

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Föederal erfolgreich

Johannes Plagemann | **Indiens Bundesstaaten haben sich seit Anfang der neunziger Jahre sehr unterschiedlich entwickelt. Premier Modi, selbst ehemals Regierungschef in Gujarat, hat einen neuen Umgang mit dem Föderalismus angekündigt: Die Bundesstaaten sollen mehr Einfluss in der Wirtschaftspolitik erhalten – und im Ausland um Investitionen werben.**

Indien ist das wohl heterogenste Land der Welt. 22 Sprachen sind in der Verfassung offiziell anerkannt, gesprochen werden aber 122; neben der Mehrheitsreligion Hinduismus sind die religiösen Minderheiten der Sikhs, Muslime, Christen, Jains und Buddhisten hier beheimatet. Hinzu kommt eine indigene Bevölkerung von etwa 84 Millionen Menschen. Politisch und wirtschaftlich war Indien trotz der Vielzahl an geografisch, religiös und sprachlich geprägten Identitäten lange Zeit erstaunlich homogen. Das hatte ebenso mit der jahrzehntelangen Dominanz der Kongress-Partei zu tun wie mit der national gesteuerten, dirigistischen Wirtschaftspolitik mit extrem hohem Staatsanteil.

Spätestens seit dem ersten Liberalisierungsschub zu Beginn der neunziger Jahre ist eine Pluralisierung Indiens zu verzeichnen. Die schrittweise Privati-

sierung und Öffnung gegenüber ausländischen Investitionen förderte die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung einzelner Bundesstaaten. In den Städten Bangalore, Hyderabad oder Chennai, weltweit bekannte Zentren der Informationstechnologie, hat sich eine wachsende Mittelschicht gebildet. Aber in den anderen Teilen des Landes grassiert weiterhin die Armut. Die Landwirtschaft prägt mit ihrer traditionell niedrigen Produktivität die nördlichen Flächenstaaten im so genannten „Hindi heartland“ stärker als die Staaten mit industriellen Zentren und langen Traditionen des Außenhandels.

Auch politisch wurde Indien seit den neunziger Jahren vielfältiger. Regional verankerten Parteien gelang es in einer Reihe von Bundesstaaten, nationale Parteien aus der Regierungsverantwortung zu drängen. Die Schaffung neuer Bundesstaaten auf der Basis von kulturellen Identitäten trug zu einer veränderten politischen Landschaft bei. Da Regionalparteien seit den späten achtziger Jahren ihren Stimmenanteil in nationalen Wahlen mehr als verdoppeln konnten, wurden sie über ihre Grenzen hinaus zu wichtigen Koalitionspartnern auf nationaler Ebene. Stimmenverluste der beiden großen nationalen Parteien (Kongress-Partei und BJP) erzwangen die Bildung von Koalitionsregierungen. Also konnten einzelne Regionalparteien enormen Einfluss auf vormals rein national entschiedene Politiken nehmen – etwa in der Außenpolitik. Zudem förderte der wirtschaftliche Erfolg das Selbstbewusstsein einzelner Bundesstaaten gegenüber der Zentralregierung in Neu-Delhi.

**Die Liberalisierung
förderte ungleiche
Entwicklung**

Die Wachstumsmeister

Indiens wichtigste Bundesstaaten lassen sich vereinfachend in drei Kategorien unterteilen. „Forward states“ wie Gujarat, Maharashtra und Tamil Nadu an den Küsten verfügen über mindestens ein bedeutsames industrielles Zentrum und eine eigene, lang zurückreichende Tradition des Außenhandels. Sie stehen für Indiens Wachstum der vergangenen Jahre. Gujarat und Maharashtra an der Westküste können auf jahrhundertealte Handelsbeziehungen mit den Staaten des Mittleren Ostens, Ostafrika und Europa zurückblicken, Tamil Nadu orientiert sich Richtung Südostasien.

Maharashtras 30-Millionen-Hauptstadt Mumbai, die kosmopolitischste Metropole Indiens, ist die Heimat Bollywoods und Zentrum der Finanzindustrie. Gujarat entwickelte sich unter dem damaligen Regierungschef (Chief Minister) Narendra Modi zu einem der bedeutendsten industriellen Zentren des Landes. Ausländische Konzerne wie Ford, Nestlé, Hyundai investieren hier ebenso wie Indiens führende Unternehmen Reliance, Tata und Bajaj Auto.

