Werner Draguhn (Hrsg.)

Indien 2003
Politik
Wirtschaft
Gesellschaft

Redaktioneller Beirat:
Prof. Dr. Michael von Hauff
Prof. Dr. Dietmar Rothermund
Dr. habil. Christian Wagner

Sonderdruck

Wolfgang-Peter Zingel
Nahrungssicherungspolitik in Indien: Überfluss und Mangel

INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
Hamburg 2003

Nahrungssicherungspolitik in Indien: Überfluss und Mangel

Wolfgang-Peter Zingel

Im Juli 2002 waren Indiens Getreidevorräte auf 63 Mio. t angestiegen,[1] etwa ein Viertel der Weltbestände und damit international die größten.[2] Zugleich verfügt Indien über noch vor kurzer Zeit unvorstellbare Devisenbestände von 75 Mrd. US$,[3] so dass sich das Land von daher Getreideeinfuhren größten Ausmaßes erlauben könnte und kaum auf große eigene Vorräte angewiesen wäre. Dies bedeutet aber nicht, dass sich damit die Ernährungslage[4] aller Menschen in Indien gebessert hätte. Bilder von Dürre einerseits und der Überschwemmung weiter Landstriche andererseits und immer wieder von hungernden Kindern bestimmen nach wie vor das Image des Landes, trotz aller Erfolge beim Export von Computerprogrammen oder der Entwicklung von Nuklearwaffen.

---

1 *Economic survey 2002-2003*, S.92.

2 Eward Luce: "India counts the high cost of its bumper food mountains", in: *Financial Times*, Dec 17, 2002, S.14.

3 Per 21. Februar 2003 betrugen die Devisenbestände 75,4 Mrd. US$; sie entsprachen 14,6 v.H. des Bruttoinlandsprodukts und 75,4 v.H. der Auslandsschulden und hätten zur Bezahlung der Einfuhren von 10,1 Monaten ausgereicht. Devesh Kapur, Urjit R. Patel: "Large foreign currency reserves: Insurance for domestic weaknesses and external uncertainties?", in: *Economic and Political Weekly*, 38, 11 (15.-21. März 2003), S.1047-1053. Vgl. auch: *Reserve Bank of India Bulletin*, April 2003, S.S355, http://www.rbi.org.in/sec2/35690.pdf.

4 Vgl. meinen Beitrag „Genug Nahrung für eine Milliarde Inder?", in: Werner Draguhn (Hrsg.): *Indien 1999. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1999, S.217-233; Hans G. Bohle et al. (Hrsg.): *Ernährungssicherung in Südasien. Siebte Heidelberger Südasiengespräche*, Beiträge zur Südasienforschung 178, Stuttgart: Franz Steiner 1997.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie es zu dieser Vorratshaltung kam, inwieweit dadurch das Problem verbreiteter Armut und Unterernährung gelöst wurde bzw. gelöst werden könnte, wie die Vorräte ökonomisch zu bewerten sind und wie dieses Phänomen zur Zeit in Indien diskutiert wird. Die Entstehung der Vorräte ist im größeren wirtschaftlichen und politischen Rahmen zu sehen, nämlich der Anpassung der indischen Wirtschaftspolitik an die Bedingungen des Weltmarktes und der Abkehr vom lange beschrittenen eigenen Weg, der durch Abkopplung vom Weltmarkt (*self reliance*) und die zentrale Lenkung durch eine bürokratisch-sozialistische Planwirtschaft (*licence raj*) charakterisiert war. Erst als Anfang der neunziger Jahre – zeitgleich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion – der Staatsbankrott drohte, wagte man eine Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung im Inneren und eine Öffnung gegenüber dem Weltmarkt. Die eingangs geschilderten Phänomene sowohl der Rekordvorräte als auch der Rekorddevisenbestände haben allerdings ihre Ursachen zu einem Großteil in externen Schocks, d.h. in politischen Unruhen innerhalb und außerhalb des Landes.

1 Zur Geschichte der indischen Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik

Die Geschichte der indischen Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik weist eine Reihe von Parallelen zur viel gescholtenen gemeinschaftlichen Agrarpolitik der Europäischen Union und zu deren europäischen und nationalen Vorläufern auf. Indien war zur Kolonialzeit weit mehr in den internationalen Handel eingebunden als danach, allerdings mit Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Kolonialmacht. Die Weltwirtschaftskrise, der zunehmende weltweite Protektionismus und der Verfall der Agrarpreise trafen Indiens Bauern hart. Im Gegensatz aber etwa zu Deutschland kam es vorerst zu keinen einschneidenden Regulierungen des Agrarhandels. Das änderte sich mit Kriegsbeginn, als die Briten, die auf die Erfahrungen der Kriegswirtschaft des Ersten Weltkrieges zurückgreifen konnten, mit der Planung der Zwangsbewirtschaftung begannen. Die Eroberung Birmas war Anlass genug, einen Vormarsch der Japaner auf Kalkutta zu befürchten. Als die Ernte 1943 schlecht ausfiel und ein allgemeiner Preisanstieg für Nahrungsmittel zu erwarten war, reagierten die Händler damit, Waren zurückzuhalten. Als Folge der kombinierten Auswirkungen des Ausbleibens der Getreidelieferungen aus Birma, verringerter Lieferungen aus den „Überschussprovinzen" (die sich so vor Preissteigerungen zu schützen trachteten), einer ohnehin geringen Ernte und spekulativer Hortungen stiegen die Preise dermaßen an, dass die ärmere, landlose Bevölkerung, zumal in Kalkutta, mangels Einkommen und Vermögen sich nicht mehr auf dem Markt versorgen konnte. Das System der Lebensmittelrationierung und Nahrungsverteilung kam nur langsam in Gang, und Bengalen erlebte die schlimmste Hungersnot seit dem achtzehnten Jahrhundert.[5] Schätzungen sprechen von bis zu drei Millionen Menschen, die an Unterernährung oder deren Folgen starben.[6] Dieses Ereignis hat sich tief in das kollektive Gedächtnis nicht nur Bengalens, sondern ganz Indiens (und Bangladeschs) eingegraben. Es erklärt die außerordentliche Popularität aller Nahrungssicherungsprogramme, aber auch den Erfolg der sozialistischen Parteien und Regierungen in Bengalen.

Das System der „Nahrungsverwaltung" (*food administration*) wurde bis Kriegsende verbessert und bewährte sich bei der Missernte 1946, die schlimmer als die von 1943 ausfiel. Es wurde in den vierziger und fünfziger Jahren auf niedrigem Niveau fortgesetzt.[7] Als Folge einer allgemein verbesserten Seuchenprävention sank die Sterblichkeit erheblich bei vorerst gleichbleibenden Geburtenraten, so dass sich das Bevölkerungswachstum in den fünfziger Jahren beschleunigte.[8] Die Agrarproduktion entwickelte sich dagegen nur langsam, so dass sich in Indien malthusianische Schreckensvisionen zu erfüllen schienen.[9] Vor allem Getreideimporte aus den USA halfen, die Versorgungslücke zu schließen, die importierten Mengen wurden über das Netz der staatlichen Verkaufsstellen vor allem an die städtischen Verbraucher abgegeben. 1965 kam es zur doppelten Katastrophe, als der Krieg mit Pakistan mit einer schweren Missernte zusammentraf. Auch wenn der Krieg nur von kurzer Dauer war, sich auf das unmittelbare Grenzgebiet beschränkte und die USA mit Getreidelieferungen von größtem Umfang aushalfen, war diese Hilfe doch an politische Bedingungen an die beiden Kriegsparteien (Pakistan hatte eine Missernte ähnlichen Ausmaßes zu verkraften) geknüpft, die sie die *food power* der USA und ihre eigene politische Ohnmacht fühlen ließen. Spätestens seit dieser Zeit sind Nahrungsimporte in Indien ein Tabu, das – wie noch zu zeigen sein wird – bis heute die Nahrungssicherungspolitik bestimmt.

---

5 Henry Knight: *Food administration in India*, 1939-1947, Stanford: Stanford University Press 1954.

6 Amartya Sen: *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*, New Delhi: Oxford University Press 1994 (1982); Jean Drèze (ed.): *The economics of famine*, London: Edward Elgar 1999; Jean Drèze, Amartya Sen, Athar Husain (eds.): *The political economy of hunger*, London: Clarendon 1995.

7 R.N. Bhargava: *The theory and working of public finance in India*, Allahabad: Chaitanya 1977, S.497-501.

8 Von 1941 bis 1951 hatte die Bevölkerung um 13,3 v.H., von 1951 bis 1961 jedoch um 21,6 v.H. und von 1961 bis 1971 um 24,8 v.H. zugenommen. Seitdem hat sich das Wachstum wieder verlangsamt (1991-2001: + 21,3 v.H.). *Statistical outline of India 2002-2003*, Bombay: Tata Services 2002, S.33.

9 Malthus hatte behauptet, dass sich die Nahrungsproduktion in arithmetischer, die Bevölkerungszahl jedoch – falls ungezügelt – in geometrischer Reihe entwickeln würde und die Menschheit deshalb in Ermangelung ausreichender Nahrung am Rande des Existenzminimums dahinvegetieren müsse. Thomas Robert Malthus: *An essay on the principles of population and a summary view of the principle of population*, edited with an introduction by Anthony Flew, Penguin English Library 1982 (1798 and 1830).

In die unmittelbar darauf folgende Zeit fiel Indira Gandhis Wahlkampfmotto *Gharibi hatao* (Beseitigung der Armut),[10] ein Versprechen, das indische Regierungen vor allem durch Verbrauchersubventionen, d.h. die verbilligte Abgabe von Gütern zur Deckung der Grundbedürfnisse, zu erfüllen suchen. Im Zuge dieser Politik begann die indische Regierung, immer weitere Wirtschaftsbereiche direkt und indirekt zu kontrollieren. Sie scheiterte daran wirtschaftlich, als sie nach großen Teilen der Industrie und des Finanzwesens 1973 auch den Getreidehandel[11] verstaatlichte, eine Maßnahme mit verheerenden Folgen, die sie bald wieder zurücknehmen musste. Politisch scheiterte sie kurz darauf, als sie 1975 den Notstand ausrief und Indien eine zweijährige Unterbrechung der sonst so erfolgreichen parlamentarischen Demokratie bescherte.

