

4 Ausgangssituation der Aquakulturförderung in Indien

4.1 Neue Wirtschaftspolitik Indiens in den 90er Jahren

Die indische Wirtschaftspolitik seit Beginn der 90er Jahre hat die Entwicklung des Aquakultursektors stark beeinflusst. Aquakultur hat in Indien eine lange Tradition, eine stärkere Dynamik entwickelte der Sektor jedoch erst in den 90er Jahren. Das Wachstum bestimmter Aquakulturformen und die Förderung dieses Sektors ist eng verbunden mit der veränderten wirtschaftspolitischen Strategie und den neuen Rahmenbedingungen in Indien seit Beginn der 90er Jahre. Daher soll das wirtschaftspolitische Umfeld skizziert werden, das für die Entwicklung dieses Sektors seit 1991 relevant ist.

Der makroökonomische Wandel in Indien ab 1991 wird als *Neue Wirtschaftspolitik* bezeichnet. Neu waren weitgreifende makroökonomische Maßnahmen der Liberalisierung, die im Gegensatz zum indischen Modell der staatlichen Kontrolle und Steuerung standen. Im Folgenden sollen die Ursachen dieses Wandels kurz erläutert werden, um das ökonomische und gesellschaftliche Umfeld zu kennzeichnen, das die Entwicklung in den 90er Jahren bestimmte. Die Ausrichtung der makroökonomischen Reformen sowie einzelne Teilbereiche, die für den Aquakultursektor besonders relevant sind, werden analysiert und bewertet. Die Wirkungsanalyse des Aquakultursektors muss sinnvollerweise auf dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Indien erfolgen. Vor allem um die Entwicklung der Armut in Indien in den 90er Jahren gibt es heftige Kontroversen, die im Kontext dieser Arbeit berücksichtigt werden müssen.

4.1.1 Ursachen des Wandels

Übereinstimmend wird das Jahr 1991 als ein gravierender Einschnitt in der wirtschaftspolitischen Strategie Indiens gesehen; es sei ein "systematic change" (Basu/Pattanaik 1997: 123), „a sea change“ (Agarwal et al. 1995: 183) oder auch ein „watershed in India's economic history“ (Nayar 1998: 335) gewesen, der „a significant departure from the policy framework of the previous four decades“ (Chadha et al. 1998: 235) bedeutete.

Indiens Strategie bis 1991 basierte nach einer Charakterisierung der Weltbank auf: „self-reliance, national ownership (led by the public sector), encouragement to heavy industry and also small-scale industry, emphasis on employment, equity and regional dispersion rather than efficiency“ (World Bank 1992b: 37). Die gesamte Ökonomie war stark reguliert und kontrolliert. Die Unabhängigkeit und Autarkie der indischen Wirtschaft vom Handel mit anderen Ländern sollte erreicht bzw. erhalten werden.¹

¹ Das Modell der staatlichen Kontrolle über die indische Wirtschaft hatte vor allem zwei Wurzeln: zum einen die Lehre Ghandis, sich auf die eigenen Kräfte zu besinnen, das sogenannte *swadeshi*, und zum anderen die Beeinflussung des ersten Regierungschefs nach der Unabhängigkeit, Nehru, vom sowjetischen Modell der Planwirtschaft (vgl. hierzu z.B. Dutt 1997, Basu/Pattanaik 1997).

Drèze/Sen (1995) stellen dieser Überregulierung durch den indischen Staat jedoch eine gleichzeitig weitgehende Vernachlässigung in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Landreform gegenüber:

“What can be justifiably seen as overactivity in some fields has been inseparably accompanied by thoroughgoing *underactivity* in others“ (Drèze/Sen 1995: 8).

In den 80er Jahren gab es bereits einzelne Ansätze zur Liberalisierung, die jedoch keine tiefgreifendere Wirkung entfalteten. Sie konnten den grundsätzlichen Charakter der stark geschützten indischen Wirtschaft nicht verändern. Die Einsicht in notwendige Reformen war weitgehend da, die Umsetzung jedoch schwierig und nicht geradlinig.²

Bis 1991 hatte sich die wirtschaftliche Lage deutlich verschlechtert.³ Eine hohe Inflation, hohe Zahlungsbilanz- und Haushaltsdefizite und eine große und wachsende in- und ausländische Verschuldung charakterisierten den Zustand der indischen Wirtschaft und des öffentlichen Sektors. 1991 verschärften externe Faktoren die hausgemachte indische Krise, so dass die Zahlungsunfähigkeit unmittelbar bevorstand. Im Juni 1991 reichten die Währungsreserven nur noch knapp 2 Wochen. Ein sehr bildhaftes Krisenzeichen war die Verschiffung von 47 Tonnen Gold zur *Bank of England* im Juli 1991, was Indien Einnahmen von 600 Mio. US-\$ brachte.

Die Zahlungsunfähigkeit wurde auch mit Hilfe von Krediten des *International Monetary Fund* (IMF) verhindert⁴, in deren Folge makroökonomische Anpassungsmaßnahmen erforderlich waren. Die wirtschaftspolitischen Reformen, die daraufhin 1991 begannen, können dennoch nicht als Diktat von IMF und Weltbank angesehen werden.⁵ Anders als noch in den 80er Jahren war Indiens Führungsschicht nicht zuletzt durch die Krise von der Notwendigkeit tiefgreifender Reformen überzeugt.⁶

Denn die Analyse der Krise kann zwar einige externe Auslöser nennen, weitgehender Konsens besteht aber über die strukturellen, hausgemachten Probleme, die dadurch nur offengelegt wurden. Die Golf-Krise brachte für Indien deutlich höhere Ausgaben für Rohöl, den Rückgang der Überweisung indischer Gastarbeiter aus den Golfstaaten bis

² Es gab in Indien seit Ende der 70er Jahre immer wieder Ansätze, marktwirtschaftliche Reformen einzuführen. Der bis dato umfassendste Versuch wurde Mitte der 80er Jahre von Rajiv Gandhi unternommen. Wahlniederlagen in einzelnen Bundesstaaten und 1989 auch auf Bundesebene, beendeten den Reformschwung jedoch sehr bald.

³ Gleichzeitig bestanden zu Beginn der 90er Jahre auch politisch instabile Verhältnisse: zwischen November 1990 und März 1991 hatte es zwei Regierungskrisen und –neubildungen gegeben.

⁴ Als Sofortmaßnahme erhielt Indien im Januar 1991 2 Mrd. US-\$ vom IMF.

⁵ Dieses Argument wird sowohl von linken als auch nationalistischen Kritikern verwendet. Kothari nennt die Reformen z.B. „conditions imposed“ (Kothari 1997: 91, ähnliche Aussagen finden sich bei Telumbde 1996, Patnaik/Chandrasekhar 1998, Arora 1999). Allerdings weist Kothari selbst widersprüchlich darauf hin, dass „political parties across the ideological spectrum have reached a tacit consensus on seeing the reforms through“ (Kothari 1997: 112).

