

# Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 41

Subrata K. Mitra/Bernd Rill (Hrsg.)

## **Indien heute** Brennpunkte seiner Innenpolitik



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

**Akademie für  
Politik und  
Zeitgeschehen**

## **Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 41**

Subrata K. Mitra/Bernd Rill (Hrsg.)

# **Indien heute**

## **Brennpunkte seiner Innenpolitik**

ISBN 3-88795-266-9

© 2003 Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München  
Akademie für Politik und Zeitgeschehen  
Verantwortlich: Dr. Reinhard C. Meier-Walser

Redaktion:

Wolfgang D. Eltrich M.A. (Redaktionsleiter)  
Barbara Fürbeth M.A. (stv. Redaktionsleiterin)  
Verena Hausner (Redakteurin)  
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)  
Christa Frankenhauser (Redaktionsassistentin)

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form  
(durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)  
ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert  
oder unter Verwendung elektronischer Systeme  
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

## Inhaltsverzeichnis

<i>Bernd Rill</i> Vorwort.....	5
<i>Subrata K. Mitra</i> Democracy and Governance in India: A Neo-Institutional Approach.....	7
<i>Saradindu Mukherji</i> India's Governability: The Case of Bihar .....	19
<i>Judith M. Brown</i> What Does Gandhi Have to Say to Modern India? .....	27
<i>Robert W. Bradnock</i> India's "Demographic Explosion": an Environmental Disaster?.....	33
<i>Katherine Adeney</i> Centrifugal and Centripetal Elements of Indian Federalism.....	47
<i>Alexander Fischer</i> Asiatische Werte? Indigene Charakteristika im indischen Verfassungsrecht .....	55
<i>Christian Wagner</i> The Communist Movement in India.....	69
<i>Clemens Jürgenmeyer</i> Der Aufstieg des Hindu-Nationalismus – Zur Dialektik der Modernisierung in Indien.....	79
<i>Kenneth McPherson</i> Damned to Live Together? Hindus and Muslims in One State.....	95
<i>Christopher J. Fuller</i> Myth, Ritual and Contemporary Hindu Nationalism.....	103
<i>Rahul Peter Das</i> The Invasion that never was – Das 'neue' Geschichtsbild der Hindu-Nationalisten.....	113
<i>Jamal Malik</i> Die gesellschaftliche Situation indischer Muslime .....	121
<i>Alyssa Ayres/Sumit Ganguly</i> The Kashmir Crisis and the Soul of India .....	133
<i>Wolfgang-Peter Zingel</i> Globalisierung als Bewährungsprobe für die indische Wirtschaftspolitik.....	147

<i>Apurba Kundu</i>	
India as a Regional Power – Superpower of the Future? .....	161
<i>Patrick Eisenlohr</i>	
Die indische Diaspora.....	183
Autorenverzeichnis .....	193

## Vorwort

**Bernd Rill**

Zu den inhaltsleersten Ausdrücken der Alltagssprache gehören "Asien" und "asiatisch". Denn damit wird nicht nur, geografisch durchaus korrekt, der Erdteil zwischen Bosphorus, Indischem Ozean und Pazifik angesprochen, sondern auch ein kulturelles Muster, das allerdings in seinen Konturen so verschwommen wie nur möglich ist. Man sprach früher etwa von "asiatischer Wildheit", wobei man zum Beispiel für die Mongolengräuel im Europa des 13. Jahrhunderts ohne genaues Hinsehen das Kalifat von Bagdad, die Herrscher auf der iranischen Hochfläche, die Sultane von Delhi und auch noch den Kaiser von China in die Verantwortung nahm. Wenn man hier auch schon seit dem Reisebericht Marco Polo's differenzierter informiert war, so ist es doch kaum in das allgemeine Bewusstsein gedrungen, dass der größte aller Kontinente, der asiatische, keinen einheitlichen kulturellen Block mit dicht vernetzter gemeinsamer Geschichte darstellt, sondern mancherlei Zentren von eigenständigem Profil aufweist.

So ist der indische Subkontinent seit jeher ein besonderer Schauplatz menschlicher Entwicklung gewesen, der sich eine unverwechselbare Gestalt geschaffen hat, obwohl er fremden Einflüssen, von den Pässen des Nordwestens her und schließlich aus Europa über den Ozean, stets offen stehen musste. Das ist selbstverständlich auch noch gültig für die Indische Union, die zusammen mit Pakistan aus der Aufteilung des von den Briten insgesamt beherrschten Landes hervorgegangen ist. Es wird sogar schon davon geredet, dass Indien eine der Supermächte der Zukunft sein wird. Ohne ein spezifisches, durch Tradition und moderne Leistungskraft gleichermaßen gespeistes Selbstbewusstsein, mit dem Indien sich von all seinen asiatischen Nachbarn abhebt, ist eine solche Entwicklung nicht denkbar.

Unsere Publikation versucht nun, die inneren Gegebenheiten dieses Riesenlandes, das an Vielfalt und Bevölkerungszahl Europa übertrifft, auf grundsätzliche Weise in den Blick zu bekommen. Denn der Blick in den deutschen Blätterwald lehrt, dass man hier zu Lande manchmal kaum über das Klischeedenken hinausgelangt, das in früheren Zeiten eine nüchterne Urteilsbildung verhindert hat. Die exotischen Reize des Landes tun ein Übriges, um an die Stelle von Politikbetrachtung unkontrollierte Phantasie zu setzen. Mit dem Hinweis auf die Spitzenleistungen deutscher Wissenschaftler in der Aufschlüsselung der klassischen indischen Kultur ist es nicht getan, wenn wir verstehen wollen, wie der indische Staat und die indische Gesellschaft heute "funktionieren".

Leider macht Indien besonders immer dann Schlagzeilen, wenn wieder einmal blutige Zusammenstöße zwischen Hindus und Moslems zu verzeichnen gewesen sind. Hier liegt ein Problem der inneren Ordnung vor, das durch die Schaffung einer neuartig-aggressiven "Hindutva-Ideologie" zwar nicht hervorgerufen, aber noch verstärkt worden ist. Auch der seit der Unabhängigkeit (1947) schwelende Kaschmir-Konflikt mit Pakistan findet stets internationale Resonanz. Fügen wir noch die Bevölkerungsexplosion hinzu, die auch durch die drakonischen Maßnahmen Indira Gandhis nicht gestoppt werden konnte, die große sprachliche und kulturelle Disparität als eingewurzelttes Erbe der historischen Bewegungen, die Indien dreieinhalb Jahrtausende hindurch ebenso erlitten wie selbst gestaltet hat, die nach wie vor grassierende Massenarmut, die problematischen Zustände in dem dafür schon fast sprichwörtlich gewordenen Bundesstaat Bihar, die Separationstendenzen im Nordosten – dann müssen wir es als eins der vielen indischen Wunder, d.h. Unbegreiflichkeiten, ansehen, dass die Union immer noch nicht auseinander gefallen ist. Offenbar existieren zentripetale Kräfte, die stärker sind als die

vordergründigen Elemente des Chaos. Diesen gilt es in unserer Publikation nachzugehen. Vielleicht hat der indische Föderalismus, insofern dem bundesdeutschen nicht unähnlich, eine besondere Kultur des Kompromisses hervorgebracht, im Stile des Landes mental unterstützt durch die fabelhafte synkretistische und integrierte Kraft, die der hinduistischen Religion nachgesagt wird. Dies würde die Entscheidungsträger befähigen, auch anscheinend unlösbare Interessenkonflikte unter Berufung auf die doch allen gemeinsame "Mutter Indien" zu lösen oder zumindest zu beruhigen. Schon lange hat sich ein Unions-Patriotismus entwickelt, der all die Völker, Rassen, Sprachen Indiens über-wölbt. Am Ende können wir so sehr integrationsbedürftigen Europäer von den indischen Eliten noch lernen, wie man zusammensteht und nach außen einheitlich auftritt, wenn es darauf ankommt.

Wir müssen uns nur präziser informieren, um Indien besser zu verstehen. Obwohl uns westlichen Menschen das Englische als leichtes Kommunikationsmittel mit allen relevanten Gruppen und Persönlichkeiten des Subkontinents zur Verfügung steht, dürften Schwierigkeiten im Verständnis dennoch nicht auszuschließen sein, zumal in der deutschen akademischen Landschaft noch mehr an Indien-Forschung, besonders was die Aktualität betrifft, gut vorstellbar ist. Die Begeisterung der deutschen Sans-krit-Forscher des 19. Jahrhunderts sollte ein Pendant erhalten in Zeitgeschichte, Politologie, Wirtschaftswissenschaften, Geografie, Ethnologie, Literaturwissenschaften etc. des 21. Jahrhunderts. Denn warum sollte diese bevorstehende Epoche, zu der die größte Demokratie der Welt, als die Indien gerne apostrophiert wird, sich mit deutlich feststellbarer Zuversicht rüstet, nicht auch und unter anderem dereinst als das "indische Jahrhundert" wahrgenommen werden?

# **Democracy and Governance in India: A Neo-Institutional Approach<sup>\*</sup>**

**Subrata K. Mitra**

## **Introduction**

This paper, defending the concept of democratic governance with its liberal bias, suggests that no durable governance is possible unless the values and institutions that underpin the political system are derived from the perceptions and preferences of the society at large. This essay looks particularly at those political systems and processes such as post-colonial and post-communist states where the values and institutional norms of liberal democracy are not germane to the societies in which they are ensconced. A neo-institutional model provides the linkage between the state and the society through the good offices of political elites. These decision-makers are a crucial parameter of this model. The study operationalizes governance in terms of the probability that transactions are undertaken as stipulated by the rules. Two measures can be used to quantify this main dependent variable. Governance can be measured by aggregate indicators such as murder, riots and other acts of lawlessness. One can also use qualitative measures such as perception of the state of law and order, culled out of face to face interviews with 'actors', namely, ordinary people as well as regional elites such as administrators, policemen, rebels and lawmakers.

## **1. The ambiguities of the Indian case**

After five decades of politics based on elections and parties, India continues to offer hope for an orderly, democratic future, but still with a lingering sense of doubt. Since independence regular, relatively free and fair elections have been held at all levels of the states. Participation in these elections has been respectable and power has changed hands frequently as a result of these elections.

This establishes the fact that electoral competition is the only basis of power and legitimacy in India. The level of governance, (measured by a composite index of riots and murder per million inhabitants,) having declined from the level after independence during the turbulent 1980s, has started going up again. (diagram 1) These achievements should place India among the stable multiparty democracies of the world.

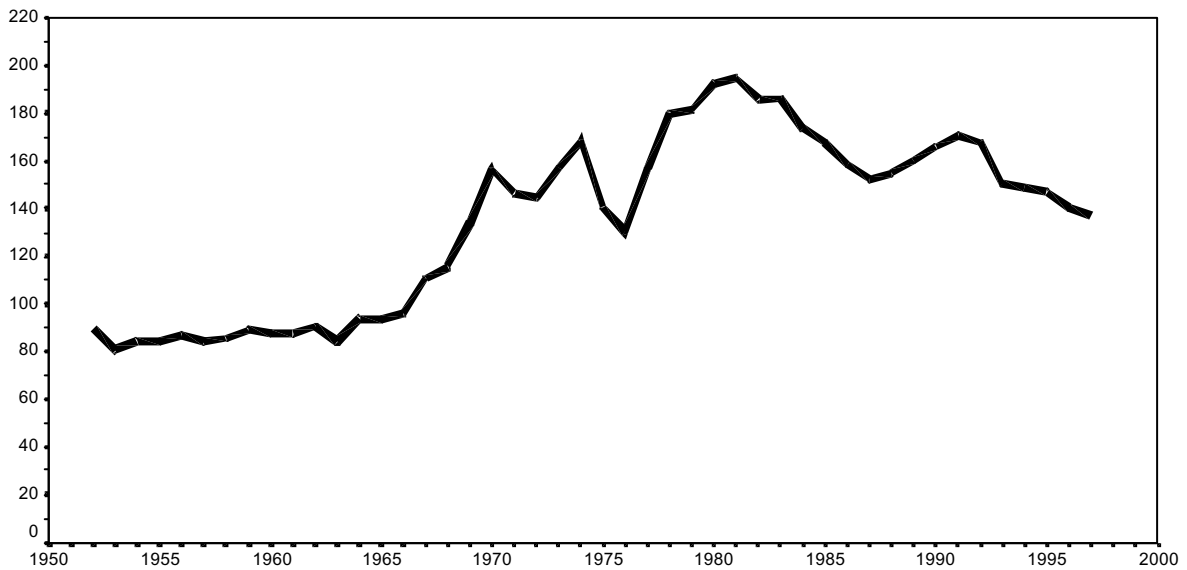
---

## **Endnotes**

\* The research assistance of Karsten Frey and Sabine Mietzner is gratefully acknowledged.



Diagram 1



Source: Number of riots in India per million population, 1952-1994 (Government of India: Crime in India: annual, Delhi).

But doubts persist because the political process that underpins the formal structure of democracy is not entirely in harmony with such core values as the social recognition of the rights of minorities, accountability, and rule of law. Ethnic conflict and communal violence continue to blemish India's democratic image. Even at the national level, democracy all but collapsed in 1975 when Indira Gandhi imposed the Emergency Rule<sup>1</sup> and bounced back in 1977. Three years later she was duly elected as the leader of the majority party in the parliamentary elections of 1980 and appointed to the high office of Prime Minister. The resort to the curtailment of democracy through the declaration of direct central rule at the regional level, and other informal methods such as draconian laws continue to restrain the quality of democratic rule in India.

This paper draws on constitutional and policy innovations under British rule, institutional innovations facilitating party competition and public opinion with regard to some key divisive issues in India today in order to answer the main questions: 'how did a poor society with no democratic tradition of its own succeed in developing and sustaining democratic institutions and why is there such a radical variation in the levels of democracy and the rule of law over India's regions? Crucial to our analysis are public opinion and attitudinal data, derived from a survey of the Indian electorate.'<sup>2</sup>

<sup>1</sup> The Constitution of India provides for temporary suspension of popular rule in the centre as well as in the States in extreme cases when lawful government is no longer possible.

<sup>2</sup> The survey was conducted through face-to-face interviews during May-June, 1996, in the aftermath of the eleventh Parliamentary Elections. A representative sample of about 10,000 adults was interviewed by investigators from the Lokchintan, a group of scholars based at several Indian universities and the Centre for the Study of Developing Societies, Delhi. The 1971 survey, conducted by the same institute, was based on a sample of 5,500 persons.

## 2. The liminality of governance and its genealogies

Rules, not metaphorically but in their literal sense, as constraints on behaviour are an essential condition of statehood: no rules, no state. So rules of transaction, ranging from informal but binding custom to complex constitutions, are a minimum common denominator of the political system. States expect these rules to be accepted by social groups as legally binding, and show their commitment to governance in terms of the punishment against rule infraction. Their crucial *raison d'être* as a state requires of them to apply these common rules in a manner that pays little attention to the rank and status of the challenger to governance.

In contrast with the thin basis of governance as states see it, for ordinary people, however, governance is, to use the categories of Clifford Geertz, thick. For the social actor, governance is particular (as opposed to general), idiosyncratic and context-bound (as opposed to universal and context-free), and exclusive to his primordial group (as opposed to inclusive, in the sense of being applicable to the community of all citizens).

The duality in the perception of governance by the state and society, and the potential conflict between the two, have great significance for the co-existence of democracy and governance. Whereas the state concentrates on the regularity of rule observance as its main instrument of measurement, ordinary people are more likely to concentrate on the perception of orderliness, tension, trust, social and economic

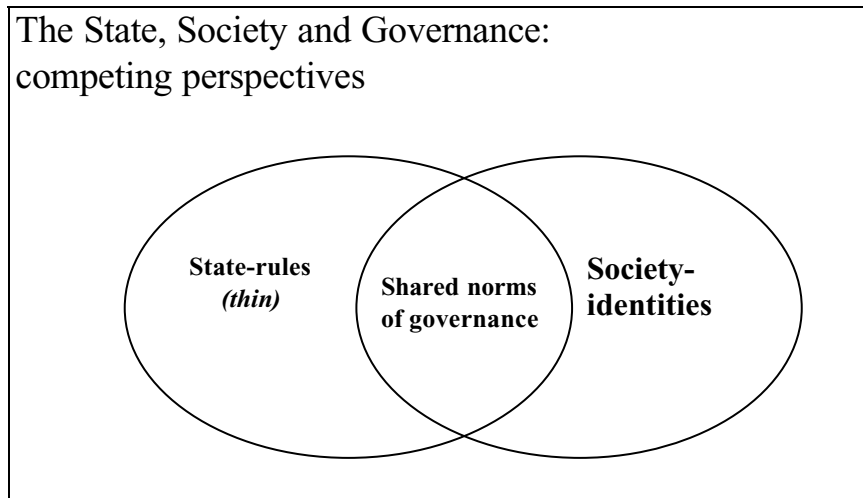
opportunities and the security of identity, belief, faith and worship as the *conditio sine qua non* of governance. Nothing promotes the specific views of good life more than vigorous political participation, which, without sufficient overlap between the way states and societies see governance, can inadvertently ring the death knell of orderly rule.<sup>3</sup> (see diagram 2)

The view of governance as rule-oriented behaviour appears idealistic when it is cast against the real life experiences of minorities, the marginalized and the destitute. This dual perspective of governance, evocative of its claim to neutrality relative to competing social forces, and the contestation of this view by those on the wrong side of power, applies to complex societies with elaborate written constitutions, judiciaries and bureaucracies, as well as to societies operating on the basis of informal but binding rules.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Though he does not say so explicitly, this, in essence, is the logic that underpins Huntington's formulation with regard to the relationship between popular participation and political order. See Huntington, Samuel P.: *Political Order in Changing Society*, Yale 1968, p.55.

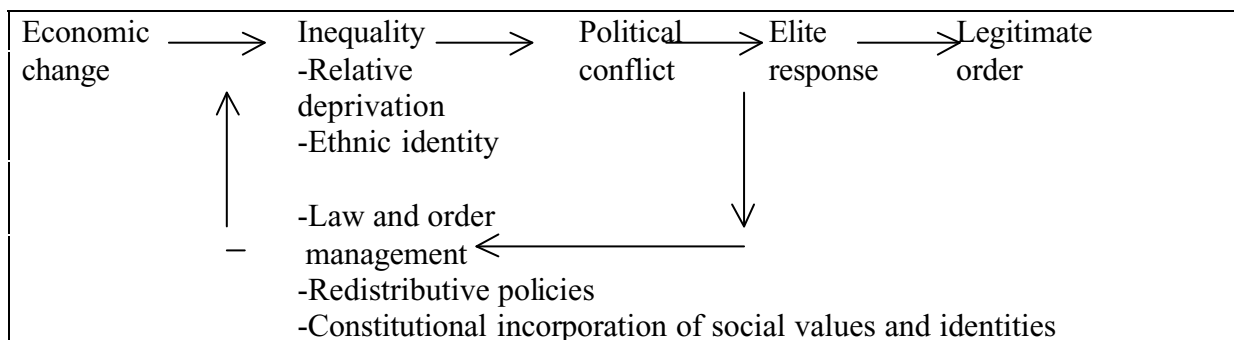
<sup>4</sup> For this stark contrast between the two views of the state, see Tilly, Charles/Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (eds): *Bringing the State Back in*, Cambridge 1985. See in particular the introduction by Skocpol, Theda/Tilly, Charles: *War Making and State Making as Organized Crime*, pp.169-191.

**Diagram 2**

The state-centric approach and the view from society produce different instruments for the empirical measurement of governance. The neo-institutional model presented below attempts to pull both approaches together and formulate a unified explanation of governance.

### 3. A dynamic 'neo-institutional' model of governance

How can institutional change add to stability rather than undermining it? (Remmer 1997:36) This is the central puzzle of a neo-institutional model of governance. It conceptualizes a number of legislative, administrative and symbolic instruments that the decision-making elites can use in order to bridge the hiatus between state and society. Further dynamism is added to the model by leaving open the criteria of legitimate political action to political actors at the local and regional levels. The response of the government, in terms of law and order management, redistributive policies and constitutional change acts as a feedback loop that affects the perception of the people at the local and regional levels. The perception of a fair, responsive and firm state lowers the level of relative deprivation.

**Diagram 3**

Concrete examples help us draw the general lessons about conditions under which orderly governance is possible. The precise reasons for which rational expected utility maximizers do not necessarily end up in an anarchic situation is because in the real world their options are constrained in a variety of ways. These constraints, sometimes drawn from constitutions, social structures, cultural habits or political processes, are crucial for the existence of order, rules and institutions.

#### **4. Democratic development under colonial rule**

Political parties often seen as typically western political institutions have played a crucial role in the political transformation in India by facilitating the interaction of the modern state and traditional society. With minor differences the rules of party system and elections in India resemble the British system of parliamentary democracy.

In spite of similarities of procedure, one should not forget the tremendous differences in historical trajectories that mark the growth of these institutions in Britain and their introduction into India. India became an independent state when the British left. The post-colonial state attempted to reverse the historical sequences of industrialization, secularization, regional integration and industrialization through an ambitious programme of modernization, leading subsequently to the development of the institutions of liberal democracy such as parties and elections with universal adult franchise.

Part of the explanation of India's successful transition from colonial rule to orderly democracy lies in the history of political developments in India during the last six decades prior to independence in 1947. The British strategy of colonial domination through limited self-rule saw the establishment of the Indian National Congress in 1885 by Sir Alan Octavian Hume, a retired British civil servant. It soon became the leading voice of the growing middle class and the liberal professions, constantly clamouring for more jobs under the colonial government and for greater political participation. The successive Acts of the British Parliament in 1909, 1919, 1935 extended the franchise and brought increasingly greater number of Indians into the scope of party politics based on restricted participation.

Universal adult franchise was introduced in 1947 as a result of India's independence. Such a sudden expansion in participation could have been a recipe for disaster both for parliamentary democracy and political order. But, though the partition of British India into independent India and Pakistan was marked by unprecedented communal violence, the subsequent career of parliamentary democracy, thanks to the continuity of the institutions of state and the structures of leader-constituent relations, saw parties and elections becoming part of the political culture of post-independence India.

At independence, the introduction of universal adult franchise and party competition empowered underprivileged social groups with a new political resource and led to the creation of new groups and short-term coalitions. The right to vote in secrecy, and without coercion, thanks to the presence of specially recruited election officers, acted as a direct challenge to social dominance, posed by newly mobilized lower castes and minorities who felt empowered thanks to the value of the vote.

Since the literature of modernization, both general and specific to India (Huntington: 1968, Harrison: 1960) warns against the disorder that follows rapid expansion of participation in

traditional societies, the question that we need to raise here is: why did the social pyramid not break chaotically?

Social mobilization and its political containment appear to have taken place in India as two independent but ultimately convergent processes. While the pace of social change has been accelerated through social reform legislation, recruitment of new social elites into the political arena and the political mobilization through electoral participation, their overall impact on the stability of the political system has been moderated by the existence of political intermediaries and parties at the regional and local levels. The process has been described by Lloyd and Susanne Rudolph as vertical, differential and horizontal mobilization.<sup>5</sup> Established Jajmani systems – reciprocal social bonds based on the exchange of service and occupational specialisation – broke down to create new groupings and caste associations, based on shared social and economic interests emerged as links between parties and the society.<sup>6</sup> This has created a useful room to manoeuvre in the middle in the hands of national, regional and local elites.<sup>7</sup> These innovations have been possible in India inter alia because of the growth of a political culture based on bargaining and a competitive party system that could act as an agent of social change without disturbing political stability.

## **5. The evolution of the party system since independence**

A competitive party system provides the crucial backdrop to the political articulation of competing interests and as such, is an important catalyst for the creation of civil society in the context of a post-colonial state.

The party system of contemporary India is the result of the six decades of growth under British rule prior to independence, which has been considerably reinforced with the political mobilization of all sections of society. It is a complex system which specialists of comparative party systems find hard to characterize because of the continuous and influential presence of the Congress party in the national political arena, the emergence of a powerful Hindu nationalist movement, the world's longest elected communist government at the regional level and the occasional lapse into authoritarian rule. The picture becomes much clearer if we divide the post-independence period into one of the 'one-dominant-party system' period (1952-1977) and its transformation into a multi-party system (1977- ).

### **5.1 The one-dominant-party system, 1952-1977**

---

<sup>5</sup> Vertical mobilization refers to political linkages that draw on and reinforce social and economic dominance. Horizontal mobilization takes place when people situated at the same social and economic level get together to use their combined political strength to improve their situation. Differential mobilization refers to coalitions that cut across social strata. Lloyd and Susanne Rudolph, *The Modernity of Tradition: Political Development in India*, Chicago 1967.

<sup>6</sup> For the formulation of these ideas in terms of an analytical framework on elections and social change in India based on a model of electoral norms and organizational structures corresponding to them, see Mitra, Subrata: *Caste, Democracy and the Politics of Community Formation in India*, in: Mary Searle Chatterjee/Ursula Sharma (eds), *Contextualising Caste: Post-Dumontian Approaches*, Blackwell/The Sociological Review: 1994, pp.49-72.

<sup>7</sup> For an application of this concept as a framework for the discussion of political participation in India, see Mitra, Subrata: *Room to Maneuver in the Middle: Local Elites, Political Action and the State in India*, in: *World Politics* 43(3), April 1991.

The Indian National Congress, successor to the anti-colonial Freedom Movement, was the ruling party during this period both at the centre and in India's States except Kerala. This hegemonic position of the Congress has caused this period to be described as the period of one-party dominance.<sup>8</sup> The main ideological doctrines of the Congress party such as secularism, democratic socialism and non-alignment constituted the main parameters of the policy process during this period. The opposition parties were present as active players in the Parliament and in national politics but their role was confined to influencing policy from the sidelines of the institutional process rather than making policy and alternating with the Congress in power.

In retrospect, the period 1967-77 can be thought of as a period of transition from one-party dominance to multi-party democracy. The challenge to the dominance of the Congress Party had already become clear in the fourth general election of 1967 when the first opposition coalitions of the left and right were successful in some States like in Kerala and West Bengal and became the basis of the beginning of a multi-party system. The situation changed radically after the split of the Congress Party in 1969 into the Congress (Requisitionist) and the Congress (Organization). The faction led by Indira Gandhi, referred to as Congress (R), brought about radical changes in the programme of the centrist Congress Party. This new policy of radical, populist leadership brought the party great electoral success in 1971 but led to the corrosion of its organizational links with the electorate. The radical rhetoric rebounded on the party when a number of interest groups including industrial workers, railway employees and students started political agitation. The culmination of this period of unrest was the authoritarian interlude of 1975-1977.

The period of National Emergency was imposed by the President at the advice of the Prime Minister under article 352 of the constitution in June 1975 as a temporary measure against rising lawlessness. Though the regime of Indira Gandhi claimed that the Emergency was brought about to ward off grave threats to the unity and integrity of India, it was more likely a response to challenges to her rule. Elections were announced in 1977 when the regime got the impression that because of a significant increase in law and order, food supply and general prosperity, the election would lead to a victory for the Congress Party. But that was far from the case. The Congress Party was punished by the electorate for the authoritarian excesses of the Emergency in terms of a net fall in the percentage vote for the Congress from 43.7% to 34.5%. But even more important was the drastic decline in the number of seats, from 352 to 154, reducing it to a minority in the Lok Sabha for the first time in the post-independence history of India.

## **5.2 The formation of a multi-party system, 1977-**

The general elections of 1977 ushered in a new period in Indian politics. Since then, Indian politics has entered a period of broad-based coalitions forming part of a multi-party system. During the second party system, India has witnessed a situation where relatively stable multi-party systems at the regional level find themselves within a relatively unstable multi-party system at the national level. Though governments have been relatively short-lived during this period, rather like the Fourth Republic of France, governmental instability has coexisted with policy stability. When new cabinets are constituted with the same ministers, or when mini-

---

<sup>8</sup> The literature on the Congress Party is enormous. See Mitra, Subrata: *Party Organization and Policy Making in a Changing Environment: The Indian National Congress*, in: Kay Lawson (eds.), *How Political Parties Work: Perspectives from Within*. Westport 1994.

sters are committed to same policies, policy stability is maintained in spite of governmental change.

## **6. Party competition and interest articulation**

Though it was not deliberate colonial policy to develop a competitive party system in India, the policy of ruling India through indigenous intermediaries whose character gradually changed in keeping with the pace of rising political consciousness was certainly one of the contributing factors to the growth of a party system in India. This political class of intermediaries was greatly expanded with the pace of political mobilization of a wider range of social groups and interests after independence. The ultimate expression of the plural character of Indian society was a multi-party system. The issue that we need to address next is what keeps the party system socially anchored and reasonably stable.

### **6.1 Political parties and social cleavages**

A stable multi-party democracy is based on an effective linkage between social cleavages and political parties. The nature of the party system typically follows the complexity of social cleavages. Political systems with cleavages such as religion, language and region in addition to social class produce complex, multi-party systems. India's multi-party system exhibits the effects of multiple cleavages. (Downs: 1957) The Congress party, occupying the ideological centre of Indian politics, functioned during the period following independence from British rule as a catch-all party, (Kirchheimer: 1966) cutting into all social cleavages. With greater political consciousness and mobilization of new interests, the situation has become much more complex. However, as we shall see below, notwithstanding the fiery rhetoric of some of the political leaders, a broad consensus appears to run through the supporters of all political parties, which facilitates the creation of broadly-based coalitions and the convergence towards moderate policies.

### **6.2 Broadly-based sense of political efficacy**

Established patterns of party-cleavage linkages would be an attractive alternative to non-democratic alternatives only if individuals who constitute those social cleavages perceive political parties as efficient instruments for the articulation of their interests. The survey data, reported in table 1, provide adequate evidence that such a sense of efficacy is present in large sections of the Indian electorate. When asked: do you think your vote has an effect on how things are run in this country, or: do you think your vote makes no difference? a majority of the national sample assert that their vote has an effect on the political state of affairs in the country. The percentage of such people has gone up from about 48% in 1971 to about 60% in 1996. The explanation for this comes from the fact that over the past twenty-five years there has been a steady growth in political consciousness. As a consequence, the percentage of those who could not answer this question about personal efficacy one way or another has gone down from 35% in 1971 to 19% in 1996. Like participation in different electoral activities, here too we find that the lower social orders have lesser confidence in their votes. The women and the older people also belong more or less to this group. The well-educated and people from higher income groups report a greater sense of efficacy. It is important to note here that even at its lowest, the sense of efficacy is still respectably high. Even among the illiterate,

close to half hold their vote as efficacious. The Scheduled Castes (former untouchables) and minority communities like Christians and Muslims are not far behind the national average.

Table 1: Effectiveness Of Vote

	1971 (%)	1996 (%)
Has Effect	48.3	<b>59.4</b>
Makes No Difference	16.2	<b>21.3</b>
Don't Know	35.2	<b>18.9</b>
<b>Vote Has Effect (%)</b>		
Illiterate		47
Scheduled Tribes		48
Older (> 56 years)		52
Hindu		58
<b>All</b>		<b>59</b>
Scheduled Castes		60
Muslim		61
Young		61
Urban		64
Men		66
College And Above		79

Source: Mitra and Singh, Democracy and Social Change in India. Delhi: Sage; p. 141.

### 6.3 Legitimacy of parliamentary democracy

Larger implications for the relationship between efficacy and legitimacy should be clear by now: an efficacious electorate which does not hold the party system as legitimate would look for other institutions to articulate and aggregate their interests. Political parties are one of the main agencies available to people to articulate and aggregate their demands; censor errant officials; seek to influence public policy. But they are not the only ones.

In order to measure the perception of the effectiveness of political parties as an integral part of the structure of parliamentary democracy in India, the following question was asked: "suppose there were no parties or assemblies and elections were not held – do you think that the government in this country can be run better?" The responses show how much significance people attach to the system which provides the basis for their direct participation in it. When asked to conjecture on a situation where the electoral option is not available, the national sample overwhelmingly rejects a future without parties and elections. Significantly, this percentage has gone up from the relative low of 43% in 1971 to 69% in 1996.



Table 2: Better Government without Parties, Assemblies and Elections

	1971 (%)	1996 (%)
Yes	14.2	<b>11.4</b>
No	43.4	<b>68.8</b>
Can't Say Or Don't Know	41.5	<b>19.8</b>
<b>Government Not Better Without Parties, Assemblies And Elections (%)</b>		
Illiterate		61
Older (> 56 years)		63
Hindu		68
<b>All</b>		<b>69</b>
Young (< 25 years)		71
Muslim		72
College And Above		74

Source: Mitra and Singh, p.144.

The young (71%), the educated (74%) and the urban people constituting the group called 'opinion-makers' have come out overwhelmingly in favour of sustaining the system. More importantly, they are also joined, at least on this indicator, by Muslims (72.4%).

The positive evaluation of the political system based on parties and elections by the better informed and the minority Muslims reinforces the picture of steady empowerment of the electorate through participation in electoral politics.

#### 6.4 Deeply seated conflict on values and civil society

Societies which are deeply divided on the core beliefs that underpin political life cannot sustain an effective articulation and aggregation of interests through the intermediation of political parties.

In order to measure popular perception of such deep value conflicts and the position that political party supporters take on them, four questions were asked in the national survey of 1996, inter alia with regard to the perception of the demolition of the Babri Masjid at Ayodhya and the issue of a uniform personal law with regard to property, marriage, succession, divorce for the whole of India as opposed to different religious communities having their own specific laws.

The results of this investigation show that Indian opinion is far more inclined towards tolerant pluralism than is commonly supposed in the international media. (Mitra and Singh: 1999) For example, on the Babri Mosque, from all those who express an opinion on the issue, 64% do not believe that the demolition was justified. 63.8% of Hindu upper castes have found the destruction of the mosque unjustified.

Similarly on the issue of Personal Law, an impressive 44.5% of the total sample or 60% of the opinion holders say that every community should be allowed to have its own laws to govern marriage and property rights. Against this, only 30.1% say the opposite and the rest, that is 25%, fail to express any opinion on it. It is true that the Muslims have lent greater support

(66.9%) to the idea of having or continuing with a separate Civil Code, but the fact that their stand is also supported by Hindus makes a strong case for continuing with present law.<sup>9</sup>

The divergence of views with regard to value conflict within each political party is another interesting finding to emerge from the analysis of the survey data from 1996. Even among the supporters of the Bharatiya Janata Party, a quarter of the respondents found the demolition of the Babri Mosque unjustified as compared to 40% who thought it justified. Similarly, 40% of BJP supporters see no difficulty with each community having its own personal law as opposed to 36% who plead for the one state, one nation, one law variety of extreme nationalism.

## 7. Conclusion: implications for comparative theory

The democratic form of government requires voting and political campaigns as its minimal institutional framework; democratic societies consider these activities both legitimate and necessary. Voting makes democratic aggregation of individual preferences the basis of policy formation; and makes it possible to hold the executive accountable for the implementation of policy. But voting operates on the basis of a given agenda, the elements of which do not necessarily exhaust the realm of possibilities. Campaigns reinforce the essence of democratic choice by giving the rebel and the romantic the chance to promote their political visions, and to constitute a level playing field.

Even in the midst of affluent, industrial societies, there are vast stretches where the legitimacy of parties, elections and civic engagement is conspicuously low. In poor, deeply divided societies, the problem of democratic governance is of a different order. Bitter memories of lost battles often foreclose trust or magnanimity towards the loser.

Political institutions lacking deep historical roots collapse easily in the face of rising popular expectations and contentious participation. The paper has provided an analytical and empirical account of Indian 'exceptionalism'.

The function of a comparative theory of governance is not to solve specific empirical puzzles emerging out of specific cases but instead, to provide a heuristic device to help assemble a research agenda and identify crucial conceptual parameters. The neo-institutional model of governance which underpins this essay has provided an analytical framework to pull together a number of facts of Indian politics, social and legislative policies and symbolic acts of the state in order to provide a unified explanation of governance.

The Indian political system, thanks to the political strategies of her elites, has developed a tradition of self-correction which has helped to sustain both democracy and governance. Thus, though the origin of liberal democracy in India is fortuitous, its deepening is the result of deliberate institutional design and the reciprocal reinforcement of democratic institutions and orderly rule.

---

<sup>9</sup> Judging from the above, there is considerable support within the electorate for tolerant pluralism in India. Of course there is greater sensitivity among Muslims for their own community to have the right to define the scope of their social institutions similar to other minority communities, also concerned about their Personal Law. However, this position is supported by a considerable section among Hindus as well as across the broad spectrum of India's political parties, including the supporters of the Hindu Nationalist Bharatiya Janata Party. See Mitra, Subrata/Fischer, A.: Sacred Laws and the Secular State: An Analytical Narrative of the Controversy over Personal Laws in India, in: *India Review*, vol.1, no.3, July 2002, pp.99-130.



# India's Governability: The Case of Bihar

**Saradindu Mukherji**

That most of the Third World countries have problems of governance is an accepted fact of contemporary life. It would be tempting to ascribe this to the changing ethos and a breakdown of the institutions created by the colonial authorities. The failure of the post-independence political class to come up with an appropriate administrative strategy and their half-hearted attempts at institution-building (community development projects, panchayat raj institutions) complicated the problem. Perhaps equally important has been the absence of dynamism and drive to move forward as was evident in Elizabethan England, 19<sup>th</sup> century Germany, Meiji Japan or 19<sup>th</sup> century India.

Some states in India have serious problems too. The communist-ruled West Bengal government is generally held responsible for its de-industrialization. The entire Hindu population has been thrown out from Jammu and Kashmir. Illegal migrants from Bangladesh have swamped the entire north-east. Karnataka has its Veerappan, the brigand, and one important industry in Mumbai is controlled by the smugglers' syndicate based in the Arab world. But the difference is that other affairs of state go on reasonably well in some of these states.

This paper seeks to portray the state of affairs in contemporary Bihar, identify the major causes behind the administrative collapse and its abysmal backwardness against the backdrop of its eventful history. It is only for half a century that Bihar has been governed by its own people after seven hundred years of rule by foreigners. They perhaps need some more time to prove themselves. Hence what is happening in Bihar may be seen as the birth pangs of a democratic system.

## 1. Historical roots

Once the seat of the mighty Mauryas and the cradle of a lively civilization, Bihar has been ruled by the Hindus, Buddhists, Muslims and the British. The name of the state is derived from the Buddhist temples called viharas which once predominated in this region. The "Permanent Settlement" of Lord Cornwallis (1793) created landed gentry generally uninterested in economic modernization. The northern plains and central Bihar did not undergo a radical economic modernization unlike parts of southern Bihar, now in Jharkhand. Most of the entrepreneurs were from outside Bihar and seldom kept their money there. Tatanagar (the steel city) was, however, an exception. Thus Bihar missed the benefits of capitalist accumulation.

Despite the emergence of an educated, ambitious and dynamic middle class and some very outstanding leaders, the people of Bihar stuck to the landed property or took to the services. The lack of creative opportunities led many to crude moneymaking tactics.

Being part of the Bengal Presidency up to 1911, Bihar's elite had once felt that its separation from Bengal would take it on the road to rapid development. Subsequently, Orissa was separated from Bihar in 1936. After independence the existing districts (17) were split into smaller units (64). On the same logic, Jharkhand was separated from Bihar. Despite the loss of this mineral rich area, the alluvial-rich Kosi-Gangetic plain of Bihar has the potential of sustained economic growth.