Es war auch Indira Gandhi, die mit ihren Interventionen in die Politik des Punjab eingriff und eine Spirale der Gewalt in Gang setzte,[12] deren Opfer sie schließlich selbst wurde.[13] Im Laufe der achtziger Jahre entspannten sich die Verhältnisse im Punjab, und daran dürfte die Agrarpreispolitik der indischen Zentralregierung einen nicht unerheblichen Anteil haben, da der Punjab als fortschrittlichste Agrarregion Indiens mit steigenden Produktionszahlen auf die günstigen Rahmenbedingungen, d.h. die vielfältige Subventionierung der Agrarproduktion und die günstigen Absatzbedingungen, reagierte. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, einen Teil der Kosten der Agrarpolitik als Preis für die politische Befriedung des Punjab beziehungsweise als Investition in die politische Infrastruktur des Landes zu verbuchen.

Seit Beginn der neunziger Jahre gehen starke Impulse von Indiens Wiedereingliederung in den Welthandel aus. Hatte Indien 1950 etwa einen Anteil von knapp zwei Prozent am Welthandel gehabt,[14] so war dieser Anteil als Folge einer „aktiven Entmutigung"[15] bis 1980 auf ein Fünftel davon zurückgegangen.[16] Andere Staaten, viele davon in Asien, waren an Indien vorbeigezogen, so dass das Volumen des indischen Außenhandels nur noch dasjenige wesentlich kleinerer Staaten erreichte.

[10] Bimal Jalan: *India's economic policy: preparing for the twenty-first century*, New Delhi: Penguin (Viking) [die Jahresangaben des Impressums (1993 und 1992) und der Vorworte (1997 und 1996) sind nicht konsistent], S.xi.

[11] Uma J. Lele: *Food grain marketing in India: private performance and public policy*, Ithaca: Cornell University Press 1971.

[12] Mark Tully, Satish Jacob: *Amritsar: Mrs Gandhi's last battle*, London: Pan 1986 (Jonathan Cape 1985).

[13] Sie wurde von ihrer Sikh-Leibwache erschossen.

[14] T.S.N. Fernando: "Regional import substitution as a basis for industrial cooperation in South Asia", in: Arif A. Waqif (ed.): *South Asian cooperation in industry, energy and technology*, New Delhi: Sage 1987, S.89-90.

[15] „India actively discouraged trade", so der frühere Gouverneur der indischen Nationalbank, Bimal Jalan. Bimal Jalan: *India's economic policy*, op. cit., S.76.

[16] Indiens Exporte hatten 1980/81 einen Anteil von 0,42 v.H. an den Weltexporten. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.86.

Seit dem Beginn der Liberalisierung bemüht sich Indien, wenigstens wieder einen Anteil von einem Prozent zu erreichen,[17] lag aber zuletzt (2001) im Vergleich der Länder bei Exporten nur auf Platz 30 und bei Importen auf Platz 26.[18]

Bei den Verhandlungen zur Neuordnung des Welthandels tat sich Indien schwer, seine Position zu finden, wie sich vor allem bei der Diskussion um die geistigen Urheberrechte (TRIPS) zeigte. Die ursprünglichen Pläne, Agrarprodukte bereits bei der Gründung des GATT einzubeziehen, waren seinerzeit am Widerstand der USA gescheitert. Die Hoffnung auf größere Agrarexporte (vor allem in die Länder der Europäischen Union) führte zu einer Kehrtwendung in der US-amerikanischen Position und zur erfolgreichen Einbeziehung der Agrarprodukte (und der Textilwaren) in das Verhandlungspaket der Uruguay-Runde. Den WTO-Mitgliedern wurde eine schrittweise Reduzierung ihrer Agrarprotektion innerhalb von zehn Jahren zugestanden; Ende 2004 läuft die Schonfrist ab. Angesichts der unverändert massiven und zum Teil sogar erhöhten Agrarsubventionen in den Haupthandelsländern erscheint es aber fraglich, ob die Weltagrarmärkte 2005 völlig liberalisiert sein werden.

Auch in Indien sind die Agrarsubventionen nicht unerheblich, bei steigender Tendenz.[19] Indien befindet sich damit in bester Gesellschaft: Die Europäische Union und Japan subventionieren ihre Landwirtschaft in einem Umfang von mehr als der Hälfte der Wertschöpfung, die USA zu mehr als einem Drittel und Indien im Umfang von fast einem Zehntel.[20] Das US Farm Bill 2002 brachte eine Rekordsteigerung der Subventionen mit sich; die Vereinbarungen der deutschen und französischen Regierung über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik nach der Osterweiterung der Europäischen Union lassen keine Reduzierung der Hilfe für den Agrarsektor erwarten. Damit lässt sich nicht erkennen, dass die beiden größten Agrarhandelsmächte ernsthaft auf eine Liberalisierung des Weltagrarmarktes hinarbeiten. Auch sonst konnte man bei den USA in letzter Zeit eine nachlassende Neigung erkennen, sich in internationale Regelungen einbinden zu lassen.

Vielmehr ist eine Tendenz hin zu regionalen (NAFTA) und vor allem bilateralen Vereinbarungen zu erkennen. Indien, das vor allem bei seinen sich dynamisch ent-

[17] Bimal Jalan spricht sogar von einem Ziel von 1,5 v.H. Bimal Jalan: *India's economic policy*, op. cit., S.98. Tatsächlich wurde 2001/02 erst ein Anteil von 0,71 v.H. erreicht. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.86.

[18] *Statistical outline of India 2002-2003*, S.247

[19] Die Subventionen sind mit (1999) 66 US$ (1986-88: 11 US$) pro Landwirt im Vergleich zu den USA mit 27.000 US$ (16.000 US$), Japan mit 26.000 US$ (15.000 US$), der Europäischen Union mit 17.000 US$ (11.000 US$) und Kanada mit 9.000 US$ (12.000 US$) gering. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.241.

[20] Die Agrarsubventionen machen in der EU (1996) 58 v.H., in Japan (1997) 57 v.H., in den USA (1997) 38 v.H. und in Indien (1995) 9 v.H. des Beitrags des Agrarsektors zum BIP aus; Anteile von Jahr zu Jahr schwankend. Ramesh Chand: "Indian agriculture and WTO: Looking beyond Doha", in: *Agricultural Economics Research Review* (IXth Annual Conference Proceedings), New Delhi: Agricultural Economics Research Association 2002, S.26.

wickelnden Dienstleistungsexporten (Software, Tourismus, Arbeitskräfte) auf die USA angewiesen ist, kann sich diesen Entwicklungen nicht verschließen und profitiert davon zuweilen auch.[21]

Die indische Regierung hat zwei Gutachten bei namhaften (Regierungs-) Instituten in Auftrag gegeben, die sich mit ihrer Getreidepolitik auseinandersetzen. Beide Berichte liegen jetzt vor. Sie enthalten eine Fülle von Material und gehen kritisch auf die arbiträre Festsetzung der staatlichen Ankaufpreise ein, von denen noch die Rede sein wird. Aber während der Bericht des High Level Committee eine stärkere Ausrichtung an den (durchschnittlichen) Produktionskosten fordert, geht der des National Council of Agricultural Research (NCAR) weiter, indem er eine Berücksichtigung der sich ändernden Nachfrage fordert – eine Aussage, die politischen Zündstoff enthält, weil sie auf eine Absenkung der Getreidepreise hinausläuft.[22] Bezeichnenderweise sind es die Empfehlungen des High Level Committee und nicht die des NCAR, die in den neuen Jahreswirtschaftsbericht aufgenommen wurden.[23]

2 Ziele der indischen Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik

Aus der Geschichte ergibt sich, dass für die Verbraucher die Versorgungssicherheit zu erträglichen Preisen und für die Landwirte die Einkommenssicherung oberste Priorität haben. Dazu kommen die Qualitätssicherung für die Verbraucher sowie die Versorgungs- und Preissicherheit auf den Faktormärkten (Wasser, Düngemittel etc.) für die Landwirte als weitere wichtige Ziele. Dabei hat sich die indische Agrarpolitik vor allem auf die Getreideproduktion konzentriert, was ihr schon früh erhebliche Vorwürfe eingebracht hat, weil diese Entwicklung zu Lasten traditioneller pflanzlicher Eiweißlieferanten geht, die für eine ausgewogene Ernährung vor allem der ärmeren Bevölkerung eine wichtige Rolle spielen.

3 Versorgungssicherung auf der Makroebene

Bekanntlich spielt Getreide, und traditionell hier vor allem Reis, eine überragende Rolle für die sich aus religiösen Gründen in ihrer überwiegenden Mehrheit vegetarisch ernährenden Inder. Wie in Tabelle 1 deutlich zu erkennen ist, ist Getreide nicht nur der wichtigste Lieferant von Nahrungsenergie, sondern auch von Eiweiß. Zu Beginn der sechziger Jahre, also noch vor der „Grünen Revolution", nahmen die Inder im Durchschnitt pro Kopf und Tag 2.048 Kilokalorien (kcal) zu sich, davon waren 1.937 kcal pflanzlichen und nur 112 kcal tierischen Ursprungs. Zwei Drittel der Nahrungsenergie wurde von Getreide geliefert (1.321 kcal/Tag), daran hatte Reis einen Anteil von mehr als der Hälfte (700 kcal), gefolgt von Weizen (242 kcal), Sorghum (154 kcal) und Hirse (131 kcal). Weitere wichtige Nahrungsenergielieferanten waren Hülsenfrüchte (201 kcal) und Zucker (187 kcal). Die Versorgung mit Eiweiß betrug 52,5 g pro Tag, davon waren 46,3 g pflanzlichen und 6,1 g tierischen Ursprungs. Getreide lieferte zwei Drittel des pflanzlichen Eiweiß (30,9 g), mit – im Vergleich zum Energiegehalt – etwas niedrigen Anteilen von Reis (31,1 g) und Weizen (7,1 g) und etwas höheren Anteilen von Sorghum (4,5 g) und Hirse (3,8 g). Nächstwichtige Eiweißlieferanten waren Hülsenfrüchte (11,7 g), Milch (3,9 g) und Fleisch (1,6 g). Eier (0,1 g) wurden kaum verzehrt. Im internationalen Vergleich besonders gering war die Versorgung mit Fett (31,4 g). Immerhin ein Viertel davon (7,5 g) war tierischen Ursprungs (pflanzlich: 23,9 g), im Verhältnis mehr als beim kalorischen Gehalt der Nahrung und beim Eiweiß. Auch bei Fetten war (und ist) Getreide eine wichtige Quelle (6,7 g), mit vergleichsweise hohen Anteilen bei Sorghum (1,7 g), Hirse (1,5 g) und Weizen (1,1 g) und einem vergleichsweise geringen Anteil bei Reis (1,5 g) – wenn man bedenkt, dass viel mehr Reis gegessen wird. Hauptlieferanten von Fett waren Pflanzenöle (11,4 g), Milch (3,6 g), Ölfrüchte (2,8 g), tierische Fette (2,5 g), Hülsenfrüchte (1,9 g) und Fleisch (1,1 g). Alle Zahlen sind Durchschnittswerte. Die Zusammensetzung der Nahrung kann von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein, d.h., dass der Anteil von Nahrung tierischen Ursprungs für „Vegetarier" je nach Definition Null oder sehr gering und für die anderen entsprechend höher ist: Die Grenzen sind auf Grund der vielfältigen Nahrungstabus (z.B. mit und ohne Milch oder Ei) fließend.[24]

Tab. 1: Zusammensetzung des Nahrungsdargebots 1961-2000 (Dreijahresdurchschnitte)

	1961-63	1969-71	1979-81	1989-91	1998-2000
1. Nahrungsenergie (kcal pro Kopf und Tag)					
Insgesamt	2.048	2.041	2.083	2.365	2.426
pflanzlich	1.937	1.937	1.963	2.201	2.232
tierisch	112	105	120	162	194
Getreide	1.321	1.339	1.368	1.507	1.457
Reis	700	676	670	775	744

[21] Indien war von den hohen Zöllen, die die USA auf die Stahlimporte aus Ländern, denen die USA Dumping vorwarfen, nicht betroffen. Die Entscheidung der WTO, die die US-Zölle als ungerechtfertigt verwarf, kam deshalb für die indischen Stahlexporteure höchst ungelegen.

