princeton
- Gabor, D., Colombo, U. und King, A. (1976). *Das Ende der Verschwendung. Zur materiellen Lage der Menschheit. Ein Tatsachenbericht an den Club of Rome*, Reinbek
- Gaikwad, V.K. (1979), Public Distribution and Rural Poor. In Dholakia, N./R. Khurana (Hrsg.), *Public Distribution Systems*, New, Delhi, 163-168
- Galtung, J. (1969) 'Violence, peace, and peace research', *Journal of Peace Research*, 6, 3: 167–91
- Galtung, J.. (1971). Gewalt, Frieden, Friedensforschung. In Dieter Senghaas (Hrsg.), *Kritische Friedensforschung* (55–104). Frankfurt a. M
- Galtung, J. (1972), Eine strukturelle Theorie des Imperialismus. Senghaas, D.(Hrsg), *Imperialismus und strukturelle Gewalt*, Frankfurt/M., 29-104
- Galtung, J. (1975). *Strukturelle Gewalt*. Reinbek
- Galtung, J. (1976). Trade or Development: Some Reflections on *Self-Reliance*. *Economic and Political Weekly*, Vol. 11, 5/7, Annual Number: Limits of Export-Led Growth, 207-209+211+213+215+217-218
- Galtung, J. (1983), *Self-Reliance -Beiträge zu einer alternativen Entwicklungsstrategie*, München

- Galtung, J. (1987), *Der Weg ist das Ziel*, Wuppertal
- Galtung, J. (1990) 'Cultural violence', *Journal of Peace Research*, 27, 3: 291–305
- Galtung, J. (1993). Kulturelle Gewalt: Zur direkten und strukturellen Gewalt tritt die kulturelle Gewalt. In Nolting, H.P. und Wehling, H.G. (Hrsg.), *Aggression und Gewalt (52–73)*. Stuttgart
- Galtung, J. (1996) *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, Thousand Oaks
- Galtung, J. (1998). *Frieden mit friedlichen Mitteln. Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur*. Opladen
- Galtung, J. (2007). Introduction: peace by peaceful conflict transformation – the TRANSCEND approach. In Webel, C. und Galtung, J. (Hrsg.). *Handbook of peace and conflict studies*, Abington and New York, 14 – 34
- Galtung, J. und Næss, A. (1955), *Gandhis Politische Etik*
- Gandhi, M. K. (1958-84). *The collected works of Mahatma Gandhi*. 90 vols. Ahmedabad: Navajivan Trust
- Gandhi, M. K. (1970) [1925-29]. An autobiography or the story of my experiments with truth. In *The collected works of Mahatma Gandhi*, 39, 473-514. Ahmedabd: Navajivan Trust
- Gandhi, M. K. (1989) [1909]. *Hind Swaraj* or Indian home rule. Ahmedabad: Navajivan Trust
- Gandhi, M.K. (1938), *Hind Swaraj* or Indian Home Rule, Ahmedabad
- Gandhi, M.K. (1966), *The Village Reconstruction*, Bombay
- Ganguly, S. (1992), U.S.-Indian Relations during the Lyndon Johnson Era. In Gould, H.A./S. Ganguly (Hrsg.), *The Hope and the Reality, U.S.-Indian Relations from Roosevelt to Reagan*, Boulder u.a., 81-89
- Garg, A. (1992), *Labour laws one should know*, New Delhi
- Gayi, S.K. (2007), Does the WTO Agreement on Agriculture Endanger Food Security in Sub-Saharan. Guha-Khasnabis, B., Acharya, S.S. and Davis, B. (Hrsg.), *Food Security Indicators, Measurement, and the Impact of Trade Openness*, UNU-WIDER Studies in Development Economics, Oxford, 284-321
- George, P.T.(1978), Ceiling on Land Holdings in India. *Land Reform*, 1, 21-56
- Ghose, A. (1990), Growth Strategy: Past, Present and Future. Choudhury, R.A. et al. (Hrsg), *The Indian Economy and its Performance since Independence*, New Delhi 1990, 169 - 178
- Ghosh, A. (1993), Exit, and all that. *Frontline* 29.01., 37-40
- Ghosh, A. (1994), GATT, MTO and Indian Constitution. *Economic and Political Weekly*, 15.01., 77-79
- Ghosh, A. (1994a), 1994-95 Budget: A Total Surrender. *Economic and Political Weekly*, 16.04., 889-892
- Ghosh, A. (1994b), 'Rent Seeking' and Economic Reform. *Economic and Political Weekly*, 01.01., 13-15
- Ghosh, J. (1994), Adding to misery: The Bank and development. *Frontline* 12.08., 16-18
- Ghosh, J. (1994), Development for the people: A consideration of the Human Development Report, 1994. *Frontline* 1.07., 106-112
- Gier, N.F. (2003), Nonviolence as a Civic Virtue: Gandhi and Reformed Liberalism. *International Journal of Hindu Studies*, Vol. 7, No. 1/3, 75-97
- Gilroy, P. (2006), Multiculturalism and Post-colonial Theory. In Dryzek, J.S., Honig, B. und Phillips, A. (Hrsg). *The oxford handbook of Political Theory*, Oxford New York, 656 – 676
- Giri, A.K. (2004), Rethinking the Politics and Ethics of Consumption: Dialogues with the Swadeshi Movements and Gandhi. *Journal of Human Values*, 10, 41-51
- Global 2000. (1980), Bericht an den Präsidenten. Herausgegeben vom Council on Environmental Quality und dem US-Außenministerium. Gerald O. Barney, Study Director. Washington, U. S. Government Printing Office. Deutsch: Frankfurt am Main, 1980
- Godrej, F. (2006), Nonviolence and Gandhi's Truth: A Method for Moral and Political Arbitration. *The Review of Politics*, 68, 2, 287-317
- Goswami, A. (1993), India's game plan on GATT: Will it work. *Down To Earth*, 15.04.1993, 8-11
- Goswami, A. (1994), Dying of progress. *Down To Earth*, 15.07.1994, 30-36
- Goswami, A. (1994), Time for India to take stock. *Down To Earth* 15.01.1994, 5-8
- Goulet, D. (2006). *Development Ethics at Work Explorations – 1960–2002*. London and New York
- Government of India, Planning Commission (1951), *The First Five Year Plan*, New Delhi
- Government of India, Planning Commission, *The New India (1958)*, New York u.a
- Gruère, G. P., Mehta-Bhatt, P. und Debdatta Sengupta (2008), *Bt Cotton and Farmer Suicides in India. Reviewing the Evidence*, IFPRI Discussion Paper 00808, Washington
- Gsänger, H. (1993), Informelle (unkonventionelle), soziale Sicherung in der TZ-Beratung. In Bauer, A./H.-M. Hauser (Bearb.), *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, S. 269-282



