

Indien unter Premierminister Modi: Wandel mit Hindernissen

Betz, Joachim; Neff, Daniel; Plagemann, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Betz, J., Neff, D., & Plagemann, J. (2015). *Indien unter Premierminister Modi: Wandel mit Hindernissen*. (GIGA Focus Asien, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-430608>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Indien unter Premierminister Modi: Wandel mit Hindernissen

Joachim Betz, Daniel Neff und Johannes Plagemann

Der indische Premierminister Narendra Modi wird im April 2015 bei seinem ersten Deutschlandbesuch die Hannover Messe mit eröffnen. Indien ist Partnerland der Messe.

Analyse

Die Teilnahme als Partnerland unterstreicht Indiens wirtschaftspolitische Ambitionen unter dem Slogan „Make in India“. Die landesweiten Parlamentswahlen im Mai 2014 verschafften der siegreichen BJP unter Führung von Premierminister Modi ein für indische Verhältnisse deutliches Mandat für den politischen Wandel. Neben einer Revitalisierung der indischen Wirtschaft und ihrer Entschlackung von übermäßigen staatlichen Kontrollen hat sich die neue indische Regierung die Überarbeitung der Sozialpolitik sowie einen Neuanfang in der regionalen Nachbarschaftspolitik vorgenommen. Einem radikalen Politikwechsel stehen jedoch wirkmächtige Beharrungskräfte im Wege.

- Schon vor Antritt der neuen Regierung besserte sich die indische Wirtschaftslage deutlich. Die angekündigten Reformen, wenn auch weniger radikal als im Wahlkampf versprochen, förderten das Vertrauen der Unternehmer und erhöhten ihren Zukunftsoptimismus.
- In der Sozialpolitik sieht sich die neue Regierung einem Dilemma gegenüber: Zum einem muss sie den Erwartungen der Armen gerecht werden, zum anderen muss sie auch der Mittel- und Oberschicht entgegenkommen. Praktisch liegt ihr Schwerpunkt in der Wirtschaftsentwicklung und der Schaffung von Arbeitsplätzen und weniger auf der direkten Armutsbekämpfung.
- Bei den wirtschafts- und sozialpolitischen Vorhaben sind Fortschritte zu verzeichnen. Diese werden aber durch den geringen haushaltspolitischen Spielraum, bürokratische Trägheit und die Rücksichtnahme auf politische Vetospieler teilweise blockiert.
- Die Dynamisierung des Integrationsprozesses innerhalb der südasiatischen Regionalorganisation SAARC leidet weiterhin unter dem angespannten Verhältnis Indiens zu Pakistan. Der Führungsanspruch Indiens innerhalb Südasiens wird durch die Expansion Chinas herausgefordert.

Schlagwörter: Indien, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Außenpolitik, SAARC, Narendra Modi

Historischer Wahlsieg

Die Wahl Narendra Modis zum Premierminister hat enorme Erwartungen geweckt. Die Parlamentswahlen im April und Mai 2014 verschafften der bis dato oppositionellen BJP (Bharatiya Janata Party) die erste absolute Mehrheit an Sitzen im Unterhaus für eine einzelne Partei seit dem Jahr 1984; dennoch nahm sie Koalitionspartner mit ins Boot. Wahlanalysten sahen in der Person Modis und seinen Erfolgen im Heimatstaat Gujarat selbst den ausschlaggebenden Faktor für den historischen Wahlsieg. Seine Popularität, gepaart mit der für indische Verhältnisse ungewöhnlichen Parlamentsmehrheit, gibt dem Premierminister ein starkes Mandat. Während die Kongresspartei weiterhin ein führungs- und perspektivloses Bild abgibt, scheint der jüngste wirtschaftliche Wiederaufschwung in Indien die in die Regierung gesetzten Hoffnungen zu bestätigen.

Im Zuge des Wahlkampfes hat Modi grundlegende Reformversprechen in der Wirtschafts- und Handels- sowie Sozialpolitik gemacht. Zudem betonte die Regierung Modi seit Amtsantritt immer wieder prominent das Ziel einer Wiederbelebung der Kooperation mit den Nachbarländern („neighbourhood first“), einer von zahlreichen Konflikten und Spannungen geprägten Region. Mit der Einladung der Staats- und Regierungschefs aller südasiatischen Nachbarn zu seiner Amtseinführung setzte Modi ein Zeichen, das zunächst auf eine nachhaltige Verbesserung der belasteten Beziehungen zu Indiens Anrainern hoffen ließ.

