

# Das politische System Indiens

Dietmar Rothermund

Nach seiner im Jahr 1947 erlangten Unabhängigkeit stand Indien mehrere Dekaden lang unter der Herrschaft der Kongresspartei. Die Kongresspartei war unter Führung der Nehru-Gandhi-Familie nach den ersten Wahlen 1952 über 40 Jahre an der Macht. Diese durch freie Wahlen legitimierte Einparteienherrschaft wurde in den 1970er Jahren von einer Ära nationaler Koalitionen abgelöst. Diese Regierungskonstellationen waren jedoch häufig instabil und überdauerten in der Regel keine volle Legislaturperiode. Trotz eines seit 1990 existierenden Mehrparteiensystems stehen sich im Grunde zwei Blöcke, bestehend aus Kongresspartei und hindu-nationalistischer BJP, gegenüber. Der überraschende Sieg der Kongresspartei im Frühjahr 2009 könnte ein Schub für weitere Reformen sein. Das Wahlergebnis hat aber auch gezeigt, dass die indische Demokratie krisenfest ist. Ein weiterer ausschlaggebender Faktor für die politische Stabilität ist die Tatsache, dass Indien – ungeachtet aller Spannungen zwischen Zentralregierung und Unionsstaaten – eine funktionierende Föderation darstellt. Ebenso haben das Justizwesen sowie eine aktive Richterschaft den Respekt der Bürger erworben. Auch die Armee, mithin ein Erbe der Kolonialherrschaft, ist stets unter ziviler Kontrolle geblieben.

## Die Entstehung des „Kongress-Systems“

Indien stand mehrere Jahrzehnte nach der Erlangung seiner Unabhängigkeit (1947) unter der Herrschaft der Kongresspartei, die sich immer wieder in freien Wahlen legitimierte. Das in Indien nach britischem Vorbild übernommene Mehrheitswahlrecht hätte eigentlich zu einem Zweiparteiensystem führen sollen, aber dazu kam es in Indien zunächst nicht. Der 1885 gegründete Indian National Congress (INC), der dann 1920 unter Mahatma Gandhi die Führung des Freiheitskampfes übernahm, bemühte sich darum, alle Interessen der Nation zu vertreten (vgl. Rothermund 1965, S. 47f.). Zwar war der INC zunächst ein Verein städtischer Honoratioren, doch wurde er unter Gandhis Führung zur Bauernpartei. Es kam dem INC zugute, dass die Bauern von den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise

nach 1930 der Kongresspartei in die Arme getrieben wurden (vgl. Rothermund 1992, S. 202f.). Die Briten gewährten zu dieser Zeit zehn Prozent der Bevölkerung das Wahlrecht, darunter ganz besonders den reicheren Bauern, auf deren Unterstützung sie hofften. Gerade von den Bauern jedoch wurde die Krise den Kolonialherren angelastet. Der Kongress als Bauernpartei vertrat ihre Interessen. Dies blieb auch im unabhängigen Indien so, in dem seit 1952 das allgemeine Wahlrecht galt. Zwar gab es auch sozialistische und kommunistische Parteien in Indien, aber diese verhielten dem Kongress immer wieder zum Wahlsieg, weil sie sich gegenseitig Konkurrenz machten. Das „Kongress-System“ blieb lange Zeit stabil, zumal Landtags- und Bundsparlamentswahlen simultan abgehalten wurden, bis Indira Gandhi 1971 die Parlamentswahlen vorzeitig abhalten ließ und damit den Gleichklang zerstörte (vgl. Rothermund 2008, S. 31). Hinzu kam, dass die Generation der alten Freiheitskämpfer, die für ihre Überzeugung viele Jahre in britischen Gefängnissen verbracht und nach der Erlangung der Unabhängigkeit in Bund und Ländern alle wichtigen politischen Posten innegehabt hatten, nun langsam ausstarb. Sie hatten dem „Kongress-System“ Zusammenhalt verliehen.

Indira Gandhi unterminierte dieses System, indem sie die Bundsparlamentswahlen zum nationalen Plebiszit machte, mit dem sie ihre Macht sicherte. Ohne das Schwergewicht der simultanen Landtagswahlen neigten diese plebiszitären Wahlen dazu, Pendelschwüngen zu unterliegen. Das Pendel schwang 1971 zugunsten Indira Gandhis aus, doch als sie dann von 1975 bis Anfang 1977 ein Notstandsregime über Indien verhängt hatte, folgte der Gegenschlag des Pendels, der sie ihrer Macht beraubte. Das „Kongress-System“ ging dahin und es herrschten bald andere Regeln.

## Nationale Koalitionsregierungen der 1980er Jahre

Die erste nationale Koalitionsregierung wurde 1977 von Premierminister Morarji Desai gebildet. Manche ihrer Mitglieder waren Dissidenten der Kongresspartei – so wie Desai selbst, der unter Indira Gandhi stellvertretender Premi-

erminister war, bis sie ihn 1969 entließ. Ferner gehörten die beiden sozialistischen Parteien der Koalition an und die rechtsgerichtete Bharatiya Jana Sangh. Die Mitglieder der Koalition hatten das „Kongress-System“ besiegt, indem sie ein Zweiparteiensystem simulierten und in jedem Wahlkreis nur einen Kandidaten gegen den Kongress-Kandidaten aufstellten. Der Wahlerfolg legte es nahe, von der Simulation zur echten Errichtung eines Zweiparteiensystems fortzuschreiten. So entstand die Janata-Partei, der alle Koalitionspartner beitraten. Es gab jedoch großes Misstrauen in dieser neuen Partei. Man wagte sich nicht daran, Wahlen für die Amtsträger der Partei abzuhalten, weil man fürchtete, dass die Kader der Bharatiya Jana Sangh die Wahlen gewinnen könnten. Desai war dennoch stolz darauf, nun an der Spitze einer neuen Partei zu stehen. Gefragt danach, ob seine Regierung nicht nur eine Neuauflage der Koalitionen sei, die 1967 in einigen indischen Bundesländern an die Macht gekommen waren, betonte er in einem Interview mit dem Autor im August 1978, dass ja nun alle Regierungsmitglieder einer vereinigten Partei angehören. Desai war ein gestrenger und effizienter Regierungschef, aber kein guter Politiker. Als die Janata-Partei 1979 durch interne Konflikte zerrissen wurde, trat er zurück. Der Name der Janata-Partei wurde dann von einer kleineren Partei übernommen, die sich 1980 bemühte, die Opposition gegen die an die Macht zurückgekehrte Kongresspartei anzuführen. Ferner ging aus der alten Janata-Partei die Bharatiya Janata Partei (BJP) hervor, die nicht wieder ihren alten Namen annahm, sondern nun versuchte, eine breitere soziale Basis zu finden, indem sie ein neues Profil zeigte.