[22] *Report of the High Level Committee on Long-Term Grains Policy*, New Delhi: Department of Food and Public Distribution, Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution 2002; Ramesh Chand: *Government intervention in foodgrain markets in the new context*, New Delhi: National Centre for Agricultural Economics and Policy Research 2002.

[23] *Economic survey 2002-2003*, S.92-93.

[24] Durchschnitt der Jahre 1961 bis 1963. „Food balance sheets", FAOSTATS, http://apps.fao.org, Zugriff am 10.12.2002.

	1961-63	1969-71	1979-81	1989-91	1998-2000
Weizen	242	304	390	481	486
Sorghum	154	123	131	102	69
Hirse	131	141	103	88	77
Mais	65	71	61	68	74
Hülsenfrüchte	201	158	119	133	112
Zucker	188	194	201	230	258
Pflanzenöl	101	100	127	158	192
2. Eiweiß (g pro Kopf und Tag)					
Insgesamt	52,5	51,0	50,8	57,4	57,8
pflanzlich	46,3	45,0	44,0	48,5	47,3
tierisch	6,1	6,0	6,8	9,0	10,5
Getreide	30,9	31,7	32,6	35,6	34,4
Reis	13,1	12,7	12,6	14,6	14,0
Weizen	7,1	8,9	11,4	13,4	14,2
Sorghum	4,5	3,6	3,8	3,0	2,0
Hirse	3,8	4,1	3,0	2,6	2,2
Mais	1,6	1,8	1,5	1,7	1,8
Hülsenfrüchte	11,7	9,3	7,0	7,9	6,6
Fleisch	0,8	1,3	1,4	1,6	1,7
Milch	3,9	3,5	4,1	5,6	6,7
3. Fette (g pro Kopf und Tag)					
Insgesamt	31,4	30,3	33,3	41,2	47,2
pflanzlich	23,9	23,4	25,3	30,3	34,2
tierisch	7,5	7,0	7,9	10,9	13,0
Getreide	6,7	6,8	6,7	6,8	6,5
Reis	1,5	1,5	1,5	1,7	1,6
Weizen	1,1	1,4	1,8	2,1	2,3
Sorghum	1,7	1,3	1,4	1,1	0,7
Hirse	1,5	1,6	1,2	1,0	0,9
Mais	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9
Ölfrüchte	2,8	2,7	2,2	3,2	3,4
Pflanzenöl	11,4	11,3	14,3	17,9	21,7
tier. Fette	2,5	2,1	2,6	3,2	4,9
Fleisch	1,1	1,0	1,1	1,4	1,4
Milch	3,6	3,4	3,8	5,8	6,0

Quelle: „Food balance sheets", FAOSTATS, http://apps.fao.org, Zugriff am 10.12.2002.

Wenn wir diese Zahlen mit solchen aus der jüngsten Vergangenheit vergleichen, so können wir eine fast durchgehende Verbesserung der Versorgung und erhebliche Veränderungen in der Zusammensetzung der Ernährung feststellen.[25] Das Angebot ist auf 2.426 kcal pro Kopf und Tag angestiegen, immer noch weitest gehend pflanzlichen (2.234 kcal), aber in steigendem Maße tierischen Ursprungs (194 kcal). Getreide stellt noch immer den Großteil der Nahrung (1.457 kcal); der Getreidekonsum ist auch noch etwas gestiegen; sein Anteil an der gesamten Nahrungsenergie ist aber etwas zurückgegangen. Während Reis nach wie vor an erster Stelle bei Getreide steht (744 kcal), haben Weizen (486 kcal) und Mais (74 kcal) infolge der „Grünen Revolution" zu Lasten von Sorghum (69 kcal) und Hirse (77 kcal) an Gewicht gewonnen. Dies gilt noch mehr für Zucker (258 kcal), während sich das Angebot an Hülsenfrüchten fast halbiert hat (112 kcal). Ölfrüchte (40 kcal) und Pflanzenöle (192 kcal), aber auch Obst (50 kcal) und vor allem Milch (115 kcal) haben an Bedeutung gewonnen, so dass bei der Nahrungsenergie eine quantitative Verbesserung des gesamten Dargebots und eine größere Vielfalt der Nahrung zu beobachten sind: Vor allem bei Sorghum, Hirse und bei Hülsenfrüchten ist ein deutlicher absoluter Rückgang festzustellen.

Die Getreideproduktion hat sich seit den Missernten Mitte der sechziger Jahre stetig entwickelt; Einbrüche gab es Anfang/Mitte der siebziger Jahre, 1979 und 1987. Von derlei Missernten war aber nie das ganze Land betroffen. In den Jahren 1988 bis 2002 empfingen maximal (2002) 21 der 36 (früher 35) meteorologischen Bezirke, in die das Land eingeteilt ist, deutlich zu wenig Niederschläge. 1994 waren es zehn und in den anderen Jahren zwischen einem und sieben Bezirke. 65 bis 88 v.H. der Distrikte erhielten in den einzelnen Jahren durchschnittlich oder überdurchschnittlich viel Niederschlag; nur im Dürrejahr 2002 waren es lediglich 44 v.H.[26] Betrachtet man die Agrarproduktion des letzten halben Jahrhunderts, so fällt auf, dass der letzte große Produktionseinbruch vor dem des Jahres 2002 fast ein Vierteljahrhundert zurückliegt.[27] Die Vermutung liegt nahe, dass der verstärkte Einsatz künstlicher Bewässerung zu einer Emanzipation vom Monsun (Rothermund) geführt hat. Damit ist aber eine neue Abhängigkeit entstanden, die nicht unterschätzt werden darf. Die künstliche Bewässerung stößt nämlich zunehmend an ihre Grenzen.[28]

Auf Grund höherer Einkommen und veränderter Verzehrgewohnheiten hat sich auch die Eiweißversorgung verbessert, wenn auch nur um ein Zehntel; mit immer noch erst 57,8 g pro Kopf und Tag wird das physiologische Minimum nur knapp

---

25 Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2000. „Food balance sheets", FAOSTATS, http://apps.fao.org, Zugriff am 10.12.2002.

26 *Statistical outline of India 2002-2003*, S.51.

27 1978/79: -12,2 v.H. Jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts zu konstanten Faktorkosten: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Bergbau, *Economic survey 2002-2003*, S.S-10.

28 Kanchan Chopra: *Sustainable use of water in India: The next two decades*, Fourteenth Dr. Kanwar Sain Memorial Lecture, New Delhi: Institute of Economic Growth 2003.

erreicht, und das auch nur im Durchschnitt der Bevölkerung. Getreide ist noch immer der Hauptlieferant von Eiweiß, absolut hat sich der Anteil sogar noch erhöht. Weizen ist an die Stelle von Reis als Haupteiweißlieferant getreten. Die Bedeutung von Sorghum, Hirse und vor allem von Hülsenfrüchten ist um die Hälfte zurückgegangen; dafür haben Fleisch und vor allem Milch an Bedeutung gewonnen, wie überhaupt die gestiegene Eiweißversorgung vor allem auf die Zunahme von Eiweiß tierischen Ursprungs zurückzuführen ist.

Der Verbrauch von Fetten hat um mehr als die Hälfte auf 47,2 g pro Tag zugenommen; er liegt aber im internationalen Vergleich noch immer auf sehr niedrigem Niveau. Pflanzenöle hatten den größten Anteil von fast der Hälfte an der Zunahme. Ihr Pro-Kopf-Verbrauch (21,7 g) hat sich im Beobachtungszeitraum fast verdoppelt. Dass das Angebot von Nahrungsfetten um so viel mehr angestiegen ist als das von Eiweiß, deutet auf strukturelle Defizite in der Nahrungspolitik hin.

Auch wenn die indische Regierung nach wie vor Wert darauf legt, die Ernährung ihrer Bevölkerung aus eigener Produktion sicherzustellen, so lässt sie eine markante Ausnahme zu. Während in den Jahren 1998 bis 2000 durchschnittlich 10,6 Mio. t Weizen und Reis (bei einer Getreideproduktion von 190 Mio. t) in die Lagerhaltung wanderten, wurden jeweils 4,1 Mio. t Pflanzenöle (bei einer inländischen Produktion von 6,4 Mio. t) importiert;[29] Indien wurde so zum international größten Importeur von Pflanzenöl.[30] Zu Beginn der sechziger Jahre war dies noch ganz anders: Damals spielten Importe von Pflanzenöl noch keine Rolle, während die Importe von Getreide noch bei mehreren Millionen Tonnen pro Jahr lagen. Die Importe von Milch (1961-63 durchschnittlich noch 0,5 Mio. t pro Jahr) und tierischen Fetten (1969-71 0,1 Mio. t pro Jahr) haben fast völlig aufgehört. Die Handelsbilanz ist bei Agrarprodukten eindeutig positiv: In den letzten Jahren, d.h. 1999/2000 bis 2001/02, beliefen sich die Agrarexporte auf jeweils knapp 6 Mrd. US$, daran hatten Fischereierzeugnisse den größten Anteil, gefolgt von Ölkuchen (ein wichtiges eiweißhaltiges Futtermittel), Tee, Cashewnüssen, Gewürzen und Kaffee;[31] die Importe von Speiseölen beliefen sich auf maximal 1,9 Mrd. US$ (1999/2000). Dazu kamen zeitweise hohe Importe von Cashewnüssen (1999/2000: 0,3 Mrd. US$) und Rohbaumwolle (2001/02: 0,4 Mio. US$).[32] Reis hat sich nach Fischereierzeugnissen zum wichtigsten Agrarexportprodukt entwickelt: 2001/02 wurden 2,2 Mio. t im Wert von 0,7 Mio. US$ exportiert.[33] Die indische Regierung verkündet bereits stolz, dass Indien zum zweitgrößten Reisexporteur der Welt aufgestiegen sei.[34]

---

29 "Food balance sheets", FAOSTATS, http://apps.fao.org, Zugriff am 10.12.2002.

