

August 2004

Wahlen in Indien - Hundert Tage danach

Manfred Haack, Friedrich-Ebert-Stiftung Delhi

- Qualifikation und Koalitionsarithmetik wurden bei der neuen Regierungsbildung geschickt in Übereinstimmung gebracht. Der daraus unter der Führung des *Congress* entstandenen *United Progressive Alliance (UPA)* ist ein guter Start gelungen. Seitdem agiert die neue Regierung erstaunlich souverän nach dem Motto Kontinuität und Wandel. Die noch immer mit dem Schicksal ihrer Niederlage hadernde *BJP* gibt sich unterdessen einer politischen wie habituellen Radikalisierung hin und demontiert sich auf diese Weise selbst.
- Auch die Unterstützung der Regierung durch die *CPI(M)* und andere Linksparteien erweist sich als belastbar, zumal diesen unter den derzeitigen Verhältnissen die politische Alternative fehlt. Dies gilt auch für die in dem größten Bundesstaat Uttar Pradesh regierende *Samajwadi Party*, eine den unteren Kasten verbundene Partei mit sozialistischem Touch.
- Die von dem damaligen Premierminister Atal Behari Vajpayee im April 2003 eingeleitete Entspannungspolitik gegenüber Pakistan wird, unbeschadet einiger Irritationen in den Tagen des Regierungswechsels, weitergeführt und hat inzwischen das Stadium intensiver Sachgespräche erreicht. Es mag optimistisch klingen und ist gleichwohl gerechtfertigt, darin die neue Qualität eines beginnenden Friedensprozesses zu sehen.
- Mit: „*It's the economy, stupid!*“, hätte Bill Clinton heute in Indien nur bedingt recht – hier ist es die Landwirtschaft, deren Zustand Wahlen entscheidet. Dass es nicht gut stehen kann um diesen Bereich, von dem immerhin dreiviertel der indischen Bevölkerung abhängig sind, bezeugen die mehr als 20.000 Selbstmorde verzweifelter Kleinbauern in den letzten fünf Jahren.
- Die neue indische Unionsregierung unter Premierminister Manmohan Singh ist sich dieser katastrophalen Situation, deren Nichtbeachtung der Vorgängerregierung zur Wahlniederlage verholten hatte, offensichtlich bewusst. Sie hat die Rekonstruktion des Agrarsektors zur vorrangigen Aufgabe der Regierungsarbeit erklärt, und erste Sofortmaßnahmen belegen, dass es ihr damit ernst ist.

Außenpolitische Kontinuität

Gegen die im vergangenen Jahr von Atal Behari Vajpayee gegen heftige Widerstände in seiner eigenen Partei eingeleitete Entspannungspolitik gegenüber Pakistan gibt es in der nun regierenden *United Progressive Alliance* keine grundsätzlichen Vorbehalte. Sie kann deshalb auf der Grundlage der im Januar in Islamabad zwischen Vajpayee und dem pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf getroffenen Vereinbarungen unmittelbar fortgeführt werden. Zwar hatte der neue indische

Außenminister Natwar Singh mit einem offenbar unbedachten Rekurs auf das Shimla-Abkommen von 1972 besonders auf der pakistanischen Seite Irritationen ausgelöst, die aber alsbald von Premierminister Manmohan Singh mit entsprechenden Klarstellungen aus dem Weg geräumt wurden. Dass solche atmosphärischen Störungen freilich nicht nur auf allfällige Missverständnisse zurückgehen, sondern immer wieder auch das in einer fünf Jahrzehnte dauernden Feindschaft angehäufte Misstrauen durchscheinen lassen, konnte

Natwar Singh bei seinem fünftägigen Besuch im Juli in Islamabad erleben. Dort wurde der 73 Jahre alte *Congress*-Veteran mit kühler Höflichkeit empfangen und präzise über die pakistanischen Vorstellungen ins Bild gesetzt. Musharraf schien zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit zu sein, das am Ende zwischen ihm und Vajpayee entstandene Grundvertrauen ohne weiteres auf die neue Regierung zu übertragen. Immerhin bleibt es dabei, dass der jahrzehntelang dogmatisch geführte Streit um die Reihenfolge: „Erst Normalisierung der Beziehungen auf allen Ebenen und dann auch Kaschmir“ oder „Kaschmir zuerst und alles andere danach“ bis auf weiteres mit der Kompromissformel: „Alles zugleich, aber Priorität für Kaschmir“, überbrückt wird.