⁶ Dafür spricht eindeutig, dass die Reformen von 1991 bis 1996 von einer *Congress*-Minderheitsregierung (unter P.V. Narasimha Rao) umgesetzt wurden. Trotz dieser nicht vorteilhaften Ausgangslage gab es in den ersten Reformjahren eine stabile politische Mehrheit für die *Congress*-Politik mit der Unterstützung von Regionalparteien.

hin zu Kosten für eine Luftbrücke für die indischen Gastarbeiter.⁷ Während die Devisenausgaben anstiegen, sanken die Einnahmen, da der Handel mit der ehemaligen Sowjetunion zusammenbrach.

Die gravierenden Folgen dieser externen Entwicklungen waren jedoch die Konsequenz der früheren indischen Wirtschaftspolitik (vgl. z. B. Einschätzung von Nayar 1998, Chhibber 1995, Kambhampati et al. 1997, ähnlich auch Agarwal et al. 1995, Ganguly 2002). Die Golf-Krise war nur der „trigger“ (Basu/Pattanaik 1997: 125) für den Zusammenbruch des indischen Haushaltes. Denn das Haushaltsdefizit war hausgemacht, hohen staatlichen Ausgaben, gerade auch für Subventionen, standen nur unzureichende Einnahmen (Steuern als auch Exporte) gegenüber. „Fiscal indiscipline“ (Kambhampati et al. 1997: 289) kennzeichnete indische Regierungen.

Die politische Krise verstärkte die ökonomische Fehlentwicklung. Die auf die Wahlen 1989 folgenden Minderheitsregierungen versuchten ökonomische Einschnitte zu vermeiden, um im Amt zu bleiben. Wiederholte Warnungen des IMF vor der Zahlungsbilanzkrise wurden ignoriert. Das Vertrauen in die wirtschaftspolitische Kompetenz der indischen Regierung, diese Krise zu meistern, schwand und indische Anleger aus dem Ausland zogen 1991 ihr Geld ab.

Als Sofortmaßnahme wurde zwar 1991 noch versucht, durch einen fast vollständigen Importstopp die Zahlungsfähigkeit zu erhalten. Doch es handelte sich nicht um eine kurzfristige Krise der Handelsbilanz allein, die Ursachen lagen tiefer. Der Importstopp wirkte zudem wachstumshemmend. Im Oktober 1991 wurde eine *Standby*-Vereinbarung mit dem IMF über 2,3 Mrd. US-\$ verhandelt, im Dezember 1991 folgte ein Strukturanpassungskredit. Zusätzlich gab es Unterstützung von der ADB und anderen Gebern. Diese Mittel sollten die Krise überbrücken bis die Reformen Wirkung zeigen.

4.1.2 Liberalisierung: makroökonomische Reformmaßnahmen

Als Indien 1991 die Vereinbarungen mit dem IMF abschloss, war absehbar, welche Reformmaßnahmen erwartet würden. Die Stabilisierungsvereinbarungen des IMF und die Strukturanpassungsprogramme (SAP) der Weltbank waren aus anderen Ländern hinlänglich bekannt, ebenso wie die Kritik daran.⁸

⁷ Die Kosten für Ölimporte stiegen für Indien von 287 Mio. US-\$ monatlich zwischen Juni und August 1990 auf 671 Mio. US-\$ monatlich von September 1990 bis Februar 1991. Zusätzlich mussten 112.000 indische Migranten im Mittleren Osten auf Staatskosten evakuiert werden, deren Überweisungen daraufhin auch ausblieben; Märkte für indische Produkte gingen zudem verloren.

⁸ Die Schuldenkrise in Lateinamerika Anfang der 80er Jahre führte zu einer stärkeren Hinwendung der Weltbank zu politischen und institutionellen Strukturfragen. Daraus entwickelten sich als Instrumentarium die Strukturanpassungsprogramme als Vorbedingung für die Kreditvergabe. Zu den Standardmaßnahmen gehören: Drosselung der öffentlichen Nachfrage und Reduzierung der öffentlichen Ausgaben durch fiskalische, monetäre und kreditpolitische Maßnahmen, Währungsanpassung (meist Abwertung), Effizienzsteigerung, Abbau von Handelshemmnissen, Exportanreize, Deregulierung von Märkten und Preisen, Subventionskürzungen, Privatisierung und administrative Reformen (vgl. Tetzlaff 1993, Theobald 1999: 20f.). Seit Ende der 80er Jahre ist die Kritik an den sozialen und ökologischen Auswirkungen der SAP kontinuierlich gewachsen. Prominenter Ausgangspunkt war eine Untersuchung im Auftrag des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF, durch Cornia 1989), stellvertretend für viele kritische Positionen sind George/Sabelli (1994) zu nennen.

Es bestand (und besteht) in Indien eine besondere Empfindlichkeit gegenüber einem befürchteten oder tatsächlichen Souveränitätsverlust wie ihn auch Übereinkommen mit den Bretton-Woods-Institutionen bedeuten können. In den 80er Jahren hatte sich Indien daher um die rasche Rückzahlung eines IMF-Kredits bemüht, um Auflagen zu entgehen. Der 1991 amtierende indische Finanzminister, Manmohan Singh, war jedoch selbst ein Vertreter einer marktwirtschaftlichen Öffnung und entsprechender Reformen.⁹ Insgesamt waren politische und ökonomische Führungsschichten in Indien von der Notwendigkeit der Liberalisierung überzeugt. Seit 1996 waren die Reformen in verschiedenen Wahlkämpfen regelmäßig ein zentrales Thema, doch obwohl sich die Regierungen seitdem aus wechselnden Koalitionen gebildet haben, wurde an dem Reformkurs festgehalten. Mit zunehmenden innenpolitischen Diskussionen über den Reformkurs hat seit Ende der 90er Jahre die indische Regierung stärker versucht, sich in Auseinandersetzungen mit der WTO zu profilieren.¹⁰

Kasten 7: Proteste gegen die *Neue Wirtschaftspolitik* in Indien

Der weitgehende Konsens innerhalb der Parteien Indiens bedeutete nicht, dass die Akzeptanz der Reformen in der indischen Gesellschaft ebenso problemlos war.

Die politische Kultur Indiens und die Tradition der sozialen Bewegungen bestimmen eine kontinuierliche Auseinandersetzung um die *Neue Wirtschaftspolitik*. Kern der innenpolitischen Diskussionen, Streiks und Demonstrationen waren und sind

- das Engagement ausländischer Firmen,
- die Angst um Arbeitsplatzverluste durch Privatisierungen und
- die Auswirkungen auf die Lebenssituation armer Bevölkerungsgruppen.

Die Tätigkeiten ausländische Firmen wie *Kentucky Fried Chicken* (1995) oder Enron (1997) in Indien, die durch die Reformen möglich wurden, haben verschiedene politische Kräfte zusammengeführt. National-hinduistische Kräfte wandten sich gegen die Gefährdung indischer Kultur und soziale Bewegungen kritisierten mögliche ökologische und soziale Folgen des Engagements von multinationalen Konzernen. Angestellte von Staatsbetrieben begannen ab 1998 verstärkt mit Demonstrationen und Streiks, da sie mit neuen Reformschritten Arbeitsplatzverluste, und Einkommens Kürzungen befürchteten.