Der nächste Versuch, eine nationale Koalition zu schmieden, wurde bereits vor den Wahlen von 1989 unternommen. Vishwanath Pratap Singh, der unter Rajiv Gandhi zunächst Finanz- und dann Verteidigungsminister gewesen war, hatte sich schließlich von ihm getrennt und eine Bewegung organisiert, die das Ziel hatte, Rajiv Gandhi zu stürzen. Er schmiedete Wahlbündnisse nach der Methode, die 1977 zum Erfolg geführt hatte. In diesem Zusammenhang machte er der BJP große Zugeständnisse und wurde zu ihrem Steigbügelhalter. Während die BJP 1984 nur zwei Mandate erungen hatte, gewann sie 1989 nun 86

(vgl. Rothermund 2008, S. 47). Nach der Niederlage Rajiv Gandhis bildete V. P. Singh eine Minderheitsregierung, die von der BJP „von außen“ unterstützt wurde, ferner wurde er auf diese Weise auch von den Kommunisten unterstützt. Zwischen diesen beiden Polen befand sich V. P. Singhs Regierung in einem Schwebezustand. Im Oktober 1990 stürzte diese Regierung und wurde von einer noch labileren Minderheitsregierung unter Premierminister Chandrashekhar gefolgt, die nun von der Kongresspartei „von außen“ unterstützt wurde. Diese wiederum stürzte die Minderheitsregierung im Frühjahr 1991, da sie Neuwahlen herbeiführen wollte, die sie zu gewinnen hoffte.

### Nationale Koalitionen der 1990er Jahre

Die Kongresspartei hatte bisher jede Koalitionspolitik abgelehnt, weil sie beabsichtigte, ihre zentrale Position wiederzugewinnen und sich daher nicht mit linken oder rechten Partnern einlassen wollte. Rajiv Gandhi wurde während des Wahlkampfs im Mai 1991 von den Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) ermordet. Die Kongresspartei erhielt durch dieses Unglück einen Sympathiebonus, verfehlte aber knapp die Mehrheit. Der Kongressveteran P. V. Narasimha Rao bildete nun eine Minderheitsregierung. Es gelang Narasimha Rao im Laufe seiner Amtszeit durch einige Überläufer doch noch eine Mehrheit zu erringen, 1996 aber verlor er die Wahlen. Die Kongresspartei war noch immer die stärkste Partei und hätte leicht eine Koalition bilden können, doch das alte Vorurteil gegenüber der Koalitionspolitik überwog, und man überließ das Koalieren der BJP, die zur zweitstärksten Partei geworden war (vgl. Rothermund 2008, S. 47). A. B. Vajpayee wurde vom Staatspräsidenten mit der Regierungsbildung beauftragt, musste aber schon nach zwei Wochen zurücktreten, weil es ihm nicht gelang, genug Koalitionspartner zu finden. Nun kam eine „dritte Kraft“ an die Macht. Die auf einzelne Bundesländer beschränkten Regionalparteien hatten inzwischen viele Parlamentsmandate errungen. Sie konnten nun eine „Nationale Front“ bilden, die von der Kongresspartei „von außen“ unterstützt wurde. Man suchte nach einem geeigneten Premierminister unter den Ministerpräsidenten der Bundesländer. Der bengalische Kommunist Jyoti Basu war der geeignetste Kandidat, aber seine Partei erlaubte es ihm nicht, Premierminister zu werden. So wurde schließlich der noch recht unbekannt Ministerpräsident von Karnataka, H. V. Deve Gowda, ge-

kürt. Er machte jedoch den Fehler, die Führung der Kongresspartei anzugreifen, die sich dann weigerte, ihn weiter zu unterstützen. Man wollte aber auch noch keine Neuwahlen herbeiführen, und so forderte die Kongresspartei die „Nationale Front“ auf, einen genehmerten Premierminister zu präsentieren. So wurde der Außenminister Inder Kumar Gujral Premierminister. Gujral war ein integrier Mann mit langer Erfahrung als Bundesminister in mehreren Kabinetten, aber er hatte nicht die politische Hausmacht eines Ministerpräsidenten. Er hing völlig von der Duldung seiner Regierung durch die Kongresspartei ab, und die stürzte ihn 1998, offenbar in der Hoffnung, nun wieder eine Wahl gewinnen zu können. Doch sie erhielt wieder keine Mehrheit und überließ – wie schon zwei Jahre zuvor – der BJP das Koalieren.

Diesmal war Vajpayee erfolgreich. Die BJP hatte 25,6 Prozent der Stimmen und 182 Mandate gewonnen und war daher in einer starken Position, brauchte aber dennoch eine Reihe von Partnern zur Regierungsbildung (Rothermund 2008, S. 48). Die Verhandlungen verliefen zäh, obwohl die BJP nur etwa die Hälfte der Kabinettposten beanspruchte und ihre Partner großzügig mit solchen Posten versorgte. Jayaram Jayalalitha, die Führerin der tamilischen Regionalpartei All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam (AIADMK), spielte eine Schlüsselrolle bei dieser Regierungsbildung. Sie unterstützte Vajpayee 1998, stürzte ihn aber 1999. Jetzt hätte Sonia Gandhi, die Witwe Rajivs und neue Präsidentin der Kongresspartei, eine Chance gehabt, eine Koalition zu schmieden. Doch sie verspielte diese Chance, weil sie erwartete, dass die Vertreter anderer Parteien zu ihr kämen, statt sich aktiv um sie zu bemühen. Danach musste sie sich mit Rebellen in den eigenen Reihen auseinandersetzen, die ihr als gebürtige Ausländerin das Recht absprachen, die Kongresspartei zu führen. Die Rebellen wurden aus der Partei ausgeschlossen und bildeten dann im Mai 1999 unter Führung von Sharad Pawar und Purno Sangma die Nationalist Congress Party (NCP), die später Koalitionspartner der Kongresspartei wurde, sie 1999 aber zunächst einmal schwächte.

