

„INDISCHER FÖDERALISMUS“ UNTER PREMIERMINISTER NARENDRA MODI

|| Volker Bauer / Sandeep Kumar Dubey / Florian Bodamer

Im April/Mai 2014 wählte Indien ein neues Parlament und damit einen Regierungswechsel. Nach zehnjähriger Abstinenz aus der Regierung konnte die Bharatiya Janata Party (BJP) mit ihrem Spitzenkandidaten Narendra Modi einen erdrutschartigen Sieg feiern. Sie löste damit die India National Congress Partei (INC) als stärkste Kraft ab und stellt mit Modi den neuen Premierminister (PM).

Modi kündigte bereits kurz nach seiner Wahl einen neuen Umgang mit dem Föderalismus an. Als ehemaliger Regierungschef des wirtschaftlich starken Bundesstaats Gujarat, ist es nicht überraschend, dass Modi den Bundesstaaten größere Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik einräumen möchte und ihnen mehr Raum für eigene Außenpolitik, vor allem Außenwirtschaftsförderung – von der bisher allerdings noch kein Unterschied zur Zeit vor Modis Amtsantritt zu sehen ist – zugesteht. Indische Bundesstaaten konnten bereits vor Modis Amtszeit MoUs (*Memorandum of Understanding* – Absichtserklärung) und Verträge zur Außenwirtschaftsförderung mit Bundesstaaten anderer Länder zeichnen. Ein Beispiel hierfür ist das MoU zwischen Karnataka und Bayern.

Der Fokus dieses Artikels liegt daher auf der Analyse den von Modi angestrebten effizienteren Kooperationsmechanismen zwischen Zentrum und Bundesstaaten und der damit verbundenen Schaffung neuer Strukturen und Institutionen. Dabei wird die Abschaffung der mächtigen Planungskommission ebenso angesprochen, wie die Neugründung des *National Institute for Transforming India (NITI) Aayog*, in der zu-

künftig die Bundesstaaten gemeinsam mit der Zentralregierung über die Wirtschaftsplanung entscheiden sollen. Auch die Rolle der 14. Finanzkommission, die den Bundesstaaten erstmals erheblich mehr Mittel zugesteht, wird betrachtet.

Im abschließenden Teil des vorliegenden Beitrags wird die jetzige Situation der neuen Entwicklungen im indischen Föderalismus kritisch gewürdigt und der Blick in die Zukunft gerichtet.

Bevölkerungsvielfalt und Föderalismus in Indien

Falls es ein Land gibt, welches den Gedanken- „Einheit durch Vielfalt“ – deutlich und in großen Zahlen verkörpert, dann ist es Indien. Laut Zensus von 2011 leben mehr als 1,25 Milliarden Menschen in Indien, die mehr als 120 Sprachen sprechen.^{1,2} Neben dem Hinduismus, der am weitesten verbreiteten Religion, gibt es sechs anerkannte nationale Minderheitsreligionen sowie kleinere Religionsgruppen.³ Da in Indien die Bevölkerung traditionell nicht in ethnische Gruppen, sondern nach Sprachfamilien gegliedert ist, welche dann noch in Stämme und Gesellschaftsklassen unterteilt werden, gibt es keine definitiven Zahlen zu der ethnischen Heterogenität und Zusammensetzung Indiens. Aber anhand der schiereren Anzahl der unterprivilegierten und dadurch vom indischen Staat aus förderungswürdig geltenden Stämme und Gesellschaftsklassen, den sogenannten *scheduled tribes and castes*, mit mehr als 600 beziehungsweise 1.200 designierten Gruppen, lässt sich die enorme Vielfältigkeit der in-

dischen Bevölkerung erahnen.⁴ Darüber hinaus gibt es neben dem Hinduismus zahlreiche Religionsgruppen mit Minoritätsstatus, wie z.B. Muslime, Christen, Sikhs, Buddhisten und Jains mit insgesamt 19,31 Prozent Bevölkerungsanteil (siehe Tabelle).

Religionsgruppen in Indien (2011)

Religion	Anzahl	Anteil in Prozent
Insgesamt	1.210.854.977	100
Hinduismus	966.257.353	79.80
Islam	172.245.158	14.23
Christen	27.819.588	2.30
Sikhismus	20.833.116	1.72
Buddhismus	8.442.972	0.70
Jainismus	4.451.753	0.37
Andere	7.937.734	0.66

Quelle: Government of India, Ministry of Home Affairs (2011): Data calculated from *Religion PCA*, Census of India 2011, URL http://www.censusindia.gov.in/2011census/Religion_PCA.html [05.02.2016].

Trotz dieser verschiedenen Gruppierungen funktioniert die indische Demokratie – wenn auch nach ihren eigenen Regeln. Dr. Christian Wagner von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) schreibt hierzu, dass „[d]ie indische Demokratie [...] trotz aller Probleme [...] eine breite Legitimität, und der Föderalismus [...] durch seine vielfältigen Instrumente eine hohe Lösungskompetenz im Umgang mit den Forderungen der verschiedenen Minderheiten entwickelt, hat.“⁵ Darüber hinaus zeigt Dr. Andreas Heinemann-Grüder in seinem Beitrag für die Wildbad Kreuther Föderalismustage 2013, dass trotz dieser Vielfalt und den daraus resultierenden verschiedenen und teilweise überlappenden Identitäten Konfliktregelungen in Indien weitgehend gut funktionieren und deutet spezifisch darauf hin, dass „*India counts as rare evidence of the coexistence and malleability of multiple identities, especially in a huge developing country.*“⁶

Die Bevölkerung des indischen Subkontinents war bereits zur Zeit der britischen Herrschaft sehr vielfältig und politische Spannungen zwischen Muslimen und Hindus

zur politischen Machtteilung in einem zukünftigen pan-indischen Staat waren evident. Bereits während den indischen Unabhängigkeitsbemühungen zu Anfang des 20. Jahrhunderts wurde mit der Idee gespielt, Föderalismus als ein Grundprinzip des neuen politischen Systems zu implementieren.⁷ Obwohl es am Ende doch zu einer Teilung zwischen Indien und Pakistan kam, setzte sich die Idee des Föderalismus in Indien durch.