- Guha, R. (1989). *The Unquiet Woods: Ecological Change and Peasant Resistance in the Himalaya*. Delhi
- Guhan, S. (1981), *A Primer on Poverty: India and Tamil Nadu*, MIDS, Popular Series 2, Madras 1981
- Guhan, S. (1981), *Social Security: Lessons and Possibilities from the Tamil Nadu Experience*. *MIDS Bulletin*, 11(1)
- Guhan, S. (1987), *Devolution Criteria of Finance and Planning Commissions*, in: Gulati, I.S. (Ed.), *Centre-State Budgetary Transfers*, Bombay, 283-312
- Guhan, S. (1988), *Social Security in India: Looking one step ahead*. *MIDS Bulletin* 18(9), 438-458
- Guhan, S. (1989), *Social Security in Tamil Nadu 1989*, MIDS, Working Paper No. 96, Madras
- Guhan, S. (1991), *Constitutional collapse: in Tamil Nadu or in Delhi ?* *Frontline*, 16.02., 110-117
- Guhan, S. (1991), *Reservation: The Tamil Nadu Experience*, *Manushi*, No.63/64, March/June, 46-53
- Guhan, S. (1992), *Social Security in India: Looking one step ahead*. In Harris, B., S.Guhan und Cassen, R.H. (Hrsg.), *Poverty in India, Research, and Policy*, Bombay u.a., 282-298
- Guhan, S. (1992), *Social Security Initiatives in Tamil Nadu 1989*. In Subranamiam, S. (Ed.), *Themes in Development Economic*, Delhi u.a, 242-283
- Guhan, S. (1993), *Social Security for the unorganised poor: A feasible blueprint for India*, New Delhi (unveröff. Manuskript)
- Guhan, S. (1993), *The Cauvery River Dispute: Towards Conciliation*, A Frontline Publication, Madras
- Guhan, S. (1994), *Social security options for developing countries*. *International Labour Review* 133(1), 35-53
- Guhan, S. (1995), *Seizing an opportunity: The Cauvery dispute*. *Frontline*, 27.1.1995, 95-97
- Gulati, I.S. (1982), *Under the IMF's Watch*. *Economic and Political Weekly* 24. 4. 727-732
- Gulati, I.S./L. Gulati (1994), *Social Security Pension for widows in Kerala, Trivandrum*, (Unveröff. Manuskript)
- Gulati, I.S./T.N. Krishnan (1975), *Public Distribution and Procurement of Foodgrains*. *Economic and Political Weekly* 24.5., 829-841
- Gulati, A./P.K. Sharma (1990), *Prices, Procurement and Production: An Analysis of Wheat and Rice*. *Economic and Political Weekly*, 31.3.1990, A-36 - A-47
- Gupta, A. (1977), *Public Distribution of Foodgrains in India*, Allahabad
- Gupta, P./S. Gupta (1982), *Estimates of Unreported Economy in India*. *Economic and Political Weekly*, 16.1., 69ff
- Harriss, J. (1987), *The State in Retreat? Why has India Experienced Such Half-hearted Liberalisation in the 1980s?*. *ids bulletin* 18, 4, 31-38
- Harriss-White, B. (2003), *India Working, Essays on Society and Economy*, Cambridge
- Hauser, H./K.-U. Schanz (1995), *Das neue GATT: Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*, München und Wien
- Hauser, H.M. (1993), *Die Armutsstrategie der Weltbank: Aufbruch zu neuen Ufern ?*. In Bauer, A. und Hauser, H.-M. (Bearb.), *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, 21-34
- Hein, W. (1994), *Die Uruguay-Runde: Auswirkungen auf Agrarentwicklung und Ernährungssicherheit in der Dritten Welt*. *Nord-Süd aktuell*, 1. Quartal, 71-78
- Heinemann, K. (1971), *Soziale Sicherung der Arbeitnehmer in der Indischen Union*, Berlin
- Hendrick, G. (1956). *The Influence of Thoreau's Civil Disobedience on Gandhi's Satyagraha*. *The New England Quarterly*, vol 29, No. 4, 462 - 471
- Hirschmann, A.O. (1967), *Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Stuttgart, (engl. 1958)
- Hoering, U. (1984), *Indien ohne Gandhi*, Wuppertal
- Hofmeier, R. (1993), *Armutorientierte Sektor- und Strukturpolitik*. In Bauer, A. und Hauser, H.-M. (Bearb.), *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, S. 91-102
- Hurewitz, L.S. (1993). *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992): Textiles*, Kluwer Law and Taxation Publishers
- Hurtienne, Th. (1984), *Theoriegeschichtliche Grundlagen des sozioökonomischen Entwicklungsdenken*, 2 Bände, Saarbrücken/Fort Lauderdale
- Hurtienne, Th. (1986), *Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt*. *Peripherie*, 22/23, S. 60-110
- IBRD (1989), *India: An Industrializing Economy in Transition*, Washington, D.C.
- IBRD (1989), *India: Poverty, Employment and Social Services*, Washington, D.C.
- IBRD (1989), *India: Recent Developments and Medium-Term Issues*, Washington, D.C.
- IBRD (1991), *Gender and Poverty in India*, Washington, D.C.
- Imbusch, P. (2005), *Moderne und Gewalt. Zivilisationstheoretische Perspektiven auf das 20. Jahrhundert*, Wiesbaden

- Ishii, K. (2001), The socioeconomic Thoughts of Mahatma Gandhi. *Review of Social Economy*, vol. 59, N. 3, 297 – 312
- Iyer, R. (1993), *The Essential Writings of Mahatma Gandhi*, Oxford
- Jenkins, R. (1999), *Democratic Politics and Economic Reform in India*; Cambridge
- Jhaveri, N.J. (1985), Budget and Private Corporate Growth. *Economic and Political Weekly*, 20.April, 722-727
- Johansen, J. (2007). Nonviolence: more than the absence of violence. In Webel, Ch. und Galtung, J. (Hrsg.). *Handbook of Peace and Conflict Studies*. Abington und Neu York. S. S.143 – 159
- Johnson, R. L. und Ledbetter, E. (1997), “Spiritualizing the Political”: Christ and Christianity in Gandhi's Satyagraha. *Peace & Change*, Vol. 22, 1, 32–48
- Johri, C.K. (1982), Social Security in India: Issues and prospects. *Labour and Society*, 7 (2), 105-120
- Jordens, J. T. F. (1986). Gandhi and the Bhagavadgita. In Robert N. Minor (ed.). *Modern Indian interpreters of the Bhagavadgita*, 88-109. Albany
- Kabra, K.N. (1990), Some Premises of India's Development Strategy. In Choudhury, R.A. et al. (Hrsg), *The Indian Economy and its Performance since Independence*, New Delhi, 151 – 168
- Kalamkar, S.S. und S. Shroff (2011), Impact of Rehabilitation Package in Suicide-prone Districts of Vidarbha. In: *Economic and Political Weekly*, 29. Januar, 10 – 13
- Kalecki, M. (1965), *Theory of economic dynamics*, London
- Kantowsky, D. (1970), *Dorfentwicklung und Dorfdemokratie in Indien*, Bielefeld
- Kantowsky, D. (1976), *Community Development und Sozialarbeit als Mittel der Sozialstrukturhilfe*, Konstanz
- Kantowsky, D. (1979), *Sarvodaya - The Other Development*, Konstanz
- Kantowsky, D. (1985), *Von Südasien lernen*, Frankfurt am Main
- Kantowsky, D. (1986), *Indien - Gesellschaft und Entwicklung*, Frankfurt am Main
- Karan, P. P. (1994). Environmental movements in India. *Geographical Review* 84, no 1 (January), 32– 42
- Keayla, B.K. (1994), Final Dunkel Act - New Patent regime: myth and reality. *Frontline* 6.05.1994, 14-16
- Keayla, B.K. (1994), Patent Protection and the Pharmaceutical Industry. In Nair, K.R.G./A. Kumar (Hrsg.), *Intellectual Property Rights*, New Delhi u.a., 151-164
- Keller, W. (1977), *Strukturen der Unterentwicklung: Indien 1757-1914*, Freiburg
- Khanna, A. (1992), Neem gains honour as India's wonder tree. *Down To Earth*, 15.10., 5-11
- Kidron, M. (1965), *Foreign Investments in India*, Oxford
- Klingebiel, S. (1993), Die Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. *Journal für Entwicklungspolitik*, 9 (4), 427-440
- Koppedrayar, K. (2002). Gandhi's „Autobiography” as Commentary on the „Bhagavad Gītā”. *International Journal of Hindu Studies*, Vol. 6, No. 1, 47-73
- Korten, D. C. (2006). *The great turning: from empire to Earth community*. San Francisco
- Kostner, M. (1993), Entwicklungsökonomik und Entwicklungspolitik zwischen Scylla und Charybdis. *Journal für Entwicklungspolitik* 9 (4), 347-359
- Kozhuppalakam, M. (1984). *Ethik im Dialog - Ansätze in der Bhagavadgita für eine Begegnung zwischen Hinduismus und Christentum*, München
- Kothari, R. (1991). State and Statelessness in our time. *Economic and Political Weekly*, Annual Number, March 1991, 553-558
- Kothari, R. (1994). Das Ende der Alternativen ? *Südasien*, 1-2, 36-38
- Krishna, K.L. (1990), Developments in Industrial Policy. Kapila, U. (Ed.), *Indian Economy since Independence*, vol. 3: Industry and Foreign Trade, Delhi 1990, 120 - 137
- Krishna, R. (1967), Government Operations in Foodgrains, *Economic and Political Weekly*, 16.9.1967
- Krishnakumar, A. (1995), Struggle to survive: Crisis from the past haunt A.P. weavers. *Frontline* 10.03., 110-112
- Krishnamurthy, K., K.S. Krishnaswamy, P.D. Sharma (1990), Saving behaviour in India. In Kapila, U. (Ed.), *Indian Economy since Independence*, vol. 1: Planning, Institutional Framework and Performance, Delhi, 204-219
- Krishnaswamy, K.S. (1991), Decentralisation and Planning. In Kurien, C.T., E.R. Prabhakar and S. Gopal (Hrsg.), *Economy, Society and Development*, New Delhi, 170 - 186
- Kuhnen, F. (1964), Die Entwicklung der Bodenordnung in Indien. *Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft* 4 (4), 317f
- Kuhnen, F. (1980), *Agrarreform - ein Weltproblem*, Bonn