Auch die ebenfalls bereits von Vajpayee begonnene Annäherung an China wird von der neuen Regierung diskret und zielstrebig weiterbetrieben. Im Juli gab es die dritte Gesprächsrunde über den umstrittenen Grenzverlauf entlang des Himalajas, nach der eine grundsätzliche Einigung bis Ende des Jahres nicht mehr ausgeschlossen wird.

In anderen Richtungen, besonders im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten gibt es Anzeichen einer Neupositionierung der indischen Außenpolitik. So wurde die nicht abgestimmte Erwägung des als pro-amerikanisch bekannten Außenministers Natwar Singh, indische Truppen in den Irak zu schicken, umgehend und kategorisch dementiert. Hier wirkt nach, dass auch in der neuen politischen Führung des Landes die Enttäuschung und das Unverständnis darüber geteilt werden, dass die amerikanische Regierung nach dem 11. September das indische Angebot umfassender Unterstützung unbeachtet gelassen und statt dessen den *Rogue state* Pakistan zum strategischen Verbündeten erkoren hatte. Von den einst hochgespannten Erwartungen in die vom damaligen Präsidenten Bill Clinton proklamierte „Strategische Partnerschaft“ ist jedenfalls nicht viel übrig geblieben. Dass es dennoch ein indisches Interesse an normalen Beziehungen zu den USA gibt, veranschaulicht die außergewöhnliche Geste von Premierminister Manmohan Singh, persönlich die amerikanische Botschaft aufzusuchen, um sich in das Kondolenzbuch für Ronald Reagan einzutragen.

Innenpolitische Korrekturen

Erstaunlich konsequent und offenbar unbeindruckt von dem Feldgeschrei der Betroffenen hat die neue Regierung unmittelbar nach Amtsantritt damit begonnen, die von ihren Vorgängern betriebene hindu-nationalistische Unterwanderung öffentlicher Institutionen rückgängig zu machen. Besonders die frühere Jugendministerin Uma Bharati hatte mit öffentlichen Geldern und parallel zu den bestehenden Einrichtungen ein landesweites Netzwerk hindu-nationalistischer Jugendzentren aufgebaut. Effektiver noch hatte der Minister für Öffentliche Dienste, Wissenschaft und Technologie, Dr. Murli Manohar Joshi, extremistische Kader in die zahlreichen ihm unterstellten Institutionen geschleust und etwa in den Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen hindu-nationalistischen Dogmatikern und Geschichtsfälschern zu Aufstieg und Einfluss verholfen. Angesichts des erst jetzt bekannt werdenden Ausmaßes, in dem tausende Funktionäre der militanten *Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS)* landesweit in Schlüsselpositionen gebracht worden waren, laufen die überfälligen Gegenmaßnahmen, zu denen auch die Revision zuvor umgeschriebener Schulbücher zählt, unter dem an Klarheit nicht zu übertreffenden Motto „*Detoxification*“.

Etwas mühsamer vollzieht sich die im Wahlkampf und auch im *Common Minimum Program* als vorrangig herausgestellte Revision des *Prevention of Terrorism Act (POTA)*, der – wie von Kritikern vorhergesagt – in beträchtlichem Maß von staatlichen Autoritäten als Vehikel zur Beschneidung von Bürgerrechten genutzt worden ist. Die Aufhebung des *POTA*, die schon deshalb geboten ist, weil die vorhandenen Gesetze für die notwendige Gefahrenabwehr völlig ausreichen und in dieser Kapazität bislang gar nicht ausgeschöpft wurden, muss allerdings vom Parlament beschlossen werden. Dessen Arbeit wird jedoch seit Wochen durch eine trotzig fundamentale Opposition der abgewählten *BJP* lahmgelegt.

Die vom ideologischen Sektiererverein zwischenzeitlich zu einer *All India*-Partei aufgestiegene *Bharatiya Janata Party* bewegt sich nun offenbar in die umgekehrte Richtung. Mit dem eklatanten Sittenverfall ihres öffentlichen Auftretens – von der Schmähkampagne gegen Sonja Gandhi bis jüngstens zum lärmenden