Die aktuelle indische Verfassung trat am 26. Januar 1950 vollständig in Kraft. Obwohl das Wort *federal* nicht in der Verfassung vorkam, sah sie vor, dass die indische Regierungsstruktur einem föderalen System folgen würde. Ursprünglich waren zwei Regierungsebenen vorgesehen, die indische Zentralregierung und die Landesregierungen, welche jeweils ihre eigenen aber auch konkurrierenden Gesetzgebungsbereiche hatten. Die Verfassung räumte aber der Zentralregierung übergeordnete Befugnisse ein, zum Beispiel in den Artikeln 356 und 357.⁸ Diese Klauseln erlauben es der Zentralregierung bis zum heutigen Tag, die Entscheidungsbefugnis der Bundesstaaten außer Kraft zu setzen, falls es zu einer Situation kommt, in der die lokale Regierung nicht nach der Verfassung handelt. Die Zentralregierung kann in so einem Fall den Notstand in einem Bundesstaat ausrufen und dadurch die Kompetenzen an sich ziehen. Der Gouverneur spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Er macht die Bestandsaufnahme der Situation und spricht Empfehlungen aus. Basierend auf den Empfehlungen des Gouverneurs kann der indische Präsident die *President's Rule* ausrufen, wie derzeit im Bundesstaat Kaschmir zu beobachten ist. Zusätzlich hält die Zentralregierung beachtliche Finanzstärke inne, wie Dr. Pinaki Chakraborty in seinem Artikel *States Fiscal Management and Regional Equity in India* ausführt.⁹ Sämtliche Hauptsteuern, z.B. Einkommens-, Export- und Importsteuern werden durch die Zentralregierung erhoben. Die Zentralregierung entscheidet dann, wieviel Finanzmittel den Bundesstaaten vom gesamten Steuereinkommen zustehen (*net tax*

proceed). Die jeweilige Finanzkommission schlägt dem Präsidenten der indischen Union die Verwendung der Finanzmittel zwischen Zentralregierung und Bundesstaaten für einen Zeitraum von fünf Jahren vor. Der Präsident gibt den Report dann zur Diskussion im Unter- sowie Oberhaus des Parlaments frei. Letztendlich entscheidet dann die jeweilige Regierung, ob die Empfehlungen der Finanzkommission implementiert werden. Die derzeitige Situation ist, dass die Zentralregierung die Empfehlungen der 14. Finanzkommission akzeptiert. Dies zeigt, dass es im indischen Föderalismus ein starkes Zentrum gibt, wenn es um Finanzangelegenheiten geht. Seit 1950 hat sich der indische Föderalismus aber weiterentwickelt.¹⁰ Mehr Bundesstaaten entstanden und verkleinerten so die Verwaltungseinheiten. Seit 1952 erhielten die Bundesstaaten auch mehr Finanzmittel. Seit dieser Zeit, als der Anteil der Bundesstaaten lediglich zehn Prozent der zur Verfügung gestellten Steuereinnahmen der Zentralregierung betrug, steigerte sich der verfügbare Anteil für die Jahre 2015 bis 2020 auf 42 Prozent. Dies gilt für alle 29 Bundesstaaten. Die vertikale Gewaltenteilung konnte 1993 nach jahrzehntelangen Anstrengungen und Reformversuchen entscheidend gestärkt werden. Nach der verfassungstechnischen Verankerung der Rechte und Pflichten der neuen Lokalregierungen erweiterte sich das politische System in Indien um eine dritte Regierungsebene.¹¹ Diese dritte Regierungsebene, die sogenannten Panchayat-Ebene, ist unterhalb der Landesregierungsebene in drei weitere Ebenen der Lokalregierungen (Distrikt, Bezirks- und Gemeindegebiet) angesiedelt. Heute lebt die indische Bevölkerung in 29 Bundesstaaten und sieben Unionsterritorien, welche in mehr als 250.000 Panchayats unterteilt sind.¹²

Abkehr vom zentralisierten hin zum kooperativen Föderalismus

Wie die Wörter im Begriff *cooperative federalism* schon nahelegen, bezeichnet dieser Begriff ein föderales System, in dem

das Zentrum mit den sub-nationalen Einheiten eng zusammenarbeitet, um gemeinsam Gesetze zu erarbeiten, zu ändern (wie z.B. das Panchayati Raj Gesetz Nr. 73 and 74 im Jahre 1992) und umzusetzen.

Wegen den bereits erwähnten verfassungstechnischen Gegebenheiten mit einem starken indischen Zentrum und der weltweiten, unvergleichbaren Vielfalt und Größe dieser Demokratie, heißt das für Indien in der praktischen Anwendung einerseits, dass die politischen Machthaber der Zentralregierung in Neu Delhi den einzelnen Bundesstaaten und Lokalregierungen mehr Macht bezüglich Finanzmittelverwendung übertragen können. Andererseits bedeutet dies aber auch, dass sie an die indische Verfassung gebunden sind, wenn es um Gesetzesangelegenheiten und Änderung einzelner Gesetze geht, die gemäß indischer Verfassung auch im direkten Zusammenspiel zwischen Zentralregierung und den Bundesstaaten herbeigeführt werden können.¹³ Dies führt letztendlich zur Ausarbeitung von mehr Lösungsansätzen und Implementierung von Programmen auf lokaler Ebene. Diese lokal ausgearbeiteten Lösungsvorschläge haben eine bessere Chance, in einer Region oder Subregion effektivere Resultate zu erbringen, als ein pan-indischer Gesetzesvorschlag der Zentralregierung zum selben Problembereich. Hier muss aber auf das Gefahrenpotential hingewiesen werden, dass anstatt im Sinne des *cooperative federalism* Lösungen zwischen Zentrum und Bundesstaatenebene gesucht und gefördert werden, sich Initiativen von verschiedenen Landesregierungen gegenseitig untergraben können. Dies wird im indischen Verständnis von *cooperative federalism* integriert und, so weit wie möglich, vermieden.¹⁴ D.h., immer dann, wenn sich ein Konflikt von zwei oder mehr Bundesstaaten anbahnt, schreitet die Zentralregierung normalerweise ein und löst das Konfliktpotential auf. Im Falle von Gerichtsverfahren zwischen Bundesstaaten können diese den obersten Gerichtshof von Indien einschalten.