30 Ramesh Chand: "Policy and technical options to deal with India's food surpluses and shortages", in: *Current science*, 84, 3 (10. Febr. 2003), S.390.

31 *Statistical outline of India 2002-2003*, S.88-89.

32 *Statistical outline of India 2002-2003*, S.92 *Economic survey 2002-2003*, S.S-82.

33 *Economic survey 2002-2003*, S.S-86.

34 *Economic survey 2002-2003*, S.108.

4 Versorgungssicherung auf der Mikroebene

Die erfreulichen Zahlen über die Produktionsentwicklung in der Landwirtschaft, die Höhe der Lagerbestände und die Erfolge im Außenhandel sagen allerdings nichts über die individuelle Ernährungslage und Nahrungssicherheit aus. Die Planungskommission macht den Tatbestand der Armut an einem für die Aufrechterhaltung einer Mindesternährung erforderlichen Einkommen fest.[35] Daran gemessen gingen die Zahl der Armen in Indien von 321 Mio. im Jahr 1973/74 und 329 Mio. im Jahr 1977/78 auf 260 Mio. im Jahr 1999/2000 und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung von 55 v.H. auf 26 v.H. zurück.[36] Nach wie vor sind sowohl die Zahl der Armen als auch ihr Anteil an der jeweiligen Bevölkerung auf dem Lande größer als in der Stadt: 1999/2000 waren es 193 Mio. und 27 v.H. gegenüber 67 Mio. und 24 v.H.[37] 170 Mio. oder zwei Drittel aller Armen wohnen (1999/2000) in fünf Staaten in Nord- und Zentralindien, nämlich in Uttar Pradesh (53,0 Mio.), Bihar (42,6 Mio.), Madhya Pradesh (29,9 Mio.), Maharashtra (22,8 Mio.) und Westbengalen (21,3 Mio.).[38] Besonders hohe Aneile der Armen an der Bevölkerung gibt es in Orissa (47,2 v.H.), Bihar (42,6 v.H.), Madhya Pradesh (37,4 v.H.), Sikkim (36,6 v.H.), Assam (36,1 v.H.), Tripura (34,4 v.H.), Nagaland (32,7 v.H.), Uttar Pradesh (31,2 v.H.), Manipur (28,5 v.H.), Westbengalen (27,0 v.H.) und Maharashtra (25,0 v.H.),[39] d.h. außerhalb Nord- und Zentralindiens im Osten und Nordosten des Landes.

Für 2001/02 werden bereits nur noch 182 Mio. Arme (137,5 Mio. auf dem Lande und 44,5 Mio. in der Stadt) und ein Rückgang des Anteils der Armen an der Gesamtbevölkerung auf 18 v.H. angenommen.[40] Für 2011/12 wird ein Rückgang der Zahl der Armen auf nur noch 4,4 v.H. der Bevölkerung erwartet.[41] Angesichts der geschilderten Konzentration der Armut in den besonders rückständigen Staaten und Territorien wird es aber besonderer Anstrengungen bedürfen, um dort die Einkommen derart anzuheben, dass sich die Bewohner hinreichend mit Nahrung versorgen

---

35 Die Armutsgrenze (*poverty line*) bemisst sich nach einem Einkommen, das erforderlich ist, um eine tägliche Kalorienaufnahme von 2.400 kcal auf dem Lande und 2.100 kcal in der Stadt zu gewährleisten. Dieses Einkommen wurde offiziell auf 228,90 Rupien pro Kopf und Monat auf dem Lande und 264,10 Rupien in der Stadt zu Preisen von 1993/94 geschätzt. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.290.

36 Dieser Sprung hat zum Teil mit der veränderten Erfassung der Daten des *National Sample Survey* in den neunziger Jahren zu tun.

37 *Economic survey 2002-2003*, S.213.

38 Die in den einzelnen Staaten unterschiedlich hohen Armutsgrenzen berücksichtigen die Preisunterschiede. Uttar Pradesh, Bihar und Madhdya Pradesh einschließlich Uttaranchal, Jharkand und Chattishgarh. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.152.

39 *Statistical outline of India 2002-2003*, S.152.

40 Basierend auf einer Projektion der Planungskommission. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.217.

41 *Statistical outline of India 2002-2003*, S.153.

können. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf liegt etwa in Bihar nur ein Sechstel so hoch wie in Delhi und ein Viertel so hoch wie in Maharashtra. In Uttar Pradesh, Orissa, Assam und Madhya Pradesh ist es nur wenig höher.[42]

Innerhalb der einzelnen Staaten und Territorien setzen sich die regionalen Disparitäten fort. So weist Indiens volkreichster Staat, Uttar Pradesh, ein deutliches Entwicklungsgefälle von West nach Ost auf. Vor Ort entscheiden häufig die Kastenzugehörigkeit und der Landbesitz über die individuelle wirtschaftliche Situation und die Nahrungssicherheit für die Familie. Wo die soziale Absicherung über die Familie, den Clan oder den Stamm wegen allgemeiner Mittellosigkeit nicht möglich ist oder nicht funktioniert, ist die Nahrungssicherung akut gefährdet. Dies gilt besonders dort, wo die Familien keinen (meist männlichen) Ernährer haben: Die Betroffenen sind vor allem Frauen, Kinder, Alte und Kranke. Aktivisten haben erfolgreich versucht, ein Grundrecht auf Nahrung auf dem Wege der Public Litigation einzuklagen. Die Richter des Supreme Court haben am 20. November 2001 in einer bahnbrechenden Entscheidung das Recht auf Nahrung bekräftigt.[43]

Der Zusammenhang zwischen Einkommen und Ernährungslage ist aber weniger eindeutig, als man anzunehmen geneigt ist. In einer vergleichenden Studie stellte das International Food Policy Research Institute (IFPRI) fest, dass Kinder bei gleichem Familieneinkommen in Afrika besser ernährt waren als in Indien; dies galt ganz besonders für Mädchen. Auffällig war auch der Anteil der unterernährten Kinder in ökonomisch besser gestellten indischen Familien.[44] Dass dieses Phänomen in der indischen Öffentlichkeit weiter nicht diskutiert wird (soweit festzustellen, W.-P. Z.) dürfte daran liegen, dass wirtschaftliche und soziale Probleme in Indien selten im internationalen Kontext behandelt werden und schon gar nicht im Vergleich mit den armen Ländern Afrikas. Es dürfte jedenfalls kaum mit „indischen Werten" zu tun haben. Soweit diese ihren Niederschlag in der Werbung finden, ist das Leitbild, zumindest für das männliche Kind, ganz und gar nicht klein oder schmächtig.

5 Das Verteilungssystem

Bis zur Fertigstellung des Eisenbahnnetzes kam es immer wieder zu schweren, lokal begrenzten Hungersnöten. Es fehlte sowohl an ausreichenden Vorratslagern als auch an Transportmöglichkeiten für Lieferungen aus anderen von Missernten verschonten Gebieten. Heute gibt es beides, d.h. große Vorratslager in allen Teilen des Landes und ein leistungsfähiges Transportsystem, das ständig weiter ausgebaut wird; auch kleinere, entlegene Orte werden heute über die Straße erreicht. Die Umschlageinrichtungen in den Häfen wurden ausgebaut, so dass auch größere Importe gehandhabt werden könnten. Fast alle Agrarprodukte unterlagen und -liegen einem umfassenden System von Lizenzen, Genehmigungen für den Handel von Staat zu Staat und der Begrenzung der (privaten) Lagerhaltung.[45] Zur Abwicklung des Handels stehen ein leistungsfähiger privater Handel und ein öffentliches Verteilungsnetz (Public Distribution System – PDS) zur Verfügung.

Der Staat kauft über die Food Corporation of India (FCI), die State Agencies und die Genossenschaften Nahrungsmittel in größtem Umfang zu staatlich festgesetzten Ankaufspreisen (*procurement price*) auf; er hat sich Teile des Außenhandels vorbehalten (*state trading*). Die FCI, die Central Warehousing Corporation (CWC) und die State Warehousing Corporations (SWCs) verfügen über eigene und angemietete Vorratslager, meist Flachsilos (Lagerhallen mit Laderampe, Eisenbahn- und/oder Straßenanschluss), und lagern in Zeiten des Überschusses das Getreide oft auch im Freien mit Folienabdeckung (*covered and plinth* – CAP).[46] Das System weist große Ähnlichkeit mit den Agrarmarktorganisationen auf, wie sie in Deutschland (und anderswo) seit den dreißiger Jahren praktiziert werden.[47]

Für die Verbraucher bedeutet dieses System sowohl Preisstabilisierung als auch Preissenkung. Die Preisstabilisierung entlastet die privaten Haushalte von der Notwendigkeit, Vorsorge für den Notfall (in Form von eigenen Vorräten oder Ersparnissen) zu treffen.[48] Dazu kommt die Entlastung der Einkommen durch die niedrigeren Preise. Bei der für arme Menschen anzunehmenden hohen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln bedeutet dies, dass der größte Teil des zusätzlichen Realeinkommens für diese ausgegeben werden, d.h. dass sich ihre Nahrungsversorgung verbessert.

Dieses Konzept ist nicht unumstritten, zum Teil aus prinzipiellen Gründen, zum Teil aus praktischen Erwägungen. Die personale Diskriminierung, d.h. die Beschränkung der Subventionierung auf einzelne Personen und Gruppen, setzt die Erfassung ihrer wirtschaftlichen (Einkommen, Vermögen) und/oder sozialen (Alter, Geschlecht, Lebensumstände) Situation voraus. Da es in Indien keine Meldepflicht

[42] *Statistical outline of India 2002-2003*, S.139.

[43] http://www.actionaidindia.org/drought.html.

[44] Lisa C. Smith, Lawrence Haddad: *Overcoming child malnutrition in developing countries: past achievements and future choices*, Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 30, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute 2000, S.40-41.

[45] Bimal Jalan: *India's economic policy*, op. cit., S.81-82.

[46] FCI, CWC und SWCs verfügten 2001 über 52,2 Mio. t Lagerkapazität, davon 19,9 Mio t angemietet und 10,8 Mio. t CAP. *Bulletin on Food Statistics (1998-2000)*, New Delhi: FE Division, Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture & Cooperation, Ministry of Agriculture, Government of India, 2002, S.25-27.