Der amtierende Premierminister Manmohan Singh und die Präsidentin der Kongresspartei, Sonia Gandhi, nehmen am 31. Oktober 2009 an einer Gedenkfeier anlässlich des 25. Todestages von Indira Gandhi teil.

picture alliance/dpa





Für November 1999 wurden Neuwahlen anberaumt und Vajpayee blieb in der Zwischenzeit amtierender Premierminister. Im Sommer 1999 zwang ihm Pakistan den Kargil-Krieg auf (vgl. Rothermund 2002, S. 98ff.). Hätte Vajpayee diesen Krieg verloren, wäre er wohl nicht wiedergewählt worden, so aber erwiesen sich die pakistanischen Angreifer, ohne es zu wollen, als seine Wahlhelfer. Die BJP erhielt wieder 182 Mandate und das Koalieren war diesmal sehr viel einfacher. Vajpayee konnte bis zum Ende seiner Amtszeit 2004 regieren. Er erwartete einen erneuten Wahlsieg, stattdessen erlitt er jedoch eine Niederlage. Der Slogan „Indien strahlt“ (India Shining), den die BJP triumphierend auf ihr Panier schrieb, erwies sich als nicht so zugkräftig wie erhofft. Das Wirtschaftswachstum ließ die Mittelklasse „strahlen“, nicht aber die ärmere Bevölkerung, die bisher wenig davon gehabt hatte.

#### **2004: Die Kongresspartei muss koalieren**

Bei den Wahlen von 2004 verlor die BJP 44 Sitze und die Kongresspartei gewann 31. Mit 145 Mandaten war die Kongresspartei der BJP, die nur noch 138 Sitze hatte, nur um eine Nasenlänge voraus. Es waren dabei eher die Verluste der Koalitionspartner, die Vajpayees Niederlage bewirkten. Nun musste die Kongresspartei sich ums Koalieren bemühen, und sie tat dies mit großem Geschick. Das Jahr 2004 markierte einen entscheidenden Wandel der indischen Demokratie. Von nun an waren beide nationale Parteien auf Koalitionspolitik festgelegt. Sonia Gandhi, die 2004 das Amt des Premierministers hätte übernehmen können, betraute Dr. Manmohan Singh mit diesem Amt, der als Finanzminister ab 1991 der Architekt der indischen Wirtschaftsreform gewesen war. Es war ihm nun eine volle Legislaturperiode vergönnt, in der er jedoch dadurch gehemmt war, dass er auf die Unterstützung „von außen“ durch die Kommunisten angewiesen war, die bei den Wahlen einen großen Erfolg erzielt hatten (Rothermund 2008, S. 106). Gesetze zugunsten der armen Bevölkerung fanden ihre Billigung, nicht aber die dringend erforderliche Privatisierung von Staatsbetrieben. Schließlich verweigerten sie 2008 ihre Zustimmung zu dem „nuclear deal“, den Manmohan Singh mit dem amerikanischen Präsidenten George W. Bush abgeschlossen hatte. Dieser Nuklearpakt sicherte Indien den Zugang zu moderner Nukleartechnik, der ihm seit 1974 verwehrt worden war. Dieser Zugang wurde nun gewährt, obwohl Indien weiterhin weder

den Atomsperrvertrag noch den Testbannvertrag unterschrieben hatte, weil es diese als ungleiche Verträge ablehnte. Indien hatte in der Regierungszeit von Manmohan Singh große Wachstumsraten erreicht, war aber in Energie-Not geraten, die ein weiteres Wachstum gefährdete. Der Bau von Kernreaktoren war mittelfristig für die Überwindung dieser Not unabdingbar. Daher setzte Singh sein politisches Überleben aufs Spiel, indem er in diesem Zusammenhang die Vertrauensfrage stellte. Zu seinem Glück rettete ihn die Samajwadi Party, die mit 38 Parlamentssitzen genügend Gewicht hatte, um die Kommunisten zu ersetzen.

#### **2009: Votum für ein stabiles Indien**

Bei den Wahlen, die von April bis Mai 2009 in Indien abgehalten wurden, kam es zu einem überraschenden Resultat, das alle Voraussagen Lügen strafte. Der Kongress errang 206 Mandate; für rund 30 Prozent der Stimmen erhielt er 40 Prozent der Sitze. Die BJP gewann nur 116 Sitze. Die Kommunisten erlitten eine demütigende Niederlage. Die beiden kommunistischen Parteien hatten zuvor 53 Sitze und jetzt nur noch 18. Der Kongress hatte nur drei Wahlallianzpartner, mit denen man sich auf die Verteilung der Sitze geeinigt hatte: die Dravida Munnetra Kazhagam in Tamil Nadu, den Trinamool (Graswurz) Congress in West Bengalen und die Nationalist Congress Party, die hauptsächlich in Maharashtra aktiv war. Sie hatten je 18, 19 und neun Sitze errungen. In Uttar Pradesh war der Kongress keine Bündnisse eingegangen und profitierte auf erstaunliche Weise von der Rivalität zwischen Samajwadi Party (SP) und Bahujan Samaj Party (BSP). Die Kongresskandidaten errangen 22 Sitze, die SP 23 und die BSP nur 20. Hier schien sich das alte Erfolgsrezept des „Kongress-Systems“ wieder einmal zu bewähren. Manmohan Singh war aber doch noch auf Unterstützung „von außen“ angewiesen und machte nun einen sehr geschickten Schachzug. Er bat sowohl die SP als auch die BSP um eine solche Unterstützung und diese sicherten sie ihm auch zu. Mayawati Kumari, die Führerin der sogenannten Unberührbaren, gewährte sie sogar „bedingungslos“. Vor den Wahlen hatte sie gehofft, sogar Premierministerin zu werden, wenn sie mehr als die Hälfte der Mandate von Uttar Pradesh gewönne und eine Koalition ohne Kongress und BJP zustande