Da PM Modi von 2001 bis 2014 Ministerpräsident des indischen Bundesstaates Gu-

jarat war, kann davon ausgegangen werden, dass er über ein besonderes Verständnis für den Stand des indischen Föderalismus aus der Sicht eines Bundesstaates sowie über die Vor- und Nachteile des indischen Systems verfügt.¹⁵ Während seiner Amtszeit als Ministerpräsident hatte Modi bereits versucht, dem Bundesstaat Gujarat mehr Außenwirtschaftsförderung zukommen zu lassen, was ihm wegen innenpolitischer Vorkommnisse in Gujarat, die Modi international lange Zeit als Gesprächspartner aus dem Fokus nahmen, nicht gelang. Diese Idee soll nun nach seiner internationalen Rehabilitation national auf ein breiteres Fundament für alle Bundesstaaten Indiens gestellt werden. Zeichen wurden bei Staatsbesuchen gesetzt, an denen Vertreter der indischen Wirtschaft aus verschiedenen Bundesstaaten teilnahmen. Die Delegation nach China ist so ein Beispiel, an der sogar die Regierungschefs aus Gujarat und Maharashtra teilnahmen. Dies ist ein interessantes Zeichen und eine Neuausrichtung in einem Land, dessen Verfassung den Bundesstaaten in der Außen-, Sicherheits- und Handelspolitik bisher keinerlei Mitarbeit zugestanden hat. Inwieweit die Bundesstaaten in der Zukunft selbständig in Richtung Handelspolitik entscheiden können, muss abgewartet werden.

Als Öffnung kann hier ein Beispiel der letzten deutsch-indischen Regierungskonsultationen mit Blickrichtung Kooperation zum Thema Föderalismus erwähnt werden: „Beide Regierungschefs ermutigten die indischen Bundesstaaten und die deutschen Bundesländer sowie die Gemeinden, von den Ähnlichkeiten der föderalen Struktur beider Länder zu profitieren und alle Möglichkeiten der Beteiligung auf lokaler Ebene zu erschließen, unter anderem durch die Vereinbarung weiterer Länder- und Städtepartnerschaften, einvernehmlich vereinbarte Mechanismen und den regelmäßigen Austausch bewährter Praktiken.“¹⁶ Dabei sollte man aber immer die Machtstruktur zwischen Zentralregierung und den jeweiligen Regierungen der indischen Bundesstaaten im Blickfeld haben. Sollte der BJP-regierten Zentralregierung ein Vorschlag eines Bun-

desstaates, der keine BJP-Regierung hat, nicht gefallen, kann das Innenministerium angewiesen werden, den Genehmigungsprozess zu verlangsamen.

Die Ideen und Wahlversprechen Modis zum Themenbereich Föderalismus wurden in dem offiziellen BJP-Wahlprogramm festgehalten. In dem Dokument bekennt sich die BJP dazu, unter dem Punkt *Centre-State Relations*, eine harmonische Beziehung zwischen dem Zentrum und den Bundesstaaten zu schaffen, Bundesstaaten in Konsultationen mehr einzubeziehen, Ministerpräsidenten und andere Funktionäre der Bundesstaaten als gleichwertige Partner zu betrachten und die finanzielle Unabhängigkeit der Bundesstaaten zu gewährleisten.¹⁷ D.h., dass die Bundesstaaten mehr Einfluss bei der Wirtschaftsplanung bekommen sollen und eigene Lösungen für die Volkswirtschaften ihrer Bundesstaaten einbringen können. Dies ist ein klares Zeichen in Richtung Abkehr vom zentralisierten hin zum kooperativen – aber auch kompetitiven – Föderalismus. Die Ergebnisse dieses eingeleiteten Prozesses sind derzeit allerdings noch nicht sichtbar. Weitere Punkte in dem BJP-Programm folgen einem Kurs der stärkeren Föderalisierung von Kompetenzen, wie z.B. die Substitution der überzentralisierten Planungskommission durch den neuen Think Tank *NITI Aayog*, in dem die Ministerpräsidenten der Bundesstaaten die hauptsächlichen Entscheidungsträger sind. Aber auch die Akzeptierung der Empfehlungen der 14. Finanzkommission mit mehr Finanzmittel für die Bundesstaaten und dadurch einer Stärkung der bewussteren Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen der indischen Bevölkerung anhand Entscheidungen über die Verwendung der Finanzmittel bis zur untersten Verwaltungsebene.¹⁸ Diese Ziele stimmen mit PM Modis Vision von *co-operative federalism* überein, den der Journalist Deepak Upreti wie folgt beschreibt: „*cooperative federalism means decentralisation [sic] of power and not necessarily equal sharing of governmental responsibilities between federal, State and local agencies and institutions and increasing “role of*

citizens" in governance."¹⁹ Modi hat nach seiner Wahl zum Premierminister Indiens diesen Gedanken kontinuierlich in den Vordergrund gestellt und, wie gleich behandelt wird, auch versucht, diesen sukzessive gemeinsam mit den Ministerpräsidenten der indischen Bundesstaaten zu implementieren.²⁰ In diesem Zusammenhang hat Modi den Begriff "Team India" aufgesetzt. Unter diesem Stichwort versteht Modi die Zusammenarbeit von Experten aus drei Säulen: Erstens die Säule der Ministerpräsidenten

und des Premierministers. Zweitens eine Säule der Minister seines Kabinetts und drittens eine letzte Säule der Bürokratie. Die Idee vom "Team India" als eines begleitenden Slogans des neu gegründeten Think Tanks *NITI Aayog* ist in der Theorie gut, aber: Ministerpräsidenten entwickelten bereits eine Gegenformel und bleiben Meetings einfach fern, falls sie keine Zustimmung zu einem Beschluss im *NITI Aayog* geben wollen.

Projekte der HSS

Die Förderung des indischen Föderalismus geschieht durch die Hanns-Seidel-Stiftung auf sub-nationaler, nationaler und internationaler Ebene.