The policy of reservation of jobs and other facilities were provided to help the traditionally deprived sections of society to move up the social ladder. Authorities created new jobs without thinking deeply of generating additional resources or financial implications. There was a top-heavy administration with little money left for developmental work. Fiscal discipline is more or less an unknown phenomenon. Its shortfall in annual plan outlays increased from thirty percent in 1990-91 to eighty percent by 1999-2000. Bihar has failed to draw any direct foreign investment in the last 12 years.

Before proceeding further, one may clarify methodological problems inherent in writing on current administrative/political problems. Most of the official records being unavailable, one has to depend on media reports. Keeping in mind the 'political' angle in the media, one has to be very careful in ferreting out facts. The scholar has to depend on his interaction with the people concerned. No breathtaking developments took place in Bihar immediately after independence, but a few things happened like the abolition of Zamindari system (permanent ownership of land) in 1950, the successful completion of the Kosi valley project and the inauguration of the block-development programmes. Law and order was fairly well maintained. Bihar was considered the best administered state by the American expert Paul Appleby in 1948. This is the time when the first set of public sector enterprises came up at Sindri (fertilizer), Barauni (oil), and Ranchi (iron and steel). A very efficient management of the severe drought in 1967 was a major example of administrative efficiency.

But a few dark spots were visible by then. The revisional Survey and Settlement Reports on the agrarian structure and relationship carried out in the 1950s and the 1960s revealed a most unsatisfactory picture of the rural society. The class caste differences were always there but group massacres were still not the order of the day. Protests by the under-privileged were few and far between and not yet violent.

Schools and colleges maintained their academic schedule, municipal services were satisfactory, street lights were lit up in time and railway journeys were safe. Organized power theft was unknown. The political masters, including some well-known freedom fighters, as well as the bureaucracy, worked in tandem.

## **2. Political system and administrative culture**

What destroyed this set-up and the overall ambience was the diminishing role of ideology and the declining moral standard of politicians. Very few could rise above caste loyalties or resist the temptation of making easy money. A legendary civil servant of Bihar, known for his crusading spirit and campaign against all forms of corruption, Abhas Kumar Chatterjee (1942-2002), who had served in the Indian Administrative Service (I.A.S., India's elite bureaucracy) from 1967 to 1992 before he took voluntary retirement from the service, wrote in his letter of resignation: "Irresponsible politicians have been wantonly trifling with the administrative system in the state. In grossest abuse of democratic privileges they are merrily trying out half-cooked experiments based on their whims, fancies and deeper motivations of self-aggrandisement." It is just not the falling standards of politicians – legislators and ministers – but also the rapidly deteriorating quality of civil servants that has taken Bihar to this stage. It is true that civil servants merely execute the policy and programmes of the political masters but the public image of the government of the day is best exhibited by the officials: right from the *thana* level (the lowest rank of administration, a police station) to the highest echelons of administration in the Secretariat. Commenting on the role of the public servants, 'likes of me, who form part of the Governmental machine?', Chatterjee wrote: "They are supposed to, and indeed do, without demur, implement such 'policies', go along with 'governance' and partici-

pate in such 'nation-building'. They are expected to defend before the legislature and the public the very reprehensible decisions which they had tried their best to prevent in the first place."

In cases when civil servants refused to oblige the political masters, they are transferred or harassed. This is when muscle men entered the field. The growing nexus between the politicians and criminals aided and abetted by a pliant bureaucracy is a stark reality in contemporary India. Yet its media and self-serving intelligentsia too are a party to this process of rapid decay.

The root of the problem lay in the electoral politics and the politicians' obsessive pursuit of hard cash. To contest an election, they needed a lot of it, much above the mandatory limit fixed by the Election Commission. Without this unaccounted-for money, many politicians would not be able to contest election. They needed pliable bureaucrats, and other middlemen as a conduit for passing on the slush money for their political activities, also called "service to the nation".

This, however, does not suggest that each and every politician or civil servant is corrupt. Again, this malaise is not confined to Bihar alone. Other states also have a problem; the only difference is that Bihar has a close competitor in states like Delhi, Uttar Pradesh, Madhya Pradesh and Rajasthan. In Bihar, as in most of the BIMARU states (an acronym for Bihar, Madhya Pradesh, Rajasthan and Uttar Pradesh: bimaruru incidentally means ill/sick in the Hindi language), caste has emerged as the crucial binding factor. Politicians prefer officers from their own caste, despite all talk of eschewing communalism. This has been one of the biggest banes of Bihar's society and politics. Caste loyalties and the prospect of material gain made ideology more or less redundant. Yet the fact remains that George Fernandes, a Christian from Karnataka, gets elected from Bihar. That also shows that people do transcend the narrower loyalties when they have an alternative.

It is also true that the one person – one vote principle has ultimately helped the emergence of hitherto suppressed groups and brought them into the centre-stage of Indian politics and administration. That has been the most positive development in Indian politics as we see in Bihar, Uttar Pradesh and elsewhere.

Big business and others closely related to it, like contractors, have been the other corrupting elements, and along with the politicians and bureaucracy, they have been the principal culprits in hindering India's socio-economic progress. Yet some business houses have an unsullied image, as the latest strides in India's software industries confirm.

The mega scandal of the 1990s known as the fodder scam involved a staggering amount of Rs.1000 crore, two former Chief Ministers, other ministers and senior officials. The main culprits could not be punished as yet. Some of the accused have fled abroad. Revealed first in 1996, Laloo Yadav, then the Chief Minister of the State had refused to hand over the case to the Central Bureau of Investigation (CBI). It was only after the intervention of the Patna High Court, which was also approved by the Supreme Court, that Yadav had to relinquish office in July 1997. It was a dramatic exit as the Chief Minister's bungalow was surrounded by paramilitary forces; this show of force finally forced him to surrender. By then, he had already made his wife Rabri Debi, an uneducated woman without any political-administrative experience, his successor. It was a masterstroke of manipulative politics perhaps even undreamt of by Machiavelli. Yadav had to be sent to jail on three occasions.

Constitutionally there was no hitch. The simple rule was observed. The ruling coalition consisting of Rashtriya Janta Dal (RJD) led by its supremo, Laloo Prasad Yadav, the Indian National Congress and other non-BJP parties had a majority in the state Legislative assembly. All these parties accepted this ridiculous transfer of power from husband to wife to keep the BJP out. But then, one would be wrong in ascribing to the duo all the blame for the sorry state of affairs. Bihar did not come to this pass in the 1990s all of a sudden. Deterioration has been gradual; it had begun in the late 1960s, when Krishna Ballav Sahay became the Chief Minister. Things continued to deteriorate rapidly during the Chief Ministership of Jagannanth Mishra.

Summing up the grim scenario, Chatterjee had observed (1992): "Of all the decadence and failures that characterize the governmental activity in the country, we have unfortunately the worst in Bihar. Nothing has been allowed to work in this state. Public order and rule of law are things of the past." Writing on the "worst forms of fiscal manipulation", a veteran police officer Rustomji pointed out: "It was inconceivable in British days for anyone to draw money from the government treasury, when there was no sanction for that in its budget, or to appoint a person in service and pay them salaries where no sanction exists. If anyone did, he would be in jail within a week."

Many politicians and senior bureaucrats have been involved in many financial scandals, misuse of their official position and looting of public money over the years both at the centre and in the states. There is no dearth of financially honest officials, though the number of financially honest politicians would never be very high. Even if some ministers and officials are personally incorruptible, they may be ineffective in preventing shady financial deals struck by the senior political masters without whose approval they would never reach the top. Thus the category of honest men in bureaucracy and politics is of uncertain value. Often they have to keep their eyes shut to the various acts of omission and commission of their colleagues. Only petty officials are punished if caught.

But the problem with Bihar, unlike some other states, is that hardly any development work takes place there. In some other states, despite many financial bunglings and corruption, things keep moving, whether it is electricity, irrigation, basic civic facilities, the educational system, co-operative societies or *panchayat* system. It is organized and institutionalized theft by the high and the mighty, which leaves very little money for developmental work, that is pushing Bihar down the abyss.

Here prison houses are called 'dens of vice', the so-called prisoners with the right connections have been found using cell-phones, televisions, foreign liquor, country-made guns and narcotics. When Laloo Yadav had to spend a few months in the so-called jail (Beur jail) he had every facility for the asking. Despite the fair reputation of the higher judiciary, especially in dealing with constitutional matters or the Public Interest Litigation (PIL), they have not yet succeeded in disproving the general feeling that there are two sets of law – one for the powerful and rich, and another for the common man.

Illegal gun factories are flourishing in the districts of Gaya, Aurangabad, Jehanabad, Nalanda, Bhojpur, Patna, Munger and Rohtas and no one can touch them.

### **3. Rural scenario and lawlessness**

Probably the most important causes of Bihar's backwardness have been the disastrous agrarian relations, the deplorable condition of the majority of the rural poor and rampant lawlessness

in the countryside. A sizeable number of the rickshaw pullers and daily wage-earners in the whole of eastern/northern India are from Bihar.

Agrarian legislation has failed miserably in Bihar. While large sections of the intermediary castes have improved their status, the real underdogs – marginal farmers, landless labourers – continue to suffer. Traditionally docile, they however are not prepared to suffer in silence any more. That factor alone provides some hope for improvement in Bihar. The silent revolution going on in the Indian countryside may be compared to this observation of a British officer from the colonial times, H. B. Martin: "Most of the inhabitants of Bihar with whom I had come in contact lived a life of simplicity beyond the imagination of anyone from the Western world who had not seen it for himself."

During the days of the vigorous Kisan (peasants') movement in the 1930s, it was the substantial peasantry who had gained and not those at the bottom of peasant society. The author had summed up the net effects of the first major peasants' movement and agrarian legislation thus: "The implementation of various land reform measures was far too tardy to make any real difference to the lot of the hard-pressed peasantry. This suggests that a few reform measures are themselves not capable of ending the exploitation for which more radical changes at other levels of society and administration would be necessary."

The situation did not improve for the latter even after the abolition of the Zamindari system and other land reform measures. The nexus between politicians and the bureaucracy prevented any substantial change. Even when the so-called champions of the poor became Ministers after 1967 (Indradeep Sinha, Kapoori Thakur) they could not do anything for them. To class all manifestation of agrarian discontent as "Naxalite" violence is to evade a most serious problem. Prakash Singh says: "It needs to be emphasized that police action by itself would never lead to a solution of the problem, whose roots go much deeper ...." The unfortunate thing is that since then things have changed for the better in other parts of the country, but not in Bihar. The main problem is that the politicians are busy in self-aggrandizement. An ineffective bureaucracy is happy to keep quiet.

What has added to the complexity of the agrarian situation in Bihar is the emergence of a number of armed gangs – senas (armies) which are generally arranged on caste lines. The so-called upper caste men have set up Lorik Sena, Savarna Liberation Front, Ranvir Sena, Sunlight Sena. Poor peasants and landless labourers have found their active spokesmen in various radical outfits like the Communist Party of India (CPI (ML) Liberation – IPF (Indian People's Front, MKSS (Mazdoor Kisan Sangram Samiti and MCC (Maoist Communist Centre). As Mitra puts it: "In parts of Bihar a condition of intermittent civil war has become virtually normal, with caste-based 'armies' serving the interests of landlord groups by carrying out terrorist killings designed to discourage low-caste sharecroppers and untouchable landless labourers from getting ideas about land reform and cultivators' rights above their station from daring to organize in order to press their claims."

There is another fallout as Brass points out: "The migration of Bihar's rural poor, both seasonal and migrant, who enter the labour market as free workers, may eventually become debt bonded to new creditor-employers outside the state." This problem is assuming serious proportions and calls for sympathetic handling.

The failure of the Bihar government to hold panchayat (local self-government at the village level) elections after 1978 is considered a major administrative lapse. The authorities have not only violated the 73rd Constitutional Amendment Act (1992) but also denied the people an



opportunity to participate in governance. The government has sought to explain this delay on grounds of heavy expenses, about Rs.300 crores or so, and various administrative and logistical problems. But others feel that the present government apprehends an end to the Yadav-Muslim alliance if elections are held. So they are interested in delaying elections indefinitely. It is interesting to note that Jharkhand, the newly created state, is all set to hold *panchayat* elections very soon.

The burgeoning population in the state happens to be a serious problem here as in other states too, particularly the BIMARU ones. The Prime Minister was recently reported to have expressed his unhappiness over the performance of several other states like Rajasthan, Uttar Pradesh and Madhya Pradesh besides Bihar in controlling their population. They had fallen behind other states in population stabilization, health care and girls' education.

One yardstick of the state's backwardness is its lower proportion of urban population (13%) as against 27% in Andhra Pradesh, 30% in Punjab, 39% in Maharashtra, 27% in West Bengal, and 34% in Gujarat etc. Only Assam has a lower percentage than Bihar at 11%. Hence, while increasing urbanization is noted in various countries of the world, Bihar does not seem to have followed that worldwide trend. This stagnation is to be explained by historical factors – the decay that had set in Bihar's body politic since the 1960s. Even so, the so-called urban areas are in a pathetic state. Most of the district headquarters, which were well maintained forty years ago, are just dying. There is a shortage of electricity, potable water and well-kept roads.

Rampant lawlessness has become a scandal and a matter of grave concern. It is now quite common for goons to pick up furniture sets or new cars from the showrooms for the marriage ceremonies in a politician's house. Consequently there is a flight of businessmen from Bihar. At a time when there is so much campaigning to secure foreign investment and entrepreneurship all over the world, Bihar is unable to draw any Foreign Direct Investment (FDI) or prevent the exodus of its old and established businessmen. Among other factors which have contributed to this fear is the abduction of businessmen for ransom.

We have some facts and figures on kidnapping for ransom in recent years: 2000 – 418; 2001 – 385; up to May 2002 – 179.

Not just small children of well-to-do families but also professionals like doctors and lawyers are frequently abducted and released after extracting a hefty ransom. A former Bihar Minister has called it the only flourishing industry in the state. One legislator had even demanded a ministry of abduction. It was also reported that even very senior civil servants feel insecure and have been provided special security cover (The Hindustan Times, 13 Dec. 2002). According to one estimate, the kidnapping industry has an annual turnover of Rs.25 crore and the conviction rate in kidnapping cases is zero. Another related atrocity goes by the name of *Ran-gadaari* tax, levy payable to the local toughman. It has been aptly called 'taxation by terror'.

There is the classic case of a Muslim Member of Parliament from north Bihar who has created terror in his district and has all kinds of criminal cases filed against him. But no one can touch him. There are vast areas in north Bihar with a large concentration of Muslims from erstwhile East Pakistan (Bangladesh), with a long chain of mosques and madrasas where their clergy habitually terrorizes the local Hindus.

At this stage we may take a look at some data on crimes of various sorts in other states and see where Bihar stands. As for the number of abductions reported from other states for the

year 1999 while Bihar reported 2599 cases, Rajasthan reported 3157 cases and Uttar Pradesh 4158 cases. As for the number of abducted women and girls, Uttar Pradesh (2746), Rajasthan (2652), Assam (1149), Gujarat (1074) were far ahead of Bihar (939). As for the figures for dacoity (violent robbery), Bihar topped (1660) while Uttar Pradesh came second (1412). As for murders, Bihar (5116) was just below Uttar Pradesh(7850); the latter recorded the highest number of crimes against women, and it was Rajasthan that had the highest crime rate. Madhya Pradesh had recorded the highest number of crimes against children. As for crimes against the scheduled caste, it was Uttar Pradesh and for crimes against the scheduled tribe, it was Madhya Pradesh which took the lead. But P. A. Sangma feels that the southern states have the worst record in their treatment of the tribals. As for the incidence of cognizable crimes (during 1999), Bihar was in 14<sup>th</sup> position with 10,180 cases while the Marxist-ruled West Bengal had an astounding figure of 854,985 at the top with Tamil Nadu in second position (620,736). Looking across states at the percentage contribution to total IPC (Indian Penal Code) crime during 1998, we find Bihar contributing 6.5%, which is less than most of the states except Kerala (5.2%).

On the whole the situation is quite grim. As Mitra explains, "Governance can come to an end" anywhere not because of the native culture but because of "political structures and processes". Babu Jagjivan Ram, a veteran freedom fighter and a Central Minister was reported to have once said that Bihar's problems were not technological but sociological. The people of Bihar need a change of mindset. The success story of the Western democratic system is spread over many centuries. In Bihar, as in other parts of India, it is just fifty years old. Bihar may rise like the fabled Phoenix from the ruins.

### **For further reading**

- Brass, Tom: Towards a Comparative Political Economy of Unfree Labour, London 1999.  
 Chatterjee, Abhas K.: Letter of Resignation (Typed Copy).  
 Datta, K.K.: History of the Freedom Movement in Bihar, Vol.1 and 11, Patna 1957.  
 Ghosh, S.K: Bihar in Flames, Delhi 2000.  
 Jha, S.K./Raj to Swaraj: Changing Contours of Police, Delhi 1993.  
 Mitra, Subrata Kumar/Rothermund, D.: Legitimacy and Conflict in South Asia, Delhi 1997.  
 Mukherji, Saradindu: Peasants' Politics and the British Government in Bihar 1930-1940, Delhi 1993.  
 National Crime Bureau Records, Home, GOI for the 1990s.  
 Prasad, Rajendra: Autobiography, Bombay 1957.  
 Records Kept at National Archives of India. New Delhi, Bihar State Archives, Patna, India Office Records, London and Cambridge South Asian Centre (Manuscript sources).  
 Roychoudhury, P.C.: Inside Bihar, Calcutta 1962.  
 Saraswati, Swami Sahajananda: Mera Jeevan Sangharsha, Bihta 1952.  
 Singh, Prakash: The Naxalite Movement in India, Delhi 1995.  
 Survey and Settlement Reports (Pre-Independence and Post-Independence Series)



# What Does Gandhi Have to Say to Modern India?

Judith M. Brown

## Introduction

Mohandas Karamchand – "Mahatma" – Gandhi is often referred to as Father of the Indian Nation. Roads in nearly every town in India are named after him, statues proliferate in public places, and people pay homage at the site of his cremation in Delhi. He is a central part of the rhetoric of the independent Indian nation. However, in Indian public and political life his values, his hopes for a new India, and his strategies of action are in general discarded. People tend to consider as bizarre – as they did in his lifetime – his simple lifestyle, his food fads, and his insistence on celibacy as a precondition of a life of non-violence and the pursuit of truth. Outside India he is seen by some as an apostle of non-violence, one of the most creative public figures of the 20<sup>th</sup> century and given the same sort of reverence as Martin Luther King, but in general this viewpoint is held by idealists rather than by people with a serious knowledge of modern India and her history. To succeeding generations of students he nonetheless remains a challenging figure, often a disturbing figure, and one who cannot be ignored.

This essay asks whether any of Gandhi's core ideals and beliefs have relevance for modern India. It also shows that some of the key issues which are debated today in India are not new, but were seriously considered well before Indian independence by Gandhi and those who were the core of the nationalist leadership before 1947.

## 1. The outsider returns: Gandhi's vision of a new India

We need first to understand Gandhi's position in Indian public life in the early 20<sup>th</sup> century, and why he became so influential.<sup>1</sup> His rise to political influence was in fact most unexpected. He did not come from a family with "natural influence" in politics: they were neither wealthy nor well-connected. He was trained as a lawyer in London and then failed to make a legal career in India, and only escaped failure by going to South Africa to work for an Indian firm which needed a legal advisor. He stayed in South Africa for nearly 20 years, only returning finally in 1915. During this time he became a self-taught political activist for Indian rights in a racially divided society. He also became an effective writer and journalist. More deeply, he underwent a process of religious enlightenment and conviction which led him to abandon normal family life in exchange for a life of simplicity and poverty in community and to see his own life as henceforth a life in search of truth.<sup>2</sup>

In 1915 he returned to India as an outsider – and like many outsiders he saw his country and its problems with a particular clarity and in a distinctive way. He brought home with him a highly idiosyncratic vision of a new India. This was elaborated in his one lengthy political pamphlet, *Hind Swaraj*, meaning 'Indian Home Rule' written in 1909.<sup>3</sup> India was, in his view,

<sup>1</sup> On Gandhi's career see Brown, Judith M.: *Gandhi. Prisoner of Hope*, New Haven/London 1989.

<sup>2</sup> Gandhi's own account of his early life and his inner change of heart are to be found in M.K. Gandhi, *An Autobiography. The Story of My Experiments with Truth*. This was first published in Gujarati in serial form in 1927, and is available in many translations.

<sup>3</sup> A. Parel (ed.), *Gandhi. Hind Swaraj and other writings*, Cambridge 1997.

facing a profound moral and spiritual crisis: it was being engulfed in modern ways and by modern standards imported from the West by the processes of British rule and by Indian co-operation with the imperial rulers – as administrators, teachers, lawyers, doctors. Imperial rule was corrupting India, not so much because it was rule by foreigners, but because of its cultural and spiritual imports which were undermining Indian civilization as he imagined it to be. The remedy for this was a moral and social revolution rather than mere political independence.

In the pursuit of such a revolution it would be necessary to confront the British on numerous issues. However, the mode of confrontation should be non-violent, for this was a way of managing conflict which enhanced the moral integrity of those involved in conflict, whereas violence only spread evil. He had discovered how to use varieties of civil disobedience in South Africa, and believed these could be used in India to transform relations between Indians and the British.

Gandhi was thus clearly very different from most of those engaged in the politics of nationalism, who wanted to wrest India from British rule and to inherit the Raj, rather than engaging in fundamental socio-economic or moral revolution. (His difference was striking – in the way he dressed, his lifestyle, his religious idiom and style in public life, his concerns with the poor, with women, the health and livelihood of villages, public cleanliness and so forth.)

But many Indians found him attractive, inspiring and also politically useful.<sup>4</sup> On occasion, too, non-violent campaigns could offer the means of pressurising the imperial ruler, of attracting mass support, and also playing to the gallery of world opinion. On such occasions Congressmen followed him, whatever their reservations about his ideals. Gandhi thus had an ambiguous place in the politics of nationalism. At times he was followed and revered, but at others he was rejected or he himself walked out on conventional politics and on the main nationalist party, the Indian National Congress. This explains his reputation and his periods of political influence, but also the way many Indians at the time and since have ignored or rejected some of his profoundest ideals and his vision of a new India.

Gandhi remained in a sense an outsider. He had the independence of mind and status to ask crucial questions about what it meant to be Indian and how India should reconstruct its national life. In his small-scale religious communities (or ashrams) he had an alternative base of operations from which to pursue what he saw as the grass-roots reconstruction of India, whatever the views and current political strategy of the main party of Indian nationalism. At least three of the key questions with which he struggled are still of great significance half a century after his death, and discussion of them forms the basis for the rest of this paper.

## **2. National identity in a plural society**

India at the start of the 20<sup>th</sup> century was a plural society in terms of religion. The majority were Hindus, but there was a sizeable Muslim minority (c.1/3 of the population of the sub-continent), and smaller but significant and sometimes growing minorities, such as Sikhs and Christians. But none of these religious groups were a homogeneous community – each was divided by region, language, sect and class. This plurality raised the critical question of

---

<sup>4</sup> An excellent source for the contemporary response to Gandhi is Jawaharlal Nehru's own autobiographical reminiscence, in which he wrestles with his criticism of Gandhi and also Gandhi's great appeal to men of his generation. See Nehru, J.: *An Autobiography*, London 1936.

whether Indian national identity lay in religion and the culture which religion had helped to create. The early Congress party had tried to avoid divisive issues; but by the 20<sup>th</sup> century there were a variety of answers to this contentious question.

Congress's official line was that a free India would be a country where all Indians would have equality and freedom as Indian citizens: minorities would have protection of various kinds. This was elaborated in the new Indian Constitution after independence.<sup>5</sup> However, within the Congress party were many variations of opinion – from Nehru's overt "secularism" (religion should not be a category in politics; the state should be secular with no connection to any particular religion), to those who believed deeply that the foundation of the nation was Hindu culture. Among those who held the latter opinion were such top-rank leaders as Vallabhbhai Patel, India's first Deputy Prime Minister, or Rajendra Prasad, India's first President from 1950 to 1962. There were also those who were a small but vocal minority outside the Congress, but having links with it, who were proponents of a clear Hindu nationalism, and believed that Indian national identity rested in a Hindu nation, held together by blood, culture and belief: minorities must conform to the majority's views.<sup>6</sup>

Among Indian Muslims there was an equally wide spectrum of opinion, though few found a natural home in the Congress. In the early twentieth century, Muslim politics focussed on the idea of necessary protection for a minority with a significant stake in India and a right to have both a special voice in the polity and guarantees of security and identity. In the specific circumstances of British devolution of power and the impact of the Second World War this developed among many into a genuinely religious nationalism, which insisted that there were "two nations" in India, one of which was Muslim and needed its own homeland.<sup>7</sup>

In striking contrast was Gandhi's personal vision of the Indian nation. This hinged on his understanding of religion – not as a set of beliefs or a bounded community of faith and practice, but as a personal pilgrimage. In his view no one religious tradition held the truth, and so all must be respected as having partial glimpses of truth. In India national belonging was defined by belonging to India by birth or by choice, and accepting India's plural culture. It did not depend on religious identity – and indeed Hindus and Muslims were brothers, or like the two eyes of India's face. He put his whole life behind this ideal, and indeed was assassinated because of it.<sup>8</sup>

In India in the late 20<sup>th</sup> century the question is still a live one: the issue of religious minorities and India's pluralism was not resolved by the partition of the subcontinent in 1947 at the time of independence, and the creation of Pakistan as a Muslim state. Muslims are still a sizeable minority in India (c. 12% of the population) as many could not leave for Pakistan or chose not to – particularly those scattered in the south and far away from new borders with Pakistan. India has more Muslims than Pakistan – only Indonesia has a larger Muslim population.

---

<sup>5</sup> See Austin, G.: *The Indian Constitution: cornerstone of a nation*, London 1966.

<sup>6</sup> On the diversities of opinion within Congress and the difficulties this caused for Nehru when he was Prime Minister, see Brown, Judith M.: *Nehru. A Political Life*, New Haven & London 2003; also a detailed case study by Gould, W.: *Congress Radicals and Hindu Militancy: Sampurnanand and Purushottam Das Tandon in the Politics of the United Provinces, 1930-1947*, *Modern Asian Studies*, Vol.36, Part 3 (July 2002), pp.619-655.

<sup>7</sup> There is a huge literature on this very contentious issue. Good starting points are Hardy, P.: *The Muslims of British India*, Cambridge 1972 and M. Hasan (ed.), *India's Partition. Process, Strategy and Mobilization*, Delhi 1994.

<sup>8</sup> See chapter 10 of Gandhi, *Hind Swaraj*.

Moreover, there has been a growing trend of violence towards minorities (particularly Christians and Muslims); minorities are squeezed out of government services, have lost influence in public life and are deeply fearful. Muslims in particular feel they are perceived as fellow-travellers, sympathisers with the neighbouring Muslim state, which is in turn seen by most non-Muslim Indians as fomenting terrorism in Kashmir and threatening India's borders and territory.

Moreover, the vision of India as primarily a Hindu nation has put down deeper and wider roots, particularly in urban India – and is well organized, militant, and towards the end of the 20<sup>th</sup> century able to form governments in the states and as the Union government in Delhi. The trend has numerous causes, and scholars have debated these fiercely.<sup>9</sup> Two are particularly significant. There is the apparent failure of the secular state to deliver the goods of prosperity, health and education – and a turn to other visions of a responsive state. Here the rise of something one could call fundamentalism has echoes of what is happening among Muslims in many parts of the world. There is also the ideological vacuum in Congress, not least because of its history as a party which tried to appeal to as wide a spectrum as possible and to accommodate all locally significant groups into its ranks. Nehru was aware of this even in his own lifetime; but it was particularly apparent when his daughter, Indira Gandhi, led the party and the country, and was not averse to using religious loyalties and appeals in order to sustain her position and to play power politics.

Gandhi's vision thus has a real relevance in an increasingly divided society where domestic religious division has become involved with international politics, and the fight against terrorism so easily elides the terrorist in Kashmir or Pakistan with a potential terrorist within the nation's borders, simply because he is a Muslim. For many reflective Indians the question now is: how can the idea of India be wrested from those who preach it to be a Hindu India; and how can minorities be persuaded that they are secure in a plural society.<sup>10</sup> Nehru offered the way of secularism; Gandhi offered the way of cultural pluralism and religious tolerance without rejecting the significance of religion in public as well as private life. Contemporary India increasingly seems to have rejected both – at the peril of its civil peace and the potential alienation of millions of Indians within their own homeland.

### **3. A viable and moral economics**

It was on the issue of India's future economy that Gandhi was perhaps most obviously at odds with his colleagues in Congress. All saw the need for change in the daily lives of India's millions, the need to combat mass poverty and to provide a range of social goods such as health and education, housing and employment. Most saw the future in some sort of planning by the state, state direction of the economy, and most vitally a push to heavy large-scale industrialization. It is clear why this was so: the colonial state was seen as failing ordinary people in preference to servicing imperial interests; the new national government had to be seen to be different. However, all governments in mid-century, in whatever country, which tried to deal with poverty and socio-economic reconstruction, had before them the industrial models which

---

<sup>9</sup> See Jaffrelot, C.: *The Hindu Nationalist Movement and Indian Politics 1925 to the 1990s*, London 1996; Hansen, T.B.: *The Saffron Wave. Democracy and Hindu Nationalism in Modern India*, Princeton 1999.

<sup>10</sup> One of the key moments in this new development in Indian politics and public life was the destruction in 1992 of a mosque at Ayodhya, on the site held by many Hindus to be the birthplace of the deity, Ram. A thoughtful set of essays on the issue of the site and the mosque is S. Gopal (ed.), *Anatomy of a Confrontation. The Babri Masjid-Ram Janmabhumi Issue*, India 1990.

had developed in Europe and America in the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries. Nehru took this vision of a modern economy to the limit of planning and control possible within a democracy. Many others in public life shared at least some of his vision of what was the best economic strategy, though they would have placed far greater emphasis on the private sector and free enterprise. Few would have doubted the vital necessity of rapid industrialization if India was to defend herself, feed her citizens, free herself from neo-colonialism at the hands of industrial nations, and create a tax base which would enable governments to provide for education, health and the infrastructure of modern life.<sup>11</sup>

Gandhi's vision was rooted in his concern for a moral economics. He believed that industrialization bred violence and produced unnecessary goods, and encouraged false standards of wealth and patterns of consumption.<sup>12</sup> He also believed that people and communities should direct their own lives, and that the state should have as little a role as possible. Hence his vision of the good life as one of adequacy, of having enough to satisfy basic needs. The pattern of economic development should be small-scale, based on local production in small scale units which would provide employment and basic goods for a local population. This was at the heart of his village development programmes from the 1930s, and his encouragement of cottage industries, and the practice of *swadeshi*, using goods made in one's own country. The symbol of this vision of a moral economics was the spinning wheel.

By the later 20<sup>th</sup> century the Nehruvian pattern of economic development had been shown to have failed for a variety of reasons – located in the planning process itself, the administrative capacity of the state, population growth, and the sluggishness of the agricultural sector. Much wealth has been created, and India is a land of many highly skilled people; but often this has not had the "trickle-down effect" it was intended to have. The main thrust of subsequent economic reform has been to embark on de-regulation and opening of industry to private enterprise. But only a few people and NGOs are asking whether in this context Gandhi's ideas of the potential of the small-scale might not have a major role to play in rooting out poverty and providing basic necessities of life. The persistence of deep pockets of deprivation suggests that Gandhi's vision deserves to be revisited - perhaps not as a total blue-print for national life, but as a mechanism for tackling with some immediacy problems that large-scale planning and so-called development have failed to touch.

#### **4. Possibilities of non-violent resolution of conflicts**

The third and final aspect of Gandhi's teaching and mode of life which has relevance to contemporary India is that of non-violence. He returned to India from South Africa with a theological understanding of non-violence – a belief that it was the only way of managing conflict and combating wrongs of various kinds - because it inevitably changed for the good those who were involved in conflict. He did not really accept that it could ever fail.<sup>13</sup> When it seemed to have failed in particular political situations he blamed either himself or his compatriots, rather than accepting that it might only be workable in certain sets of situations. For example in 1919 when his first attempted all-India campaign of non-cooperation against the

---

<sup>11</sup> See Tomlinson, B.R.: *The Economy of Modern India 1860-1970*, Cambridge 1993; also Frankel, F.R.: *India's Political Economy, 1947-1977. The Gradual Revolution*, Princeton 1978.

<sup>12</sup> This is one of the key themes discussed by Gandhi in *Hind Swaraj*. For an excellent collection from Gandhi's writings on social and economic issues see R. Iyer (ed.), *The Moral and Political Writings of Mahatma Gandhi*. Volume 111. *Non-Violent Resistance and Social Transformation*, Oxford 1987.

<sup>13</sup> See Brown: *Gandhi. Prisoner of Hope*.



policy of the British generated violence he spoke of his "Himalayan miscalculation". Or again, after the violence of the 1942 Quit India campaign, he maintained that Indians had never attempted "true non-violence". In contrast to Gandhi's own religious vision of the efficacy of non-violence, most people who cooperated in his campaigns of non-violent civil resistance did so for strategic reasons, thinking that it would work for them in their local situations or would help to dislodge the British. He thus in certain circumstances gained an immense if unstable following. With hindsight we know that Gandhi's non-violent campaigns had some impact on the British. But essentially the end of empire was the result of far deeper causes in India, in Britain and in the wider world.

However, the practice of non-violence under the British could have been used as a serious proving ground for varieties of non-violent pressure, or strategies for combating violence – but this was never done. So, for example, when communal violence broke out in the months before independence and partition, Gandhi went on a personal march in affected areas, fasted, and engaged in sexual experiments to prove his own moral standing and capacity for non-violence. He fled from politics into the world of personal piety and discipline; and neither asked hard questions about the viability of non-violence in politics, nor encouraged others to do so.

Today in India violence of various kinds is an increasing element in public life - violence between communal groups, violence by the state against citizens, terrorist attacks on key groups and institutions, violence in international relations between India and Pakistan. There is a deep need for people who ask whether Gandhian non-violence could be adapted to meet any of these kinds of non-violence, whether it can be fashioned into a viable political mode to add to the repertoire of human political action.

## **Conclusion**

South Asia is at the start of the twenty-first century a place of crucial world significance. It is most obviously a region where sophisticated armaments are present in the context of one of the most contested areas of sovereignty, namely Kashmir. It is a region which can and does act as a conduit for guns, drugs and networks of people outside the control of any stable state. It is an area where there are stark contrasts of poverty and wealth, of skill and enterprise alongside despair and anger at the lack of change.

Gandhi's life and teaching provided no blueprint for change in his homeland. Despite his iconic status in India, his role in Indian public life was ambiguous and his influence was limited. However, returning to India after spending much of his adult life abroad, he discerned some of the most crucial issues facing his country – issues which are today, after 50 years of change in independent India, as vital as they were in his lifetime.

# India's "Demographic Explosion": an Environmental Disaster?

Robert W. Bradnock

In a world increasingly dominated by a global-scale debate on the environment, discussions of the relationship between environment and development on a regional scale such as that of South Asia often have their agenda determined by the wider agenda on the global scale. Climate change, soil erosion and environmental degradation, atmospheric pollution, the fragility of mountain ecosystems, desertification or sea level rise – these have all come to set the agenda within which regional environmental change is judged.<sup>1</sup> The same can also be said for the population debate, in which concerns about global demographic trends have dominated over the region-specific factors underlying demographic trends. This paper argues that such a focus can be seriously misleading. Global-scale analysis may actually obscure processes of change on more regional or local scales, and many global models, as in global climate modelling, cannot yet be applied on regional or local scales. South Asia is a macro-region of great internal diversity, embracing every aspect of the processes which shape its demography and environments and the relationship between them. This paper suggests that the complexity of the picture that emerges belies the "doomsday scenario" often painted on the basis of global change models.

## 1. The international debate about population growth and development

Since Thomas Robert Malthus advanced his theory that while food supplies grew arithmetically, population grew geometrically, thus locking the world into a cycle of periods of prosperity followed by demographically-induced economic, social and political catastrophe, population growth has been ever-present in the analysis of economic and social change.

While the Malthusian theory has often been challenged,<sup>2</sup> and in the late 19<sup>th</sup> century, with dramatic advances in agricultural technology as well as fundamental reforms of political organization, was effectively discarded, famines across several parts of the developing world in the twentieth century, coupled with a renewed surge in population growth itself, prompted a neo-Malthusian revival.

India has often been at the centre of such debates. Today, with over 1.1 billion people and an annual growth rate still in excess of 1.5%, a link has increasingly been drawn between population growth itself and pressures on the environment. This global debate became almost paradigmatic in the 1980s, and despite the meticulous demography of scholars such as Ashish Bose, Robert Cassen, Nigel Crook and Tim Dyson, a simplified vision of a deterministic relationship between population growth, poverty and environmental degradation has become a

---

<sup>1</sup> Since the publication of Piers Blaikie's *The Political Economy of Soil Erosion*, and the rapid growth of the school of Political Ecology there has been a growing concern to de-construct the environmentalist debate. In the context of South Asia, see for example Bradnock, R. W./Saunders, P.: *Sea-level rise, subsidence and submergence: the political ecology of environmental change in the Bengal delta*, in: P. A. Stott/S. Sullivan (eds.), *2000 Political ecology: science, myth and power*. Edward Arnold, London, Chapter 3.

<sup>2</sup> Ester Boserup's reverse thesis, that population growth actually stimulated development, is the best known of many subsequent critiques.

powerful element of the global development debate. As Ives and Messserli (1989) showed,<sup>3</sup> attempts to demonstrate a causative relationship between population growth and environmental change, even in the supposedly "fragile" environment of the Himalaya, were open to serious doubt, and simplistic one-way cause and effect models failed to do justice to the complexity both of the diverse natural systems and the interactions between those systems and human use.

Each of the countries of South Asia has published Censuses at approximately decadal intervals since Independence in 1947. This paper will draw particularly on the Census of India 2001, illustrating as it does some important aspects of demographic diversity within India. Having identified some of the key patterns of change, both in the longer term and in the most recent decade, both of population per se and of some important development indicators like sex ratios and literacy rates, the paper will explore some of the postulated links between population growth and challenges to India's environment. In doing so it will refer to a rather wider range of factors often adduced as underlying environmental change, including recent discussions as to the effects of global climate change and its assumed correlates, notably sea level rise.

The regional definition of India will be treated with some liberality. Environmental regions such as the Bengal delta or the Himalaya cross national boundaries. Here the political arbitrariness of the division between India and Bangladesh, or India, Nepal and Pakistan, conceals common environmental issues, and this paper refers to cross-border relationships between population and environmental change.