Auf dem Hintergrund der *Neuen Wirtschaftspolitik* wurde die Auseinandersetzung um den Beitritt Indiens zur WTO heftig geführt. Soziale Bewegungen und Bauernverbände kritisierten vehement die Veränderungen des Patentrechtes, die der WTO-Beitritt zur Folge hatte. Relativ früh beteiligten sich auch die Fischer an den innenpolitischen Kontroversen. Organisiert im *National Fish Workers Forum* traten sie 1994 bereits aus Pro-

⁹ Manmohan Singh hatte bereits langjährige Erfahrungen im indischen Finanzministerium, der *Reserve Bank of India* und auch als Mitglied der Südkommission.

¹⁰ 1998 hat die Partei *Bharatiya Janata* (BJP) die Wahlen mit einem Wahlkampf gewonnen der sich massiv gegen die Reformen stark machte. An der Regierung hat BJP die Reformpolitik nicht grundlegend geändert, sondern vor allem innerhalb der WTO versucht, stärker indische Interessen durchzusetzen (vgl. Degnbol-Martinussen 2002: 65f.).

test gegen die Fischereipolitik der Regierung in einen Streik, die Kleinfischerei gegen den Ausbau moderner Trawlerflotten zu schützen.

Die indische Regierung vollzog ab 1991 ein Bündel makroökonomischer Reformen, die die Gestalt der indischen Wirtschaft nachhaltig veränderten. Die Liberalisierung folgte einerseits dem klassischen Modell des SAP (mit Marktöffnung, Haushaltskonsolidierung, Exportförderung, Investitionserleichterungen etc.) und zeigte andererseits auch ein spezifisch indisches Gesicht (z.B. fast keine Privatisierungen, sondern lediglich Öffnung für private Akteure).

Die zentralen Reformelemente der Marktöffnung, Export- und Investitionsförderung bilden wichtige Rahmenbedingungen für das Wachstum eines kommerziellen Aquakultursektors, der teilweise auf Importe (Futter, Technologie) und ausländische Investitionen angewiesen ist. Exportförderung als strategisches, wirtschaftspolitisches Instrument kann darüber hinaus die Gestaltung des Aquakultursektors wesentlich beeinflussen.

Die zentralen Reformelemente der sogenannten *Neuen Wirtschaftspolitik* sollen daher im folgenden kurz skizziert und hinsichtlich der Relevanz für den Aquakultursektor analysiert werden.

Marktöffnung

Der indische Markt war bis 1991 stark gegen Importe abgeschottet. Ein kompliziertes und umfangreiches Lizenzierungssystem und sehr hohe Zölle sollten verhindern, dass ausländische Erzeugnisse die inländische Produktion verdrängen. Die Fähigkeit Indiens, sich durch eigene Produktion selbst zu versorgen, dem Ghandischen Ideal wirtschaftlicher Eigenständigkeit (*swadeshi*) nahezukommen, sollte dadurch erreicht werden. Aufgrund der Strategie der Importsubstitution war die indische Wirtschaft vom internationalen Wettbewerb weitgehend abgekoppelt.

Die Marktöffnung war ein zentrales Thema der öffentlichen Auseinandersetzung über die *Neue Wirtschaftspolitik* in Indien. In der Innenpolitik wurde bei den zahlreichen Wahlkämpfen in den 90er Jahren wiederholt von den jeweiligen Oppositionsparteien der Ausverkauf Indiens kritisiert und die alten Werte von *swadeshi* und *self-reliance* angemahnt: „economic openness has always been viewed with suspicion in India“ (Basu/Pattanaik 1997: 127). Keine der verschiedenen Regierungskonstellationen in den 90er Jahren hat jedoch bis dato die Import-Liberalisierung zurückgenommen.

Die Öffnung des indischen Marktes für Importe veränderte wesentlich das Gesicht der indischen Wirtschaft. Die Zölle für Importe wurden drastisch reduziert¹¹ und das gesamte Importsystem stark vereinfacht. Mit einer wichtigen Ausnahme: der Import von Konsumgütern wurde von diesen Reformen ausgenommen.

¹¹ Die Zölle wurden von durchschnittlich 87% 1991 auf 25% 1997 reduziert (vgl. IMF 2001: 32).

Kasten 8: Indien und die WTO

Die Bildung der WTO fiel in die Phase der *Neuen Wirtschaftspolitik* in Indien. 1994 trat Indien der WTO bei und hat seitdem ein nicht spannungsfreies Verhältnis zur Welthandelsorganisation. Eine zentrale Auseinandersetzung entzündete sich nach dem Beitritt, da die WTO-Vereinbarung über *Trade Related Intellectual Property Rights* eine Änderung des indischen Patentrechtes notwendig machte, das vor allem die indische Landwirtschaft bis dato schützte. Heftige innenpolitische Auseinandersetzungen begleiteten den Gesetzgebungsprozess. Erst 1999, nachdem die USA und die EU Beschwerde bei der WTO eingelegt hatten, verabschiedete Indien ein neues Patentgesetz.

Andererseits erzielte Indien in einem Handelsstreit mit den USA einen Erfolg mit einer Beschwerde bei der WTO. 1998 wurde den USA untersagt, einen Importstopp für indische (und andere asiatische) Shrimps zu verhängen, weil diese ohne ein *turtle excluder device* gefangen wurden.¹²

Bei der jüngsten Welthandelsrunde Ende 2001 beherrschten Auseinandersetzungen mit Indien die Konferenz in Katar. Hauptstreitpunkte waren das Patentrecht für Medikamente und die Herstellung von Generika in Entwicklungsländern sowie die Exportsubventionen der EU.

Die Liberalisierungspolitik machte einen Beitritt zur WTO für Indien zwingend, gleichzeitig besteht ein breiter innenpolitischer Konsens fort, dass die Eingliederung in die Weltwirtschaft für Indien negative Auswirkungen haben wird, wenn die Rahmenbedingungen außerhalb der nationalen Souveränität Indiens bestimmt werden. Das besondere Engagement Indiens innerhalb der WTO ist daher nicht zwangsläufig ein Widerspruch zur Fortführung der Liberalisierungspolitik.

Viele Wirtschaftsbereiche profitierten in Indien von den neuen Möglichkeiten des Imports von Kapitalgütern. Für den Aquakultursektor in Indien wurde noch 1993 die Beschränkungen des Importes von Futter, Brut und Technologie als Wachstumshindernis angegeben (vgl. Alagarwami 1990 und Kurian/Sebastian 1993). Die Reformen veränderten dies nun.

Investitionspolitik

Ausländische Investitionen waren in Indien vor den Reformen von 1991 nur beschränkt und in ausgesuchten Bereichen erlaubt und wurden fallweise entschieden. Eine Mehrheitsbeteiligung ausländischer Investoren war ausgeschlossen.