Sub-nationale Ebene / Dorf- / Gemeindeebene / Panchayati Raj-System

Um die Dorf- und Gemeindeebene zu stärken und die Bürgerpartizipation zu verbessern, führt die HSS vor allem in den Lokalregierungen Rajasthans und Keralas Bildungsmaßnahmen durch. Hierbei wird auf die Unterstützung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen eingegangen – vor allem von Frauen. Gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen werden Kommunalpolitiker (Dorfräte, Bürgermeister) aus- und fortgebildet, bspw. im Bereich der Verwendung öffentlicher Mittel, der Organisation und Durchführung von Gemeinderatssitzungen (Dorfratssitzungen). Zudem werden engagierten Frauen auf Gemeindeebene Grundkenntnisse der politischen Bildung vermittelt, um sie in die Lage zu versetzen, als Gemeinderätin / Stadträtin zu kandidieren. Die langfristige Unterstützung von Dorfrätinnen und politischen Multiplikatoren in der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte und Pflichten soll zu einer effizienteren lokalen Selbstverwaltung führen und damit die Lebensverhältnisse auf sub-nationaler Ebene verbessern helfen.

Im städtischen Umfeld wird die zivilgesellschaftliche Partizipation in der kommunalen Finanzpolitik zur nachhaltigen und grünen Stadtentwicklung ausgewählter indischer Städte im Bereich Participatory Budgeting gestärkt. Ziel ist, die Einflussnahme der Zivilgesellschaft bei der Verwendung öffentlicher Mittel im städtischen Bereich zu erhöhen und damit auch die urbane Umweltbelastung in Pune und Ahmedabad zu senken.

Nationale Ebene

Um einen Beitrag zum Monitoring des Stands der lokalen Selbstverwaltung zu leisten, soll von der HSS eine eigene PAN-Indien-Diskussionsplattform unter dem Dach einer indischen Partnerorganisation geschaffen werden. Es handelt sich dabei um die Einrichtung einer Expertengruppe, bestehend aus Wissenschaftlern, Praktikern und politischen Entscheidungsträgern, die seit 2012 durch das HSS-Programm zur Erstellung einer einschlägigen landesweiten Studie identifiziert wurden. Die Experten der Plattform tauschen Erfahrungsberichte aus der jüngsten Vergangenheit aus, analysieren Entwicklungen und berichten mittels Arbeitspapieren, mindestens zweimal im Jahr an die relevanten Kommissionen und Ministerien.

Internationale Ebene

Die Projektarbeit leistet ebenfalls einen Beitrag zur Diskussion über Kompetenzverlagerungen zwischen den föderalen Ebenen und über effizientere Kooperationsmechanismen. Die seit November 2012 jährlich durchgeführten Föderalismustage, bisher in Wildbad Kreuth und zukünftig in München und Kloster Banz, haben sich als effektives Instrument erwiesen, um deutsche und vor allem bayerische Erfahrungen mit den Erfahrungswerten aus Südasien (u.a. Vertreter der indischen Finanzkommission) zu vergleichen und Handlungsoptionen zu entwickeln. Die Föderalismustage eröffnen indischen Föderalismusexperten und Politikern die Möglichkeit, Erfahrungswerte auszutauschen und sich im Bereich der Kompetenzverteilung, Kooperationsmechanismen und Konfliktregulierung in föderalen Staaten fortzubilden. Gleichzeitig werden die indischen Erfahrungen an Entscheidungsträger anderer süd- und südostasiatischer Länder (bspw. Myanmar, Pakistan) weitergegeben und Netzwerke gepflegt ausgebaut.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:

www.hss.de/indien

The National Institute for Transforming India (NITI) Aayog

Das größte und ehrgeizigste alleinstehende Projekt, das PM Modi zur Weiterentwicklung und Stärkung der föderalen Strukturen in Indien ausgeführt hat, ist die Gründung des *NITI Aayog*. Diese neue Institution ersetzte die *Planning Commission* (PC), welche die indische Regierung 1950 durch eine Resolution gründete und die für die nationale Wirtschaftsplanung Verantwortung trug.²¹ Das Ziel der PC war „*Making assessment[s] of all resources of the country, augmenting deficient resources, formulating plans for the most effective and balanced utilization of resources and determining priorities.*“²² Um dies umzusetzen, war vorgesehen, dass die Mitglieder der Kommission in Zusammenarbeit mit relevanten Ministerien und den Regierungen der Bundesstaaten Vorschläge erarbeiten würden. Die ersten acht dieser Fünf-Jahres-Pläne fokussierten sich thematisch hauptsächlich auf Staatsbetriebe in den Schlüssel- und Schwerindustrien. Erst ab dem neunten Plan wurde dieser Fokus verringert.²³ Privatisierung und Dezentralisierung standen fortan im Mittelpunkt. Diese vorgeschlagenen Fünf-Jahres-Pläne wurden nach ihrer Erarbeitung dann dem Kabinett der Zentralregierung zur Überprüfung und Zustimmung vorgelegt.²⁴ Falls das Kabinett den Plänen zustimmte, kam es noch zu einer letzten Besprechung und möglichen Veränderung des Dokuments im *National Development Council* (NDC), welches aus dem PM, dem Kabinett, den Mitgliedern der PC und allen Ministerpräsidenten der Bundesstaaten und *Lieutenant Gouverneurs* der Unionsterritorien bestand.²⁵ Ironischerweise war der Vorsitzende der PC gleichzeitig der Premierminister Indiens und ab dem zehnten Fünf-Jahres-Plan waren auch relevante Minister offizielle Mitglieder der Planungskommission.²⁶ Das zeigt auf, wie starr und verkrustet die *Planning Commission* durch diese Personalunionen gewesen ist und wie zäh die Prozedur der Entscheidungsfindung angelegt war, denn Mitglieder der drei Entscheidungsträgergruppen waren teilweise

dieselben und sollten ihre eigenen Pläne bewerten und ihnen zustimmen. Dies, gekoppelt mit der zunehmenden rapiden Entwicklung sowie Flexibilisierung und Veränderung der indischen Wirtschaft und beschleunigter Vernetzung über Außenhandelsbeziehungen mit anderen Nationen, machte eine Erneuerung der PC längst überfällig.²⁷