- Kulke, E. (1977), Die Abwahl einer Diktatur. Hintergründe und Auswirkungen der indischen Parlamentswahlen 1977, Freiburg
- Kulke, H./D. Rothermund (1982), Geschichte Indiens, Stuttgart u.a
- Kumar, A. (1985), Union Budget 1985-86: Haves have while Have-Nots Nought. *Economic and Political Weekly*, 20.April, 717-721
- Kumar, S. (2004), Impact of Economic Reforms on Indian Electorate. *Economic and Political Weekly*. Vol. 39, 16, Apr. 17-23, 1621-1630
- Kundu, A. (1993), In the name of the urban poor: Access to Basic Amenities, New Delhi
- Kurien, C.T. (1989), Indian Economy in the 1980s and on to the 1990s. *Economic and Political Weekly*, 15.April, 787-798
- Kurien, C.T. (1990), Winds of Change ?. *Economic and Political Weekly*, 21.04., 865-868
- Kurien, C.T. (1991), Indian Economy in the 1980s and on to the 1990s. Nadkarni, M.V. et al. (Hrsg.), India: Emerging Challenges, New Delhi, 65-92
- Kurien, C.T. (1992), Growth and Justice, Madras
- Kurien, C.T. (1994), Global capitalism and the Indian Economy, Hyderabad
- Ladejinsky, W. (1969), The Green Revolution in Punjab: A Field Trip The Green Revolution in Punjab: A Field Trip. *Economic and Political Weekly*, Vol. 4, 26 (June 28), A73-A75, A77-A79, A81-A82
- Ladejinsky, W. (1970), Ironies of India's Green Revolution. *Foreign Affairs*; Vol. 48, 4, 758-768
- Ladejinsky, W. (1973), How Green Is the Indian Green Revolution? *Economic and Political Weekly*, Vol. 8, 52 (Dec. 29), A133-A135+A137-A139+A141-A144
- Ladejinsky, W. (1976), Agricultural production and constraints. *World Development*, Vol 4, 1, 1-10
- Laderchi, C.R. (2006). Participatory Research. In Clark, D. A. (ed). The Elgar companion to development studies, Cheltenham, UK und Northampton, MA, USA 427 – 438
- Lakshmana, K.V. (1990). The Meham shame. *Frontline* 17.03., 129-131
- Langhammer, R.J. (1994), Nach dem Ende der Uruguay-Runde: das GATT am Ende ?, Kiel
- Leng, G. (1979) Die Theorie des „Rentenkapitalismus“ als sozialgeographischer Erklärungsversuch des Problems „Unterentwicklung/ Entwicklung“. Eine Analyse und Kritik. *Geographische Beiträge zur Entwicklungsländerforschung*, 21-38
- Leng, G. und Taubmann, W. (Hrsg.) (1988), Geographische Entwicklungsforschung im interdisziplinären Dialog, Bremer Beiträge zur Geographie und Raumplanung, Heft 14, Bremen
- Lucas, Robert E.B. (1988), India's Industrial Policy. In Lucas, Robert E.B. and Gustay F. Papanek (Hrsg.), The Indian Economy: Recent Development and Future Prospects, New Delhi, 185-202
- Luce, E. (2006), In Spite of the Gods: The Strange Rise of Modern India, Little, Brown & Company, London
- Madan, N.L. (1989), Indian Political System. Socio-economic Dimensions, New Delhi
- Maiava, S. und King, T. (2007), Pacific Indigenous Development and Post-intentional Realities. In Ziai, A. (Hrsg.), Exploring Post-development: Theory and Practice, Problems and Perspectives, London and New York, 83-98
- Malaviya, H.D. (1955), Land Reforms in India, New Delhi
- Malhotra, J. (1990), Indien: Wirtschaft, Verfassung, Politik, Wiesbaden
- Mall, R.A. (1974), Studie zur indischen Philosophie und Soziologie, Meisenheim
- Marmora, L. und Messner, D. (1989), Theorieruinen und Entwicklungsforschung: Überlegungen am Vergleich Argentinien-Südkorea, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10, 1217
- Manor, J. (1987), Tried, then Abandoned: Economic Liberalisation in India. *ids Bulletin* 18, 4, 39-44
- Mathew, K.S. (1979), Role of Consumer Cooperatives in the Distribution of Consumer Goods, in: Dholakia, N./R. Khurana (Hrsg.) Public Distribution Systems, New, Delhi, 19-34
- Mathies, V. (1982), Kollektive *Self-Reliance*. In: Nohlen/Nuscheler 1982. S. 380-394; Kushi M. Khan (Hrsg.), *Self-Reliance* als nationale und kollektive Entwicklungsstrategie. München
- Mathies, V. (Hrsg.), (1980), Süd-Süd-Beziehungen. München
- McCartney, M. (2009), 'Episodes' or 'Evolution': The Genesis of Liberalisation in India. *Journal of South Asian Development*, 4, 2, 203 – 228
- McHenry, Dean E., (1979), Tanzania's Ujamaa villages: The Implementation of a Rural Development Strategy, Berkeley: Institute of International Studies
- Meadows, D. (1972). Die Grenzen des Wachstums: Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972
- Mehta, F. A. (1988), Growth, Controls and the Private Sector. In Lucas, Robert E.B. and Gustay F. Papanek (Hrsg.), The Indian Economy: Recent Development and Future Prospects, New Delhi, 203-216

- Menzel, U. (1983), Der Differenzierungsprozeß in der Dritten Welt und seine Konsequenzen für den Nord-Süd-Konflikt und die Entwicklungstheorie. *PVS* 24(1), 31-59
- Menzel, U. (1991). Das Ende der „Dritten Welt“ und das Scheitern der großen Theorie. Zur Soziologie einer Disziplin in auch selbstkritischer Absicht. *Politische Vierteljahresschrift* 32.,1. 4 - 33
- Menzel, U. (1992). Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt a. M
- Menzel, U. (1993), Geschichte der Entwicklungstheorie, Hamburg
- Menzel, U./D. Senghaas (1986), Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme, Frankfurt
- Merewether, F.H.S. (1985), A Tour through the Famine Districts of India, Manohar Book Service, New Delhi (first published 1898)
- Mertin, J. (1961), Das Dorfentwicklungsprogramm als Methode des Wirtschaftsaufbaus für das ländliche Indien, München (Uni. Diss.)
- Messner, D./J. Mayer-Stamer (1993), Die nationale Basis internationaler Wettbewerbsfähigkeit. *Nord-Süd aktuell*, 1. Quartal, 98-111
- Methfessel, T. (1988). Noch fließen Shivas Tränen. Herrsching
- MIDS (Madras Institute of Development Studies) (1988), Tamil Nadu Economy: Performance and Issues, New Delhi
- Mishra, H.K. (1991), Famines and Poverty in India, New Delhi
- Misra, S. (2007). Spirituality, Culture and the Politics of Environmentalism in India. *Journal of Entrepreneurship*, 16, 2, 131 – 145
- Morehouse, W. (1993), For trade democracy: Growing resistance to Dunkel's design. *Frontline* 21.May, 60-61
- Mukherjee, A. (1991), Shocks and dreams. *Frontline*, 05.01., 25-27
- Muralidhar Reddy, B. (1990), The party is over. *Frontline* 10.11., 12-14
- Muralidharan, S. (1994a), Growing spiral: Up, up and away on the price front. *Frontline* 17.6., 26-29
- Muralidharan, S. (1994b), Ruinous surrender - GATT and its portents. *Frontline* 6.05., 5-9
- Muralidharan, S. (1994c), The dead end: Defending an inequitable trade treaty. *Frontline* 22.04., 23-25
- Muralidharan, S. (1995), Budget-eve dilemmas: Populism vs credibility. *Frontline* 10.03., 39
- Muralidharan, S. (1995), Which way, reforms ? Dilemmas of a government in retreat. *Frontline* 27.01., 24-25
- Nadkarni, M.V. (1991), The Crisis of Increasing Costs in Agriculture: Is there a way out ?. In Nadkarni, M.V., A.S. Seetharamu and A. (Hrsg.), India: The Emerging Challenges; New Delhi, 153 - 174
- Nagaraj, K. (2008) Farmers' suicides in India: Magnitudes, trends and spatial patterns, Madras Institute of Development Studies, March
- Nageshwar, K. (1994), Clarion call: CPI(M) for a civil disobedience movement. *Frontline*, 20.05., 102-104
- Nahodil, O. (1971), Menschliche Kultur und Tradition, Aschaffenburg
- Nair, T. (2011). Microfinances: Lessons from a Crisis. *Economic and Political Weekly*, 5. Februar, S. 23-26
- Naoroji, D. (1901), Poverty of India, London (first publ. 1888)
- Naoroji, D. (1990), Poverty and Un-British Rule in India, New Delhi (reprint von 1888)
- Narayan, JP und Prasad, B. [Hrsg.] (1980). A revolutionary's quest : selected writings of Jayaprakash Narayan / Jayaprakash Narayan. Edited, with an introduction, by Bimal Prasad. - Delhi [u.a.] : Oxford
- Narayan, JP. (1975), Total Revolution, Varanasi
- Narayan, JP. (1977). Prison Diary, Bombay
- Narayan, JP. (1964) Socialism, *Sarvodaya* and Democracy, London
- Narayan, S. (1968), The Selected Works of Mahatma Gandhi, Bd. 1-6, Ahmedabad
- Narayana, D./K.J. Joseph (1993), Industry and Trade Liberalisation: Performance of Motor Vehicles and Electronics Industries, 1981-91. *Economic and Political Weekly*, 20.02., M-13 - M-20
- Nayak, Pulin B. (1990), Fiscal Crisis and the Budget. *Economic and Political Weekly*, 21.04., 883-886
- Nayyar, D. (1988), India's Export Performance, 1970-85: Underlying Factors and Constraints. Lucas, R.E.B. and G.F. Papanek (Hrsg.), The Indian Economy: Recent Development and Future Prospects, New Delhi, 217-252
- Nayyar, D. (1990), India's Balance of Payment. Kapila, U. (Ed.), Indian Economy since Independence, vol. 3: Industry and Foreign Trade, Delhi, 277 - 311
- Nehru, J. (1959); Entdeckung Indiens, Berlin
- Nohlen, D./F. Nuscheler (Hrsg.) (1992), Handbuch der Dritten Welt, Band 1, Hamburg 1974, 1982, Bonn 1992
- Nohlen, D./Nuscheler, F. (Hrsg) (1982), Handbuch der Dritten Welt, Bd.1, 2. Ausgabe, Hamburg
- Nuscheler, Franz (1991), Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 3., aktualisierte Aufl., Bonn ,



