

Indien: Arbeit für alle?

Das größte Beschäftigungsprogramm der Welt

Von Ellen Ehmke

Indien nimmt auf der Liste der weltgrößten Volkswirtschaften mittlerweile den vierten Platz ein, hinter den USA, China und Japan, aber noch vor Deutschland. Die indische Wirtschaft wuchs in den vergangenen 13 Jahren kontinuierlich um jährlich über sieben Prozent. Wird der Subkontinent also zum Land von Wohlstand und Überfluss?

Kaum. Denn bei näherem Hinsehen erweist sich der wirtschaftliche Riese als sozialpolitischer Zwerg. Zwar verdoppelte sich das durchschnittliche jährliche Prokopfeinkommen innerhalb nur eines Jahrzehnts, zwischen 1995 und 2005; dennoch gelten noch immer rund 40 Prozent der 1,2 Milliarden Inder als arm. Nach Schätzungen der Weltbank lebt in Indien somit noch immer ein Drittel aller absolut armen Menschen der Welt.¹ Im Entwicklungsindex der Vereinten Nationen, der neben dem durchschnittlichen Prokopfeinkommen auch Gesundheits- und Bildungsindikatoren einbezieht, belegt Indien nach wie vor einen der hinteren Plätze; im Jahr 2010 war es Platz 119 von 169.

Bis heute besteht ein krasser Widerspruch zwischen „Shining India“, dem glänzenden Indien, das die Hindu-nationalistische Partei BJP 2005 in einem Wahlslogan beschwor, und der sprichwörtlichen „Dunkelheit“ der nicht an die Stromversorgung und andere Infrastruktur angeschlossenen ländlichen Gebiete.²

Immerhin hat die indische Regierung der *United Progressive Alliance* die Folgen der einseitigen Wachstumspolitik mittlerweile erkannt.³ Ihr neues Mantra lautet *inclusive growth*. Demzufolge soll fortan jeder Inder von Wachstum und Wohlstand profitieren und nicht mehr allein die konsumorientierten Ober- und Mittelschichten in den ausufernden Städten.

Nach ihrem Wahlsieg im Jahr 2005 hatten sich die Koalitionspartner, die regionalen und linken Parteien unter Führung der Kongresspartei, mit dem *National Common Minimum Programme* (CMP) ein starkes sozialpolitisches

1 Maßstab dieser Berechnung ist die internationale Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar Kaufkraft pro Person und Tag im Jahr 2005. Die indische Berechnung der Armutsgrenze weicht hiervon ab und liegt derzeit bei 12 Rupien für den ländlichen Raum und 18 Rupien in Städten; vgl. Himanshu, *Towards New Poverty Lines for India*, in: „Economic and Political Weekly“, 2.1.2010, S. 38-48.

2 Literarisch aufgearbeitet wurde diese Spaltung in dem mit dem Man Booker Prize ausgezeichneten Roman „Der weiße Tiger“ von Aravind Adiga.

3 Vgl. Fabian Scheidler, *Indien: Der Preis des Wachstums*, in: „Blätter“, 3/2011, S. 109-118; Praveen Jha und Mario Negre, *Der Preis des Wunders. Indien zwischen wirtschaftlichem Aufstieg und sozialem Abstieg*, in: „Blätter“, 10/2007, S. 1245-1255.

Profil gegeben. Kernstück dieses Programms der Bundesregierung ist das – nachträglich nach dem bis heute verehrten Freiheitskämpfer benannte – *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*. Dieses Gesetz hat zum Ziel, dem in der indischen Verfassung verankerten Recht auf Arbeit endlich Geltung zu verschaffen: Es verspricht jeder und jedem Arbeitssuchenden in ländlichen Gebieten, wo drei Viertel aller als arm geltenden Inder leben, Arbeit.⁴ Das Gesetz ist die Grundlage des größten Beschäftigungsprogramms der Welt.