Schon jetzt deutet sich jedoch an, dass das ambitionierte Programm Modis mit einer ganzen Reihe von Hindernissen und Vetospielern konfrontiert werden wird. Ein Jahr nach seiner Wahl zum Premierminister ist der Besuch Modis in Deutschland ein Anlass, wesentliche Reformversprechen in drei Politikfeldern im Hinblick auf die ihnen zuwiderlaufenden Blockadekräften und Pfadabhängigkeiten zu beleuchten.

Wirtschafts- und Handelspolitik

Die neue indische Regierung ist zu einem Zeitpunkt angetreten, als Indien die wirtschaftliche Schwächephase allmählich zu überwinden begann. Das geringe Wachstum seit dem Jahr 2011 war nur teilweise der sich abschwächenden Weltkonjunktur geschuldet, sondern vielmehr das Ergebnis ei-

ner weichen Geldpolitik während und nach der internationalen Finanzkrise, einem entsprechenden Anstieg der Inflation und der Kreditvergabe sowie einer Verschlechterung der Leistungsbilanz. Zweitens wurden später Investitionen (vor allem in die Infrastruktur) durch zögerliche Genehmigungen und Probleme beim Landerwerb aufgehalten und drittens gerieten Banken mit der Zeit in eine gewisse Schieflage und hielten sich daher mit Krediten zurück. Schließlich besserte sich an den strukturellen Dauerproblemen (mangelnde Kohle- und damit Stromerzeugung, defizitäre Infrastruktur, Überregulierung der Wirtschaft, komplexes Arbeitsrecht) wenig, zumal die vorherige Regierung politisch mehr oder weniger aktionsunfähig blieb (Debroy et al. 2014; Morgan Stanley 2014).

Schon vor Antritt der neuen Regierung besserte sich die Lage allerdings deutlich. Vom Tiefpunkt der Rezession Ende 2013 (mit einem wirtschaftlichen Wachstum von 4,5 Prozent) erholte sich die Wirtschaft wieder deutlich auf eine Zunahme von 5,6 Prozent im Fiskaljahr 2014/2015 und auf geschätzte 7,2 Prozent im Jahr 2015/2016. Indien wird nach Ansicht des IWF in diesem Jahr zur am schnellsten wachsenden großen Volkswirtschaft werden (IMF 2015). Die zweistellige Inflationsrate ist wieder auf rund 6 Prozent gefallen, die Leistungsbilanz hat sich drastisch verbessert, die ausländischen Kapitalzuflüsse nahmen massiv zu, steigerten den Kurs der indischen Rupie und hoben die Devisenreserven auf ein sehr komfortables Niveau. Auch das notorisch hohe Haushaltsdefizit sank etwas (auf knapp 7 Prozent bei der Zentral- und den Landesregierungen zusammen), wenngleich die Konsolidierung im neuen Haushaltsplan 2015/2016 etwas gestreckt wurde. Auch ließ der in den letzten Jahren heftige Lohn- und Aktienkursdruck deutlich nach, die Aktienkurse schossen seit der Amtsübernahme der neuen Regierung in die Höhe. Die wirtschaftliche Verwundbarkeit des Landes scheint mittlerweile weitgehend überwunden (Government of India 2015). Gerechterweise muss man sagen, dass diese Besserung nur teilweise etwas mit der Amtsübergabe zu tun hat; zu diesem Zeitpunkt war die Talsohle bereits überwunden, die Ölpreise entlasteten die indische Zahlungsbilanz deutlich und die rückläufigen Zinsen minderten die Schuldenlast der Unternehmen. Es besserte sich auch die Einschätzung der Zukunftsaussichten bei den Unternehmen, da ihnen die angekündigten oder rasch umgesetzten Reformen der Regierung Modi Vertrauen einflößten.

