

Die indische Demokratie

– eine „funktionierende Anarchie“

Clemens Jürgenmeyer

I. Einleitung

Indien wird gemeinhin als „die größte Demokratie der Welt“ bezeichnet. Diese Bezeichnung gilt zu Recht für ein Staatswesen, das nach China die zweitgrößte Bevölkerung aufweist. Mit ca. 1,1 Milliarden Menschen und ca. 700 Millionen Wahlberechtigten organisiert diese außereuropäische Demokratie ein Sechstel der Menschheit und damit weit mehr Bürger und Wähler als alle etablierten Demokratien der westlichen Welt zusammen. Die gigantische Größenordnung der indischen Demokratie zeigt sich allein schon bei einem Vergleich mit Europa: So umfassen die sieben größten Bundesstaaten Indiens jeweils mehr Einwohner als große europäische Staaten wie Frankreich, Italien oder Großbritannien, und die Bevölkerung der vier größten Bundesstaaten Uttar Pradesh, Maharashtra, Bihar und West Bengal übertrifft die der gesamten Europäischen Union.

Doch nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ nimmt die indische Demokratie, vor allem im Vergleich mit anderen Ländern der Dritten Welt, eine Sonderstellung ein. Sie hat seit über 60 Jahren Bestand und zeichnet sich durch regelmäßig stattfindende Wahlen mit einer relativ hohen Wahlbeteiligung von nunmehr rund 60%, friedliche Regierungswechsel und einen leidlich funktionierenden Rechtsstaat aus. Diese Sonderstellung gilt umso mehr, als Indien bis heute zu einem der ärmsten Länder der Welt zählt – ein gutes Viertel der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze –, von einer geradezu beispiellosen Vielfalt der Völker, Sprachen und Kulturen geprägt ist – es gibt allein 22 offiziell anerkannte Sprachen – und immer noch einen hohen Grad an

Analphabetismus aufweist – fast 40% der Bevölkerung können weder lesen noch schreiben¹. Weiterhin ist die moderne Massendemokratie, gepaart mit dem Anspruch einer umfassenden Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, europäischen Ursprungs und von der einstigen Kolonialmacht England in eine bäuerliche Gesellschaft mit einer ausgeprägten hierarchischen Struktur eingeführt worden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Dauerhaftigkeit der indischen Demokratie als ein wahres Wunder, das bis heute nicht nur einen einmaligen Charakter besitzt, sondern auch als Vorbild dienen kann. Mit anderen Worten: Im zweitgrößten Land der Erde existiert eine Demokratie, die es nach menschlichem Ermessen und unter den gegebenen Umständen gar nicht geben dürfte, sie scheint, so Atul Kohli (1988, S. 3), eine ziemliche Anomalie zu sein. Wo liegen die Ursachen für dieses Phänomen und welche Bedeutung kommt ihm über Indien hinaus zu?

II. Die Entstehung der indischen Demokratie und ihrer föderalen Struktur

Indien wurde am 15. August 1947 unabhängig. Damit endete nach knapp 200 Jahren die britische Herrschaft über ein riesiges Land, das als die größte und wichtigste Kolonie des britischen Imperiums gegolten hat. Gleichzeitig begann, unter zuweilen dramatischen Umständen, in einer durch seine Vielfalt ausgezeichneten, weitgehend bäuerlichen Gesellschaft ein demokratisches Experiment, das allein schon wegen seiner Größenordnung weltweit als Ausnahme angesehen werden darf. Das indische Regierungssystem wird, die Entstehungsgeschichte legt es nahe, allgemein dem Modell der Westminster-Demokratie zugerechnet (Manor 1994, S. 116; Brass 1990, S. 2).

Die Unabhängigkeit bedeutete für die politische Entwicklung des Landes keine radikale Zäsur, sondern bildete eher einen wichtigen Meilenstein im lang anhaltenden Übergang von der britischen Herrschaft zur politischen Selbständigkeit. Die Demokratie in Indien hatte sich nicht

¹ Alle Angaben nach Statistical Outline of India 2007-8.

mit einem Schlag etabliert. Sie war vielmehr seit Ende des 19. Jahrhunderts unter britischer Führung und aus sehr bescheidenen Anfängen heraus schrittweise eingeführt worden (Brown 1985; Morris-Jones 1971). Die Kontinuität der politischen Entwicklung vor und nach 1947 dokumentiert sich auch in der Verfassung des Landes, die im Januar 1950 in Kraft trat und große Parallelen – oft wörtliche Übereinstimmungen – mit dem alten, noch von den Engländern verabschiedeten „Government of India Act“ aus dem Jahre 1935 aufweist. Diese Kontinuität erwies sich auch im anfangs durchaus elitären Charakter der jungen indischen Demokratie, die Kohli (1988, S. 9) als ein Geschenk der Elite an die Massen charakterisiert hat. Getragen wurde diese junge Demokratie von einer gebildeten, englisch sprechenden, städtisch geprägten Elite, die die Demokratisierung und Modernisierung ihres rückständigen Landes auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Sie war beheimatet im Indian National Congress, der, bereits 1885 als Honoratiorenvereinigung von einem Engländer gegründet, die Unabhängigkeitsbewegung des Landes verkörperte und ein entsprechend breit gefächertes politisches Spektrum in sich vereinigte. Diese „staatstragende und staatsgetragene Partei“ (D. Rothermund) nahm in den ersten zwei Dekaden der jungen Republik eine absolut dominante Stellung ein. Unter der unumstrittenen Führung Jawaharlal Nehrus verfolgte die Congress-Partei eine Politik der Mitte, die auf den drei Säulen Demokratie, Sozialismus und Säkularismus ruhte. Das übergeordnete Ziel war, gemeinsam die kolonialen Hinterlassenschaften aus dem Weg zu räumen und ein modernes, starkes und demokratisches Indien aufzubauen, in dem soziale Gerechtigkeit herrschen und der Staat eine neutrale Position in Religionsfragen einnehmen sollte.