Im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr von April 2009 bis März 2010 arbeiteten Menschen aus über 50 Millionen ländlichen Haushalten durchschnittlich 54 Arbeitstage in über 4,6 Millionen Projekten. Dafür wendete die Zentralregierung rund 625 Mio. Euro auf, drei Prozent des Bundeshaushaltes bzw. knapp ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Im Haushaltsjahr 2010/2011 stieg die Zahl der Teilnehmer auf knapp 55 Millionen Haushalte, die Zahl der gearbeiteten Tage sank dagegen auf durchschnittlich 46,8.⁵

Das Gesetz reagiert allerdings nicht nur auf den Mangel an produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten und auf die ungleiche Verteilung der Erträge des Wirtschaftswachstums. Es soll auch das Recht auf demokratische Teilhabe gewährleisten. Weitere Ziele sind die Reduktion von Armut und die nachhaltige Entwicklung ländlicher Infrastruktur, womit auch der anhaltende Migrationsdruck auf die Städte gesenkt werden soll. Das sind alles begrüßenswerte Ziele. Wie aber verhält sich der Anspruch zur Wirklichkeit?

100 Tage Arbeit

Kern des Gesetzes ist die Beschäftigungskomponente, die in der staatlichen Garantie von mindestens 100 Tagen bezahlter Arbeit pro Jahr und Haushalt in allen ländlichen Distrikten Indiens besteht. Der Staat verpflichtet sich, jedem und jeder Arbeitswilligen eine Beschäftigung anzubieten, und zwar innerhalb von 14 Tagen nach ihrer Meldung und im Umkreis von fünf Kilometern von ihrem Wohnort. Kommt dies nicht zustande, sind die Bundesstaaten verpflichtet, ein Arbeitslosengeld zahlen. Die Arbeit wird zudem entsprechend dem gesetzlich festgelegten Mindestlohn vergütet. Anfangs wurden die regional geltenden Mindestlöhne für Landarbeiter gezahlt; im April 2009 wurde diese Regelung dann zugunsten eines bundesweit einheitlichen Reallohns von 100 Rupien (etwa 1,50 Euro) pro Tag aufgegeben. Zuletzt wurde im Januar 2011 beschlossen, die Löhne zukünftig an den Verbraucherpreisindex für ländliche Beschäftigte zu binden, was weitere Lohnsteigerungen nach sich zog. Hierdurch bekommen private Arbeitgeber im ländlichen Raum Konkurrenz vom Staat und sind ihrerseits ebenfalls gezwungen, die Löhne zu erhöhen. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird das Programm von Seiten der Unternehmer, vor allem aus dem Baugewerbe, und den Großbauern abgelehnt.

4 Laut CMP sollte die Beschäftigungsgarantie für die Landbevölkerung, für arme Städte und für die untere Mittelschicht gelten; rechtlich umgesetzt wurde die Garantie bislang nur für die erste Gruppe.

5 Aktuelle Angaben zu dem Programm sind unter www.nrega.nic.in verfügbar.

Der Zugang zu Beschäftigung soll durch die Ausrichtung auf einfach zu erlernende, körperlich jedoch durchaus schwere Arbeiten (wie das Ausheben von Gräben und Brunnen, das Errichten von Dämmen oder das Pflanzen von Bäumen) erleichtert werden. Auf diese Weise können auch Arbeitsuchende ohne weitere Qualifikationen am Programm teilnehmen. Das weitgehende Verbot des Einsatzes von Maschinen verhindert zudem, dass Bauunternehmen anstelle der lokalen Bevölkerung die Arbeiten ausführen.