- O'Riordan, T. (2005). The challenge for environmentalism. In Peet, R. und Thrift, N. (Hrsg.). *New models in geography - The political-economy perspective*. London, 82 – 110
- O'Gorman, F. (2000). 'Suppose It Were Your Own Father of Whom You Spoke': Ruskin's Unto This Last (1860). *The Review of English Studies*, New Series, Vol. 51, No. 202, 230-247
- Oldenburg, V. T. (2002). *Dowry Murder: The Imperial Origins of a Cultural Crime*, Oxford, New York
- Omvedt, G. (1992), Indian farmers can take on the multinationals, *Down to Earth*, 15.11., 50-51
- Oommen, T.K. (1970), Non-Violent Approach to Land Reforms. *Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft*, S.44-55
- Osmani, S.R. (1991), Social Security in South Asia. In Ahmad, E., Dreze, Hills, J. und Sen, A. (Hrsg.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford, 305-355
- Ostergaard, G. und Currell, M. (1971), *The Gentle Anarchists. A Study of the leaders of the Sarvodaya Movement*, Oxford
- Otterbein, K. (1993), TNK-Piraten im GATT-kreuzer. *epd-Entwicklungspolitik*, 19,
- Pachauri, P. (1990), BJP: An Election Gamble. *India Today*, 15.11.1990, 31-33
- Padmanabhan, B.S. (1988), The price problem. *Frontline* 12.11., 14-15
- Padmanabhan, R. (1993), Defending Dunkel: The strange case of Sharad Joshi. *Frontline* 17.12., 105-106
- Padmanabhan, R. (1994), Joining forces: Against moves to privatise insurance business. *Frontline* 22.4., 110-113
- Paranjape, H.K. (1986), The Monopolies and Restrictive Trade Practices Act: A Review 1970-83. Guhan, S./Manu Shroff (Hrsg.), *Essays on Economic Progress and Welfare*, Oxford University Press, New Delhi, 59-77
- Paranjape, H.K. (1990), Emphasis on Continuity, Not Change. *Economic and Political Weekly*, 21.04., 873-878
- Parathasarathy, G. (1990), Land Reform and the Changing Agrarian Structure. Kapila, U. (Ed.), *Indian Economy Since Independence*, Delhi, 38-82
- Parathasarathy, G. (1991), Rural Development: Growing Relevance of Macra Issues. In Kurien, C.T., E.R. Prabhakar and S. Gopal (Hrsg.), *Economy, Society and Development*, New Delhi, 197-210
- Parathasarathy, G. (1994), Safety nets for vulnerable sections. In Bhargava, P. (Ed.), *New Economic Policy and the vulnerable sections*, Jaipur, 55-110
- Parekh, B. (2001). *Gandhi. A Very Short Introduction*. Oxford und New York
- Parfitt, T. (2002). *The End of Development? Modernity, Post-Modernity and Development*. London
- Patil, B.R. (1978), *Economics of Social Welfare in India*, Bombay/New Delhi
- Patnaik, P. (1985), Some Implications of Economic Strategy underlying 1985-86 Budget. *Economic and Political Weekly*, 20.4., 699-702
- Patnaik, U. (2009). A world of distress. *Frontline*, 26 , 7, March 28
- Pederson, J.D. (1994), The Political Economy of Structural Adjustment in India. In Jain, R.B. und Bongartz, H. (Hrsg.), *Structural Adjustment, Public Policy and Bureaucracy*, New Delhi, 275-290
- Peet, R. und Hartwick, E. (2009). *Theories of development : contentions, arguments, alternatives - New York*
- Phongpaichit, P. (2005). Developing social alternatives: walking backwards into a khlung. In Warr, P. (ed). *Thailand Beyond the Crisis*, London und New York, 161 – 184
- Pinto, M. (1994), Challenge of Liberalization to Indian Bureaucracy. Jain, R.B./H. Bongartz (Hrsg.), *Structural Adjustment, Public Policy and Bureaucracy*, New Delhi, 314-331
- Planning Commission (1954), *First Five Year Plan*, New Delhi
- Platteau, J.P. (1991), Traditional Systems of Social Security and Hunger Insurance. In Ahmad, E., Dreze, J., Hills, j. und Sen, A. (Hrsg.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford, 112-170
- Plumwood, V. (2002). *Environmental Culture. The ecological crisis of reason*. London and New York
- Prasad, B.(Hrsg) (1980), *A Revolutionary's Quest. Selected Writings of J.P. Narayan*, Delhi u.a
- Prasad, B. (1993), Strategies for providing social security protection and benefits especially for the agricultural and rural workers in India, New Delhi (unveröff. Manuskript)
- Preiswerk, R. (1980), Kulturelle Identität, *Self-Reliance* and Grundbedürfnisse. *Das Argument* 120, 167-78
- Queisser, M. (1993), Die Bedeutung formeller sozialer Sicherungssysteme für die Entwicklung. In Bauer, A. und Hauser, H.M. (Bearb.), *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, S. 245-254
- Radhakrishna, R./K.H. Rao (1994), *Food Security, Public Distribution and Price Policy*, (=Discussion Paper Series No. 4; Project of the United Nations Development Programme)
- Radhakrishnan, P. (1990), Two steps backward. *Frontline* 1.09., 19-24