Diese Reformvorhaben sind beachtlich, wenngleich sie nicht dem angekündigten „big bang“ gleichkommen, sondern weit weniger radikal sind. Dazu zählen die überfälligen Preiserhöhungen bei Diesel, Öl und Gas, die einigermäßen auf Weltmarktniveau gebracht wurden, die Erhöhung der Ticketpreise bei den Eisenbahnen, die Liberalisierung ausländischer Investitionen im Rüstungs- und Versicherungsbereich, die Zulassung neuer Privatbanken und der Start eines Programms zur Bankanbindung armer Familien, die Neuausschreibung von Kohleförderungslizenzen und die Lockerung der Einfuhrbeschränkungen für Gold. Aufsehen erregte besonders das neue „Make in India“-Programm der Regierung, mit dem sie den schwachen Industriesektor des Landes beleben und für die Schaffung von 12 Mio. Arbeitsplätzen pro Jahr sorgen will. Das Programm identifiziert zahlreiche Zukunftssektoren, verspricht schnellere und transparente Genehmigungsverfahren für Betriebsgründungen (sinnvollerweise über ein einziges, weniger korruptionsanfälliges elektronisches Portal), die Selbstzertifizierung der Unternehmen in Bezug auf staatliche Regularien sowie die Schaffung industrieller Korridore und von 100 *smart cities*, d.h. neuer Satellitenstädte mit ausreichender Infrastruktur (siehe <http://makeinindia.com/>) bzw. BJP 2014b).

Im ersten eigenen Haushaltsentwurf der neuen Regierung (vom März 2015) wurde eine Investitionsoffensive für die maroden indischen Eisenbahnen angekündigt und die Einführung der lange angekündigten landesweiten Mehrwertsteuer (GST) für 2016 versprochen (dem Gesetzesvorschlag muss allerdings die Mehrheit der Landesregierungen noch zustimmen). Wohlhabenden Bürgern und Unternehmern wurde eine Senkung des Körperschaftssteuersatzes von 30 auf 25 Prozent und die Abschaffung der Erbschaftsteuer versprochen, gleichzeitig steigen die Einkommenssteuersätze auf sehr hohe Einkommen leicht an.

Allerdings sind etliche der Vorhaben (wie die *smart cities*) vorerst nur Versprechen und bedürfen der massiven Kofinanzierung durch private Geldgeber. Es bleibt daher wirtschaftspolitisch noch viel zu tun: Neben der weiteren Konsolidierung der Staatshaushalte (durch Kürzung und bessere Zielgruppenorientierung der Subventionen sowie durch Steuermehreinnahmen) müssen die öffentlichen Ausgaben zugunsten der Investitionen umgeschichtet werden. Das ist nicht so einfach, denn 82 Prozent der laufenden Ausgaben werden durch

Verteidigungslasten, den Schuldendienst, Überweisungen an die Unionsstaaten, Staatsbetriebe, Pensionszahlungen und Entwicklungshilfe absorbiert. Der Rest wird weitgehend durch Gehälter der öffentlich Bediensteten aufgezehrt. Die Aussicht auf höhere Privatinvestitionen ist durchwachsen, da viele Firmen renditeschwach und stark verschuldet und die Banken in ihrem Kreditspielraum stark eingeschränkt sind. Durch die Aufwertung der Rupie ist der Export in Mitleidenschaft gezogen worden. Größtes mittelfristiges Problem bleibt das schwache Wachstum der Beschäftigung, das stark kapital- und qualifikationsintensiv ist (Government of India 2015).

Umweltpolitisch ist die Bilanz der neuen Regierung eher mäßig. Sie hält an ihrer klimapolitisch defensiven Haltung fest und will bis zum Jahr 2019 doppelt so viel Kohle abbauen wie bislang, um die Stromproduktion zu erhöhen. Auch hat die Regierung etliche Sektoren von der Umweltverträglichkeitsprüfung ausgenommen, von der Vorgängerregierung aufgehaltene Projekte im Schnelldurchgang genehmigt und sie will den Landerwerb durch Unternehmen, der durch die Vorgängerregierung erschwert wurde, wieder erleichtern. Hiergegen regte sich aber bereits massiver politischer Widerstand. Lichtpunkte sind die Erhöhung der Kohleabgabe und die massive Förderung der Solarenergie.

Sozialpolitik

Trotz der Erfolge hinsichtlich der Armutsbekämpfung in den letzten Jahrzehnten leben noch immer rund 300 Millionen Inder unter der Armutsgrenze von 1,25 USD pro Tag (ca. 1/3 der Armen weltweit) und sogar 730 Millionen (59 Prozent der Gesamtbevölkerung) mit weniger als 2 USD pro Tag (Stand 2012, Weltbank 2015). Gleichzeitig hat sich die Verteilung von Einkommen und Vermögen verschlechtert, die sozialen Indikatoren fallen z.T. schlechter aus als in den nominal ärmeren Nachbarstaaten. Entsprechend hoch waren die Erwartungen an Premierminister Modi in Bezug auf die weitere Armutsbekämpfung und die Entwicklung des Landes.