Von der Bevölkerung wird die Beschäftigungsgarantie mehrheitlich positiv bewertet. Denn die Beschäftigungssituation hat sich in Teilen des Landes tatsächlich gebessert. Als größter Erfolg gilt, dass die Verhandlungsposition von Landarbeitern durch das Programm gestärkt wurde. Private Arbeitgeber sehen sich teilweise gezwungen, Löhne von bis zu 130 Rupien zu zahlen; langfristig sollen in allen Landesteilen die bis dato üblichen Tageslöhne von 20 bis 30 Rupien der Vergangenheit angehören. Nachdem die staatlichen Mindestlöhne für Landarbeiter 60 Jahre lang nicht durchgesetzt werden konnten, besteht nun die Hoffnung, dieses Ziel innerhalb weniger Jahre zu erreichen und das Lohnniveau insgesamt nach oben zu korrigieren.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das Programm tatsächlich bundesweit für jeden Arbeitsuchenden zugänglich und verlässlich ist. Denn nur wenn Landarbeiterinnen und Landarbeiter die Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt anderweitig zu verdienen, können sie auch auf dem privaten Arbeitsmarkt erfolgreich höhere Löhne einfordern. Die regionalen Unterschiede in der Umsetzung des Programms sind jedoch gewaltig. So ist etwa im Bundesstaat Rajasthan im Nordwesten die Beteiligung insgesamt hoch, und die teilnehmenden Haushalte arbeiten durchschnittlich 69 Tage pro Jahr, in manchen Distrikten sogar über 90 Tage. Im deutlich ärmeren Bihar im Nordosten dagegen erreicht das Programm deutlich weniger Haushalte, die zudem durchschnittlich nur 28 Tage arbeiten.

In dem für die Beschäftigungsgarantie zuständigen Ministerium für ländliche Entwicklung erklärt man sich die geringe Beteiligung unter anderem mit fehlendem Bedarf. Da die Teilnahme am Programm darauf basiert, dass die Menschen von sich aus bei den Behörden vorstellig werden, wird ausbleibendes oder zurückgehendes Interesse im Zweifelsfall als Erfolg gewertet. Eine gängige Interpretation lautet, dass die Familien dann nicht (mehr) auf die staatlich geförderte Arbeit angewiesen seien. Denn ein weiteres Ziel des Gesetzes und der geförderten Arbeit ist die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, der Bodenqualität, der Wasserversorgung und die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität. Aus Sicht des Ministeriums ist es in dieser Hinsicht bereits jetzt erfolgreich. Langfristig, so die Hoffnung, werde sich das Beschäftigungsprogramm durch diesen Mechanismus selbst abschaffen.

Diese rosigen Zukunftsaussichten haben jedoch mit der weiterhin verbreiteten extremen Armut und Perspektivlosigkeit in Indiens ländlichen Regionen wenig gemein. Denn was die Menschen davon abhält, in dem Programm zu arbeiten, ist nicht, wie das Ministerium unterstellt, gestiegene landwirtschaftliche Produktivität, sondern umgekehrt die Abschreckung durch verspätete

und teilweise noch nach Jahren ausstehende Lohnzahlungen.⁶ Diese fehlende Verlässlichkeit treibt die Tagelöhner zurück in die Arme ausbeuterischer Arbeitgeber – diese zahlen zwar weniger, aber täglich.

Und selbst wenn die landwirtschaftliche Produktivität steigt, so profitieren hiervon längst nicht alle in gleichem Maße. Von vielen Verbesserungen, beispielsweise der Wasser- und Bodenqualität, können nur diejenigen direkt profitieren, die auch Land und Vieh besitzen. Den landlosen Arbeiterinnen und Arbeitern, die knapp 15 Prozent der Landbevölkerung ausmachen, bleibt dagegen nur der Lohn aus dem Beschäftigungsprogramm, der jedoch mit den rasant steigenden Lebensmittelpreisen bisher nicht Schritt hielt. So verdoppelten sich beispielsweise im Dezember 2010 nach einer Missernte die Preise für Zwiebeln (ein indisches Grundnahrungsmittel) binnen einer Woche. Extreme Preisanstiege gab es im vergangenen Jahr auch bei Getreide, Hülsenfrüchten, Kartoffeln und anderen Gemüsesorten.