- Raina, V. (2004), Political diversity, common purpose: social movements in India. *Inter-Asia Cultural Studies*, Vol 5, 2, 320-327
- Rajalakshmi, N. (1991), Food Management and Price Stabilisation in Tamil Nadu. *Tamil Arasu*, May, 22-23
- Ranade, M.G. (1983), Essay on Indian economic, New Delhi
- Randhawa, M.S. (1980), A History of Agriculture in India, 4 vols., New Delhi 1980, 1982, 1983, 1986
- Rangan, H. (2004). From Chipko to Uttarachal - The environment of protest and development in the Indian Himalaya. In Peet, R. und Watts, M. (Hrsg.), Liberation ecologies: environment, development, social movements, 2nd ed., London und New York, 338 – 357
- Rangarajan, C. (1988), India's Foreign Borrowing. In Lucas, R.E.B. und Papanek, G.F. (Hrsg.), The Indian Economy: Recent Development and Future Prospects, New Delhi, 253-270
- Rao, A. (1994), The Drama called Gatt. *Economic and Political Weekly*, 26.3., 721-723
- Rao, C.H.H. (1991), Rural Society and Agricultural Development in Course of Industrialisation. *Economic and Political Weekly*, Annual Number, March, 691-696
- Rao, D.K./M.M. Rao (1995), A balancing act: Problem of plenty for N.T. Rama Rao. *Frontline* 13.01., 23-26
- Rao, K.N. (1988), Was 1987 a year of drought or delayed monsoon ?. *Aquaworld*, February, 43-44
- Rao, S.L. (1995), Refocusing India's Competitive Advantage in a Borderless World. *Economic and Political Weekly*, 18.2., M-33 - M-36
- Rao, V.M. (1992), Land Reforms: The Next Phase. In Bharadwaj, R. and M.V. Nadkarni (Hrsg.), Planning for Social and Economic Development, New Delhi, 106 - 122
- Rao, V.M. (1994), Agriculture and Liberalisation. *Economic and Political Weekly*, 16.4., 999-1003
- Rao, V.M. (1995), Beyond 'Surpluses': Food Security in Changing Context. *Economic and Political Weekly*, 28.01., 215-219
- Rath, N. (1988), A Budget for Farmers !. *Economic and Political Weekly*, 02.04., 739-744
- Rath, N. (1990), A Lost Opportunity. *Economic and Political Weekly*, 21.04., 879-882
- Rath, S. (1978), Centre-State Relations in the field of social services: 1950-70, New Delhi
- Ricardo Adrogué, Martin Cerisola, Gaston Gelos, (2010) „Brazil's long-term growth performance: trying to explain the puzzle". *Journal of Economic Studies*, Vol. 37 Iss: 4, 356 - 376
- Rieger, H. Ch. (1989), Aktuelle Trends in der indischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung. In Draguhn, Werner (Hrsg.), Indien in den 90er Jahren (=Mitteilungen des Institutes für Asienkunde, Nr.175), Hamburg, 83-104
- Rigby, A. (1985), Practical Utopianism: a Gandhian Approach to Rural Community Development in India. *Community Development Journal*, 20, 1
- Rittel, C. I. (2009). Mehr als eine Milliarde Menschen hungern. *Entwicklung + Zusammenarbeit*, 11, 400-401
- Rivett, K. (1959). The Economic Thought of Mahatma Gandhi. *The British Journal of Sociology* 10, 1, 1 – 15
- Rösel, J. (1978), Das Scheitern der indischen Landreform. *Blätter des iz3w*, Nr.68, März, 33-35
- Rösel, J. (1978), Die Vernichtung der alten Agrarordnung durch den Kolonialismus. *Blätter des iz3w*, Nr.68, März, 22-32
- Rösel, J. (1978), Die vorkoloniale Agrarordnung Indiens. *Blätter des iz3w*, Nr.68, März, 16-21
- Rostow, W.W. (1960), Stadien wirtschaftlichen Wachstums, Göttingen
- Rothermund, D. (1983), Die Anfänge der indischen Wirtschaftsplanung im Zweiten Weltkrieg. In Albertini, R.v. und Gollwitzer, H. (Hrsg.), Dritte Welt: historische Prägung und politische Herausforderung, Wiesbaden
- Rothermund, D. (1985) Indiens wirtschaftliche Entwicklung, Paderborn u.a
- Rothermund, D. (1992), Die Welt in der Wirtschaftskrise 1929-1939, Münster
- Rothermund, D. (1992), India in the great depression, 1929-1939, New Delhi
- Rothermund, D. (1993), Zerstörung der Moschee von Ayodhya - Indiens Schicksalstunde?. *Geographische Rundschau*, 45, 11, 626-630
- Roy, P.K. (1988a), Beyond Meerut. *Frontline* 05.03.1988, 33-35
- Roy, P.K. (1988b), Farmer power. *Frontline* 20.02.1988, 4-12
- Roy, S. (1992), Public Distribution of Cereals, *Economic and Political Weekly*, 6.6., 1209-1212
- Roychowdhury, A. (1994), Bills of contention. *Down To Earth*, 15.04., 14-16
- Roychowdhury, A. (1994), Patents: Revoked !. *Down To Earth*, 31.03., 5-7
- Roychowdhury, A./U. Shankar (1993), Farmers split on merits of Dunkel proposals. *Down To Earth*, 15.04., 5-7
- Ruben, W.(1978), Kulturgeschichte Indiens, Berlin (Ost-)



Gandhi, Galtung und Globalisierung

- Rudloff, B. (2009). Volatile Agrarpreise. Das Stabilisierungspotential aktueller EU-Reformen. *SWP-Studien*, Oktober
- Ruso, J.L.O. (1976), Bodenreform und ökonomische Entwicklung in Indien und der VR China, Uni (Diss.) Aachen
- Sahai, S. (1994), Intellectual Property Rights for Life Forms. *Economic and Political Weekly*, 15.01.1994, 87-90
- Sahay, A. S. (1990), Doomed from the start ? *Frontline* 10.11.1990, 10-11
- Salam, A. (1994), IMF and the Indian Exchange Rate Policy. Singh, Rama Shankar (Ed.), *IMF Policies towards Less Developed Countries*, New Delhi 1994, 212-218
- Samu, K. (2010). Agriculture: Farmers' Suicide – 2010 (January to April 2010). Human Rights Documentation, Indian Social Institute, Lodi Road, New Delhi,
- Sau, R. (1994), On Inflation and Subsidy. *Economic and Political Weekly*, 16.04., 937-943
- Scheffold, H.M. (1993), Die Strukturanpassungspolitik der Weltbank mit einem kurzen Überblick über das erste Strukturanpassungsprogramm in Nicaragua. In Bauer, A./H.-M. Hauser (Bearb.), *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, S. 65-80
- Schmidt, O. (2011). Tragödie in Andhra Pradesh. *E+Z*, 01, 30-33
- Schmidt-Wulffen, W.-D. (1987), 10 Jahre entwicklungstheoretischer Diskussion. *Geographische Rundschau* 39(3), 130-135
- Schmitt, E. (1982), *Indien: Politik, Ökonomie und Gesellschaft*, Berlin
- Schumacher, E. F. (1974), *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. London
- Schumacher, E. F. (1960). 'Non-Violent Economics'. *Observer*, 21 August
- Searle, D. (1994), Indiens Bauern gegen GATT. *Entwicklung + Zusammenarbeit*, 35(1994), 3, 78-79
- Seers, D. (1974), Was wollen wir messen ? In Nohlen, D./F. Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Band 1, Hamburg, 222-238
- Sen Gupta, B. (1984), Gandhianische Gruppen in Indien. *epd-Entwicklungspolitik* 10/11
- Sen, A. (1987), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press (Low Priced Edition), Oxford (first published 1981)
- Sen, A. (1990), How is India Doing ?. Choudhury, R.A. et al. (Hrsg.), *The Indian Economy and its Performance since Independence*, New Delhi, 7-22
- Sen, A. (1991), *On Ethics and Economics*, New Dehli
- Sharma, A. (1994), Stuffed to Death. *Down To Earth*, 31.12., 43-44
- Sharma, A. (1994), The environment war. *Down To Earth*, 15.11., 32-36
- Sharma, K. (1994), Gender, Environment and Structural Adjustment. *Economic and Political Weekly*, 30.04., WS5-WS11
- Sharma, K.L. (2007). Food Security in the South Pacific Island Countries with Special Reference to the Fiji Islands. In Guha-Khasnobis, B., Acharya, S.S. and Benjamin, D. (Hrsg). *Food Insecurity, Vulnerability and Human Rights Failure*. 35 – 57
- Shaw, D. J. (2007). *World food security :a history since 1945*. New York
- Shetty, K. (1988), Diving to live. *India Today*, 15.3., 88-95
- Shetty, S.L. (1991), Saving Behaviour in India in the 1980s. *Economic and Political Weekly*, 17.3., 555-560
- Shourie, A. (1992), *The State as Charade: V.P. Singh, Chandra Shekhar and the rest*, New Delhi 1992
- Sigrist, Ch., Agrarreform und Agrarrevolution in Indien. Sigrist, Ch.(Hrsg), *Indien - Bauernkämpfe: Die Geschichte einer verhinderten Entwicklung von 1756 bis heute*, Berlin
- Singh, B. (1989), *Federalism and State Autonomy in India: The Paradigm and the Paradox*. Grover, Verinder (Ed.), *Political System in India*, vol.4, New Delhi, 97-107
- Singh, B. (1961), *Next Step in Village India*, Bombay
- Singh, Ch. (1978), *India's Economic Policy. The Gandhian Blueprint*, New Delhi u.a
- Singh, M. (1993), Budget Speech of Union Finance Minister, Dr. M. Singh, 1991-92. Das, D.K. (Ed.), *Structural Adjustment in the Indian Economy*, vol. 1, New Delhi, 253-295
- Singh, M./A. Sahni (1989), Elections: The Kisan Factor. *Suriya India*, September 1989, 18-24
- Singh, P. (1993), Federal Financial Arrangements in India with special reference to Punjab. *Journal für Entwicklungspolitik*, 9(3), S. 261-278
- Singh, R.S. (1994), Introduction: International Monetary Fund: Evolution and Modus Operandi. In Singh, R.S. (Ed.), *IMF Policies towards LDCs*, New Delhi, 1-22
- Singh, R.S. (Ed.) (1994), *IMF Policies towards LDCs*, New Delhi