## **2. Population growth**

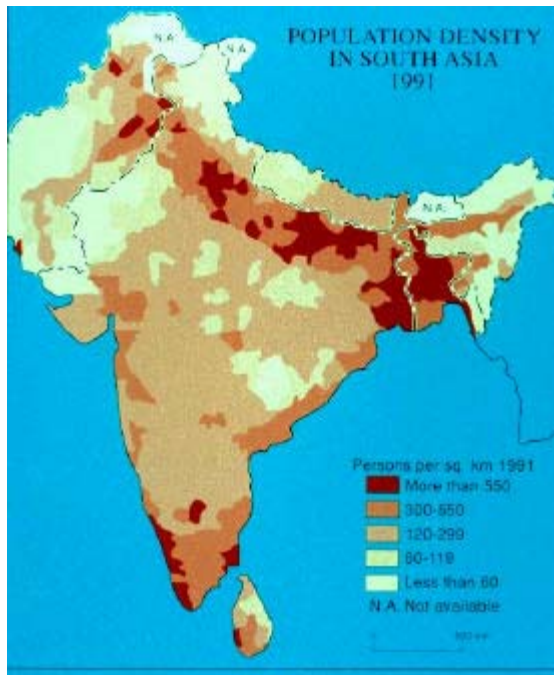
South Asia continues to be a macro-region of population growth. As censuses across the region at the turn of the millennium indicated, all South Asian countries continued to see an increase of between 1% and 3% per annum. For India alone, where 60% of the surface area is cultivated, the ratio of land and water resources to population under existing technologies and patterns of use is extremely unfavourable.

However, as Figure 1 shows, there are long-standing great regional variations of population density. These are matched by widely different regional experience in current demographic trends.

---

<sup>3</sup> Ives, J. D./Messerli, B.: *The Himalayan Dilemma: Reconciling Development and Conservation*. Routledge, London and New York 1989; Hofer, T./Messerli, B. (eds), *Floods in Bangladesh, History Processes and Impacts*, Bern 1998.

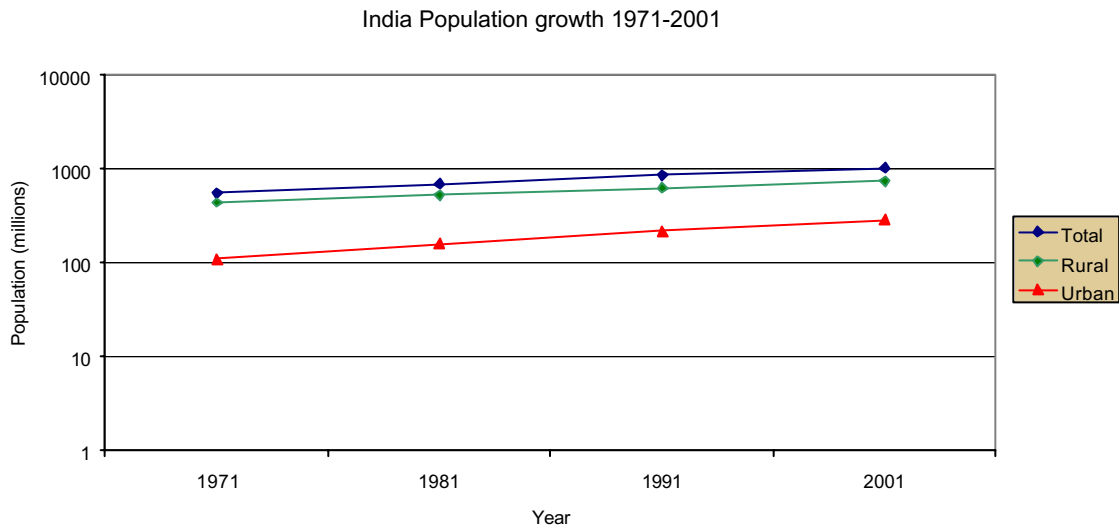
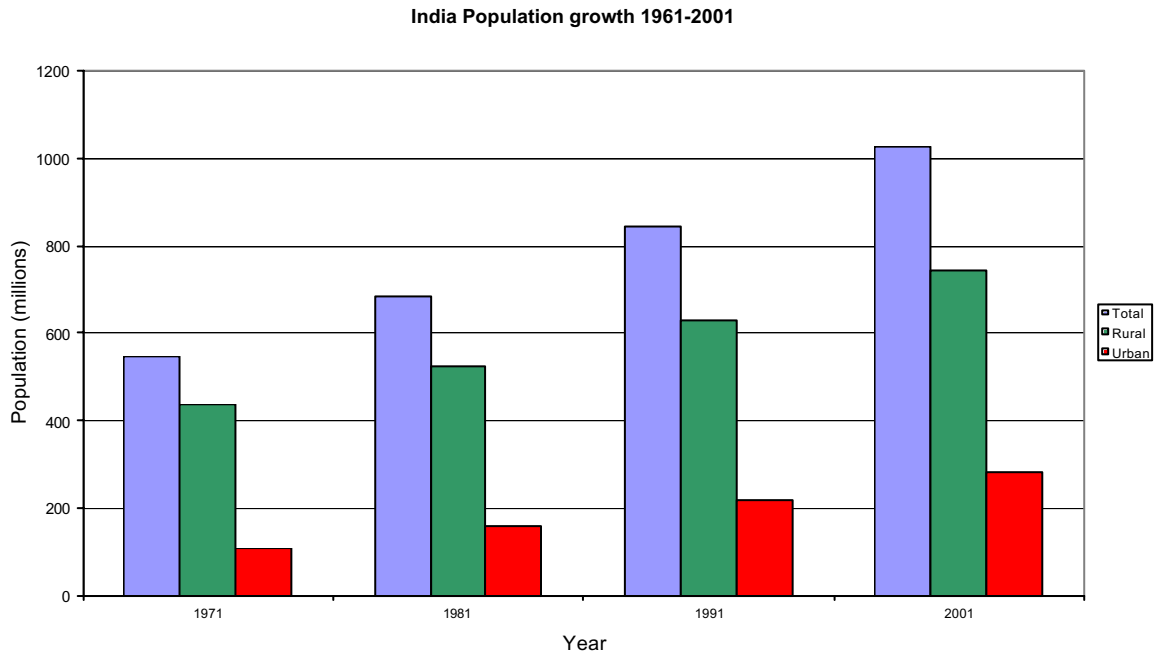
Figure 1



South Asia's population density reveals the result of millennia of evolving relationships between people and land capability, modified by changing technology. Two crucial technological developments underlie the contemporary distribution of South Asia's peoples. The dominant factor has been the development of and changes in agricultural technology. The cultivation of crops, differentiated by their adaptability to South Asia's different natural environments, had, by the early 19<sup>th</sup> century, produced ranges of population density from under 10/km<sup>2</sup> to over 1500/km<sup>2</sup>. Through the nineteenth and twentieth centuries new developments in agricultural technology, namely large-scale irrigation and seed breeding, fundamentally changed the intensity with which land in the arid and semi-arid margins could be cultivated. The ribbon of high population density in Pakistani Punjab and down the Indus valley is largely the result of that process, but parts of northern India and some of the coastal deltas of eastern India also experienced a similar intensification.

The second development, which may at least in part be described as technological, is that of urbanization. At the start of the twentieth century less than 10% of the population lived in towns of any description, and the largest cities were all under 1 million population. Today approximately 30% of the total South Asian population lives in towns and cities, over half of them in cities of 100,000 or more, giving a total urban population for South Asia of approximately 400 million. The modern distribution of South Asian cities is only partially related to areas of traditionally dense rural populations and is therefore weakly related to agro-environmental resource constraints.

Figures 2 and 3



Figures 2 and 3 show the continuing trend of population growth in India. With a total population now over 1.1 billion, Figure 3 shows that the growth rate of the total population is reducing only slowly, the urban population growing slightly faster than the rural. As it continues to add 18 million people a year to its total population, the all-India picture suggests increasing pressure on a wide range of environmental resources, including land and water.

Table 1: Population, decadal growth rate, sex ratio and density – States/Union territories: 2001

India and State/ Union territory*/District	Code No.	Population 2001			Decadal growth rate		Sex ratio		Density	
		Persons	Males	Females	1981- 1991	1991- 2001	1991	2001	1991	2001
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>INDIA</b>		<b>1.027.015.247</b>	<b>531.277.078</b>	<b>495.738.169</b>	<b>23,86</b>	<b>21,34</b>	<b>927</b>	<b>933</b>	<b>267</b>	<b>324</b>
Jammu & Kashmir	01	10.069.917	5.300.574	4.769.343	30,34	29,04	896	900	77	99
Himachal Pradesh	02	6.077.248	3.085.256	2.991.992	20,79	17,53	976	970	93	109
Punjab	03	24.289.296	12.963.362	11.325.934	20,81	19,76	882	874	403	482
Chandigarh *	04	900.914	508.224	392.690	42,16	40,33	790	773	5.632	7.903
Uttaranchal	05	8.479.562	4.316.401	4.163.161	24,23	19,20	936	964	133	159
Haryana	06	21.082.989	11.327.658	9.755.331	27,41	28,06	865	861	372	477
Delhi *	07	13.782.976	7.570.890	6.212.086	51,45	46,31	827	821	6.352	9.294
Rajasthan	08	56.473.122	29.381.657	27.091.465	28,44	28,33	910	922	129	165
Uttar Pradesh	09	166.052.859	87.466.301	78.586.558	25,55	25,80	876	898	548	689
Bihar	10	82.878.796	43.153.964	39.724.832	23,38	28,43	907	921	685	880
Sikkim	11	540.493	288.217	252.276	28,47	32,98	878	875	57	76
Arunachal Pradesh	12	1.091.117	573.951	517.166	36,83	26,21	859	901	10	13
Nagaland	13	1.988.636	1.041.686	946.950	56,08	64,41	886	909	73	120
Manipur	14	2.388.634	1.207.338	1.181.296	29,29	30,02	958	978	82	107
Mizoram	15	891.058	459.783	431.275	39,70	29,18	921	938	33	42
Tripura	16	3.191.168	1.636.138	1.555.030	34,30	15,74	945	950	263	304
Meghalaya	17	2.306.069	1.167.840	1.138.229	32,86	29,94	955	975	79	103
Assam	18	26.638.407	13.787.799	12.850.608	NA	18,85	923	932	286	340
West Bengal	19	80.221.171	41.487.694	38.733.477	24,73	17,84	917	934	767	904
Jharkhand	20	26.909.428	13.861.277	13.048.151	24,03	23,19	922	941	274	338
Orissa	21	36.706.920	18.612.340	18.094.580	20,06	15,94	971	972	203	236
Chhatisgarh	22	20.795.956	10.452.426	10.343.530	25,73	18,06	985	990	130	154
Madhya Pradesh	23	60.385.118	31.456.873	28.928.245	27,24	24,34	912	920	158	196
Gujarat	24	50.596.992	26.344.053	24.252.939	21,19	22,48	934	921	211	258
Daman & Diu *	25	158.059	92.478	65.581	28,62	55,59	969	709	907	1.411
Dadra & Nagar Haveli *	26	220.451	121.731	98.720	33,57	59,20	952	811	282	449
Maharashtra	27	96.752.247	50.334.270	46.417.977	25,73	22,57	934	922	257	314
Andhra Pradesh	28	75.727.541	38.286.811	37.440.730	24,20	13,86	972	978	242	275
Karnataka	29	52.733.958	26.856.343	25.877.615	21,12	17,25	960	964	235	275
Goa	30	1.343.998	685.617	658.381	16,08	14,89	967	960	316	363
Lakshadweep *	31	60.595	31.118	29.477	28,47	17,19	943	947	1.616	1.894
Kerala	32	31.838.619	15.468.664	16.369.955	14,32	9,42	1.036	1.058	749	819
Tamil Nadu	33	62.110.839	31.268.654	30.842.185	15,39	11,19	974	986	429	478

Pondicherry *	35	973.829	486.705	487.124	33,64	20,56	979	1.001	1.683	2.029
Andaman & Nicobar Islands *	35	356.265	192.985	163.280	48,70	26,94	818	846	34	43

## Notes:

1. The population of India includes the estimated population of entire Kachchh district, Morvi, Maliya-Miyana and Wankaner talukas of Rajkot district, Jodiya taluka of Jamnagar district of Gujarat State and entire Kinnaur district of Himachal Pradesh where population enumeration of Census of India, 2001 could not be conducted due to natural calamities.

2. For working out the density of India and Jammu & Kashmir the entire area and population of those areas of Jammu and Kashmir which are under illegal occupation of Pakistan and China have not been taken into account.

3. While working out the percentage decadal growth of the population of Jammu and Kashmir for 1981-1991 and 1991-2001, the population figures for 1991 have been worked out by interpolation as the 1991 Census could not be held in this State owing to disturbed conditions.

4. The total population shown against Himachal Pradesh includes the estimated population of Kinnaur district because the population enumeration of the Census of India, 2001 could not be conducted in this district due to natural calamity.

5. Figures shown against Kinnaur district are the estimated figures as the population enumeration of the Census of India 2001 in the entire Kinnaur district could not be conducted due to natural calamity.

6. Figures shown against Gujarat have been arrived at after including the estimated figures of entire Kachchh district, Morvi, Maliya-Miyana and Wankaner talukas of Rajkot district, Jodiya taluka of Jamnagar district of Gujarat State where the population enumeration of the Census of India 2001 could not be conducted due to natural calamity.

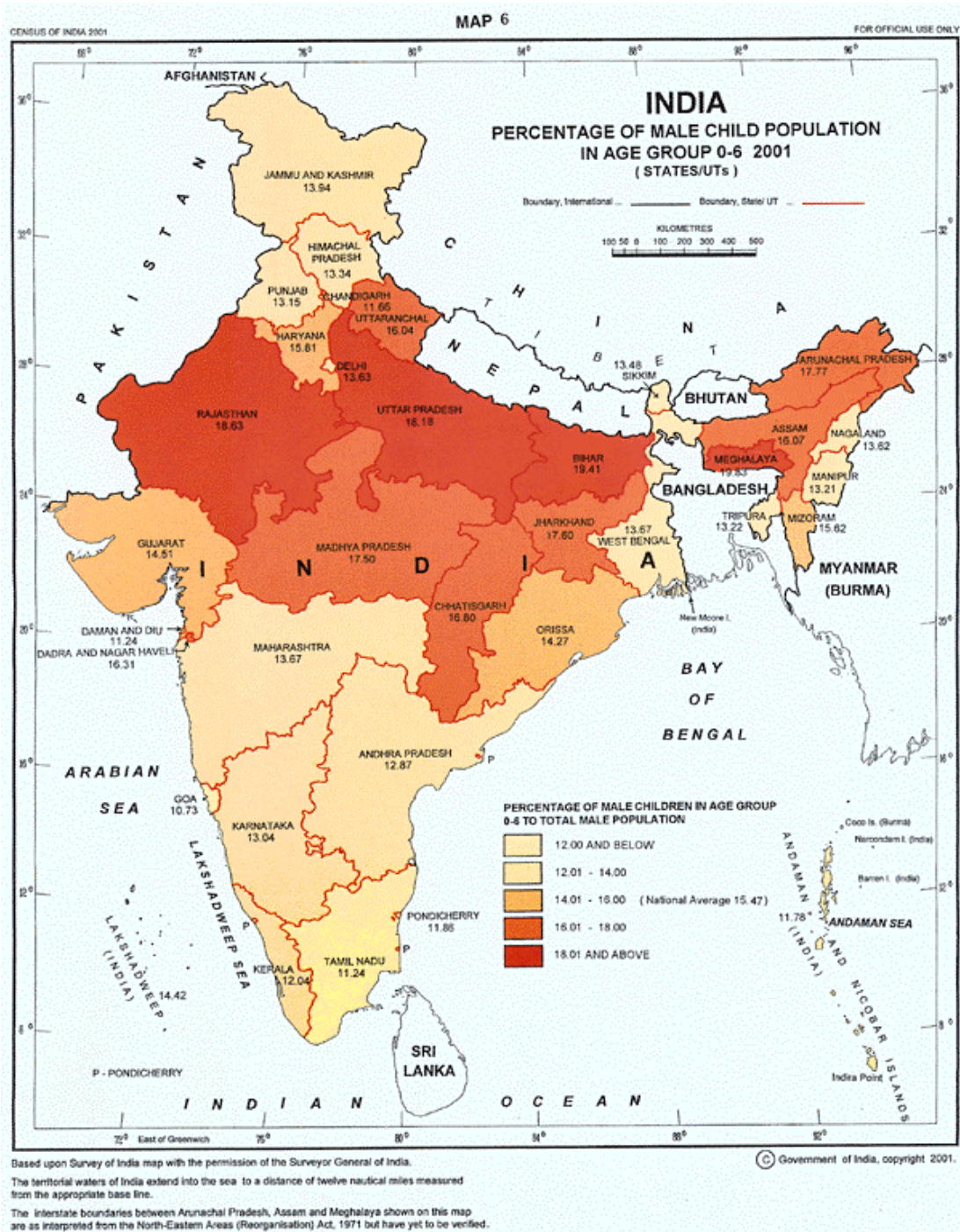
7. Figures shown against Kachchh district are the estimated figures as the population enumeration of the Census of India 2001 in entire Kachchh district could not be conducted due to natural calamity.

8. The area figures are provisional and therefore the densities worked out are also provisional

The all-India picture, however, conceals striking regional variations in population increase. Table 1 and Figure 4 pick out the macro-regional contrasts between north and north-west India and south and east India. The two southern states of Kerala and Tamil Nadu, for example, had total growth of under 0.5% per annum between 1991-2001, while Rajasthan and parts of Bihar still experienced rates of around 3% per annum. The contrasts are brought out in a range of demographic variables, beyond the scope of this paper to analyse. Just one indicator, the youthfulness of the male population, (Figure 4) shows this same contrast in stark terms.



Figure 4



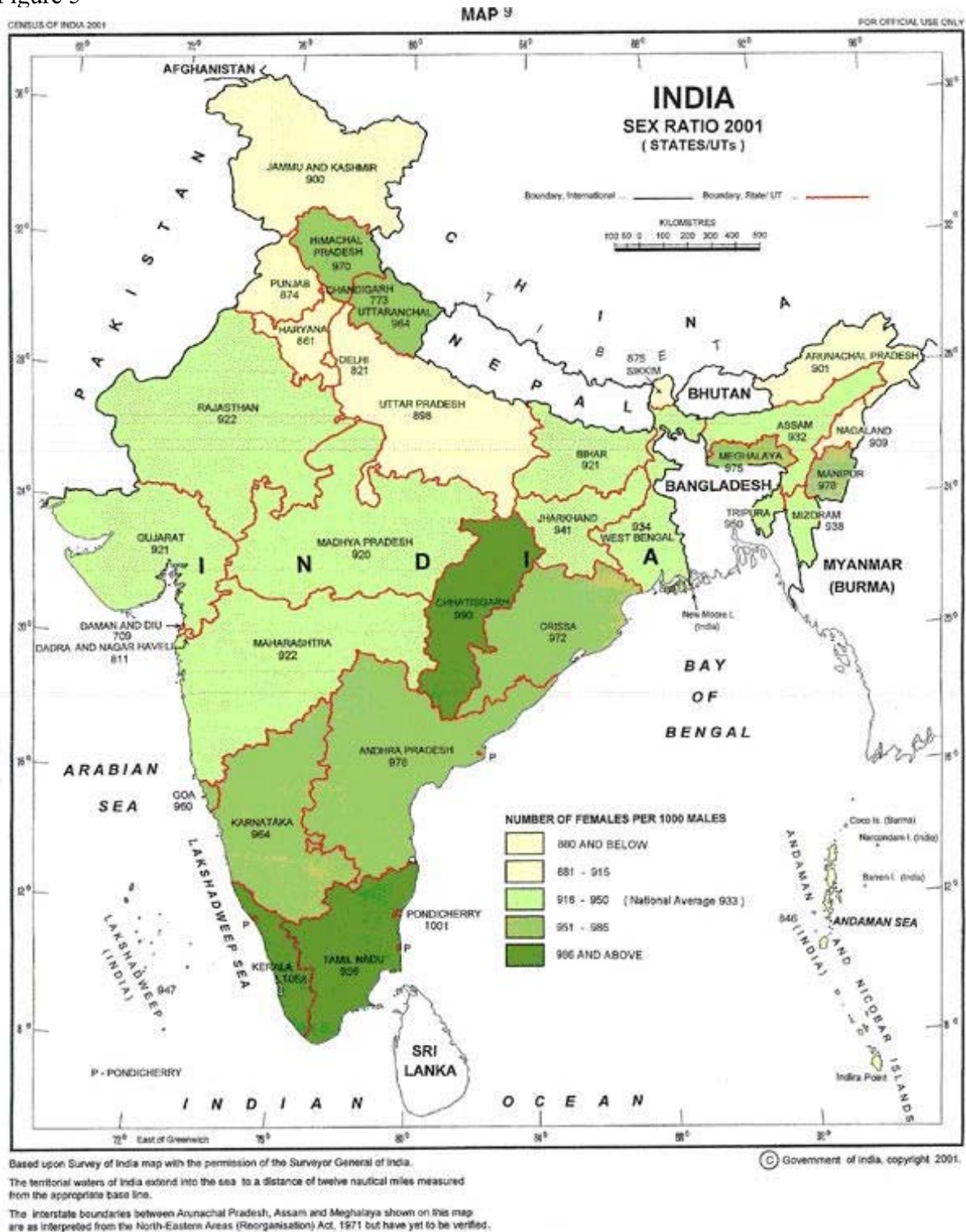
Quelle: [http://www.censusindia.net/maps/pop0\\_6.html](http://www.censusindia.net/maps/pop0_6.html)

These regional contrasts have been the subject of academic interest among geographers, demographers and anthropologists for forty years.<sup>4</sup> They are matched by regional contrasts in a whole range of other variables such as sex ratios and literacy rates (Figure 5). They suggest the importance of social and cultural variables which have a fundamental bearing on patterns of demographic change.

<sup>4</sup> Sopher, David: An Exploration of India: Geographical Perspectives on Society and Culture, Ithaca, NY 1980, p.334.



Figure 5



Quelle: <http://www.censusindia.net/maps/sexratio.html>

The regional demographic shift implicit in these contrasts is of importance in itself, but scarcely measures the dynamism of the demographic processes involved, nor of their wider socio-economic and environmental implications. They do not pick up such important questions as rural-to-urban-migration, let alone the complex patterns of seasonal labour-seeking population movement from areas such as Bihar or Madhya Pradesh to labour-short districts of Punjab and Haryana.

The scale of continuing population growth in some parts of South Asia, notably Pakistan and some states in north and central India, suggests continuing pressure on traditional resources of land and water. However, the environmental stress which such population growth has been held to induce has been shown by research over the last two decades in some of South Asia's reputedly most fragile environments, the Himalaya, to be all too easy to over-simplify and exaggerate. Furthermore the links postulated in the 1970s between population growth and a vicious circle of environmental degradation and poverty can now be seen to have little basis in empirical evidence. Ives and Messerli (1989) raised fundamental doubts about the so-called Himalayan crisis, doubts which have been given extra weight by the subsequent work of a range of scholars with reference to various parts of the Himalayan highland – lowland environmental system.<sup>5</sup>

The lack of a straightforward correlation between population growth and environmental change reflects the diversity of human adaptations to an always dynamic physical environment. The developing science of plate-tectonics has revealed the scale and dynamism of the mountain building processes responsible for the creation of the Himalaya, for example, which are still operating today. Only 100 million years ago the Indian plate was still well south of the Equator on its journey across the Indian Ocean. When it started pushing up the Himalaya, less than 30 million years ago, it set in train processes which continue to make the entire Himalayan belt one of the most naturally dynamic on the earth's surface.

The Himalaya today, the highest mountain range in the world, are still rising in places by up to 6mm per annum. The scale of natural wasting from unstable mountain sides, located in one of the world's most seismically active zones, has resulted in creating a potential for unparalleled mass wasting. At periods of high precipitation, snow melt and rainfall huge quantities of debris have been moved from the steep slopes of the Himalaya to infill the gulf between mountains and the Indian Peninsula. In attempting to interpret environmental change it is essential to recognize that many of the processes operating today have been at work since the origins of the Himalayan mountain building process. Only a tiny part of those processes has anything to do with human activity.

This context is particularly important when approaching the literature on environmental change which has blossomed over the last thirty years. Since Rachel Carson's *The Silent Spring*, an environmental discourse has developed which pictures the global environment as in a state of rapidly increasing, human-induced degradation. Detailed fieldwork from Asia and Africa has shown that such a view is a dangerous oversimplification. Oversimplification, because it fails to recognize the often very limited contribution to environmental change and dynamism which is truly attributable to human activity, and damaging because it can lead to policy prescriptions which, in misunderstanding the processes involved, makes recommendations doomed to potentially costly failure.<sup>6</sup> Extreme caution needs to be applied to interpreting relationships between population growth and environmental change in South Asia. In Nepal,

---

<sup>5</sup> See Ives/Messerli: *The Himalayan Dilemma*.

<sup>6</sup> Fairhead/Leach: *Misreading the African landscape: society and ecology in a forest savanna mosaic*, Cambridge and New York 1996, CUP, Thomas D. S. G. (1993): *Storm in a tea cup? Understanding desertification*. *Geographical Journal* 159, 3: 318-31; Sullivan, S.: *Getting the science right, or introducing science in the first place? Local 'facts', global discourse – 'desertification' in north-west Namibia*, in P. A. Stott/S. Sullivan, (eds.), 2000 *Political ecology: science, myth and power*. Edward Arnold, London, Chapter 1 have all shown how global crisis models can distort and misrepresent environments and the impacts of human activity in Africa. See also Grainger, A. (1993): *Rates of deforestation in the humid tropics: estimates and measurements*. *Geographical Journal*, 159 (1), 33-44 for a discussion of the problems of data with respect to environmental change.

to take one example, the work of Wu and Thornes (1995)<sup>7</sup> has shown how terraced agriculture, widely held responsible in environmental crisis literature of the 1970s and 1980s for destabilizing still further the already fragile Himalayan slopes, and leading to increased risk of landslides and downstream sedimentation, has in fact rather the reverse effect. Thus, increasing population density in the hills has had an indiscernible direct effect on sedimentation rates downstream.

In evaluating this evidence it should be noted that current satellite imagery which shows the visible evidence of sediment carried from the Himalaya to the Bay of Bengal should be interpreted with care.<sup>8</sup> When it is recognized that the Bengal delta is underlain by up to 18 kilometres of sediment it is immediately evident that sedimentation is neither a new nor a human-induced phenomenon.<sup>9</sup> This is not to say that human activity necessarily has an unimportant effect on processes of environmental change. There are multiple examples, not only from the Indian and Pakistani Himalaya but from other regions of the sub-continent, which show that poor management can have severe local environmental effects. In the disputed border region of Jammu and Kashmir, notably in Pakistani Azad Kashmir, road building necessitated by repeated cross-border shelling along the Neelum Valley appears to be leading to greatly increased hill-slope erosion, though there is little scientific evidence to back up visual observation. However, the stark contrast between mountain slopes subject to intensive human management, as in the Middle Mountains of Nepal, and the scarcely managed hillsides of Azad Kashmir, is a suggestive indication of the critical importance of management as a mediator between demographic change and environmental degradation.

That is equally true in the other environments of South Asia. All the countries of South Asia have witnessed a spread of cultivation to forested or otherwise previously uncultivated land as populations have grown. India today has almost 60% of its total surface area cultivated, while Bangladesh has over 80%. If double and triple cropping are taken into account, nearly 130% of Bangladesh's surface area is cultivated in a year. Such intensity of cultivation might be held to be unsustainable, but the concept of sustainability is itself highly contentious. Subject to the constant changes in technology which have transformed the productivity of land, it is a little remarked fact that alongside a doubling of the population of South Asia as a whole over the last twenty-five years, all the countries of the region have moved towards or beyond self-sufficiency in food crops. Given that following disastrous monsoon failures in the mid-1960s India was widely predicted to be on the verge of mass starvation and economic collapse, and that in 1971, immediately after its own independence from Pakistan, Bangladesh was described by Henry Kissinger as a 'basket-case', it is noteworthy that in the thirty years or so since, India built up food stocks of over 70 million tonnes by 2002 and Bangladesh has now reached self-sufficiency. These changes have been achieved by intensifying the use of water and of

---

<sup>7</sup> Terrace irrigation of mountainous hill slopes in the Middle Hills of Nepal: Stability or Instability Chapter 3 in Chapman GP/Thompson M (Eds): Water and the quest for sustainable development in the Ganges Valley, London 1995.

<sup>8</sup> Alam, M. (1996a) 'Geotectonics and subsidence of the Ganges/Brahmaputra Delta of Bangladesh and accompanied drainage, sedimentation and salinity problems', 169-192, in: Milliman, J.D. and Haq, B.U. (eds) Sea level rise and coastal subsidence: problems and strategies. Kluwer Academic, Dordrecht, Boston, London, 169-92; Kuehl, S. A./Goodbred, S. L. Jr: Sequence Development Along the Bengal Margin During Rapid Sea-Level Rise: Evidence for Extreme High Sediment Discharge From the Ganges-Brahmaputra. Poster summary from 1988 Fall meeting of the American Geophysical Union published as a supplement to Eos, Transactions AGU, 79 (45), November 10, 1998.

<sup>9</sup> See Bradnock, Robert/Saunders, Patricia: Rising waters, sinking land? Environmental change and development in Bangladesh Chapter 3, 2002, pp.51-77, in: Bradnock/Williams: South Asia in a globalising world: a reconstructed regional geography London 2002.

land. In both India and Bangladesh this has been achieved primarily by use of groundwater. However, the contrasts in the nature of groundwater resources are important for long-term sustainability of groundwater-using technology. In the arid north-west of India, and in many parts of Pakistan and peninsular India, groundwater use has resulted in the continuous lowering of the water table to a point at which in some regions the limits on renewable water resources are already being met. In many parts of Bangladesh, on the other hand, ground water is replenished in full by every season's floods. This makes current levels of water use wholly sustainable over the long term if current trends continue.

However, even in Bangladesh there are significant regional contrasts. South-western Bangladesh is seriously water-short in the dry season. It comprises what is often termed the 'moribund delta' because the active course of the Ganges has shifted eastwards leaving all its distributaries in the south-west without water throughout the dry season, unless augmented by dredging of the channels or other forms of water diversion, such as the Farakka barrage diverting Ganges water down the Hooghly. As a result of the natural shift of the rivers, salinization appears to have penetrated further and further inland.<sup>10</sup>

This last feature illustrates a further dimension of the intricacy of the relationship between population growth and environmental change, that is the crucial role of human adaptation to change, whether it be natural or man-made in origin. In south-western Bangladesh, wet-season rice cultivation has given way to extensive salt and fresh-water prawn cultivation, taking advantage of the flux of fresh water during the monsoon and the return of saline water during the dry season – a similar human response to a distinctive ecological environment as is practised nearly 2000 km to the south in the backwaters of Kerala.

Adaptation has been a particularly evident feature of human activity in the Bengal delta, where generations of cultivators have turned what could appear to be one of the least hospitable environments for human settlement into the world's most densely populated regions. By adapting house-building techniques to regular seasonal flooding, settlements have been constructed to cope with all but exceptional conditions. More strikingly, though, agricultural technology has developed with a subtlety that reflects generations of observation and resourceful management of cropping technology. South Asia has been claimed to have over 40,000 different varieties of rice. Traditional Bangladeshi agriculture, which focused overwhelmingly on the two main wet-season crops of aman and aus, made use of a large number of these varieties to cope with conditions which ranged from annual flood depths of 6 to 7 metres to no flooding at all.<sup>11</sup> The chief adaptation of the last two decades has seen a further shift, sponsored almost entirely by farmers themselves, which is to add to the predominantly wet-season cropping an intensive use of green revolution technology in the dry season, groundwater dependent cultivation of boro rice and wheat.

If the relationship between demographic change and the agricultural environment is complex and subtle, with wide-ranging regional variations, the same is also true of the increasing com-

---

<sup>10</sup> Brammer, H. (1990a) Floods in Bangladesh 1: Geographical Background to the 1987 and 1988 floods. *The Geographical Journal*, 156, 1, March, 12-22; Brammer, H. (1990b) Floods in Bangladesh 2: Flood Mitigation and Environmental Aspects. *The Geographical Journal*, 156, 2, July, 158-165; Brammer, H.: *Agricultural development in Bangladesh*. Dhaka 1997; Bricchieri-Colombi, Stephen/Bradnock, Robert: *Geopolitics, water and development in South Asia: co-operative development in the Ganges-Brahmaputra delta*. *The Geographical Journal*, March 2003, 169, 1, 43-64.

<sup>11</sup> Hugh Brammer has documented in meticulous detail the complexity of Bangladeshi agriculture and its relation to the diversity of environmental conditions. Brammer, H.: *Agricultural development in Bangladesh*. Dhaka 1997.

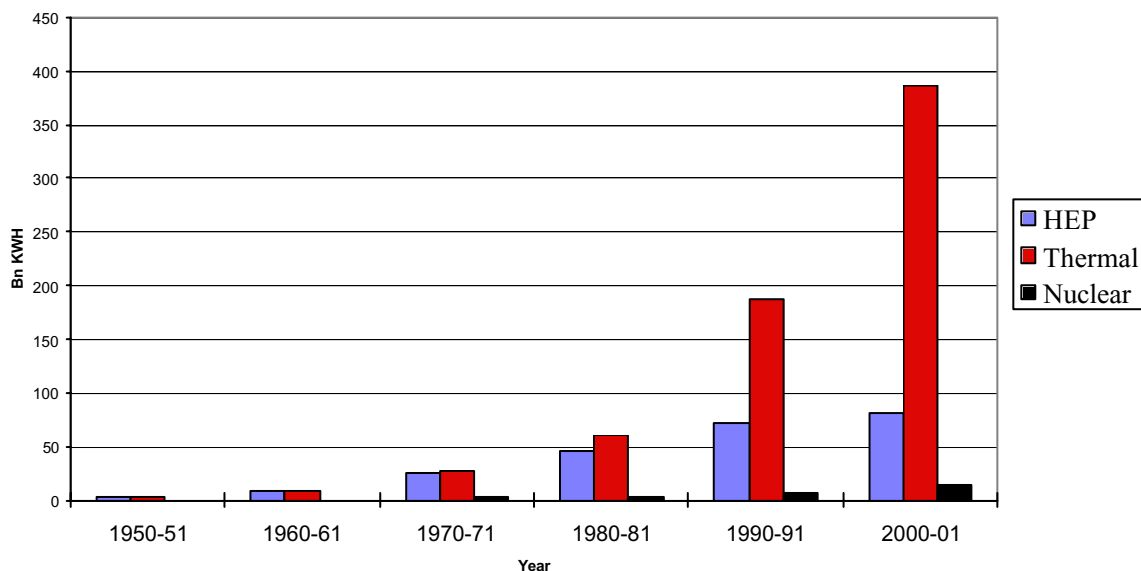
plexity of South Asia's urbanization. Karachi, Mumbai, Kolkata, Delhi and Dhaka all now have populations greater than 10 million, but they are just the primate cities at the head of a widening hierarchy of urban centres. South Asia now has more people living in towns and cities than the entire population of Europe, and urban environments have become of crucial importance to the well-being of nearly 400 million people. Such rapid urban growth – even if the rate of urbanization expressed as the growing proportion of the total population classified as urban remains low – has both direct and indirect environmental implications.

The direct environmental problems of South Asia's urban centres are manifold. The Indian government has estimated that a third of its urban population lives in squatter settlements with the barest minimum of infrastructure. Pakistan's katchi abadis and Dhaka and Kolkata's bastees, Mumbai's chawls or Chennai's cheris all represent a problem of unrelenting scale and complexity.<sup>12</sup> Problems of hygiene, sewage and waste disposal and drainage as well as clean drinking water supply are exacerbated by the speed with which all the major urban areas are expanding. None have yet found an answer.

At the same time, urban atmospheric pollution, especially in winter, has caused a dramatic rise in bronchial problems. The Indian Supreme Court's decision to enforce the introduction of Compressed Natural Gas to fuel all public service vehicles in the capital has by 2003 had a visible effect on the capital's atmosphere, but is the tip of the iceberg in terms of wider urban environmental management.

Figure 6

#### India Power-generation 1950-51 to 2000-01



Yet if the direct implications of urbanization for the quality of the human environment are highly visible, the wider indirect costs may be more substantial and longer-term. South Asia's urban middle class can now be estimated at over 200 million, creating a growing demand for

<sup>12</sup> Islam, N.: Dhaka City: some general concerns, in: N. Hamid/S. Huq (eds), Asian cities in the 21st century: contemporary approaches to municipal management, 3, Asian Development Bank, Manila 1999, 71-82.

improved living standards and western-style consumption patterns. At the heart of changing patterns of industrialization and economic growth is the rapidly increasing demand for energy. Figure 6 shows the increasing production of electricity in India. It is marked by three major trends. First, while population has grown threefold over the last fifty years, electricity production has risen hundredfold in the same period. Secondly, demand has continued to grow faster than supply, resulting in a permanent deficit. Thirdly, there has been a pronounced relative shift in the last two decades from non-fossil fuel sources, notably hydro-electricity, to fossil fuels, and especially in the case of India, coal. As a result of increased population matched by increased demand for energy per capita, total energy demand in India alone can be expected to double every ten years this century. It is one of the great development ironies and paradoxes of the present generation that without this scale of increase in energy there is little prospect of improving the daily environment in which hundreds of millions in South Asia live. Yet if it is to be achieved by burning South Asia's abundant resource of fossil fuels – coal and increasingly gas in the case of India, gas in Bangladesh and gas and lignite in Pakistan – the impact on global CO<sup>2</sup> emissions will surpass that of the currently industrialized world in the course of this century.

### **3. Conclusion**

The diversity of South Asia's demographic experience and of its environments indicates the need for caution in drawing conclusions on the basis of highly generalized trends. There is abundant evidence to show that there is a wide variety of demographic experience in South Asia. The far south and east of India, as well as parts of the north-west, have already gone through the demographic transition to low mortality/low fertility, while some regions of north-west India and Pakistan are still in an intermediate stage of the transition, with lowered mortality but still relatively high fertility. Overall population growth is still high in many parts of South Asia and if present trends continue, may remain positive overall for much of this century. Yet the environmental implications of such population growth can only be understood in specific contexts and under specified social, political and technological conditions. Human management systems and adaptation to environmental conditions have consistently mediated between demographic change and environmental change. While the concept of sustainable development remains highly contentious, the evidence from some of South Asia's most fragile environments suggests that effective environmental management is the key, ensuring that demographic growth does not translate into environmental disaster.



# Centrifugal and Centripetal Elements of Indian Federalism

Katherine Adeney

## 1. Introduction

India's federal structure has always been the source of controversy; for experts of India's democracy, ethnic conflict regulation specialists and for comparative federal observers. At India's 50th anniversary of independence in 1997, journalists as well as academic observers noted that India's federation was changing radically. India's federation was designed in the context of, and managed within, a one-party system that was dominated by the Indian National Congress. It was also designed after the violence of partition, a war with Pakistan and within the institutional constraints of the Government of India Act of 1935. India is also extremely heterogeneous; it has one of the highest levels of religious and linguistic diversity in the world. Currently the constitution recognizes eighteen languages although there are hundreds more languages and dialects. India is also home to most of the world's major religions. There are also large numbers of tribes and castes.