Panchayati Raj: Der Kampf um die dörfliche Selbstverwaltung

„Regierungsprogramme kommen und gehen“, sagt eine landlose Arbeiterin, an ihrer Situation aber habe sich in den vergangenen zehn Jahren nichts geändert. Diese Aussage steht exemplarisch für die Resignation von Teilen der Landbevölkerung, die sich mit ihren Bedürfnissen und Interessen von Regierungen und Verwaltung nicht vertreten fühlen. Dabei soll das Gesetz nicht nur Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, sondern auch weitere Veränderung bringen: Erklärtes Ziel ist es, die dörflichen demokratischen Strukturen, die *Panchayati-Raj*-Institutionen, zu stärken. Dazu soll die Dorfgemeinschaft über einen Teil der Gelder auf lokaler Ebene verfügen und beispielsweise entscheiden, welche Arbeiten im Rahmen des Programms ausgeführt werden. Ein weiteres Instrument zur Beförderung von Partizipation und Transparenz sind die sogenannten *social audits*, in denen die Dorfgemeinschaft die Offenlegung aller relevanter Daten des Beschäftigungsprogramms verlangen kann und diese in einer kollektiven Diskussion prüft. Pro Jahr sind zwei öffentliche Auditierungen vorgesehen.

Der Rechtsanspruch auf Arbeit hat auch die Position des Einzelnen gegenüber der lokalen Verwaltung substanziell gestärkt. Zusammen mit dem Prinzip der Selbstmeldung trägt dies wesentlich zur Eindämmung der klientelistischen Praxis beim Zugang zu Sozialleistungen bei. Dennoch hat sich die Hoffnung, dass das Gesetz dazu beitragen könnte, der Stimme der benachteiligten ländlichen Bevölkerung mehr Gewicht zu verleihen, bislang nicht umfassend erfüllt. Denn vielerorts entscheidet immer noch die Clique der lokal mächtigen Kasten und Clans anstelle der Dorfgemeinschaft. Die Entscheidungsmöglichkeiten der Bevölkerung werden zudem durch die regionale

6 Es gab anfangs aufgrund der Barzahlung der Löhne viel Korruption. Als Reaktion hierauf werden die Löhne seit 2009 nur noch an Banken oder Postämter überwiesen. Die Zahl der neu eröffneten Bankkonten im ländlichen Raum vervielfachte sich daraufhin. Dennoch wurde das Problem der langen Wartezeiten auf die Löhne bisher nicht flächendeckend behoben.

Verwaltung begrenzt, die sich weiterhin als eigentliche Entscheidungsinstanz versteht und entsprechend handelt. Darüber hinaus finden die Auditierungen weder flächendeckend noch regelmäßig statt, und es gibt Probleme mit der Veröffentlichung der Programmdaten und Dokumente.

Aus diesen Gründen wurde das Ziel, die indische Demokratie in den Dörfern – und damit an ihrer Wurzel – zu festigen, bisher vielerorts verfehlt. Man muss allerdings zugleich festhalten, dass es sich bei diesem Anspruch um eine gewaltige Herausforderung handelt, da das indische Dorf nur bedingt der idealisierten Vorstellung Mahatma Gandhis entspricht. Oftmals gleichen die Dörfer hinsichtlich ihrer Sozial- und Verwaltungsstruktur vielmehr den „Höhlen des Lasters“, sprich: der Ungleichheit und Ausbeutung, als die Gandhis Kritiker B. R. Ambedkar sie bezeichnet hat.

Kaste und Geschlecht – Traditionen der Ungleichheit

Die von Ambedkar kritisierte Ausgrenzung von Teilen der Bevölkerung aufgrund ihrer Kastenzugehörigkeit und die verbreitete Benachteiligung von Frauen haben in Indien eine lange Tradition. Das Gesetz und sein zentraler Bestandteil, das Beschäftigungsprogramm, verfolgen das Ziel, den daraus resultierenden Ungleichheiten vor allem mit Blick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt zu begegnen. Ein zentrales Merkmal ist, dass Angehörige aller Bevölkerungsgruppen, Geschlechter, Kasten und Religionen gleichen Zugang zu dem Programm haben, und dass sie prinzipiell gemeinsam auf denselben Baustellen arbeiten und denselben Lohn erhalten. Dies ist ein richtungweisender Fortschritt, der mit der – in weiten Teilen Indiens praktizierten – Diskriminierung bricht. Die gemeinschaftliche Arbeit hat daher auch das Potential, Vorurteile abzubauen und den lokalen Zusammenhalt zu stärken.