- Singh, S. (2011). World Social Science Report: Whither India and South Asia? *Economic and Political Weekly*, 1. Januar, 10–12
- Singh, S. (1997). Taming the Waters. The Political Economz of Large Dams in India. Oxford und New Delhi
- Sircar, D.C.(1969), Landlordism and Tenancy in Ancient and Medieval India as Revealed by Epigraphical Records, Lucknow
- Smid, R. (2005). Orthopraxy. In Cline, M. H. (ed). New dictionary of the history of ideas, vol 4, Detroit und New York, 1684 – 1687
- Smith, D. (2003). Hinduism and modernity. Malden, Oxford und Berlin
- Soundararajan, S. (1992), Public Sector Disinvestment. Obnoxious but not ... 'criminal', *Frontline*, Nov. 20, 114-118
- Spengler, J.J. (1971), Indian Economic Thought, Durham
- Spurk-Schäfer, Ch. (1994), Die Agrarvereinbarungen der Uruguay-Runde im Gatt. *Nord-Süd aktuell*, 1. Quartal, 63-70
- Sridhar, V. (1991), Fair is foul: In U.S. trade parlance. *Frontline* 9.11., 109-110
- Sridhar, V. (1994), On a platter: Power projects to foreign investors. *Frontline* 20.05., 119-122
- Srinavas, D. (1979), Modernisation, Economic Development and the Indian Caste System, Uni (Diss) Winterthur
- Srinivasulu, B. (1994), Devaluation in Indian Rupee: The IMF loans and Funds. In Singh, Rama Shankar (Ed.), IMF Policies towards Less Developed Countries, New Delhi, 219-225
- Steger, M. B. (2000), Gandhi's Dilemma: Nonviolent Principles and Nationalist Power. New York
- Steger, M.B. (2000), Mahatma Gandhi on Indian Self-rule: A Nonviolent Nationalism? *Strategies*, Vol. 13, 2, 247-263
- Stewig, R. (Hrsg.) (1979), Probleme der Länderkunde, Darmstadt
- Strahm, R.H., Warum sie so arm sind, Wuppertal 1986
- Subbarao, K. (1992), Adjustment and human development in India. *Journal of Indian School of Political Economy*, 4(1), 55-79
- Subramanian, T.S. (1994), The route to humans. *Frontline* 21.10., p.17
- Suman, S. (2010). Bauernrechte in Indien. Wie es immer war. *Entwicklung + Zusammenarbeit*, 04, 159-161
- Suryanarayana, G. (1985), Public Distribution in India, New Delhi
- Swain, A. (1997). Democratic consolidation? Environmental movements in India. *Asian Survey* 37 (September)
- Swami, P. (1994), Sweet and sour: New Questions on the sugar muddle, in: *Frontline*, 2.12.1994, 114
- Swamy, D. S. (1990), The Uneasy Coalition of Economic Interests. Choudhury, R.A. et al. (Hrsg), The Indian Economy and its Performance since Independance, New Delhi 1990, 99 - 105
- Swamy, D. S. (1994), The Political Economy of Industrialisation: From *Self-Reliance* to globalisation, New Delhi
- Swamy, D. S./A. Gulati (1986), From Prosperity to Retrogression: Indian Cultivators during the 1970s. *Economic and Political Weekly*, 21.6
- Tandon, R. (1993), How India is Doing: Industrial Growth and Policy Interventions in the 1980s. *Journal für Entwicklungspolitik* 9, 3, S.235-251
- Tendulkar, S.D. (1990), Approach to the Public Sector in the Context of an Overall Development Strategy. Kapila, U. (Ed.), Indian Economy Since Independence, vol. 3, Delhi, 186-191
- Thapar, R. (1978), Ancient Indian Social History. Delhi
- Thapar, R. (2002), Early India from the Origins to a.d. 1300, Berkeley und Los Angeles
- The Lancet (2010). What do children die from in India today? *The Lancet*, 27.11., 1810-1811
- Thompson, W., Smith, G. und Elasri, A. (2007). The Medium-Term Impacts of Trade Liberalization in OECD Countries on the Food Security of Nonmember Economies. In McCalla, A. F. und John Nash (Hrsg). Reforming agricultural trade for developing countries. The World Bank, Washington 183 – 251
- Thornton, T.P. (1992), U.S.-Indian Relations in the Nixon and Ford Years. Gould, H.A./S. Ganguly (Hrsg.), The Hope and the Reality, U.S.-Indian Relations from Roosevelt to Reagan, Boulder u.a., 91-119
- Trivedi, L.N. (2003). Visually Mapping the „Nation“. *Swadeshi Politics in Nationist India, 1920 – 1930. The Journal of Asian Studies*, vol. 62, No. 1, 11 – 41
- Tyagi, D.S. (1990), Managing India's Food Economy, New Delhi u.a. 1990



- Tyagi, D.S./V.S. Vyas (Hrsg.) (1990), *Increasing Access to Food*, New Delhi
- Ullrich, D. (1984): *Barriopolitik in Caracas (Venezuela)*, Saarbrücken
- Upadhyaya, R. (1990a), Bihar bonfires. *Frontline* 27.10., 24-27
- Upadhyaya, R. (1990b), Bihar: a backlash ?. *Frontline* 06.01., 111-2
- Upadhyaya, R. (1990c), The Bihar blast. *Frontline* 01.09., 28-30
- Uppal, J.S. (1980), Agrarian Structure and Land Reforms in India. *Economia Internazionale*, 33, 91-110
- Vaidyanathan, A. (1991), Agriculture and the Economy: Causes and Consequences of slow growth. Kurien, C.T./E.R. Pabhakar/S. Gopal (Hrsg.), *Economy, Society and Development*, New Delhi, 125-139
- van Dillen, S. und Weber, E. (1995a) Export und hopp: Die indische Gesellschaft in der Zerreißprobe. *Blätter des iz3w*, Nr. 206, 24-27
- van Dillen, S. und Weber, E. (1995b) Klimaschutz und Entwicklung - eine indische Perspektive. *Südasiens Zeitschrift des Südasiensbüros*, 15(1-2), 42-52
- van Dillen, S. und Weber, E. (1995c) Welthandel und Ressourcenkonflikte in Indien. *Food First*, 1/95, 6-7
- van Heck, B. (2003). *Participatory Development: Guidelines on Beneficiary Participation in Agricultural and Rural Development*. Rural Institutions and Participation Service, Rural Development Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome Italy
- Varadarajan, V.K. (1988), The Tikait enigma. *Frontline* 20.02., 13-14
- Veeravalli, A. (2011). *Swaraj and Sovereignty*. *Economic and Political Weekly*, 29. Januar, S. 65 – 69
- Venkataramani, G. (1993), Home truths. *Frontline* 18.8., p. 77
- Venugopal, K.R. (1992), *Deliverance from Hunger. The public distribution system in India*, New Delhi
- Wadhwa, C.A. (1988), Some Aspects of India's Export Policy and Performance. Lucas, R.E.B./G.F. Papanek (Hrsg.), *The Indian Economy*. Delhi, 271-286
- Wallerstein, I. (1988). Development: Lodestar or Illu-sion? *Economic and Political Weekly*, XXIII, 39, Sept. 24, S. 2017-2023
- Wandhoff, J.-H. (2006). Mahatma Gandhi und John Ruskin: Zwischen Deutung und Manipulation. In *Internationales Asien Forum. International Quarterly for Asian Studies*; May; 37, 1/2; 143 – 156
- Wardenga, U. (1987), Probleme der Länderkunde ? Bemerkungen zum Verhältnis von Forschung und Lehre in Alfred Hettners Konzept der Geographie. *Geographische Zeitschrift*, 75, 195-207
- Watts, M. (2005). 'A new Deal in Emotions' - Theory and practice and the crisis of development. In Crush, J. (2005). *Power of Development*. London und New York, 2nd edition, 43 – 60
- Weber, T. (1994), The Lesson from the Disciples: Is There a Contradiction in Gandhi's Philosophy of Action? *Modern Asian Studies*, Vol. 28, No. 1, 195-214
- Weiner, M. (1989), *The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*, New Delhi u.a
- Werner, A. (1970), *Die Funktion des Großgrundbesitzes im politischen und „konomischen Entwicklungsprozess Indiens*, Stuttgart (Uni.Diss)
- Westra, R. (Ed.) (2010). *Confronting global neoliberalism: third world resistance and development strategies*. Atlanta
- Wirth, E. (1978), Zur wissenschaftstheoretischen Problematik der Länderkunde. *Geographische Zeitschrift*, 66, 241-261
- Wolff, P. (1993), *Strukturanpassung und Sozialverträglichkeit*. In Bauer, A. und Hauser, H.M. (Bearb.), *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit*, Eschborn, S. 53-80
- Wolpert, S. (2001). *Gandhi's passion : the life and legacy of Mahatma Gandhi*. Oxford und New York
- Wood, J. R. (2007). *The politics of water resource development in India: the Narmada dams controversy*. London und New Delhi

A

Abhängigkeit 7
 Abrol 1991 148
 Abrol 1994 151
 Adiseshiah 1994 147
 Agarwal 1970 66
 Agarwal 1981 91, 92, 161
 AGHUE 1993 146
 Agrarpolitik 5, 66, 94
 Agrarreform 67–73
 Agrawal et al. 1993 109
 Ahimsa 32, 33, 34, 236
 Ahluwalia 1988 65, 100
 Ahmad / Singh 1982 165, 176
 Alger 2007 27
 Altvater 1989 8
 Amin 1974 26
 Angenendt und Rudloff 2011 19
 Annadurai 1992 157, 165, 176
 Appadurai (1978) 31
 Arnold 2004 5, 37
 Atkinson / Hills 1991 206