brächte. Sie hatte 2007 bei den Landtagswahlen eine absolute Mehrheit erungen, indem sie neben den Dalits (Unberühmbaren), die ihr treu ergeben waren, auch die Brahmanen und Muslime an sich band, die sie großzügig mit Landtagssitzen und Ministerposten bedachte. Ihre kühnen Hoffnungen waren 2009 bitter enttäuscht worden und daher unterstützte sie bereitwillig Manmohan Singhs Regierung, die sich nun auf insgesamt 322 Parlamentsabgeordnete verlassen konnte. Da mit einer gleichzeitigen Aufkündigung der Unterstützung durch die Rivalen SP und BSP nicht zu rechnen war, saß Manmohan Singh nun fest im Sattel. Er konnte die Reformen in Angriff nehmen, die ihm in der vergangenen Regierungsperiode verwehrt geblieben waren.

### Bedeutung der Wahlkommission

Die Ära der Koalitionspolitik hat der indischen Wahlkommission eine systemerhaltende Bedeutung verliehen. Diese Institution basiert auf Artikel 324 der indischen Verfassung, die den Präsidenten dazu ermächtigt, einen Wahlkommissar zu ernennen. In der Tat war die Wahlkommission lange Zeit ein Einmannbetrieb. Unter dem „Kongress-System“ hatte der Kommissar eigentlich nur eine zeremonielle Funktion. In der Periode der politischen Instabilität nach 1989 wurde der Kommissar jedoch zu einem Schiedsrichter, der sich im ganzen Land Respekt verschaffte. Dies galt besonders für T. N. Sheshan, der dieses Amt von 1991 bis 1996 innehatte. Die Wahlkommission errang unter ihm einen guten Ruf, der sogar den der Richterschaft in den Schatten stellte. J. M. Lyngdoh, der von 2001 bis 2004 Wahlkommissar war, erwies sich als ebenso tüchtig. Seine Meisterleistung waren die fairen Wahlen in Kaschmir von 2002. Der Bedeutungszuwachs der Wahlkommission in einer Zeit entscheidenden politischen Wandels zeigt, dass die indische Demokratie krisenfest ist und neue Herausforderungen meistert (vgl. Rothermund 2002, S. 51). Ein flexibles Parteiensystem und eine angemessene föderale Struktur tragen zur politischen Stabilität Indiens bei. So wie das indische Parteiensystem sich im Rahmen der politischen Transformation wandelte, musste sich auch der indische Föderalismus auf neue Herausforderungen einstellen.

### Die Verfassung Indiens

Der Föderalismus wurde von den Briten in Indien eingeführt, um bei der graduellen Machtübertragung die Kontrolle der Zentralregierung in den Händen zu

behalten und den Indern die Kontrolle der Provinzen zu überlassen. Das war ein „Föderalismus von oben“, bei dem die untere Ebene mit eng umschriebenen Machtvollkommenheiten ausgestattet wurde (vgl. Rothermund 1965, S. 164ff.). Der Government of India Act von 1935 enthielt eine Standardverfassung, die für alle Provinzen Britisch-Indiens galt, sowie einen separaten Teil, der die Verfassung der Zentralregierung enthielt. Die Stellung des Vizekönigs als „unabsetzbare Exekutive“ wurde darin abgesichert. Er stand an der Spitze eines Bundesstaats, in dem die indischen Fürsten eine entscheidende Rolle spielen sollten. Doch es musste die Hälfte der indischen Fürsten dem Bundesstaat beitreten, sonst konnte er nicht zustande kommen. Die meisten Fürsten waren nicht zum Beitritt bereit, da sie wohl dessen finanzielle Folgen fürchteten. Daher trat nur der provinzielle Teil der neuen Verfassung in Kraft, die Stellung des Vizekönigs war nunmehr stärker als je zuvor.

Die indischen Nationalisten verachteten die Föderation, weil sie in ihr eine konservative Strategie sahen, mit der ihre Ambitionen konterkariert werden sollten. Nehru verkündete, dass die Verfassung Indiens von einer verfassungsgebenden Versammlung geschaffen werden sollte, die auf allgemeinen Wahlen beruhen müsse und sich nicht nach britischen Vorgaben richte (vgl. Rothermund 1965, S. 214). Das geschah jedoch nicht. Das rasch verabschiedete Gesetz, mit dem Indien in die Unabhängigkeit entlassen wurde, war nur eine geringfügig revidierte Neuauflage des Gesetzes von 1935. Die auf der Grundlage dieses Gesetzes einberufene verfassungsgebende Versammlung beruhte nicht auf allgemeinem Wahlrecht. Sie beschränkte sich darauf, die bestehende Verfassung zu ratifizieren und lediglich einen Katalog von Grundrechten einzufügen.

Die indische Verfassung ist daher eine Mischung aus britischer kolonialer Praxis und den Zielsetzungen der nationalen Bewegung. Die Machtbefugnisse des Vizekönigs wurden auf den Präsidenten übertragen, aber vom Premierminister ausgeübt. Da das Amt des Premierministers unter dem Gesetz von 1935 nicht existierte, wurde es mit einem lakonischen Satz in der Verfassung verankert: „Es besteht ein Ministerrat, an dessen Spitze ein Premierminister steht (...)“. Die in der ungeschriebenen britischen Verfassung enthaltenen Konventionen schienen auszureichen, um zu definieren, welche Befugnisse der indische Premierminister hat. Sie sind sehr weit reichend – und um zu verhindern, dass sie hinterfragt werden können, bestimmt die Verfassung, dass der Rat,

den der Premierminister dem Präsidenten erteilt, nicht zum Gegenstand eines Gerichtsverfahren gemacht werden kann.