In Tamil Nadu produzieren Konzerne aus Asien, Europa und den Vereinigten Staaten Autos für die indische Mittelschicht. Die Hauptstadt Chennai ist hinter Bangalore und Hyderabad eines der weniger bekannten Hightech-Zentren, Sitz bedeutender Unternehmen der IT-Branche und zudem einer der wichtigsten Häfen Indiens. Zusammen stellen die 250 Millionen Einwohner der drei Staaten Gujarat, Maharashtra und Tamil Nadu ein Fünftel der indischen Bevölkerung. Sie erwirtschaften aber ein Drittel des nationalen Bruttoinlandsprodukts.

Auch Kerala im Süden des Landes gilt vielen als Erfolgsmodell. Der intensive politische Wettbewerb zwischen der Kongress-Partei und der CPI(M), einer dem Namen nach kommunistischen, im Kern jedoch sozialdemokratischen Partei, wird hier begleitet von einer besonders lebendigen Zivilgesellschaft – mit bemerkenswerten Erfolgen in der sozialen Entwicklung: Die gezielte Abtreibung von weiblichen Föten ist hier weitaus seltener als im Norden Indiens, ebenso die Kinderarbeit. Die Lebenserwartung in Kerala liegt mit 74 Jahren acht Jahre über dem nationalen Durchschnitt; der Anteil von Analphabeten ist mit knapp 7 Prozent äußerst niedrig im Vergleich zu den fast 26 Prozent für ganz Indien.

Armenhäuser und „Swing States“

In den ländlich geprägten „Backward States“ wie Bihar, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh und Rajasthan leben dagegen trotz teilweise hoher Wachstumsraten in den vergangenen Jahren noch bis zu 80 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Die fast 200 Millionen Einwohner des bevölkerungsreichsten Bundesstaats Uttar Pradesh, immerhin ein Sechstel der indischen Gesamtbevölkerung, erwirtschaften nur ein Zehntel des nationalen Bruttoinlandsprodukts. Das wachstumsfeindliche Kastensystem ist hier noch besonders tief verwurzelt, und immer wieder ist der Staat Schauplatz für religiöse Konflikte zwischen hinduistischen Hardlinern und der muslimischen Minderheit.

Das wachstumsfeindliche Kastensystem ist noch tief verwurzelt

Die wirtschaftliche Entwicklung in den „Seven Sister States“ im Nordosten Indiens, die zwischen Bangladesch und Myanmar liegen, wurde bislang durch ihre weitgehende Isolierung vom Rest des Landes und eine Vielzahl an ethnisch motivierten Konflikten gehemmt. Andere Bundesstaaten wie Orissa, Jharkhand und Chattisgarh beheimaten den Großteil der „Adivasi“ (der indigenen Stammesbevölkerungen), die in unterschiedlichem Maße abgeschieden vom Rest der Bevölkerung leben und soziokulturell wie wirtschaftlich marginalisiert werden.

Zwischen den erfolgreichen und den weiterhin armen Bundesstaaten liegen die „Swing States“: Zu ihnen gehören Andhra Pradesh und Westbengalen mit jeweils mehr als 80 Millionen Einwohnern und einem BIP pro Kopf um 1000 Dollar (Indien insgesamt: 1600 Dollar). Hyderabad, die Hauptstadt von Andhra Pradesh, hatte während der ersten Liberalisierungswelle zu Beginn der neunziger Jahre einige Erfolgsgeschichten aufzuweisen. Als Standort fast aller großen IT-Konzerne ist die Metropole heute der Wachstumsmotor eines Bundesstaats, in dem noch immer zwei Drittel der Bevölkerung auf dem Land leben.