Die Liberalisierung bedeutete in diesem Bereich, dass nun ausländische Privatinvestoren in jedem Wirtschaftsbereich zulässig sind und die Mehrheitsanteile besitzen dürfen. In Abstufungen wurden auch genehmigungsfreie Beteiligungen ermöglicht; z.B. ist ohne besondere Prüfung eine Beteiligung bis 100% im Elektrizitätssektor und bei der Ver-

¹² Ausführlicher zu der Auseinandersetzung um den Fang von bzw. den Handel mit Shrimps und der Bedeutung dieses Konflikts für die WTO z.B. Ranné (1999).

kehrsinfrastruktur möglich.¹³ Für Abweichungen von diesen Regelungen ist eine Einzelfallprüfung vorgesehen.¹⁴ Diese Bestimmungen machen Investitionen jenseits der 51% Grenze immer noch sehr zeit- und kostenaufwendig.

Gerade in zentralen Infrastrukturbereichen (Energie, Transport) werden ausländische Investitionen nicht nur erlaubt, sondern auch gezielt mit Vergünstigungen (5 Jahre Steuerbefreiung) angeworben. Für die Sektoren Atomenergie, Rüstung, Eisenbahn und Bergbau besteht das Staatsmonopol weiter. Ausländisches Kapital investierte jedoch hauptsächlich in die Leichtindustrie (z.B. Nahrungsmittelverarbeitung, Pharma- oder Elektroindustrie).

Die indischen Bundesstaaten dürfen nun ohne umständliches Genehmigungsverfahren ausländische Investitionen direkt anwerben. Zwischen 1991-1998 gingen 58 Mrd. US-\$ an ausländischen Direktinvestitionen in die verschiedenen Bundesstaaten. Die Verteilung ist jedoch nicht gleichmäßig, sondern konzentriert sich auf sechs Bundesstaaten, die insgesamt 80% der ausländischen Direktinvestitionen auf sich vereinen: Gujarat, Maharashtra, Orissa, Andhra Pradesh, Karnataka, Tamil Nadu (vgl. Rothermund 1999: 95).

Mit Andhra Pradesh, Tamil Nadu und Orissa sind darunter drei Bundesstaaten, die für den Aquakultursektor von Bedeutung sind. Unternehmen aus anderen asiatischen Ländern, die mit kommerzieller Aquakultur bereits über langjährige Erfahrungen verfügen, haben seit 1991 die Möglichkeit, in Indien zu investieren. Als *thrust industry* wurde von der indischen Regierung u.a. die fischverarbeitende Industrie benannt (vgl. Bajpai/Sachs 1999).

Nach der positiven Entwicklung der Direktinvestitionen in den ersten Jahren nach 1991 verflachte die Entwicklung. Die Regierung möchte jährliche Direktinvestitionen von 10 Mrd. US-\$ erreichen, 1999 waren es nur 2,2 Mrd. US-\$. Im Vergleich zur VR China schneidet Indien deutlich schwächer ab: Direktinvestitionen in der VR China in Höhe von 45 Mrd. US-\$ standen in Indien 1997 3,3 Mrd. US-\$ gegenüber, die Asienkrise brachte bis 1999 dann einen weiteren Rückgang.¹⁵ Als Hinderungsgründe werden die extrem schlechte Infrastruktur und auch ein starres Arbeitsrecht angesehen. Zudem besteht ein ambivalentes Verhältnis der indischen Regierung und Öffentlichkeit zu ausländischen Investitionen.

Privatisierung

Die indische Wirtschaft bietet für die Privatisierung von Staatsunternehmen zahlreiche Ansatzpunkte, da staatliche Unternehmen in vielen Bereichen (z.B. Energie, Bankwesen, Kommunikation) bis 1991 ein Monopol hatten.

¹³ Für unterschiedliche Sektoren wurden jeweils Investitionsmodelle erarbeitet: für 3 Sektoren wurden ein automatisches Verfahren bis 50% Beteiligung ausgewählt, für 212 weitere gibt es eine Beteiligung ohne Genehmigung bis 51%, 9 weitere werden bis 74% Mehrheitsanteile automatisch genehmigt.

¹⁴ Darüber entscheidet das *Foreign Investment Promotion Board* (FIPB).

¹⁵ In einer Erhebung wurden als wichtige Gründe für die Investitionsentscheidung von Unternehmen angegeben: Marktgröße, erwartetes Marktwachstum, nationale Wettbewerbsfähigkeit, Möglichkeit von Gewinntransfers, Produktivität und Arbeitsethos sowie Infrastruktur. Indien erhielt insbesondere bei Wettbewerbsfähigkeit, Infrastruktur und Produktivität negative Einschätzungen (vgl. Bajpai/Sachs 2000a).

In den ersten zehn Jahren der neuen Wirtschaftspolitik wurde jedoch nur sehr zögerlich begonnen, staatliche Unternehmen z.B. in der Telekommunikation oder dem Schiffsbau zu privatisieren. Die bislang dennoch zu verzeichnende Privatisierung der indischen Wirtschaft ist hauptsächlich dadurch erreicht worden, dass neue, private Akteure in bislang ausschließlich für staatliche Unternehmen reservierte Bereiche zugelassen wurden. In begrenztem Umfang wurden auch Anteile an staatlichen Unternehmen an Institutionen oder Privatleute verkauft.

Ein Grund für die sehr zurückhaltende Privatisierung ist der befürchtete Verlust von Arbeitsplätzen in bislang staatlich organisierten Sektoren. Der Anteil formeller Beschäftigungsverhältnisse ist in Indien mit 10 % ohnehin gering. Bei einer Privatisierung wird ein Verlust von 20% und damit ca. 5 Millionen Arbeitsplätzen befürchtet (vgl. Ratnam 1997: 60, siehe auch Rieger 2001).

Ein Bereich, in dem das bisherige staatliche Monopol vor allem durch die Zulassung privater Mitbewerber durchbrochen wurde, ist das Bankensystem. Die Liberalisierung des Kreditwesens könnte auch Auswirkungen für den Aquakultursektor haben. Durch die staatlichen Banken haben indische Regierungen auch dringend benötigte Kredite in politisch ausgesuchte Sektoren gelenkt (siehe später für den Aquakultursektor Kapitel III.4.3.2.1).

Bei den Banken, die 1969 von Indira Ghandi fast alle verstaatlicht worden waren, gibt es Ansätze, einige zu privatisieren.¹⁶ Neue, private Banken wurden zugelassen, auch ausländische Banken haben nun Zugang zum indischen Geldmarkt.¹⁷ Die mangelnde Effizienz, unzureichende Kundenfreundlichkeit und schlechte Arbeitshaltung des staatlichen Bankenwesens sind häufig kritisiert worden (vgl. z.B. Agarwal et al. 1995: 169ff.). Andererseits verringert die graduelle Liberalisierung des Finanzmarktes die Steuerungsfähigkeit des indischen Staates.

Exportorientierung

Exporte wurden bis in die 70er Jahre hinein von indischen Regierungen als eher untergeordnete Aktivität in ihrer Wirtschaftsstrategie betrachtet. Es gab in weitem Umfang Exportbegrenzungen und deutlich geringere Exportanreize. Exporte wurden punktuell gefördert, wenn die inländische Nachfrage schwach war oder Devisenknappheit herrschte. Es gab ein kompliziertes Export-Lizenzsystem, das den Export vieler Waren quantitativ begrenzte bzw. teilweise ganz ausschloss. Ziel dieses System war die inländische Nachfrage nach wichtigen Gütern zu befriedigen und Preisstabilität zu erhalten. Das führte vor allem in den 60er und 70er Jahren regelmäßig zu einer exportfeindlichen Politik.