Die neue Regierung sieht sich einem Dilemma gegenüber: Zum einem muss sie den Erwartungen der Armen gerecht werden, die für sich ein besseres Leben erhoffen. Zum anderen muss die Regierung auch den Erwartungen der Mittel- und

Oberschicht – hauptsächlich in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung, der Verbesserung der Lebensbedingungen in den Städten und der Bekämpfung der Korruption – gerecht werden.

Das Wahlmanifest der BJP aus dem Jahr 2014 stellt eine Regierung für die „Armen, Marginalisierten und Zurückgelassenen“ (BJP 2014a) unter Modi in Aussicht, bleibt dabei allerdings noch reichlich unkonkret bezüglich spezieller Maßnahmen. In der aktuellen Sozialpolitik sind bisher fünf allgemeine Tendenzen zu erkennen. Erstens setzt die Regierung die bestehenden, von der Kongresspartei initiierten, Sozialprogramme (z.B. das Mahatma Gandhi Rural Employment Guarantee Scheme, MGNREGS) und den Paradigmenwandel in der Sozialpolitik (seit 2004, siehe Betz und Theunissen 2013) im Wesentlichen fort, da diese die Lebensbedingungen der Armen merklich verbessert (und auch Wahlen entscheidend beeinflusst) haben. Zweitens versucht die Regierung bestehende Programme durch Bürokratieabbau (z.B. durch digitalisierte Verwaltung) transparenter, effizienter und korruptionsfreier zu gestalten. Drittens werden neue weitreichende Programme ins Leben gerufen. Ein neues Wohnungsbauprogramm („Housing for all by 2020“) und ein alle Schichten umfassendes Sozialversicherungssystem (für Krankheit, Rente und Unfall) haben durchaus großes Armutsreduktionspotenzial. Viertens setzt die Regierung Modi im aktuellen Haushalt eine Forderung der Finanzkommission um und lässt den Bundesländern einen größeren Anteil (42 Prozent statt ehemals 32 Prozent) der staatlichen Steuereinkünfte zukommen. Diese fiskalische Dezentralisierungsmaßnahme wird den Spielraum der Bundesländer hinsichtlich der Gestaltung, Implementierung und Umsetzung von Sozialprogrammen wesentlich erhöhen. Es ist jedoch fraglich, wie wirksam eine solche Maßnahme ist, da die Bundesländer sich hinsichtlich ihrer verfügbaren Kapazitäten, Gelder und Programme effizient einzusetzen, stark unterscheiden und sich damit regionale Ungleichheiten (Nord-Süd-Gefälle) noch weiter verstärken dürften.

Der aktuelle Haushalt sieht zwar neben dem bereits erwähnten Wohnungsbauprogramm und der Schaffung eines nationalen Sozialversicherungsprogramms auch eine Erweiterung des Budgets für das ländliche Beschäftigungsprogramm (MGNREGS) vor. Des Weiteren investiert die Regierung in die Verbesserung von 80.000 Sekundarschulen, den Ausbau von Toiletten in Privathaushalten, den Aus-

bau eines Mikrofinanzsystems zur Förderung von Unternehmern aus unteren Kasten, die Einführung eines mobilen Systems zur direkten Übertragung von Sozialleistungen (das Jan Dhan-Aadhaar-Mobile Framework, JAM) und die Stärkung der beschäftigungsintensiven Landwirtschaft. Gleichzeitig werden durch die Verlagerung von ehemals zentralen Sozialprogrammen auf Bundesstaaten-ebene auch die Mittel für einige Ministerien (Ministerium für dörfliche Selbstverwaltung, „Ministry of Panchayat Raj“) und für die durch die Zentralregierung finanzierten Programme („centrally sponsored schemes“), wie das erfolgreiche integrierte Kindesentwicklungsprogramm („integrated child development scheme“), substanziell gekürzt und damit Prioritäten verschoben. Die Chance zur Kürzung wenig armenfreundlicher und teurer Subventionen wurde allerdings nicht ergriffen. Hier beschränkt sich die Regierung lediglich auf den Versuch, den Schwund an Subventionsmitteln einzudämmen (z.B. durch die Restrukturierung der staatlichen Food Cooperation of India und dem Vorhaben, direkte Nahrungsmittelausgaben langfristig durch Geldleistungen zu ersetzen). Insgesamt liegt der Schwerpunkt des Haushalts aber auf der Entwicklung der Wirtschaft und der Schaffung von Arbeitsplätzen und weniger auf der direkten Bekämpfung von Armut.