B

Babatunde and Egwaikhide, 2010 26
 Baden-Powell 1892 157
 Balagopal 1995 177
 Banik 2007 46
 Bapna 1990 98, 154, 159, 160, 163, 165
 Bardhan 1977 92, 161
 Baru 1985 107
 Baru 1990 63, 125
 Basu 1985 107
 Basu 1990 10
 Basu 2001 14
 Basu 2003 14
 Bauer 1990 183
 Baviskar 1995 43
 Bayly 2008 49
 Bebow-Reinhard 2008 38
 beginnende Globalisierung 105–110
 Bellinghausen 1966 62
 Ben-Meir 2009 26
 Bergpredigt 33
 Berreman 1989 43
 Betz 1988 106, 125
 Bewässerung 84
 Bhagawad Gita 33, 34
 Bhalla 1990 63
 Bhambhri 1991 119
 Bhandari / Vora 1979 165
 Bhargava 1994 165
 Bhaskar 1992 134
 Bhatia 1967 157
 Bhatia 1990 97

Bhatt 1988 43
 Bhattarai 1989 186, 187, 190
 Bhaty 1993 192
 Bhoodan-Bewegung 42
 Bidwai 1994 139, 141, 142, 145
 Bigler 1974 81–86, 90, 91
 Blenck 1979 7, 8
 Blenck et al. 1985 8
 Boeckh 1992 8, 9
 Bohle 1981 92
 Bohle 1984 86
 Bohle 1992 157
 Bohnet (Hrsg.) 1971 7
 Bohnet 1982 17, 18
 Bombay Plan 60, 61
 Braßel 1994 156
 Bromell 2008 35
 Bronger 1976 50
 Bronger 1987 12
 Brown 1989 35
 Bucher 2005 25
 Burges / Stern 1991 183
 Buss 1985 17

C

Cesaire 1968 19
 Chakravarty 1979 66
 Chakravarty 1984 123
 Chakravarty 1990 64, 118, 122
 Chand 2007 26
 Chandrasekhar 1991 122, 123, 127
 Chandrasekhar 1994 139, 148, 152
 Chant und McIlwaine 2009 26
 Chao 1964 79
 Charka 35
 China 20, 45
 Chopra 1979 160
 Choudhary 1990 116
 Chowdhry / Aggarwal 1994 152
 Community Development Programme 75–79, 94
 Constructive Program 41
 Coondoo et al. 1993 109
 Corbidge und Harriss 2000 143
 Craig / Porter 2006 5
 Cravey 2006 26
 Cripps-Bevin-Plan 63
 Cripps-Plan 61
 Crocker 2008 26
 Cypher und Dietz 1997 26

D

D'Costa 2003 143
 Dandekar 1994 143
 Dantwala 1973 157
 Dantwala 1991 111



Dantwala 1993 176
 Das Gupta 1994 186
 Datt 1987 101, 105, 106
 Datta 1981 7
 Datta 1982 13
 Datta 1985 107
 Datta 1990 113
 Debendranath Tagore (1817-1905) 31
 Dembowski 2010 93
 Dependencia 7
 Dependenztheorien 8
 Devadoss 1988 32
 Dhar 1988 64, 65, 66
 Dharna 34
 Die Grenzen des Wachstums 3
 Doyle 2005 43
 Drèze 1990 155
 dritte Indo-Pakistanische Krieg von 1971 98
 Dualismus 7
 Dualismustheorien 6
 Düngemittel 82, 83
 Dunkley 2004 26
 Dürre von 1972 97
 Dutt 1960 11, 157

E

East Indian Company 53, 56
 Ebbers 1994 150
 Eck 1991 33
 Edling 1993 182
 Ende der Dritten Welt 8
 Ende der Entwicklungstheorien 8
 Entwicklung 9, 11–12, 11, 16, 22
 Entwicklungsstrategien 16–20
 Entwicklungstheorien 9
 Extension Officers 75

F

FIAN 2008 3
 Fischer 2007 24
 Frank 1977 99, 100
 Frank 1978 26
 Frankel 1971 90
 Frankel 1978 62, 158, 160
 Friedrich List (1789-1846) 17
 Fürstentümer 70

G

Gabor et al. 1978 3
 Gaikwad 162
 Galtung 22
 Galtung 1972 23, 24
 Galtung 1975 24
 Galtung 1976 26

Galtung 1983 26, 27, 28
 Galtung 1987 20
 Galtung 1990 25
 Galtung 2003 24
 Galtung 2007 26
 Gandhi Peace Foundation 41
 Gandhi, M.K. 5, 14, 15, 20, 31–43, 58, 67, 76–78, 95
 Gandhi, Rajiv 122
 Ganguly 1992 65
 Garg 1992 109, 186, 187, 189
 Gayi 2007 26
 Geographische Entwicklungsforschung 8
 Geographischen Entwicklungsländerforschung 7
 George 1978 72
 Gewalt 19, 22, 43
 Ghose 1990 59, 63
 Ghosh 1993 131, 136
 Ghosh 1994 134, 137, 142
 Gier 2003 35
 Gilroy 2006 31
 Giri 2004 35
 Global 2000 3
 Godrej 2006 32
 Goswami 1994 149
 Goulet 2006 26
 Gramdan 42
 Gruère 2008 3
 Grundbedürfnisse 38
 Grüne Revolution 5, 63, 81–95, 97
 Gsänger 1993 184, 206
 Guha 1989 43
 Guhan 1981 199
 Guhan 1992 188, 189, 194, 197, 203, 205
 Gulati / Gulati 1994 196
 Gulati / Krishnan 1975 160
 Gulati / Sharma 1990 163
 Gulati 1982 105, 106
 Gulati/Gulati 1994 202
 Gupta 1977 159, 160, 165
 Gupta/Gupta 1982 143

H

Harris 2003 46
 Harriss 1987 106
 Hauser / Schanz 1995 146, 151
 Hauser 1993 181
 Hein 1994 146
 Heinemann 1971 186, 187
 Hendrick 1956 31
 Hind Swaraj 37
 Hinduismus 32, 36, 43
 Hirschmann 1989 8
 Hochleistungssaatgut 85
 Hochleistungssorte 85
 Hochleistungssorten 83

Hoering 1984 72
 Hofmeier 1993 181
 Hülsenfrüchte 87
 Hunger 1, 2
 Hurewitz 1993 151
 Hurtienne 1984 7

I

IBRD 1989 161
 Imbusch 2005 24, 25
 Importliberalisierung 66
 Indira Gandhi 97, 98
 Indisch-Chinesische Krieg (1962) 65
 indische Dorfgesellschaft 45
 Indischer Nationalkongress 4, 60
 Indisch-Pakistanischen Krieg (1965) 65
 Internationalen Währungsfond 1
 Internationaler Währungsfond 98
 Ishii 2001 36, 37, 38, 40, 41

J

Jagirdari-System 70
 Jenkins 1999 143
 Jharwal 1993 176
 Jhaveri 1985 107
 Johan Galtung 23–29
 Johansen 2007 24
 Johnson und Ledbetter 1997 33
 Johri 1982 186, 188, 189, 190
 Jordens 1986 31
 JP Narayan 42

K

Kabra 1990 64, 66
 Kalamkar and Shroff 2011 3
 Kalecki 1965 65
 Kantowsky 1970 75, 78
 Kantowsky 1985 3, 12
 Kapitalismus 37
 Karan 1994 43
 Karl Marx (1818-1884) 17
 Kastensystem 49, 60
 Keayla 1994 148, 151
 Keller 1977 11, 52, 57
Khadi 35, 40
 Khanna 1992 150
 Kidron 1965 59, 64
 Klimawandel 16
 Klingebiel 1993 10
 Kongress-Partei 67, 97
 Koppedraye 2002 31, 33, 35
 Korten 2006 26
 Kostner 1993 9, 10
 Kozhupakkalam 1984 32, 34, 36, 37

Krishna 1967 165
 Krishna 1990 106
 Krishnakumar 1995 2
 Krishnamurthy, et al. 1990 64
 Krishnaswamy 1991 64
 Kuhnen 1965 47, 52, 53, 54, 55
 Kuhnen 1965, 1980 157
 Kuhnen 1980 47, 48, 51, 56, 57, 71, 72, 73
 Kulke / Rothermund 1982 47, 53, 101, 102
 Kultur 4, 15
 kulturelle Identität 13–16
 Kulturwandel 4
 Kumar 1985 106, 107
 Kumar 2004 143
 Kundu 1993 162, 189
 Kurien 1989 106, 108
 Kurien 1990 113
 Kurien 1994 125, 135

L

Labus 1976 25
 Ladejinsky 1978 80
 Ladejinsky 1970 87, 90
 Ladejinsky 1973 83, 86
 Laderchi 2006 26
 Lakshmana 1990 118
 Lal, Devi 117, 119, 120, 121, 122
 Landreform 63, 66, 69
 Langhammer 1994 146
 Ledbetter (1997) 31
 Leng / Taubmann (Hrsg) 1988 8
 Leng 1979 7
 Liberalisierung 66
 Lucas 1988 64, 66, 105, 106, 110, 125
 Luce 2006 185