Dagegen kämpft Westbengalen, in der Kolonialzeit das industrielle, politische und wissenschaftliche Zentrum des Landes, um den Anschluss an die eigene glorreiche Geschichte. Legendär ist die Absage des Industriegiganten Tata, der die Fertigung des neuen Kleinwagens Nano zunächst vor den Toren Kolkattas vorsah und nach zwei Jahren Verzögerungen schließlich von Narendra Modi, dem damaligen Regierungschef Gujarats, persönlich abgeworben wurde.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Premierminister Narendra Modi verfügt mit seiner Bharatiya Janata Party (BJP) über eine eigene Mehrheit im Unterhaus des Parlaments und ist damit, anders als die Vorgängerregierungen, nicht auf regionale Koalitionspartner angewiesen. Allerdings hat die BJP keine Mehrheit im Oberhaus; um hier für Entlastung zu sorgen, muss sie in den Bundesstaatenwahlen punkten. Dennoch verkörpert Modi die wachsende Bedeutung der Bundesstaaten in Wirtschaft und Politik, weil seine Popularität nicht zuletzt auf der positiven wirtschaftlichen Entwicklung Gujarats in seiner Zeit als Regierungschef von 2001 bis 2014 basiert. Mit dem Ruf eines effizienten Reformers verfolgte er zugleich eine aggressive Außenwirtschaftsförderung. Bekanntestes Beispiel sind die seither vielfach kopierten „Vibrant Gujarat“-Konferenzen, zu denen er Investoren aus aller Welt einlud.

Mehr Wettbewerb unter den Bundesstaaten

Auch als Premierminister betont Modi die wichtige Rolle der Bundesstaaten für die wirtschaftliche Entwicklung: Indien könne nicht zentralistisch regiert werden; die Bundesstaaten müssten eigene Lösungen für ihre jeweils sehr unterschiedlichen Volkswirtschaften einbringen. Unter dem Stichwort „Competitive Federalism“ propagiert die Regierung Modi die Vereinfachung von Transaktionen, etwa über die Einführung einer in allen Bundesstaaten einheitlichen Mehrwertsteuer, die aber bislang im Oberhaus blockiert wird. Zusätzlich soll der Abbau von Regulierungen in einzelnen Bundesstaaten den Wettbewerb fördern und so zu mehr Wachstum führen. Und schließlich sollen die Bundesstaaten und Neu-Delhi als „Team India“ gemeinsam Lösungen für die Wachstumshemmnisse Indiens finden.

Die Bundesstaaten sind auch für Modis Außenpolitik wichtig

Die Umstrukturierung der nationalen Planungskommission zu einer Denkfabrik, die National Institution for Transforming India (NITI) Aayog, in der Bundesstaaten und Zentrum gemeinsam über Wirtschaftsförderung beraten, wird umso bedeutsamer, wenn man die wichtige Rolle bedenkt, die die Planungskommission seit der Unabhängigkeit spielte. Denn mit der Abkehr von nationaler Wirtschaftsplanung haben die Bundesstaaten mehr Entscheidungsbefugnisse über die Verwendung ihrer Finanzmittel. Und tatsächlich erhöhte der erste von Modi verantwortete Haushalt den für Bundesstaaten frei verfügbaren Anteil der Steuermittel von 32 auf nie dagewesene 42 Prozent. Die Bundesstaaten können nun ihre eigene Entwicklung wesentlich stärker beeinflussen. Gerade für ausländische Investoren wäre es bedeutsam, mehr Informationen darüber zu erhalten, wie die Regierungen der Bundesstaaten mit dieser Freiheit umgehen. Dabei gibt es ganz unterschiedliche Bewertungen: Der linke Ökonom Amartya Sen bezeichnet Kerala als Erfolgsmodell, der Wirtschaftsliberale Jagdish Bhagwati wiederum favorisiert Gujarat.

Unter der Vorgängerregierung hatte der Einfluss einiger Bundesstaaten auf die Außenpolitik – besonders zu Bangladesch und Sri Lanka – noch für heftige Kontroversen und angespannte Beziehungen gesorgt. Die Regierung Modi hingegen fördert die Rolle der Bundesstaaten als Akteure in der Außenwirtschaftsförderung. So hat er die Bundesstaaten dazu aufgefordert, eigene Kontakte zu ausländischen Regierungen zu knüpfen und die dafür notwendigen Institutionen zu schaffen. Beim Staatsbesuch in China im Mai waren die Regierungschefs von Gujarat und Maharashtra prominenter Teil der indischen Delegation.

Die Bedeutung der Bundesstaaten für Indiens Außenpolitik wurde zudem unterstrichen durch ein neues Referat im Außenministerium, das die bundesstaatlichen Außenbeziehungen besser koordinieren soll. Das ist ein nicht zu unterschätzendes Signal in einem Land, in dem den Bundesstaaten der Verfassung nach nicht die geringste Mitsprache in der Außen-, Sicherheits- und Handelspolitik zugestanden wird.