Seine Reputation als Reformierender hat Narendra Modi sich während seiner 13-jährigen Amtszeit (2001-2014) als Ministerpräsident von Gujarat erarbeitet. In dieser Zeit hat er es geschafft, das Wirtschaftswachstum in Gujarat durch seine unternehmerfreundliche Politik anzukurbeln. Allerdings ist umstritten, inwieweit das positive Wachstum ausschließlich seiner Politik zuzuschreiben ist (siehe Gatak und Roy 2014). Trotz des rasanten Wachstums schneidet Gujarat aber hinsichtlich des Index des menschlichen Entwicklungsstandes im nationalen Vergleich nur durchschnittlich ab (Platz 11 von 23). In seinem Wahlkampf hat Modi sich immer auf sein „Gujarat-Modell“ berufen (BJP 2014b) und versprochen, dies bei einem Wahlsieg auf das ganze Land zu übertragen. Auch deshalb gibt es vermehrt Zweifel, ob und wie seine Politik den Armen zugutekommen wird.

Schon jetzt formiert sich Widerstand durch zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. durch den Aktivistin Anna Hazare) gegen die vorgeschlagenen und als wirtschaftsfreundlich angesehenen Veränderungen des Grunderwerbsrechts („land acquisition act“) und die Privatisierungen des inef-

fizienten staatlichen Kohlesektors, gegen die vor allem Gewerkschaften opponieren. Letztlich wird die Durchsetzung von notwendigen Reformen auch dadurch erschwert, dass die Regierung zwar die Mehrheit im Unterhaus, aber nicht im Oberhaus stellt, das alle Gesetzesentwürfe mittragen muss. Gleichzeitig steht Modi parteiintern auch der eigene rechtsnationale Flügel im Weg, der unter anderem mit Kampagnen gegen gemischtkonfessionelle Ehen, geplante Konversionen zum Hinduismus oder mit Forderungen nach vier Kindern pro Hinduehepaar von sich reden macht und damit eine vernünftige Tagespolitik wesentlich behindert. Der Wahlsieg der Antikorruptionspartei Aam Admi Partei (AAP) bei den Regionalwahlen in Delhi Anfang des Jahres 2015 wird deshalb von einigen als Zeichen der schwindenden Unterstützung von Modis Politikstil und Reformagenda gedeutet.

Indiens Nachbarschaftspolitik in Südasien

Das erste Jahr nach Modis Amtsantritt war von einem überraschend deutlichen Fokus auf eine aktivere Außenpolitik geprägt. Schließlich gewann seine BJP die Wahlen mit dem Versprechen wirtschaftlicher Reformen; außenpolitische Fragen spielten eine nachrangige Rolle im Wahlkampf. Allenfalls ließ die Betonung wirtschaftlicher Entwicklung im Wahlkampf eine Priorisierung von Fragen des Außenhandels, ausländischen Direktinvestitionen und Liberalisierung erwarten. Das Wahlmanifest der BJP spiegelte deutlich diese Betonung von wirtschaftlichen und sozialpolitischen Reformen wider und bot nur wenig konkrete Informationen zu den Prinzipien und Zielen der zukünftigen Außenpolitik (BJP 2014a). Auf kaum mehr als einer Seite erwähnte es, wenig kontrovers, dass mehr Diplomaten eingestellt und dass die Beziehungen zu Indiens Nachbarstaaten verbessert werden sollten. Modi selbst verfügt nur über beschränkte außenpolitische Erfahrung als Chief Minister des Bundesstaates Gujarat. Allerdings verknüpften einige Beobachter mit dem Wahlsieg der hindu-nationalistischen BJP die Erwartung einer „robusteren“ Außenpolitik insbesondere gegenüber Indiens Erzrivalen Pakistan.

Modi war dennoch in seinem ersten Regierungsjahr aktiv darum bemüht, Indiens internationale Sichtbarkeit zu erhöhen – beispielsweise durch medial inszenierte Ereignisse wie die Einla-

derung von US-Präsident Obama zum Nationalfeiertag nach Delhi im Januar 2015. Die Tatsache, dass seine BJP aufgrund ihrer Parlamentsmehrheit auf kleinere Koalitionspartner keine Rücksicht nehmen muss, erhöhte zudem die Handlungsfähigkeit der neuen Regierung. Zudem betonten Regierungsvertreter und Modi selbst die Priorität der Region Südasien, für die im Wahlmanifest explizit ein größeres Engagement angekündigt wurde.