It is arguable that such a heterogeneous state could only be ruled as a federation. However, many of the de-colonized states of Asia and Africa rejected federal structures of government precisely because they were ethnically diverse<sup>1</sup>. The political scientist Eric Nordlinger argued that federations increase pressures for secession, the most centrifugal tendency a state can be subject to<sup>2</sup>. India certainly has not been immune from secessionist movements. However, the extent to which these secessionist movements were *caused* by the federal status of the state is disputable. In addition, many secessionist movements exist or have existed in states that are not federations. Examples include the Sudan, United Kingdom and Sri Lanka.

That the Indian federation was very centralized should not surprise anyone. In addition to the pressures mentioned above, this centralized federation fitted with Nehru's notion of moulding the Indian state and nation into the modern era, influenced as he was by the Soviet federation and their system of planning. It was also compatible with Congress preferences before independence<sup>3</sup>. The Indian federation was not formed by previously independent states. The notion that federalism in India was a voluntary coming together, as classical scholars have defined federations, is therefore an erroneous notion. This is significant because if states come together and make a compact, then they usually have more input over the structure of that federation, and therefore more autonomy within it, than the states of India had. For this reason, one of the authors of the constitution, Ambedkar, deliberately styled the Indian federation as a Union.

Federations are defined by the division of sovereignty between at least two territorially defined levels of government. India has been described as a quasi federation<sup>4</sup>. Gangal went one

---

<sup>1</sup> Mozaffar, S./Scarritt, J: Why Territorial Autonomy is not a viable option for managing ethnic conflict in African plural societies, in: W. Safran/R. Maiz (Eds.), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, London 2000, pp.230-253.

<sup>2</sup> Nordlinger, E.: *Conflict Regulation in Divided Societies*, Harvard 1972, p.32.

<sup>3</sup> Adeney, K.: Constitutional centring: nation formation and consociational federalism in India and Pakistan, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 2002, 40(3), pp.8-33.

<sup>4</sup> Wheare, K.: *Federal Government*, London 1963, p.33.



step further, describing it as a unitary regime with decentralized features<sup>5</sup>. This is misleading. Federations are not defined by the number or importance of powers that are allocated to the 'lower' level of government. In theory, a unitary state could be more decentralized than one that was federal. Although India's constitution does not describe it as a federation, rather as a Union of States, the division of sovereignty between two territorially defined levels of government classifies it as such. India also possesses a bicameral legislature in which twenty-eight states and seven union territories are represented. Yet as said, India's federation is one of the most centralist in the world: it possesses many features deliberately designed to counter centrifugal tendencies. The constitutional division of sovereignty is challenged by the fact that the Governor of a state, a central appointee, can bring legislation to the attention of the President of India, thus rendering it unable to be passed until certified by the President (Article 200-1). This power has obvious potential for abuse. In addition, the upper house, the Rajya Sabha, can transfer the powers of the states to the centre with a two-thirds majority (Article 249). This is a definite challenge to the constitutional division of powers. However there is a time limit on the powers – of a maximum of two years. In addition, as the Rajya Sabha is indirectly elected by the state legislatures, the states have to consent to this amendment of their rights. This provision therefore does not threaten the federal status of the state.

The central parliament also has the power to change unilaterally the boundaries of the states. It has to consult the parliament of the state concerned but it is not bound by its recommendation. This power has enabled it to accommodate tensions within the federation (three new states were created in 2000) but challenges the reality of the federal division of powers nonetheless. More seriously, the centre has extraordinary emergency powers. While all federal constitutions have some emergency powers, the Indian state has been noticeable in its abuse of these powers. It has declared an Emergency in the states and union territories 115 times since independence.

Finally, the centre has the most efficient sources of revenue. The centre collects income tax, customs and excise. States can collect only land taxes and sales taxes. Despite this, the states are liable for an extended range of responsibilities: e.g. law and order, education, welfare and rural development programmes. To fulfil their functions, the transfer of resources from the centre to the states was necessary. The Finance Commission was set up to determine the distribution of centrally collected revenue to the states in the forms of grants and loans. This distribution of resources made the states dependent on the centre. In addition, the Planning Commission, an extra constitutional body, diminished the state's sphere of autonomy in economic matters by the allocation of discretionary grants as political handouts.

Despite, or some might say, because of this bias in favour of the centre, India has seen movements for greater autonomy, and secession. In the 1990s authors such as Brass and Mitra questioned the relationship between centralization and secessionism<sup>6</sup>. They counter intuitively; centralization may lead to secession, whilst conceding autonomy may lead to integration. Historically, the perception of the Indian elite has been that central control is essential to maintain the integrity of the federation. However, this is simplistic. Centralization does not always equal central control. Partially because of its geopolitical location but also because of the nature of the national identity articulated by the founding fathers, the Indian state has been obsessed with its territorial integrity. The high degree of heterogeneity in the state has increased

---

<sup>5</sup> Gangal, S.: An approach to Indian federalism, *Political Science Quarterly* 77(2), 1962, p.248.

<sup>6</sup> Brass, P.: *The Politics of India Since Independence*, New Delhi/Cambridge 1994; Mitra, S.: Subnational movements in South Asia: Identity, Collective Action and Political Protest, in: S. Mitra/A. Lewis (Eds.), *Subnational Movements in South Asia*, Colorado 1996, pp.14-41.

the sense of insecurity. Although all states are concerned to maintain their territory, India has been unusually paranoid in this regard. For example, it is an offence to advocate secession or to question the territorial integrity of the state under the 16<sup>th</sup> amendment to the constitution.

The fact that many of the border regions have a different religious majority to that of the state as a whole has ensured that the Indian state's desire to protect its borders has expressed itself as anti-Hindu. It is no coincidence that a state divided along religious lines at the time of partition should have a high proportion of religious minorities on its borders. Interestingly there is no statistically significant relationship between the number of days that President's Rule has been imposed and the religious majority of that state although states such as Punjab and Kashmir have been subject to this provision for longer than the other states<sup>7</sup>. The Indian state has not hesitated to meet secessionist demands with extreme force. Yet the Indian federation has generally been remarkably resilient despite these noticeable exceptions, which, I argue, were avoidable.

When the Indian state has been accommodative and recognized the demands of territorially concentrated ethnic groups (as it belatedly did in relation to the calls for the linguistic reorganization of states in the 1950s) then it has become more not less stable. This is despite authors such as Harrison predicting the dangers from adopting such an approach – precisely because he was concerned it would increase centrifugalism<sup>8</sup>. However, when the federation has accommodated a politically mobilized identity, such as the linguistic demands in the 1950s and 1960s, it has enhanced the security of that identity. This security has provided the conditions for alternative cleavages to emerge. Rather than undermining ethnic accommodation, these cross-cutting cleavages have ensured that an identity does not continue to project itself as anti-centre. It has also ensured that dual identities are possible, e.g. it is possible to be a Gujarati and an Indian. The two are not incompatible<sup>9</sup>.

The cases where anti-centre movements have proliferated have been in those states where the primary identity has not been secure e.g. Punjab and Kashmir. This is partially due to the fact that the centre has been less accommodating of those demands made on behalf of religious groups. However the fact that these are border states goes a long way to explaining the reticence of the Indian state to accommodating their demands. When the Indian state has been slow to accommodate demands for autonomy or has manipulated groups in an attempt to play one off against the other, conflict has ensued. In addition, although Kashmir and Punjab are well-documented examples of states in the Indian Union that experienced ethnic conflict, the conflict between these states and the centre was *not* inevitable. Despite the Indian state's record in Kashmir and the denial of democratic rights in most elections since independence, it took until the late 1980s for armed conflict to occur<sup>10</sup>. This demonstrates that accommodation was possible. This type of accommodation has enabled India's federation to survive. But to what extent will this be able to continue with the changes in the political scene?

As said, India's federation entered a new phase in the 1990s. The changes were twofold. Firstly, coalition governments formed primarily of regional parties became the norm. Se-

---

<sup>7</sup> Adeney, K.: Federal formation and consociational stabilisation: the politics of national identity articulation and ethnic conflict regulation in India and Pakistan. PhD Thesis, Government Department, London School of Economics 2003, p.221.

<sup>8</sup> Harrison, S.: India: The Most Dangerous Decades, Princeton NJ 1960, pp.135, 307.

<sup>9</sup> Mitra, S./Singh, V.: Democracy and Social Change in India: A cross-sectional analysis of the national electorate, New Delhi 1999, p.161-2.

<sup>10</sup> Manor, J.: Making Federalism Work, in: Journal of Democracy 9(3)1998, p.31

condly, economic liberalization increased the economic resources of certain states, while diminishing those of the centre. Those states with powerful regional parties as well as strong per capita income such as Punjab or Maharashtra thus became powerful bargainers. These changes have prompted many authors to question whether India's federal structures are still relevant for the India of the twenty-first century. Has India, a very heterogeneous state survived only as a centrist federation, either through having a dominant political party, financial control, or through the emergency powers of the centre?

## 2. Party system

India's federation initially operated and was designed in an era when Congress dominated the party system, both at the regional and national levels. Many conflicts between the states and the centre were managed within the 'Congress System'<sup>11</sup>. The major exception was the mobilisation for linguistic reorganisation in the 1950s which was not contained within the party. Yet in the 1960s, partially as a *consequence* of the linguistic reorganization of states, the party system factionalized at the state level. For the first time regional parties came to power in the states of West Bengal, Tamil Nadu and Kerala. These regional parties did not consolidate their position immediately, but in the 1990s, as the result of the organizational and electoral decline of the Congress Party, they secured significant levels of national representation. They were joined by caste political parties from the Hindi northern heartland as well as the Hindu Nationalist BJP.

Many commentators have viewed this development with alarm, especially because of the high rate of government instability – national elections were held in 1996, 1998 and 1999. National parties' share of the vote has declined although it remains substantial – in 1980 national parties gained 85% of the popular vote, in 1999 they gained only 68%<sup>12</sup>. In 1999 state parties received 27% of the vote and 29% of the seats. This compares to 1991 where they received only 16% of the seats and 17% of the vote<sup>13</sup>.

Although the proliferation of regionally defined parties can be viewed as a centrifugal tendency, it is important to remember that these political parties have partially emerged as a result of the security of the multiple linguistic groups in the federation. The linguistic reorganization of states in the 1950s provided the conditions for alternative identities other than language to emerge in the party system. As Horowitz argues,

When groups are territorially concentrated, devolution may have utility not because it provides 'self-determination', but because once power is devolved it becomes somewhat more difficult to determine who the self is<sup>14</sup>.

The best example of this was Tamil Nadu, a state in the very south of India. This was one of the first states in which a regional party came to power. This party, the DMK, espoused a secessionist agenda in the late 1950s/early 1960s, but called off its secessionist campaign after

---

<sup>11</sup> Kothari, R.: The Congress 'System' in India, in: Asian Survey, 4 (12), 1964, p.1162.

<sup>12</sup> Frankel, F.: The Problem, in: Seminar Magazine 459, 1997 (A Symposium on emerging issues in centre-state relations), p.14.

<sup>13</sup> Rudolph, L./Rudolph, S.H.: Iconisation of Chandrababu: Sharing Sovereignty in India's Federal Market Economy, in: Economic and Political Weekly 2001, p.1543.

<sup>14</sup> Horowitz, D.: Ethnic Groups in Conflict, Berkeley CA 1985, p.617.

the Indo-China war of 1962. It split in 1967 and has continued to fractionalize. A plethora of Tamil parties have emerged – the DMK, ADMK and MAMDMK among others. This does not in itself indicate security, but the fact that so many of these parties have played prominent roles in the national coalitions of the BJP does<sup>15</sup>.

Secondly, regional parties often do not articulate a specifically regional agenda despite their support being confined to one or two states. Examples of these types of regional parties are the caste-based parties in the northern states of India. Although the parties of the lower castes of India have challenged the notion of national identity articulated by the higher castes<sup>16</sup>, they are not secessionist.

Thirdly, it has been fascinating to observe in recent years the way in which parties such as the Akali Dal of the Punjab, and the Jammu and Kashmir National Conference, parties which have traditionally articulated the need for more autonomy from the Hindu majority Indian Union, have come into coalition with the BJP – a Hindu nationalist party identified with a unitary and homogenising agenda. One part of the explanation is that many of the regional parties, especially in the non-Hindu states, were the targets of political manipulation by the 'secular' Congress under Indira Gandhi – specifically the Akali Dal of the Punjab<sup>17</sup>. It is also arguable that it is easier for a Hindu nationalist government to make concessions to states with a non-Hindu majority than a party ostensibly committed to secularism. Another part of the explanation is that the BJP modified its agenda to come to power and is alive to the fact that it is unlikely to remain in power without the support of the regional parties. The regional parties are aware of this fact – it makes them rather more than less disposed to the BJP.

Finally, the most potent way to assure that federalism will not become just a step to secession is to reinforce those specific interests that groups have in the undivided state<sup>18</sup>.

Being part of a coalition at the centre is definitely one way of achieving this – therefore apparent centrifugalism leads to further integration of the regions into the centre. One exception to this is regional parties being members of a national coalition, which introduces regional conflicts, previously isolated in the states or contained within a national political party, into the central government, e.g. Jayalalitha's resignation from the NDA government in 1998 because the Prime Minister would not dismiss her rival in the state of Tamil Nadu. Her resignation from the NDA precipitated national elections. However, this did not damage federal stability, although it had severe political implications.

### **3. Economic liberalization**

Whilst I have argued that the changes in the party system do not pose as substantial a centrifugal threat to the Indian federation as is sometimes portrayed, those associated with economic liberalization arguably do. Given the incredible financial centralization that existed within the Indian federation, economic liberalization by definition moved power away from the centre. Before liberalization in 1991 the states controlled few sources of revenue. They relied

---

<sup>15</sup> Wyatt, A.: The Federal Dimension of Party Politics in Tamil Nadu, in: *Indian Journal of Federal Studies*, 3(2), 2002, pp.127-143.

<sup>16</sup> Varshney, A.: *Ethnic Conflict and Civic Life*, New Haven/London 2002, p.57.

<sup>17</sup> Singh, G.: *Ethnic Conflict in India*, Basingstoke/London 2000, p.192.

<sup>18</sup> Horowitz, D.: *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley CA 1985, p.628.

upon the central government to allocate them the resources to carry out substantial public works and to ensure social and developmental equity between the states. Economic liberalization, dramatically undertaken by Prime Minister Rao in the wake of a foreign exchange and inflationary crisis in 1991 dismantled centralized industrial and economic controls. It eliminated export restrictions on intermediate and capital goods. This process ensured that market forces would determine investment decisions. This liberalization provided the states, and the parties that controlled them, with the ability to 'attract investment directly. Regional state ministers have been flying the globe touting for investment'<sup>19</sup> – Chief Minister Naidu of the Telugu Desam Party in Andhra Pradesh is a prime example, attracting Bill Gates to Hyderabad. Since the beginning of the 1990s, private investment has been the principal engine of growth. This growth has primarily gone to those states with well-developed infrastructure.

The ability of states to secure foreign direct investment from outside India potentially poses a threat to the unity of the federation. The centre had been responsible for distributing resources between the states to ensure approximate fiscal equity. After economic liberalization public investment declined. The danger to national unity is precisely that large differences have developed between the different states of the federation at the same time that the centre's financial leverage has become less important. Five major states; Gujarat, Maharashtra, Tamil Nadu, Andhra Pradesh and Karnataka which constitute one third of the population of India, have secured two thirds of private investment proposals since 1991 and 60% of commercial bank credit. In contrast, seven states, which constitute 55% of the population of India, have secured only 30% of private investment proposals during the same period. These are the states of Uttar Pradesh, Bihar, West Bengal, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan and Assam<sup>20</sup>.

There are two points worth noting here. Firstly, as the Rudolphs identify, it is not the case that the rich are getting richer and the poor are getting poorer. They point to the fact that both Punjab and Haryana, the richer states, have declined<sup>21</sup>. However, the gap in terms of per capita income has grown in recent years. This is arguably more important than which state is growing and which state is not. More optimistically, Saez argues that the poorer states have 'bounced' back in the late 1990s<sup>22</sup>. As the Rudolphs have analysed, the states are beginning to cooperate with each other in attracting this external investment, to the extent of agreeing a common excise tax even though it would benefit them individually to compete in this regard<sup>23</sup>. Therefore the dangers of these centrifugal tendencies are less than they appear, although it would be unwise to dismiss them entirely. 'There is no major modern nation where such a large section of society is hopelessly at the margins as in the case of the major states in northern and eastern India'<sup>24</sup>. These states are primarily within the Hindi heartland. Where development lags in peripheral regions – there are likely to be more tensions. However, economic success can also breed centrifugal pressures – especially if it is perceived that the better off states are subsidizing their poorer cousins. It is too soon to be sure how economic liberalization will affect the federation.

---

<sup>19</sup> Nicolson, M.: Guests at India's Party: The smaller regional parties will play a crucial role in the country's elections, in: Financial Times, 16th February 1998.

<sup>20</sup> Kurian, N.: Growing Inter-State Disparities, Seminar 509, January 2002.

<sup>21</sup> Rudolph, L./Rudolph, S.H.: Iconisation of Chandrababu, p.1545-1546.

<sup>22</sup> Saez, L.: Federalism without a centre: the impact of political and economic reform on India's federal system, New Delhi/London 2002, p.17.

<sup>23</sup> Rudolph, L./Rudolph, S.H.: Iconisation of Chandrababu, p.1546.

<sup>24</sup> Kurian, N.: Growing Inter-State Disparities. Seminar 509, January 2002.

#### 4. Conclusion

Indian federalism has always been subject to centripetal and centrifugal tendencies. The changes in the federal balance of power in the 1990s are no exception. My concluding question is, are these changes going to permanently affect the operation of the federation, and if so, how? Most of the signs are positive. Regional parties from previously marginalized regions, especially those on the periphery who do not have a Hindu majority, are in coalition at the centre. Democratic elections, which were classified as fair by the international community, have recently been held in Kashmir in which the ruling National Conference, associated with election rigging in the past was defeated. The fact that the National Conference supports the BJP coalition makes this development even more encouraging – it appears to herald a 'sea change' in the thinking of the central elite with regard to this region.

In addition, the abuse of President's Rule for political reasons appears to be on the wane. Following the Supreme Court's judgement in 1994, a state government now has an opportunity to prove its majority in the state legislature before the President allows its dismissal. It is too early to say whether the current President will act in a similar manner to his predecessor, but the constitutional precedent has been firmly established and it will be difficult to depart from it<sup>25</sup>. In addition, the imposition of President's Rule has to be approved by parliament. Therefore, even when President's Rule is imposed, the upper chamber may reverse it. As one-party dominance is unlikely to return, it is more likely that both chambers will not approve politically motivated dismissals.

Therefore, although centrifugal tendencies are strong – they should not be seen as negative. The dangers are there, but Indian federalism has proved adaptable in the past. It is likely that it will do so again. Conversely, the centralized provisions have enabled it to be accommodative – e.g. in redrawing the political map of India. The fact that a new redrawing of the political map took place in 2000 is indicative of the security of the federation – three of the states of the Hindi heartland were divided. These demands were rejected in the 1950s on the grounds that the Hindi heartland had to remain strong. The reorganizations are also indicative of the fact that it is not only the economic disparities between states that pose a challenge to the federation – the disparities within the states are equally as important. Developmental issues were important in securing the recent creation of the states of Uttaranchal, Jharkhand and Chhattisgarh. It is unlikely that these will be the last states to be created by the federation. The proliferation of units within a federation may be seen as a sign of security, but also as a feature promoting the stability of a federation – historically federations have survived if they have

---

<sup>25</sup> President Naryanan was the first President to apply the rules of the Bommai judgement. He rejected the United Front's October 1997 attempt to dismiss the state government of Uttar Pradesh, and also did so in September 1998 when the BJP Government attempted to dismiss the state government of Bihar. Also see Tummala, K.: *The Indian Union and Emergency Powers*, in: *International Political Science Review*, 1996, 17(4), pp.373-384.

had a large number of units – e.g. more than seven<sup>26</sup>. The proliferation of these units also subdivides the dominant group – the Hindi speakers – who comprise 30-40% of the population, depending on how they are categorized in the census. This type of subdivision also makes the size of the units more equitable, and brings government closer to the people. Federal systems of governance do not automatically create good governance, but as long as they are adaptable, for a society as heterogeneous as India, they are indispensable.

---

<sup>26</sup> Adeney, K.: Between federalism and separatism: India and Pakistan. Managing and Settling Ethnic Conflicts: Comparative Perspectives from Africa, Asia, and Europe, in: U. Schneckener/S. Wolff (Eds.), London, Ch.9.





# Asiatische Werte? Indigene Charakteristika im indischen Verfassungsrecht

**Alexander Fischer**

## 1. Einleitung: Globalisierung des modernen Staates

Europa hat den modernen Staat erfunden und zugleich hat sich dieser europäische Staat als "rechtspolitischer Exportschlager" über die ganze Welt verbreitet. Zumindest dem formalen Anspruch nach ist er heute für nahezu alle Menschen die vertraute politische Organisationsform. Unter dem Dach der Vereinten Nationen finden sich mit dem Beitritt der Schweiz nun insgesamt 191 souveräne Staaten, davon circa 130 "ehemalige" Entwicklungsländer.<sup>1</sup> Der Gebrauch des Begriffs Souveränität offenbart bereits die enge Verflechtung der gegenwärtigen Staatenwelt mit dem europäischen Idealtyp, zu welchem neben der inneren und äußeren Staatshoheit die strikte Einheitlichkeit von Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk gehört. "Es gibt nur eine Staatsgewalt, und das Staatsvolk aus rechtlich einheitlichen Individuen spricht jeweils nur eine Sprache".<sup>2</sup>

Mit Blick auf Asien – und eigene historische Erfahrungen – scheint es schlechthin evident, dass solch idealtypische Staatskonzeptionen westlicher Prägung zwar methodologisch hilfreich sein mögen, der Staatswirklichkeit aber äußerst selten gerecht werden. Fast selbstverständlich drängt sich der Gedanke auf, dass Staatsqualität nicht mit der fehlenden Einheitlichkeit des Staatsvolks oder der fehlenden Effektivität des "Staatsgewaltapparats" verloren gehen kann. Bei genauerem Hinsehen erweist sich die Globalisierung des modernen Staates, jene offensichtliche "Erfolgsgeschichte" des europäischen Modells, in der außereuropäischen Welt darum als äußerst fragwürdig.

Generell ist zu beobachten, dass viele Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas unablässig anhand "pathologischer" Begrifflichkeiten wie Staatsversagen oder gar Staatszerfall charakterisiert werden.<sup>3</sup> Der Staat wird dabei als abhängiges Produkt der Gesellschaft und ihrer Gruppen verstanden und sein Erfolg oder Scheitern erhält nahezu unausweichlich eine sozial- und kulturwissenschaftliche Dimension: "Die den Verfassungsstaat westlicher Prägung kennzeichnende, tragende und weiterentwickelnde offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten und -politiker erfährt ihre unverzichtbare Grundierung aus kulturellen Kristallisationen".<sup>4</sup> Aus dieser mehr kontemplativen Feststellung ergeben sich zwei unterschiedliche Betrachtungsweisen. So kann man von einer Krise des Staates in der außereuropäischen Welt sprechen und das Fehlen einer soziokulturellen Infrastruktur europäischer Art beklagen, da ohne sie "moderne", westliche politische Institutionen offenbar nicht funktionieren. Man kann eine solche "Krise" aber auch als Transformation des europäischen Staates betrachten, d.h. die formelle

---

<sup>1</sup> Formeller Beitritt der Schweiz am 10. September 2002.

<sup>2</sup> Reinhard, Wolfgang: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S.16.

<sup>3</sup> Hinter den Begriffen Staatszerfall oder Staatsversagen steckt nicht immer eine tatsächliche "Pathologie des Staates"; häufig liegt das Versagen eher in der mangelhaften Begrifflichkeit unseres eigenen Diskurses über Staaten der außereuropäischen Welt begründet. Vgl. Mitra, Subrata Kumar: Flawed Paradigms. Some "Western" Representations of Indian Politics, in: T.V. Sathyamurthy (Hrsg.), State and Nation in the Context of Social Change. Volume One, Delhi 1997, S.219-245.

<sup>4</sup> Häberle, Peter: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft. Berlin 1982, S.79.

oder informelle Anpassung des westlichen Modells an regional, sozial und kulturell heterogene, autochthone Grundlagen. "Die Frage nach dem Erfolg europäischer Staatsmodelle in der außereuropäischen Welt muss im Sinne teilweisen oder gar völligen Scheiterns beantwortet werden, wenn man von integraler Übernahme dieser Muster als Normalfall ausgeht. Aber damit ist die Frage bereits falsch gestellt, denn was in Wirklichkeit vorliegt, sind – mit Bedacht biologisch gesprochen – Hybridbildungen, die durch Kreuzungen von europäischer Staatlichkeit mit einheimischer politischer Kultur zu Stande kamen. Manche davon mögen überleben und zum Erfolg werden, andere sich als Fehlschlag erweisen".<sup>5</sup>

Auch für die junge indische Republik hatte man die "Gefahr des Staatsversagens und des Staatszerfalls" diagnostiziert. In einem berühmt gewordenen Buch aus dem Jahre 1960 wagte zum Beispiel der amerikanische Autor Selig Harrison die damals einflussreiche Prognose, dass der indische Bundesstaat über kurz oder lang entweder an zentrifugalen, regionalistischen Strömungen zerbrechen oder einer autoritären, wenn nicht gar totalitären Staatsführung verfallen würde.<sup>6</sup> Harrison betrachtete das Scheitern Indiens als nahezu unabwendbar, da auch er von einer grundsätzlichen kulturellen Unvereinbarkeit von europäischer Staatsform und der einheimischen Kultur und Gesellschaft des Subkontinents ausging.

Solche Thesen wirken in der Rückschau heute ziemlich unreal. Aus den diagnostizierten Gefahren und der vermuteten Inkompatibilität zwischen modernen staatlichen Institutionen und den demotischen Eigenarten Indiens ist auch nicht ansatzweise die befürchtete Allgemeinkrise geworden; anstatt eines Scheiterns des europäischen Staates findet sich eine Transformation desselben durch den indischen Subkontinent; an Stelle einer bleibenden Abhängigkeit bedeutet der Transfer westlicher Staatlichkeit – wie im Falle der englischen Sprache – viel eher eine "Enteignung der früheren Eigentümer" der Sprache und des Staatsmodells.

Der moderne Staat ist in Indien daher kein exogenes Gebilde. Der selektive "Export oder Import" europäischer Institutionen war immer nur der Beginn politischer Innovationen, unmittelbar gefolgt von einer kontinuierlichen endogenen Anpassung, damit – nach 1947 vor allem im Namen der Volkssouveränität – den Bedürfnissen und Transaktionsformen einer höchst stratifizierten und heterogenen Gesellschaft entsprochen werden konnte. Eine Indigenisierung des Staats fand demnach vor allem auf der Ebene der alltäglichen politischen Praxis statt. Die Metamorphose politischer Institutionen im Rahmen einer ständigen und zeitlich gestreckten Transformation von Verfassung und Verfassungswirklichkeit führte zur Schaffung einer spezifisch indischen Variante moderner Staatlichkeit.<sup>7</sup>

## **2. Der indische Staat und die Verfassungslegitimation: Kontinuität und Transformation**

<sup>5</sup> Reinhard, Wolfgang: Geschichte der Staatsgewalt, S.482; vgl. zum theoretischen Hintergrund der Einleitung insgesamt: ebd., S.15-31, 480ff.

<sup>6</sup> Harrison, Selig: India. The Most Dangerous Decades, Princeton, New Jersey 1960, S.3-136.

<sup>7</sup> Der Begriff Staatlichkeit (stateness) bezeichnet die Kapazität des Staates, als Akteur (z.B. Eliten und Verwaltungsstab) unabhängige politische Entscheidungen gegenüber der Gesamtgesellschaft zu treffen und durchzusetzen. Der Grad an Entscheidungsautonomie und Handlungsfähigkeit staatlicher Akteure ergibt sich aus der Art und Weise der Strukturierung des politischen Systems zur Durchdringung der Gesellschaft zwecks Regulation gesellschaftlichen Verhaltens. Für Indien wiederum scheint es vielmehr angebracht, von einer Durchdringung des Staates durch die Gesellschaft zu sprechen. Vgl. Fuller, C.J./Harris, John: For an Anthropology of the Modern Indian State, in: C.J. Fuller/Véronique Béné (Hrsg.), The Everyday State & Society in Modern India, London 2001, S.1-30, insbesondere S.22-26.

Auf die Frage, wie Indien das Erfolgsmodell Verfassungsstaat erfolgreich übernehmen konnte, findet sich eine Antwort in der "verfassungskulturellen Tiefendimension" des indischen politischen Systems. Die Leistung dieses postkolonialen Staats ruht damit wesentlich in der Errungenschaft eines gelebten Verfassungskonsenses, nämlich der erfolgreichen Verknüpfung der Legalitätskette eines nüchternen und vor allem flexiblen Verfassungstexts mit zwei Grundtypen von Verfassungslegitimation: zum einen Gewohnheit als Garantie längerer Erprobtheit durch ungebrochene Kontinuität der Herleitung, zum anderen Aktualität originärer Setzung aus politischer Innovation und kultureller Anpassung westlicher Staatsformen und Institutionen.<sup>8</sup>

## 2.1 Kontinuität, der starke Staat und die Angst vor politischer Instabilität

Zunächst scheinen die Elemente der Kontinuität und Gewohnheit, die umfangreichen Verfassungskonferenzen zur Geburt der unabhängigen Republik zu dominieren. Zwar tritt die indische Verfassung am 26. Januar 1950 nach drei Jahren unermüdlicher Arbeit der Constituent Assembly mit 395 Artikeln und acht Anhängen als eine der längsten Verfassungen der Welt in Kraft, jedoch sind mehr als 250 dieser Artikel mit dem britischen Government of India Act aus dem Jahre 1935 im Wesentlichen identisch.<sup>9</sup> Es finden sich, z.B. bei der Vollparlamentarisierung des Regierungssystems in strikter Anlehnung an das britische Vorbild, selbst kuriose Details wie die ausdrückliche Inkorporierung altertümlicher Privilegien des House of Commons nun in Indien wieder. Als Überbleibsel der Kolonialverfassung haben vor allem die Regelung der Präventivhaft<sup>10</sup> als auch die Notstandsverfassung<sup>11</sup> während der ersten 50 Jahre der Republik immer wieder Phasen autoritärer Herrschaftsausübung ermöglicht und rechtsstaatliche Sicherungen gegen den Staat untergraben. Solch autokratische Züge stehen aber auf keinen Fall beispielhaft für den Charakter der indischen Verfassung oder Verfassungsrechtsprechung, und schon gar nicht lassen sie sich anhand einer imaginären asiatischen "Wert-Disposition" zu despotischer Machtausübung erklären.<sup>12</sup>

Die konservative Rückbesinnung der Constituent Assembly auf die bestehende britisch-indische Kolonialverfassung nebst zentralistischer Machtkonzentration ist zunächst auf das schicksalhafte Trauma der Teilung Indiens und den Konflikt mit Pakistan zurückzuführen; ferner belegen die Diskussionen zur Notstandsverfassung, dass es hinsichtlich der wenigen autoritären Ansprüche der Verfassung nie um eine asiatische Wertedebatte, sondern schlicht um realpolitische Anliegen zur Bewahrung zentralstaatlicher Macht angesichts einer weit verbreiteten Furcht vor Sezessionsbewegungen, politischer Instabilität und einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung ging. "[D]emocratic institutions in many other countries are well established and the people are highly law-abiding and there is very little danger of internal disorder as there is likelihood in India. [...] There are many dangers lurking in the way of the establishment and maintenance of democracy in this country. [...] There are forces of disintegration

<sup>8</sup> Häberle, Peter: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft. Zweite Auflage, Berlin 1998, insbesondere S.99. Mit "verfassungskultureller Tiefendimension" sind Normen gemeint (in Rechtstexten und Präambeln), die sich auf Aspekte des "kulturellen Erbes" berufen.

<sup>9</sup> Rudolph, Lloyd I./Hoerber Rudolph, Susanne: In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State, Chicago 1987, S.72.

<sup>10</sup> Art. 22(3); alle Referenzen mit Artikelangaben beziehen sich auf: The Constitution of India, 1950, einschließlich Amendments.

<sup>11</sup> Art. 352-360.

<sup>12</sup> Umso weniger als es sich hier doch konkret um "britisches Verfassungserbe" handelt.

and disorder already visible everywhere. [...] During the infancy of our democracy, such a power (gemeint sind hier Notstandsbestimmungen) is theoretically necessary".<sup>13</sup> Gewohnheit als Garantie längerer Erprobtheit wurde damit zum Leitmotiv der verfassungsgebenden Versammlung. "[...] what is the best form suited to Indian conditions. We must not forget a very important fact that during the last 100 years, the Indian public life has largely drawn upon the traditions of the British Constitutional law. Most of us, and during the last several generations before us, public men in India, have looked up to the British model as the best. [...] After this experience why should we go back upon the tradition that has been built for over 100 years, and try a novel experiment [...]".<sup>14</sup> Solche Konservativität lag nicht daran, dass es der Constituent Assembly an Wahlmöglichkeiten gefehlt hätte. Gandhi entwickelte eine Reihe alternativer Vorschläge mit dem Ziel einer kategorischen Dezentralisierung, welche eine umfassende, teils anarchistische,<sup>15</sup> Neuorganisation des politischen Systems auf Basis des Subsidiaritätsprinzips und einer radikalen Autarkie der Dorfgemeinschaft vorsah. "Staats-Gewalt" oder politische Gewalt würden in einer solchen staatenlosen Ordnung entbehrlich; an Parteien, Klassenkampf oder Staatsapparat bestünde in den Dorfgemeinschaften als "models of non-violent organization"<sup>16</sup> ebenso kein Bedarf mehr. Damit verschwindet der Dualismus von Staat und Gesellschaft und allein Gesinnung nebst Vernünftigkeit gelten als ausreichende Basis gesellschaftlicher Ordnung. Gandhi hatte dem Nationalkongress solch utopische Ideen und Pläne ein letztes Mal am 30. Januar 1948, am Tag seiner Ermordung, vorgelegt.

Dieses politische Testament sowie das Gewaltlosigkeitsprinzip hatten aber so gut wie keinen Einfluss auf den Prozess der Verfassungsgebung;<sup>17</sup> die Einrichtung örtlicher Selbstverwaltungskörperschaften (panchayati raj) wurde als ein nicht einklagbares Staatsziel "auf die lange Bank" geschoben<sup>18</sup>, und nicht einmal zur Abschaffung der Todesstrafe konnte man sich durchringen. Maßstab der Constituent Assembly blieb die beharrliche Rückbesinnung auf das britisch-indische Verfassungserbe in der Sprache des westeuropäischen Konstitutionalismus. Insgesamt gleicht die neue Verfassung des unabhängigen Indien der britischen Kolonialverfassung in Inhalt, Aufbau und in vielen Einzelinstitutionen bis in den Wortlaut hinein, auch wenn es sich praktisch immer um eine Partial- und nicht Totalrezeption handelt. Selbst bei den sehr bedeutsamen und grundlegenden Neuerungen – die wichtigsten sind die Einführung eines Grundrechtskatalogs und des allgemeinen Wahlrechts – hat man sich ganz überwiegend am amerikanischen Modell und an europäischen Verfassungen orientiert. Viele "einheimische" Kommentatoren waren über einen solchen staatsrechtlichen Abguss des Westens enttäuscht und empfanden den Verfassungstext als nur "unzureichend indisch", wie ein Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung mit Emphase ausführte: "We wanted the music of

---

<sup>13</sup> Ahmad, Naziruddin: Constituent Assembly Debates. Official Report, Third Reprint, Delhi 1999, Band IX [2nd Aug. 1949], S.116-117.

<sup>14</sup> Munshi, K.M.: Constituent Assembly Debates (Fn. 13), Band VII [10th Dec. 1948], S.984-985.

<sup>15</sup> In Hind Swaraj, einem programmatischen Pamphlet Gandhis, spielt vor allem Leo Tolstoj's radikale Kritik des Staates eine herausragende und hervorgehobene Rolle. Vgl. Conrad, Dieter: The Influence of Western Liberal Ideas on Gandhi's Constitutional Philosophy, in: Jürgen Lütt/Mahendra P. Singh (Hrsg.), Zwischen den Traditionen – Probleme des Verfassungsrechts und der Rechtskultur in Indien und Pakistan. Gesammelte Aufsätze aus den Jahren 1970-1990 von Dieter Conrad, Stuttgart 1999, S.411-426.

<sup>16</sup> Agarwal, Shriman Narayan: Gandhian Constitution for Free India, Allahabad 1946, S.39.

<sup>17</sup> Austin, Granville: The Indian Constitution. Cornerstone of a Nation, Neu Delhi 1999, S.27-32, 39-49; Erstauflage Oxford 1966.

<sup>18</sup> Art. 40; erst in den Neunzigerjahren hat man sich der Realisierung dieser Verfassungsdirektive verstärkt gewidmet; vgl. The Constitution (73rd Amendment) Act, 1992.

Veena or Sitar, but here we have the music of an English band".<sup>19</sup> Aber so eindeutig ist die Sachlage freilich nicht.

## 2.2 Transformation und Interpretation: Rezeption als schöpferische Reproduktion

Man mag sich angesichts jener einleitenden Ausführungen fragen, wie dieser Aufsatz überhaupt zu seinem Titel kommt: Welche indigenen Charakteristika mag man wohl in einer Verfassung finden, die ganz überwiegend der Rezeption westlichen Verfassungsrechts entspringt? Und welchen Grad an Indigenisierung mag eine Verfassung und ein Rechtssystem aufweisen, die doch beide augenscheinlich einer fremdländischen Herkunft und einer mehr als 200 Jahre andauernden rechtlichen Kolonialisierung entspringen?

Mehrere theoretische Gründe legen es nahe, die Rezeption westlichen Rechts aber von vorneherein als schöpferische Re-Produktion zu verstehen. Was auf den ersten Blick als bloß passive Rezeption fremder Verfassungstypen erscheint, ist näher und im Laufe der Zeit betrachtet ein sehr kreativer, schöpferischer und aktiver Vorgang. Mit fortschreitender Zeit bettet die Fortschreibung der indischen Verfassungsgeschichte den exogenen Verfassungstext in übergreifende endogene soziokulturelle Vorgänge ein. Das Aufgenommene entwickelt und entfaltet sich im Koordinatensystem des rezipierenden Landes und unterliegt dessen Integrations- und Assimilationskräften. Es geht mit der Gesamtkultur des indischen Staates buchstäblich neue, eigene Verbindungen ein.<sup>20</sup> So wirken die Suggestivkraft des Verfassungstexts und die Produktivkraft der Verfassungsinterpretation zusammen, um den "indischen Verfassungstyp" im Sinne einer kontinuierlichen Neuschöpfung immer weiter zu entfalten. Auf diese Weise kommt es zu einer "Metamorphose" rezipierter Verfassungsvorschriften, die im Rahmen der Interpretation eine eigene Verfassungsidentität begründen. Dergestalt kann ein einzelnes Grundrecht in verschiedenen Verfassungsstaaten trotz identischer Verfassungstexte völlig unterschiedliche Inhalte haben. Angesichts der hierarchischen Traditionen der indischen Gesellschaft gilt dies z.B. insbesondere für die Gleichheitsartikel,<sup>21</sup> welche zu einer außerordentlich komplexen und umfangreichen Rechtsprechung des indischen Supreme Court zum Kastenwesen<sup>22</sup> geführt haben. Eine Indigenisierung des Verfassungsrechts hat demnach vor allem auf der operationellen Ebene des Gerichtswesens stattgefunden und die Modifizierung, Konsolidierung und Rationalisierung verfassungsrechtlicher Prinzipien im Rahmen der alltäglichen Rechtspflege hat zur Herausbildung einer eigenständigen, einheimischen Verfassungskultur geführt.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Hanumanthaiya K.: Constituent Assembly Debates (Fn. 13), Band XI [17th Nov. 1949], S.616.