Diese Partei stand im Mittelpunkt eines „one dominant party system“, eines Mehrparteiensystems also, das durchaus den freien Wettbewerb von Parteien kannte, aber von der Dominanz einer Partei, des Congress, geprägt war. Diese dominante Stellung des Congress zeigte sich nicht nur in den Parlamenten von New Delhi und den Bundesstaaten, sondern auch in seiner allgegenwärtigen Präsenz im öffentlichen Leben des Landes. Diese eröffnete ihm weiterhin die Möglichkeit, über die staatlichen Ressourcen zu gebieten und sie an Gruppen sowohl innerhalb als auch außerhalb der eigenen Partei zu verteilen. Auf dieser handfesten materiellen Grundlage konnte die Partei ein weitreichendes System der

Patronage am Laufen halten, regionale und lokale Eliten kooptieren, oppositionelle Strömungen neutralisieren bzw. an den Rand drängen und so seine zentrale Stellung im politischen System festigen. Seine parlamentarische Dominanz konnte er jedoch auch deshalb aufrecht erhalten, weil die Oppositionsparteien, in der Regel aus Abspaltungen des Congress hervorgegangen, geradezu notorisch zerstritten und zu Wahlabsprachen nicht in der Lage waren. Hiervon profitierte der Congress dank des geltenden Mehrheitswahlrechts überproportional: Mit einem Stimmenanteil von maximal 45% erzielte er stets 2/3-Mehrheiten im Parlament und konnte unbehelligt regieren. Die anderen Parteien blieben fast ausnahmslos auf bestimmte Regionen und Wählerschichten beschränkt, dümpelten vor sich hin, verschwanden oder wurden vom Congress absorbiert.

Dieses flexible, nicht durch klare Trennlinien vermessene „Congress System“, wie es Rajni Kothari (1964) genannt hat, zeichnete sich durch eine Offenheit sowohl nach innen als auch nach außen aus und ließ die konkurrierenden Parteien ganz unterschiedliche Rollen annehmen. Im Zentrum stand der Congress, selbst ein heterogenes Gebilde aus verschiedenen Fraktionen, und waltete als eine „Party of Consensus“. Um ihn herum gruppieren sich die Oppositionsparteien und agierten als „Parties of Pressure“. Weit davon entfernt, dem übermächtigen Congress das Wasser reichen zu können, versuchten sie, mit Hilfe von Fraktionen im Congress Einfluss auf die Politik des Landes zu nehmen. Fraktionen innerhalb der dominanten Partei übernahmen die Rolle der Opposition, indem sie die Politik von anderen Nicht-Congress-Parteien vertraten. Sie opponierten, in dem sie Congress-Leute opponieren ließen.

So spiegelte der Congress die Vielfalt der politischen Gruppen und Interessen wider. Er bildete das maßgebliche Forum, in dem die grundlegenden Konflikte der jungen Indischen Union ausgetragen wurden, hier rangen mehr oder weniger alle politisch relevanten Kräfte um Macht und Einfluss. So erwuchs dieser Partei die Chance und die Aufgabe zugleich, zwischen widerstrebenden Interessen zu vermitteln, Kompromisse auszuhandeln und sich als führende politische Kraft zu behaupten. Das für jede parlamentarische Demokratie wichtige Regulativ der Parteienkonkurrenz verlagerte sich also in den Binnenraum einer Partei und erforderte von Seiten der führenden Congress-Politiker eine hohe Bereitschaft zur Kooperation und setzte deren Integrationskraft

immer wieder harten Bewährungsproben aus. In dieser Situation permanenter innerparteilicher Konkurrenz verschiedener Fraktionen erwuchs einer charismatischen Führungsgestalt in der Person Jawaharlal Nehrus eine außergewöhnliche Bedeutung für die Konsolidierung der indischen Demokratie, indem er in kritischen Momenten dank seiner unumstrittenen Autorität Kompromisse aushandeln und die auseinanderstrebenden Fraktionen im Congress immer wieder zusammenführen konnte. Doch der Congress stand nicht nur im Zentrum des politischen Geschehens, er war nicht nur die dominante Partei, sondern er umklammerte auch die verschiedenen Regionen und Kulturen des Subkontinents, er verband Staat und Gesellschaft, er war „India's central integrating institution“. (Manor 1991, S. 65)

Ein treffliches Beispiel für die ausgleichende Politik Nehrus bietet die Neuordnung der Bundesstaaten. „Unity in Diversity“, die Wahrung der Einheit Indiens bei gleichzeitiger Anerkennung der Vielfalt, war das Leitbild dieser Politik, die durchzuführen nicht selten mit Konflikten behaftet war und ein hohes Maß an politischer Weitsicht, großzügiger Bereitschaft zum Kompromiss und gegenseitigem Vertrauen erforderte. Die Mittelpunktstellung des Congress verlieh ihm nicht nur ein überragendes Gewicht in der Politik des Landes, sondern auch eine große Verantwortung für den Bestand und Ausbau der indischen Demokratie. In der Person Nehrus stand dieser Partei eine Führungsperson vor, die sich dieser Verantwortung bewusst war und, in weiser Beschränkung seiner eigenen Machtfülle, einer Politik des ausgehandelten Kompromisses gegenüber einer strikten Mehrheitsentscheidung den Vorzug gab.

Mit der Unabhängigkeit erbt die indische Regierung eine administrative Gliederung des Landes, die zwar britischen Kolonialinteressen, aber nicht den sprachlichen und kulturellen Gegebenheiten Indiens entsprach. Neben den direkt der Kolonialregierung unterstellten Provinzen existierten in Britisch-Indien ca. 600 halbsouveräne Fürstentümer sehr unterschiedlicher Größe. Diese innerstaatlichen Grenzziehungen wurden schon früh vom Congress kritisiert. Quasi im Vorgriff auf eine Neugestaltung der Provinzgrenzen in einem unabhängigen Indien wurde ab 1920 unter maßgeblicher Beteiligung Mahatma Gandhis der organisatorische Aufbau der Partei nach sprachlichen Kriterien neu geordnet. Die durch die vorherrschenden

Regionalsprachen definierten Gebiete bildeten fortan die räumliche Basis der einzelnen Landesverbände, der sog. Provincial Committees des Indian National Congress.