[47] Die Rationierung von Grundnahrungsmitteln und die Abgabe gegen Lebensmittelmarken wurden bei uns zu Beginn der fünfziger Jahre aufgegeben (Zucker war als letztes Nahrungsmittel rationiert); staatliche Ankäufe gibt es im Rahmen der EU-Marktorganisationen nach wie vor.

[48] Ökonomisch bedeutet dies für sie einen Zinsgewinn, der mit den Opportunitätskosten (der besten alternativen Verwendung) ihrer Ersparnisse zu bewerten wäre, die bei armen Menschen entsprechend hoch anzusetzen wären.

gibt, wird die Lebensmittelkarte (*ration card*) zum Ausweisersatz.[49] Nur mit erhöhtem Verwaltungsaufwand kann ein Missbrauch (falsche Identitäten, Erlangung mehrerer *ration cards*) vermieden werden; für die Zielgruppe ist die Erlangung der *ration cards* mit bürokratischem Aufwand verbunden; sie müssen auch befürchten, Bestechungsgelder an die mit der Ausstellung der *ration cards* betrauten Amtspersonen (und solchen, die sich dafür ausgeben) zahlen zu müssen. So hält sich der Vorwurf, dass die Ärmsten der Armen sowohl in den Slums der Städte als auch in entlegenen ländlichen Gebiete von der staatlichen Verteilung nicht erreicht würden.[50] Zu allem Überfluss führt der staatliche Ankauf zu Preiserhöhungen auf dem freien Markt, die den Landwirten zwar willkommen sein dürften, nicht jedoch der ärmeren Landbevölkerung, die sich – soweit sie keinen Zugang zu den staatlichen Verkaufsstellen des PDS hat – höheren Nahrungsmittelpreisen ausgesetzt sieht.[51]

Vor allem in Zeiten der Krise besteht die Gefahr, dass die Ausgabestellen (*ration shops*) nicht die erforderlichen Mengen vorrätig haben. Dies kann vergebliche Wege, langes Warten, zu geringe Mengen, Zusatzforderungen und/oder Qualitätseinbußen bedeuten, wie Studien in Mahrashtra[52] und Bihar, Orissa und Madhya Pradesh zeigen: Dort mussten die Armen höhere Preise zahlen als ohne staatliche Intervention; nur ein geringer Teil ihres Konsums konnte in den *fair price shops* (FPS) des PDS gedeckt werden.[53] In der Praxis sind die verschiedenen verteilten Nahrungsmittel nämlich durchaus keine homogenen Güter, auch die einzelnen Getreidearten, selbst Zucker, können von höchst unterschiedlicher Qualität sein. Den staatlichen Ankaufsstellen werden nur diejenigen Qualitäten, die gerade noch (und das auch nicht immer) die Mindestnorm erfüllen, angeboten; bessere Qualitäten werden durch schlechtere ausgetauscht[54] und von den Händlern gegen Aufpreis (auch um die unrealistisch niedrig verordnete Handelsspanne aufzubessern) auf dem freien Markt verkauft.[55]

---

49 Chetan Chauhan: "Bills won't do, show ration card for licence", in: *Hindustan Times*, 17. April 2003, S.2.

50 „PDS as it stood earlier had been widely criticised for its failure to serve the population below the poverty line, its urban bias and negligible coverage in the States with the highest concentration of the rural poor." *Economic survey 2002-2003*, S.94. Vgl. auch Bimal Jalan: *India's economic policy*, op. cit., S.145.

51 Bimal Jalan: *India's economic policy*, op. cit., S.145.

52 M. Swaminathan: "Revamped Public Distribution System: a field report from Maharashtra", in: *Economic Political Weekly*, 30 (3. Sept. 1995).

53 T.S. Tyagi: *Managing India's food economy: Problems and alternatives*, Delhi: Sage 1990.

54 In Pakistan hat diese Praxis dazu geführt, dass die staatlichen Verkaufsstellen immer unattraktiver wurden. Die Aufgabe der Rationierung in den achtziger Jahren wurde kaum wahrgenommen.

55 Kripa Shankar: "Starvation and deaths in UP and PDS", in: *Economic and Political Weekly*, 37, 42 (19. Okt. 2002), S.4272-4273. Ein Drittel des Getreides für die Armen

PDS, das Nahrungsverteilungssystem der indischen Regierung, ist nach deren eigenen Angaben das wichtigste Instrument zur Linderung der Armut und soll den Armen als Sicherheitsnetz dienen. Mit 474.000 Ausgabestellen (FPS) ist es – so das Finanzministerium – das vielleicht größte Verteilungsnetz seiner Art in der Welt. Es wird gemeinsam von der Zentral- und den Staatsregierungen betrieben.[56] Als Reaktion auf die heftige Kritik an der Arbeit des PDS, vor allem seines *urban bias*, d.h. der Bevorzugung der Städte zu Lasten der Staaten mit der stärksten Konzentration ländlicher Armer, wurde im Juni 1997 ein gezieltes PDS (*Targeted* PDS – TPDS) eingeführt. Das System unterscheidet zwei Ebenen: zum einen die Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Armutsgrenze (*below the poverty line* – BPL) und zum anderen diejenigen mit einem höheren Einkommen (*above the poverty line* – APL). Sie erhalten Berechtigungsscheine und können Getreide zu subventionierten Preisen kaufen.

Als weitere Maßnahme verkündete die Regierung am 2. Dezember 2000 ihr Antyodaya Anna Yojana (AAY)[57] als Hilfe für die zehn Millionen ärmsten Familien unter den 65,2 Mio. armen (BPL) Familien. Sie können im Monat 35 kg Nahrungsgetreide zum Preis von 2 IRs für Weizen und 3 IRs für Reis beziehen. Angesichts der hohen Lagerbestände wurden zum 1. April 2002 die Mengen für alle anderen Berechtigten (BPL und APL) auf 35 kg angehoben.[58] In der Praxis machen aber nur wenige der Bessergestellten von der Möglichkeit, Nahungsgetreide im Rahmen des APL von staatlichen Verkaufstellen zu kaufen, Gebrauch. Als Grund wird die mangelhafte Qualität angegeben.[59] Die Verhältnisse sind in den einzelnen Staaten unterschiedlich.

Im Rahmen verschiedener Sonderprogramme werden zunehmende Mengen an Weizen und Reis abgegeben, so im Jahr 2001/02 im Umfang von 7,2 Mio. t und im Jahr 2002/03 (April bis Dezember) 7,6 Mio. t, darunter allein 5,5 Mio. t im Rahmen des Sampoorna Grameen Rozgar Yojna.[60] Die Schulspeisung (*mid-day meal*) dürfte 2002/03 wieder 2,0 Mio. t Getreide erhalten. Das Programm „Nahrung für Arbeit" (*food for work*), bei dem die Arbeiter bei Infrastrukturmaßnahmen, d.h. meist außerhalb der (Ernte-)Saison im Straßenbau, in Naturalien entlohnt werden, erhielt 2001/02 2,8 Mio. t, in den ersten neun Monaten des Jahres 2002/03 jedoch nur 0,1 Mio. t.[61] Offensichtlich überlappen sich die Programme.

---

landet auf dem Schwarzmarkt. Edward Luce: "India counts the high cost of its bumper food mountains", in: *Financial Times*, 17. Dez. 2002, S.14.

56 *Economic survey 2002-2003*, S.94.

57 Wörtlich übersetzt: Plan für Nahrungsgetreide für die Ärmsten der Armen.

58 *Economic survey 2002-2003*, S.94.

59 Alok Mukherjee: "Mounting dues, empty coffers", in: *The Hindu*, 13. April 2003, S.16-17.

60 Wörtlich übersetzt: das vollständige ländliche Beschäftigungsprogramm.

61 *Economic survey 2002-2003*, S.93.

Die Zentralregierung gibt Weizen und Reis zu einheitlichen Preisen (*central issue prices* – CIP) an die Staaten und Territorien ab. Die Differenzierung der Berechtigten nach ihrem Einkommen bedeutete eine merkliche Reduzierung des Preises für die Armen (BPL) und eine Preissteigerung für die anderen (APL). Angesichts der hohen Lagerbestände mussten die Abgabepreise aber wieder reduziert werden, wie aus Tabelle 2 deutlich hervorgeht.

Tab. 2: Abgabepreise für rationierten Weizen und Reis (in IRs/kg)

Jahr	Weizen		Reis	
1990/91	2,34		2,89	
1991/92	2,80		3,77	
1992/93	2,80		3,77	
1993/94	3,30		4,37	
1994/95	4,02		5,37	
1995/96	4,02		5,37	
1996/97	4,02		5,37	
	BPL	*APL*	*BPL*	*APL*
1997/98	2,50	4,50	3,50	7,00
1998/99	2,50	6,50	3,50	9,05
1999/2000	2,50	6,82	3,50	9,05
2000/01	4,15	8,30	6,65	11,30
2001/02	4,15	6,10	5,65	8,30
2002/03 April	4,15	5,10	5,65	7,30
2002/03 Juli	4,15	6,10	5,65	8,30

Anm.: Originalangaben in *quintal* (1 *quintal* = 100 kg).

Quelle: *Economic Survey 2002-2003*, S.94.