<sup>20</sup> Häberle, Peter: Europäische Rechtskultur. Baden-Baden 1994, S.181ff.

<sup>21</sup> Art. 14-18.

<sup>22</sup> Der Begriff "Kaste" ist stets mit kritischer Vorsicht zu lesen, denn es handelt sich hierbei nicht einmal um ein indisches Wort. Die gesamte Begrifflichkeit zur Kaste ist seit jeher höchst umstritten, bis hin zu der Ansicht, dass es sich beim Kastenwesen um ein reines Phantom handle, welches allein der Konstruktion einer fiktiven Gesellschaftsordnung und der fingierten Vorstellung eines homo hierarchicus diene (siehe, Inden, Ronald: *Imagining India*. Bloomington 1990, S.56-84). Teils bezeichnet Kaste endogame Gruppen, teils Stände, Stämme oder Sekten, teils Berufsgruppen oder Volksgruppen, wenn nicht gar umfassende Systeme sozialer Organisation. Da das Wort "Kaste" für eine solche Fülle unterschiedlicher sozialer Kategorien verwendet wurde, überrascht es kaum, wenn eine Reihe von Wissenschaftlern ganz auf den Begriff verzichten möchten (z.B. Mandelbaum, David: *Society in India*, Berkeley 1970, S.29). Dieser Aufsatz diskutiert den Begriff "Kaste" ausschließlich im Sinne einer justiziablen Kategorie, d.h. im alleinigen Kontext moderner Gesetzestexte und des Fallrechts, welche sich auf den Begriff beziehen (vgl. Galanter, Marc: *Law and Society in Modern India*, Neu Delhi, 1992, S.103-181).

<sup>23</sup> Galanter, Marc: *Law and Society*, S.92-99, 297-299.

Die indische Verfassung entstand also nicht auf der "tabula rasa einer kulturlosen Stunde Null"<sup>24</sup>, und vollends übernommen wurde das europäische Modell eben immer nur formal. Mit dem Verfassungsstaat hatte der Westen Indien zwar ein Angebot politischer Innovation gemacht, gleichzeitig hat allein die beständige Transformation jener westlichen Verfassungsinstitutionen ein Scheitern des Staats in Indien verhindert. An Stelle eines "Big Bang" moderner Staatlichkeit und Staatssouveränität<sup>25</sup> läutet die indische Verfassungsgebung einen metamorphisierenden, kontextgebundenen Rezeptionsvorgang ein, um so den Verfassungstext in die kulturelle Matrix Indiens wirkungsvoll einzuschmelzen.

### 3. Verfassungstext und Kulturverfassungsrecht

In Anlehnung an Peter Häberle soll der Begriff der Verfassung darum weit verstanden werden: "Verfassung ist nicht nur juristischer Text, beziehungsweise normatives Regelwerk, sondern auch Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen".<sup>26</sup> Eine solche kulturelle Individualität eines Verfassungsstaats erschließt sich in besonders intensiver juristischer Form meist über Präambeln und "kulturelles-Erbe-Klauseln". Auch auf der Ebene der Verfassungsinterpretation kann ein breiter kulturwissenschaftlicher Ansatz bestimmte indigene Kontexte von Verfassungsnormen verdeutlichen. Als ein Beispiel sei die Staatszielbestimmung zum Verbot der Kuhschlachtung<sup>27</sup> genannt: "The State shall endeavour to organize agriculture and animal husbandry on modern and scientific lines and shall, in particular, take steps for preserving and improving the breeds, and prohibiting the slaughter, of cows and calves and other milk and draught cattle".<sup>28</sup> Es gehört zu Nehrus Verdiensten, dass sich der Schutz entopischer Symbole und religiöser Befindlichkeiten in diesem Fall allein in der Sprache des Staatssäkularismus Ausdruck verschafft. Offensichtlich geht es dem "Nehruvian Secularism" hier aber nur nach außen hin um Milchproduktionsquoten, Landwirtschaft und Agrarwissenschaft, denn vor dem Hintergrund einer kulturwissenschaftlichen Verfassungstextanalyse symbolisiert die staatlich sanktionierte "Immunität" der Kuh eben nichts weiter als eine zivilisatorische Dimension des indischen politischen Gemeinwesens. Freilich begrenzt sich kulturverfassungsrechtliches Denken auf dem Subkontinent immer durch ein vieldimensionales In-, Mit- und Gegeneinander unterschiedlichster zivilisatorischer und normativer "Inputs". So hat z.B. der indische Supreme Court die Berufs- und Religionsfreiheit<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Häberle, Peter: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, S.98.

<sup>25</sup> Fleiner, Thomas: Some General Remarks on the Challenges of a Multicultural State, in: Lidija Basta Fleiner/Harihar Bhattacharyya/Thomas Fleiner/Subrata Kumar Mitra (Hrsg.), Rule of Law and Organisation of the State in Asia. The Multicultural Challenge, Bâle 2000, S.5-14, insbesondere S.6.

<sup>26</sup> Häberle, Peter: Europäische Rechtskultur, S.177.

<sup>27</sup> Es ist umstritten, inwiefern und für wen Kühe in Indien tatsächlich "heilig" sind (oder waren). Auf den religionswissenschaftlichen Meinungsstreit kommt es hier aber nicht wirklich an, sondern allein auf die Funktion der Kuh als sakrales Symbol aus Sicht der Akteure in gesellschaftlichen und politischen Prozessen. Vgl. Freitag, Sandra: Sacred Symbols as Mobilizing Ideology. The North Indian Search for a "Hindu" Community, in Comparative Studies in Society and History, 1980 (22:4), S.597-625. Ferner Smith, Donald Eugene: India as a Secular State, Princeton, New Jersey 1963, S.483-489.

<sup>28</sup> Art. 48. Die Staatszielbestimmungen des Vierten Teils der indischen Verfassung sind gerichtlich nicht durchsetzbar.

<sup>29</sup> Art. 19(1)(g) und Art. 25. Vgl. zur Rechtsprechung des Supreme Court: M.H. Quareshi v. State of Bihar All India Reporter (A.I.R.) 1958 S.C. 731. Das Verbot der Kuhschlachtung ist nicht durch Bundesgesetz, sondern allein durch Landesgesetze einzelner Gliedstaaten der Indischen Union kodifiziert.

muslimischer Metzger im Namen der Unantastbarkeit der Kuh erheblich beschränkt. Ähnliche (Toleranz-) Grenzen gegenüber bestimmten kulturellen oder sakralen Praktiken ergeben sich durch reformatorische Bewegungen innerhalb des Hinduismus selbst, sodass z.B. traditionelle Opferrituale per demokratischem Legislativbeschluss im modernen Staat von einem Tag auf den anderen verboten werden konnten (Madras Animals and Birds Sacrifices Prohibition Act, 1950).<sup>30</sup>

Im ganzen: Drei variable Kraftfelder bestimmen somit die Entwicklung des indischen Kulturverfassungsrechts. "Kultur ist die Vermittlung dessen, was war - das ist der traditionale Aspekt. Kultur ist die Weiterentwicklung dessen, was war - dies ist der innovative, (auch) auf sozialen Wandel ausgerichtete Aspekt; und die Kultur ist nicht immer identisch mit der Kultur: d. h., ein politisches Gemeinwesen kann verschiedene Kulturen haben - dies ist der pluralistische Aspekt. An diesem System der drei Orientierungspunkte Tradition, Wandel und Pluralismus bzw. Offenheit hat sich eine Dogmatik des Kulturverfassungsrechts [...] zu orientieren".<sup>31</sup>

### 3.1 Tradition und Wandel, gesellschaftliche Revolution oder kulturelles Erbe?

Indigene Charakteristika der indischen Verfassung können dabei zunächst in zweierlei Hinsicht wirken: Zum einen der Schutz und die Bewahrung des kulturellen Erbes und zum anderen die gezielte Zerschlagung gewisser kultureller, traditionaler Aspekte der indischen Gesellschaft – man denke nur an das Kastenwesen oder die institutionalisierte Ungleichheit der Geschlechter – durch eine breit angelegte, staatlich gesteuerte gesellschaftliche Revolution. Einerseits wird, im Unterschied zu einer Kulturrevolution, das kulturelle Erbe in Indien retrospektiv bewahrt, andererseits wirkt die indische Verfassung prospektiv auf eine Weiterentwicklung der indigenen Realität im Sinne größerer sozialer Gerechtigkeit hin. Schon in der Präambelstruktur wird wie in einem Konzentrat die dialektische Spannung zwischen liberalem Konstitutionalismus nebst kultureller Identitätsklauseln und dem völligen Umsturz ökonomischer und sozialer Verhältnisse angehäuft: "WE, THE PEOPLE OF INDIA, having solemnly resolved to constitute India into a SOVEREIGN DEMOCRATIC REPUBLIC and to secure to all its citizens: JUSTICE, social, economic and political; LIBERTY of thought, expression, belief, faith and worship; EQUALITY of status and of opportunity; and to promote among them all FRATERNITY assuring the dignity of the individual and the unity of the Nation; IN OUR CONSTITUENT ASSEMBLY this twenty-sixth day of November, 1949, do HEREBY ADOPT, ENACT AND GIVE TO OURSELVES THIS CONSTITUTION".<sup>32</sup> Das volle Potenzial des Konflikts zwischen konstitutioneller Grundrechtsgarantien und der Umsetzung gesellschaftlichen Wandels entfaltet sich zunächst auf dem Gebiet der politischen Ökonomie, d.h. speziell im Bereich der Wirtschaftskontrolle und -planung, der Verstaatlichung von Industrien und der großen Boden- und Agrarreformprogramme. Die daraus folgenden, langfristigen Auseinandersetzungen zwischen Legislative und Judikative um den Eigentumsschutz, in denen der indische Supreme Court das rechtsstaatliche Verbot entschädigungsloser Enteignungen erfolglos zu verteidigen suchte, verdeutlichen auf diese Weise den bestimmenden, gesellschaftlich-revolutionären Wesenszug der jungen indischen Verfassung:

<sup>30</sup> Vgl. Fuller, Christopher John: *The Camphor Flame. Popular Hinduism and Society in India*, Princeton, New Jersey 1992, S.99-105.

<sup>31</sup> Häberle, Peter: *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, S.12.

<sup>32</sup> Um Notwendigkeit und Ziel einer gesellschaftlichen Revolution zu unterstreichen fügt Indira Gandhis Notstandsregime im Dezember 1976 die Begriffe "SOCIALIST" und "SECULAR" in die Präambel ein; siehe *The Constitution (Forty-Second Amendment) Act, 1976, sec. 2(a)*.

"The Indian Constitution is first and foremost a social document. The majority of its provisions are either directly aimed at furthering the goals of the social revolution or attempt to foster this revolution by establishing the conditions necessary for its achievement".<sup>33</sup>

### 3.1.1 Temple Entry Legislation

Das eigentümliche Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der sozialen Revolution und einer herkömmlichen liberalen Grundrechtssystematik kann eigens am Beispiel der Temple Entry Legislation verdeutlicht werden. Bei dem hier beschriebenen Konflikt geht es um die kulturell-religiöse Identität der Individuen, welche die Tempelverwaltung besorgen, sowie derjenigen Individuen, welche Zutritt zu einem Tempel verlangen, als auch um die kulturelle Identität des Staates selbst. Die Frage, warum Dalits einen Tempel nicht betreten dürfen, verknüpft sich allewege mit dem Schlagwort "Kaste" und der Opposition von Reinheit und Unreinheit.<sup>34</sup> Während die Kuratoren eines Tempels bei der Aussperrung bestimmter "rituell unreiner" Kasten und Sekten sich demnach auf ihr Recht zur freien Religionsausübung<sup>35</sup> berufen können, wurden die Abschaffung der Unberührbarkeit und der unbeschränkte Zugang zu allen öffentlichen religiösen Stätten für alle Hindus als erstrangige reformatorische Anliegen in den Grundrechtsteil der Verfassung aufgenommen.<sup>36</sup> Für derlei prekäre Konflikte wurden durch Indiens Gerichte höchst intelligente Lösungen gefunden.<sup>37</sup> Im Ergebnis werden Tempel als sakralisierte Raum-Zeit-Gemarkung in verschiedene Raum-Zeit-Zonen aufgeteilt und gleichlaufend wird der Zugang auf bestimmte Örtlichkeiten des Tempels zu bestimmten Zeiten beschränkt (also z.B. kein Eintritt zum innersten Heiligtum des Tempels während der Vornahme gewisser ritueller Handlungen). Solchermaßen komplexe, "salomonische" Urteile werden als typisch für die Verfassungsentwicklung des unabhängigen Indien begriffen und unter dem Überbegriff Akkommodation zusammengefasst: "With accommodation, concepts and viewpoints, although seemingly incompatible, stand intact. They are not whittled away by compromise, but are worked simultaneously. [...] Why look at things in terms of this or that? Why not try have both this and that?"<sup>38</sup>

### 3.1.2 Zur "Verfassung" des Kastenwesens

<sup>33</sup> Austin, Granville: *The Indian Constitution*, S.50. Der Streit um den Eigentumsartikel der indischen Verfassung wird erst mit dessen völliger Entfernung aus dem Grundrechtsteil beigelegt. Siehe *The Constitution (Forty-Fourth Amendment) Act, 1978*, sec. 2, 5, 6 und 34; als bloß einfach-gesetzliches Recht findet sich das Eigentumsrecht nun in Art. 300A.

<sup>34</sup> Der Begriff Dalit (die Zerbrochenen, die Unterdrückten) wird gegenüber der Bezeichnung "Unberührbare" mehr und mehr bevorzugt. Zum Kastenbegriff siehe oben, Fn. 22.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 26(b).

<sup>36</sup> Art. 17 und Art. 25(2)(b); siehe, *The Madras Temple Entry Authorization Act, 1947*; *The Bombay Hindu Places of Public Worship (En-*

*try Authorisation) Act, 1956*, *The Untouchability (Offences) Act, 1955*; zum politischen Hintergrund vgl. Galanter, Marc: *Temple Entry and the Untouchability (Offences) Act, 1955*, in: *Journal of the Indian Law Institute*, 1964 (6), S.185-195; Smith, Donald Eugene: *India as a Secular State*, S.241-243.

<sup>37</sup> Vgl. Derrett, J. Duncan M.: *Religion, Law and the State in India*. Neu Delhi 1999, S.468; Erstaufgabe London 1968. Siehe zum Fallrecht: *Nar Hari v. Badrinath A.I.R. 1952 S.C. 245*; *Sri Venkataramana Devaru v. State of Mysore (1957) 21 Supreme Court Judgements (S.C.J.) 382*; *Sastri Yagnapurushdasji v. Muldas Bhundardas Vaishya A.I.R. 1966 S.C. 1119*.

<sup>38</sup> Austin, Granville: *The Indian Constitution*, S.318; der Autor bezieht sich auf ein Zitat des indischen Philosophen und Staatspräsidenten Sarvapalli Radhakrishnan.



Die indische Verfassung begnügt sich indes nicht mit dem symbolischen Aktivismus der Temple Entry Legislation und der feierlichen Ächtung (als auch Kriminalisierung) der Praxis der "Unberührbarkeit".<sup>39</sup> Der verfassungstextlich angehäuften Kulturgehalt zum Kastenwesen erstreckt sich über die gesamten Gleichheitsgrundsätze hinweg: neben dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz<sup>40</sup> kodifiziert die Verfassung konkrete Diskriminierungsverbote hinsichtlich der Kastenzugehörigkeit der Bürger<sup>41</sup> und erhebt den ökonomischen und sozialen Aufstieg niedrigrangiger hinduistischer Kasten (Scheduled Castes) zum Staatsziel.<sup>42</sup> Abweichend von konventionellen Gleichheitsprinzipien lässt die Verfassung darum im Namen der sozialen Revolution "positive Diskriminierung" zu (ähnlich den affirmative-action-Programmen in den USA). Hier ist insbesondere auf die umfangreiche Quotenreservierung im Beamtenwesen, öffentlichen Dienst und Bildungswesen zu Gunsten der Scheduled Castes zu verweisen; andere Sonderrechte haben auch in Form fest reservierter Parlamentsmandate für Angehörige der Scheduled Castes ihren Weg in die Verfassung gefunden.<sup>43</sup> Das Kastenwesen wird daher durch die Verfassung nicht etwa aufgehoben, sondern nur in bestimmten Bereichen für rechtlich irrelevant erklärt. Gleichzeitig und auf geradezu paradoxe Art und Weise führt die positive Diskriminierung zu einer ausgedehnten rechtlichen Relevanz der Kastenzugehörigkeit. Zum Beispiel ist die Frage der Mitgliedschaft in einer der vielen niedrigrangigen Kastengruppen, welche Zugang zu staatlichen Subventionen garantieren kann, von ausgesprochen hoher sozialer und juristischer Bedeutung und erfreut sich einer enorm umfangreichen Rechtsprechung. Was geschieht im Falle der Konversion zu einer anderen Religion? Kann man über Adoption einer Scheduled Caste "beitreten"?<sup>44</sup>

Die Rechtsprechung der indischen Gerichte und des Supreme Court greift hier bei der Entscheidungsfindung zwangsläufig auf religiöse und kulturelle Traditionen zurück. Ganz nebenbei kann die Frage der Kastenzugehörigkeit auch im Bereich des Gewohnheitsrechts von übergeordneter Relevanz sein, und es kann z.B. je nach Kastentradition über die Rechtswirksamkeit eines bestimmten Heiratsrituals oder einer Scheidungsvereinbarung entschieden werden.<sup>45</sup> Demgemäß stehen der indische Staat und seine Verfassung durch die staatliche "Verwaltung" des Kastenwesens in gewisser Hinsicht in der Tradition klassischer kulturspezifischer Herrscherideale der Vergangenheit des Subkontinents.<sup>46</sup> So findet sich in Indiens berühmtestem Staatslehrbuch, dem Arthashastra des Kautilya, folgende Anweisung: "Whatever be the customary law of a region, a caste, a corporation or a village, in accordance with that

<sup>39</sup> Art. 17.

<sup>40</sup> Art. 14.

<sup>41</sup> Art. 15, 16(2), 23(2), 29(2), 325.

<sup>42</sup> Art. 46.

<sup>43</sup> Art. 15(4), 16(4), 335 und Art. 330, 332, letztere zur Reservierung von Sitzen in legislativen Kammern. Die Vorschriften zur positiven Diskriminierung beziehen sich neben den Scheduled Castes immer auch auf die Scheduled Tribes (nicht wirklich Stämme im ethnologischen Sinn, sondern "Eingeborenenkulturen", die geografisch isoliert in Wald- und Bergregionen Indiens leben und während der Kolonialzeit als "Tribes" bürokratisch klassifiziert wurden); vgl. insgesamt Galanter, Marc: *Competing Equalities. Law and the Backward Classes in India*, Berkeley 1984.

<sup>44</sup> In *Guntur Medical College v. Mohan Rao* A.I.R. 1976 S.C.1904 versuchte ein Student, dessen Eltern zum christlichen Glauben übergetreten waren, einen Medizinstudienplatz einzuklagen, und zwar auf Basis seiner Re-Konvertierung zum Hinduismus und der damit erhofften Rückkehr in die Kastengemeinschaft. Ähnliche Strategien der Erschleichung der Mitgliedschaft in einer Scheduled Caste werden durch Adoption oder Heirat verfolgt; z.B. *Urmila Ginda v. Union of India* A.I.R. 1975 Delhi 115.

<sup>45</sup> *Govindaraju v. Munisami* A.I.R. 1997 S.C. 10-11.

<sup>46</sup> Vgl. Srinivas, M.N.: *Social Change in Modern India*. Berkeley 1966, S.95.

alone shall he (the ruler) administer the law of inheritance"; ähnlich im Lehrbuch des Manu, das Manavadharmasastra: "A ruler who knows (his duties according to) dharma must inquire into the customary laws of caste, of districts, of guilds, and of families, and thus settle the law peculiar to each".<sup>47</sup> Das Ergebnis einer "Hybridisierung" von Gleichheitsrechten und Grundrechtsinstitutionen im Sinne Reinhards (siehe Einleitung) ist damit durch Besonderheiten der indigenen Gesellschaftsstruktur und -kultur als auch anhand der im Verfassungstext niedergeschriebenen sozialreformatorischen Hoffnungen zu erklären.

### 3.2 Kulturelles Erbe und Identitätsklauseln

Durch "Kulturelles-Erbe-Klauseln" bzw. Identitätsklauseln verpflichtet sich der indische Staat dem Schutz und der Bewahrung der Sprachenvielfalt, der Vielfalt der Religionen, Sitten und Gebräuche – also insgesamt der Multiplizität der Identitäten seiner Bürger. Spezielle Schutzklauseln dienen zudem dem Minderheitenschutz und den Bildungsinstitutionen der Minderheiten, wobei die indische Verfassung diesbezüglich im Rahmen eines ausgeprägten Kulturföderalismus sehr umfangreiche Autonomierechte (z.B. Kaschmir oder Nagaland) zur Bewahrung regionaler Kultur und Identität gewährt.<sup>48</sup>

#### 3.2.1 Sprachenfreiheit und Sprachenvielfalt

"Die klassischen, westlichen Nationalstaaten tun sich auch als Verfassungsstaaten mit der Sprachenfreiheit, etwa im Sinne der vorbildlichen Schweizer Tradition, schwer".<sup>49</sup> Umso größere Beachtung verdienen die Anstrengungen Indiens, seine Verfassung anhand der Vielsprachigkeit seiner Bevölkerung auszurichten – wohl im Bewusstsein dessen, dass seine Sprachenvielfalt ein wesentliches Element seines kulturellen bzw. multikulturellen Erbes ist. Der Staat fördert das Erlernen der verschiedenen Regionalsprachen und -dialekte und garantiert das Recht, eine Grundbildung auch in der eigenen Sprache oder Mundart zu erhalten.<sup>50</sup> Nach Erlangung der Unabhängigkeit entwickelte man zudem für das gesamte Staatsgebiet eine radikal neue föderalistische Struktur nach dem Prinzip der Sprachprovinzen, und die gesamte politische Landkarte Indiens bekam neue Konturen.<sup>51</sup>

Damit findet der Multilinguismus der indischen Gesellschaft eine innere Entsprechung in den Identitätsklauseln der Verfassung. Solche Sensibilität für Sprachenvielfalt stände jedem Verfassungsstaat von heute gut an. Indien ist in seiner Textstufenentwicklung hier deutlich "vorne", und könnte "den alt-europäischen Verfassungsstaaten manche Entwicklungshilfe leisten. In Sachen kulturelle Freiheit, Minderheitenschutz und Identität der Bürger auf dem Felde der Sprachen sind wohl eher letztere unterentwickelt. Sie, die klassischen Verfassungsstaaten, müssten zu Rezipienten werden, die Entwicklungsländer haben höchst produktive Vorgaben geschaffen".<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Kautilya: The Arthashastra. Neu Delhi 1992, [3.7.40]; The Laws of Manu, Harmondsworth 1991, [8.41-42].

<sup>48</sup> Zur Religionsfreiheit: Art. 25-28; zum Minderheitenschutz: Art. 29, 30; zu Kaschmir und Nagaland: Art. 370, 371A; zu den Autonomierechten der Tribal Areas: Sechster Anhang.

<sup>49</sup> Häberle, Peter: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, S.12.

<sup>50</sup> Zur Sprachenfreiheit: Art. 19(1)(a), 22(5), 29(1), 30(1), 120, 210, 341-351 und der gesamte Achte Anhang.

<sup>51</sup> Government of India: Report of the States Reorganisation Commission. Neu Delhi 1955; vgl. King, Robert D.: Nehru and the Language Politics of India, Neu Delhi 1998.

<sup>52</sup> Häberle, Peter: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, S.13; Häberle diskutiert die Sprachenpolitik Frankreichs als kontrastierendes Beispiel eines "alt-europäischen" Verfassungsstaats. Zum interessanten

### 3.2.2 Rechtspluralismus und Religiöses Recht

Eine der wichtigsten Besonderheiten der indischen Verfassung ist die offizielle Akzeptanz des Rechtspluralismus auf der Basis religiöser Rechtsvorstellungen. Noch heute gelten in Indien Rechte der unterschiedlichsten Art und Herkunft in Teilbereichen faktisch nebeneinander. Die Geltung allen Rechts wird zwar auf die Verfassung als zentrale Ursprungsnorm zurückgeführt,<sup>53</sup> die dergestalt formalisierte Rechtseinheit umschließt inhaltlich aber ein buntes Gemenge der verschiedenartigsten indigenen Normkomplexe: traditionelle Rechte aller Religionsgemeinschaften in den Ausprägungen unterschiedlicher Rechtsschulen als auch Stammesrechte und regionale Gewohnheitsrechte. Das als Personal Law System<sup>54</sup> bezeichnete Rechtsgebiet beruft sich auf unterschiedlichste hinduistische Rechtstraditionen sowie eine Fülle islamischer Rechtsschulen und hat sich eine Vielzahl christlicher, buddhistischer und jüdischer Gesetze zu Eigen gemacht. Ein solches Rechtssystem, das seinen Mantel über den gesamten Subkontinent hinweg ausbreitet und sich in allen indischen Sprachen artikuliert, ist auf rechtspluralistische Strukturen angewiesen. Hat ein solches indisches Rechtssystem mit all seiner Vielfalt aber überhaupt Gemeinsamkeiten mit einem europäischen Rechtsbegriff? Ist Indiens Verfassung darum eine Verfassung für eine Zivilisation – und eben nicht eine Verfassung für eine Nation?

Die Besonderheit dieses personalen Systems, das indigene Charakteristikum, liegt in der Spaltung des Rechts je nach Religion der Eheleute – bzw. der Religion des Kindes oder der Erben. Indien hat also gleich mehrere Familienrechte: ein Recht der Hindus, ein Recht der Muslime, ein Recht der Christen, der Parsis und der Juden. Wer 1947 geglaubt hat, religiöses Recht würde mit zunehmender Modernisierung der indischen Gesellschaft an Bedeutung verlieren, hat sich gründlich getäuscht. Das unabhängige Indien ist derzeit wahrscheinlich so weit wie noch nie von einer umfassenden Familienrechtsreform entfernt. Die verfassungsrechtlich vorgesehene Einführung eines einheitlichen, säkularisierten, kodifizierten Zivilgesetzbuches nach westlichem Modell – der berühmte Uniform Civil Code<sup>55</sup> – scheint politisch schlichtweg undurchsetzbar zu sein.

Die daraus entstandene gegenwärtige Synthese aus heiligen und profanen Rechtskulturen wird häufig als "limited modernity" bezeichnet oder anhand eines Modells der "multiple sovereignties" erklärt. Es gehört damit zum Wesen indischer Staatlichkeit, dass der Rechtsstaat für seine Gerichte nicht jedes Terrain in Anspruch nehmen kann, und dass er teilweise den Religionen und religiösem Recht den Vortritt lassen muss. Verschiedenheit erscheint hier als ein Verfassungswert postmodernen Rechtsdenkens. In anderen Worten: "es erscheint das, was der große französische Völkerrechtler Dupuy als 'droit à la différence' bezeichnet hat".<sup>56</sup> Diversität wird zur verfassungs- und staatsrechtlichen Tugend.

---

Vergleich zwischen Indien und der Schweiz, Bhattacharyya, Harihar: *India as a Multicultural Federation. Asian Values, Democracy and Decentralisation (in Comparison with Swiss Federalism)*, Bâle 2001.

<sup>53</sup> Art. 372 garantiert den Fortbestand aller vor 1947 gültigen Rechtsvorschriften in der Republik Indien.

<sup>54</sup> Gegenstand des Personal Law Systems ist grundsätzlich das indische Familienrecht – also alle Rechtsverhältnisse, die auf Ehe oder Abstammung beruhen. Dazu gehören deren Ersatz, in Form von Adoption und Vormundschaft. Darüber hinaus umfasst das Personal Law System das indische Erbrecht und teilweise sogar das Eigentumsrecht. Vgl. Menski, Werner F.: *Modern Indian Family Law*. Richmond, Surrey 2001.

<sup>55</sup> Art. 44.

<sup>56</sup> Jayme, Erik: *Religiöses Recht vor staatlichen Gerichten*. Heidelberg 1999, S.35.

#### 4. Indische Werte statt asiatischer Werte? Schlussbemerkung zum "Wert der Wertedebatte"

Indien hat das "Erfolgsmodell Verfassungsstaat" und westliche Institutionen formell oder informell rasch den einheimischen soziokulturellen Bedingungen angepasst. Pan-Asiatische Werte mögen dabei teilweise eine Rolle spielen, auch wenn man den Erklärungswert der Debatte über Asiatische Werte wohl doch als sehr gering ansehen muss. Die eigentlich rein geografische Bezugsgröße Asien leidet dabei an Übergeneralisierung, und der Werte-Diskurs bietet ein trügerisch monolithisches Bild, welches nicht selten durch unreflektierten "Essenzialismus" und Orientalismus gefärbt ist.<sup>57</sup>

An Stelle dessen findet sich eine explizite, politische Formulierung asiatischer Werte in einem Weißbuch der Regierung Singapurs, nach welcher es fünf ideologiegeleitete asiatische Schlüsselwerte geben soll: Erstens, Nation vor Gemeinschaft und Gesellschaft vor Individuum; zweitens, Familien als Grundeinheiten der Gesellschaft; drittens, Fürsorge für und Unterstützung des Individuums durch die Gemeinschaft; viertens, Konsens an Stelle von Streit; und fünftens, Toleranz gegenüber Religion und ethnischer Zugehörigkeit.<sup>58</sup> In solcher Allgemeinheit können "Asiatische Werte" alles oder doch wohl eher nichts erklären. Sicher ist, dass eine autoritäre Staatsführung wie in Singapur den resoluten Wurzeln der demokratischen Traditionen des unabhängigen Indien zutiefst zuwiderläuft. Auf Grund der Absolutheit des Grundrechtsschutzes, aber auch wegen der klaren Vorrangstellung der Grundrechte gegenüber den Staatszielbestimmungen und Bürgerpflichten<sup>59</sup> der indischen Verfassung, findet man auch ausgesprochen wenig Raum für die These, dass die Gesellschaft dem Individuum übergeordnet wäre oder dass die indische Verfassung Pflichten über Rechte erheben würde.

Der "Wert der Werte-Debatte" besteht vielmehr darin, dass sie den Betrachter zwingt, sich von einem selbstgefälligen "Eurozentrismus" zu verabschieden. Indien hinkt der europäischen/nordamerikanischen Verfassungsentwicklung nicht hinterher, und die indische Verfassung darf – ebenso wie indische Kultur, Gesellschaft und Geschichte – eigen und in vielem anders sein, ohne den Anspruch auf Rechtsstaatlichkeit aufgeben zu müssen. Die Verfas-

---

<sup>57</sup> Der gesamte Asian-Values-Diskurs steht ständig vor der Gefahr, in die "Orientalismus-Falle" zu geraten; vgl. Greenhalgh, Susan: De-Orientalizing the Chinese Family Firm, in: *American Ethnologist* 1994 (21:4), S.746-775. Zum Einfluss asiatischer Werte auf asiatisches Recht: Ginsburg, Thomas: Constitutional Courts in New Democracies. Understanding Variation in East Asia, in: *Global Jurist Advances* 2002 (2:1), S.2-4.

<sup>58</sup> Zitiert in Huntington, Samuel P.: *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*, New York 1996, S.318.

<sup>59</sup> Art. 51A; hierbei darf auch nicht übersehen werden, dass die Fundamental Duties durch das 42. Verfassungsänderungsgesetz erst während des autoritären Notstandsregimes Indira Gandhis ihren Einzug in die Verfassung gefunden haben; vgl. *The Constitution Forty-Second Amendment Act, 1976*, sec. 11.

sungslehre sollte hinsichtlich der Kluft zwischen Textgestalt und Verfassungswirklichkeit geduldig auf die Erfüllung der indischen Verfassungsutopien warten können. Mit Blick auf die durch und durch pluralistische "Verfassung" der indischen Gesellschaft leistet die Entfaltung des indigenen Verfassungsrechts einen schöpferischen, geradezu pionierhaften Beitrag in der Entwicklung des Verfassungsstaats als Typus. Die Frage, ob die "Entwicklungsländer den geschichtlichen Prozess der europäischen Modernisierung noch einmal für sich nachvollziehen oder ob es im Grunde nicht vorzuziehen wäre, sogleich im 21. Jahrhundert zu beginnen"<sup>60</sup> hat Indien darum im Sinne der letzteren Alternative für sich beantwortet.

---

<sup>60</sup> Krüger, H.: Die Modernität des modernen Staates, in: Verfassung und Recht in Übersee, 1973 (6), S.5 (19).

# The Communist Movement in India

Christian Wagner

## 1. Introduction

The collapse of the Soviet Union brought a rapid decline of communist regimes not only in Eastern Europe but in many parts of the third world. In contrast to this South Asia is still one of the most successful regions of communism in the world. Despite several armed rebellions by communist groups, communist parties in India have been able to establish themselves as recognized political forces since the first elections in 1952. The Communist Party of India/Marxist (CPM) has ruled the state of West Bengal since more than twenty-five years. Former chief minister Jyoti Basu held the world record as communist chief minister who has been approved by democratic elections most frequently. This raises a couple of questions: why has communism survived in India? Which factors contribute to its success in contrast to many other countries? What is the impact of liberalization and economic reforms on the development of communism? In order to give at least some preliminary answers, I will first give a short historical background on the communist movement in India. Secondly, I will analyse the development of constitutional communism, especially the Communist Party of India (CPI) and the Communist Party of India (Marxist) (CPM). Finally, I will focus on the still existing threat of revolutionary movements in Indian communism.

## 2. The communist movement in India

The development of communism is marked by the permanent struggle between theory and practice, between the orthodox writings of Marx and Lenin and their adaptation to specific national environments. At the same time, the existence of an ideological centre first only in the Soviet Union and later a competing orthodoxy from the People's Republic of China (PRC) have led to an external dependence of communist parties in many countries.

Already in 1920, the founding father of Indian communism, M. N. Roy, initiated a debate with Lenin on the strategy of communists to deal with the bourgeoisie. While Lenin favoured alliances with bourgeois-democratic liberation movements, Roy demanded that the Comintern should only support communist movements in order to mobilize the masses for revolution.<sup>1</sup> The differences were rooted in their attitude towards bourgeois nationalism. On the one hand, 'rightist' communist groups regarded bourgeois nationalist movements as an ally in their struggle against imperialism, feudalism and monopoly capitalism. On the other hand, 'leftist' groups perceived bourgeoisie nationalism as an enemy in their struggle against capitalism in general. Because of these different orientations, the CPI found itself locked sometimes in battles with the Indian National Congress (INC) that was regarded as the main representative of bourgeois nationalism and sometimes joined the INC in their common struggle against British imperialism.<sup>2</sup> In 1920 Roy established a communist centre in Tashkent that was followed by the creation of the Communist Party of India (CPI) in December 1926. The instruction of the Comintern to the CPI to break with the nationalist liberation movement alienated the commu-

<sup>1</sup> See Nossiter, T.J.: *Marxist State Governments in India*, London/New York 1988, p.15.

<sup>2</sup> See Overstreet, Gene D./Windmiller, Marshall: *Communism in India*, Berkeley 1960, p.529.

nists from the anti-colonial freedom struggle of the Indian National Congress (INC) that was headed by Gandhi and Nehru. The CPI remained illegal until 1942 when the cooperation between the Soviet Union and Great Britain during the Second World War legalized the activities of the CPI. After independence the CPI again followed different strategies. The armed uprising in Telengana after 1946 was followed by a switch to legality and constitutional politics in 1951. This change from leftist to rightist policies was mainly caused by the interference of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU). The Soviet Union had replaced class struggle by a Cold War strategy that included the idea of peaceful transition and promoted the participation of communist parties in democratic elections.<sup>3</sup> The CPI gave up the armed struggles and entered the democratic competition with the elections of 1952. In India the communists became the most important opposition, although their figures were too small to become a real challenge for the Congress. Nevertheless it was the CPI that defeated the Congress for the first time after independence in the Assembly election in Kerala in 1957 and formed the first non-Congress state government.

The shift of the Congress towards the left initiated a controversial debate within the CPI on how far it could support this policy. In 1955 the Congress introduced the concept of a "socialist pattern of society". Moreover, socialist ideas gained a large following. On the national level, the communists preferred heavy industrialization according to the Soviet model, the socialists were nearer to Gandhi's economic ideas that put the emphasis on labour-intensive, small-scale industrial development. In the international arena, the socialists emphasized independent positions while the communists were following again the Soviet Union.<sup>4</sup>

The party conventions between 1956 and 1961 made the clash between the rightist and the leftist wings in the CPI obvious. The decisive break came in the aftermath of the Indo-China border war in 1962. During the war a great number of left-wing CPI cadres had been arrested. This situation was used by the right wing to replace the vacancies in the various provincial committees with their followers. After their release from jail, in 1963 the left wing started the struggle over positions in trade unions, party newspapers and provincial committees. In 1964 the left-wing members declared themselves at the Tenali conference in Andhra Pradesh as the "real" communists and started to establish their own organizational framework.<sup>5</sup>

With the creation of the Communist Party of India (Marxist) (CPM) in 1964 the internal divisions within the CPI were transformed into a new party. Ideologically, the CPI followed the Soviet Union and kept its option of support for the Congress. The CPM on the other hand opposed any co-operation with the Congress, but left its ideological foundations open in 1964.<sup>6</sup> The Communist Party of China (CPC) tried to woo the CPM. But the reaction of the United Front state government with the CPM as the main party towards the Naxalbari rebellion in West Bengal after 1967 made it clear that the CPM chose a centrist policy rather than a revolutionary approach. The debate within the CPM about the role of armed struggle was solved when a splinter group broke away to form the Communist Party of India/Marxist-Leninist (CPI-ML) in April 1969. Later on, the CPI-ML saw a number of splits because of ideological reasons as well as because of personal rivalries.

---

<sup>3</sup> See Nossiter 1988, p.18.

<sup>4</sup> See Brass, Paul R.: *The Politics of India since Independence*, Cambridge 1994, p.81.

<sup>5</sup> See Bernstorff, Dagmar (Hrsg.): *Wahlkampf in Indien. Untersuchung der allgemeinen Wahlen 1967 und 1971 in Andhra Pradesh*, Düsseldorf 1971, p.42.

<sup>6</sup> See Ram, Mohan: *Maoism in India*. New Delhi 1971, p.41.

### 3. Constitutional communism<sup>7</sup>

#### 3.1 The national level

During the 1950s and 1960s the communist parties were the main opposition parties in parliament. Between 1957 and 1996 the CPI and CPM gained constantly between eight and ten percent of the total votes.