den Parlamentsboykott – geht eine signifikante politische Radikalisierung einher. Atal Behari Vajpayee, der in der BJP-Anhängerschaft noch immer hohes Ansehen genießt, scheiterte mit seinem Bemühen, das von ihm verkörperte moderatere Image der BJP herauszustellen. Auch seine zornige Attacke auf den übel beleumundeten Narendra Modi, der als *Chief Minister* von Gujarat die dortigen Pogrome an Muslimen angestiftet hatte, fand keine prominente Unterstützung. Statt dessen wurde die völlige Isolierung Vajpayees in der von den Hardlinern dominierten Parteiführung offenkundig. Die von dieser ausgegebene Marschrichtung heißt jetzt: *“Back to the roots”* – womit der Weg zurück in die ideologische Nische eines fundamentalistischen Hindu-Nationalismus vorgezeichnet ist. Dafür gibt es freilich in der indischen Gesellschaft heute keine relevanten Zielgruppen mehr. Den im Wahlkampf mit der explizit säkularen *„India Shining“*-Kampagne umworbenen oberen Mittelschichten ist die intellektuelle Beschränktheit der hindu-nationalistischen Dogmatiker ebenso zuwider wie das schmutzige Milieu proletenhafter RSS-Aktivisten und safrangelber Wanderprediger. Und die große Mehrheit der unteren Kasten und zahlreichen Randgruppen wird mittlerweile trennscharf von Dutzenden von Regionalparteien angesprochen. So bleibt ganz ungewiss, ob in fünf Jahren, für den – aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlichen – Fall, dass der *Congress* und dessen Bündnispartner in der *United Progressive Alliance* bis dahin allen politischen Kredit verspielt haben sollten, die BJP auf nationaler Ebene überhaupt noch eine Rolle spielt, in der sie als Alternative in Betracht käme.

Budget 2004

Der Mitte Juli von Finanzminister Palaniappan Chidambaram dem Parlament vorgelegte Staatshaushalt für den Rest des Jahres 2004 liest sich wie das im Mai von den Koalitionspartnern verabredete *Common Minimum Program* in fiskalischen Zahlen. Vieles, was dort an politischen Zielen formuliert wurde, nimmt nun in budgetären Größen Gestalt an. Das komplizierte Zahlenwerk enthält neben teilweise deutlich erhöhten Ausgaben, in denen sich die neuen politischen Prioritäten widerspiegeln, als Gegengewicht eine Reihe von Steuererhöhungen bei gleichzeitigen Steuer-senkungen für gering Verdienende. So wird

zunächst die Grenze für steuerfreie Kleinkommen von 900 Euro auf 1800 Euro angehoben. Für 2005 wird eine Steuerreform in Aussicht gestellt, nach der für Einkommen ab 1800 Euro bis zu 7200 Euro künftig ein Satz von 20%, für alle darüber liegenden von 30% gelten soll. Auch von der Erhöhung der Umsatzsteuer von 8 auf 10% sind unter den gegebenen Verhältnissen die überwiegend vom regulären Konsumgüterhandel de facto ausgeschlossenen Armen nicht betroffen, sondern allein die kaufkräftigen oberen Schichten. Diese profitieren andererseits von diversen Zollsenkungen für in diesen Kreisen zunehmend nachgefragte Importgüter.

Ein interessantes Element ist eine Bildungssteuer, die als zweiprozentiger Aufschlag auf alle anderen Steuern erhoben werden soll. Systematisch dem deutschen Solidaritätszuschlag ähnlich, soll dieses mit einer Milliarde Euro veranschlagte Steueraufkommen als Anschubfinanzierung für eine Generalinstandsetzung des völlig unzureichenden primären und sekundären Bildungswesens verwendet werden.

Auf der Ausgabenseite erhalten zwei Bereiche - erstens vor allem die Landwirtschaft und zweitens die desolate Infrastruktur - erkennbar Priorität. Unerwartet hoch sind auch die Zuwächse des Verteidigungshaushalts ausgefallen.

Das am Ende stehende Haushaltsdefizit von 4,4% des BSP ist nach der Prämisse eines mittelfristig stabilen Wachstums von 8% berechnet worden. Sollte dieses, etwa wegen des gebietsweise bereits ausgebliebenen Monsuns, geringer ausfallen, dürfte das Defizit kritische Werte erreichen.

Im Großen und Ganzen ist es Chidambaram offenbar gelungen, sein Budget in eine für alle Seiten akzeptable Balance zwischen den von der Wirtschaft reklamierten Erfordernissen und den Vorbehalten der Linken zu bringen. Dafür spricht zumindest, dass beide Seiten die ihnen jeweils zugeneigte Öffentlichkeit mit lautstarker Kritik bedienen, sich im übrigen aber auf die neuen Gegebenheiten einstellen.