Dies änderte sich schrittweise in den 80er Jahren. Exportförderung wurde zu einem wichtigen Politikziel, um die Zahlungsbilanz auszugleichen (vgl. Chowdhury/Kirkpatrick 1994). Es wurden mehr Exportanreize geschaffen und das Lizenzierungssystem vereinfacht; die Rupie wurde gegenüber dem Dollar abgewertet. Dennoch blieben die Exporteinnahmen vergleichsweise gering. Nach einer absoluten Stagnation von Export-

¹⁶ Ausführlicher zu den Reformen im Finanzsektor Arun/Turner (2002) und Shirai (2002).

¹⁷ 2001 waren 42 ausländische Banken auf dem indischen Markt aktiv. Nach einer WTO-Vereinbarung muss Indien jährlich 12 neuen Banken eine Zulassung erteilen.

volumen und –einnahmen in den 50er Jahren, waren die Exporte zwar seit den 70er Jahren angestiegen. Diese Entwicklung fiel aber relativ hinter der Situation anderer asiatischer Länder zurück (vgl. Srinivasan 1998).

1991 wurden nun weitreichende wirtschaftspolitische Reformen unternommen, um indische Exporte zu fördern: Exportanreize wurden ausgeweitet, bestehende Exportbeschränkungen ebenso wie die Monopole der Staathandelsorganisationen aufgehoben und die Handelsbestimmungen wurden vereinfacht. Zusätzlich wurden Exportzonen mit Steuer- und Handelsvergünstigungen eingerichtet, die auch fischverarbeitenden Betrieben zugute kommen (siehe Kapitel IV.6.5). Andere Hemmnisse bestehen hingegen weiter: eine umfangreiche, zeitintensive Bürokratie, schlechte Infrastruktur. Politische Reformen der Handelsbestimmungen allein reichen für die Exportförderung nicht aus.

Dennoch bedeutete dies insgesamt eine grundsätzliche Veränderung der wirtschaftspolitischen Haltung zum Export:

„The axis of Indian macro economic agenda shifted from domestic production to exports, and exports for the first time in the history of Indian economy was accepted as a vehicle for economic growth. Instead of exporting whatever we produced, now the policy is to ‘produce for export’“(Mahapatra 1995: 125, ähnlich auch Chopra et al. 1995: 54).

Nur zu einem geringen Teil betrafen diese Reformen auch den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten. Die inländische Versorgung mit Nahrungsmitteln sollte gewährleistet bleiben. Kritiker fordern hingegen eine stärkere Liberalisierung des Handels auch in der Landwirtschaft und bestreiten mögliche Engpässe bei der Versorgung, die durch den Export entstehen könnten (vgl. Gulati 1998). Trotz der weitreichenden Reformen bleibt der indische Agrarmarkt weiterhin vergleichsweise geschützt (vgl. z.B. Chopra et al. 1995: 54, Agarwal et al. 1995: 183 oder World Bank 1996: 88ff.).¹⁸

Mit der Hinwendung zu Exporten als wichtigem Element der indischen Wirtschaftsstrategie, rückten die natürlichen Ressourcen ins Blickfeld:

„India’s marine potential holds the key to the success in her recently waged economic revolution“ (Mahapatra 1995: 135, ähnlich auch Krishnan et al. 1999a: 566).

Aquakultur wurde von der indischen Regierung bereits Anfang der 90er Jahre als *thrust area* bezeichnet, um höhere Exporteinnahmen zu erreichen. Der Aquakultursektor profitierte von Liberalisierungsmaßnahmen: Der Import von Aquakulturtechnologie, Futtermitteln und Chemikalien wurde erleichtert. Importzölle auf Futtermittel fielen (vor-

¹⁸ Vor allem der Handel mit Getreide ist weiterhin stark reglementiert, während es Lockerungen beim Reishandel gegeben hat. Das Grundprinzip des indischen Agrarhandels bleibt, durch Handel lediglich einen Ausgleich zwischen einheimischem Angebot und Nachfrage zu schaffen (vgl. Gulati 1998).

übergehend) komplett weg. Firmen, die zu 100% exportorientiert sind, müssen fünf Jahre keine Steuern zahlen (vgl. *Aquaculture Industry* 1994, Mohan 1996).¹⁹

4.1.3 Sozio-ökonomische Entwicklung in den 90er Jahren

Die Neue Wirtschaftspolitik hat Spuren hinterlassen und die soziale und ökonomische Entwicklung Indiens in den 90er Jahren beeinflusst. Die erkennbaren Folgen kurz darzustellen, ist notwendig, um die spezifischen Wirkungen auf den Aquakultursektor innerhalb dieses Rahmens beurteilen zu können.

Ökonomische Performance

Die Gesamteinschätzung der indischen Wirtschaftsentwicklung seit den 90er Jahren fällt mehrheitlich positiv aus. Nach der Krise 1991 haben sich die zentralen ökonomischen Indikatoren stabilisiert, blieben aber gleichwohl hinter den Erwartungen der Reformbefürworter zurück.²⁰

Da die Reformen schrittweise vollzogen wurden, trat eine Wirkung auch nur langsam ein. 1991/1992 stieg die Inflation noch an, die Exporte blieben schwach. Ab 1993 änderte sich das Bild. Bis Mitte der 90er Jahre erlebte Indien ein rasches Wachstum, man sprach vom kleinen Wirtschaftswunder, dem erwachenden Elefanten (vgl. z.B. Gosalia 1997).

Auch andere Indikatoren entwickelten sich positiv:

- die Inflation ging zurück (1991 stieg die Inflation auf 17%, wurde danach aber schrittweise verringert und lag 2001 bei 4,7%),
- der Außenhandel stieg an (Exporte +23,4% 1993/94, Einbruch 1998/99 -4% aber Erholung 2000 +20% und ein erneuter Einbruch 2001 mit -1%),
- die Währungsreserven verbesserten sich (in Höhe des Importbedarfs für 6 Monate),
- Direktinvestitionen stiegen an (1992/93 300 Mio. US-\$, 1996-2001 durchschnittlich 2,5 Mrd. US-\$; alle Daten nach IMF 2001 und ADB 2002).

Das Haushaltsdefizit ging jedoch nicht zurück; die Senkung der Importzölle und Reform der Verbrauchssteuern brachte Einnahmeausfälle mit sich. Auch die Verschuldung stieg an (die Verschuldung betrug 2001 knapp über 100 Mrd. US-\$, vgl. ADB 2002). Einzelne Bundesstaaten und auch staatliche Unternehmen waren Mitte der 90er Jahre noch nicht zu einer soliden Haushaltsführung übergegangen (vgl. World Bank 1996: xxvi). Insgesamt verschlechterte sich in den 90er Jahren sogar die Haushaltssituation der Zentralregierung sowie der Bundesstaaten. 2001 betrug das Haushaltsdefizit der Zentralregierung fast 10% des BIP, weltweit eines der höchsten (vgl. IMF 2001: 62).