Table 1: Communist vote in India

Election	CPI		CPM		CPI/CPM
	Number of		Number of		Total number of
	Votes ( in %)	Seats	votes (in %)	Seats	Votes (in %)
1951/52	3.3	16	-	-	3.3
1957	8.9	27	-	-	8.9
1962	9.9	29	-	-	9.9
1967	5.0	23	4.4	19	9.4
1971	4.7	23	5.1	25	9.8
1977	2.8	7	4.3	22	7.1
1980	2.6	11	6.1	36	8.7
1984	2.7	6	5.7	22	8.4
1989	2.6	12	6.5	33	9.1
1991	2.5	14	6.2	35	8.7
1996	2.0	12	6.1	32	8.1
1998	1.7	9	5.2	32	6.9
1999	1.5	4	5.4	33	6.9

Source: Enskat, Mike/Mitra, Subrata/Singh, Vijay Bahadur: India, in: Dieter Nohlen/Florian Grotz/Christof Hartmann (eds.): Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook, Volume I: The Middle East, Central Asia and South Asia, Oxford: Oxford University Press 2001, pp.559-584.

<sup>7</sup> Rudolph, Lloyd I./Hoerber Rudolph, Susanne: In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State, Chicago 1987, p.382.



While the CPM stood in sharp opposition to the Congress, the CPI supported the leftist turn of Indira Gandhi in the early 1970s as well as the emergency between 1975 and 1977.<sup>1</sup> The elections of 1977 deepened the split between the communist parties. The voters punished the CPI for its support of Indira Gandhi's emergency rule. The party has never recovered from these losses while the CPM consolidated its national position in the party system since then. A similar trend could be observed in the membership figures.

Table 2: Development of membership in CPI and CPM

Year	CPI	CPM
1967	175.300	82.670
1975	340.000	109.610
1977	480.000	122.050
1980	546.000	243.650
1985	480.000	367.828
	555.010 (2000)	717.645 (1998)

Source: Nossiter 1988, p.32; Europe World Year Book, 2002, p.1976-77

On the national level the CPM supported non-Congress governments like the short-lived National Front of V. P. Singh in 1989/90 and the United Front from 1996 to 1998. Even the break-up of the Soviet Union did not seem to harm the electoral success of the CPM. It was only after 1998 that its votes decreased but the party could sustain its number of seats in parliament. Until today the CPM is the third largest party in the present parliament after the Bharatiya Janata Party (BJP) and the Congress Party.

### 3.2 The state level: experiences from West Bengal and Kerala

West Bengal and Kerala are the most prominent cases where communist parties have been regularly elected. On an international level Kerala is famous for its high educational and health standards, but other communist state governments like in West Bengal or Tripura could not produce similar results. A common feature of both Kerala and West Bengal and perhaps the most important achievement of communist rule was the introduction and implementation of land reforms. A second aspect is the high commitment in both states towards decentralization. Here the ideological tradition of leftist parties in the empowerment of the poor is most visible. But it should not be overlooked that these programmes were also introduced to enhance the electoral support against the Congress.<sup>2</sup>

The electoral success of communist parties in West Bengal and Kerala derived from political and historical factors rather than from economic conditions. The communists were strong in those regions where the dominance of the Congress in the nationalist movement had been weak.<sup>3</sup> Communist voters did not necessarily reflect only the poor and exploited masses. The CPI and CPM were more oriented towards intermediate classes that include middle peasants and the privileged working classes that were already organized in unions.<sup>4</sup> In approaching the

<sup>1</sup> See Thakur, Ramesh: *The Government and Politics of India*, Basingstoke 1995, p.248.

<sup>2</sup> See Ghatak, Maitreesh/Ghatak, Maitreya: *Recent Reforms in the Panchayat System in West Bengal*, in: *Economic and Political Weekly*, January 5, 2002, p.55.

<sup>3</sup> See Brass 1994, p.81.

<sup>4</sup> See Mallick, Ross: *Indian Communism. Opposition, Collaboration and Institutionalisation*, Delhi, Oxford 1994, p.237.

middle segments of the peasants, the reformist communist parties introduced a number of programmes to improve the living conditions of the rural population and to secure the rights of the tenants. Both parties did not fundamentally challenge the control of the landed caste over their land.<sup>5</sup>

## West Bengal

Between the 1950s and the mid-1970s West Bengal was regarded as one of India's most unstable states. The partition of Bengal in 1947 and the civil war in East Pakistan in 1971 affected the neighbouring state more than any other part of India. The decline of the regional Congress party since the mid-1960s created a power vacuum and neither leftist coalition governments between 1967 and 1971 nor the Congress government after 1972 had been able to stop the political violence in the state. The situation for communist mobilization seemed to be ideal in West Bengal because of high industrialization compared to other parts of the country. The communist party was able to mobilize a broad coalition of groups that included urban, intellectual classes as well as industry workers.

When the United Front (UF) government took over in 1967, local CPM cadres started a militant land grab movement in the Naxalbari district. The CPM which was in charge of the home ministry, thereby controlling the police, was faced with a dilemma. On the one hand it had to protect constitutional rights like private property; and was hesitant, on the other hand, to use the police against its own militant cadres. When the killings of landowners continued in the name of "revolutionary justice" the UF-government ordered the police to the district to restore order.<sup>6</sup> This reaction alienated militant Bengalis from the reformist approach of the CPM and furthered the creation of the CPI (ML) that was committed to armed struggle. While the period until 1971 has been described as "red terror", the "white terror" followed after the election victory of the Congress in 1972 when sympathizers of left organizations were imprisoned and killed for political reasons.<sup>7</sup>

Since the CPM became the ruling party in West Bengal in 1977, political violence declined and the state returned from "breakdown to order."<sup>8</sup> The success of the CPM can be attributed to several factors. The party had broadened its power base in the rural areas already since the early 1970s. In 1977 the CPM won a landslide victory with 177 out of 280 seats in the provincial assembly. After 1977 the CPM also changed its ideology. The experiences of political violence and emergency rule strengthened the reformist orientation of the party, emphasizing democratic institutions as well as constitutional struggles instead of labour militancy.

The communist tradition remained visible in the party membership and organization. In contrast to most other Indian parties the CPM has mechanisms of inner-party democracy that strengthened its cohesion.<sup>9</sup> The widespread and efficient party machine was also able to mobilize voters and to implement programmes in the rural areas. Since 1977 the CPM introduced various programmes that improved living conditions especially for the rural population. Far-

---

<sup>5</sup> See Brass 1994, p.335.

<sup>6</sup> See Kohli, Atul: From Breakdown to Order: West Bengal, in: Partha Chatterjee (eds.), State and Politics in India, Oxford/New Delhi 1999, pp.346/347.

<sup>7</sup> See Kohli 1999, pp.351-352.

<sup>8</sup> Kohli 1999, p.336.

<sup>9</sup> See Kohli 1999, pp.356-357.

reaching land reforms were introduced that redistributed land and broke the power of the traditional elite. In contrast to orthodox Marxist views such programmes created a new class of middle peasants that became important supporters for the CPM.<sup>10</sup> The success of land reforms and the rise of productivity in the agrarian sector became also visible in the economic performance of the state. Today, West Bengal is the biggest producer of rice, vegetables and potatoes in India.

West Bengal also became famous for its implementation of local government bodies, the Panchayati Raj (PR) that already started in 1978. Today the state has one of the most advanced systems of local government in which the people's participation is high and direct corruption is low.<sup>11</sup> Surveys underline the high level of trust in these institutions in West Bengal compared to other states. Much of this can be attributed again to the party organization of the CPM that helped to implement the PR that were positively linked with the party.<sup>12</sup> At the same time, the CPM used the village panchayats to implement agrarian reforms and for identification of beneficiaries of anti-poverty programmes.<sup>13</sup>

Economically, West Bengal experienced a dramatic decline of industrial production after independence. It was caused both by internal and external factors. During the period of India's mixed economy, industrial development was a prerogative of the centre. Therefore, state governments had to build close political relations with the central government in New Delhi to receive industrial investments in their states. Part of the industrial decline in a state that once was the industrial centre of India with a share of 30 percent of the industrial production can be explained by the deteriorated law and order situation in the state during most of the 1960s and 1970s. Neither the centre nor the Indian companies were willing to invest in a state that became famous for strikes and labour militancy. Because of its anti-Congress attitude, the CPM state government found it difficult to promote industrial development after 1977.

Ironically, it was the new economic policy after 1991 that helped the CPM out of this dilemma. With the introduction of economic reforms the CPM first joined the mainly leftist critics of the liberalization. But as a consequence the CPM government also benefited from the reforms, for instance in 1992 when the scheme that equalized domestic freight rates for iron and steel was abolished. Reforms like this initiated a new competition among the states for Indian and foreign investors. Chief minister Basu used travels abroad to campaign for foreign direct investment in West Bengal, a strategy one should normally not expect from a communist state government.

The development of communism in West Bengal showed some remarkable successes in relation to land reforms, local government and empowerment. It is also obvious that the CPM turned into a social democratic party whose main supporters today are a coalition of white-collar employees and middle peasants.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> See Kohli 1999, p.359.

<sup>11</sup> See Ghatak/Ghatak 2002.

<sup>12</sup> See Mitra, Subrata K.: Making local government work: local elites, panchayati raj and governance in India, in: Atul Kohli (eds.), *The Success of India's Democracy*, Cambridge 2001, pp.103-126.

<sup>13</sup> See Brass 1994, p.140.

<sup>14</sup> See Ghatak/Ghatak 2002, p.55.

## Kerala

Kerala gained international attention when the CPI won the state elections in 1957, breaking the dominance of the Congress Party for the first time. Several reasons were responsible for the communist success. First, the CPI had a strong power base among the Ezhava community, the largest backward caste group in the state. Secondly, the local Congress party was weakened by intra-party disputes. Finally, the Congress had adopted a socialist goal for India in 1955. But if Nehru was for socialism, then the perception was that the CPI would do much better to achieve this goal compared to the local Congress unit. In 1957 the CPI gained 60 of 126 seats and formed a coalition that was headed by E.M.S. Namboodiripad who belonged to the left wing of the party. The coalition followed mainly reformist rather than revolutionary policies and introduced far-reaching land reforms. The policies of the left coalition were rejected by the Congress. The situation in the state worsened when the opposition parties turned to militant strategies and the left coalition was forced to use police against the demonstrators.<sup>15</sup> Because the state government could not contain the violent opposition movement, the law and order situation deteriorated. As a consequence president's rule was introduced in July 1959 that brought the first experiment of a communist state government to an end. In 1967, when the first wave of defeats of the Congress changed the political landscape in other Indian states, the communists came back to power in Kerala. The CPI and the CPM formed a United Front (UF) government in 1967 that was replaced by the National Democratic Front, a coalition between the CPI and the Congress in 1969.

In Kerala the competition between the CPM and the Congress remained much closer compared to West Bengal. Communist governments ruled from 1979 to 1981, from 1987 to 1991 and from 1996 to 2001. In West Bengal the reforms of the UF government helped to build up a strong base of supporters. This did not happen in Kerala. Despite far-reaching land and social reforms<sup>16</sup>, the communist parties in Kerala could never achieve a comparable political dominance like the CPM in West Bengal after 1977. When the Left Democratic Front (LDF) took power again in 1996 it introduced far-reaching reforms for decentralization, with 35 to 40 percent of the development budget devolved to local bodies. The so-called People's Planning Campaign tried to increase participation and the empowerment of marginalized groups like scheduled castes/scheduled tribes and women by a variety of initiatives and programmes that range from mass education to the creation of neighbouring groups and the computerization of panchayats.<sup>17</sup> According to T. M. Thomas Isaac, one of the architects of the campaign in the Kerala Planning Board, earlier communist governments in Kerala had omitted to link the land reforms with decentralization.<sup>18</sup> What has helped the CPM in West Bengal to broaden its electoral base after 1977 did not work in the same way in Kerala. The assembly election of May 2001 brought a two-thirds majority of the Congress-led United Democratic Front (UDF) and another change of government.

---

<sup>15</sup> See Overstreet/Windmiller 1960, pp.550-551.

<sup>16</sup> See Rudolph/Rudolph 1987, pp.318-319.

<sup>17</sup> For an overview of the various programmes see Franke, Richard W./Chasin, Barbara H.: The Kerala Decentralisation Experiment: Achievements, Origins and Implications, pp.2-3, Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralisation, May 23-28 2000, Kerala University, Thiruvananthapuram, Kerala, in:

<http://chss2.montclair.edu/anthropology/keralaexperiment.htm>(accessed 11.2.2003).

<sup>18</sup> See 'A new development culture is coming up', in: Frontline, Volume 17 - Issue 13, June 24 - July 07, 2000.

The development of Kerala is marked by a paradox. On the one hand the state became a model in the international debate because of its achievements in improving the quality of life far beyond the Indian average. Much of the programmes are attributed to communist state governments but it should not be overlooked that they ruled only in 15 of the 45 years in the period between 1956 and 2001. On the other hand, the economic situation of the state has worsened in many aspects. The fiscal crisis, the economic stagnation and the levels of unemployment especially among the better educated segments place Kerala in many economic areas below most other Indian states.<sup>19</sup>

#### 4. Revolutionary communism

The first armed communist rebellion started in 1946 in Telengana in the princely state of Hyderabad. The revolt by tribals against the oppression of high caste landowners was taken over by the CPI. In the districts that were controlled by the communists, land reforms were introduced.<sup>20</sup> The rebellion could never be defeated by the state authorities but was called off by the CPI in 1951 following Soviet influence.<sup>21</sup> The second major rebellion started in May 1967 in the town of Naxalbari in the district of Darjeeling in West Bengal. This time, the international impact was complicated by the Sino-Soviet split. The situation was complicated further because West Bengal was governed by a united front coalition that included the CPM as well as the CPI. While the CPI was following the Soviet Union, the international affiliation of the newly established CPM was not so clear before 1967. The Communist Party of China (CPC) was wooing the CPM after 1964 because the CPI was regarded as revisionist. China supported the Naxalbari movement that was inspired by Mao Tse Tung's approach of armed peasant insurrection and called for an armed revolution in India. But the assessment of the Naxalbari rebellion underlined the divergent ideological views between the CPC and the CPM.<sup>22</sup> With the creation of the All India Coordination Committee of Communist Revolutionaries (AICCCR) the split within the CPM became obvious. While the CPM was fighting the Naxalite movement, the AICCCR was promoting armed struggle following the Chinese experience. The AICCCR developed into the CPI (Marxist-Leninist) that was founded in April 1969. The leader Charu Mazumdar developed the annihilation theory in which "guerilla action by a handful to annihilate the class enemy came first and the mass mobilization second."<sup>23</sup>

All major armed rebellions like the one in Srikakulam were finally suppressed by the state. But until today armed communist groups are operating in various regions. The absence of substantive land reforms in most states, the repression of high castes in collaboration with law-enforcing agencies give these groups a certain support among parts of the population. The range of the militant groups like the People's War Group (PWG) or the Maoist Communist Centre (MCC) stretches from Bihar through Orissa, Chattisgarh, Madhya Pradesh and Ma-

<sup>19</sup> For the debate of Kerala's achievements and failures see Tharamangalam, Joseph: *The Perils of Social Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India*, in:

<http://csf.colorado.edu/bcas/kerala/kerther1.htm> (accessed 11.2.2003); Franke, Richard W./Chasin, Barbara H.: *Kerala: A Valid Alternative to the New World Order*, in: <http://csf.colorado.edu/bcas/kerala/kerfbc.htm> (accessed 11.2.2003).

<sup>20</sup> See Bernstorff 1971, pp.20-23.

<sup>21</sup> See Ram 1971, pp.15-16.

<sup>22</sup> See Ram 1971, pp.74-76.

<sup>23</sup> Ram 1971, p.113.

harashtra to Andhra Pradesh. In various areas Naxalite groups have established a parallel government and so called People' Courts in order to deal with local disputes.<sup>24</sup>

In the meantime, the former infighting between these groups has been replaced by new forms of cooperation. The Naxalite groups now aim at a "revolutionary corridor" that ranges from Andhra Pradesh to Nepal. The PWG has established links not only to other armed groups like in Nagaland but also with groups from neighbouring countries like the Communist Party of Nepal (CPN).<sup>25</sup> The central government is also seeming to become more aware of the Naxalite violence as a domestic threat. In February 2003 prime minister Vajpayee suggested the creation of a united command structure by the states that are most affected by Naxalite activities.<sup>26</sup>

## 5. Prospects of communism in India

The rapid decline of communist parties in many parts of the Third World after the collapse of the Soviet Union did not happen in India. The CPM is still the third largest party in the present parliament, with its power base in Kerala and West Bengal. Constitutional communism will remain an important factor in Indian politics. This development is similar to the process of social democratization that could be observed in Europe. While the ideological claim of the communist movement has always been universal or at least national, the development has been influenced by local and regional peculiarities. A common feature of communist state governments was their high commitment towards land reforms. Kerala became famous for its high levels of social development, West Bengal is regarded as a state with very good local government institutions.

At the same time, revolutionary communism seems also to be a force to be reckoned with. Although the times of the Cominform are long gone, new transnational networks have been established that support these groups. Their existence illustrates the weakness of the Indian state and of India's democracy to cope with the problems of economic exploitation and social exclusion, especially in the rural areas.

The development of India's democracy and the present debate about globalization and economic reforms underlines the shortcomings of communism. Being universal in its approach, it could hardly cope with the regional and religious identities that have shaped Indian politics since independence. The adaptation of the communist movement to the Indian environment and its fragmentation along various regional and social lines may therefore explain the persistence of communism as well as its failure.

---

<sup>24</sup> For more information on the Naxalite network see Jha, Sanjay K.: Jharkhand: Leftist Carnage, in: South Asia Intelligence Review, Volume 1, No.23, December 23, 2002.

<sup>25</sup> See "Panel to foil PWG's 'Nepal corridor' plan," in: The Hindu, January 14, 2000.

<sup>26</sup> See "Premier Vajpayee suggests unified command to tackle Naxalite violence", in: Times of India, February 9, 2003.



## **Der Aufstieg des Hindu-Nationalismus – Zur Dialektik der Modernisierung in Indien\***

**Clemens Jürgenmeyer**

Im September und Oktober 1999 fanden in Indien die 13. Parlamentswahlen statt. Die Ergebnisse haben aufs Neue eine politische Entwicklung im zweitgrößten Land dieser Erde bestätigt, die sich in den vergangenen zehn Jahren herausgebildet hat: Die Etablierung des Hindu-Nationalismus als einer der tragenden Kräfte in der politischen Landschaft Indiens.

Die Partei des Hindu-Nationalismus, die Bharatiya Janata Party (BJP; Indische Volkspartei), konnte bei den jüngsten Wahlen ihre Position im indischen Unterhaus, der Lok Sabha, nicht nur weiter festigen, sondern sie schaffte es auch, an der Spitze einer Koalition aus 24 Parteien, der National Democratic Alliance, die neue Regierung zu bilden und das Vertrauen der Mehrheit der Parlamentarier zu erhalten. Mit 182 Abgeordneten bildet die BJP die stärkste Fraktion in der Lok Sabha, zusammen mit ihren Koalitionspartnern verfügt sie über 300 der insgesamt maximal 545 Sitze des Unterhauses und liegt damit 27 Mandate über der absoluten Mehrheit.

Die Bilanz der einst so mächtigen Congress Party nimmt sich hingegen bescheiden aus. Sie musste dieses Mal weitere Mandate abgeben und bildet nun mit 112 Abgeordneten die mit Abstand größte Oppositionspartei. Immerhin konnte der Congress einen weiteren Rückgang seines Stimmenanteils auf unter 25% verhindern und sich sogar etwas von der BJP absetzen. Gemessen an dem außergewöhnlichen Ergebnis von 1984 – 48% der Stimmen – ist dies jedoch nur ein schwacher Trost.

Der Aufstieg der BJP auf den Gipfel der Macht kam nicht ganz unerwartet. Seit Ende der 80er-Jahre verfolgt sie kontinuierlich ihren Weg nach oben. Bereits im Jahre 1996 war sie mit 161 Abgeordneten zur stärksten Fraktion der Lok Sabha avanciert; doch ihr Versuch, zum ersten Mal in der Geschichte des unabhängigen Indiens die Regierung zu bilden, war nicht von Erfolg gekrönt, weil ihr fast alle anderen Parteien die Unterstützung versagten.

Auch bei den Wahlen 1991 und 1989 konnte die BJP auf beachtliche Gewinne sowohl bei den Sitzen als auch den Stimmenanteilen verweisen – dies umso mehr, als sie 1984 eine geradezu demütigende Niederlage hinnehmen musste. Damals hatten gerade zwei ihrer Kandidaten den Sprung ins Parlament geschafft. 1998 war sie dann am Ziel: An der Spitze einer Koalition bildete sie die neue Regierung – allerdings nur für 13 Monate.

Das frühe Ende der Regierung wurde durch den Austritt der tamilischen Regionalpartei AIADMK ausgelöst, die aus allzu durchsichtigen machtpolitischen Gründen ihrer selbstsüchtigen Vorsitzenden Jayalalitha in das Lager des Congress gewechselt war. Die Vertrauensabstimmung im Parlament am 17. April 1999 verlor dann die BJP-Koalition mit nur einer fehlenden Stimme denkbar knapp. Daraufhin mussten Neuwahlen ausgeschrieben werden, da auch der Congress entgegen seiner großspurigen Ankündigung keine tragfähige Mehrheit im Parlament zusammenbringen konnte.



Tabelle 1: Lok-Sabha-Wahlen 1952-1999: Anzahl der errungenen Sitze und Stimmenanteile (in %) der Bharatiya Janata Party (BJP) und des Indian National Congress (INC)

Jahr	BJP		INC	
	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen
1952	3	3,1	364	45,0
1957	4	5,9	371	47,8
1962	14	6,4	361	44,7
1967	35	9,4	283	40,8
1971	22	7,4	352	43,7
1977	—*	—*	154	34,5
1980	—*	—*	353	42,7
1984	2	7,4	415	48,1
1989	85	11,4	197	39,5
1991	120	20,0	244	36,6
1996	161	20,3	140	28,8
1998	177	25,6	140	25,8
1999	182	23,7	112	28,4

\* 1977 und 1980 nahm die BJP nicht als selbstständige Formation an den Wahlen teil. Damals war sie Teil der Janata Front bzw. der Janata Party.

Quellen: Butler 1991, S.70; Election Commission of India 1991; 1996; 1998; 1999.

Das Anwachsen des Hindu-Nationalismus vollzog sich jedoch nicht nur in geordneten parlamentarischen Bahnen, sondern war von einer landesweit inszenierten hindu-nationalen Agitation begleitet, die sich seit Anfang der 80er-Jahre in spektakulären Kampagnen zeigte. Sie zielte auf die Errichtung eines grandiosen Tempels über der Geburtsstätte des Gottes Rama in der nordindischen Pilgerstadt Ayodhya, auf der sich allerdings damals die zu Beginn des 16. Jahrhunderts erbaute Babur Moschee erhob – angeblich auf den Trümmern eines von den Muslimen zerstörten Rama Tempels. Die "Befreiung Ramas aus seinem muslimischen Gefängnis" – so die hindu-nationale Charakterisierung des Vorhabens – kulminierte am 6. Dezember 1992 in dem von langer Hand geplanten Abriss der Moschee durch fanatisierte Hindus. In unmittelbarer Folge dieser Aktion kam es vielerorts zu schrecklichen Ausbrüchen der Gewalt, in denen über tausend Menschen, vorwiegend Muslime, zu Tode kamen.

Die heutige Stärke des Hindu-Nationalismus steht in deutlichem Kontrast zu seiner früheren Schwäche bis weit in die 80er-Jahre hinein. Noch 1984 konnte die BJP, wie erwähnt, gerade zwei Parlamentssitze erringen, und bei allen anderen vorangegangenen nationalen Parlamentswahlen hatte sie nie eine bedeutende Rolle gespielt. Es stellt sich die Frage, wieso gerade in der heutigen Zeit der Hindu-Nationalismus sein über viele Jahrzehnte währendes randständiges Dasein verlassen konnte und nun die politische Szene Indiens entscheidend mitbestimmt. Warum folgen viele Inder bereitwillig einer exklusiv hindu-national geprägten Ideologie und Politik mit klarer antimuslimischer Stoßrichtung? Und: Ist Indien auf dem Weg zu einem Hindustaat, in dem die Politik von religiös-kulturellen Faktoren geprägt sein wird, die sogar, wie manche Kommentatoren des Zeitgeschehens meinen, die Gefahr eines hinduistischen Fundamentalismus in sich birgt?

Der rasante Aufstieg des Hindu-Nationalismus stellt sich dar als das aktuelle Ergebnis einer spezifischen Konstellation von politischen, sozio-ökonomischen und religiös-kulturellen Faktoren, die in der Summe und in ihrer gegenseitigen Verschränkung seinen Erfolg ermöglicht haben. Es darf als sicher gelten, dass politische Faktoren und besonders die politischen Strategien der Parteien und ihrer Führungspersonen eine gewichtige Rolle spielen. Vor allem der größtenteils selbstverschuldete Niedergang des Congress, die Erosion seiner politischen

und ideologischen Hegemonie auf Grund seines allein dem Machterhalt verpflichteten Opportunismus, hat ein politisches Vakuum entstehen lassen, das die BJP und ihre außerparlamentarischen Verbündeten erfolgreich für sich zu nutzen wussten. Sie brachten Mitte der 80er-Jahre eine hindu-nationale Bewegung ins Rollen, an deren vorläufigem Ende die Übernahme der Regierungsmacht in Neu Delhi steht. Ohne seinen unbedingten Willen zur Macht wäre der Hindu-Nationalismus das geblieben, was er jahrzehntelang war: eine unbedeutende Kraft am Rande des politischen Spektrums.

Diese politischen Faktoren sollen jedoch nicht im Zentrum der folgenden Darstellung stehen. Vielmehr soll es hauptsächlich darum gehen, jenseits der windungsreichen Tagespolitik die längerfristig wirkenden gesellschaftlichen Ursachen des Phänomens herauszuarbeiten, um so die künftigen Entwicklungstendenzen der indischen Politik angemessen einschätzen zu können. Denn der Hindu-Nationalismus ist keine Einbahnstraße in dem Sinne, dass listenreiche Demagogen unbedarfte Menschen verführen und vor ihren Karren spannen. Offensichtlich sprechen die Hindu-Nationalen die Vorstellungen vieler Inder, ihre Wünsche, Ängste und Hoffnungen an, die in der jüngsten Vergangenheit virulent geworden sind. Es müssen entgegenkommende Kräfte existieren, sozio-ökonomische Umstände sowie individuelle und gruppenspezifische Interpretationsmuster, die den Hindu-Nationalen die Anhänger zutreiben. Diese neuen Lebenslagen haben sich in einem widersprüchlichen Prozess der Modernisierung herausgebildet, dem die indische Gesellschaft seit längerem unterworfen ist. Es wird sich jedoch zeigen, dass die indische Demokratie über genügend Flexibilität und Widerstandskraft verfügt, Extremismen jeglicher Art immer wieder zu korrigieren.<sup>1</sup>

## 1. Schwäche und Militanz

Einer der vielfältigen Momente, die den Hindu-Nationalismus prägen, ist das Gefühl der Bedrohung, die immer wieder hochkommende Angst, im eigenen Land zur Minderheit zu werden und unter die Herrschaft von Fremden zu geraten. Es sind für die Ideologen der Hindutva, des Hindutums, die fehlende Einheit der Hindus und der Verlust ihrer alten Hindu-Kultur, die die Hindus immer wieder zum Spielball fremder Mächte haben werden lassen. An erster Stelle rangieren hier die muslimischen Herrscher, dann aber auch die britischen Kolonialherren und, seit 1947, vor allem die Pseudosäkularisten des Congress, die den undankbaren Minderheiten auf Kosten der Mehrheit Sonderrechte zugestehen. Dieses Trauma zieht sich wie ein roter Faden durch die Schriften und Reden der Hindu-Nationalisten. Die Hindus müssen sich zusammenschließen, sich organisieren, stark werden, um gegen die ständige Bedrohung durch äußere Feinde gewappnet zu sein. Im Unterschied zu den Muslimen haben die Hindus nur ein einziges Land, Indien, in dem sie leben können. Die Muslime können notfalls nach Pakistan gehen, das sie aus dem Leib von Bharat Mata, der Mutter Indien, herausgerissen haben. Die nach außen gewendete Militanz der Hindu-Nationalisten ist somit eine Verteidigungsstrategie, die auf der Urangst vor der eigenen Schwäche beruht, die Folge der Uneinheit ist. Je größer das Gefühl der eigenen Schwäche und der Zurücksetzung, desto größer die Militanz gegenüber den anderen. Das latente Eingeständnis des eigenen Versagens schlägt in den Zorn auf

---

\* Zuerst erschienen im Original von Jürgenmeyer, Clemens: Modernisierung und Hindunationalismus. Zur Politik der Identität im heutigen Indien, in: Günter Schucher (Hrsg.), Asien unter Globalisierungsdruck. Politische Kulturen zwischen Tradition und Moderne, Hamburg 2000, S.41-57.

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Jürgenmeyer, C.: Die indische Union als Hindu-Nation? Der Hindu-Nationalismus als Faktor indischer Politik, in: W. Draguhn (Hrsg.), Indien 1998. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg 1998, S.60-90. Dort auch zahlreiche Literaturverweise.

sich selbst um und verschafft sich Luft in einer Politik der demonstrativen Selbstbehauptung gegen die anderen, die ihre Feinde sind.

Ein Ereignis, das sich im Februar 1981 zugetragen hat, soll hier als Beispiel dienen, wie sehr die Furcht vieler Hindus, zur Minderheit im eigenen Land zu werden, fast paranoide Züge annehmen kann. In Meenakshipuram, einem kleinen Ort im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu, traten damals etwas mehr als 1.000 Unberührbare geschlossen zum Islam über. Dieser Vorfall schürte die latent vorhandenen Befürchtungen bei den Hindus, die Muslime versuchten mit gezielten Konversionen immer mehr Hindus zum Islam zu bekehren, um so die Position der Mehrheit kontinuierlich zu schwächen. Die Konversion in Meenakshipuram wurde als äußeres Zeichen einer panislamischen Verschwörung gedeutet, die von den reichen Ölstaaten des Nahen und Mittleren Ostens großzügig finanziert werde. In der englischsprachigen Presse des Landes, die keineswegs dem hindu-nationalen Spektrum zuzuordnen ist, wurde offen der Vorwurf der Konspiration erhoben. Der Indian Express veröffentlichte Statistiken, die beweisen sollten, dass die Hindus in 250 bzw. 300 Jahren endgültig von den Muslimen überflügelt würden. Meinungsumfragen haben damals ergeben, dass die Mehrzahl der befragten Hindus von der Regierung forderten, gegen die Konversion vorzugehen<sup>2</sup>. Das Gespenst machte die Runde, die Hindu-Gesellschaft befinde sich in einem Belagerungszustand. Die separatistischen Bestrebungen im Punjab und Nordosten sowie in Kaschmir verstärkten noch diesen Eindruck.

Die Bharatiya Janata Party und ihre außerparlamentarischen Verbündeten – die bereits 1925 gegründete Kaderorganisation Rashtriya Svayamsevak Sangh (RSS; Nationale Freiwilligen-Union), die Vishva Hindu Parishad (VHP; Rat aller Hindus) und deren Jugendorganisation Bajrang Dal sowie die vor allem auf Maharashtra beschränkte, faschistoide Shiv Sena – greifen dieses diffuse Gefühl der Schwäche auf und formen es in ihrem Sinne zu einer nationalistischen Ideologie und Politik, die auf den Zusammenschluss der Hindus und die Ausgrenzung der Muslime und Christen abzielt. Indien, so sagen sie, ist das Land der Hindus, die indische Nation ist eine Hindu-Nation, Inder zu sein, heißt Hindu zu sein. Hindutva, das Hindutum, ist die nationale Identität Indiens. Die innere Einheit der Hindus speist sich aus dieser homogenen Hindu-Kultur, die auf der Gemeinsamkeit des Territoriums, der Abstammung und der Kultur beruht und seit alters besteht. Oberstes Ziel ist die Wiedererrichtung einer starken Hindu-Nation, des alten, reinen und wahren Hindutums. In ihrer klassischen Form wurde die Hindutva-Ideologie bereits 1923 von V.D. Savarkar formuliert. Im Manifest der BJP zu den Wahlen 1998 taucht sie in gleicher Form unter dem Slogan "One Nation, one People and one Culture" wieder auf. So wird die indische Nation hinduisiert und der Hinduismus nationalisiert.

## 2. Die Dialektik der Modernisierung

Das existenzielle Gefühl der Bedrohung, die Furcht, nicht mehr Herr im eigenen Haus zu sein, geht einher mit einer Entfremdung sich selbst und der Gesellschaft gegenüber und steht in enger Wechselbeziehung zu den gesellschaftlichen Änderungen und Umbrüchen, die in Indien in der Folge des Modernisierungsprozesses stattfinden. Die alten Selbstverständlichkeiten haben sich, zumindest in Teilen der Hindu-Bevölkerung, verflüchtigt. Neue, sinnstiftende Werte und Normen müssen gesucht und gefunden werden. In dieser Situation der schnellen Veränderungen finden Politiker und Agitatoren vielerlei Couleur, die so genannten ethnischen

<sup>2</sup> Jaffrelot, C.: The Hindu Nationalist Movement and Indian Politics, 1925 to the 1990s. Strategies of Identity-Building, Implementation and Mobilisation, London 1996, S.338ff.

Unternehmer, ihre Anhänger, die in der Hoffnung auf neue Orientierungen zu ihnen stoßen. Die neue Unübersichtlichkeit verlangt nach einer ordnenden Restrukturierung, um das Leben wieder übersichtlich zu machen. Die Sachzwänge der Massendemokratie unter den spezifischen Bedingungen der indischen Gesellschaft tragen dann noch ihren Teil dazu bei, eine kommunalistische Politik<sup>3</sup> aus eigenem Machtinteresse zu verfolgen.

Die spezifische Dialektik der Modernisierung bringt im Gleichmaß ihres Fortschreitens Konsequenzen hervor, die sie eigentlich so nicht vorsieht. In der ihr eigenen Überheblichkeit und Eurozentriertheit ist sie blind geworden gegenüber jenen Reaktionen, die die überwunden geglaubten Traditionen interpretierend wiederauferstehen lassen, damit sich die Modernisierten in der modernen Welt zurechtfinden.

Diese Dialektik erzeugt also immer wieder aufs Neue das, was zu überwinden ihr eigentlicher Auftrag ist: Mythos und Tradition, die im Vergleich zu Rationalität und Fortschritt entwertet werden. So entstehen die Erneuerungsbewegungen verschiedenster Art gerade in Milieus, die dem Prozess der Modernisierung besonders stark ausgesetzt sind.

In Indien sind es gerade die nach oben strebenden, vorwiegend städtischen Mittelschichten, die den Hindu-Nationalismus mehrheitlich tragen. Die Gefolgschaft der sich Modernisierenden bildet auch die Basis für die zunehmenden Wahlerfolge der hindu-nationalen BJP. In der Mehrzahl – so das Ergebnis mehrerer repräsentativer Umfragen an den Wahltagen – leben die BJP-Wähler in Städten, sind jüngeren bis mittleren Alters, weisen einen höheren Schulabschluss oder eine universitäre Ausbildung auf und gehören zu den wohlhabenderen oberen Kasten. Bis auf ganz wenige Ausnahmen sind alle BJP-Wähler Hindus. Die BJP findet also ihre Wähler mehrheitlich unter den Angehörigen der so genannten middle classes, die ökonomisch durchaus reüssieren und nach stärkerem politischen Einfluss streben, und nicht bei der großen Mehrheit der Armen und Ärmsten. Diese Struktur der BJP-Wählerschaft hat sich während der letzten Parlamentswahlen nicht grundlegend verändert.<sup>4</sup>

Diese aufstrebenden Mittelschichten verdanken ihren Aufstieg dem schnellen Wachstum in Industrie und Handel. Auf dem Lande hat die Grüne Revolution in ausgewählten Regionen dafür gesorgt, dass die Kaufkraft vieler Bauern zunahm. Neue Absatzmärkte für Konsumwaren entstanden, die wiederum das wirtschaftliche Wachstum auch kleinerer Betriebe beflügelten. Gerade die kleineren, aber auch die großen Städte haben von dieser Entwicklung profitiert, die sich seit Mitte der 80er-Jahre mit dem Antritt der Regierung Rajiv Gandhi weiter beschleunigt hat. Die Angehörigen der neuen aufstrebenden Schichten sehen sich sowohl nach innen als auch nach außen einem harten Wettbewerb um begrenzte Ressourcen und Chancen ausgesetzt. Neue Konkurrenten drängen stets nach oben, unter ihnen auch Muslime, und bedrohen die mühsam erarbeitete Position. Hinzu kommt die zunehmende Konkurrenz mit ausländischen Firmen, die seit der im Jahre 1991 von der damaligen Kongress-Regierung initiierten Liberalisierung der indischen Wirtschaft mit ihren Produkten verstärkt auf den indischen Markt drängen und einheimische Anbieter mit einem bislang nicht gekanntem Wettbewerb konfrontieren, dem viele Betriebe der Klein- und mittelständischen Industrie nur schwerlich standhalten können.<sup>5</sup> Der permanente ökonomische Druck, sich täglich aufs Neue

<sup>3</sup> Der in Indien gebräuchliche, negativ besetzte Begriff "Kommunalismus" (communalism, von engl. community) bezeichnet eine Ideologie und Politik der bewussten Abgrenzung der eigenen Gemeinschaft zu anderen. Er ist scharf zu trennen von "Kommunitarismus", eine auf die Gesellschaft als Ganze zielende Sozialphilosophie und Bewegung, die in jüngster Zeit besonders in den USA hervorgetreten ist.

<sup>4</sup> India Today, 15.7.1991; 31.5.1996; 16.3.1998; 18.10.1999.

<sup>5</sup> Klein- und mittelständische Unternehmen spielen im industriellen Sektor Indiens eine relativ starke Rolle. Allein die Kleinbetriebe steuern 40% zur gesamten industriellen Produktion bei. Siehe Hauff, M. von:

im Wirtschaftsleben bewähren und das bislang erworbene Vermögen sichern und mehren zu müssen, geht mit einem sozialen Druck einher, den neuen Status durch ein konsumorientiertes Verhalten der Außenwelt zu beweisen.