Modi erkannte die Defizite. Am 29. Mai 2014, nur drei Tage nach seiner Amtseinführung, erhielt er vom *Independent Evaluation Office* (IEO) einen Evaluierungsbericht über den Zustand der PC.²⁸ Dieser Bericht enthielt harsche Kritik. Er beinhaltete die folgenden Schlussfolgerungen: Die Kommission würde die Entwicklung Indiens behindern und ihre Kompetenz überschreiten, vor allem wenn sie eine Rolle in der Zuteilung von Finanzmitteln zu den Bundesstaaten spiele.²⁹ Die Institution solle besser zerlegt als verbessert werden. Dieser Bericht bekräftigte Modi in seiner schon bereits vorhandenen Kritik an der PC, aus seiner Zeit als Ministerpräsident von Gujarat.³⁰ Am 15. August gab Modi die Auflösung der PC bekannt und schlug eine völlig neue Institution vor, mit dem Ziel „*To address India's economic needs and strengthen its federal structure.*“³¹ Das Nachfolgeinstitut *NITI Aayog* wurde nach mehreren Monaten am 1. Januar 2015 vorgestellt und die erste Sitzung bereits einen Monat später, am 8. Februar, abgehalten.³² Das *NITI Aayog* hat eine ähnliche Zielsetzung wie die PC: „*[To] recommend a national agenda, including strategic and technical advice on elements of policy and economic matters*“³³ und „*give[s] the States a role in its management, and creates a mechanism to sort out regional issues.*“³⁴ Obwohl die grundlegenden Strukturen der zwei Institutionen ähnlich sind, bestehen dennoch signifikante Unterschiede. Der markanteste Punkt ist, dass der neue *NITI Aayog* als ein Think Thank für die Zentralregierung lediglich Politikvorschläge ausformuliert, während die PC Politik aktiv bestimmte und den Bundesstaaten aufzwangte, da wichtige Minister gleichzeitig auch Mitglieder der PC waren. Ein weiterer

wichtiger Unterschied ist die stärkere Einbindung der indischen Bundesstaaten innerhalb der Organisation, indem die Ministerpräsidenten der Bundesstaaten im Regierungsrat des *NITI Aayog* sitzen. Außerdem kommt es in der neuen Institution zu einer *bottom-up* Vorgehensweise, bei welcher die Planungsentscheidungen bezüglich gebundener Finanzmittel für Projekte, die von der Zentralregierung budgetiert wurden, in Konsultation mit den Bundesstaaten oder Regionen getroffen und dann vom Zentrum gebilligt werden. Vorher wurden diese zentral geplant und *top-down* umgesetzt, wie z.B. in der Vergangenheit bei den Fünf-Jahresplänen.³⁵

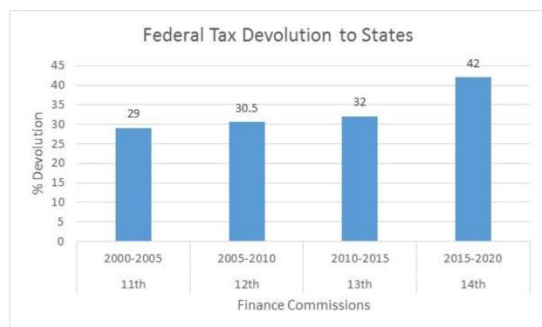
Kritik an dieser Neujustierung gab es von der Opposition. So übte der ehemalige Premierminister Manmohan Singh, Mitglied im INC, scharfe Kritik an der Abschaffung der PC. Nach dessen Abschaffung habe die *“economic policy [...] no sense of direction and this is largely because Planning Commission, with all its deficiencies [...] was a positive dynamic instrument of steering the country's economy.”*³⁶ Es ist jedoch wichtig hervorzuheben, dass trotz der mittlerweile eingesetzten Rhetorik und Kritik der BJP und der INC auf nationaler Ebene, die meisten bundesstaatlichen Regierungen, auch die von BJP-Konkurrenten angeführten, die Änderung der PC zur *NITI Aayog* am Anfang begrüßt haben. Einige Landesregierungen äußerten am Anfang zwar lautstark ihre Bedenken über die noch nicht vollständig publizierte Vorgehensweise und Struktur der neuen Institution und die Folgen der Veränderung gegenüber bereits laufenden Projekten³⁷, dies änderte sich dann rasch. Aber bereits beim zweiten Treffen spürte PM Modi wieder den Gegenwind. Am 15 Juli 2015 fehlten bei einer Sitzung des neuen *NITI Aayogs* bei einem kontrovers zu diskutierenden Thema zwölf Ministerpräsidenten. Thema dieser Sitzung war die Einführung eines neuen Grunderwerbgesetzes.³⁸

The 14th Finance Commission

Eine weitere wichtige Entwicklung seit der Parlamentswahl von 2014 in Blickrichtung *cooperative federalism* ist der Bericht, sowie die darin enthaltenen Vorschläge, der *14th Finance Commission* für die Jahre 2015 bis 2020. Die *Finance Commission* wurde durch den 280. Artikel der indischen Verfassung bereits 1949 gegründet. Die Kernaufgabe der Kommission ist die Vorbereitung von Vorschlägen für den indischen Präsidenten für die nächsten fünf Jahre in Bezug auf *“the distribution between the Union and the States of the net proceeds of taxes which are to be, or may be, divided between them under this Chapter and the allocation between the States of the respective shares of such proceeds as well as the principles which should govern the grants in aid of the revenues of the States out of the Consolidated Fund of India.”*³⁹ Die Kommission hat das Potenzial, in diesem Fünfjahreszeitraum den indischen Föderalismus beträchtlich zu stärken oder zu schwächen und ist deshalb hochkarätig mit führenden, autonomen Wirtschafts- und Finanzexperten mit langjährigen Arbeitsbeziehungen zur Zentralregierung besetzt. Im Lauf der Jahre haben die verschiedenen *Finance Commissions* zu einer langsamen aber ständigen Übertragung von finanziellen Ressourcen – und den daraus folgenden Verantwortungen – an die indischen Bundesstaaten beigetragen, jedoch war keine Kommission so aggressiv in ihrer Vorgehensweise, wie die *14th Finance Commission*.