Bisher war Neu-Delhis Engagement in der Region begrenzt, obwohl die indische Außenpolitik seit den 1990er Jahren die Priorisierung Südasiens und die Bedeutung regionaler Integration innerhalb der *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) betont. Dabei mangelte es nicht an ambitionierten Vorhaben – vom Freihandel über Infrastrukturausbau bis hin zur Schaffung eines regionalen Entwicklungsfonds – aber diese wurden von Indien nur halbherzig verfolgt und durch den Widerstand kleinerer Mitgliedsstaaten gegenüber Indiens Führungsanspruch regelmäßig untergraben (Destradi 2012). Vor diesem Hintergrund war die ungewöhnliche Einladung aller Regierungschefs Südasiens zu Modis Amtseinführung ein erstes Anzeichen eines möglichen Neustarts. Modi wählte im Juni 2014 den kleinen Nachbarstaat Bhutan als Ziel seiner ersten Auslandsreise; sein Staatsbesuch in Nepal im August 2014 war der erste eines indischen Premierministers in den vergangenen 17 Jahren. Ein Urteil des Internationalen Seegerichtshofs, das die seit Jahrzehnten umstrittene Seegrenze zwischen Bangladesch und Indien weitgehend zugunsten von Bangladesch demarkierte, wurde von beiden Seiten wohlwollend aufgenommen. Auf Besuche von Westbengalens Chief Minister Mamata Banerjee im Februar folgte die Ankündigung, dass die seit Jahren ungelösten Streitigkeiten um Wasser des Teesta-Flusses sowie um den Verlauf der Grenze zwischen Indien und Bangladesch in Kürze beigelegt würden. Im März folgte der erste Staatsbesuch seit 27 Jahren eines indischen Premierministers in Sri Lanka. Der jüngste Aktivismus kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der angekündigten „Revitalisierung“ der regionalen Kooperation innerhalb der SAARC sowie dem damit verbundenen Führungsanspruch Indiens innerhalb Südasiens wesentliche Beharrungskräfte entgegenstehen.

Erstens: Indiens Verhältnis zu China wird durch ein wachsendes Außenhandelsdefizit belastet, durch ungelöste Grenzstreitigkeiten, die auch den Staatsbesuch Xi Jinpings im September 2014

überschatteten sowie ein wachsendes Unbehagen in Delhi wegen eines sich intensivierenden Engagements Chinas in Südasien. Der rasch ansteigende Handel – China ist mittlerweile der wichtigste Handelspartner von Indien, Pakistan und Bangladesch, sowie zweitwichtigster Handelspartner von Sri Lanka und Nepal – kann noch primär als Ausdruck Chinas wirtschaftlicher Potenz verstanden werden. Chinesische Infrastrukturinvestitionen in Indiens Anrainerstaaten hingegen, u.a. Tiefseehäfen in Sri Lanka und Bangladesch, Flughäfen in Sri Lanka und den Malediven, sowie Pipelines, Straßen und Brücken, werden in Neu-Delhi als provokative Maßnahmen zur Expansion chinesischen Einflusses in Indiens direkter Nachbarschaft verstanden (EIU 2014). Dazu kommt noch die Ausweitung des chinesischen Einflusses auf Pakistan. Bei den Nachbarn Indiens kommt ein tief verwurzeltes Misstrauen gegen Indiens Führungsanspruch dem chinesischen Bemühen um neue Partner zugute. Beispielhaft für dessen Erfolg ist die Tatsache, dass sich beim SAARC Gipfel in Kathmandu im November 2014 Pakistan, Sri Lanka und Nepal für die Vollmitgliedschaft Chinas aussprachen, wohlwissend, dass Indien dem unter keinen Umständen zustimmen würde. Eine für Indien positive Entwicklung folgte allerdings auf den Regierungswechsel im Januar 2015 in Sri Lanka: Während der frühere srilankische Präsident Rajapaksa noch chinesische U-Boote in Sri Lanka andocken ließ, blockiert die neue Regierung einige chinesische Infrastrukturprojekte und bemüht sich um eine Wiederannäherung an Indien.