Indien hat auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts im weltweiten Vergleich beachtliche Wachstumsraten zu verzeichnen, doch ist das Wachstumstempo deutlich zurückgegan-

¹⁹ An späterer Stelle (Kapitel IV.6.5) wird auf die Rolle der Aquakultur für die indischen Exporte näher eingegangen.

²⁰ Vgl. die Beiträge in dem Band von Ahluwalia/Little (1998), für den Exportsektor Lall (1999) und für die Weltbank beispielhaft World Bank (2000b).

gen. Bis 1996 lag das Wachstum der indischen Wirtschaft im Durchschnitt um 7%, 1997 verlangsamte sich die Entwicklung, so dass der Durchschnitt der 90er Jahre insgesamt bei 6% Wachstum lag. In den Jahren 2000 und 2001 wurden nur noch 4% bzw. 5,4% erreicht, während die Zielvorgaben der Budgetplanung bei durchschnittlich 6,5% lagen.

Mit einem Rückgang von Direktinvestitionen hatte die südostasiatische Wirtschaftskrise Auswirkungen auf Indien, gleichzeitig dämpften Naturkatastrophen die wirtschaftliche Entwicklung. Insgesamt war die indische Wirtschaft dennoch erstaunlich stabil und war in den 90er Jahren weltweit eines der zehn Länder mit dem stärksten Wachstum. Dabei gibt es traditionell zwischen den indischen Bundesstaaten große soziale und ökonomischer Unterschiede. Auch die Reformschritte wurden von den Bundesstaaten unterschiedlich aufgegriffen, so dass die Liberalisierung die Disparitäten noch vergrößert hat. Reformorientierte Bundesstaaten sind Andhra Pradesh, Gujarat, Maharashtra, Tamil Nadu (vgl. Bajpai/Sachs 2000b), die teilweise bei der Entwicklung des kommerziellen Aquakultursektors eine Rolle spielen.

Die Entwicklung der Exporte ist im Hinblick auf den industriellen Aquakulturbereich besonders interessant. Für andere asiatische Länder wie Thailand war und ist der Export von Aquakulturprodukten ein wichtiger Teil der Außenhandelsstrategie. In Indien wurde insgesamt das Ziel der Steigerung der gesamten Exporte in den letzten zehn Jahren zwar erreicht, aber das Wachstum fiel geringer aus als erwartet und unterlag großen Schwankungen. Nach dem Zusammenbruch des wichtigen Handelspartners Sowjetunion erholten sich die Exporte Indiens erst 1993/94 und wuchsen 2000/2001 um 20%. Das ökonomische Potenzial indischer Exporte wird weiterhin hoch eingeschätzt (vgl. Ahluwalia 1996, Lall 1999, ADB 2002).

Gleichzeitig gab es aber 1998/99 und 2001 auch Einbrüche bei den Exporten. Reformbefürworter sprechen daher insgesamt von einem enttäuschenden Exportwachstum, das hinter den Möglichkeiten und Erwartungen zurückbleibe (vgl. Joshi/Little 1997, Srinivasan 1998, Bajpai/Sachs 2000b, ADB 2002, Degnbol-Martinussen 2002). Auch die Exportstruktur ist problematisch, da sie mehrheitlich aus einfachen Technologieprodukten und Produkten mit geringen Wachstumsmärkten besteht. Für weiterverarbeitete Produkte sind die Bilanz und die Perspektive eher schlecht. Lall beurteilt daher die Aussichten insgesamt negativ: „Unless widespread changes are undertaken, the export spurt could again prove to be weak and short-lived“ (vgl. Lall 1999: 1784 ähnlich Bajpai/Sachs 2000b: 3).

Die Einschätzungen über die Gründe für die wechselhafte wirtschaftliche Entwicklung trotz umfangreicher Reformmaßnahmen gehen weit auseinander: Kritiker der Reformen sehen in dieser Entwicklung ein Argument gegen die Reformen an sich (vgl. Teltumbde 1996, Kothari 1997, Patnaik/Chandrasekhar 1998, Chandrasekhar/Ghosh 1999), wohingegen Befürworter weitergehende Maßnahmen fordern (vgl. Bouton 1998, World Bank 1996 und 2000a). Eine dritte Position begrüßt die Reformen, aber fordert andere sozialpolitische Maßnahmen (wie eine Landreform oder Investitionen in den Sozialsektor), um menschliche Entwicklung in Indien voranzubringen (vgl. Drèze/Sen 1995, Gosalia 1997).²¹ Von allen Seiten wird hingegen attestiert, dass die eher zurück-

²¹ Eine Untersuchung von White/Leavy (2001) stellt den Zusammenhang von weitgehenden Reformen und ökonomischem Erfolg grundsätzlich in Frage. Während die Analyse von 20 Ländern (darunter auch

haltende Öffnung des indischen Kapitalmarktes Indien von den Auswirkungen der Asienkrise weitgehend ausgenommen hat.

Insgesamt ist die Liberalisierung in Indien zwar bruchstückhaft, aber wenn man den Ausgangspunkt, das dirigistische Indien, betrachtet, doch sehr weitgehend. Die instabile politische Entwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit häufigen Neuwahlen und Minderheitsregierungen bot weder das nötige Umfeld für eine konsequente Fortführung der Reformen noch für eine drastische Umkehr. Dies hat sich mit der Wahl im Oktober 1999 geändert. Die seitdem amtierende Regierung von Premierminister Vajpayee beruht zwar auf einer 24 Parteien Koalition, verfügt aber über eine relativ stabile Mehrheit.²²

Neue Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung

Die Kontroversen über den indischen Liberalisierungskurs setzen immer wieder an der Frage an, inwieweit die Reformen der armen Bevölkerung Indiens zugute kommen. Für eine Bewertung des Beitrags der *Neuen Wirtschaftspolitik* zur Armutsbekämpfung darf die Analyse jedoch nicht erst 1991 ansetzen. Vielmehr ist es für die Beurteilung relevant, dass nach Einschätzung von Kritikern wie Befürwortern der Liberalisierung die dirigistische Strategie der vier vorherigen Dekaden keine Erfolge bei der Armutsbekämpfung erzielen konnte (vgl. z. B. Drèze/Sen 1995, Basu/Pattanaik 1997, Dutt 1997: 64-65, Joshi/Little 1997 und als Kritikerin Kothari 1997: 87ff.).

Die Liberalisierung sollte auch das ändern: „One can expect the liberal reforms to reduce poverty as compared with the old policy regime“ (Joshi/Little 1997: 31). Gerade die höheren Wachstumschancen durch die makroökonomischen Reformen wurden von Reformbefürwortern als Voraussetzung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung angesehen (vgl. z.B. World Bank 1996, Joshi/Little 1997, Kalam/Rajan 1998).

Die Bewertung der Frage, ob die Reformen und das Wachstum den Armen zugute kommen, ist stark vom Ausgangspunkt des Betrachters bestimmt: Wie wird Entwicklung, wie Armut definiert? Welche Rolle wird dem wirtschaftlichen Wachstum zugeschrieben, welche Rolle haben andere, strukturelle Veränderungen? Innerhalb dieses Rahmens bietet Indien aufgrund der langen Tradition der nationalen Datenerhebung eine vergleichsweise gute Basis für eine inhaltliche und methodische Auseinandersetzung über die Armutswirkungen der Reformen. Den regelmäßigen Erhebungen der *National Sample Survey (NSS) Organization* kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Seit den 60er Jahren erhebt der NSS den Konsum der indischen Haushalte. Die indische Planungskommission legte dazu 1979 eine Armutsgrenze für Stadt und Land fest (vgl. Gol / PC 1979), die seitdem die Messlatte für Armut in Indien bildet.