Die fünf Mitglieder der *14th Finance Commission* wurden am 2. Januar 2013 von Präsident Pranab Mukherjee bestellt, um Vorschläge für die Jahre 2015 bis 2020 zu erstellen.⁴⁰ Ein Vertreter der Kommission konnte auf Einladung der Hanns-Seidel-Stiftung bei den Wildbad-Kreuther Föderalismus tagen 2013 einen Überblick der herausfordernden Arbeit der *14. Finance Commission* geben. Nicht vorhandene Daten auf der untersten Verwaltungsebene (Panchayat Ebene) innerhalb der Bundesstaaten waren das Hauptproblem, da in den meisten Bun-

desstaaten entweder die bundesstaatlichen Finanzkommissionen die Arbeit noch nicht aufgenommen hatten oder die früheren bundesstaatlichen Finanzkommissionen keine neuen Daten zur Verfügung stellen konnten. Am 15. Dezember 2014 wurde der Bericht Präsident Mukherjee übergeben.⁴¹ Zwei Monate später, am 24. Februar 2015 publizierte die Modi-Regierung nach internen Besprechungen die Vorschläge der Kommission und ihre eigenen Antworten darauf.⁴² Obwohl es zwischen der Kommission und Regierung kleinere Meinungsverschiedenheiten gab, waren beide Seiten sich weitgehend über die Änderungsvorschläge einig. Die wichtigsten Vorschläge sahen nicht nur vor, dass der absolute Prozentsatz des bundesstaatlichen Anteils von den vom Zentralstaat erhobenen und zu verteilenden zweckfreien Steuergeldern von 32 Prozent für die Jahre 2010 bis 2015, gemäß der Empfehlung der 13. Finanzkommission, auf 42 Prozent für die Jahre 2015 bis 2020, gemäß der Empfehlung der 14. Finanzkommission, steigen soll,⁴³ sondern auch, dass die Bundesstaaten mehr Freiheit zur Verwendung dieses Gelder bekommen sollten.⁴⁴ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Stand der Steuerübertragung in Prozentwerten von der Zentralregierung an die Bundesstaaten seit 2000.



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus dem 11., 12., 13. & 14. Report der Finance Commissions.

Der Vorschlag, den absoluten Prozentsatz des bundesstaatlichen Anteils um zehn Prozent zu steigern, ist nicht nur ein markanter Anstieg im Vergleich zu der 1.5%igen Steigerung der 13th Finance Commission, sondern auch zu den anderen vorausgegangenen

Kommissionen.⁴⁵ Dies zeigt eine signifikante Verschiebung des finanziellen Machtgefüges und der Verantwortung in Richtung der Bundesstaaten. Mit der Schaffung der *NITI Aayog*, in der zukünftig Zentrum und Bundesstaaten gemeinsame Wirtschaftsplanungen entwerfen, kann eine Abkehr von nationaler Wirtschaftsplanung konstatiert werden. Die indischen Bundesstaaten können außerdem durch die Zuteilung von nunmehr 42 Prozent der Steuermittel ihre Entwicklung stärker beeinflussen. Wie die Bundesstaaten jedoch mit der gewonnen Kompetenz umgehen, ist bisher dem externen Betrachter verschlossen geblieben, da es bisher keine Evaluierung gibt. Es kann aber angemerkt werden, dass die 14. Finanzkommission vor der Niederschrift ihrer Empfehlungen zum Ergebnis kam, dass die Entscheidungsträger in den einzelnen Bundesstaaten die Fähigkeit besitzen, mit den hinzukommenden Finanzmitteln verantwortungsvoll umzugehen.

Die angenommenen Vorschläge der 14th Finance Commission haben aber auch potenzielle Nachteile, die von sämtlichen Akteuren der verschiedenen politischen Lager stillschweigend geduldet werden.⁴⁶ Mit der Erhöhung der Finanzmittelzuweisungen an die Bundesstaaten steigt das Risiko, dass Finanzressourcen in die Taschen korrupter Beamter verschwinden, wobei hier eher eine Verschiebung der Korruption von zentral- auf bundestaatliche Ebene stattfindet, oder in unrealistische oder unnötige Programme investiert werden könnten.

Auf der Kehrseite der finanziellen Stärkung der Bundesstaaten steht die finanzielle Schwächung der Zentralregierung in Neu Delhi und der Verlust von wichtigen Geldern, die der Zentralregierung für große Infrastrukturprojekte nicht mehr zur Verfügung stehen. Die sogenannten *Backward States* wie Bihar oder Madhya Pradesh befürchten, weniger direkte Förderprogramme von der Zentralregierung zu erhalten, auf die sie aufgrund ihres geringen BIP angewiesen sind.

Fazit

Die signifikante Stärkung des indischen Föderalismus ist das direkte Ergebnis der Entwicklungen unter PM Modi und seinen Bemühungen, kooperative Föderalstrukturen zu etablieren. Anstatt Gesetze und Programme direkt und nur mit minimalstem eigenen Beitrag von der Zentralregierung vorgesetzt zu bekommen, haben die Bundesstaaten mit dem *NITI Aayog* Think Tank die Chance, lokale und individuelle Vorschläge einzubringen, zu diskutieren und Lösungsansätze zu finden. Die angenommenen Vorschläge der *14th Finance Commission* resultieren in einem stärkeren föderalen System, weil sie nicht nur mehr Finanzmittel an die Bundestaaten verteilen, sondern ihnen dadurch auch mehr Freiheiten erlauben, wie sie das Geld einsetzen können. Dies stärkt die Bundesstaaten, da die Entwicklungsprogramme mit direktem Bezug zur Bevölkerung in den jeweiligen Bundesstaaten geplant und implementiert werden können.