6 Preis- und Einkommenssicherung für die Landwirte

Durch das Instrument der Erzeugerpreisstabilisierung und -stützung wird zugleich eine Einkommensstabilisierung und -stützung für die Landwirte erreicht. Die Preisstützungspolitik (*price support policy*) der Regierung zielt darauf ab, die landwirtschaftlichen Produzenten gegen einen abrupten Preisverfall abzusichern. Der Garantiepreis (*minimum guarantee price*) wird als Untergrenze festgesetzt, die der Marktpreis nicht durchbrechen kann. Bis Mitte der siebziger Jahre verkündete die Regierung zwei Arten administrierter Preise, nämlich einen Mindestpreis (*minimum support price* – MSP) und einen staatlichen Ankaufspreis (*procurement price*) für ausgewählte Agrarprodukte und Qualitäten. Der MSP diente als Mindestpreis (*floor price*) und wurde von der Regierung, wie sie in ihrem Jahreswirtschaftsbericht rekapituliert, als langfristige Garantie für die Investitionsentscheidungen der landwirtschaftlichen Produzenten festgesetzt, mit der Versicherung, dass die Preise dieser Güter nicht unter die von der Regierung festgesetzte Höhe fallen würden, auch nicht bei einer Rekordernte. Die Ankaufspreise (*procurement prices*) waren die Preise für die *kharif*-(Sommer-) und die *rabi*-(Winter-)Ernte, zu denen Getreide von den staatlichen Agenturen wie der Food Corporation of India (FCI) angekauft wurden, um sie später durch die staatlichen Verteilungsstellen (PDS) zu verkaufen. Die Ankaufspreise wurden normalerweise nach Beginn der Ernte verkündet und waren niedriger als die Preise auf dem offenen Markt und höher als die Garantiepreise (MPS). Diese Politik der Verkündung zweier offizieller Preise wurde im Falle von Reis (*paddy*) mit einigen Änderungen bis zum Jahr 1973/74 fortgesetzt.[62] Im Falle von Weizen wurde das System 1969 ausgesetzt und 1974/75 für ein Jahr wiederbelebt. Auf Grund der allgemeinen Forderung nach einer Fortsetzung des Systems der Mindestpreise wurde 1975/76 das derzeitig gültige System erarbeitet, bei dem nur noch ein Preis für *paddy* (und andere *kharif*-Früchte) verkündet wird und Weizen für die Lagerhaltung (*buffer stocks*) aufgekauft wird.[63]

Zur Zeit werden Mindestpreise (MSP) für 24 Agrarprodukte – einschließlich einiger Nichtnahrungsfrüchte – verkündet, und zwar für Reis (*paddy*), Weizen, *jowar* (Sorghum), *bajra* (Hirse), Mais, *ragi* (eine Hirseart auf dem Dekhan), Hülsenfrüchte, Ölsaaten, Kopra, Baumwolle, Jute, Zuckerrohr und Tabak. Die Landwirte können entscheiden, ob sie ihre Produkte auf dem offenen Markt oder aber an die Regierung zum Mindestpreis (MPS) verkaufen wollen – je nachdem, was ihnen günstiger erscheint.

Die Mindestpreise (MSP) werden jedes Jahr auf der Grundlage der von der Kommission für Kosten und Preise in der Landwirtschaft (Commission for Agricultural Costs and Prices – CACP) erarbeiteten Empfehlung nach einem Treffen der Ministerpräsidenten (*chief ministers*) verkündet. Der Ermittlung der Produktionskosten liegen unterschiedliche Konzepte zu Grunde, die auch kalkulatorische Kosten (*C2 cost*) und einen zehnprozentigen Aufschlag (auf C2) als Ansatz für den Unternehmerlohn (*managerial remuneration*) enthalten (*C3 cost*). Es ist allerdings ein Ding der Unmöglichkeit, in einer einzigen Zahl die von Staat zu Staat und Betrieb zu Betrieb unterschiedlichen Produktionsbedingungen zu berücksichtigen. Die Aushandlung der Mindestpreise ist denn auch eher ein politischer als ein wirtschaftlicher Akt. Das Finanzministerium rechnet in seinem Jahreswirtschaftsbericht vor, dass die Produktionskosten (*C2 cost*) einer Dezitonne (1 dt = 1 *quintal* = 100 kg) Weizen in acht Staaten im gewichteten Durchschnitt im Jahr 2001/02 483 IRs und einschließlich eines Unternehmerlohns (*C3 cost*) 532 IRs betrugen, der Mindestpreis aber auf 620 IRs festgesetzt wurde. Das bedeutet eine Erzeugersubvention von 137 IRs/dt

[62] In indischen Quellen wird zwischen ungeschältem (*paddy*) und geschältem Reis (*rice*) unterschieden. 3 kg *paddy* ergeben 2 kg *rice*.

[63] Nach: "Minimum support prices: a historical perspective", in: *Economic survey 2002-2003*, S.89.

(*C2 cost*) beziehungsweise 88 IRs/dt (*C3 cost*). Auch bei Reis wurde der Mindestpreis weit oberhalb der Produktionskosten angesetzt.[64]

Derart attraktive Preise haben die Produktion angeregt und bewirkt, dass Indien nicht nur von Nahrungsimporten (außer Speiseöle, siehe oben) unabhängig wurde und Vorratslager aufbauen konnte, sondern dass diese Lager mit schließlich (Juli 2002) 63 Mio. t[65] weit über das Ziel einer vernünftigen Vorratshaltung, die mit etwa 25 Mio. t veranschlagt wird,[66] hinausschossen.[67] Auf die Wirkungen auf den Staatshaushalt wird noch einzugehen sein. Nach der Rekordernte von 212,0 Mio. t Nahrungsgetreide[68] im Jahr 2001/02 ging die Produktion im Folgejahr auf 183,2 Mio. t zurück. Das ist absolut gesehen der größte Produktionseinbruch, den das Land bisher erlebt hat, und relativ mit -13,6 v.H. einer der schlimmsten. Die Tatsache, dass die indische Wirtschaft diese Kalamität so gut verwunden hat (wie auch die Dürre von 1987), zeigt, wie robust sie inzwischen ist. Die Verfechter großer Lagerbestände sehen sich durch die jüngsten Ereignisse bestätigt, da Indien heute – anders als 1965 – seine Wirtschafts- und Außenpolitik nicht mehr den Erfordernissen seiner Nahrungsversorgung unterordnen muss.

7 Preisstabilisierung und Preissenkung auf den Inputmärkten

Länger noch als auf den Produktmärkten interveniert die indische Regierung auf den Märkten der primären Produktionsfaktoren (Land/Wasser, Kapital) und der Vorleistungen (Düngemittel, Pflanzenschutz, Energie/Transport), um so die Landwirte auf der Kostenseite zu entlasten und deren Einkommen zu sichern. Die Ostindische Kompanie war eine auf Gewinnerzielung ausgerichtete Handelsgesellschaft, die keine Entwicklungsmaßnahmen durchführte, sondern investierte (oder investieren ließ), wo dies profitabel erschien. So entstanden die Eisenbahnen und große Bewässerungsbauten. Sie finanzierte sich anfangs vor allem durch die Grundsteuer. Für die Wassernutzung wurden Gebühren (*water cess*, *abiana*) erheblichen Ausmaßes von bis zu einem Drittel und mehr der Ernte erhoben.

64 "CACP's methodology for cost calculation", in: *Economic survey 2002-2003*, S.90.

65 *Economic survey 2002-2003*, S.92.

66 Die Mindestmengen werden vom Department of Food and Public Distribution saisonal festgelegt, und zwar für Getreide (Weizen und Reis) für das Jahr 2002/03 zwischen 15,8 Mio. t im April und 24,3 Mio. t im Juli (nach der Haupternte). *Economic survey 2002-2003*, S.92.

67 Die *Expenditure Reforms Commission* (ERC) fand sogar 10 Mio. t ausreichend. M. Raghavan: "Food stocks: managing excess", in: *Economic and Political Weekly*, 38, 9, (1. März 2003), S.873-875.

68 In Indien setzt sich Nahrungsgetreide (*foodgrains*) aus Getreide (*cereals*) und Hülsenfrüchten (*pulses*) zusammen. Grobgetreide (*coarse grains*) sind alle Getreidearten außer Reis und Weizen.

Erst in der Spätphase der Kolonialzeit, nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise und dem allgemeinen Preisverfall, wurden weitere Erhöhungen die Grundsteuer ausgesetzt und/oder Grundsteuer und Wassergebühren gesenkt. Nach Erlangung der Unabhängigkeit waren es vor allem die Großgrundbesitzer, die energisch eine Herabsetzung von Grundsteuern und Wassergebühren durchsetzten (dazu reichte es schon, sie der Inflation nicht anzupassen), so dass beide heute keine große Rolle mehr spielen und zuweilen kaum ihre Erhebungskosten decken. Da es sich bei Kanalbewässerung meist um so genannte natürliche Monopole handelt,[69] haben die Abnehmer (hier: die Landwirte) keine Möglichkeit, auf andere Anbieter auszuweichen, wenn die Leistung des Monopolisten (hier: die staatlichen Wasserämter) zu wünschen übrig lässt.[70] Der Staat finanziert die Erhaltung und den Ausbau des Systems aus Steuermitteln. Von den 142,6 Mio. ha Nettoanbaufläche werden (1998/99) 57,0 v.H. oder 40 v.H. künstlich bewässert, von 192,6 Mio. ha Erntefläche werden 75,6 Mio. ha bewässert.[71] 16,6 Mio. ha oder 30,4 v.H. der Nettobewässerungsfläche wurden kanalbewässert.[72] Während des neunten Fünfjahresplanes 1997-2002 wurden 554 Mrd. IRs für Bewässerung und den Hochwasserschutz von der Zentralregierung und den Regierungen der Unionsstaaten ausgegeben.[73] Grob überschlägig entspricht dies Kosten der staatlichen (Kanal-)Bewässerung von jährlich knapp einer halben Rupie je Kilogramm Nahrungsgetreide, wenn wir davon ausgehen, dass der größte Teil des Wassers für deren Produktion eingesetzt wird.[74]

Ein solcher Ansatz findet sich in den offiziellen indischen Quellen nicht, wenn es um die Ermittlung der Subventionen für die Landwirtschaft geht. Die entsprechende Diskussion dreht sich immer wieder um Düngemittel, wobei die indische Regierung sich langfristig um eine Abschaffung der Subvention bemüht. Seit 2000/01 wurde sie von 138 Mrd. IRs auf (2002/03) 112 Mrd. IRs verringert.[75]

69 Man spricht von einem natürlichen Monopol, wenn ein großer Anbieter auf Grund von Skalenerträgen billiger liefern kann als mehrere kleine. Dieser Tatbestand liegt bei leitungsgebundenen Dienstleistungen vor wie Wasser, Elektrizität, Telefon, Eisenbahn und Straßen.

70 Dies gilt nur für die Kanalbewässerung. In Indien ist heute die Bewässerung mit den durchweg privaten Rohrbrunnen (*tubewells*) weiter verbreitet.

71 Die höhere Erntefläche ergibt sich durch Mehrfachnutzung. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.48.

72 Der Rest entfiel vor allem auf Brunnen und Rohrbrunnen (56,6 v.H.). *Statistical outline of India 2002-2003*, S.49.

73 Bei Planausgaben von insgesamt 8.592 Mrd. IRs. *Economic survey 2002-2003*, S.S-43.

74 Von den fünf wichtigsten Früchten unter Bewässerung (Reis, Weizen, Zuckerrohr, Ölsaaten, Baumwolle) entfallen 78 v.H. auf Reis und Weizen. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.49 (Anmerkung: Die Quelle dürfte in der Summenzeile Fehler enthalten).

75 *Economic survey 2002-2003*, S.170. Tata Services nennen niedrigere Zahlen: Danach wurden die Subventionen von (2000/01) 95 Mrd. IRs auf (2002/03) 70 Mrd. IRs gesenkt. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.202.