Frauen müssen gemäß der gesetzlichen Vorgaben mindestens ein Drittel der Arbeitenden in dem Programm stellen. Um eine Beteiligung von Müttern mit Kleinkindern zu erleichtern, ist die Einrichtung von Kinderbetreuung vorgesehen, sobald mindestens fünf Kinder unter sechs Jahren mit ihren Müttern zur Arbeitsstelle kommen. Die traditionell benachteiligten Gruppen der vormals Unberührbaren (*Dalits*) und der indigenen Bevölkerung (*Adivasi*) sollen dadurch gefördert werden, dass Maßnahmen wie Bewässerung und Brunnenbau auf ihrem Grund und Boden ausgeführt werden dürfen, das heißt man weicht zu ihren Gunsten von dem Prinzip ab, demzufolge Arbeiten im Rahmen des Programms grundsätzlich nur auf öffentlichem Boden ausgeführt werden dürfen.

Gleichzeitig steht das Programm damit vor großen sozialen Herausforderungen, denn die Traditionen der Ungleichheit sind in Indien tief verankert. Eine zentrale Quelle von Ungleichheit ist weiterhin das hierarchische strukturierte Kastenwesen. Es ist Grundbestandteil des Hinduismus, dem sich über 80 Prozent der indischen Bevölkerung zugehörig fühlen. Kastenzugehörigkeit ist erblich und unveränderlich. Die einer Kaste zugeschriebenen Pflichten bestimmen den Lebensalltag, und nur ihre Erfüllung bietet langfristig

Aussicht auf Wiedergeburt in einer höheren Kaste. Am unteren Ende der Kastenhierarchie stehen die Kastenlosen, die von der extremsten Form der wirtschaftlichen und sozialen Ausgrenzung betroffen waren, dem Stigma der Unberührbarkeit.⁷

Historisch ist die Kaste ausschlaggebend für Berufs- und Partnerwahl, sie bestimmt über gesellschaftliches Ansehen, Bildungschancen und Wohnort. Kasten haben jedoch im Lauf der letzten 150 Jahre in mancher Hinsicht einen Bedeutungsverlust erfahren. Zum einen wurde ihre wirtschaftliche Bedeutung durch die Kolonialisierung relativiert. Die kolonialen Unternehmen machten bei ihrer Suche nach Arbeitskräften keinen Unterschied zwischen den Kasten und boten damit gerade für Angehörige niederer Kasten und Kastenlose die Möglichkeit, eine Beschäftigung jenseits der traditionell zugeschriebenen Berufe zu finden und gesellschaftlich aufzusteigen. Gleichzeitig führte die Industrialisierung jedoch auch zur Auflösung dörflicher Arbeitsteilung und zum Verlust traditioneller Beschäftigungsmöglichkeiten. In den kolonialen Unternehmen zu arbeiten, war daher auch Ausdruck neuer Formen wirtschaftlicher Ausbeutung.

Zum anderen wurde die Bedeutung der Kasten im Allgemeinen – und der Dalits im Besonderen – durch die indische Unabhängigkeit in Frage gestellt. Der Status der Unberührbarkeit wurde mit dem Inkrafttreten der indischen Verfassung formal abgeschafft. Für Bildungsinstitutionen und den öffentlichen Dienst führte man Quotenregelungen für vormals Unberührbare ein. Fördermaßnahmen gab es zudem für die wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Gruppe der indigenen Bevölkerung. Doch auch 60 Jahre nach der indischen Unabhängigkeit besteht noch immer eine große Diskrepanz zwischen der politisch-rechtlichen Gleichstellung und der fortbestehenden sozialen Ungleichheit.

Dies trifft auch auf die Benachteiligung von Frauen zu. Schon lange ist bekannt, dass Frauen und Mädchen in Indien weit öfter als ihre männlichen Altersgenossen nicht alphabetisiert und auch häufiger unterernährt sind. Hinzu kommt die Abtreibung weiblicher Föten: Trotz Verbot ist die gezielte Geschlechtsbestimmung in Teilen Nord- und Westindiens verbreitet und die Anzahl der geborenen Mädchen deutlich niedriger als im internationalen Vergleich.⁸