Um den indischen Föderalismus langfristig zu stärken, müssen zwei wichtige Dinge passieren: Als erstes muss der neuen *NITI Aayog* und der *14th Finance Commission* Zeit für entsprechende Koordination gegeben werden. Das *NITI Aayog* wurde zeitlich etwas ungünstig gegründet, was zur Verwirrung und Kritik unter den Betroffenen führte. Es ging Modi vordergründig um eine schnelle Zeichensetzung bezüglich seines Reformwillens. Aber mit dem Beginn des neuen Finanzjahres ab 1. April 2016 sollte der *NITI Aayog* mit der Implementierung der Empfehlungen der *14th Finance Commission* im Gleichschritt sein. Es wird interessant sein zu beobachten, inwieweit die Empfehlungen der Finanzkommission zur Anwendung kommen werden. Noch wichtiger wäre es jedoch für das *NITI Aayog* einen fruchtbaren Dialog mit einflussreichen Regional- und Oppositionsparteien zu führen und diese aktiv in die Entscheidungen einzubinden. Dies würde nicht nur zur Stärkung der Institution beitragen und den Föderalismusgedanken langfristig stärken, sondern auch

dafür sorgen, dass die anderen Parteien die Änderungen nicht rückgängig machen, falls ein neues Regierungsbündnis die nächste Zentralregierung stellt.

Aber der Hauptpunkt ist die Erarbeitung einer Trennschärfe für das *NITI Aayog* zur bisherigen Planungskommission in Bezug auf Planung, Entscheidungen bezüglich der Verteilung von Finanzressourcen an die Bundesstaaten, Monitoring der Implementierung der Projekte und Evaluierung. Ohne diese Trennschärfe steht das *NITI Aayog* nach der Abschaffung der Planungskommission vor der Herausforderung bezüglich der Koordination mit den *District Planning Committees*, welche die Projektvorschläge der untersten Verwaltungsebenen (*Panchayats* in ländlichen Gegenden und *Municipalities* in Städten) entgegen nehmen und bewerten müssen. Ohne effektive Koordination könnte im schlimmsten Fall eine Situation entstehen, in der die unterste Verwaltungsebene trotz des Anstiegs der von der Zentralregierung zur Verfügung gestellten un-konditionierten Finanzmittel auf 42 Prozent, sogar weniger Finanzmittel erhält als zuvor. Es kann antizipiert werden, dass diese Trennschärfe bereits aus dem nächsten Budget im April 2016 hervorgehen wird.

|| Dr. Volker Bauer

Auslandsmitarbeiter Indien

|| Sandeep Kumar Dubey

Programmmitarbeiter HSS Indien

|| Florian Bodamer

Praktikant HSS Indien

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. N.N. (2011): A-2 Decadal Variation in Population Since 1901, URL http://www.censusindia.gov.in/2011census/PCA/A-2_Data_Tables/00%20A%202-India.pdf [15.11.2015].
- 2 Vgl. N.N. (2001a): General Note, URL http://www.censusindia.gov.in/Census_Data_2001/Census_Data_On_line/Language/gen_note.html [15.11.2015].
- 3 Vgl. Our Special Correspondent (2014): National minority status for Jains, URL, http://www.telegraphindia.com/1140121/jsp/nation/story_17847192.jsp#.VjxR7ivNLo1 [26.10.2015].
- 4 Vgl. N.N. (2001b): General Note, URL http://censusindia.gov.in/Tables_Published/SCST/ST%20List_s.pdf [29.10.2015].
- 5 Wager, Christian (2015): "Indien wächst schneller als China", URL [http://m.tagesspiegel.de/trend-politik-in-dien-waechst-schneller-als-china/11566364.html?utm_referrer="](http://m.tagesspiegel.de/trend-politik-in-dien-waechst-schneller-als-china/11566364.html?utm_referrer=) [17.11.2015].
- 6 Dr. Heinemann-Grüder, Andreas (2013): Conflict Regulation between Centre and the Regions, in: *Federalism in Asia and Europe – The Wildbad Kreuth Federalism Days 2013*, hrsg. Hanns Bühler, S. 141-159.
- 7 Vgl. Waseem, Mohammad, (2010): Federalism in Pakistan, URL <http://www.forumfed.org/pubs/Waseem-Fed-Overview.pdf> [19.11.2015].
- 8 Vgl. N.N. (1950): Indian Constitution Part XVIII Emergency Provisions, URL <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/Const.Pock%20Pg.Rom8Fsss%2824%29.pdf> [21.11.2015].
- 9 Vgl. Chakraborty, Pinaki (2013): States' Fiscal management and Regional Equity in India in : *Federalism in Asia and Europe – The Wildbad Kreuth Federalism Days 2013*, hrsg. Hanns-Bühler, S. 114.
- 10 Für eine kurze, kritische Übersicht der Entwicklungen des indischen Föderalismus vgl. Arora, Balveer (2015): Foundations and Development of Indian Federalism: Lessons Learnt and Unlearnt, URL http://www.csas.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0010/172576/Arora_Foundations_and_Development_of_Indian_Federalism_Yojana2015.pdf [21.10.2015].
- 11 Vgl. Mahesh, J. (2011): Panchayat Raj – A Historical Perspective, URL http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/2392/1/11_chapter%203.pdf [01.12.2015].
- 12 Vgl. N.N. (2011b): Consolidated Report of Panchayats, URL <http://lgdirectory.gov.in/rptConsolidateforRuralLB.do> [22.11.2015].
- 13 Vgl. Rajan, C.S. (2015): Co-operative federalism: When state can play a central role, URL <http://www.hindustantimes.com/columns/co-operative-federalism-when-states-can-play-a-central-role/story-U3vYJfvqlIrNPMHWuTmX.html> [09.10.2015].
- 14 Vgl. N.N. (1997): 9th Five year Plan (Vol-1) Cooperative Federalism and Decentralisation, URL <http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/9th/vol1/v1c6-1.htm> [02.12.2015].
- 15 Vgl. Upreti, Deepak. (2014): BJP bats for 'Cooperative Federalism', URL <http://www.dailypioneer.com/nation/bjp-bats-for-cooperative-federalism.html> [19.11.2015].
- 16 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2015): Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzlerin Merkel und dem indischen Premierminister Modi, URL <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressem> itteilungen/BPA/2015/10/2015-10-05-indien-erklaerung.html [25.11.2015].
- 17 Vgl. N.N. (2014): Ek Bharat Shreshtha Bharat Sbka Saath Sabka Vikas – Election Manifesto 2014, URL http://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf [13.10.2015].
- 18 Vgl. Ebd.
- 19 Upreti (2014).
- 20 BBC (2015b): Indian media: PM Modi seeks 'cooperative federalism', URL <http://www.bbc.com/news/world-asia-india-31274460> [02.12.2015], Vgl. Bureau, ET. (2015): NITI Aayog: Forget differences for growth, investment & jobs, PM Modi tells CMs, URL http://m.economictimes.com/articleshow/46164201.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst [13.11.2015].
- 21 Vgl. Planning Commission Government of India (1950): Government of India's Resolution setting up the Planning Commission, URL <http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/PCresolution1950.pdf> [28.10.2015].
- 22 Planning Commission Government of India (2014): History: URL <http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/index.php?about=aboutbdy.htm> [28.10.2015].
- 23 Ebd.
- 24 Vgl. Planning Commission Government of India (1950).
- 25 Vgl. Inter-State Council Secretariat (2011): National Development Council, URL <http://interstatecouncil.nic.in/Ndc.html> [05.11.2015].
- 26 Vgl. Planning Commission Government of India (2002): 10th Five Year Plan 2002 – 2007, URL http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/10th/volume1/10th_vol1.pdf [07.11.2015].
- 27 Vgl. Kanagasabapathi, P. (2015): NITI Aayog for Bharathiya Approaches to Development: Much awaited change, URL http://spmrf.org/e_journals/2nd_THE_NATIONALIST.pdf [06.10.2015].
- 28 Vgl. Sharma, Yogima Seth (2014): IEO questioned over its recommendation of scrapping Planning Commission, URL http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-08-11/news/52687302_1_ieo-independent-evaluation-office-planning-commission [12.11.2015].
- 29 Vgl. The Economic Times (2014): Planning Commission should be replaced with a new body: Independent Evaluation Office, URL http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-06-24/news/50825684_1_planning-commission-plan-body-think-tank [30.11.2015].
- 30 Vgl. India Inc. (2015): Cooperative federalism means more funds for states, URL <http://www.indiaincorporated.com/index/item/4333-cooperative-federalism-ensures-more-revenues-for-indian-states.html> [03.12.2015].
- 31 Mukherjee, Sanjeeb (2014): New body set to replace Planning Commission, URL http://www.business-standard.com/article/economy-policy/new-body-set-to-replace-planning-commission-114081600035_1.html [29.11.2015].
- 32 Vgl. India Today (2015): PM Modi brings in NITI Aayog to replace Planning Commission, URL <http://indiatoday.intoday.in/story/narendra-modi-brings-niti-aayog-replace-planning-commission/1/410867.html> [25.11.2015], Vgl. N.N. (2015b): PM chairs first meeting of Governing Council of NITI Aayog, URL http://pmindia.gov.in/en/news_updates/pm-chairs-first-meeting-of-governing-council-of-niti-aayog/?tag_term=niti-aayog&comment=disable [13.11.2015].