Allein, unter dem Eindruck der Teilung und der Furcht vor einer weiteren Balkanisierung des Landes wollten weder die führenden Congress-Politiker noch die Mehrheit der verfassunggebenden Versammlung das Prinzip der sprachlichen Homogenität für die Neuordnung der innerstaatlichen Gliederung verbindlich festschreiben. Nehru sprach in diesem Zusammenhang sogar von den „foolish and tribal attitudes“ des Provinzialismus (Hardgrave 1975, S. 88). Doch der zunehmende Druck regionaler Politiker veranlasste Nehru schließlich zu der Einsicht in die Notwendigkeit, den regionalen Bestrebungen Rechnung zu tragen und einer Reform der innerstaatlichen Gebietsorganisation nach sprachlichen Prinzipien zuzustimmen. 1953 wurden die Telugu-sprachigen Gebiete von Madras und Hyderabad zusammengelegt und ein neuer Bundesstaat Andhra geschaffen, nachdem zuvor ein Telugu-Aktivist sich zu Tode gefastet hatte.

Damit war der Startschuss für eine umfassende Neugliederung der indischen Bundesländer nach dem bekannten Prinzip weitgehender sprachlicher Homogenität gefallen. Es ergab sich auch die Gelegenheit, die ehemaligen Fürstentümer, die inzwischen alle relativ problemlos der Indischen Union beigetreten waren, z.T. aber als eigenständige Bundesstaaten in ihren früheren Grenzen noch weiterbestanden, in die neustrukturierten Länder zu integrieren. Die eilends von Nehru einberufene States Reorganisation Commission unterbreitete zwei Jahre später einen weitreichenden Reformplan, der dann in Form des States Reorganisation Act im November 1956 Gesetzeskraft erlangte und 14 States und sechs Union Territories vorsah.

Obwohl ursprünglich nicht geplant, wurde im Jahre 1960 unter dem wachsenden Druck politischer Agitation der multilinguale Gliedstaat Bombay in die beiden Länder Maharashtra mit Bombay als Hauptstadt und Gujarat geteilt. So konnte noch zu Lebzeiten Nehrus – entgegen seiner ursprünglichen Absicht und inneren Überzeugung – die Reorganisation der Bundesländer in ihren wesentlichen Teilen zum Abschluss gebracht werden. Indem die Reform die Forderungen der großen regionalen Sprachgruppen nach mehr kultureller und damit auch politischer Eigenständigkeit anerkannte und ihnen, von wenigen

Ausnahmen abgesehen, auch entsprach, verhinderte sie den Ausbruch drohender Konflikte großen Ausmaßes, integrierte diese Regionalismen erfolgreich in die nationale Politik und leistete so einen großen Beitrag zur inneren Konsolidierung der damals noch jungen Indischen Union.

Im Punjab und im Nordosten des Landes ergaben sich allerdings Schwierigkeiten, die nicht selten zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der indischen Armee und regionalen Bewegungen führten. Auch die Errichtung eines mehrheitlich von Sikhs bewohnten Bundeslandes Punjab (Punjabi Suba) im Jahre 1966 – inzwischen unter der Regierung Indira Gandhi – stellte keine dauerhafte Lösung dar, da sie die weitergehenden Wünsche von Sikh-Nationalisten nicht zufriedenstellte. Im ethnisch und sprachlich sehr heterogenen Nordosten Indiens konnte die bundesstaatliche Neuordnung erst 1987 mit der Gründung von sieben Staaten zum endgültigen Abschluss gebracht werden. Die jüngsten Neugründungen erfolgten unter einer von der BJP geführten Bundesregierung im Jahr 2000, als aus Teilen von Uttar Pradesh, Madhya Pradesh und Bihar die neuen Gliedstaaten Uttaranchal Pradesh, Chattisgarh und Jharkhand erschaffen wurden. Damit umfasst die Indische Union heute 28 Bundesstaaten und sieben sogenannte Union Territories, also Gebiete unter weitgehender Zentralverwaltung (Conrad 1995, S. 418; Brass 1990, S. 146 ff.).

Die regionalen Kulturen haben also ohne Zweifel eine Aufwertung erfahren und das Selbstbewusstsein und die Eigenständigkeit der Bundesländer gestärkt. Was auf den ersten Blick wie eine Schwächung oder gar Gefährdung der staatlichen Einheit erscheinen mag, entpuppt sich recht schnell als eine weitsichtige politische Maßnahme, die die kulturelle Vielfalt des Landes nicht negiert, sondern explizit anerkennt und damit regionalistischen oder separatistischen Tendenzen mit Erfolg gegensteuert. Die Neuordnung der Bundesstaaten und eine entsprechende Sprachenpolitik sind ein geglückter Balanceakt zwischen zentral- und bundesstaatlichen Interessen, der wesentlich zur Konsolidierung der indischen Demokratie beigetragen hat. Damit wurde die indische Politik regionalisiert und popularisiert. Sie brachte die Politik in den Ländern näher zum Volk und erlaubte regionalen Interessengruppen und bekannten Politikern, mehr Macht zu erringen. Die Politik in den Staaten wurde dadurch indischer, gleichzeitig auch demokratischer.

Die schmale, englischsprechende Elite war nun nicht mehr unter sich, sie konkurrierte mit bodenständigen regionalen Politikern und sah sich der wachsenden Partizipation der einfachen Bevölkerung ausgesetzt. Die Mobilisierung von bislang eher abseits stehenden Gruppen verschafften diesen nun Zugang zu politischen Institutionen, die es ihnen ermöglichte, ihre Forderungen in den politischen Prozess besser einzubringen. Die Regionalismen konnten sich so öffentlich entfalten und verloren – gesamtindisch gesehen – viel von ihrer potentiellen Bedrohung für die Einheit des Landes. So trug die Stärkung der regionalen politischen und kulturellen Identitäten wesentlich zur Stärkung der Demokratie in Indien bei. Und nicht nur das: Auch der Congress profitierte hiervon, da er wegen seiner historisch gewachsenen organisatorischen Vorteile gegenüber anderen, im Schnitt sehr viel jüngeren und unerfahrenen Parteien diese Chancen der Demokratisierung geschickt für sich nutzte und seine Dominanz im politischen System festigen konnte.