Die Einheitsverfassung der Provinzen (Bundesländer) wurde praktisch unverändert übernommen. Die von den Notstandsbefugnissen des Vizekönigs abgeleitete „President's Rule“, mit der die Regierung über einen rechtlichen Durchgriff gegenüber den Unionsstaaten verfügt, wurde ebenfalls in der Verfassung verankert. Es wurde zwar immer wieder die Frage gestellt, ob diese überhaupt mit dem Föderalismus vereinbar sei, aber bisher wurde sie nicht angetastet. Als 1996 die Regierung der Nationalen Front gebildet wurde, die von den Ministerpräsidenten getragen wurde, die eben dieses Instrument zentraler Einmischung in die Angelegenheit der Bundesländer oft kritisiert hatten, war eine Abschaffung der „President's Rule“ zu erwarten. Doch es geschah nichts. Freilich hatte inzwischen das sogenannte „Bommai Urteil“ des Obersten Gerichtshofs (1994) die Benutzung dieses Instruments erschwert (vgl. Rothermund 2008, S. 55f.). Bommai war Ministerpräsident des Bundeslandes Karnataka. Er sollte abgesetzt werden, aber der Oberste Gerichtshof hatte sich dem entgegengestellt und verkündet, dass der Regierung eines Bundeslandes zunächst die Gelegenheit gegeben werden müsse, ihre Mehrheit im Landtag zu beweisen. Auch müsse man sie rechtzeitig vorwarnen. Präsident Narayanan berief sich 1997 und 1998 auf dieses Urteil und weigerte sich, eine von der BJP-Koalition erwünschte Verhängung der „President's Rule“ zu vollziehen. Danach wurde es praktisch unmöglich, eine missliebige Landesregierung auf diese Weise zu stürzen. Künftig konnte dieses Instrument – das die Macht des „Föderalismus von oben“ repräsentiert – nur dann angewandt werden, wenn die Landesregierung nachweislich keine Mehrheit im Landtag hatte.

### Interessenvertretung der Bundesländer

Der Staatsrat (Rajya Sabha), das Oberhaus des indischen Parlaments, gilt als Vertretung der Bundesländer. Insgesamt 233 von 245 Abgeordneten dieses Oberhauses sind gewählte Vertreter der Länder. Der Präsident hat das Recht, zwölf Abgeordnete zu ernennen. Dieses Oberhaus entspricht mehr oder weniger dem britischen „House of Lords“ und ist politisch recht harmlos. Es wird meist mit altgedienten Politikern besetzt, die schon im Unterhaus (Lok Sabha) gesessen haben. Der Präsident

hat das Recht, angesehene Persönlichkeiten zu Mitgliedern der Rajya Sabha zu ernennen. Angehörige dieses Oberhauses können Ministerposten innehaben. Der derzeitige Premierminister Manmohan Singh ist Mitglied der Rajya Sabha.

Nehru schuf neben diesem Oberhaus noch einen nationalen Entwicklungsrat (National Development Council), dem alle Ministerpräsidenten der Länder angehören. In diesem Forum wurde zu meist über Vorschläge der Planungskommission beraten, die ebenfalls von Nehru geschaffen worden war. Dieses Forum hat jedoch kaum dazu gedient, Probleme des Föderalismus zu behandeln. Dafür gibt es ein anderes Gremium, den „Inter-State Council“. Die Verfassung enthält eine Bestimmung, die den Präsidenten dazu ermächtigt, diesen Council einzurichten. Er wurde aber lange Zeit nicht dazu aufgefordert, dies zu tun. Erst im Mai 1990 wurde der Council auf Wunsch des Premierministers V. P. Singh eingerichtet. Dieses Gremium hat ein permanentes Sekretariat. Es hat einige Sitzungen abgehalten, blieb aber für lange Zeit inaktiv (vgl. Rothermund 2008, S. 56). Das war auf den Aufstieg der regionalen Parteien zurückzuführen, die ihre Forderungen auf dem direkten Wege des politischen Aushandelns durchsetzen konnten. Dieses Aushandeln ist natürlich zeitgebunden und hat keine dauerhafte Wirkung. Damit kann die Bundesregierung leben. So ist denn bisher keine grundlegende Reform des indischen Föderalismus in Angriff genommen worden, obwohl mehrere Kommissionen hierfür einberufen worden sind, die gewichtige Berichte vorgelegt haben.

### Zentraler Verwaltungsdienst als wichtige Klammer

Eine wichtige Klammer, die den indischen Bundesstaat zusammenhält, ist der zentrale indische Verwaltungsdienst (Indian Administrative Service/IAS). Die Angehörigen dieses Dienstes müssen eine nationale Aufnahmeprüfung bestehen und optieren dann für die Zugehörigkeit zu einem Bundesland, das möglichst nicht das sein soll, aus dem sie stammen. Sie durchlaufen die ersten Karrierestufen in diesem Bundesland und können dann in ein Ministerium der Bundesregierung versetzt werden oder auch andere Funktionen in dieser allmächtigen Bürokratie Indiens wahrnehmen. Oft sind dies Direktorenposten in den staatlichen Wirtschaftsbetrieben. In den Zeiten der Planwirtschaft hatte diese Bürokratie größeres Gewicht als heute, aber sie ist immer noch sehr einflussreich. Das Bundesin-

nenministerium hat die Dienstaufsicht über alle Beamten des IAS.