Die schöne, neue Welt ist nicht nur schön; sie kann für den Einzelnen auch sehr ungemütlich werden. Sie bietet erhöhte Chancen sowohl auf materiellen Wohlstand und ein modernes Leben als auch auf ökonomischen Niedergang sowie soziale und kulturelle Marginalisierung. Das permanente Risiko, zu den Verlierern dieses individualisierten Wettbewerbs zu gehören, lässt den Wunsch nach Solidarität und Gemeinsamkeit der Werte und Normen entstehen. Hier kann die nach dem Bild einer harmonischen Großfamilie, in der jedes Mitglied seinen festen und geachteten Platz hat, geschaffene Ideologie einer solidarischen Hindugemeinschaft mit festen Werten wirksam werden, wie sie von den Hindu-nationalen propagiert wird. So soll der institutionalisierte Konflikt und Wettbewerb des Alltags durch eine harmonische Gemeinschaft der Gleichen, die in der alten Hindu-Tradition wurzelt, kompensiert werden. Der bekannte BJP-Politiker und RSS-Veteran K. R. Malkani hat dieses Verlangen nach Harmonie in geradezu klassischer Weise in einem Interview beschrieben: "Our essence is tolerance. We do not want a Hindu rashtra (= Nation) or a theocratic state. But we revel in the essence of Hinduism that keeps us anchored to our roots as we modernize, so we don't loose ourselves in a tidal wave of westernization." <sup>6</sup>

Diese keineswegs nur für Indien typische Situation der Auflösung alter Ordnungsvorstellungen und Sozialbeziehungen und ihre Ersetzung durch versachlichte Prinzipien mag als Erklärung dazu dienen, dass sich in Indien neue Formen der religiös-kulturellen Identität herausbilden, die die spezifischen Bedürfnisse dieser emporstrebenden Schichten nach einer sinnstiftenden Deutung der Welt abdecken, ohne gleichzeitig ihre materielle Prosperität in Frage zu stellen. Die Hindutva-Bewegung kann als Ausdruck der Suche nach einer neuen religiös-kulturellen Identität gesehen werden. Sie ist "ein Versuch, das Projekt der Moderne neu zu formulieren"<sup>7</sup>. Mit der Rückbindung der neuen Lebenslagen an die Tradition als Reservoir überkommener Interpretationsmuster wird eine Verbindung mit der Vergangenheit geschaffen, die dem Bedürfnis "nach einer Kontinuität des kulturellen Gedächtnisses" entspricht. Dieses Bedürfnis in Zeiten des Wandels wird von den Hindu-nationalen angesprochen und für ihre politischen Zwecke instrumentalisiert. Dabei werden die materiellen Errungenschaften und Institutionen der Moderne bereitwillig übernommen, die dazu gehörenden Werte und Normen jedoch brüsk abgelehnt. Das fremde Neue und das eigene Alte sollen neu zusammengefügt werden, um der gefürchteten kulturellen Entwurzelung Einhalt zu gebieten. Der Hindu-Nationalismus ist in diesem Sinne modern und traditional zugleich und unterscheidet sich dadurch sowohl von den reinen Modernisten als auch von den Traditionalisten, die die Moderne gänzlich ablehnen.

---

Strukturmerkmale und Entwicklungstendenzen des Industriesektors in Indien, in: W. Draguhn (Hrsg.), *Indien 1999. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg 1999, S.240. Trotz der immer noch ungünstigen Rahmenbedingungen nahm die Summe der realisierten Direktinvestitionen zwischen 1991 und 1997 von 5,34 Mrd. iR auf 73,1 Mrd. iR zu (S.244). Gleichwohl ist die Integration Indiens in die Weltwirtschaft äußerst gering: So beträgt der Anteil Indiens am Welthandel kaum ein halbes Prozent (China: 3%; Kruse, B.: *Indien und die VR China in der Weltwirtschaft – Ein Vergleich*, in: W. Draguhn, (Hrsg.), *Indien 1999. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Hamburg 1999, S.295.

<sup>6</sup> India Today, 31.3.1990, S.27.

<sup>7</sup> Kakar, S.: *Die Gewalt der Frommen. Zur Psychologie religiöser und ethnischer Konflikte*, München 1997, S.220.

### 3. Hindus und Muslime – Wir und die Anderen

Für die politischen Erfolge des Hindu-Nationalismus in den vergangenen Jahren bedurfte es jedoch eines weiteren Elements: Der bewussten Kreation einer militanten, hindu-nationalen Strategie, in deren Mittelpunkt die als Kollektivtat bewertete Befreiung der Geburtsstätte Ramas von den muslimischen Besatzern in Gestalt der Babur-Moschee steht. Diese Strategie instrumentalisiert für ihre Zwecke zielstrebig religiöse Gefühle und unterlässt keinen Versuch, den Muslim als Erzfeind zu stilisieren. Die indische Gesellschaft wird dabei in zwei oppositionelle Gemeinschaften eingeteilt, die Hindus und die Muslime, wir und die anderen. Die Muslime werden als Menschen gesehen, die einfach anders sind, also nicht zu uns gehören, sondern uns bedrohen. Diese Bedrohung wird auch in Bezug gesetzt zu der sexuellen Zügellosigkeit der Muslime ("Muslims are oversexed!"), die in nicht allzuferner Zukunft die Hindus zur Minderheit in ihrem eigenen Land werden lässt. Sind es nicht die Muslime, die vier Frauen gleichzeitig haben dürfen und hemmungslos Kinder in die Welt setzen? Sind sie es nicht, die überall Dreck und Schmutz hinterlassen, auch weil sie bei sich selbst nicht auf Sauberkeit achten? Ist ihre nationale Unzuverlässigkeit nicht hinlänglich bekannt, die sich nicht nur in separatistischen Umtrieben in Kaschmir zeigt, sondern auch in dem öffentlichen Jubel, der ausbricht, wenn die indische Cricket-Nationalmannschaft in einem Länderspiel gegen Pakistan den Kürzeren zieht? Doch nicht nur sexuelle Maßlosigkeit und Undank kennzeichnen die Muslime, sondern auch eine generelle Neigung zur Gewaltanwendung. Haben sie nicht zahllose Tempel dem Erdboden gleichgemacht und auf den Trümmern ihre Moscheen errichtet? Sind denn Ayodhya, Mathura und Varanasi keine leuchtende Beispiele für die Intoleranz, ja den gewalttätigen Fanatismus des Islam? Die Muslime wollen stets ihr Anderssein herauskehren, wollen sich nicht dem allgemeinen Zivilrecht unterstellen und sprechen ihre eigene Sprache, Urdu. Kurzum: Der Muslim gilt als die Negation des Hindu schlechthin.<sup>8</sup>

Diese radikale Entwertung und Ausgrenzung der Muslime kann ein neues Gefühl der gemeinsamen Stärke befördern, da es sich nun konkret fassbar an dem Anderen und seinen Schandtaten orientiert. Dass die Muslime de facto eine zersplitterte, keineswegs geschlossene Minderheit sind, die in Politik und Wirtschaft deutlich unterrepräsentiert ist, untergräbt dabei keineswegs die Erfolgchancen der hindu-nationalen Mobilisierungsstrategie. Die relative Schwäche der muslimischen Minderheit, der auf der anderen Seite eine entsprechende Stärke der Hindu-Mehrheit gegenübersteht, ist vielmehr ein Garant für die erfolgreiche Umsetzung der Hindutva-Politik in die Praxis, die wiederum die Richtigkeit und damit die Attraktivität der Hindutva-Ideologie bestärkt. Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg selbst, auch wenn er auf einer glatten Umkehrung seiner eigenen ideologischen Voraussetzungen basiert. In einem Prozess der self-fulfilling prophecy werden die Vorstellungen, Wünsche und Ängste zu sozialen Tatsachen, die handlungsrelevant werden.

### 4. Pseudo-Säkularismus und Ram Rajya

Sind die Muslime die äußeren Feinde, so sind die Säkularisten die inneren, die die Einheit der Hindus unterminieren. Die Hindu-Nationalen kritisieren vehement den offiziellen Nationalismus des indischen Staates, namentlich des Congress, und bezichtigen seine Vertreter des "Pseudo-Säkularismus", der daran schuld sei, dass es in Indien überhaupt kommunalistische

---

<sup>8</sup> Die bekannte Hindutva-Aktivistin und BJP-Abgeordnete Uma Bharati hat diese Einschätzung auf den Punkt gebracht, als sie im April 1990 in einer Rede verkündete: "Muslims always do the opposite of what Hindus do. If the East is sacred to the Hindu, then the Muslim will worship the West.", Basu, T. u.a.: Khaki Shorts, Saffron Flags. A Critique of the Hindu Right, New Delhi 1993, S.77.

Konflikte gebe. Unter dem Deckmantel des Säkularismus, eines aus dem Westen importierten, der indischen Kultur fremden Konzepts, habe der Congress seit Nehru die Muslime systematisch bevorzugt und ihnen Sonderrechte zugebilligt, nur um bei den Wahlen ihre Stimmen en bloc zu erhalten. Dieser Säkularismus sei deshalb in Wahrheit ein Pseudo-Säkularismus, ein "pervertierter Slogan", der die Nation auseinander dividiere, statt sie zu einigen. Die kommunalistischen Konflikte würden sich in einer Hindu-Nation von selbst auflösen, da diese nicht auf einem falsch verstandenen Konzept des Säkularismus aufbaue, sondern dem Ideal von Ram Rajya, einer gerechten, solidarischen Gesellschaftsordnung im Sinne Mahatma Gandhis, nachstrebe. Daher sei es im eigenen Interesse der Muslime, nicht mehr den "Pseudo-Säkularisten" zu folgen, sondern sich dem großen Projekt einer starken hindu-nationalen Gemeinschaft anzuschließen.

Die Hindu-Nationalisten sehen den Streit um Ayodhya nicht als ein singuläres Streben nach einem Rama Tempel, sondern als die logische Fortsetzung des nationalen Befreiungskampfes, als Bemühen, die nationale Identität wieder zu gewinnen, die fest im inklusiven und assimilativen Kulturerbe Indiens verwurzelt sei. Mit diesem Rückbezug auf die Unabhängigkeitsbewegung und die tolerante Tradition der indischen Kultur wird der Ayodhya-Kampagne, genauer: dem Abriss einer Moschee, die höchste politische Weihe verliehen, die das politische Leben im unabhängigen Indien zu bieten hat.

Diese Mischung aus religiöser Intensität und kommunalistischer Agitation macht die Aktionen der Hindu-Nationalen so gefährlich. Religiöse Gefühle, Mythen und Symbole werden hier politisch instrumentalisiert, indem ein Epos, ein Gott und ein Tempel selektiv auf die eigenen politischen Bedürfnisse zurecht geschnitten werden, um die heterogene Hindu-Bevölkerung zu einer schlagkräftigen politischen Einheit in bewusster Opposition zu den Muslimen zu formen.

Die hindu-nationalen Kampagnen stehen jedoch nicht für sich allein. Auch von muslimischer Seite wird der Versuch unternommen, mit kommunalistischer Politik die Muslime zu einer Einheit zu formen und die eigenen Interessen durchzusetzen. Auch hier sind "ethnische Unternehmer" aktiv, die keine Möglichkeit auslassen, die Grandeur der eigenen Gruppe der Unzivilisiertheit der anderen gegenüberzustellen. Der Kommunalismus der Hindus und der der Muslime stehen in einer engen gegenseitigen Beziehung. Ein permanentes Wechselspiel von actio und reactio, Vorwurf und Gegenvorwurf wird so in Gang gesetzt, das ab einem bestimmten Zeitpunkt zu einem Selbstläufer wird. Bilder und reale Ereignisse vermischen sich, sodass Ursache und Wirkung nicht mehr erkennbar sind. Es entstehen mächtige ideologische Gebilde, neue Mythen, die sich in politische Aktionen umsetzen lassen. Der Einzelne wird so Teil einer homogenisierten Masse, die das Gesetz des Handelns diktiert und, gleich einer energiegeladenen Lawine, alles mitreißt, was sich ihr in den Weg stellt. Die in Gang gesetzte Dynamik der Ereignisse gewinnt dann eine Eigengesetzlichkeit, die kompromisslos auf einen katastrophischen Höhepunkt zusteuert.

## **5. Indien als Hindusthan?**

Der Erfolg des Hindu-Nationalismus und die damit einhergehenden Konflikte zwischen den Hindus und den Muslimen sind, wie wir gesehen haben, das Produkt eines komplexen Gewebes politischer, sozio-ökonomischer und religiös-kultureller Faktoren. Es erhebt sich die Frage, ob die Hindu-Nationalisten zur alleinbestimmenden politischen Kraft in Indien aufsteigen werden und die Indische Union zu einer Hindu-Nation umformen können. In den vergangenen Jahren mangelte es nicht an pessimistischen Einschätzungen, die nicht selten "die größte Demokratie der Welt" in einem fundamentalistischen Hindusthan enden sehen. Trotz der jüng-

sten Wahlerfolge der BJP gibt es gute Gründe, die gegen einen Sieg des Hindu-Nationalismus auf breiter Front sprechen. Drei Aspekte scheinen hier von Bedeutung zu sein.

Erstens ist die hindu-nationale Bewegung in Indien keineswegs ein monolithisches Gebilde, sondern inneren Gegensätzen und Spannungen ausgesetzt, die sowohl auf der ideologischen als auch auf der politischen Ebene auftreten.

Je mehr Anhänger die Hindutva-Bewegung zählen kann, umso mehr machen sich die Spannungen zwischen den auf eine über 70-jährige Geschichte zurückblickenden disziplinierten Kadern des RSS, den um den Eindruck der Mäßigung bemühten Politikern der BJP und den bunt zusammengewürfelten, einer straffen Organisation kaum zugänglichen religiösen Führern und Mitläufern der VHP, bemerkbar. In den Augen eines gut geschulten, stets adrett gekleideten RSS-Mitglieds oder eines BJP-Politikers müssen diese nicht selten mit einem Wickeltuch bekleideten, lange verfilzte Haare tragenden, zuweilen mit Asche beschmierten Personen geradezu als Inbegriff eines undisziplinierten Individualismus und fehlender Organisation gelten, mit denen auf Dauer keine verlässliche Kooperation möglich ist. Das Selbstverständnis des RSS als Kaderorganisation reibt sich daran, die von der VHP mobilisierten Heiligen Männer als gleichberechtigte politische Partner zu akzeptieren. Ebenso wenig kann die BJP, vor allem dann, wenn sie in der Regierungsverantwortung steht, blindlings den Aktionen der VHP folgen, da sie sonst Gefahr läuft, die politische Kontrolle über die Hindutva-Bewegung zu verlieren. Allerdings darf sie auch nicht den Anschein erwecken, als bremsende Kraft zu wirken, die die der Aktivisten bremst. Dieses Dilemma birgt für die BJP stets die Gefahr, Opfer ihres eigenen politischen Erfolgs zu werden.

Auch innerhalb der BJP, die ja stets ihre innere Geschlossenheit gerade im Unterschied zum Congress und den anderen Parteien betont, gibt es divergierende Strömungen. Radikale Hindutva-Anhänger und moderate Politiker, wie z.B. der altgediente A. B. Vajpayee, rangeln um Macht und Einfluss und versuchen, ihre Positionen durchzudrücken. Dabei spielen auch persönliche Ambitionen und Zerwürfnisse eine Rolle.

Zum Zweiten droht der Hindutva-Bewegung aber auch von einer anderen Seite Ungemach. Der Hindu-Nationalismus strebt danach, eine starke Hindu-Nation zu errichten. Er geht davon aus, dass diese Hindu-Nation eine mit objektiven, klar bestimmbar Wesensmerkmalen ausgestattete homogene Kulturnation ist. Diese behauptete Homogenität der indischen Kultur, des Hindutums, steht jedoch in auffallendem Gegensatz zu der Heterogenität dessen, was als Hindu-Kultur bzw. Hinduismus allgemein bezeichnet wird. Seine Vielfalt ist sprichwörtlich, es gibt weder eine grundlegende Schrift, die dem Koran oder der Bibel vergleichbar wäre, noch einen verbindlichen Korpus von Schriften, in dem die Grundüberzeugungen festgelegt wären. Hingegen existiert eine fast unübersehbare Masse an mündlichen und schriftlichen Überlieferungen in vielen Sprachen, die sich in einer ebenso unübersehbaren Vielzahl der Götter, Göttinnen, Dämonen, Rituale und Zeremonien zeigt. Hier eine Gemeinsamkeit der Werte und Handlungen zu konstruieren, ist schlechterdings unmöglich und läuft dem eigentlichen Wesensmerkmal des Hinduismus, seiner Heterogenität, zuwider. Das einzige, negativ bestimmte Definitionsmerkmal der Hindu-Kultur ist ihre fehlende Uniformität. Nicht umsonst bleiben die Hindutva-Ideologen die Antwort auf die Frage weitgehend schuldig, wie denn die postulierte gemeinsame Kultur der Hindus aussehe. Auch ist es wenig sinnvoll, in Analogie zum islamischen Fundamentalismus derzeit von einem Hindu-Fundamentalismus zu sprechen, einfach deswegen, weil es kein gemeinsames Fundament gibt, auf dem dieser -ismus stehen könnte. Ebenso sollte nicht unerwähnt bleiben, dass das Konzept der Kulturnation direkt aus dem Westen übernommen wurde, der von den Hindu-Nationalisten stets heftig kritisiert wird. Mithin handelt es sich bei dem Hindu-Nationalismus nicht um ein genuin indisches



Geschöpf, sondern um eine Form des "geistigen Diebstahls", wie B. Anderson es treffend ausgedrückt hat.

Die Differenz als konstitutives Merkmal des Hinduismus gilt zum Dritten auch für das soziale Leben. Hierarchische Werte und institutionelle Ungleichheit bilden das Kernstück der indischen Kultur und Gesellschaft. Nicht nur die feinen, sondern auch die groben Unterschiede prägen den sozialen Alltag in all seiner Härte. Daher ist es ebenso verwunderlich wie verständlich, dass die Hindu-Nationalen die Unberührbarkeit als der Hindutva fremd ansehen und die Hindu-Gesellschaft als eine große Familie, als ein organisches Ganzes, apostrophieren, in der soziale Konflikte, egoistisches Streben und individuelle Einsamkeit keinen Platz haben. Die soziale Realität Indiens wird jedoch nicht deshalb ausgeglichen, weil die Gleichheit herbeigeredet wird. Die harte Lebensrealität verleiht solchen Gesellschaftsentwürfen wenig Glaubwürdigkeit. Kurzfristig ist es zwar möglich, mit hinduistischer Symbolik und nationalistischer Demagogie eine beachtliche Zahl von Menschen auf die Schwindel erregenden Höhen spektakulärer Aktionen zu treiben, langfristig kann eine solche Politik jedoch keine allgemein akzeptierte Antwort auf die drängende soziale Frage in Indien liefern, wo die Mehrheit der Bevölkerung kaum über das Nötigste zum Leben verfügt. Spektakuläre Kampagnen und Einzelaktionen sind kein Ersatz für das tägliche Brot, das zu liefern die indischen Wähler von den Hindu-Nationalisten ebenso einfordern wie von allen anderen Parteien.

Alle Versuche, die nicht vorhandene Einheit zu postulieren und mit Inhalt auszufüllen, wirken so wenig überzeugend. Der gelebte Alltag des Hinduismus lässt sich nicht mit dem Postulat eines uniformen Hindutums in Einklang bringen. Daran hat auch eine mit vereinten Kräften organisierte Rama-Kampagne als Kristallisationspunkt einer Hindu-Identität nichts Grundlegendes ändern können. Die Idee eines homogenen Hindutums in einer ebenso homogenen Hindu-Nation – one nation, one people and one culture – ist ein politisches Identitätskonstrukt, eine Art moderner Mythos, der auf religiös-kulturelle Inhalte und Symbole selektiv zurückgreift und von oben her einen Wertekonsens erschaffen möchte. Er bietet für die drängenden Probleme Indiens keine angemessene Lösung und liegt quer zur pluralen kulturellen Verfassung der indischen Gesellschaft. Ein nachhaltiger Erfolg der nach Uniformität strebenden Hindutva-Bewegung wäre nur dann zu erwarten, wenn es ihr gelänge, die vielfältigen Lebensformen und religiös-kulturellen Identitäten der indischen Bevölkerung zu homogenisieren – ein unrealistisches Vorhaben, das einer Art Kulturrevolution in der auf Jahrtausende zurückreichenden Hindu-Tradition gleichkäme.

## **6. Die BJP – eine Partei ohne Mehrheit**

Die hier gegebenen Einschätzungen der grundlegenden Entwicklungstendenzen der indischen Gesellschaft und Politik werden durch die Ergebnisse der letzten Parlamentswahlen bestätigt. Allen Erfolgen zum Trotz hat es die BJP bislang noch nicht vermocht, die Mehrheit der indischen Wähler hinter sich zu bringen. Ihr Stimmenanteil hatte sich zwar zwischen den Wahlen 1996 und 1998 um fünf Prozentpunkte auf 25% erhöht, nachdem er 1996 auf dem gleichen Niveau wie 1991 stehen geblieben war. Bei den letzten Wahlen im Jahr 1999 jedoch ging er zum ersten Mal seit langen Jahren um zwei Prozentpunkte zurück. Im Vergleich dazu hat die Zahl ihrer Sitze in der Lok Sabha dank des geltenden Mehrheitswahlrechts überproportional zugenommen (siehe Tabelle 1). Trotz des Stimmenverlusts konnte sie mit Hilfe geschickter Wahlabsprachen die Zahl der Mandate von 177 auf 182 steigern. Der BJP gelang es allerdings nicht, den deutlichen Stimmenverlust des Congress von 37,3% auf 28,4 % für sich zu vereinnahmen und die alleinige politische Führungsrolle im Land zu übernehmen. Von einer Mehrheit im Parlament ist sie noch weit entfernt. Es bleibt also festzuhalten, dass rund 75% der

indischen Wähler ihre Stimme jenen Parteien geben, die den Hindu-Nationalismus nicht auf ihre Fahnen geschrieben haben. Mit Ausnahme des Congress sind diese Parteien regional verankert und spiegeln so die politische und gesellschaftliche Heterogenität des Subkontinents wider. Einige verstehen sich explizit als Vertreter der benachteiligten Schichten, wie z.B. in Uttar Pradesh die Samajwadi Party und die Bahujan Samaj Party.

Um ihre Wählerbasis zu verbreitern, zeigt sich die BJP seit 1993 in einem gemäßigten ideologischen Gewande. Sie distanzierte sich Zug um Zug von einer reinen Hindutva-Politik und griff verstärkt allgemeine soziale und wirtschaftliche Themen auf. An prominenter Stelle rangiert hier das Thema Korruption. Die BJP gibt sich als Partei mit weißer Weste und einem klaren politischen Programm, das Prosperität und Stabilität verspricht. Diese strategische Neuorientierung der BJP-Politik ist die Antwort auf die Gefahr, dass Sadhus und andere militante Kräfte zunehmend den Kurs der Politik bestimmen, der der BJP zum Nachteil gereichen könnte. Die Führer der BJP haben erkannt, dass Hindutva allein ihnen nicht die Macht im Staate bringen wird. Sie müssen sich den täglichen Problemen und Erwartungen der Wähler stellen. Die Verbreiterung der regionalen und sozialen Wählerbasis steht eindeutig im Vordergrund, um an die Macht zu gelangen.

Im Vorfeld der beiden letzten Wahlen von 1996 und 1998 hat daher die BJP Bündnisse mit Parteien und bekannten Politikern geschlossen, die dem Hindutva-Konzept eigentlich nicht viel abgewinnen können und aus rein wahltaktischen Überlegungen das Wagnis einer Allianz eingegangen sind. Prominente Beispiele für solche Allianzen bieten die südindischen Staaten Karnataka und Tamil Nadu, wo 1998 die zwei abgehalfteten Politiker Hedge und Jayalalitha sich mit der BJP verbündet hatten. Die treulose Jayalalitha, Vorsitzende der tamilischen Regionalpartei All India Dravida Munetra Kazhagam (AIADMK), sollte sich jedoch recht bald als Totengräberin der BJP-Koalition entpuppen: Im April 1999 wechselten sie und die anderen Abgeordneten der AIADMK ins Lager der Opposition und besiegelten damit das Ende der erst 13 Monate alten Regierung. Bei den Wahlen 1999 arrangierte sich dann die BJP mit der anderen Tamilenpartei, der DMK. In Orissa wiederum verbündete sich die BJP mit der Biju Janata Dal und in Bihar mit George Fernandes' Samata Party bzw. Janata Dal (United). Im Punjab schloss sich die Sikh-Partei Shiromani Akali Dal dem BJP-Bündnis an, in Westbengalen der Trinamul Congress.

Diese wahltaktischen Manöver haben sich gelohnt: Der Zuwachs an Stimmen und Sitzen für die BJP-Allianz bei den letzten drei Wahlen geht vor allem auf das Konto dieser Verbündeten. Mit ihrer Hilfe konnte die BJP-Allianz den Stimmenanteil von 24,3% im Jahre 1996 über 36,2% auf aktuell 41,3% und die Zahl der Sitze von 187 über 250 auf 296 erhöhen (siehe Tabelle 2). Zu diesen starken Gewinnen konnte die BJP selbst nur den geringeren Teil beitragen: Einem um 3,4 Prozentpunkte gestiegenen Anteil von nunmehr 23,7% der abgegebenen gültigen Stimmen steht eine relativ bescheidene Zunahme der gewonnenen Sitze von 161 auf 182 gegenüber. Mit anderen Worten: Ohne die tatkräftige Unterstützung ihrer Partner vor allem in den südlichen Bundesstaaten Karnataka, Andhra Pradesh und Tamil Nadu sowie in den östlichen Orissa und Westbengalen und in Bihar wäre die BJP nicht als Siegerin aus dieser Wahl hervorgegangen. Auch die Shiv Sena in Maharashtra trug zu dem Erfolg bei.

Gerade die Verluste der BJP in Uttar Pradesh 1999 mit über 150 Mio. Einwohnern nicht nur der größte Bundesstaat Indiens, sondern auch eines der Kernlande des Hindu-Nationalismus, sind als Zeichen zu werten, dass die Erfolge der BJP sich keineswegs von selbst einstellen und linear in die Zukunft fortgeschrieben werden können.

Die indischen Wähler können sehr wohl zwischen großen Worten und dürftigen Taten unterscheiden und haben dieses Mal, vor allem angesichts der desolaten Zustände in der Landespolitik, verstärkt die untere Schichten vertretenden Samajwadi Party (24,0% der Stimmen/26 Sitze) und Bahujan Samaj Party (22,1%/14), aber auch wieder – nach der vernichtenden Niederlage 1998 – den Congress (14,8%/10) gewählt. Die BJP hingegen verlor gegenüber 1998 nicht nur Stimmen (von 36,5% auf 27,6%), sondern musste auch eine Halbierung ihrer Mandate von 57 auf 29 hinnehmen. Gleichwohl bilden die bevölkerungsreichen Staaten Uttar Pradesh, Madhya Pradesh und Bihar im sog. Hindubelt – sie entsenden allein ein Drittel aller Abgeordneten in die Lok Sabha – nach wie vor das tragende Fundament der hindu-nationalen Wahlerfolge, da die BJP mit 81 Sitzen fast die Hälfte aller gewonnenen Mandate hier erringen konnte. Zählt man noch die westindischen Staaten Rajasthan und Gujarat hinzu, so erhöht sich die Zahl auf zwei Drittel aller gewonnenen Mandate.

Umgekehrt gilt für den Congress, dass sein mageres nationales Abschneiden Hand in Hand geht mit dem mageren Ergebnis von insgesamt 24 Sitzen in den drei großen nordindischen Bundesstaaten. (Election Commission of India 1998; 1999).

Tabelle 2: Lok Sabha-Wahlen 1991-1999: Anzahl der errungenen Sitze und Stimmenanteile (in %) der BJP und ihrer Verbündeten

	1991		1996		1998		1999	
	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Stimmen
BJP	120	20,0	161	20,3	177	25,0	182	23,7
Verbündete	4	0,8	26	4,0	73	11,2	114	17,6
Gesamt	124	20,8	187	24,3	250	36,2	296	41,3

Quelle: India Today, 16.3.1998, S.29; 18.10.1999, S.18.

## 7. Der Preis des Erfolges

Doch der Preis, den die BJP für die Übernahme der Regierung in New Delhi zahlen musste, war sehr hoch. Der Griff zur Macht war nur mit Hilfe anderer möglich, da die eigenen Mandate bei weitem noch nicht die Mehrheit im Parlament darstellte. Die fehlenden Mandate mussten von einer bunt zusammengewürfelten Allianz regionaler Parteien unterschiedlicher Bedeutung kommen, die nun alle in der Regierung mit Sitz und Stimme vertreten sind. Ein Drittel der Kabinettsmitglieder ist nicht Parteigänger der BJP. Die Telugu Desham Party, mit 29 Abgeordneten die drittstärkste Fraktion im Parlament, hat es vorgezogen, der Regierung fern zu bleiben und sie lediglich von außen zu unterstützen. Eine Kündigung dieser Unterstützung hätte für die Regierung fatale Folgen.

So gleicht die heutige Koalitionsregierung aus 9 Parteien eher einem Spiegelbild der politischen Vielfalt Indiens als einer strammen hindu-nationalen Kadernmannschaft. Sie vereinigt in sich höchst unterschiedliche Gruppierungen. Das Spektrum reicht von der faschistoiden Shiv Sena auf der rechten bis zu den Sozialisten auf der linken Seite, ergänzt von Vertretern des tamilischen Nationalismus und zweifelhaften Regionalpolitikern wie z.B. der mimosenhaften Mamata Banerjee, der Präsidentin des Trinamul Congress aus Westbengalen. So wird die Bundesregierung in New Delhi nicht nur zur Bühne regionaler, sondern auch individueller Interessen und Konflikte, die jeder der Beteiligten je nach Stärke zu seinem Vorteil zu nutzen versucht. Entsprechend schwierig und nervenaufreibend wird es für Premierminister Vajpayee, die verschiedenen Interessen der Koalitionäre unter einen Hut zu bringen, den Anschein seriöser Geschlossenheit zu wahren und dabei auch noch hindu-nationale Akzente zu setzen, um die eigenen Wähler bei der Stange zu halten.

Es stellt sich die Frage, wie eingefleischte BJP-Wähler und vor allem die Mitglieder der eigenen Partei und der anderen hindu-nationalen Organisationen diese Politik des Kompromisses bewerten. Es könnte durchaus sein, dass die Führung der BJP von ihren eigenen Anhängern dessen bezichtigt wird, was sie den anderen Politikern stets vorgeworfen hat: des machtpolitischen Opportunismus. Auf jeden Fall dürften der BJP noch harte innerparteiliche Auseinandersetzungen über ihren politischen Kurs bevorstehen. Die BJP hat zwar die Regierungsmacht gewonnen, aber die ideologische Unschuld verloren.

Die Zukunft wird zeigen, ob die BJP nur den Wolf im Schafspelz spielt oder tatsächlich eine gemäßigte hindu-nationale Politik verfißt. Außenpolitisch hat die BJP im Mai 1998 bereits Farbe bekannt mit der Ausübung der nuklearen Option – ohne von den anderen Parteien dafür kritisiert zu werden. Die Pflege nationaler Größe und Entschlossenheit findet fast ausnahmslos bei allen indischen Politikern offene Unterstützung. Der nationale Jubel ist auch Ausdruck der tiefen Genugtuung, mit dem Westen gleichgezogen und die Indien gebührende Anerkennung sich selbst verschafft zu haben, die dem Land bisher versagt blieb. Jetzt sei Indien Mitglied des exklusiven Clubs der Atommächte und könne von nun an mit diesen auf gleicher Ebene verhandeln. Die Bevormundung durch andere habe nun ein Ende. Es ist offensichtlich, dass die BJP mit der Zündung von fünf atomaren Sprengsätzen die indische Bevölkerung für ihre Zwecke zu mobilisieren versuchte, wohl wissend, dass ihre aktuelle politische Stärke noch lange nicht ausreicht, ihren Hindu-Nationalismus als allein bestimmende Ideologie und Politik in Indien durchzusetzen. Die Wahl eines innenpolitisch unumstrittenen Mittels deutet darauf hin, dass sie keinen Versuch unterlassen möchte, ihre Gefolgschaft quer durch alle Schichten und Gruppen der indischen Gesellschaft zu vergrößern. Fraglich ist nur, ob ihr das gelingen wird.

Eine spektakuläre Demonstration nach außen ersetzt über kurz oder lang keine solide Politik nach innen. Der Alltag der indischen Politik hat die Hindu-Nationalisten schneller eingeholt, als es ihnen lieb ist, und schnürt sie vor allem jetzt, da sie einer Koalitionsregierung vorstehen, in ein enges Korsett politischer Handlungsoptionen ein. In der Innenpolitik sind die schrillen hindu-nationalen Töne früherer Jahre verklungen. Die mangelnde politische Stärke mündet in eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners einer heterogenen Regierungsmannschaft. Diese Politik verzichtet nolens volens auf all jene Programmpunkte, die eigentlich zu den unverwechselbaren Kennzeichen der BJP gehören: die Aufhebung des Sonderstatus von Kaschmir, den Bau des Ramatempels in Ayodhya und die Einführung eines Common Civil Code.<sup>9</sup> Es kann also in der Summe keineswegs von einer gefestigten hindu-nationalen Regierung in Indien gesprochen werden. Die aktuelle Konstellation reflektiert einen seit längerem anhaltenden Prozess der Differenzierung und Regionalisierung der politischen Kräfte. In Indien gibt es nur zwei national präsente Parteien, die BJP und den Congress. Sie erhalten zur Zeit in etwa zu jeweils gleichen Teilen die Unterstützung der Hälfte der Wähler. Die andere Hälfte der Stimmen verliert sich in zahlreichen kleineren Parteien, deren Markenzeichen ihre regionale Präsenz und Programmatik sind. Sie gruppieren sich um die beiden großen Parteien und ermöglichen so die Bildung mehrheitsfähiger Koalitionen. So stellt sich das aktuelle Gesamtbild der indischen Politik bei näherem Hinsehen als ein Mosaik regionaler Besonderheiten und politischer Präferenzen dar. Die Dominanz und Integrationskraft des Con-

<sup>9</sup> Im Wahlmanifest der National Democratic Alliance "For a Proud and Prosperous India. An Agenda 1999" finden diese drei Kernpunkte keine Erwähnung. Hingegen werden die Prinzipien Säkularismus, Demokratie und soziale Gerechtigkeit herausgekehrt, gelegentlich garniert mit sehr moderaten nationalen Tönen. Ein derart konturloses Programm könnte ohne große Mühe von jeder indischen Partei unterschrieben werden. Nicht uninteressant ist auch, dass die BJP bei den Wahlen von 1999 zum ersten Mal auf die Herausgabe eines Wahlmanifestes unter ihrem eigenen Namen verzichtet hat.

gress ist, zumindest vorerst, dahin, ohne dass eine andere Partei diese Rolle bislang hätte übernehmen können. Die Heterogenität Indiens, die zunehmende Ausdifferenzierung und politische Artikulationsfähigkeit sozialer Gruppen lassen in der Tat eine Rückkehr zu dem dominant one party-system nicht erwarten. Vielmehr werden Koalitionen verschiedener Parteien die politische Bühne in New Delhi prägen. Das muss nicht zwangsläufig eine Phase wachsender politischer Instabilität bedeuten.

## 8. Anarchie und Ordnung

John Galbraith, der ehemalige Botschafter der USA in Indien und Harvard-Ökonom, hat Indien einst als "funktionierende Anarchie" beschrieben. Damit dürfte er die indische Realität in nuce beschrieben haben. Indien ist voller Widersprüchlichkeiten, die es oft schwer machen, eine Linie zu erkennen. Es scheint, als gebe es nur das Prinzip des Chaos, allerdings ein produktives, das immer wieder neue Energien freisetzt und neue, unverhoffte Wege aufzeigt. Die indische Publizistin Gita Mehta weist genau auf diesen Punkt hin, wenn sie in ihrem Buch "Und immer wieder neue Himmel finden" (S. 30) schreibt: "In meinen Augen ist die fehlende Homogenität, die für die Fließbandmentalität des ausgehenden 20. Jahrhunderts eine solche Bedrohung darstellt, das Wesen der schöpferischen Kraft Indiens, seine größte Stärke. Es mag zwar richtig sein, dass man nicht kontrollieren kann, was man nicht zu fassen mag – aber man kann es auch nicht zerstören".

Bislang hat die indische Gesellschaft noch alle Propheten des Untergangs widerlegt. Indien verfügt über äußerlich schwer durchschaubare Mechanismen der Selbstregulierung, die die politischen Extremismen immer wieder austarieren und nicht zu einer wirklichen Gefahr für das Ganze werden lassen. Somit gibt es allen Grund zu der Annahme, dass die indische Demokratie auch vor der Herausforderung des Hindu-Nationalismus bestehen kann. Die sprichwörtliche multikulturelle Verfassung dieses Subkontinents und die gesunde Skepsis der Wähler gegenüber ihren Politikern bieten hierfür die beste Gewähr.

## Literatur

- Basu, T. u.a.: *Khaki Shorts, Saffron Flags. A Critique of the Hindu Right*, New Delhi 1993.
- Butler, D. u.a.: *India Decides. Elections 1952-1991*, New Delhi 1991.
- Election Commission of India 1991, 1996, 1998, 1999: *Statistical Report on General Elections, 1991/1996/1998/1999*, New Delhi.
- Hansen, T.B./Jaffrelot, C. (Hrsg.): *The BJP and the Compulsions of Politics in India*, Delhi 1998.
- Hauff, M. von: *Strukturmerkmale und Entwicklungstendenzen des Industriesektors in Indien*, in: W. Draguhn (Hrsg.), *Indien 1999. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg, S.235-246.
- Jaffrelot, C.: *The Hindu Nationalist Movement and Indian Politics, 1925 to the 1990s. Strategies of Identity-Building, Implementation and Mobilisation*, London 1996.
- Jürgenmeyer, C.: *Die indische Union als Hindu-Nation? Der Hindu-Nationalismus als Faktor indischer Politik*, in: W. Draguhn (Hrsg.), *Indien 1998. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg 1998, S.60-90.
- Jürgenmeyer, C.: *Koexistenz und Konflikt zwischen indischen Religionsgemeinschaften. Das Beispiel Ayodhya*, in: W. Kerber (Hrsg.), *Religion: Grundlage oder Hindernis des Friedens?*, München 1995, S.79-164.

- Kakar, S.: Die Gewalt der Frommen. Zur Psychologie religiöser und ethnischer Konflikte, München 1997.
- Kruse, B.: Indien und die VR China in der Weltwirtschaft – Ein Vergleich, in: W. Draguhn (Hrsg.), Indien 1999. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Hamburg, S.289-300.
- Kück, G.W.: Indien am Beginn des Jahres 2000, in: KAS/Auslandsinformationen 1/2000, S.4-22.
- Ludden, D. (Hrsg.): Contesting the Nation. Religion, Community, and the Politics of Democracy in India, Philadelphia 1996.
- Mehta, G.: Und immer wieder neue Himmel finden. Betrachtungen einer Inderin über ihr Land, München 1997.
- Nandy, A. u.a.: Creating a Nationality. The Ramjanmabhumi Movement and Fear of the Self, Delhi 1995.
- National Democratic Alliance: For a Proud, Prosperous India. An Agenda. Election Manifesto, Lok Sabha Elections, 1999, New Delhi 1999.
- Roy, R./Wallace, P. (Hrsg.): Indian Politics and the 1998 Election. Regionalism, Hindutva and State Politics, New Delhi/Thousand Oaks/London 1999.



## **Damned to Live Together? Hindus and Muslims in One State**

**Kenneth McPherson\***

Having studied the Muslims in British India it seems apparent to me that any attempt to comment on the relationship between Hindus and Muslims in modern India must take into account the nature of communal relations as the nationalist agitation against the British gathered force. The nationalist movement was the crucible in which relations between the two communities took shape. It was a period in which the concept of a "Muslim community" in British India emerged and in which "Hindu" and "Muslim" interests were supposedly set in contrary positions.