So wird sich auch der von den Linksparteien angekündigte Widerstand gegen die Anhe-

bung der Grenzwerte für Privatinvestitionen im Telekommunikationssektor und im Versicherungswesen im Rahmen einer ideologischen Pflichtübung halten, und keineswegs – wie von sensationshungrigen Medien spekuliert – dazu führen, dass die Linke der Congress-geführten Koalition die Unterstützung entzieht.

Geradezu revolutionäre Auswirkungen sind von dem für 2005 angekündigten Vorhaben zu erwarten, die zentralen Fördermittel für die vielen notleidenden Bevölkerungsgruppen über kommunale Körperschaften statt über die Staatsregierungen zu verteilen. Damit wird nämlich die Kette vorheriger Abschöpfungsmöglichkeiten wesentlich verkürzt – was voraussichtlich der Zielgruppe zu gute kommen wird.

Wirtschaftsreformen und soziale Rantierung

Das Leitmotiv der nun regierenden *United Progressive Alliance*, „Reformen mit menschlichem Antlitz“, ist sozialpolitisch von zwingendem Charme, allerdings wirtschaftspolitisch noch einigermaßen unbestimmt. In Indien gibt es nicht – wie in Amerika und teilweise in Europa – den profilierten Gegensatz zwischen neoliberaler Wirtschaftspolitik, deren soziale Auswirkungen auf *Trickle down*-Effekte beschränkt bleiben, und dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, das allgemeine Wohlfahrt als Ziel und Solidarität als Prinzip wertschätzt. Die hiesige Diskussion ist eher diffus, zumal rückwärtige Zielsetzungen wie „Wirtschaftliche Autarkie“ dort hineinspielen. Damit verbunden sind außerdem Ressentiments gegen ausländische Investitionen und die naive Vorstellung, die nationale Scherheit gebiete die uneingeschränkte staatliche Kontrolle „sensibler“ Branchen wie Telekommunikation, Luftverkehr, Eisenbahn und Rohstoffindustrien. Es ist auch nicht einfach, Reformdebatten gegen den besitzstandswahrenden Beharrungswillen des riesigen Öffentlichen Sektors und die unzähligen klientelistischen Umverteilungsansprüche zu führen. Deshalb hat es die neue Regierung zunächst dabei belassen, nur die Konturen ihrer Wirtschaftspolitik darzulegen: soziale Ausgewogenheit soll die beabsichtigten Reformen bestimmen. Die Privatisierung von Teilen der Staatswirtschaft soll mit Ausnahme bestimmter profitabler Großkonzerne, denen aber un-

ternehmerische Unabhängigkeit in Aussicht gestellt wird, fortgesetzt werden. Ausgenommen bleiben insbesondere die neun bedeutendsten Staatsunternehmen:

- *Oil and National Gas Commission (ONGC)*
- *Indian Oil*
- *Hindustan Petroleum Company Ltd. (HPCL)*
- *Bharat Petrol Company Ltd. (BPCL)*
- *National Thermal Power Company (NTPC)*
- *Steel Authority of India Ltd. (SAIL)*
- *Bharat Heavy Electricals Ltd (BHEL)*
- *Gas Authority of India Ltd. (GAIL)*
- *Indian Petro-Chemicals Ltd. (IPCL)*.

Zumindest in der veröffentlichten Meinung sind diese Unternehmen zu Objekten der nationalen Identifikation stilisiert worden, was auch an deren sprachlicher Überhöhung zu den „Neun Kronjuwelen (*Navaratna*)“ deutlich wird. An diesem Tabu wollte sich die neue Regierung zumindest am Anfang nicht vergreifen, begründet dies freilich mit dem fiskalischen Motiv, dem Staat die laufenden Einnahmen aus den Unternehmensgewinnen zu sichern. Die etwas kompliziertere Erwägung, dass mit Privatisierungserlösen die drückende Staatsverschuldung gesenkt und damit Zinsausgaben in beträchtlichem Umfang verringert werden können, wird derzeit wohl als nicht kommunizierbar angesehen. Die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors sind zufrieden, weil die dort im Vergleich zur Privatwirtschaft deutlich höheren arbeitsrechtlichen und sozialen Standards vorerst erhalten bleiben.

Einen leicht protektionistischen Klang haben Ankündigungen zur künftigen Haltung Indiens gegenüber der WTO, wenn hervorgehoben wird, dass Wettbewerbsnachteile für indische Agrarerzeugnisse und pharmazeutische Produkte, wie etwa preisgünstige Generika, in jedem Fall vermieden werden müssen.