### Das Problem der Staatsfinanzen

Das schwierigste Problem für den indischen Föderalismus ist das der Staatsfinanzen. Die indische Verfassung sieht eine Finanzkommission vor, die Empfehlungen für den Bund-Länder-Ausgleich macht. Sie wird alle fünf Jahre vom Präsidenten ernannt und hat einen Vorsitzenden und vier Mitglieder. Ihre Empfehlungen werden beiden Häusern des Parlaments vorgelegt. Danach löst sich die Finanzkommission auf. Sie hat kein permanentes Sekretariat. Ihre Mitglieder sind angesehene Experten, die auf ihre früheren Posten zurückkehren. Die Empfehlungen der Kommission haben keine Gesetzeskraft. Sie müssen von der Exekutive und der Legislative umgesetzt werden. Die Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern ist die Hauptaufgabe der Kommission. Die Finanzkommissionen hatten einen Vorläufer im Schiedspruch von Sir Otto Niemeyer (Niemeyer Award, 1936). Er war ein hochrangiger Mitarbeiter der Bank von England und war nach Indien entsandt worden, um die Aufteilung des Steueraufkommens im Rahmen des Gesetzes von 1935 vorzunehmen. Er hatte große Schwierigkeiten damit, die Ansprüche der verschiedenen Provinzregierungen angemessen zu berücksichtigen (vgl. Rothermund 1992, S. 219). Aufgrund seiner Empfehlungen war das Verhältnis der Summe des Aufkommens aller Provinzen zum Haushalt der Zentralregierung 1:1,6. Dieses Verhältnis ist von den späteren Finanzkommissionen mehr oder weniger beibehalten worden. Zu Niemeyers Zeiten war die Einkommensteuer die wichtigste Steuer, die zwischen der Zentrale und den Provinzen aufgeteilt werden musste. In jüngster Zeit sind die Zölle immer bedeutsamer geworden – und diese sind allein der Bundesregierung vorbehalten. Solange der Protektionismus vorherrschte, waren die Zolleinnahmen unbeträchtlich. Ein effektiver Schutzzoll bringt naturgemäß dem Staat nichts ein. Doch nachdem die Zölle nach 1980 gesenkt wurden, wuchsen die Zolleinnahmen rasant an (vgl. Rothermund 1996, S. 13). Die Bundesländer konnten diesen Geldsegen, der dem Bund zufiel, nur mit Neid betrachten. Wenn die Finanzkommission den Ländern etwas davon zuordnete, dann war das reine Großmütigkeit, auf die sie keinen Anspruch hatten. Doch mit der 80. Novellierung der indischen Verfassung wurde den Ländern ein Anspruch auf 29 Prozent der Nettosteueereinnahmen des Bundes zugestanden.

Die Zölle sind ein Paradebeispiel für eine dynamisch wachsende Steuer, während die Grundsteuer, die den Ländern schon längst ganz überlassen worden war, ein Gegenbeispiel ist. Nachdem die Weltwirtschaftskrise der britischen Grundsteuerpolitik das Rückgrat gebrochen hatte, war diese Steuer nie mehr erhöht worden. Sie wurde unter dem Einfluss der Inflation völlig entwertet. Sie deckte meist nicht mehr die Kosten, die bei ihrer Erhebung entstanden. Sie wurde vielerorts nur deshalb nicht abgeschafft, weil für die Bauern die Grundsteuerquittung oft das einzige Dokument ist, das ihren Besitzstand bezeugt, weil die Kataster dafür unzureichend sind.

### Finanz- und Planungskommission im Wechselspiel

Das Verhältnis der Länder zu den Finanzkommissionen ist das eines Bettlers zum Almosenspender. Bereits Niemeyer hatte von „zentripetaler Bettlei“ gesprochen (vgl. Rothermund 1992, S. 220). Konfrontiert mit den Hinweisen der Länder auf ihre Haushaltslücken, sahen sich die Finanzkommissionen stets dazu gezwungen, sich als Lückenfüller zu betätigen. Das Verhältnis der Länder zur Finanzkommission steht daher im Gegensatz zu ihrem Verhältnis zur Planungskommission. Diese Kommission ist in der Verfassung nicht erwähnt. Sie wurde von Nehru 1950 durch Kabinettsbeschluss eingerichtet. Sie erstellt die Fünfjahrespläne, die nur Vorschläge sind und keine Gesetzeskraft haben. Da jedoch der Premierminister von Amts wegen Vorsitzender dieser Kommission ist, hängt sein politisches Schicksal davon ab, ob es ihm gelingt, diese Vorschläge umzusetzen. Die Planungskommission hat einen großen Mitarbeiterstab und ihr Einfluss ist weit größer als der der Finanzkommissionen. Die Planausgaben sind im Laufe der Jahre sehr gestiegen und damit zu einem entscheidenden Faktor für das Bund-Länder-Verhältnis geworden. Die Länder haben nicht die Mittel, der Expertise der Planungskommission eigene Planungen entgegenzusetzen. Sie sind auf die Gnade der Planungskommission angewiesen. Doch diese wird ihnen nur zuteil, wenn sie Projekte vorweisen können, für die sie dann anteilige Zuweisungen von Planmitteln erhalten. Hier dürfen sie nicht auf Lücken hinweisen, sondern müssen sich als finanziell potent gebärden. Es erschiene sinnvoll,

die Finanzkommission mit der Planungskommission zu verbinden, was durch einen Kabinettsbeschluss erreicht werden könnte. Das ist zwar öfter empfohlen, aber nie durchgeführt worden. Ihre Funktionen sind denn auch sehr verschieden. Die Planungskommission ist praktisch ein großes Bundesministerium. Ihr Deputy Chairman hat den Rang eines Kabinettsministers. Die Finanzkommission ist dagegen ein Expertengremium, das von den Ländern als unabhängiger Schiedsrichter zwischen Bund und Länder angesehen werden kann (vgl. Rothermund 2008, S. 61). Insgesamt stärkt das Wechselspiel beider Kommissionen die Macht des „Föderalismus von oben“.