Indien) deutlich machte, dass ein Zusammenhang zwischen Reformschritten und wirtschaftlicher Erholung besteht, ergab sich aber „no significant difference in the performance of weak and strong reformers“ (White/Leavy 2001: 139).

²² Premierminister Vajpayee gilt als vergleichsweise moderater Vertreter der hindunationalistischen Partei *Bharatiya Janata* (BJP).

Bis 2001 kamen die Analysen zu unterschiedlichsten Urteilen, inwieweit die Armut in Indien seit den Reformen reduziert werden konnte.²³ Manche sahen einen deutlichen Rückgang der Armut (vgl. z.B. Bhalla 2000) andere vermuteten einen Anstieg (vgl. z.B. Patnaik 1997, Sen 2001). Mehrheitlich war die Einschätzung, dass der Rückgang der Armut in Indien in den 90er Jahren eher gering gewesen sei (vgl. z.B. Drèze/Sen 1995, World Bank 1996). Die *Planning Commission* veröffentlichte dann Daten des NSS (1999-2000), die plötzlich deutliche Erfolge bei der Armutsbekämpfung auswiesen (siehe Tabelle 3, vgl. Gol /PC 2001).

Tabelle 3: Bevölkerung unterhalb der offiziellen indischen Armutsgrenze

	Indien gesamt %	Land %	Stadt %
1973	54,9	56,4	49,0
1978	51,3	53,1	45,2
1983	44,5	45,7	40,8
1988	38,9	39,1	38,2
1994	36,0	37,3	32,4
1999	26,1	27,1	23,6

Quelle: Gol / PC 2001 und Gol / MF 2001

Nach diesen Zahlen ist die Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze zwischen 1994 und 1998 um fast 10% gesunken und erstmals verringerte sich absolute Zahl armer Menschen, von 320 Millionen auf 260 Millionen Menschen.

War die Skepsis der 90er Jahre völlig unangebracht? Aussagen darüber können auch nach den neuesten NSS-Daten nicht getroffen werden, da diese Erhebung nicht mit den Daten der anderen Jahre zu vergleichen ist. Es wurden methodische Veränderungen vorgenommen (vgl. dazu ausführlich Datt/Ravallion 2002), die eine völlig neue Grundlage schaffen als die Daten anderer Jahre.²⁴ Selbst die Weltbank, die schon lange Reformen des NSS angemahnt hatte, da sie in methodischen Schwächen einen Grund für die schlechten Armutsdaten sah (vgl. World Bank 2000b: 109 und 2000c: 26), sieht

²³ 1991/92, unmittelbar nach den Reformen haben sich die Armutsindikatoren sogar noch verschlechtert (vgl. z.B. Chopra/Collins 1995: 23, Viswanathan 1998). Ein Grund hierfür könnte in schlechten Ernten, aber auch in reformbedingten Kürzungen für ländliche Armutsprogramme liegen: Die Subventionen wurden von 2,3% des BIP 1990/91 auf 1,4% 1994/95 gekürzt (vgl. World Bank 1996). Da die Liberalisierung erst 1992 in weitergehende Maßnahmen umgesetzt wurde, können dies auch eher die Auswirkungen der Krise als der Reformen sein.

²⁴ Bislang war im NSS der Konsum der letzten 30 Tage abgefragt worden, während in anderen Ländern es aufgrund des besseren Erinnerungsvermögens üblich ist, nur eine Zeitspanne von 7 Tagen zu erfragen. Dies sollte jetzt auch innerhalb des NSS geändert werden und es wurden die gleichen Haushalte sowohl nach ihrem Konsum für 30 Tage als auch nach ihrem Konsum für 7 Tage befragt. Die Antworten für die Spanne von 30 Tagen wurden dann mit den Angaben der letzten Jahrzehnte verglichen und ergaben einen deutlichen Anstieg des Konsums und damit einen Rückgang der Armut.

Die Kritik an diesem Verfahren richtet sich zu Recht gegen das Problem, dass durch die zeitgleiche Erfragung des Wochenkonsums, der aufgrund der besseren Erinnerung tendenziell höher ausfällt, die Befragten einen Abgleich zu dem Monatskonsum vorgenommen haben, der dadurch auch deutlich höher ausfiel als in vergangenen Erhebungen, die nur den Monatskonsum abfragten.

die Veränderungen kritisch (vgl. Datt/Ravallion 2002). Zumindest hätte für eine Übergangszeit durch parallele Erhebungen die Vergleichbarkeit gewährleistet sein müssen. Im Hinblick auf die Armutszahlen bildet sich ein Konsens heraus, der die Daten deutlich nach unten korrigiert.²⁵ Datt und Ravallion sehen demnach einen Rückgang der Armut in den 90er Jahren im Umfang des Rückgangs der 80er Jahre von knapp unter 1% jährlich (vgl. Datt/Ravallion 2002: 16). Eine Veränderung aufgrund der Reformmaßnahmen ist demnach auf den ersten Blick nicht festzustellen.

Während der indischen Wachstumsphase galt damit weiterhin, „dass etliche grundsätzliche Probleme Indiens nach wie vor ungelöst sind: Analphabetismus, Armut, medizinische Unterversorgung, interne Dualismen“ (Gosalia 1997: 76).²⁶ Die starken regionalen Unterschiede hinsichtlich der sozialen Entwicklung in den indischen Bundesstaaten vergrößerten sich sogar. Dieser Trend besteht bereits seit 1970 und die ökonomische Liberalisierung hatte darauf keinen wesentlichen Einfluss. Im Gegenteil - die Politik der Weltbank unterstützte diesen Trend zusätzlich: Die Weltbank konzentrierte ihre Mittel Ende der 90er Jahre stärker bei der Gruppe der Bundesstaaten mit den geringsten Anteilen an Armut in der Bevölkerung.²⁷ während 1994 noch 65% der Mittel in die Bundesstaaten mit höchsten Armutsraten geflossen waren, sank der Anteil 1998 auf 53% (vgl. Zanini 2001: 18).

Die Auswirkungen der Reformen auf den Arbeitsmarkt waren in den 90er Jahren nur gering (vgl. Basu/Pattanaik 1997: 131, Kambhampati et al. 1997: 288, Dev 2002). Auch das Beispiel anderer Länder zeigt, dass Marktöffnung nicht mit großen Beschäftigungseffekten einhergehen muss. Ähnlich wie in der VR China entstanden in Indien durch die Marktöffnung vor allem Arbeitsmöglichkeiten, die vorwiegend ausgebildeten Arbeitern zur Verfügung stehen. Die Gesamtzahl formal Beschäftigter ist in Indien zwischen 1996 und 1999 sogar aufgrund der Privatisierung der Staatsbetriebe leicht gesunken (vgl. IMF 2001: 9).