Die wirtschaftliche Integration von Frauen im Rahmen der ländlichen Beschäftigungsgarantie ist daher als beachtlicher Erfolg zu werten. In extrem patriarchal geprägten Gebieten handelt es sich oftmals um die erste Arbeit, die Frauen außerhalb des Hauses oder des eigenen Feldes verrichten. Dies ist für sie ein wichtiger Schritt zu größerer Selbstständigkeit und Freiheit. Insgesamt wird die Frauenquote von einem Drittel seit Programmbeginn übertroffen; im letzten Jahr lag der Frauenanteil sogar bei 48 Prozent. Ein Grund für die anhaltend hohe Beteiligung von Frauen liegt in dem Grundsatz des glei-

⁷ Vgl. auch John P. Neelsen, Indien – Weltmacht und Peripherie, in: „Blätter“, 11/2005, S. 1370-1380.

⁸ Im Jahr 2001 kamen in ganz Indien auf 100 Jungen unter sechs Jahren nur 92,7 Mädchen, in Delhi waren es 86,6 und in Punjab nur 78,9 (zum Vergleich: in Deutschland lag das Verhältnis bei 94,8). Amartya Sen hat sich in verschiedenen Publikationen mit dem Phänomen der „missing women“ beschäftigt, vgl. etwa ders., *The argumentative Indian*, London 2005, S. 220 ff.

chen Lohns, hierdurch wird die übliche Lohnschere zwischen den Geschlechtern geschlossen.⁹

Angehörige der Dalits und der Adivasi stellen zusammen 52 Prozent der Arbeitenden des Programms. Beide Gruppen haben allerdings von der Möglichkeit, auf ihrem Land zu arbeiten, kaum Gebrauch gemacht. Dies liegt vor allem daran, dass sie aufgrund ihrer historischen Benachteiligung sehr wenig Land besitzen – und dieser Ungleichheit begegnet das Programm nicht.

Regierungspolitik zwischen Wirtschaftsförderung und Armutsbekämpfung

Trotz dieser gemischten Bilanz hat die ländliche Beschäftigungsgarantie die Zustimmung der Massen gewonnen. Diese Zustimmung bildete die Basis für den Sieg der Kongresspartei bei der letzten Parlamentswahl 2009, wodurch Manmohan Singh, als erster Ministerpräsident seit Jawaharlal Nehru, nach einer vollen Amtszeit wiedergewählt wurde.

Die Regierung zitiert gerne die Erfolge der Beschäftigungsgarantie, die Umsetzung weiterer Teile des *National Common Minimum Programme*, die Verabschiedung von Gesetzen zum Recht auf Information, Bildung und auf ein Schulesen als Erfolge ihrer inklusiven Wachstumsstrategie. Schaut man jedoch genauer hin, fällt auf, dass diese Initiativen nicht primär auf das Engagement der indischen Regierung zurückzuführen sind, sondern auf Gerichtsentscheidungen bzw. auf politische Kampagnen von außerparlamentarischen Gruppen oder Oppositionsparteien.

Zugleich zeigt sich, dass die gegenwärtig von der Bundesregierung verfolgte Industrie-, Agrar- und Handelspolitik die proklamierten Ziele des *inclusive growth* unterlaufen. So werden im Namen von ausländischen Direktinvestitionen und Industrialisierung die Rechte der indigenen Bevölkerung massiv verletzt, sobald man unter ihren Wohngebieten Bodenschätze entdeckt.¹⁰ Und die Schaffung wirtschaftlicher Sonder- und Industriezonen im Hinterland reduziert die fruchtbaren Bodenflächen dauerhaft, während die Investoren weiterziehen, sobald die steuerlichen Vergünstigungen, die sie einst angelockt haben, auslaufen.

Teile der Agrar- und Handelspolitik verursachen weitere Nachteile für die ländliche Bevölkerung im Agrarsektor, denen die gesetzliche Beschäftigungsgarantie helfen sollte. So wurden beispielsweise im westlichen Bundesstaat Maharashtra die Kappungsobergrenzen für Landbesitz aufgehoben. Die Folge: Wenn verschuldete Bauern ihr Land verkaufen und sich fortan als Tagelöhner durchschlagen müssen, kaufen Agrarkonzerne ihren Grund und Boden auf. Erschwerend kommt hinzu, dass die westlichen Industrieländer

9 Mehr Informationen zur Situation von Frauen in dem Programm bieten Rebecca Holmes, Nidhi Sadana und Saswatee Rath, *Gendered risks, poverty and vulnerability in India*. Overseas Development Institute and Indian Institute of Dalit Studies, London und Neu-Delhi; sowie Ashok Pankaj und Rukmini Tankha, *Empowerment Effects of the NREGS on Women Workers: A Study in Four States*, in: „Economic & Political Weekly“, 30/2010, S. 45-55.

10 Ein Beispiel hierfür ist die Anlage des Unternehmens POSCO in Orissa; vgl. Tusha Mittal, *Whose steel? Who's stealing?* In: „Tehelka Magazine“, 11.1.2010.

derzeit massiv für Freihandelsabkommen werben, mit denen sie auf dem kleinbäuerlich geprägten indischen Markt an Einfluss gewinnen würden. Die Europäische Union strebt ein solches Abkommen, das ihr die Einfuhr hoch subventionierter Lebensmittel ermögliche, noch für dieses Jahr an.

Nachteile für die unteren gesellschaftlichen Schichten birgt auch Modernisierungspolitik im urbanen Raum. Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die Verbesserung der Wasserqualität sowie der Müllentsorgung sind in den indischen Megacities zweifelsfrei notwendig. Doch die Vergabe von Abfallentsorgungslizenzen an multinationale Konzerne beraubt Müllsammler ihrer Existenzgrundlage. Die Verdrängung der Straßenverkäufer und der offenen Märkte schafft mehr Platz für die Autos der Mittel- und Oberschicht, entzieht jedoch gleichzeitig vielen Menschen das Fundament ihres Einkommens. Strategien zur Weiterbildung oder zur Schaffung alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für die derart „Freigesetzten“ fehlen.

Wachstum und Armut

Wenn man den Fokus auf diese Widersprüche in der Regierungspolitik richtet, zeigt sich, dass das Ziel eines inklusiven Wachstums bisher verfehlt wurde. Auch das hat in Indien Tradition: Die Forderung nach politischer Selbstbestimmung wurde bereits in der Unabhängigkeitsbewegung gegen die britischen Kolonialherren mit dem Anspruch auf eine gerechtere Verteilung der wirtschaftlichen Erträge verknüpft. Politische Selbstbestimmung sei der einzige Weg, die Mehrheit der Inder aus ihrer Armut zu befreien, hieß es damals. Doch auch nach 60 Jahren Demokratie sind sehr viele Inderinnen und Inder arm und nur peripher in politische Entscheidungen einbezogen. Nicht zuletzt aus diesem Grund konnte sich eine Politik des sozialen Ausgleichs damals wie heute nicht durchsetzen.

Das *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* macht einen Anfang, die bestehenden Spaltungen zu überwinden, indem es auf Beschäftigung, aber auch auf demokratische Teilhabe und Gleichstellung setzt. Auch hinsichtlich des Anspruchs, die Landflucht zu reduzieren, werden dem Programm durchaus Erfolge bescheinigt. Eine konsequente und umfassende Umsetzung des Programms hätte durchaus das Potential, soziale Spaltungen zu reduzieren und den wachsenden Wohlstand gerechter zu verteilen.

Das größte Problem bleibt, dass die Regierungspolitik insgesamt keineswegs durchgängig auf eine gerechtere Verteilung von Gütern, Dienstleistungen und Ressourcen abzielt. Im Gegenteil, manch anderer Aspekt der Politik widerspricht den Zielen der – zudem ungenügend implementierten – ländlichen Beschäftigungsgarantie. In der Folge wächst der Unterschied zwischen Arm und Reich weiter; die Kluft zwischen den wenigen gut bezahlten Hochtechnologie-Jobs im urbanen Raum und der Subsistenzlandwirtschaft weitet sich. Als Fazit bleibt: Trotz der ländlichen Beschäftigungsgarantie führt das indische Wirtschaftswachstumswunder nicht zu einer substanziellen Verringerung der bestehenden Ungleichheiten – *inclusive growth* sieht anders aus.