### Ursachen des Haushaltsdefizits

Trotz der Lückenfüllerei und der Zuweisung von Planmitteln ist etwa die Hälfte des gesamten indischen Haushaltsdefizits den Bundesländern zuzuschreiben. Erst in jüngster Zeit haben größere Transferleistungen der Bundesregierung die Haushalte der Länder aufgebessert. Zwei Haushaltsposten fallen für die Länder besonders ins Gewicht: die Verluste der staatlichen Elektrizitätsbetriebe und die ständig steigenden Gehaltskosten der Beamten. Die Elektrizitätsbetriebe (State Electricity Boards) machen in fast allen Bundesländern nur Verluste. Ihre Rechnungen werden meist nicht bezahlt. Der Diebstahl von Elektrizität ist weit verbreitet, zumal die meisten Hochspannungsleitungen mit niedrigen Spannungen betrieben werden. Mancherorts betrachten die Bauern die „kostenlose“ Lieferung des Stroms durch den Staat geradezu als ihren Besitzstand. Die Gehaltskosten belasten die Landesregierungen ebenfalls sehr. Sie werden in regelmäßigen Abständen von Kommissionen (Pay Commissions) festgesetzt. Einige Bundesländer haben eigene Kommissionen dieser Art, viele übernehmen aber die Vorschläge der zentralen Kommission. Die Vorschläge der 5. Gehaltskommission (1998) waren ein schwerer Schlag für die Staatsfinanzen. Für die Bundesregierung bedeuteten sie einen Anstieg der Gehaltssumme von 218 auf 435 Mrd. Rupien, für die Länder insgesamt eine Erhöhung von 515 auf 898 Mrd. Rupien. Die Kommission hatte freilich eine Reduktion der Beamtenstellen um 30 Prozent und eine Verringerung der Gehaltsstufen empfohlen. Aber dergleichen ist politisch gefährlich, weil es den Spielraum der Patronage beschränkt. Die Beschlüsse der 5. Gehaltskommission waren auf sehr merkwürdige Weise zustande gekommen. Ursprünglich waren sie maßvoll,

doch dann drohten die gewerkschaftlich organisierten Regierungsangestellten mit einem Streik. Der damalige Premierminister Inder Kumar Gujral verlor die Nerven und verkündete, dass er einen Streik, koste es, was es wolle, vermeiden werde. Die Kosten wurden hoch. Er setzte einen Ausschuss ein, der aus Bundesministern bestand, die den Gewerkschaften nahestanden. Sie entschärften einige Empfehlungen der Pay Commission und setzten die vorgeschlagene Gehaltserhöhung von 20 auf 40 Prozent herauf (vgl. Rothermund 2008, S. 62). Bald stehen nun die Empfehlungen der 6. Gehaltskommission ins Haus, die sich wiederum katastrophal auf die Staatsfinanzen auswirken könnten. Es ist freilich notwendig, dass die Beamtengehälter mit denen der privaten Wirtschaft Schritt halten. Indien wird ohnehin von Korruption geplagt, und unterbezahlte Beamte lassen sich leichter bestechen. Die Zahl der höheren Beamten, deren Ermessensspielraum sie korruptionsanfällig macht, ist freilich sehr gering gegenüber dem großen Heer kleiner Angestellter, die durch ihre sichere Stellung und ihre vergleichsweise höheren Löhne den Arbeitskräften im „informellen“ Sektor der Wirtschaft haushoch überlegen sind. Die Einkünfte der Landesregierungen reichen nicht aus, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Die wichtigste Steuer der Länder ist die Umsatzsteuer, die aber lange Zeit nur für Waren und nicht für Dienstleistungen erhoben werden konnte, die jetzt einen höheren Anteil am Bruttosozialprodukt haben als die Warenproduktion. Die 95. Novellierung der Verfassung (2003) hat hier eine wichtige Änderung vorgenommen. Der Bund kann nun Dienstleistungen besteuern und die Steuereinkünfte werden von Bund und Ländern geteilt. Ferner gibt es nun auch in Indien eine Mehrwertsteuer (Value Added Tax/VAT), die bereits von den meisten Ländern eingeführt worden ist. Neben der Besteuerung von Dienstleistungen hat sich die von Immobilien als besonderes Problem erwiesen. Die Immobilien sind meist unterbewertet. Die Landesregierungen werden oft ermahnt, mehr Steuern zu erheben, aber sie wollen auch nicht politischen Selbstmord verüben, indem sie einflussreichen Wählern in die Tasche greifen. Nur die Bundesregierung kann hier helfen, indem sie einige dynamische Steuern ganz den Ländern überlässt.

### Die Bedeutung der indischen Justiz für das Staatswesen

Das Justizwesen spielt eine ganz entscheidende Rolle bei der Erhaltung des

indischen politischen Systems. Es ist wie so viele andere Elemente dieses Systems ein Erbe der britischen Kolonialherrschaft, doch haben sich die Inder dieses Justizwesens voll und ganz zu eigen gemacht und betrachten es als einen kostbaren Besitzstand, den es zu bewahren gilt. Im unabhängigen Indien wurde der Oberste Gerichtshof zu einer hochangesehenen Instanz. Die Richter dieses hohen Gerichts stehen meist in höherem Ansehen als selbst die prominentesten Politiker. Sie haben viele Urteile gefällt, die für die Politik richtungweisend sind. Ferner sind sie geradezu zum sozialen Gewissen der Nation geworden. Die indische Verfassung enthält sogenannte Directive Principles of State Policy, die vom Grundrechtekatalog abgetrennt wurden, weil sie im Unterschied zu den Grundrechten nicht einklagbar sind (vgl. Dohrmann 2002, S. 27f.). Es geht dabei vor allem um soziale Rechte, deren Einklagbarkeit den Staat überfordern würde. Kritische Stimmen in der verfassungsgebenden Versammlung bezeichneten diese Principles als fromme Wünsche, die man nicht in die Verfassung aufzunehmen brauche. Sie berücksichtigten dabei nicht, dass der Oberste Gerichtshof sich bei Urteilsbegründungen auf diese Principles berufen kann, auch wenn sie nicht einklagbar sind. In diesem Sinne hat der Oberste Gerichtshof es Bürgern ermöglicht, Fälle bei diesem Gericht anhängig zu machen, auch wenn es sich um solche handelt, bei denen sie das Unrecht nicht selbst erlitten, sondern nur beobachtet haben, wie es anderen zugefügt wurde. Eine Postkarte an den Obersten Gerichtshof genügt und dieser nimmt sich der Sache an. Dieser „richterliche Aktivismus“ ist nicht unumstritten, aber er hat viel dazu beigetra-



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Dietmar Rothermund ist emeritierter Professor für Geschichte Südasiens an der Universität Heidelberg. Er hat in Marburg, München und an der University of Pennsylvania Geschichte und Philosophie studiert. Dietmar Rothermund ist international einer der renommiertesten Indienkenner. Seine jüngste Veröffentlichung ist: *Indien: Aufstieg einer asiatischen Weltmacht* (München 2008, Beck Verlag).

gen, den Respekt vor dem Justizwesen zu erhöhen. Auch für den Schutz der Umwelt hat sich der Oberste Gerichtshof eingesetzt und unter Umständen die Schließung von Betrieben angeordnet, die gegen die Bestimmungen zum Schutz der Umwelt verstoßen (vgl. Dohrmann 2002, S. 95).