Die Landwirtschaft wurde von Reformen bislang weitgehend ausgenommen, darin liegt ein wesentlicher Grund für den begrenzten Rückgang der Armut.²⁸ Unverändert fehlen in der Landwirtschaft eine Landreform, die Ressource Wasser und Kredite. Da die Mehrheit der 250 bis 300 Millionen Armen in Indien auf dem Land lebt und 64% aller

²⁵ Deaton, ein US-amerikanischer Ökonom, entwickelte ein Verfahren, das nur Ausgaben für Brennstoff, Elektrizität und einige andere dauerhafte Güter einbezieht, die lediglich auf Monatsbasis erfasst wurden, und daraus den Gesamtverbrauch schätzt und vergleicht. Danach betrug die ländliche Armut 1999-2000 30,2% und die städtische Armut 28,8% (vgl. Deaton 2001a und 2001b, ähnlich auch Tarozzi 2001).

²⁶ Die Indikatoren für Bildung bleiben schlecht – darin sind sich Kritiker und Befürworter der Reformen einig. 2001 lag die Alphabetenquote in Indien für Männer bei 68% und für Frauen bei 45% (gegenüber VR China mit 91% bzw. 76%, vgl. UNDP 2002). Auf dem Land ist die Situation noch deutlich schlechter, 59% der Männer und 39% der Frauen können dort lesen und schreiben (Daten nach dem Census 2001, Gol 2002).

²⁷ Dazu gehörten Goa, Kerala und Punjab.

²⁸ Trotz der großen Bedeutung der Landwirtschaft für die ländliche Armut, wird sie traditionell von indischen Regierungen vernachlässigt. Im Zuge der Modernisierung sollte die Landwirtschaft an Bedeutung verlieren und dem entspricht, dass zwischen 1951 und 1991 der Anteil der Landwirtschaft am nationalen BIP von 56% auf 32% sank. Die überdurchschnittliche Relevanz dieses Sektors für die arme indische Bevölkerung bleibt jedoch bestehen: der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten fiel im selben Zeitraum nur geringfügig von 71% auf 64%.

Beschäftigten in diesem Sektor arbeiten, müssen Wachstums- bzw. Verteilungsimpulse die Landwirtschaft direkt erreichen.

Das Ziel der dirigistischen Politik Indiens in der Landwirtschaft war die Ernährungssicherung einer wachsenden Bevölkerung. Unter dem Druck von Dürre- und Hungerkatastrophen sollte die indische Landwirtschaft in die Lage versetzt werden, die eigene Bevölkerung zu ernähren. Diese Ziele hat Indien weitgehend erreicht. Das unabhängige Indien konnte Hungersnöte vermeiden²⁹ und enorme Produktionssteigerungen bei Grundnahrungsmitteln erzielen.³⁰ Dieser positiven, absoluten Entwicklung stehen jedoch anhaltende Verteilungsprobleme gegenüber. Das Problem der Unter- und Fehlernährung konnte nicht gemeistert werden: nach dem *Human Development Report* 2002 sind 47% aller Kinder unter 5 unterernährt (Daten für 1995-2000, UNDP 2002: 172).

Auch wenn die Liberalisierung den Agrarsektor weitgehend ausklammerte, hat die Prämisse der Exportförderung Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion; die verstärkte Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen für die Produktion von Exportgütern war eine Folge. Die Förderung neuer Produkte für den Export „is usually achieved through a shift in acreage from foodgrains“ (Patnaik 1997: 172). In Indien ist die Fläche mit *foodgrains* zwischen 1991 und 1995 um 3,3% zurückgegangen (vgl. Patnaik 1997: 173). Während in den 80er Jahren die Wachstumsrate der pro Kopf zur Verfügung stehenden *foodgrains* bei +1,2% lag, ging sie in den 90er Jahren zurück (-0,28% nach Saxena 2001). Die Produktion sank 2000 um 5% (vgl. IMF 2001: 10). Betroffen waren davon gerade die (preisgünstigen) Getreidearten, die von Armen konsumiert werden, wie *jawar*, *bajra* und Hülsenfrüchte.³¹

Fazit

Die Ursachen für den eher geringen Beitrag des Wirtschaftswachstums zur Armutsbekämpfung liegen nicht zwangsläufig in den vollzogenen Reformen, sondern eher in den Reformen, die nicht vollzogen wurden: Die ökonomischen Reformen haben Wachstum gebracht, doch es fehlen politische, institutionelle Veränderungen, die auch Verteilungsaspekte berücksichtigen.

Sen und Drèze führen dies auf die grundsätzliche Anlage der Reformen zurück, die den sozialen Sektor ausgeklammert und damit keine Voraussetzungen für ein breit angelegtes partizipatorisches Wachstum geschaffen haben. Nicht nur das starre Korsett staatlicher Vorschriften haben die wirtschaftlichen Aktivitäten und das Potenzial Indien gelähmt, sondern auch Unterernährung, mangelnde Bildung und soziale Ungleichheit (vgl. Drèze/Sen 1995: 180ff.).

²⁹ Bei den schweren Dürren 1979 und 1987 konnte die Bevölkerung mit eigenen Mitteln versorgt werden.

³⁰ Indien ist Selbstversorger bei den Grundnahrungsmitteln Getreide und Hülsenfrüchten. Bei Gemüse, Milch und Milchprodukte, Fette/Öle und anderem gibt es noch eine Unterversorgung (vgl. Gol/MF 2002).

³¹ Getreide und Hülsenfrüchte sind wesentlicher Bestandteil der indischen Ernährung, es gibt aber größere Unterschiede zwischen den Bundesstaaten: z.B. wird im Punjab mehr Weizen, im Osten und Süden mehr Reis, in der Mitte und im Westen mehr Hirse gegessen. Im Durchschnitt macht Getreide 2/3 der indischen Kalorienaufnahme und etwas weniger der Proteinaufnahme aus (vgl. Bandila 1992: 3).

Die Reformpolitik seit 1991 hat für die Analyse des Aquakultursektors in Indien verschiedene Anhaltspunkte gegeben:

- Die neue Wirtschaftspolitik ist vor allem für kommerzielle Wirtschaftsbereiche interessant und fördert die Exportpolitik. In dieser Hinsicht wurde der Fischereisektor insgesamt zu einem wichtigen Wachstumssektor erklärt. Die zeitgleiche Marktöffnung und die Importerleichterungen schaffen für industrielle Aquakultur günstige Voraussetzungen.
- Die Reformpolitik hat ökonomisch bislang nur Teilerfolge erzielt und steht unter dem Druck, weitere Maßnahmen zu ergreifen, Wachstum und auch Exporte zu steigern.
- Die soziale Entwicklung seit Beginn der Reformen ist zumindest ambivalent; die Einkommen ärmster Bevölkerungsgruppen scheinen sich verbessert zu haben, doch weiterhin leben mindestens 260 Mio. Menschen unter der offiziellen Armutsgrenze. Dringend notwendige Veränderungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit blieben bislang aus. Beschäftigungseffekte sind bislang gering und bei der Ernährungssicherung sind eher negative Tendenzen zu beobachten.