Wichtigste Quelle der künstlichen Bewässerung sind die privaten Rohrbrunnen (*tubewells*), die mit Hilfe von Elektro- oder Dieselmotoren das Grundwasser an die Oberfläche befördern. Rund ein Viertel des Elektrizitätskonsums entfällt nach amtlichen Angaben auf die Bewässerung.[76] Vorzugstarife für die Landwirtschaft führten zu Subventionen von zuletzt (2002/03) 270 Mrd. IRs. Fast zwei Drittel aller Subventionen für die Elektrizitätswirtschaft entfallen auf den Agrarsektor.[77] Die Zahl der Pumpen steigt, rund eine halbe Million wird jedes Jahr produziert.[78] Ob die Landwirtschaft aber wirklich in diesem Maße von der Subventionierung ihres elektrischen Stromverbrauchs profitiert, wird aus verschiedenen Gründen bezweifelt. Da der Strom an die Landwirte gratis oder gegen einen Festbetrag (*flat rate*) abgegeben wird, hat man in weiten Gebieten des Landes auf die Installation von Stromzählern verzichtet, so dass sich die an die Landwirte abgegebene Menge gar nicht ermitteln lässt.[79] Dies ermöglicht den staatlichen Versorgungsunternehmen und ihren Beschäftigten, nach Belieben zusätzlich zu den ohnehin erheblichen „Systemverlusten" technischer und administrativer Art Strommengen als an die Landwirtschaft abgegeben zu verbuchen.[80] Wie immer in solchen Fällen sind die „Begünstigten" zugleich die Leidtragenden, da der unter diesen Umständen wenig sparsame Einsatz elektrischer Energie das Netz häufig überfordert. Als Ergebnis fällt der Strom nicht nur aus (*power cut, load shedding*), sondern es entstehen durch die extremen Spannungsschwankungen Schäden am eingesetzten Material (z.B. brennen die Elektromotoren aus), deren Vermeidung Zusatzkosten erfordert (Stand-by-Generatoren, Sicherheitsschaltungen).

Ähnlich wie bei der Elektrizität genießen die Landwirte auch beim Kredit Vorzugskonditionen in Form niederer Zinsen und von Kreditmengen, die vom Staat als Prozentsatz aller Ausleihungen festgesetzt werden.[81] Für 2001/02 wird mit einem Volumen der Agrarkredite in Höhe von 668 Mrd. IRs gerechnet.[82] Häufig werden

[76] Für 2002/03 wurde der Elektrizitätskonsum für Bewässerung auf 118 Mrd. kWh veranschlagt, bei einem Gesamtverbrauch von 475 Mrd. kWh (nach Systemverlusten in Höhe von 125 Mrd. kWh). *Statistical outline of India 2002-2003*, S.67.

[77] *Statistical outline of India 2002-2003*, S.58.

[78] *Power driven pumps. Statistical outline of India 2002-2003*, S.63.

[79] Dies ist in Delhi nicht besser: Saurabi Sinha: "Only 44% pay for water by meter", in: *The Times of India*, 19. April 2003, S.4.

[80] Über das Ausmaß der nicht gemessenen, nicht berechneten oder nicht bezahlten Mengen gibt es keine verlässlichen Angaben. Das Problem ist seit langem bekannt und wird in der Presse ausführlich diskutiert.

[81] Rajaram Dasgupta: "Priority sector lending: yesterday, today and tomorrow", in: *Economic and Political Weekly*, 37, 41 (12. Okt. 2002), S.4239-4245.

[82] Daran haben die Genossenschaften einen Anteil von 271 Mrd. IRs und die Geschäfts- und Regionalbanken von 400 Mrd. IRs. Zwei Drittel aller Kredite sind kurzfristiger Art: 215 Mrd. bei den Genossenschaften und 212 Mrd. bei den Geschäfts- und Regionalbanken. Letztere dominieren im langfristigen Geschäft mit 185 Mrd. IRs zu 55 Mrd. IRs. *Statistical outline of India 2002-2003*, S.52.

Kredite nicht zurückbezahlt, eine Verhaltensweise, die gelegentlich auch noch durch einen allgemeinen Schuldenerlass von Agrarkrediten belohnt wird. Dies ließe sich ökonomisch rechtfertigen, falls davon wenigstens die ärmsten Landwirte profitierten. Dies scheint aber nicht der Fall zu sein. Gerade die größeren Landwirte bekommen Kredit, und gerade sie sind es, die so häufig Zinsen und Amortisation schuldig bleiben. Die kleineren Landwirte und Landlosen/Landarbeiter sind auf die traditionellen Geldverleiher mit ihren hohen Zinssätzen angewiesen (oder bekommen gar keinen Kredit). De facto handelt es sich um einen gespaltenen Kreditmarkt, der die Ärmeren benachteiligt.

Das häufig vorgebrachte Argument einer generellen Benachteiligung der Landwirtschaft durch den Staat lässt sich also nicht aufrechterhalten, ebenso wenig wie der Vorwurf, dass die Markt- und Preisregulierung die Preise unter das Weltmarktniveau drücke und dies auf eine ungerechtfertigte Besteuerung der Agrarproduktion hinausliefe.[83] Weniger die expliziten als die impliziten „versteckten" Subventionen kommen dem Sektor in beträchtlichem Umfang zu Gute. Die Landwirte (wenn auch nicht alle) erhalten das Kanalwasser und elektrischen Strom fast gratis und können es sich erlauben, ihre Kredite nicht zu bedienen. Dafür müssen sie beträchtliche Ineffizienzen hinnehmen, weil es den öffentlichen Versorgungsunternehmen an Mitteln für die Erhaltung und Erweiterung ihrer Dienste fehlt. Die größte Gefahr droht aber von einem Zusammenbruch der Staatsfinanzen, von der im nächsten Abschnitt die Rede sein wird.

8 Finanzierungsprobleme

Das System der Nahrungsversorgungspolitik in Indien, wie es derzeit praktiziert wird, erfordert einen beträchtlichen finanziellen Einsatz des Staates für den Ankauf, die Lagerung und die Verteilung der Nahrungsmittel zusätzlich zu den nicht unbeträchtlichen Leistungen an die Landwirtschaft, die nur zum geringeren Teil unmittelbar aus dem Staatshaushalt hervorgehen. Die „offenen" Subventionen betreffen fast ausschließlich die Nahrungsverwaltung (2002/03 *budgetary estimate* – BE: 212 Mrd. IRs)[84] und Düngemittel (112 Mrd. IRs)[85]. Im Haushalt 2003-2004 wird durch eine leichte Erhöhung des Düngemittelpreises eine Reduzierung der Subventionen um 7 Mrd. IRs erwartet. Von April 2003 an wird mit dem Abbau der Kontrollen der Verteilung begonnen. Nur Harnstoff wird noch kontrolliert. Phospat und Kali (*pottassium*) wurden bereits 1992 dereguliert. Laut eines Berichtes in der angesehenen *Economic and Political Weekly* beträgt die Subvention einer Tonne Harnstoff 4.100

[83] Ganz im Gegenteil: Auch mit hohen Exportsubventionen hatte die indische Regierung die größten Schwierigkeiten, Weizen und Reis auf dem Weltmarkt abzusetzen. Ramesh Chand: "Policy and technical options to deal with India's food surpluses and shortages", in: *Current science*, 84, 3 (10. Febr. 2003), S.393.

[84] *Economic survey 2002-2003*, S.95.

[85] *Economic survey 2002-2003*, S.170.

IRs bei einem Abgabepreis von 4.830 IRs! Trotzdem ist der Düngemitteleinsatz in Indien mit 90 kg/ha (Reinstoff) sogar noch geringer als in Bangladesch oder Pakistan.[86]

Unter den impliziten (versteckten) Subventionen sind vor allem die in ihrer Höhe kaum abzuschätzenden Aufwendungen im Energiebereich und die beträchtlichen Quersubventionen beim Agrarkredit zu nennen. Dazu kommt ein erheblicher Abschreibungsbedarf für de facto uneinbringbare Forderungen (*non-performing assets*). Dieser ist aus der Bankenstatistik wegen der Möglichkeit revolvierender Kredite, durchaus auch unter dem Namen wechselnder Kreditnehmer, nicht unmittelbar zu ersehen. Sowohl bei der Elektrizität als auch beim Kredit muss damit gerechnet werden, dass Ausgaben und Forderungen je nach Interessenlage der Betroffenen/Begünstigten zwischen dem Agrar- und anderen Sektoren verschoben werden. Dieses Spiel könnte sich endlos wiederholen, wenn nicht die gesamten Staatsfinanzen von ähnlichen Problemen geplagt wären. In ihrem Bemühen, neue Exportmärkte für Agrarprodukte zu erschließen, hat die indische Regierung Exportsubventionen als Kompensation für höhere Kosten (importiere Düngemittel, Saatgut, Verpackung) beschlossen, die wahrscheinlich nicht WTO-konform sind.[87] Die Ausrichtung auf nichttraditionelle Agrarprodukte, insbesondere Schnittblumen, wird von den Anhängern einer auf Selbstversorgung ausgerichteten Landwirtschaft heftig kritisiert. Die Zahlung von Exportsubventionen auf dem Erstattungswege ist auch eine bekannte Quelle des Steuerbetrugs größten Umfangs. In dieses Bild passt die Tatsache, dass nur ein Fünftel der Ausgaben für landwirtschaftliche Dienste von den Empfängern auch bezahlt wird.[88]

Im abgelaufenen Haushaltsjahr 2002/03 (April bis März) beliefen sich die Staatseinnahmen des konsolidierten Haushalts der Zentral- und Staatsregierungen[89] auf 7.366 Mrd. IRs und die Staatsausgaben auf 7.418 Mrd. IRs. Der Haushalt teilt sich in einen laufenden (*revenue*) und einen Kapital- oder Investitionshaushalt (*capital*) auf. Überschüsse des laufenden Haushalts finanzierten ursprünglich den Kapitalhaushalt zu einem wesentlichen Teil; der Rest wurde durch Kredite finanziert. Jedoch reichen die laufenden Einnahmen schon lange nicht mehr aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Im Haushalt 2002/03 war die Deckungslücke bei Einnahmen in Höhe von 4.908 Mrd. IRs und bei Ausgaben in Höhe von 6.344 Mrd. IRs gewaltig. Deshalb betrugen die Ausgaben des Kapitalhaushaltes (889 Mrd. IRs) nur

86 "Fertilizer: revamping pricing", in: *Economic and Political Weekly*, 15. März 2003, S.1001.

87 Nidhi Nath Sunivas: "DEBP-linked subsidy for farm exports flagged off", in: *The Economic Times*, 15. April 2003, S.12. DEPP steht für Duty Entitlement Pass Book.