Eine symbolträchtige, teure und dennoch ein Kernproblem des indischen Armutsdesasters treffende Reform ist das Projekt, alle indischen Schulkinder täglich mit einer kostenlosen warmen Mahlzeit zu versorgen. Dies ist keine soziale Wohltat sondern ein zwingender Minimalbeitrag zur Existenzsicherung. Erst unter dieser Voraussetzung können ihre Kinder überhaupt zur Schule gehen lassen.

Agrarpolitik

Die politische Brisanz ungeachtet bleibender Katastrophen hat sich bei den jüngsten indischen Wahlen besonders drastisch im Unionsstaat Andhra Pradesh gezeigt. Dort hatten die im Schatten der boomenden IT-Metropole Hyderabad am Rande ihrer Existenz stehenden 60 Millionen Kleinbauern und Landarbeiter dem zu höheren Sphären des technologischen Fortschritts abgehobenen *Chief Minister* Chandrababu Naidu mittels einer vernichtenden Wahlniederlage aus dem Amt gejagt.

Dass die Katastrophe damit allein noch nicht abgewendet ist, zeigen die täglich immer neuen Selbstmorde von Kleinbauern, denen mit effektiver Nothilfe den Anlass zu nehmen, höchste Priorität bei den Regierenden in Hyderabad und in Delhi hat. Dies erklärt auch, warum die erste Inlandsreise von Premierminister Manmohan Singh nach Andhra Pradesh führte.

Dort selbst hat die neue vom *Congress* geführte Staatsregierung unverzüglich ein Wahlversprechen eingelöst und die kostenfreie Elektrizitätsversorgung der Landwirtschaft verfügt. Ob damit den Ärmsten unter den Kleinbauern, die bestenfalls mit dem vom Ochsen gezogenen Pflug, aber kaum mit Maschinen produzieren, über die größte Not hinweggeholfen wird, steht freilich dahin. Deren Hauptproblem ist eher die hoffnungslose Überschuldung bei privaten Geldverleihern. Es mutet grotesk an, aber hauptsächlich bei diesen bleiben staatliche Fonds für Mikrokredite hängen, welche die eigentliche Zielgruppe erst mit aufgeschlagenen Wucherzinsen von mehr als 25 % erreichen. Das Unglück setzt sich fort, wenn den Kleinbauern für dieses Geld gestrecktes Saatgut und gefälschte Pflanzenschutzmittel verkauft werden. Der neue Landwirtschaftsminister Raghuvvera

Reddy hat als Sofortmaßnahme einen staatlichen Schuldenerlass für Kleinbauern verfügt und einen *Seeds Act* für die Qualitätskontrolle von Vorprodukten angekündigt.

Das zweite große Problem ist der Wassermangel. Hier kommt es häufig zu einem *Circulus vitiosus*, beginnend mit neuen Brunnenbohrungen, folglich dem Absinken des Grundwasserspiegels, weiteren tieferen und teureren Brunnenbohrungen, bei ausbleibendem Monsun dennoch schlechten Ernten, Überschuldung und letztlich Selbstmorden von Kleinbauern. Dieser fatalen Zwangsläufigkeit soll ein umfassendes Investitionsprogramm in die ländlichen Bewässerungssysteme entgegen wirken, für das Finanzminister P. Chidambaram in seinem Haushalt bis Ende 2004 nicht weniger als eine Milliarde Euro eingeplant hat.

Das bislang erfolgreichste Armutsbekämpfungsprogramm *Food for Work (FFW)* wird überarbeitet und fortgesetzt. Damit soll gewährleistet werden, dass künftig wenigstens ein Familienmitglied hundert Tage im Jahr eine bezahlte Beschäftigung findet.

All diese Sofortmaßnahmen können angesichts der archaischen Verhältnisse in der indischen Landwirtschaft nur erste Erleichterungen schaffen. Ohne eine umgehende Bodenreform und eine Verrechtlichung der ländlichen Produktionsbedingungen wird eine dauerhafte Wende zum Besseren nicht gelingen. Wenig hilfreich in dieser kritischen sind die alsbald von der Weltbank in makroökonomischer Ferndiagnostik geäußerten Einwände gegen die als erste Nothilfe beschlossenen Transferzahlungen. Dass diese gerade ein Promille der jährlichen Agrarsubventionen der Europäischen Union ausmachen, ist dabei offenbar übersehen worden.

AnsprechpartnerInnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Dr. Paul Pasch, Tel.: 0228-883-510, E-Mail: Paul.Pasch@fes.de

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-512, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.