Zweitens erlitt der Versuch eines Neustarts innerhalb Südasiens bereits im August 2014 einen ersten Rückschlag. Der Botschafter Pakistans traf Separatistenführer aus Kaschmir zu Konsultationen kurz bevor Gespräche auf Ebene der Außenminister Indiens und Pakistans stattfinden sollten. Medienberichten zufolge veranlasste Modi daraufhin persönlich die Gespräche abzusagen. Das Aussetzen des bilateralen Dialogs bestätigte Kritiker, die von Modis BJP primär eine konfrontative und wenig kompromissbereite Außenpolitik erwarteten. Regelmäßige Zusammenstöße im Grenzgebiet mit Pakistan belegen die Dringlichkeit der Wiederaufnahme des Gesprächsfadens. Zuletzt wurde der Dialog offiziell im Rahmen einer SAARC-Initiative wieder aufgenommen. Subrahmanyam Jaisankar, Staatssekretär im Außenministerium, besuchte Pakistan im März, sieben Monate nachdem Indien alle bilateralen Gespräche abgebrochen hat-

te und ohne dass sich an Pakistans Haltung etwas geändert hätte. Neben den lange bestehenden bilateralen Spannungen wird in Indiens mehrheitlich muslimischen Nachbarstaaten Pakistan und Bangladesch zusätzliches Misstrauen dadurch geschürt, dass man die Auswirkungen des Hindu-Nationalismus und seiner antimuslimischen Elemente auf Indiens Außenpolitik befürchtet (Muni 2014).

Drittens verlief trotz Modis Ankündigungen erhöhter Investitionen in regionale Infrastruktur und erleichtertem Marktzugang der erste SAARC-Gipfel in seiner Amtszeit im November 2014 weitgehend ergebnislos. Indiens Vorhaben, drei Abkommen zum Ausbau von Straßen, Schienen und Energienetzen zu unterzeichnen, scheiterte am Widerstand Pakistans. Lediglich der Ausbau eines länderübergreifenden Energienetzes wurde beschlossen (siehe <<http://thediplomat.com/2014/12/saarc-summit-debriefing/>>). Die indisch-pakistanische Eiszeit verhinderte einmal mehr Indiens Bemühen um eine engere Kooperation innerhalb der Region. Zwei Monate später beerdigte Indien zudem die seit Jahren bestehenden Pläne zur Schaffung einer SAARC-Entwicklungsbank, obgleich sich Modi noch im November für diese ausgesprochen hatte, um den Ausbau von Infrastruktur voranzutreiben. Offenbar obsiegten die Sorge vor den damit verbundenen Kosten, die primär von Indien getragen werden müssten, sowie die Angst davor, der langen Liste an gescheiterten SAARC-Vorhaben ein weiteres Beispiel hinzuzufügen. Weitaus moderater sind die gegenwärtigen Initiativen Indiens, von der Entwicklung eines SAARC-Satelliten unter indischer Führung, neuen Partnerschaften der SAARC-Universität in Delhi mit Universitäten der Mitgliedsstaaten bis hin zu Visaerleichterungen für Geschäftsreisende aus den SAARC-Staaten.

Ambitioniertes Programm – viele Hindernisse

Wirtschaftspolitisch ist der Spielraum der indischen Regierung noch erheblich beschränkt, vor allem weil der Staatshaushalt mittelfristig nicht sehr viel mehr hergibt und der Privatsektor aus eigener Schwäche nur wenig kompensierendes Potenzial entfalten kann. Die Befreiung der Wirtschaft von übermäßiger Regulierung ist, sollte sie gelingen, überfällig und notwendig. Sozialpolitisch setzt die Regierung Modi die Programme der

Vorgängerregierung grundsätzlich fort, legt ihre Priorität dabei aber mehr auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, den effizienteren Einsatz der Mittel und eine Abdeckung bisher nicht versicherter Risiken und Gruppen. Durch die fiskalische Dezentralisierung bekommen die Unionsstaaten jetzt einen größeren sozialpolitischen Handlungsspielraum.