Der Erfolg des Congress garantierte also den Erfolg der indischen Demokratie, ihre Konsolidierung und regionale Verankerung. Doch dieser Erfolg stieß zugleich an seine immanenten Grenzen, indem er die Integrationsfähigkeit der Partei tendenziell überstrapazierte. Denn die Konsolidierung der Demokratie führte immer mehr politische Interessensgruppen in die politische Arena, die zunehmend selbstbewusster die Forderungen ihrer Klientel vertraten. In den Worten James Manors (1988, S. 72): „India became increasingly democratic and increasingly difficult to govern.“ Der Congress als Sammelbecken unterschiedlicher Strömungen stieß damit an die Grenzen seiner selbst geschaffenen Struktur. Seine Dominanz hatte gleichzeitig eine der Voraussetzungen seines schleichenden Niedergangs geschaffen, wie er sich dann nach dem Tod Nehrus 1964 und während der Herrschaft seiner Tochter Indira Gandhi und, ab Ende 1984, ihres Sohnes Rajiv Gandhi zeigen sollte.

Neue Parteien, fast allesamt Abspaltungen des Congress, entstanden. Den Anfang machte die Svatantra Party, die 1959 gegründet worden war. Es folgte die Lok Dal 1969 unter Charan Singh, der bis dahin zu den prominenten Congress-Politikern gehört hatte. Er verstand sich als Fürsprecher der kleinen und mittleren Bauern aus den niederen Kasten vor allem im nordindischen Uttar Pradesh. Die innerparteilichen Auseinandersetzungen im Congress steigerten sich immer mehr, so dass

angesichts der populistischen und zunehmend autoritären Politik der neuen Parteichefin Indira Gandhi viele Politiker der alten Garde die Partei verließen und den Congress-O gründeten. Nach dem Ende des von Indira Gandhi verhängten Ausnahmezustands 1977 sollten diese verschiedenen Abspaltungen zusammen mit der hindunationalen Jana Sangh die Chance erhalten, als Janata Party Indien für knapp drei Jahre zu regieren – allerdings mit bescheidenem Erfolg.

Die Rückkehr Indira Gandhis und ihres Congress-I im Jahre 1980 bescherte der Partei eine kurze Renaissance, zunächst unter Indira Gandhi und, nach ihrem gewaltsamen Tod 1984, unter ihrem Sohn Rajiv. Die Wahlen von 1989 markierten dann das definitive Ende der Dominanz des Congress in der indischen Bundespolitik: das System einer dominanten Partei wurde von einem Mehrparteiensystem aus Regionalparteien und Koalitionsregierungen abgelöst. Gleichzeitig etablierte sich die hindunationale BJP als eine ernstzunehmende politische und ideologische Konkurrenz. Diese neue Situation hat dazu geführt, dass die Länder und regionalen Parteien deutlich an Macht und Bedeutung in der indischen Politik gewonnen haben. Entsprechend hat sich die Rolle der Bundesregierung in Delhi geändert und zwar von einer Institution, die vornehmlich interveniert, zu einer, die mehr und mehr reguliert (Rudolph/Rudolph 2002). Die Aufrechterhaltung demokratischer Verfahrensregeln in Politik und Wirtschaft garantieren die Legitimität des demokratischen Systems. Dabei haben die Wahlkommission, der Oberste Gerichtshof und das Präsidentenamt sichtbar an Statur gewonnen.

III. Die Funktionsweise der indischen Demokratie

Ogleich von den Briten eingeführt, kann die indische Demokratie nicht als ein klassisches Beispiel einer Westminster-Demokratie angesehen werden. Die Abweichungen vom Original sind teilweise prinzipieller Natur und weisen darauf hin, dass die indische Demokratie über wichtige konsensdemokratische Elemente verfügt (Lijphart 1996; Jürgenmeyer 2007). Allein die Tatsache, dass das indische Parlament keine unbeschränkte Souveränität besitzt, zeigt, dass die indische Demokratie

eines „essentiellen Bausteins des Westminstermodells“ (Lijphart 1984:9) entbehrt. Die legislative Macht des indischen Parlaments unterliegt der Suprematie der Verfassung und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Die Constitution of India bildet den Rahmen, in dem sich Parlament und Regierung bewegen dürfen. Die zuerst im Jahr 1973 formulierte „Basic Structure Doctrine“ des obersten Gerichtshofs bildet hier eine Grenze, die es nicht zu überschreiten gilt. Danach ist das Parlament nicht befugt die „grundlegende Struktur“ bzw. „fundamentale Merkmale“ der indischen Verfassung, wie Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, verfassungsgerichtliche Kontrolle, Demokratie und Säkularismus, zu ändern. Damit wollte der Supreme Court of India allzu selbstherrliche Verfassungsänderungen der Regierung Indira Gandhi einen Riegel vorschieben. Inzwischen wird die Suprematie der Verfassung über die Parlamentsouveränität von allen indischen Politikern und Parteien als verbindlich anerkannt (Conrad 1995; 2001).

Ebenso stellen die föderale Struktur der Indischen Union, das Zwei-Kammer-System – wie unausgewogen sie auch sein mögen – und das Amt des Präsidenten institutionelle Formen der Machtteilung und -beschränkung dar. Sie bilden institutionelle veto points (Kaiser 1997, S. 436), die der sozialen und politischen Heterogenität des Landes Rechnung tragen und den verschiedenen politischen Kräften eine angemessene Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglichen sollen. Diese veto points beeinflussen das strategische Verhalten der politischen Akteure.

Gestützt wird dieses institutionelle Arrangement durch die Heterogenität der indischen Kultur und Gesellschaft, die es keiner Gruppe, Region oder Partei erlaubt, für sich allein die Mehrheit zu reklamieren². Somit ist der Trend zum Interessenausgleich und zur konsensualen Entscheidungsfindung unter Einschluss möglichst vieler Akteure der indischen Politik inhärent, auch wenn die mehrheitsdemokratischen Charakteristika des Westminster-Modells durchaus im politischen System vorhanden sind. Dies gilt insbesondere für das

² Amartya Sen (2005) weist in seinem Buch „The Argumentative Indian“ auf die lange Tradition des argumentativen Austausches angesichts der großen Vielfalt des Landes hin. Dieser Tradition schreibt er eine entscheidende Bedeutung für den Erfolg der heutigen Demokratie zu. Siehe auch Mitra/Singh 1999, S. 46f.