M

Madan 1989 63, 64
 Madden / Madeley 1994 151
Maharajas 53
 Maiava und King 2007 26
 Malaviya 1955 69
 Malhotra 1990 102, 109
 Mall 1974 32, 33, 34
Mandal-Kommission 116
 Marmora und Messner 1989 8
 Marx 37
 Mathew 1979 165
 Mathies 1982 25
 McCartney 2009 129
 McCaulay 60
 McHenry 1979 28
 Meadows 1972 3
 Mehta 1988 66, 105, 106, 124
 Menon / Muralidharan 1994 155



Menzel 1983, 1991 8
 Menzel 1983; 1991 11
 Menzel 1991 8
 Menzel 1992 9
 Menzel 1993 7
 Merewether 1898 157
 Mertin 1961 75, 76
 Methfessel 1988 43
 MIDS 1988 172, 173
 Mishra 1991 157, 158
 Misra 2007 36
 Mixed Economy 58–67
 Modernisierungsprozess 15
 Modernisierungstheorien 10
 Mogule 51
 Moksha 34
 Morehouse 1993 145, 151
 Mukherjee 1991 122
 Muralidhar Reddy 1990 120, 122
 Muralidharan 1994 66, 133, 139, 140, 145
 Muralidharan 1995 171

N

Nabhi 1992 191
 Nadkarni 1991 111
 Nagaraj (2008) 2
 Nagaraj 2008 3
 Nageshwar 1994 155
 Nahodil 1971 14
 Nair 2011 3
 Naoroji 1888 157
 Naoroji 1901 11
 Narayan 1964 43
 Narayan 1968 32, 35, 37, 38, 40, 41
 Narayan 1975 99
 Narayan 1977 43
 Narayan 1980 43
 Narayan, JP 43
 Narayana/Joseph 1993 109
 National Front 111–126
 Nayak 1990 113
 Nayyar 1988 105
 Nayyar 1990 100
 Nehru 4, 5, 60
 Nehru 1959 vii, 60, 61
 Nehru 1962 43
 Neues Testament 35
 Nohlen / Nuscheler 1974, 1982, 1993 6, 7
 Nuscheler 1991 9

O

O’Gorman 2000 39
 O’Riordan 2005 26
 Oldenburg 2002 14

Omvedt 1992, 1993 155
 Osmani 1991 183
 Ostergaard / Currel 1971 41
 Otterbein 1993 145

P

Pachauri 1990 119, 120
 Pacht 71
 Pachtgesetze 71
 Padmanabhan 1988 111
 Padmanabhan 1993 155
 Padmanabhan 1994 141, 142
 Panchayati Raj 76
 Paranjapa 1990 113
 Paranjape 1986 64
 Parathasarathy 1990 65
 Parathasarathy 1991 97
 Parathasarathy 1994 160, 166, 176
 Parekh 2001 31
 Parfitt 2002 6
 Patil 1978 185, 186
 Patnaik 1985 107
 Patnaik 2009 3
 Pederson 1994 128
 Peet / Hartwick 2009 6
 Permanent Settlement 54
 Phongpaichit 2005 26
 Pinto 1994 138
 Planning Commission 1958 62, 76
 Platteau 1991 184
 Plumwood 2002 26
 Politische Kultur 121
 Politischen Ökologie 9
 Prasad 1993 206
 Preiswerk 1980 13
 Public Distribution System (PDS) 153–179

Q

Queisser 1993 182, 184, 186, 206

R

Radhakrishna / Rao 1994 176
 Radhakrishnan 1990 115
 Raghavan Iyer 1993 31
 Raina 2004 43
 Rajalakshmi 1991 157
 Ram Mohan Roy 31
 Ramraj 34
 Ranade 1983 11
 Randhawa 1986 157, 158
 Randhawa 1986-IV 64
 Rangan 2004 43
 Rangarajan 1988 100, 102

Rao 1982 90
 Rao 1991 98
 Rao 1992 63
 Rao 1994 151
 Rao 1995 176
 Rao, Narashima 127
 Rath 1978 186, 187, 189
 Rath 1988 111
 Rath 1990 113
 Ressourcen-Management 9
 Ricardo et al. 2010 26
 Rieger 1989 106, 107
 Rigby 1985 42
 Rittel 2009 19
 Rivett 1959 38, 39
 Rolle des Staates im Entwicklungsprozess 10
 Rösel 1978 51
 Rösel 1987 48
 Rostow 1960 17
 Rothermund 1983 61
 Rothermund 1983; 1985 158
 Rothermund 1985 63, 157, 158, 159
 Rothermund 1993 120
 Roy 1988a 111
 Roy 1988b 111
 Roy 1992 177
 Roychowdhury / Shankar 1993 155
 Roychowdhury 1994 149
 Ruben 1978 46, 47
 Rudloff 2009 19
 Ruskin 39
 Ruso 1976 53, 54, 69, 70, 72
 Ryotwari-System 56

S

Sahai 1994 150
 Sahai 1994a, 1994b 150
 Sahay 1990 122
 Salam 1994 66
 Samu 2010 3
 Sarvodaya 34, 42
 Satya 32, 41, 236
 Satyagraha 34
 Sau 1994 134, 143
 Schädlingsbekämpfungsmittel 83, 84
 Scheffold 1993 181
 Scheitern der großen Theorien 9
 Schmidt 2011 3
 Schmidt-Wulffen 1987 8
 Schmitt 1982 43, 48, 53, 57, 60, 98, 99, 100
 Searle 1994 145
 Seers 1974 11
 Selbstmord 2, 3
 Sen 1981 60, 159
 Sen 1982 64, 66
 Sen 1984 46

Sen 1987 157
 Sen 1991 148, 150
 Sharma 1994 147, 150, 151
 Sharma 2007 26
 Shaw 2007 26
 Shekhar, Chandra 122
 Shekhar, Chandra 120
 Shourie 1992 118, 121
 Shri Ramakrishna (1836- 1886 31
 Siddiqui / Naqvi 1989 154
 Sigrist 1976 54, 69
 Singh 1961 75
 Singh 1978 101, 102
 Singh 1991 127
 Singh 1992 134, 135
 Singh 1997 43
 Singh 2011 7
 Singh, Charan 111
 Singh, Manmohan 130, 135
 Singh, V.P. 115, 117, 119, 120, 121, 122, 125
 Singh/Sahni 1989 111
 Sircar 1969 48
 Smid 2005 32
 Smith 2003 31
 Soundararajan 1992 140
 Sozialer Sicherung 179–209
 Spurr-Schäfer 1994 146
 Sridhar 1991 148, 151
 Sridhar 1994 142
 Srinivasulu 1994 66
 Srinivasan 1992 66
 Steger 2000 32, 35
 Stewig (Hrsg.) 1979 7
 Strukturanpassung 127–143
 Strukturelle Heterogenität 7
 Subbarao 1992 123
 Subramanian 1994 116, 140
 Suman 2010 150
 Suryanarayana 1985 159
 Sustainable Development 9, 16
 Sustainable Livelihoods 9
 Swadeshi 34, 35
 Swain 1997 43
 Swami 1994 178
 Swami Vivekananda (1863-1902) 31
 Swamy 1990; 1994 67
 Swamy 1994 59, 64, 65, 66, 97, 98, 100, 107, 110, 127, 139
 Swamy/Gulati 1986 98
 Swaraj 34, 35, 41
 Systemkrise 1966-77 97–103

T

Tamil Nadu 172



Tandon 1993 106
 Tendulkar 1990 64
 Terms of Trade 7
 Thapar 1978 47
 Thapar 2002 47, 48
 The Lancet 2010 46
 Thompson et al. 2007 26
 Thornton 1992 98
 Trivedi 2003 35
 Tyagi 1990 148
 Tyagi 1990a 155, 162
 Tyagi 1990b 162, 163, 165, 166

U

Ullrich 1984 19
 Umweltprobleme 16, 21
 Unabhängigkeit 69
 UNICEF 1987 181
 Unterentwicklung 5–9
 Upadhyaya 1990a 117
 Uppal 1980 71
 Uruguay-Runde des GATT 145–152

V

Vaidyanathan 1991 97, 98
 van Dillen und Weber 1995b 20
 van Heck 2003 26
 Varadarajan 1988 111
 Vasco da Gama (1498 52
 Veeravalli 2011 31, 35

Venkataramani 1993 150
 Venugopal 1992 166
 Vinoba Bhave 42, 43

W

Wadhawan 1972 186
 Wadhva 1988 107
 Wallerstein 1988 8
 Wandhoff 2006 39
 Wardenga 1987 7
 Watts 2005 26
 Weber 1994 5, 43
 Weiner 1989 98
 Weltbank 1, 66
 Werner 1970 54
 Westra 2010 6
 Wirth 1978 7
 Wolff 1993 181
 Wolpert 2001 31
 Wood 2007 43

Y

Young India, March 17, 1927 33

Z

Zamindar 54, 69
 Zamindare 70, 73