- 33 Vgl. Mehra, Puja (2015): NITI Aayog will set policy agenda, URL <http://m.thehindu.com/news/national/planning-commission-to-be-renamed-niti-ayog/article6744546.ece> [09.10.2015].
- 34 Sinha, Shakti (2015): NITI Aayog: Unleashing the substantial potential of the Indian people, URL http://spmr.org/Articles/NITI_Aayog_SS.pdf [08.10.2015].
- 35 Vgl. The Hindu Business Line (2015): Modi's NITI Aayog will have a three-layer structure, URL <http://www.thehindubusinessline.com/economy/modis-niti-aayog-will-have-a-threelayer-structure/article6745638.ece> [09.11.2015].
- 36 N.N. (2015): Abolishing Planning Commission has been harmful for India: Manmohan Singh, URL <http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/abolishing-planning-commission-has-been-harmful-for-india-manmohan-singh/articleshow/49844336.cms> [24.11.2015].
- 37 Vgl. Business Standard (2015): NITI Aayog States react with caution, want fine print, URL http://www.business-standard.com/article/economy-policy/niti-aayog-states-react-with-caution-want-fine-print-115010300017_1.html [08.10.2015]; Vgl. The Economic Times (2015): Government unveils NITI Aayog's structure, URL http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-08-30/news/66032868_1_niti-aayog-innovation-hub-structure [03.11.2015].
- 38 Vgl. The Indian Express (2015): NITI Aayog meeting: Non-BJP CMs oppose land Bill changes, URL <http://indianexpress.com/article/india/india-others/congress-cms-mamata-jaya-skip-niti-aayog-meeting/> [12.11.2015].
- 39 Constitution of India (1949): Article 280 in The Constitution of India 1949, URL <http://indiankanoon.org/doc/559924> [11.10.2015].
- 40 Vgl. Press Information Bureau, Government of India (2013): Fourteenth Finance Commission Constituted, URL <http://www.pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=91309> [11.10.2015].
- 41 Vgl. Press Information Bureau, Government of India (2015): 14th Finance Commission (FFC) Report Tabled in Parliament; FFC Recommends by Majority Decision that the States' Share in the Net Proceeds of the Union Tax Revenues be Raised to 42% Which is a Huge Jump from the 32% Recommended by the 13th Finance Commission, URL <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115810> [17.11.2015].
- 42 Vgl. Jaitley, Arun (2015): EXPLANATORY MEMORANDUM AS TO THE ACTION TAKEN ON THE RECOMMENDATIONS MADE BY THE FOURTEENTH FINANCE COMMISSION IN ITS REPORT SUBMITTED TO THE PRESIDENT ON DECEMBER 15, 2014, URL <http://finmin.nic.in/14fincomm/14fcengExpMemo.pdf> [11.10.2015].
- 43 Vgl. Sahoo, Pravakar (2015): Modi changes the state of play for Indian federalism, URL <http://www.eastasiaforum.org/2015/04/04/modi-changes-the-state-of-play-for-indian-federalism/> [23.11.2015].
- 44 Vgl. Hindustan Times (2015): 43% of resources to go to states, Centre accepts finance commission report, URL <http://www.hindustantimes.com/business/42-of-resources-to-go-to-states-centre-accepts-finance-commission-report/story-M1XLeHtsnvR2lxbyTd8WN.html> [05.10.2015].
- 45 Vgl. FICCI Economic Affairs and Research Division (2015): Highlights of the 14th Finance Commission Report February 2015, URL <http://www.ficci.com>
- SPdocument/20563/Highlights_14thFinance_Commission_Report.pdf [03.11.2015].