Prinzip der Mehrheitsregierung und für das geltende Mehrheitswahlrecht, das häufig zu Verzerrungen zwischen den Stimmenanteilen und der Zahl der Sitze im Parlament führt.³ In der Tat gibt es keine wirklich zwingenden institutionellen Vorgaben, die die Einbindung aller relevanten politischen Akteure am politischen Entscheidungsprozess vorschreiben oder bestimmte Entscheidungen der Mehrheit gar durch Vetorechte einzelner Gruppen verhindern.

Die Tatsache, dass die Konstellation der politischen Kräfte in Indien, vor allem seit dem Niedergang der ehemals dominanten Congress-Partei, eine Politik der ausgehandelten Kompromisse ratsam erscheinen lässt oder gar erzwingt, ist vorrangig Folge der Größe des Landes und der enormen sozialen und politischen Heterogenität der indischen Gesellschaft und nicht so sehr der institutionellen Gegebenheiten und eines entsprechenden politischen Handelns. Die markant unterschiedlichen Politikstile von Jawaharlal Nehru und seiner Tochter Indira Gandhi oder auch der verschiedenen Koalitionsregierungen zeigen, wie sehr die Art und Weise im Rahmen eines demokratischen Institutionengefüges variieren kann, politische Entscheidungen in Indien zu fällen und in die Tat umzusetzen.

Politische Weitsicht im wohlverstandenen Eigeninteresse und damit eine auf zweckrationalen Überlegungen beruhende Freiwilligkeit des Handelns der regierenden Mehrheitspartei und insbesondere der Führungspersönlichkeiten, vor allem in Person des Premierministers, können einen Politikstil fördern, der nicht die harsche Konfrontation sucht und eigene Entscheidungen ohne Rücksicht auf andere Wünsche und Interessen durchsetzt, sondern in Verhandlungen informeller Art einen Ausgleich der unterschiedlichen Positionen anstrebt und einen möglichst breiten Konsens in zentralen Fragen der Politik herstellt. Eine konsensorientierte Politik ergibt sich in Indien also vorrangig aus dem

³ Bis Ende der 1980er Jahre profitierte hiervon in starkem Maß die Congress-Partei, die bei einem Stimmenanteil zwischen 43 und 48 Prozent stets eine Zwei-Drittel- bzw. eine Vier-Fünftel-Mehrheit im indischen Unterhaus (Lok Sabha) erzielte und damit unumschränkt regieren konnte (Rösel/Jürgenmeyer 2002, S 74-77). Seit Ende der 1980er Jahre hat sich mit dem Aufstieg der hindunationalen Bharatiya Janata Party als zweite bedeutende Partei der verzerrende Effekt des Mehrheitswahlsystems zurückgebildet und sich zum Nachteil des Congress ausgewirkt.

Verhalten der dominanten politischen Akteure und nicht so sehr aus dem institutionellen Rahmen der politischen Entscheidungsprozesse. Ob dabei das Element einer zweckrationalen Freiwilligkeit oder das Element der Notwendigkeit überwiegt, hängt von der politischen Kräftekonstellation – der Dominanz einer Partei bzw. der Existenz vieler Parteien – ab, die sich in einer Koalition arrangieren müssen, weil keine von ihnen die Macht alleine übernehmen kann.

Das unabhängige Indien kennt jede dieser politischen Situationen mit jeweils sehr unterschiedlichen Auswirkungen auf die Art und Weise, wie das Land regiert wurde. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Vielfalt des Subkontinents einen strukturellen Zwang in Richtung einer konsensorientierten Politik ausübt, die sicherlich den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen weitaus mehr entgegenkommt als eine autoritäre Politik unter Ausschluss vieler Gruppen und Parteien. Die aktuelle politische Konstellation in Indien favorisiert eindeutig eine konsensorientierte Politik, da keine Partei stark genug ist, den anderen politischen Akteuren ihren Stempel aufzudrücken. Diese Erfahrung musste auch die hindunationale Bharatiya Janata Party machen. Als Führer zweier heterogener Regierungskoalitionen in den Jahren 1998-2004 kam sie nicht umhin, um des Machterhalts willen zentrale Punkte ihrer Ideologie und Politik aufzugeben (Jürgenmeyer 2000).

Die Heterogenität des Landes ist zwar einerseits die Quelle zahlreicher und immer wiederkehrender Konflikte, andererseits auch ein Gegengewicht zu einer zu starken zentralistischen Ausrichtung der indischen Politik von oben herab. Gerade die 1970er und 1980er Jahre haben gezeigt, dass eine übermäßige Zentralisierung und Personalisierung der politischen Entscheidungsfindung dem pluralen Charakter der indischen Gesellschaft nicht gerecht wird. Nicht umsonst sind Indira Gandhi und auch ihr Sohn Rajiv auf geradezu tragische Weise – beide wurden Opfer politisch motivierter Attentate – an der Aufgabe gescheitert, die indische Demokratie unter sicherlich schwierigen Bedingungen zu konsolidieren. Besonders Indira Gandhi setzte sich mit autoritären Mitteln über den pluralen Charakter der indischen Politik hinweg und versuchte, ihre Entscheidungen rücksichtslos durchzudrücken und ihre Machtfülle zu erweitern. Dabei schreckte sie auch nicht davor zurück, in den Jahren 1975-77 die Demokratie zu suspendieren und mit Hilfe des Ausnahmezustands an der Macht zu

bleiben oder mit militärischer Gewalt gegen separatistische Bestrebungen – so im Punjab 1984 – vorzugehen.