Außenpolitisch kann Narendra Modi bereits auf wichtige Erfolge verweisen. Die Annäherung an die USA, obgleich traditionell umstritten in Indien, hat sein Profil als Außenpolitiker geschärft und die Position gegenüber China gestärkt. Ein Neustart der Kooperation innerhalb Südasiens unter indischer Führung hingegen hat sich einmal mehr als schwierig erwiesen. Die Expansion Chinas, der anhaltende Konflikt mit Pakistan und die Schwäche der Regionalorganisation SAARC verlangten nach einem höheren indischen Einsatz – diplomatisch, politisch und finanziell – um den eigenen Anspruch auf regionale Führerschaft aufrechterhalten zu können.

Literatur

- Betz, Joachim, und Lena Theunissen (2013), *Herausbildung eines südasiatischen Sozialstaates: Die Diffusion sozialpolitischer Programme*, GIGA Focus Asien, 8, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_asien_1308.pdf> (18. März 2015).
- BJP (2014a), *BJP Election Manifesto 2014*, online: <www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf> (18. März 2015).
- BJP (2014b), *The Gujarat Model*, online: <www.bjp.org/images/pdf_2014/the_gujarat_model.pdf> (18. März 2015).
- Debroy, Bibek et al. (Hrsg.) (2014), *Getting India Back on Track. An Action Agenda for Reform*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Destradi, Sandra (2012), *Indian Foreign and Security Policy in South Asia. Regional Power Strategies*, London: Routledge.
- EIU (2014), *Searching for a New Tone in the Sino-Indian Relationship*, 22. September, online: <<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1812302365&Country=India&topic=Politics>> (18. März 2015).
- Gatak, Maitreesh, und Sanchari Roy (2014), *Mirror, Mirror on the Wall, which is the Most Dynamic*

State of them all? Ideas for India, online: <http://ideasforindia.in/article.aspx?article_id=270> (18. März 2015).

- Government of India (2015), *Economic Survey 2014-15*, New Delhi: Ministry of Finance.
- IMF (2015), *Christine Lagarde: Seizing India's Moment*, 16. März, online: <www.imf.org/external/np/speeches/2015/031615.htm> (19. März 2015).
- Morgan Stanley (2014), *India Economics. Five Key Reforms to Fix India's Growth Problem*, 24. März, online: <http://pg.jrj.com.cn/acc/Res/CN_RES/MAC/2014/3/24/5acf8f95-9365-464b-a634-2b313c03d612.pdf> (18. März 2015).
- Muni, S. D. (2014), *Modi's Neighbourhood Initiative*, in: *Economist and Political Weekly*, XLIX, 38, 28-30.
- OECD (2014), *Perspectives on Global Development 2014*, Paris: OECD.
- Weltbank (2015), *World DataBank*, online: <<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>> (16. März 2015).

■ Die Autoren

Prof. Dr. Joachim Betz ist emeritierter Leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien und apl. Prof. für politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

<joachim.betz@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/betz>

Dr. Daniel Neff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien. Seine Forschung konzentriert sich auf die sozio-ökonomischen Entwicklungen in Südasien.

<daniel.neff@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/neff>

Dr. Johannes Plagemann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien. Er ist Sprecher des Forschungsteams „Die soziale Konstitution globaler Politik“ am GIGA.

<johannes.plagemann@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/plagemann>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Mitglieder des GIGA Forschungsschwerpunktes 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ befassen sich mit der Rolle aufstrebender Staaten wie China, Indien, Brasilien und Südafrika. Der Forschungsschwerpunkt 3 „Entwicklung und Globalisierung“ untersucht das Verhalten von Individuen, Haushalten, Unternehmen oder bestimmten gesellschaftlichen Gruppen im Kontext dieser globalen Veränderungen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim (2012), Anhaltender wirtschaftlicher und politischer Aufstieg Indiens?, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 5, 2, 215-227.

Betz, Joachim (2012), India and the Redistribution of Power and Resources, in: *Global Society*, 26, 3, 387-405.

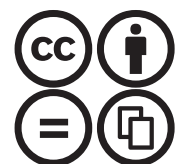
Destradi, Sandra (2012), *Indian Foreign and Security Policy in South Asia, Regional Power Strategies*, London: Routledge.

Neff, Daniel, Kunal Sen, und Veronika Kling (2012), The Puzzling Decline in Rural Women's Labour Force Participation: A Re-examination, in: *Indian Journal of Labour Economics*, 55, 3-4, 408-429.

Plagemann, Johannes, und Sandra Destradi (2015), Soft Sovereignty, Rising Powers, and Subnational Foreign Policy-Making: The Case of India, in: *Globalizations*, DOI 10.1080/14747731.2014.1001596.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM