

Klare Verhältnisse – klarer Reformauftrag

Innen- und außenpolitische Herausforderungen für die neue indische Regierung

Christian Wagner

Entgegen allen Erwartungen erzielte die Regierung der United Progressive Alliance (UPA) unter der Führung der Kongresspartei bei den Wahlen zum 15. Parlament (Lok Sabha) eine klare politische Mehrheit. Die von der hindu-nationalistischen Bharatiya Janata Party (BJP) geführte National Democratic Alliance (NDA) und die kommunistischen Parteien waren die Verlierer der Wahl. Mit dem klaren politischen Mandat steht die Kongresspartei jetzt noch stärker in der Verantwortung, den Prozess sozialer und wirtschaftspolitischer Reformen fortzuführen. Außenpolitisch wird sich das Augenmerk der neuen Regierung zunächst auf die regionalen Krisenherde in Pakistan, Sri Lanka und Nepal richten.

Die Wahlen 2009 verliefen relativ unspektakulär. Weder die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise noch der Anschlag in Mumbai im November 2008 resultierten in einer Polarisierung der Parteien. Die thematischen Kontroversen orientierten sich an den lokalen und regionalen Gegebenheiten. Es gab auch keinen »Obama-Faktor«, keine überragende Persönlichkeit, welche die Massen über die politischen Lager hinweg inspirierte. Die Wahlbeteiligung lag mit knapp 60 Prozent im langjährigen Durchschnitt.

Der Wahlsieg der UPA hat verschiedene Gründe. Erstens haben die umfangreichen Sozialprogramme im ländlichen Raum seit 2004 und die vor der Wahl für die Mittelschichten geleisteten Subventionen das Ver-

Verteilung der Sitze in der 15. Lok Sabha

Partei- allianzen	Zahl der Sitze
United Progressive Alliance (UPA)	259
National Democratic Alliance (NDA)	159
Linksparteien	24
Andere Parteien und unabhängige Kandidaten	101
Gesamt	543*

* Zwei weitere Abgeordnete werden durch den Präsidenten ernannt.

Quelle: *Election Commission of India* (eingesehen am 2.6.2009).

trauen in die amtierende Regierung gestärkt. Damit gelang Premierminister Singh, dessen persönliche Integrität seine

positive Wirkung nicht verfehlte, das Kunststück, als erster Premierminister seit Nehru nach Ablauf einer vollen Legislaturperiode im Amt bestätigt zu werden. Zweitens hat Rahul Gandhi, der Sohn von Parteipräsidentin Sonia Gandhi – Enkel der früheren Premierministerin Indira Gandhi und ein Ur-enkel Nehrus – mit seinem Einsatz für die Kongresspartei großen Anteil an dem Sieg der UPA. Seine Entscheidung, die Kongresspartei im bevölkerungsreichsten Staat Uttar Pradesh allein antreten zu lassen, und sein engagierter Wahlkampf haben der Partei 21 Sitze und damit rund zehn Prozent ihrer Mandate beschert. Auf diese Weise etablierte sich die Partei wieder in den Staaten des Hindi-Gürtels, die sie vor vielen Jahren an die BJP und die Regionalparteien verloren hatte. Drittens profitierte die Kongresspartei von der Schwäche der Oppositionsparteien, und zwar sowohl der BJP, der kommunistischen Parteien und großer Regionalparteien wie der Bahujan Samaj Party (BSP).

Die neue Regierungskoalition der UPA besteht nur noch aus sieben Parteien (2004: 16) und verfügt über 259 Sitze im Parlament. Zudem haben ihr wichtige Regionalparteien wie BSP, Samajwadi Party (SP), Rashtriya Janata Dal (RJD) und Janata Dal (Secular) Unterstützung zugesagt, so dass sich die Regierung auf eine Mehrheit von mehr als 300 Sitzen im Parlament stützen kann.

Trotz des klaren Erfolgs der Kongresspartei hat sich der Trend zur Regionalisierung des indischen Parteiensystems nicht abgeschwächt. Kongresspartei und BJP konnten als größte nationale Parteien zwar die Zahl ihrer Sitze dank des einfachen Mehrheitswahlrechts auf 322 Sitze vergrößern. Allerdings verbuchte sie in der Summe ihrer Wählerstimmen mit 29,7 Prozent (Kongresspartei) und 19,3 Prozent (BJP) keinen Zuwachs. Ihr gemeinsamer Stimmenanteil entsprach in etwa dem Ergebnis bei der Wahl 2004. Die Kongresspartei profitierte nicht von strukturellen Wählerverschiebungen, sondern vom Zusammenreffen verschiedener Faktoren, die sich zu

ihren Gunsten auswirkten. Damit wächst der neuen Regierung die Verantwortung zu, in den nächsten Jahren nachhaltige Reformen durchzusetzen.

Soziale und wirtschaftliche Herausforderungen

Staatspräsidentin Pratibha Patil stellte Anfang Juni das Programm der neuen Regierung vor. Die Schwerpunkte liegen auf der Ausweitung der Sozialprogramme für den Durchschnittsbürger (*aam admi*) im Sinne des Wahlslogans »Wachstum für alle« (*growth with inclusion*). Ein Gesetz zur Ernährungssicherheit soll dafür sorgen, dass die Armen subventionierte Rationen erhalten, die Elektrifizierung der ländlichen Regionen soll massiv forciert werden. Die Analphabetenrate der Frauen soll verringert und zugleich ihre politische Vertretung durch eine 33-Prozent-Quote in den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene verstärkt werden. Die Infrastruktur weist in allen Bereichen große Defizite auf und muss dringend modernisiert und erweitert werden.

Die Ankündigung, die Staatstätigkeit auszuweiten, wirft die Frage auf, wie die neuen Programme finanziert werden sollen. Die wirtschaftliche Entwicklung hat durch die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise einen deutlichen Dämpfer erhalten. Indien wird 2009 vermutlich noch ein Wachstum zwischen fünf bis sechs Prozent erreichen, was aber weit unter den Planungen der Regierung liegt. Die öffentliche Verschuldung hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Schmerzhaft und politisch schwierig wird die Reform der Arbeitsgesetze und der Abbau der Subventionen, die nötig sind, um die Staatsverschuldung nicht weiter ausufern zu lassen. Aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung wurde Indien im Februar 2009 von internationalen Rating-Agenturen zurückgestuft. Indiens Anteil am Welthandel ist heute immer noch geringer, als er es im Jahr 1950 war.

Eine verbesserte wirtschaftliche Entwicklung ist eine zentrale Vorbedingung, um innenpolitische Probleme wie den Aufstand der Naxaliten oder die zunehmende Radikalisierung der Muslime in den Griff zu bekommen. Die Naxaliten, die mit ihren gewaltsamen Aktionen in den ländlichen Regionen auf die Entwicklungsdefizite der unteren Kasten- und Stammesgruppen aufmerksam machen, haben in den letzten Jahren an Zulauf gewonnen. Eine weitere Gefahr ist die schleichende Radikalisierung der Muslime, deren sozioökonomischer Entwicklungsstand noch immer unter dem nationalen Durchschnitt liegt. Da ihre Einbeziehung in die Quoten- und Reservierungsprogramme für die unteren Kasten- und Stammesgruppen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich ist, müssen neue sozialpolitische Instrumente entwickelt werden, um die mehr als 140 Millionen Muslime besser zu integrieren.

Bevorstehender Generationenwechsel

Die großen Parteien stehen in den nächsten Jahren vor einem Generationenwechsel. Am besten dafür gerüstet ist vermutlich die Kongresspartei. Rahul Gandhi hat kein Ministeramt in der neuen Regierung übernommen. Er will die Parteiorganisation stärken und wird damit den Grundstein für seine künftige Machtbasis legen. Ob der 76-jährige Premierminister Manmohan Singh eine weitere volle Legislaturperiode im Amt bleiben oder zur Mitte seiner Amtszeit abtreten wird, um seinem Nachfolger Zeit zur politischen Profilierung vor den nächsten Wahl zu geben, bleibt abzuwarten. Rahul Gandhi wird dann sicherlich einer der Anwärter auf seine Nachfolge sein.

Die BJP steht ebenfalls vor einem Generationenwechsel. Mit 116 Sitzen erzielte die Partei ihr schlechtestes Ergebnis seit 1989 und hat 22 Abgeordnete weniger im Parlament als nach den Wahlen von 2004. Der 81-jährige Oppositionsführer L. K. Advani hat sein großes politisches Ziel, Premierminister zu werden, klar verfehlt. Wich-

tiger als die Frage, wer sein politisches Erbe antritt, ist die Diskussion über die künftige politische Ausrichtung der BJP. Bislang hält die Partei enge Verbindungen zu extremistischen Gruppen wie dem Rashtriya Swamsevak Sangh (RSS). Deren hindunationalistische Agenda schreckt aber viele Regionalparteien ab, wie die All-India Anna Dravida Munnetra Kazhagam (AIADMK) oder die Telugu Desam Party (TDP), die früher mit der BJP koalitiert haben. Damit steht die BJP vor einem Dilemma: Einerseits kann sie ihre Verbindungen zum RSS nicht aufgeben, andererseits hält der RSS potentielle Koalitionspartner auf Distanz. Folglich ist die Partei politisch kaum noch mehrheitsfähig.

Ähnliche Debatten über die politische Führung und den künftigen politischen Kurs müssen nach ihrer herben Wahlniederlage auch die Kommunisten führen. Vor allem die Verluste der Communist Party of India-Marxist (CPM) in ihren Hochburgen Westbengalen und Kerala haben die traditionelle Machtbasis der Partei geschwächt. Die Landesregierung in Westbengalen hat die wirtschaftspolitische Öffnung der letzten Jahre mitgetragen, während die Parteiführung um Generalsekretär Karat einer weiteren Liberalisierung eher kritisch gegenüberstand. Schließlich haben große Regionalparteien wie die BSP einen Rückschlag erlitten. Parteichefin Mayawati galt manchen bereits als heimliche Premierministerin, doch wurde die Partei der Ministerpräsidentin von Uttar Pradesh in ihrem Bundesstaat nur drittstärkste Kraft.

Turbulente Nachbarschaft

Während die innenpolitischen Probleme die alten geblieben sind, hat sich das außenpolitische, von den Krisen in Pakistan, Sri Lanka und Nepal geprägte Umfeld deutlich gewandelt. Nach dem Anschlag von Mumbai im November 2008 setzte die indische Regierung den 2004 begonnenen Verbunddialog mit Pakistan vorübergehend aus. Im Unterschied zur Krise von 2001/02

hatte der Anschlag aber keine dauerhafte Verschlechterung der bilateralen Beziehungen zur Folge. Der Kampf der pakistanischen Armee gegen die islamistischen Gruppen in der Stammesregion an der Grenze zu Afghanistan ist auch im Interesse Indiens. Der neue indische Außenminister S. M. Krishna hat Pakistan bereits als »strategischen Partner« bezeichnet. Diese eher ungewöhnliche Bezeichnung für den Erzrivalen Pakistan lässt darauf hoffen, dass die indische Regierung neue Initiativen ergreifen wird, um den Verbunddialog wieder in Gang zu bringen. Indien hat in den letzten Jahren die wirtschaftlichen Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten durch bilaterale Handelsverträge, einseitige Zugeständnisse und Vereinbarungen im multilateralen Rahmen der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) ausgebaut. Das afghanisch-pakistanische Transitabkommen und das Abkommen über den Bau einer Erdgaspipeline von Iran nach Pakistan vom Mai 2009 bieten auch für Indien zusätzliche Anknüpfungspunkte, um die wirtschaftlichen Beziehungen mit Pakistan deutlich auszuweiten. Mit einseitigen Zugeständnissen, zum Beispiel indem sie neue Übergangspunkte an der Kontroll-Linie in Kaschmir einrichtet, könnte die indische Regierung die moderaten Kräfte in Pakistan stärken.

Die Regierung in Neu-Delhi begrüßte die militärische Zerschlagung der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), die 1991 für die Ermordung Premierminister Rajiv Gandhis verantwortlich waren. Indien wird sich beim Wiederaufbau der zerstörten tamilischen Gebiete im Norden und Osten Sri Lankas engagieren und auf eine politische Lösung des Konflikts drängen. Angesichts der Vorbehalte auf singhalesischer Seite bleibt der Handlungsspielraum Indiens jedoch eher begrenzt. Deutlich mehr diplomatische Aktivitäten wird Neu-Delhi in Nepal entfalten müssen. Von den Wahlen absorbiert, konnte die indische Regierung im Machtkampf zwischen Premierminister Prachandra und Präsident Yadav

über die Absetzung des Armeechefs nicht politisch vermitteln. Die Entwicklung in Nepal ist für Indien aber von höchster innenpolitischer Bedeutung, denn von der erfolgreichen Einbindung der dort regierenden Maoisten erhofft sich Indien positive Signale für einen politischen Ausgleich mit den Naxaliten im eigenen Land.

Auf globaler Ebene ergeben sich kaum neue Konstellationen. Das Nuklearabkommen 2008 mit den USA hat das bilaterale Verhältnis auf eine neue Ebene gehoben. Demgegenüber kommen die Beziehungen mit der neuen amerikanischen Administration von Präsident Obama bislang nur schleppend in Gang. China ist mittlerweile zwar der größte bilaterale Handelspartner, bleibt aber aufgrund des strittigen Grenzverlaufs vor allem im Nordosten Indiens ein schwieriger Partner. Für deutsche und europäische Politik sind keine grundlegend neuen Herausforderungen im Verhältnis zu Indien zu erwarten. Bei den globalen Problemen in den Bereichen Energie, Umwelt, Klima und Handel wird Indien trotz der gemeinsamen demokratischen Werte ein weiterhin schwieriger Partner bleiben.

Ausblick

Die vermeintliche »Langeweile«, die bei den Wahlen 2009 aufkommen mochte, kann auch als Beleg für die institutionelle Stärke der indischen Demokratie gewertet werden. Mit dem klaren Votum der Wähler hat die Regierung alle Trümpfe in der Hand, die sozioökonomische Entwicklung und die Regierungsführung in den nächsten fünf Jahren deutlich zu verbessern. Die Herausforderung besteht für sie im Kern nach wie vor darin, nicht bei der Analyse der zumeist bekannten Probleme zu verharren, sondern die für eine Implementierung von Reformen erforderlichen Kapazitäten bereitzustellen. Die »klaren Verhältnisse« könnten nach der nächsten Wahl schon wieder Makulatur sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364