Nehru hingegen erkannte die Vielfalt der Interessen und Vorstellungen in der indischen Politik an und suchte stets nach Lösungen, die dieser Vielfalt durch Verhandlungen und Kompromisse gerecht wurde. Seine Politik der Kooperation führte zur Konsolidierung der indischen Demokratie und der Stärkung der Einheit der Indischen Union gerade wegen der Anerkennung der Heterogenität des Landes. Die grobe Missachtung dieser grundlegenden Beschaffenheit Indiens durch seine Tochter Indira Gandhi musste zwangsläufig zur Bildung oppositioneller Parteien und Bewegungen führen, an deren Ende nicht nur eine Zunahme der Regionalismen, sondern auch eine Schwächung der demokratischen Institutionen und ihrer eigenen Congress-Partei standen. Die Erosion der Wählerbasis des Congress dauert bis heute an. Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich sein Stimmenanteil um mehr als zwei Fünftel auf nunmehr 26 Prozent reduziert und lässt die Partei ohne die Hoffnung, jemals wieder die alte Stärke zu erreichen.

Eine auf Interessenausgleich und Kooperation zielende Politik ist somit im indischen Rahmen eine durchaus rationale Strategie mit dem Ziel, angesichts der Vielfalt politischer Strömungen und Parteien an den politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen zu können. Die sozialen und politischen Verhältnisse üben einen starken Druck auf die politischen Akteure aus, mit anderen den Kompromiss zu suchen, um der Gefahr der politischen Bedeutungslosigkeit oder gar des eigenen Untergangs zu entgehen. Es sind hauptsächlich die informellen politischen und sozialen Gegebenheiten, die eine konsensorientierte Entscheidungsfindung sowohl für die Akteure als auch für das Staatsgebilde als Ganzes zu einem zweckrationalen Verhalten werden lässt. Die nunmehr fehlende Dominanz einer Partei und die gesellschaftliche Heterogenität des Landes veranlassen die Akteure zu der Einsicht, dass keiner von ihnen die Mehrheit der Wähler in nächster Zukunft hinter sich bringen kann, die eine Politik klarer Mehrheitsentscheidungen ermöglichen würde.

Die wachsende Ausdifferenzierung und Demokratisierung der indischen Gesellschaft, die sich auch in einer zunehmenden politischen Mobilisierung und Teilhabe der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen,

auch der unteren Kasten⁴, zeigen, begünstigen den zu beobachtenden Trend zu mehr Regionalisierung und Dezentralisierung in der indischen Politik. Damit hat eine Politik der polarisierenden Mehrheitsentscheidungen nur geringe Chancen auf dauerhaften Bestand und muss, nolens volens, zugunsten einer Politik des Ausgleichs und der Verhandlung zurücktreten. Ein sichtbares Zeichen dieser Entwicklung ist die kaum noch praktizierte President's Rule, die es der Zentralregierung nach Art. 356 der Verfassung erlaubt, unter unscharf definierten Voraussetzungen eine gewählte Landesregierung vorübergehend abzusetzen und den Gliedstaat der direkten Verantwortung des Präsidenten zu unterstellen. Dieses Instrument aus britischen Zeiten wurde besonders von Indira Gandhi reichlich missbraucht, um unliebsame Politiker und Parteien zu schwächen oder auszuschalten.

Das aktuelle Gesamtbild der indischen Politik reflektiert diesen Prozess. Neben den Congress sind eine Vielzahl verschiedener, in der Regel regional verankerter Parteien mit durchaus unterschiedlicher programmatischer Ausrichtung getreten. Auffallendes Kennzeichen dieser Entwicklung ist der rasante Aufstieg des Hindunationalismus, der sich in den Wahlerfolgen der Bharatiya Janata Party zeigt. Sie und der Congress bilden heute zu fast gleichen Teilen die beiden einzigen gesamtindischen Parteien mit einem gemeinsamen Stimmenanteil von knapp 50%, um die sich die zahlreichen Regionalparteien gruppieren. Diese können einen überproportional starken Einfluss auf die Politik nehmen, da sie als Koalitionspartner für den Congress oder die Bharatiya Janata Party unverzichtbar sind und so die Rolle des Königsmachers spielen können. In der 13. Lok Sabha (1999 – 2004) waren z.B. 39

⁴ Jaffrelot (2003) spricht hier von der „stillen Revolution Indiens“. Die Bahujan Samaj Party z. B. verfügt heute über die Mehrheit im Landesparlament von Uttar Pradesh und stellt die Landesregierung. Yadav (1996) hat bereits Mitte der 1990er Jahre den Aufstieg der unteren Kasten als Indiens zweite Demokratisierung bezeichnet. Rudolph/Rudolph (2002) sprechen von einer sozialen und politischen Revolution, die seit 1947 den unteren Kasten auf Kosten der oberen einen Gewinn an Macht und Einfluss beschert hat. Die sogenannten Other Backward Classes und die Dalits – rund 70% der Bevölkerung – haben in vielen Länderregierungen wichtige Posten übernommen. Bereits Ende der 1980er Jahre hat V. S. Naipaul Indien als ein Land mit „a million little mutinies“ beschrieben – ganz im Gegensatz zu seinen früheren Erfahrungen (Naipaul 1969; 1977; 1990).

Parteien vertreten, und der Stimmenanteil der nationalen Parteien ging in den Jahren 1991 bis 1999 von 77% auf 67% zurück (Rudolph/Rudolph 2002). Koalitionsregierungen sind in Indien eine relativ junge Erscheinung. Diese Entwicklung kann als Beweis für die Reife und Vitalität der indischen Demokratie gesehen werden, in der die Vielfalt des Landes nun auch in der Bundespolitik zum Ausdruck kommt.

Das politische System Indiens verfügt über einen gesellschaftlich vermittelten Trend zur Machtteilung über ausgehandelte Kompromisse, ohne die die Demokratie in diesem Subkontinent auf Dauer wohl nicht existieren könnte. Es zeigt ein hohes Maß an Flexibilität und Innovationskraft. Seine Fähigkeit zur Anpassung an sich ständig ändernde Situationen ist enorm. Diese Fähigkeit bringt eine erstaunliche Stabilität der Demokratie in Indien mit sich und lässt die indische Politik zu einem spannenden, stets neue Überraschungen produzierenden Unterfangen werden.⁵ Der indische Staat ist kein unbeweglicher Monolith, sondern ein höchst komplexes und flexibles Gebilde mit mannigfachen Facetten und Inhalten, ein Gebilde, das traditionelle und moderne Staatlichkeit in sich vereint und nicht einseitig auf bestimmte Interessen und Gruppen ausgerichtet ist. Diese Vielgestaltigkeit des indischen Staats haben Lloyd Rudolph und Susanne Hoeber Rudolph am Ende ihrer umfassenden Studie „In Pursuit of Lakshmi“ (1987, S. 400f.) so trefflich charakterisiert:

Like Hindu conceptions of the divine, the state in India is polymorphous, a creature of manifold forms and orientations. One is the third actor whose scale and power contribute to the marginality of class politics. Another is a liberal or citizens` state, a juridical body whose legislative reach is limited by a written constitution, judicial review, and fundamental rights. Still another is a capitalist state that guards the boundaries of the mixed economy by protecting the rights and promoting the interests of property in agriculture, commerce, and industry. Finally, a socialist state is concerned to use public power to

⁵ Nach Mitra (1999) beruht die politische Stabilität in Südasien auf der Fähigkeit des postkolonialen Staats, seine Institutionen den sich wandelnden Bedingungen anzupassen oder neu zu erschaffen, und der Fähigkeit der politischen Eliten, moderne und vormoderne Strukturen und Werte in das vorhandene Institutionengefüge zu integrieren und die Bevölkerung in bestimmten Abständen am politischen Entscheidungsprozess teilhaben zu lassen.

eradicate poverty and privilege and tame private power. Which combination prevails in a particular historical setting is a matter for inquiry.

Viele Beobachter der indischen Politik, die in den engen Kategorien von Stabilität und Effizienz denken, sehen in diesem fluiden Zustand eher eine Dauerkrise, an deren Ende der Kollaps der demokratischen Institutionen, unter Umständen sogar der Zerfall der Indischen Union stehen kann. Bei aller Kritik, die zu Recht auf die politischen Missstände hinweist, und trotz immer wiederkehrender gewaltsamer Konflikte bleibt festzuhalten, dass die Institution der Demokratie in Indien feste Wurzeln geschlagen und sich eine – durch und durch indische – politische Kultur herausgebildet hat, die ihren Bestand sichert. Ihre Legitimität wird nicht in Zweifel gezogen, sie hat sogar im Vergleich zu früher zugenommen.

Diese Einschätzung der Gesamtsituation wird von den Ergebnissen einer groß angelegten, repräsentativen Umfrage bestätigt, die 1996 landesweit unter 9475 Personen durchgeführt worden ist (Mitra/Singh 1999). Sie zeigen deutlich, dass die demokratischen Institutionen und die Teilhabe am politischen Geschehen keineswegs als importierte Luxusartikel für besser gestellte und gebildete Schichten angesehen werden, sondern als integraler Bestandteil der Indischen Union. Gerade die Mehrheit der Armen und Benachteiligten hat die Chancen und Vorteile einer demokratischen Ordnung – so unzureichend sie auch in vielen Belangen sein mag – für sich erkannt und nimmt zunehmend aktiv an der Politik, besonders auf regionaler und lokaler Ebene, teil. Ihre Wahlbeteiligung liegt sogar, das zeigen die Umfrageergebnisse, leicht über der der Oberschicht. Bis zu 60 Prozent der armen Wähler sind davon überzeugt, dass ihre Stimme zählt, und widerstehen den vielfältigen Versuchen der Wahlkämpfer, ihre Stimme für einen kleinen Geldbetrag zu verkaufen (ibid., S.140f.).

Die vorgetragene Kritik und der zuweilen heftig geäußerte Unmut über die herrschenden politischen Zustände beziehen sich vorwiegend auf einzelne Institutionen und Akteure (vor allem Polizei, Bürokratie, Parteien und Abgeordnete) und nicht auf das demokratische System an sich. 68,8% der Befragten verneinten die Frage, ob Indien ohne demokratische Institutionen wie Parteien, Wahlen und Parlamente besser regiert werden könnte. Nur 11,4% bejahten diese Frage (ibid., S. 144).

Wichtig ist zu erwähnen, dass noch 1971 nur 43,4% diese positive Einschätzung einer demokratischen Ordnung in Indien teilten. Auch die politischen Parteien, von den Hindunationalisten auf der rechten bis zu den Kommunisten auf der linken Seite, bekennen sich zum demokratischen Regierungssystem; Forderungen nach einer Einschränkung der politischen Partizipation im Sinne einer höheren Effizienz staatlichen Handelns oder nach einer wie auch immer gearteten „hinduistischen Demokratie“ werden nicht erhoben. In den Worten Adam Przeworskis: „Democracy is the only game in town“.⁶ So erweist sich die indische Demokratie auch im sechsten Jahrzehnt ihres unabhängigen Bestehens durchaus als lebendig und ausreichend gefestigt, um vor den Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft bestehen zu können.

VI. Eine „funktionierende Anarchie“

Die Widersprüchlichkeit und Unübersichtlichkeit der indischen Demokratie, die dem Bedürfnis nach Ordnung und Berechenbarkeit so sehr zuwider laufen, und die offensichtliche Funktionstüchtigkeit, die noch alle Propheten des Untergangs eines Besseren belehrt hat, haben den einstigen amerikanischen Botschafter John Galbraith veranlasst, Indien treffend als „funktionierende Anarchie“ zu beschreiben. Die Heterogenität und Größe des Landes, die vielen als die zentrale Ursache der indischen Dauerkrise erscheint, erweist sich letztlich als Garant der Dauerhaftigkeit der indischen Demokratie. Zwar bringen sie viele Konflikte hervor, gleichzeitig sorgen sie aber auch dafür, dass sie, da regional bedingt und begrenzt, nie zu einer wirklichen Gefahr für das Ganze werden. Was äußerlich als Chaos erscheint, ist im Inneren die Quelle von Stabilität und Vitalität. In der Anerkennung der Vielfalt des Landes liegt der Schlüssel zum Erfolg. Die indische Gesellschaft verfügt über äußerlich schwer durchschaubare Mechanismen der kreativen Selbstregulierung, die die politischen Extreme immer wieder austarieren

⁶ Kohli (1988, S. 9) verweist ebenfalls auf die feste Verankerung demokratischer Werte innerhalb der politischen Elite Indiens: „The democratic commitment of India's leaders since Independence has also made a major contribution to the survival of democracy in India.“

und so nicht zu einer wirklichen Gefahr für das Ganze werden lassen. „The Centrist Future of Indian Politics“, so der Titel eines älteren Beitrags von Susanne Hoerber Rudolph und Lloyd Rudolph (1980), ist somit nach wie vor eine plausible und sehr wahrscheinliche Einschätzung der künftigen politischen Entwicklung in der größten Demokratie der Welt.⁷

Allgemein lehrt uns das indische Beispiel, dass Demokratie kein Luxus der reichen Staaten dieser Welt ist, den sich nur wenige leisten können. Es zeigt, dass auch arme, „unterentwickelte“ Länder und Völker mit ganz anderen kulturellen und geschichtlichen Hintergründen sowie unter ungleich schwierigeren Bedingungen zur Demokratie fähig sind und autoritären oder diktatorischen Regimen ablehnend gegenüber stehen, zumal wir wissen, dass diese keineswegs eine bessere Erfolgsbilanz vorweisen können. In diesem Sinne hat die indische Demokratie Vorbildcharakter über die Grenzen des indischen Subkontinents hinweg.

Literaturverzeichnis

- Brass, P. R. (1990): *The Politics of India since Independence*, Cambridge
- Brown, J. M. (1985): *Modern India. The Origins of an Asian Democracy*, Oxford
- Conrad, D. (1995): *Rechtssystem und Verfassung*, in: Rothermund, D. (Hrsg.): *Indien: Kultur, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Umwelt. Ein Handbuch*, München, S. 409–426
- Conrad, D. (2001): *Die Rolle des Supreme Court in der Verfassungsentwicklung Indiens*, in: *Internationales Asienforum*, 32, 3–4, S. 225–251
- Hardgrave, R. L. (1975): *India. Government and Politics in a Developing Nation*, New York

⁷ Dazu ausführlich L. und S. H. Rudolph (1987; siehe auch 2002), ebenso Varshney (1995; 1998). Kritisch hierzu Kohli (1990), besonders S. 396. Kohli konstatiert eine zunehmende Krise der Regierbarkeit in Indien, die vor allem bewältigt werden könne, wenn die Parteiorganisationen gestärkt würden. Inzwischen hat er seine Einschätzung geändert und im Jahr 2001 einen Sammelband mit dem programmatischen Titel „The Success of India’s Democracy“ herausgebracht.

- Jürgenmeyer, C. (2000): Modernisierung und Hindunationalismus: Zur Politik der Identität im heutigen Indien, in: Schucher, G. (Hrsg.): *Asien unter Globalisierungsdruck. Politische Kulturen zwischen Tradition und Moderne*, Hamburg, S. 41–57
- Jürgenmeyer, C. (2007): Zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie: Staat und Politik in Indien, in: Dosch, J., u. a. (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Asien. Zur politischen Transformation einer Weltregion*, Berlin, S. 129–141
- Jaffrelot, Ch. (2003): *India's Silent Revolution. The Rise of the Lower Classes in North India*, London
- Kaiser, A. (1997): Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism, in: *Journal of Theoretical Politics*, 9, 4, S. 419–444
- Kohli, A. (Hrsg.) (1988): *India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations*, Princeton
- Kohli, A. (1990): *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge
- Kohli, A. (2001): *The Success of India's Democracy*, Cambridge
- Kothari, R. (1964): The Congress 'System' in India, in: *Asian Survey*, 4, 12, S. 1161–1173
- Lijphart, A. (1984): *Democracies: Majoritarian and Consensus Patterns of Government in Twenty-One Countries*, New Haven
- Lijphart, A. (1996): The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation, in: *American Political Science Review*, 90, 2, S. 258–268
- Manor, J. (1988): Parties and the Party System, in: Kohli, A. (Hrsg.): *India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations*, Princeton, S. 62 - 98
- Manor, J. (1994): The Prime Minister and the President, in: Manor, J. (Hrsg.): *Nehru to the Nineties. The Changing Office of Prime Minister in India*, London, S. 115–137
- Mitra, S. K. (1999): Effects of Institutional Arrangements on Political Stability in South Asia, in: *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, S. 405–428
- Mitra, S. K. / Singh, V. B. (1999): *Democracy and Social Change in India: A Cross-Sectional Analysis of the National Electorate*, New Delhi
- Morris-Jones, W. H. (1971): *The Government and Politics of India*, 3. Aufl., London
- Naipaul, V. S. (1964): *An Area of Darkness*, London
- Naipaul, V. S. (1977): *India. A Wounded Civilization*, London

- Naipaul, V. S. (1990): *India. A Million Mutinies Now*, London
- Rösel, J. / Jürgenmeyer, C. (2002): Entstehung und Struktur des indischen Parteiensystems seit der Unabhängigkeit, in: Draguhn, W. (Hrsg.): *Indien 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg, S. 67–96
- Rudolph, S. H. / Rudolph, L. I. (1980): The Centrist Future of Indian Politics, in: *Asian Survey*, 20, 6, S. 575-594
- Rudolph, L. I. / Rudolph, S. H. (1987): *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*, Chicago
- Rudolph, S. H. / Rudolph, L. I. (2002): New Dimensions of Indian Democracy, in: *Journal of Democracy*, 13, 1, S. 52-66
- Statistical Outline of India 2007-08*, Mumbai
- Varshney, A. (1995): The Self-Correcting Mechanisms of Indian Democracy, in: *Seminar*, Nr. 425, S. 38-41
- Varshney, A. (1998): Why Democracy Survives, in: *Journal of Democracy*, 9, 3, S. 36-50
- Yadav, Y. (1996): Reconfiguration in Indian Politics. State Assembly Elections 1993-95, in: *Economic and Political Weekly*, 13. Januar 1996, S. 95-104