88 „The recovery rate in agriculture and irrigation is estimated at around 20 per cent of costs." Bimal Jalan: *India's economic policy*, op. cit., S.87.

89 Die lokalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden etc.) spielen in Indien fiskalisch keine Rolle. Sie verfügen neben den Finanzzuweisungen der Staatsregierungen kaum über eigene Einnahmen.

noch einen Bruchteil der Einnahmen (2.459 Mrd. IRs). Schuld an diesem Dilemma sind die beträchtlichen Aufwendungen für den Schuldendienst und der hohe Anteil der Personalkosten. Das Defizit im laufenden Haushalt (*revenue deficit*) macht nach ersten Schätzungen (*budgetary estimate* – BE) der Reserve Bank of India (RBI) 5,9 v.H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, das Bruttofiskaldefizit (*gross fiscal deficit*) sogar 9,3 v.H. Da die ersten Schätzungen erfahrungsgemäß von Optimismus geleitet sind, sind eher Ergebnisse wie im Vorjahr (2001/02, *revised estimate* – RE) zu erwarten; damals waren es 6,6 v.H. und 10,0 v.H.[90]

Wie prekär die Finanzsituation ist, lässt sich anhand des Haushalts der Zentralregierung erkennen. Er wird 2002/03 (BE) zu einem Drittel aus Krediten finanziert (1.355 Mrd. IRs von 4.104 Mrd. IRs). Die Kreditaufnahme hat die Steuereinnahmen (nach Abzug des Anteils der Staaten: 1.730 Mrd. IRs) bereits zu drei Vierteln erreicht. Bei den Ausgaben machen Zinszahlungen bereits mehr als ein Viertel aus (1.174 Mrd. IRs von 4.103 Mrd. IRs). Damit rächt sich die Schuldenpolitik vergangener Jahre: Das *primary deficit*, d.h. die Nettokreditaufnahme (nach Abzug der Zinszahlungen), macht mit 181 Mrd. IRs nur noch 13 v.H. der gesamten Kreditaufnahme aus. Im Vergleich zu den Zinszahlungen nehmen sich die direkten (offenen) Subventionen (*major subsidies*) mit 389 Mrd. IRs fast bescheiden aus.[91] Noch bedrohlicher haben sich die Finanzen der Staaten entwickelt. Die Aufkommenselastizität ihrer Steuern[92] ist gering; die Staaten sind auf Zuwendungen und Kredite der Zentralregierung angewiesen und bedürfen der Zustimmung der Zentralregierung bei der Aufnahme von Krediten auf dem Kapitalmarkt. Die Möglichkeit der Zentralregierung, Staatsregierungen mit einem Schuldenerlass zu belohnen oder sie mit Entlassung und Zwangsverwaltung (*president's* oder *governor's rule*) zu bestrafen, verführen zu einem Populismus, der angesichts von Wahlen den Ausgleich des Staatshaushaltes weniger wichtig erscheinen lässt. Dies hat zu einer Erosion des fiskalen Föderalismus geführt.

Durch die Tatsache, dass das Finanzwesen seit der Verstaatlichung der Banken und Versicherungen fast völlig in staatlicher Hand liegt, konnte die Staatsverschuldung problemlos anwachsen. Das *crowding out*, d.h. die Verdrängung privater Kreditnehmer, war ein willkommener Nebeneffekt, da dem Staat im indischen Modell die Führerschaft als Investor zugewiesen war. Anders als in den meisten anderen Entwicklungsländern bedeutet Staatsverschuldung in Indien nicht automatisch Auslandsverschuldung. Dank einer konservativen Verschuldungspolitik hielt sich die Auslandsschuld immer in moderaten Grenzen. Die meisten Auslandskredite waren und sind von öffentlichen, vorzugsweise multilateralen Gebern an ebenfalls öffentliche (indische) Nehmer in der Regel langfristig und zu Vorzugskonditionen vergeben

90 *Economic survey 2002-2003*, S.40-41.

91 *Economic survey 2002-2003*, S.37.

92 Die Zunahme der Steuereinnahmen gemessen an der Entwicklung der Bemessungsgrundlage.

worden. Weder von der Höhe (rund 100 Mrd. US$) noch von der Struktur her ist die Auslandsschuld in Indien ein sonderliches Problem.

Der eingangs erwähnte Zustrom von Devisen – trotz mäßiger Kredit-Ratings – hat zudem dazu geführt, dass Indiens Nettoschuld (Auslandsschuld abzüglich der Devisenbestände) lediglich ein Viertel so hoch ist wie die (Brutto-)Auslandsschuld und nur noch 2,5 v.H. des BIP ausmacht. [93] Es ist das zweite Mal seit den fünfziger Jahren, dass Indien in zwei aufeinander folgenden Jahren eine positive Leistungsbilanz aufweisen kann.[94] Die indische Regierung bemüht sich darum, diesen Zustrom zu „sterilisieren", um ein Anwachsen der Liquidität und die damit verbundene inflationäre Wirkung zu verhindern. Im März 2003 war die Inflation bereits auf 6,4 v.H. gestiegen.[95] Eine Gefahr besteht darin, dass die Sorge um den Zustand des Staatshaushalts und um die Sicherheit der Einlagen im staatlichen Bankensektor zu einem allgemeinen Vertrauensverlust und zu einem Abzug der Gelder führen könnte. Beispiele anderer Länder haben gezeigt, wie schnell in einem solchen Fall Devisenreserven dahinschmelzen können. In einem kürzlich in Indien erschienenen Aufsatz werden sechs Gründe genannt, warum die Devisenreserven in den letzen Jahren stetig angewachsen sind: (1) Arbitragegewinne durch Zinsvorteile für Auslandsinder (*non-resident Indians* – NRI), (2) Rückfluss von Schwarzgeld (*reverse „havala" transactions*), um in den Genuss der hohen Zinsen zu kommen, (3) Rückfluss von Schwarzgeld aus Furcht, Opfer der verstärkten Suche nach Finanzquellen des internationalen Terrorismus zu werden, (4) erhöhte Heimüberweisungen (*remittances*) der Inder in den Ländern am Persischen Golf aus Furcht vor der Entwicklung im Irak, (5) Exporteure, die ihre Exporterlöse schneller in Rupien umtauschen, um in den Genuss einer starken Rupie zu kommen, (6) Gerüchte über eine bevorstehende Steueramnestie im kommenden (2003/04) Staatshaushaltsplan.

Nach Verkündung des neuen Haushalts und nachdem sich das Ende des Irakkrieges abzeichnet – man hofft in Indien auf Aufträge beim Wiederaufbau dieses Landes, zu dem Indien bis 1991 sehr gute und intensive Wirtschaftsbeziehungen pflegte –, sind die aufgelisteten Ursachen nur noch zum Teil gegeben; nach einer Trendumkehr sieht es aber nicht aus.

Zur Frage, wie das Defizit zu finanzieren ist, meinen die Autoren des Aufsatzes resignierend: „Durch den Wechsel der Kreditgeber – zukünftige Generationen von Indern an Stelle von gegenwärtigen Generationen von Ausländern – haben die indischen Politiker eine hilflose zukünftige Generation ihrer eigenen Bürger an die Stelle einer zahlungskräftigen Gruppe von Ausländern gesetzt."[96]

[93] Devesh Kapur, Urjiz R. Patel: "Large foreign currency reserves", op. cit. Vgl. auch: *Accretion to foreign exchange reserves in India. Sources, arbitrage and cost*, Mumbai: Reserve Bank of India 2003.

[94] 2001/02 und 2002/03 nach 1976/77 und 1977/78.

[95] Alokh Mukherjee: "Hike in interest rates on deposits unlikely", in: *The Hindu*, 15. April 2003, S.12.

9 Zusammenfassung und Ausblick

Was bedeutet dies nun für Indiens Nahrungssicherungspolitik? Nachdem es gelang, die Agrarproduktion weit über das Bevölkerungswachstum hinaus zu steigern, ist die Versorgung heute im Durchschnitt der Bevölkerung weit besser als früher, wahrscheinlich sogar besser als zu irgend einem Zeitpunkt in der jüngeren Vergangenheit.[97] Gleichzeitig konnte das Ausmaß der Armut verringert werden, so dass erstmals die Zahl der „absolut Armen" zurückgeht. Dadurch konnte die Gefahr von Hungersnöten vorerst gebannt werden. Trotz einer gewaltigen Nahrungsadministration wurde aber noch nicht erreicht, dass alle Inder ausreichend zu essen haben.

Das System verfolgt heute aber auch andere Ziele, vor allem das der Einkommenssteigerung für die Landwirte. Dies wird nicht nur durch das Mittel der Intervention, sondern auch durch verschiedene offene und versteckte Subventionen erreicht. Dabei wird eine Klientel bedient, die weder notwendigerweise arm noch unterernährt ist. Hauptnutznießer sind die Agrarproduzenten in Indiens Hauptüberschussgebieten, d.h. Andhra Pradesh, Punjab und Hayrana bei Reis sowie Punjab, Haryana und Uttar Pradesh bei Weizen.[98] Es profitieren aber auch die anderen Hersteller von Agrarprodukten, deren Preise in Folge der staatlichen Intervention gestiegen sind. Ihnen stehen als Hauptverlierer die Produzenten und Konsumenten traditioneller, eiweißhaltiger pflanzlicher Nahrungsmittel, insbesondere von Hülsenfrüchten, gegenüber.

Das System ist an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit gestoßen und zunehmend Gegenstand heftiger Kritik in der Öffentlichkeit. Die im Augenblick diskutierten Reformvorschläge setzen beim System der staatlichen Verteilung an. Das Problem der strukturellen Überschüsse hat nach der schlechten Ernte 2002 etwas an Dringlichkeit verloren. Das eigentliche Problem dürften aber die immensen Haushaltsdefizite, die Staatsverschuldung (im Inland) und der daraus resultierende Schuldendienst sein, der den finanziellen Spielraum des Staates bei der Lösung seiner sozialen Probleme zunehmend einengt.

[96] Devesh Kapur, Urjiz R. Patel: "Large foreign currency reserves", op. cit., S.1051 (Übersetzung des Verfassers).

[97] Bimal Jalan berichtet, dass die Pro-Kopf-Versorgung mit Nahrungsmitteln in den vierzig Jahren vor Erlangung der Unabhängigkeit abnahm, im Zeitraum von 1911 bis 1941 um 29 v.H. Bimal Jalan: *India's economic policy*, op. cit., S.136. Er beruft sich auf: G. Blyn: *Agricultural trends in India, 1891-1947*, Philadelphia: Pennsylvania University Press 1966.

[98] *Economic survey 2002-2003*, S.88; *Bulletin of food statistics (1998-2000)*, S.44-56.