### Die Rolle des Militärs

Die große indische Armee ist ebenfalls ein Erbe der Kolonialherrschaft. Im Zweiten Weltkrieg kämpften rund zwei Millionen indischer Soldaten auf den verschiedenen Kriegsschauplätzen für die Briten. Nach dem Krieg erwartete die Regierung des unabhängigen Indiens eine schwierige Aufgabe. Zunächst musste die Armee zwischen Indien und Pakistan aufgeteilt werden und dann mussten auch noch viele Soldaten demobilisiert werden, weil Indien sich eine so große Armee gar nicht leisten konnte. Es kam Indien zugute, dass während des Krieges Tausende von Indern ihr Offizierspatent erworben hatten, während zuvor nur Briten indische Truppen kommandieren durften und Inder meist nicht über den Rang eines Feldwebels oder Unteroffiziers hinauskamen. Mit der großen Zahl kriegserfahrener indischer Offiziere konnte man den Abzug der britischen Offiziere problemlos verkraften.

Den indischen Politikern war diese Armee zunächst etwas unheimlich. Ein indischer General im Ruhestand bemerkte dazu später einmal, der indischen Regierung sei es so zumute gewesen, wie einem Abstinenzler, der eine Brauerei erbt. Da in Indien mit dem zuvor beschriebenen „Kongress-System“ eine machtvolle zivile politische Struktur gegeben war und die Armee von den Briten das Ideal des unpolitischen, professionellen Militärs geerbt hatte, ließ sich die zivile Kontrolle über das Militär jedoch leicht aufrechterhalten. Dies kam unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass in Indien nie ein Offizier zum Ver-

teidigungsminister ernannt wurde. Auch Indiens Aufstieg zur Atommacht blieb eine Angelegenheit der zivilen Behörden, welche die Atomsprenghöpfe bewachen, die nur im Ernstfall dem Militär ausgehändigt würden, das die Trägersysteme betreut (vgl. Rothermund 2008, S. 90). Indische Offiziere im Ruhestand haben sich kritisch über diese Ausgrenzung des Militärs geäußert, die dazu geführt hat, dass es an einer strategischen Planung für den Einsatz von Atomwaffen fehlt. Die zivile Führung will diese Waffen eigentlich auch gar nicht einsetzen, sondern betrachtet sie nur als politisches Argument, das Indien den Status in der Welt sichert, der ihm gebührt.

In Pakistan hätte die Armee eine ähnliche Rolle wie in Indien spielen können, wenn ihr eine mächtige zivile politische Struktur gegenübergestanden hätte. Der Staatsgründer Mohammed Ali Jinnah, der Pakistan den scheidenden Briten abgetrotzt hatte, konnte sich auf keine Struktur dieser Art stützen. Er wurde auch nicht wie Nehru in Indien Premierminister des neuen Staats, sondern Generalgouverneur und übernahm so das Erbe des Vizekönigs. Er stützte sich von vornherein auf die Armee und die Bürokratie und nicht auf eine demokratische Partei. Es kam hinzu, dass die Muslime des Panjab von den Briten als „kriegerische Rasse“ (martial race) betrachtet wurden. Ein großer Teil der britisch-indischen Armee bestand aus ihnen. Es war diese Panjabi-Muslim-Armee, die den Staat erbt, zumal Jinnah schon 1948 starb. Es vergingen einige Jahre, bis die Armee unter Ayub Khan die Macht im Staat ergriff. Nach dessen Militärputsch folgten noch viele, die sich stets dadurch auszeichneten, dass sie vom Chef der Armee verübt wurden und nicht von Offizieren niedriger Ränge.

Indien ist ein solches Schicksal bisher erspart geblieben, weil sein ziviles politisches System sich als stabil erwiesen hat. Es kommt hinzu, dass Indiens militärische Führung vermutlich weise genug

ist, um einzusehen, dass dieses riesige Land sich von einem Militärregime kaum beherrschen ließe. Das Militär könnte nur Schaden nehmen, wenn es sich einer solchen Überforderung aussetzte. Das gilt freilich auch schon für den Einsatz von Truppen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung. Solche Einsätze hat es in Indien wiederholt gegeben, aber sie sind problematisch. Der Soldat ist dazu ausgebildet, Feinde zu töten. Er sollte nicht dazu gezwungen werden, auf die Angehörigen seiner Nation zu schießen. Die Erhaltung der öffentlichen Ordnung ist Aufgabe der Polizei. Das wird auch in Indien so gesehen, und es gibt bewaffnete Polizeitruppen, die speziell für die Unterdrückung von Ausschreitungen eingesetzt werden. So wird es gelingen, die Rolle des Militärs weiterhin auf die Landesverteidigung zu beschränken und die Tradition einer unpolitischen, professionellen Armee im Interesse der Nation zu erhalten.

### LITERATUR

- Dohrmann, Jona Aravind (2002): Directive Principles of State Policy in der indischen Verfassung unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen des deutschen Grundgesetzes. Würzburg 2002.
- Rothermund, Dietmar (1965): Die politische Willensbildung in Indien, 1900–1960.
- Rothermund, Dietmar (1992): India in the Great Depression, 1929–1939. New Delhi.
- Rothermund, Dietmar (ed.) (1996): Liberalising India. Progress and Problems. New Delhi.
- Rothermund, Dietmar (2002): Krisenherd Kaschmir. Der Konflikt der Atomkräfte Indien und Pakistan. München.
- Rothermund, Dietmar (2008): Indien: Aufstieg einer asiatischen Weltmacht. München.
- Wagner, Christian (2006): Das politische System Indiens. Eine Einführung. Wiesbaden.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99–77.

Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06–0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt,

Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.