Natürlich ist eine enge Koordinierung zwischen Neu-Delhi und den einzelnen Bundesstaaten auch das Ergebnis politischer Zwänge. Zentrales Element der Außenpolitik Modis ist die Konzentration auf Indiens erweiterte Nachbarschaft, besonders auf die Staaten Südostasiens. Unter dem Titel „Act East“ versucht die Regierung, die schon seit den neunziger Jahren regelmäßig proklamierte „Look East“-Politik mit Leben zu füllen. Auch hier sind die Bundesstaaten von besonderer Bedeutung. Um Indiens Außenhandel und Einfluss in der Region zu fördern, ist eine bessere infrastrukturelle Anbindung an Bangladesch und Myanmar unumgänglich. Die wiederum kann nur dann erfolgreich sein, wenn die seit Jahrzehnten schwelenden ethnischen Konflikte in den nordöstlichen Bundesstaaten gelöst werden und die Regierungen der betroffenen Bundesstaaten eine konstruktive Rolle spielen.

Im Fall Bangladeschs war für die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Ländern die Kooperation der Regierungschefin von Westbengalen, Mamata Banerjee, notwendig: Im Mai wurde ein seit Jahrzehnten verhandeltes Ab-

kommen über den Austausch von Enklaven auf der Landesgrenze zwischen Bangladesch und Indien letztlich nur möglich, weil Banerjee für ihre Zustimmung großzügige Kompensationen in Form von Infrastrukturförderung in Westbengalen erhielt.

Ungenutzte Potenziale der Dezentralisierung

Der politische Regionalismus hatte bisher keine negativen Auswirkungen auf die Stabilität der Indischen Union und den Grad der demokratischen Konsolidierung. In Indien erheben Regionalparteien nur in Ausnahmefällen sezessionistische Forderungen, bekennen sich meist explizit zur Union und haben ein starkes Interesse daran, in der Zentralregierung mitzuwirken. In den parteipolitischen Regionalisierungen und der Abgabe von Entscheidungsbefugnissen, die mit den Maßnahmen zur Dezentralisierung entstanden sind, sehen optimistische Beobachter sogar die Entstehung eines neuartigen demokratischen Staatsgebildes, einer „Staaten-Nation“, die von selbstbewussten Bundesstaaten geprägt wird.

Die Größe und Vielfalt Indiens verlangt nach einem Verständnis des Landes, das über die nationale Ebene hinausgeht. Die wirtschaftlichen Diskrepanzen werden aller Voraussicht nach noch wachsen. Die derzeitigen Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus sind wohl eher die Ausnahme als die Regel. Unter diesen Umständen dürften regional verwurzelte Parteien auch weiterhin Wahlerfolge erzielen können. Dafür spricht nicht zuletzt der andauernde Zerfall der ehemals am stärksten zentralistisch wirkenden Kongress-Partei. Bundesstaaten werden in Zukunft wirtschaftspolitische Schlüsselentscheidungen immer häufiger selbst treffen – oder zumindest in diese Entscheidungen eingebunden sein. Insofern könnte auch die mit einer historischen Parlamentsmehrheit ausgestattete gegenwärtige Regierung Modi Ausdruck eines breiteren politischen Trends sein: als Befürworterin eines wachsenden Wettbewerbs zwischen den Bundesstaaten im Inneren und Wegbereiterin einer gewichtigeren Rolle der Bundesstaaten in Indiens Außenpolitik. Das Beispiel China verdeutlicht die bislang ungenutzten Potenziale der „Paradiplomatie“ – der Außenbeziehungen von subnationalen Regierungen. Hier waren es nicht selten Initiativen einzelner Provinzen – Guanxi zu Südostasien, Fujian zu Taiwan oder Yunnan zu Bangladesch –, die in Peking für enge Bindungen an Chinas Nachbarstaaten warben und damit eine überaus erfolgreiche Außenwirtschaftsförderung betrieben.

Mit „Paradiplomatie“
wie in China die
Wirtschaft fördern



Dr. Johannes Plagemann
ist Politikwissenschaftler und Research Fellow am GIGA Institut für Asien-Studien.