Many commentators on Hindu-Muslim relations have treated both communities as monolithic and homogeneous in terms of their aspirations. There have been attempts to challenge this monolithic view and to argue that it is fallacious and does little to help us understand communal relations across British India. Various authors have argued that communal relations varied enormously as did the historical, economic, linguistic, and cultural circumstances of the Hindu and Muslim communities of British India. There is growing recognition that Hindu-Muslim relations were not uniform and in their variety there are undoubtedly lessons for all of us who attempt to plot the current state of communal relations in India.

Long ago and far away I wrote two theses on the political history of the Muslims of the Madras Presidency and Calcutta.<sup>1</sup> Both theses focussed on the evolution of Muslim communal consciousness and Muslim involvement in the various political movements in British India between the First and Second World Wars.

Since then I have worked mainly on other issues, but recently my interest was renewed on reading Ashutosh Varshney's book on Hindus and Muslims in India, *Ethnic Conflict and Civic Life*.<sup>2</sup> Shortly before reading Varshney I had read Amrita Basu's fascinating analysis of communal riots in Bijnor from 1988.<sup>3</sup> On reading Varshney it seemed to me that his ideas provided insights not only into my work but also into more recent studies such as Basu's in which the author had based her examination of the state of communal relations in Bijnor on political and economic issues in the city to the exclusion of any analysis of the workings of inter-communal civic life.

Varshney analyzed Hindu-Muslim riots since 1947 and put forward a series of arguments seeking to explain the reasons behind communal conflict in modern India. It is not my intention to review his work but rather I want to test his hypothesis that strong civic linkages between Hindus and Muslims are the main barriers to communal conflict and provide the best processes for the mediation of such conflict when it does occur. Varshney examined a number of Indian cities for the period 1947-1990 and has combined research on communal conflict

---

\* My thanks to Professors Peter Reeves (Singapore) and Subrata Mitra (Heidelberg) for their critiques of this paper.

<sup>1</sup> "The Tamil- and Urdu-speaking Muslims of the Madras Presidency" (University of Western Australia, 1969) and *The Muslim Microcosm. The Muslims of Calcutta, 1918-1935*, Wiesbaden 1974.

<sup>2</sup> Ashutosh Varshney: *Ethnic Conflict and Civic Life. Hindus and Muslims in India*, New Delhi 2002.

<sup>3</sup> Amrita Basu: *When Local Riots are Not Merely Local: Bringing the State Back in, Bijnor 1988-1992*, in: Partha Chatterjee (ed.), *State and Politics in India*, Delhi 1997, pp.391- 435.



during that period with brief forays into the histories of the various communities to substantiate his claims.

I find Varshney's work compelling, but as an historian I was unsettled by his overwhelming emphasis of the present, or recent past, at the expense of a more in-depth analysis of the history of the communities – especially the Muslim communities – he dealt with. This does not mean that I disagree with Varshney's general conclusions, however, by discounting history he has missed arguments that would help substantiate his account of the present and explain more fully the root causes of communal discord rather than simply correlating current trends. For example, Varshney argues that "vigorous associational life" is a much more effective constraint on "the polarizing strategies of political elites" and discounts the impact of "everyday forms of engagement" on lessening communal conflict.<sup>4</sup> There are two obvious problems with these assertions. One is that it is debatable if elites always have a free hand in shaping communal relations. The other is that what he describes as "everyday forms of engagement" are not uniform and in an historical context occur in different social and cultural environments and vary enormously in strength and ability to bolster communal accord.

In this paper I will take some of the themes raised by Varshney and apply them to the two Muslim communities with which I am familiar, and with whom Varshney does not deal. Hopefully I can use the discipline of history as a more efficient tool than Varshney does to explain the nature and variety of communal relations.

The examples I will discuss operated in a different political context to that in which Varshney's examples operated. Mine are set in the colonial environment and in a political situation shaped by separate electorates, the looming presence of a "third party" (the British), and the absence of a developed multi-party system. The political system itself was a potential source of communal conflict and rivalry. This system collapsed in 1947, but despite the different political environments of pre- and post-independence India many of the forces that shaped communal relations before 1947 are still at work.

## 1. Calcutta

In 1918, Calcutta had a population over 900,000 of whom nearly 25% were Muslims. Of all the cities of British India, Calcutta was the most cosmopolitan and a microcosm of the complex ethnic and linguistic tapestry of British India. It was above all a city of migrants in which the people and language of the surrounding province of Bengal had little impact. Most Hindus and Muslims in the city were from "upcountry" and the city was both physically and linguistically a collective of discrete villages reflecting the diverse origins of its inhabitants.

Calcutta's Muslims came from all the major Muslim communities of the sub-continent. Most came from Bihar and the United Provinces, were poor and earned their living as artisans, labourers, hawkers, jute mill workers and petty merchants. They dominated the butchering, leatherwork, cigarette manufacturing, tailoring, and fruit selling trades and provided most of the manpower for cart and river transport as well as a significant proportion of the lascars recruited out of Calcutta.

---

<sup>4</sup> Ashutosh Varshney: *Ethnic Conflict*...., p.4.

Many of the Muslim mill workers lived on the edges of the city, but most Muslims lived in discrete communities scattered through central Calcutta, cheek by jowl with Hindus with whom they had marginal social, linguistic and economic interaction. But this exclusion of Hindus was also extended to other Muslims. The Muslims of Calcutta were not a monolithic and homogeneous community but were divided into a number of self-contained communities defined by place of origin, work and language led by more prosperous merchants and craftsmen. Most were Sunni Muslims with only a tiny number of Shi'ites. There was no united Muslim community in Calcutta in 1918.

The British ignored the Muslims of Calcutta and promoted men they believed best represented the profile of Bengal's Muslims as the community's spokesmen. They were drawn from several backgrounds: some were members of the pensioned nobility of Oudh and Mysore; some came from the Muslim landowning elite, and others were members of the Bengali-speaking professional elite who were also related to the landowning elite. Only the Bengali Muslim professional elite was firmly based in Calcutta, the rest lived in but were not part of community or professional life in the city. Indeed, the landowning elite, with their penchant for traditional learning and their attachment to Bengali looked down on the immigrant Urdu Muslims of Calcutta. Whilst the Bengali Muslim professional elite was an integral part of the city in a way that the landowning elite was not, they were few in number and had no links with either the mass of Urdu Muslims or the small labouring class of Bengali Muslims in Calcutta.

By the end of World War I in 1918, there were signs of an emerging community consciousness amongst the Muslim communities of Calcutta. The decline of the Ottoman Empire before 1914, as well as the Cawnpore mosque affair, stirred Muslims across India and prompted the first signs of serious criticism of British rule amongst Muslims since 1857. Following the declaration of war between Britain and the Ottoman Empire in 1914 the fissures in Muslim loyalty to the British widened, and by 1918 the old loyalist leadership was discredited.

During the War leading Urdu Muslim merchants in the city slowly drew closer to the more radical members of the Bengali Muslim professional elite in growing opposition to British rule. From 1915, the Pan-Islamist Ali brothers and the Home Rule League worked to undermine Muslim loyalty to the British.

In 1916, at Lucknow the Muslim League and the Indian National Congress agreed on a formula for Muslim representation in the various legislative bodies of British India. Peace in 1918, and the dismemberment of the Ottoman Empire did little to reconcile Muslims with their rulers and in this period of heightened tensions and expectations Gandhi emerged to refashion and refocus Indian nationalism.

Varshney gives Gandhi due credit for creating a huge range of civic institutions that brought the masses into political life and fashioned a new Hindu-Muslim accord. Whilst it cannot be denied that Gandhi created new processes and institutions relating to civic life in India, the link between this and the "vigorous associational life" linking communities that Varshney argues are the bulwark against communal conflict is not clear to me. Gandhi took advantage of a Hindu-Muslim political accord that was already in the making and reinforced it by throwing the support of Congress behind the Khilafat movement that was designed to unite Hindus and Muslims in a struggle to protect what was left of the Ottoman Empire and the role of its ruler as the Khalif (spiritual leader) of Islam. The movement certainly moved masses of Muslims and Hindus but it also collapsed in chaos and left little behind except mutual recriminations and bitterness.

The Khilafat movement and Gandhi left no legacy of associational activity between Hindus and Muslims in Calcutta, but the politicization of the Muslim masses in the city did encourage internal cohesion and removed the boundaries between the Muslim groups in the city. The Khilafat movement was a political movement and had no parallel in the civic sphere where Muslims and Hindus in the city shared no associational activities. Indeed, in Calcutta the only point of regular contact and dialogue between leaders of the respective communities was the Calcutta Corporation that by the mid-1920s had become the political heartland not only of Calcutta but also of Bengal as a whole. Elsewhere the divide between Hindu and Muslim in Calcutta was as great as ever and there was no reservoir of what Varshney calls "social familiarity" that may have helped mediate differences between the two communities.<sup>5</sup> The absence of any such mediating mechanisms was highlighted by the savage communal riots of 1926 involving gangs recruited by local politicians from both communities.

Between 1926 and Partition and Independence in 1947 little changed in relations between Hindus and Muslims in Calcutta. The Bengali Muslim professional elite did attempt to rally the Muslim and Hindu peasantry in a united front against the exactions of the landlord class. However, Congress in Bengal was dominated by the Hindu landowning elite and attempts by men such as Fazl-ul Huq to create a supra-communal political party – the Bengal Praja Party – to push for land ownership and tenancy reform was doomed by the opposition of both Congress and the landowning elite.

Within the Calcutta Muslim community the years between 1926 and 1947 were marked by petty political squabbling that masked an increasing isolation from other communities in the city. In the Corporation, thoroughly politicized by Congress from the mid-1920s, there was little evidence of cooperation between the two communities essentially because what was ostensibly the supreme civic organization had become a political arena devoid of politicians capable of politically constructing intercommunal networks.

The failure of Muslims and Hindus to cooperate in the Corporation was reflected at an organizational level elsewhere in Calcutta. In 1932, for example, Muslim merchants feeling excluded from the existing three major commercial organizations in the city formed the exclusively Muslim Chamber of Commerce. Three years later, Muslim lascars broke with the National Trade Union Federation and formed their own exclusive unions.

During these years, at least until the Great Killings of 1946 which preceded Partition, whilst the level of communal violence remained low it was consistent with small-scale riots, looting, petty larceny and murder in the bazaars of central Calcutta.

Calcutta prior to independence was a disaster zone for communal relations. In terms of robust intercommunal civic life it was a desert. To an extent the nature of intercommunal conflict was determined, as Varshney has hypothesized for the post-1947 period, by an absence of vigorous inter-communal civic and associational life. But it was also determined by the tides of the nationalist movement as it took shape in Bengal, and by events at the national level where Congress and the All-India Muslim League struggled for Muslim support. Local elites were pulled in a variety of directions dictated by local self-interest and the pressures of the wider nationalist struggle. Varshney has claimed that vigorous associational life is the best constraint on "the polarizing strategies of political elites" but this is based on an assumption that such elites have a free hand. In Calcutta and Bengal one could argue that economic and

---

<sup>5</sup> Ibid., pp.14-15.

class interests and external pressures from the national leadership of both the League and Congress constrained the freedom of movement on the part of local elites and reinforced the appeal of conflicting community narratives.

In the instance of the Muslims of Calcutta there was a master narrative based on the north Indian model of the respectable Muslim being Urdu-speaking and linked to the Mughal past that was not only in conflict with the dominant regional narrative of the Hindu landowning elite based on its position as the major landowning group, but was also initially at odds with the Muslim regional narratives. One of these narratives was that of the Bengali Muslim professional group led by men such as Fazl-ul Huq who attempted to build a political bridge between the two communities outside Calcutta based on a community of interests between the Hindu and Muslim peasantry and small landowner. The opposing Bengali Muslim narrative, which initially was unsympathetic to the Urdu Muslims, was the elitist narrative of the landowning Bengali elite. Originally it was not a narrative that linked the Muslims of the city with the Muslims of the countryside, but as landowning elite's fears of Congress grew they made concerted attempts to build links with the Muslims of Calcutta preaching from an overtly communalist and exclusive platform. The tragedy of the failure of Fazl-ul Huq to build a supra-communal narrative was that the failure left a vacuum which in the absence of initiatives from either community led to the eclipse of rational choice and the disastrous breakdown in communal relations resulting in the dismemberment of Bengal into Hindu and Muslim majority areas in 1947. The failure of a political alternative and the disastrous failure to create voluntary intercommunal networks in Calcutta and between Calcutta and the countryside was compounded by the absence of what Varshney has called "short-term associational networks", i.e. everyday forms of engagement, between Hindus and Muslim throughout the city.<sup>6</sup>

## 2. Madras

In many ways Madras was a very different city from Calcutta. In 1921, it had 5,200,000 inhabitants of whom 10% were Muslims although province-wide they formed only 7% of the population. It had a major cotton textile industry, but compared with Calcutta was a much less significant commercial centre. However, in the context of southern India, Madras was the great metropolis. It was the administrative centre of the Madras Presidency, with major educational and cultural institutions, and a vibrant vernacular and English-language press, which collectively made it the storm centre of the nationalist movement south of Bombay.

In 1914, the profile of communal leadership was superficially similar to that of Calcutta. The British promoted scions of the old Urdu-speaking Muslim aristocracy as spokesmen of Muslim interests along with a few landowners and prominent Urdu-speaking merchants. The Muslim population of the city was also superficially similar to that of Calcutta comprising mainly Sunni Urdu-speakers who had moved south with Muslim invaders over the centuries. Most Muslims were engaged in either trade or in small family industries and lived in an overwhelmingly Muslim enclave. A smaller number of Muslims were Tamil-speakers who had migrated to the city from southern Tamil-speaking districts.

The image of Madras as a Muslim migrant city similar to Calcutta can however be overdrawn. Below the level of British-imposed leadership the community was tightly knit and led by a

---

<sup>6</sup> Ibid., pp.x, 4, 11.

number of wealthy merchant families who dominated the flourishing local skin and hide trade. In addition to these families there was a small coterie of Tamil Muslim merchant families, some of whom were also engaged in the skin and hide trade, who were the de facto spokesmen for that community of Muslims. Relations between Urdu and Tamil Muslims were not close. The Urdu Muslims regarded their Tamil co-religionists as heterodox, but business interests linked the two groups to one another and to Hindu business groups in the city.

The Tamil Muslims are an ancient community pre-dating the Muslim invasions of northern India. They are the descendants of local converts and Arab and Persian merchants and created a maritime trading network linking the Tamil heartland with Southeast Asia and Sri Lanka. The Tamil Muslim leadership was politically conservative and readily identified with the history and language of Tamil south India. The community had strong and ancient links with their Hindu counterparts and were keenly aware of being an organic part of the larger Tamil community. Islam had ancient roots in the Tamil countryside with its own complex local sacred landscape and identity that provided a strong network of integrated religious, business and civic organizations.<sup>7</sup> The everyday and literary language of the community was Tamil, not Urdu. Whilst the 600,000 Tamil Muslims were the smallest linguistic group of Muslims in the Madras Presidency they were concentrated in the Tamil-speaking countryside where they formed the dominant Muslim group.

In the years immediately preceding World War I, the Muslims of Madras were stirred to increasing resentment against the British much as their co-religionists were elsewhere in India. Urdu and Tamil Muslims joined together in muted protest that increased in intensity following the declaration of war in 1914. Their anger was harnessed by leaders of the Nationalist movement, in particular by the local Home Rule League and – in contrast to Calcutta – by local Congress leaders.

Initially the Tamil Muslims were largely unmoved by the rise of north Indian inspired communal organizations and agitation. But during the course of the First World War economic grievances and growing concern for the fate of the Khalif moved the Tamil Muslim leadership towards a more critical view of British rule and a greater intimacy with their Urdu co-religionists.

In stark contrast to Calcutta, not only did local Hindu Congressmen move to build political links to Muslim leadership groups, but also the Muslim mercantile elite of the city joined with their Hindu counterparts to agitate against the British. The wealthy Muslim skin and hide traders were badly affected by wartime regulations and formed their own association, the Southern Indian Skin and Hide Merchants' Association, which worked closely with the inter-communal Southern India Chamber of Commerce. Both these associations supported the Home Rule League and the Lucknow Pact and, from 1919, Gandhi. Such business associations provided the type of vigorous inter-communal civic organization that was so patently absent in Calcutta. In Madras, Gandhi inherited and consolidated a thriving communal accord. As in Calcutta, the accord was badly affected by the failure of the Khilafat and Non-Co-Operation movements but the future of communal relations was markedly different.

The heightening of Muslim political consciousness led to the eclipse of the old elite leadership and from 1918 the community was lead by groups of wealthy merchants. Like the Muslim leadership of post-War Calcutta, the Muslim leadership of Madras was fictionalized.

---

<sup>7</sup> S. Bayly: *Saints, Goddesses and Kings. Muslims and Christians in Southern India*, Cambridge 1989.

But whereas in Calcutta the factions were united in their opposition to Congress and the supra-communal politics of Fazl-ul Huq, in Madras the situation was far more complex.

In part this was due to the growing influence of Tamil Muslims in Madras city. In part it was related to the particular political milieu of the Madras Presidency where the political dialogue within the Hindu community was divided between Congress and the Justice Party with its narrative of a popular Tamil challenge to Brahmin domination.

The Justice Party provided another platform for Hindu-Muslim political cooperation and in the 1920s and into the mid-1930s its leaders cultivated Muslim support. This support was particularly forthcoming from Tamil Muslims who whilst critical of the British had, for the most part, found Gandhi's brand of nationalism and agitation too extreme. Some remained in the Congress fold but others were more comfortable with the constitutionalist and anti-Brahmin approach of the non-Brahmin Justice Party which evolved out of the South Indian Liberal Federation. The Federation was formed in 1917 and was the first overt sign of the struggle between Brahmin and non-Brahmin that was to shape Tamil politics for the rest of the century.

Whilst the Muslim mercantile leadership in Madras city was divided primarily between supporters of the Justice Party and Congress, links were maintained by shared business interests both with one another and through strong inter-communal business organizations. Also, the Congress-Justice Party divide did not reflect the Urdu- and Tamil-speaking divide within the Muslim community, but rather it reflected the divide between politically conservative and Congress-oriented nationalists. Urdu and Tamil Muslims were found on both sides of this divide. In addition some Muslims in the city were keen supporters of the many north Indian Muslim-inspired political groups and parties that flourished in the 1920s and 1930s, but in general both Congress and the Justice party were successful in maintaining meaningful political links with the majority of Muslim leaders. The Tamil Muslim leadership in the city may have been for the most part more politically conservative than their pro-Congress co-religionists, but nevertheless they identified closely with the broad Tamil cultural and historical environment and were not alienated from the larger Hindu community as were their co-religionists in Calcutta.

Unlike Calcutta, Madras city was spared major outbreaks of communal violence although there were many instances in which Muslim spokesmen from both major political factions felt aggrieved and betrayed by their Hindu partners. To paraphrase Varshney, civic links and vigorous associational life acted as serious constraints on the polarizing strategies of more intransigent communal spokesmen on both sides of the communal divide.<sup>8</sup>

By the 1930s, the Justice Party was in terminal decline and the Tamil Muslim leadership was increasingly politically isolated. Many leaders drifted towards Congress whilst others adopted a middle path. All rejected the overtures of more communalist spokesmen within the south and from north India, and in the late 1930s when Jinnah courted them and the revived All India Muslim League they gave guarded support on the basis of the need for Muslims to catch up with Hindus in the areas of education and government employment. The Muslim League also courted the Urdu Muslim leadership and to an extent its efforts were successful in that a significant number of leaders from both Muslim groups gave their support to a broadly based Muslim Parliamentary Board that fought the 1937 election on purely local issues that had been the subject of keen debate for decades. Between 1937 and 1947, the Muslim leadership

---

<sup>8</sup> Ashutosh Varshney: *Ethnic Conflict...*, p.4.

supported Jinnah and the Muslim League largely because the national leadership of Congress seemed set against negotiations with the Muslim League. But that support co-existed with their on-going vigorous associational and civic links with the Hindu majority and local Congress leaders such as C.R. Rajagopalachariar. Partition was not ushered in by the horrors that scarred Calcutta or by mass migration.

### 3. Conclusion

In terms of Varshney's emphasis on vigorous associational and civic lives as the major bulwarks against communal violence and alienation Calcutta and Madras present stark contrasts.

The Hindu and Muslim communities in Calcutta shared little in terms of the daily and civic lives and were led by politicians with no will to develop links between the communities. Fazlul Huq stands out as the outstanding exponent of inter-communal political cooperation but he had little support from either community in the city and in the mofussil was checkmated by the opposition of the Hindu and Muslim landowning elites. Even at the level of day-to-day links there was marginal inter-communal contact in the city given the massive social, cultural, linguistic and economic dislocation that existed between the many Muslim and Hindu communities comprising the city's population. The various narratives that defined communities in the city were essentially isolationist and exclusive, and they undermined the possibilities for rational choice in terms of communal harmony and cooperation.

In Madras on the other hand vigorous associational life flourished. At one level it was based on closely integrated business interests, on the other it derived from the historical niche that Tamil Muslims occupied. Strong associational and civic links encouraged Muslim and Hindu political leaders to promote strong political links and undermined the appeal of overtly confessional political parties. Historically such links pre-dated the emergence of Gandhi. If anything the links that operated so positively in Madras were in place at the beginning of the twentieth century, whereas there is no evidence that the Nationalists created these links in either Calcutta or Madras, although in the latter city they certainly encouraged and supported them. It could even be argued that Congress in Bengal, and the Muslim rural landowning elite, acted to undermine the development of political and associational links in contrast to politicians across the broader political spectrum in Madras.

Varshney's work certainly has something to tell us about the path forward in India and the work that needs to be undertaken to ensure that both Muslims and Hindus share the benefits of Indian nationhood. But the variety of Islam in India and the close regional associations of the majority of Muslims need to be explored further if we wish to obtain a better understanding of the integral part that Muslims have and continue to play in the life of the country. Varshney has certainly furthered our understanding of inter-communal relations across India but his hypothesis essentially addresses correlations rather than causality. His short-term view underestimates the impact of the past in terms of the nature of daily interactions between the communities and the constraints imposed on followers and leaders by their economic and class interests, and by the different narratives by which they define themselves.

## Myth, Ritual and Contemporary Hindu Nationalism

Christopher J. Fuller

The growing strength of Hindu nationalism since the mid-1980s is a political phenomenon of indisputable significance for contemporary India. This development must be analysed in political terms, but it is also important that Hindu nationalism and its ideology of Hindutva, 'Hinduness', are rooted in religion, and that they develop, modify or exploit themes in popular Hindu myth and ritual. Moreover, Hindu nationalism is not just a narrowly political movement, because it is both cause and effect of wider social and religious transformations in contemporary India. Hindu nationalism has influenced far more people than have ever voted for the Bharatiya Janata Party, let alone worked for the Rashtriya Swayamsevak Sangh and its allied organizations in the Sangh Parivar (or RSS 'family'), such as the influential Vishwa Hindu Parishad led by Hindu 'holy men'.

Yet Hindu nationalism is not universally triumphant, opposition to it has not disappeared, and its message of pan-Hindu unity, which strives to overcome social and regional divisions, often falls on stony ground. The Hindu nationalist movement is internally divided, for example, by factionalism. The movement also has to appeal to different social groups in different regions of India in different ways. As we shall see, promoting mythical and ritual themes which are popular in some parts of the country may not work elsewhere. Particularly significant too is that one major obstacle to Hindu nationalist success is 'casteism', the competition between caste blocs that is vital in modern Indian politics. Despite the campaigning efforts of the BJP, RSS and other Hindu organizations, it is still hard to persuade people of all castes that they really have common, over-riding interests as Hindus. For better or worse, casteism remains one of the greatest impediments to the nationalist dream of creating a Hindu India to replace the secular state.

Hindu nationalism, however, is about much more than winning temporal, political power. It is actually about making Hinduism into 'the blueprint of a social order' because in the religion 'a set of rules exists, eternal, divinely ordained, and independent of the will of men, which defines the proper ordering of society', to quote Gellner on Islam.<sup>1</sup> I do not quote Gellner to be capriciously provocative, but to suggest that comparing Hindu nationalism with what is often called Islamism is illuminating; I shall return to this point in conclusion. In passing, let me note that I shall not use the term 'fundamentalism' in reference to either religion, because it obscures more than it reveals.

At first sight, comparing polytheistic, hierarchical Hinduism with monotheistic, egalitarian Islam is ridiculous because they are as unlike as any two religions could be. Clearly, too, as a religion which could be proclaimed as the blueprint of a social order – or the ideology of a modern, rational polity – Islam appears a far more promising candidate than Hinduism. So how has Hindu nationalism been created out of its parent religion?

The historical roots of today's Hindu nationalism can be traced back much earlier, especially to the politicized religious reform movements of the colonial period. The first major attempt to create a politicized Hindu ritual was probably the invention of the public Ganesha Chaturthi festival in Maharashtra in the 1890s by the prominent nationalist leader, Bal Gangadhar

---

<sup>1</sup> Gellner, Ernest: *Muslim Society*, Cambridge 1981, p.1.



Tilak, who belonged to the 'extremist', neo-traditionalist wing of the Indian National Congress. Elaborate public festivals for Ganesha – the elephant-headed god who is the elder son of the great god Shiva – had been held by Maratha princely states during the previous hundred years or so, and the god was especially popular among the Brahmans forming the political elite in these states. By the late nineteenth century, however, Ganesha's principal annual festival was a mostly private, domestic event, even though people commonly joined together in processions to immerse the images in water afterwards. In 1894, in the Brahman-dominated city of Pune, Tilak transformed the annual festival into a public event lasting several days, from when images of the god were erected until the immersion procession at the end. From the outset, the festival was intended as a manifestation of religious revivalism, as well as a means to mobilize the Hindu population against both the British and the Muslims. Within a few years, public Ganesha festivals had started in towns and cities across Maharashtra, and until 1910 their anti-British and anti-Muslim political message was explicit. Later, the festival was regulated by the government and became less overtly political.<sup>2</sup>

After independence in 1947, the festival became even less political, although it was often still the occasion for Hindu aggression towards Muslims. Over the years, however, Ganesha's festival has become immensely popular across Maharashtra. In the big cities, hundreds of elaborate images are displayed in complex tableaux, and hundreds of thousands of people turn out for the immersion processions at the end. Since the late 1980s, Ganesha Chaturthi has again become more strongly politicized, especially as a vehicle for the Shiv Sena's brand of Hindu nationalism. In a sense, Ganesha's festival has thus come full circle in one hundred years, although even in Shiv Sena strongholds in Mumbai, it is not totally under political control, and many images are erected and later immersed by devotees who have no overt political affiliation.

Ganesha's festival exemplifies several important points relevant to our theme. First, in this and all subsequent cases that I know about, the new ritual created for political purposes is an adaptation of an already existing ritual, not least because it can then be represented as a continuation or natural extension of traditional practice. In Mumbai today, there are heated arguments about whether, for instance, images of Ganesha that portray him as another deity or a politician or even a cricketer are legitimately 'traditional'. Nonetheless, every new ritual must be designed to exemplify sufficient continuity, simply because no 'invented tradition' can be effective unless it is connected to extant traditions retaining some appeal and authority among people who might adopt it.

A second, important point is that the new ritual is a public, rather than a private, event, designed to draw Hindus together in a display of collective action, although it is misleading to say that this is a complete departure from traditional Hinduism. Yet there is a widespread belief among Hindus that they lack regular rituals to express and generate collective unity, unlike – so they imagine – Muslims who join together in Friday prayers or at Id, or Christians who do the same at Sunday services or Easter. The creation of public Hindu rituals, like the Ganesha festival in Maharashtra, was and is a response to that perceived deficiency. Moreover, it is also designed to demonstrate Hindu ubiquity and preponderant control over the public space – for instance, on city streets – and I return to this important feature shortly.

A third point is that because Hindu unity is the objective, the ritual or the deity on which it focuses must have an 'elective affinity' (in Weber's terms) with as many Hindus as possible,

---

<sup>2</sup> Cashman, Richard I.: *The Myth of the Lokamanya: Tilak and Mass Politics in Maharashtra*, Berkeley 1975, ch.4.

rather than with only a few sections of society. Thus Tilak converted a festival mainly associated with Brahmans into one that appealed to non-Brahmans as well. Yet polytheism and the hierarchical differentiation within Hinduism are plainly inimical to Hindu unity in striking contrast, even if qualified in practice, with the extremely powerful symbol of Muslim unity represented by faith in one God, whose Prophet brought the revelation to all.

How can Hindu nationalists create unifying rituals that overcome the problem of polytheism? Non-Sanskritic, 'little tradition' deities cannot fulfil this purpose because they are conceptualized as local deities protecting particular communities: villages, urban quarters, kinship groups and so on. Deities which can symbolize Hindu unity must therefore be Brahmanical, Sanskritic, 'great tradition' ones, and although the distinction between the two categories is generally less sharp than this dichotomous classification implies, it plainly applies in this context. From the Sanskritic pantheon, Ganesha is one possible solution. Ganesha is or can be revered by all Hindus, and is worshipped throughout India as the lord of beginnings and obstacles. Ganesha is not so strongly tied to his father Shiva that devotees of the other great god, Vishnu, or of the Goddess, are unwilling to worship him. Ganesha is worshipped in temples by Brahman priests with a Sanskrit liturgy, and he is a leading character in both the classical and vernacular Hindu mythology. Yet small shrines for him are ubiquitous in urban and rural India, often guarding road junctions or wells, so that he has local protective functions; Ganesha is also worshipped by non-Brahman priests, as well as by ordinary people of all social strata. Ganesha, therefore, is a mediating deity within the Hindu pantheon, which was clearly one reason why Tilak selected his festival. Ganesha, however, was already unusually prominent in Maharashtra, and during the last century or so, he has progressively emerged as a powerful symbol of Marathi regionalism – which may in turn limit his capacity to symbolize pan-Indian Hindu unity, at least in Maharashtra itself.

In the mid-1980s, the Maharashtrian Ganesha festival was copied in Tamilnadu by the Hindu Munnani (the state's leading Hindu nationalist organization) and its BJP and RSS allies. Vinayaka Chaturthi, as the god's festival is known in Tamilnadu, was always widely celebrated in homes and temples, but in earlier years, there were no public ceremonies and processions. In a suburb of Chennai (Madras) in 1983, a little group of Hindu activists installed an image of Ganesha (Vinayaka) in a public place; a few days later, they took their image in a procession for immersion in a temple tank. One year later, images were set up in several other localities, including Triplicane in the city centre, and from this tiny beginning, the scale of public celebrations expanded fairly rapidly in Chennai. In 1990, for the first but not the last time, a procession of many tall images accompanied by thousands of Hindus led to a bloody riot with Muslims near a mosque in Triplicane. Vinayaka Chaturthi remains a major public festival in Chennai, but in the late 1980s and early 1990s its celebration spread across Tamilnadu, to both urban and rural areas. Before the 1995 festival, the Hindu Munnani's president plausibly claimed that immersion processions would take place in every district in Tamilnadu.

Promoting the public Vinayaka Chaturthi festival throughout Tamilnadu has been a major achievement by the Munnani and its allies, although there are some parts of the state where they have been less successful. Since the mid-1990s, the festival has also undergone a partial evolution, and in many places, it has become less overtly anti-Muslim or anti-Christian than it used to be. Especially in Chennai – apart from Triplicane, where confrontation by the mosque is itself an annual ritual – the festival has also become a religious-cum-cultural celebration that is less nakedly political than it was earlier, and many independent celebrations not organized by the Hindu nationalists have sprung up. Paradoxical though it may seem, however, because there are so many 'non-political' events, they can all be claimed by Hindu nationalist supporters as evidence of ever-increasing Hindu pride, assertiveness, self-consciousness and

unity as a 'community' joined together in worshipping their god – even though many participants in the festival reject the claim. The result, though, is that in Tamilnadu, as in Maharashtra earlier, Ganesha's public festival has now become a major event in the Hindu calendar, and its promotion has significantly helped to 'normalize' Hindu nationalism within Tamilnadu.<sup>3</sup>

All the same, despite Ganesha's potential as a popular, unifying deity, his ambivalent trickster's characteristics mean that he fits the spirit of Hindu nationalism much less well than Rama. The epicentre of contemporary Hindu nationalism is Ayodhya in Uttar Pradesh, where the mosque known as the Babri Masjid was demolished in 1992. The mosque allegedly stood on the exact site of Rama's birth, the Ramjanmabhumi, where Hindu nationalists plan to erect a new temple for the god. Why has Rama's birthsite become so contentious and so crucial?

Rama is the seventh incarnation of Vishnu, whose story is told in the Ramayana epic. He was the first son of the king of Ayodhya, and when he grew up, he won his bride, Sita, by drawing an enormous bow. Rama was loved by Ayodhya's citizens for his wisdom and compassion, but he was forced into exile, so that his half-brother Bharata became king, and he went to a forest hermitage with Sita and another half-brother, Lakshmana. The demon-king Ravana tricked his way into the hermitage and abducted Sita. The immensely strong monkey-god, Hanuman, became Rama's fervent devotee and helped him to invade Lanka, where Rama killed Ravana. Rama and Sita returned in triumph to Ayodhya, but Sita was banished owing to rumours about her chastity and she abandoned the world; a grieving Rama finally returned to heaven.

At the heart of the Ramayana, like so much Hindu mythology, is the battle between deities and demons, which the deities must ultimately win, so that the proper order or dharma of the universe and its earthly microcosm – in this case, the Ayodhya kingdom – can be restored. Although Hindu deities and demons are eternally opposed, they are also closely connected to each other; thus Ravana gained his power from Shiva, to whom he was utterly devoted, and Shiva granted Ravana liberation after Rama killed him. Crucially, too, the majority of Hindu deities are not unambiguous moral exemplars; Shiva, for instance, is frequently violent and promiscuous. Rama, however, is rather exceptional and, especially in the classical Sanskrit and Hindi recensions of the Ramayana, he is mostly portrayed as an ideal king and husband, Sita as an ideal wife and Lakshmana as an ideal brother. Because the land ruled by Rama has a perfect king, the 'rule of Rama' or the Ram-rajya, has come to signify an ideal of good government, as it did when Gandhi called for Ram-rajya in independent India. For Hindu nationalists, though, Ram-rajya means that India should be a Hindu state, in which Hindus are devotees of the sacred land of Bharata (India) modelled on Rama's kingdom, rather than citizens of a secular republic. Furthermore, Ravana and his fellow demons are no longer identified primarily as Shiva's devotees; instead, they become figurative Muslims, completely separate from Hindus and ultimately crushed by Hindu royal power. The Ramayana's mythical ambiguities and variations become rigidified into a linear history of rightful Hindu sovereignty opposing demonic Muslim subversion, and the serene figure of Rama, accompanied by Sita, is converted into a martial hero like Shivaji the Maratha king, using his bow to kill the enemies of Hindu nationalism. And the demolition of the mosque built by a Muslim emperor, once it has been replaced by Rama's new temple, will finally end the long battle for supre-

---

<sup>3</sup> Fuller, C. J.: The "Vinayaka Chaturthi" Festival and Hindutva in Tamil Nadu, in: Economic and Political Weekly 36 (19), 12 May 2001, pp.1607-16.

macy between Hindus and Muslims on the very site where the Hindus' immaculate god-king was born.<sup>4</sup>

Given his attributes, Rama is the best possible patron deity of Hindu nationalism in the entire pantheon. Anthropologists writing about the Chinese pantheon commonly refer to the 'imperial metaphor', by which they mean that relationships among Chinese deities are conceptualized in terms of the imperial, bureaucratic hierarchy; in Sangren's phrase, the higher deities are 'celestial bureaucrats'.<sup>5</sup> Following this example, I would like to call Rama the principal 'celestial nationalist'. Yet Rama does not fulfil this role everywhere in India. His popularity is concentrated in the Hindi-speaking region of north India, especially Uttar Pradesh, where, most crucially, the annual autumnal festival celebrating Rama's victory over Ravana – the Ram Lila – is a major event. Historically, this region was also in the Mughal Empire's heartland and its population still includes a large Muslim minority. To Hindus in this region, the Ayodhya campaign was a recognizable, if radical, extension of the struggle dramatized in the Ram Lila, which could also be presented as a Hindu king's continuing war against Muslim rule.

Outside this north Indian region, however, Rama is far less popular. For example, in Bengal, Sita rather than Rama is often seen as the true hero of the Ramayana and the god's treatment of her after their return to Ayodhya is judged priggish and supercilious. In Rajasthan, Rama as a warrior king accords with the Rajputs' ethic of martial honour, but more vital is their own caste tradition, which also celebrates sati-matas, divinized women who sacrificed themselves on their husbands' funeral pyres. The Hindu nationalists were particularly galvanized by Roop Kanwar's notorious act of sati in 1987. Yet this Rajput version of Hindutva tends to exclude non-Rajputs within Rajasthan, and it has hardly any appeal elsewhere, so that it encouraged a version of Hindu nationalism that could only be restrictively regionalist.

In eastern India, especially in Bengal, as well as in much of the rest of India (including Rajasthan), goddesses are more important deities. In the autumn, the Ram Lila is displaced by Durga Puja (the Bengalis' greatest festival) or Navaratri, which both celebrate the goddess Durga's victory over another demon-king, Mahishasura, who was also a devotee of Shiva. Yet the unmarried goddess – whether she is Durga, bloodthirsty Kali or one of the many village goddesses – is not a role model for Hindu women, unlike Sita. Neither is she easily translatable into a celestial nationalist, and in Calcutta today, despite the fashion for novel tableaux for Durga's images, Hindu nationalist messages remain noticeably rare in Durga Puja. On the other hand, the goddess is equated with the country itself – Bharatmata, 'Mother India' – and her slaying of the buffalo-demon, symbolically equated with a sacrifice, can become a ferocious inspiration to defend the Hindu nation against demonic usurpers. Thus when the Ayodhya mosque was being demolished, one of the VHP's fieriest orators, the female ascetic Sadhvi Rithambhara, chanted this prayer over the loudspeakers:

'Let us together praise Mother Durga,  
 Mother your sons are calling you,  
 Come down,  
 We shall cut our heads off and offer them to you  
 Bring your drinking bowl and we will fill it with blood,

<sup>4</sup> There is now a very large literature on the Ayodhya dispute; for 'Hindu history', see especially Pandey, Gyanendra: *The Appeal of Hindu History*, in: Vasudha Dalmia/Heinrich von Stietencron (eds), *Representing Hinduism: The Construction of Religious Traditions and National Identity*, New Delhi 1995, pp.369-88.

<sup>5</sup> Sangren, P. Steven: *History and Magical Power in a Chinese Community*, Stanford 1987, pp.138-9.

Listen to my pleas,  
Fulfil my wishes,  
Give me Ayodhya, give me Mathura, give me Kashi.<sup>6</sup>

In this prayer, the theme of filial sacrifice to blood-drinking Durga is joined to the idea of a just war to recapture Rama's kingdom, and thereby helps to broaden the campaign on a pan-Hindu scale.

Rithambhara's prayer refers to Mathura and Kashi, as well as Ayodhya, and since the 1980s the VHP has been demanding the liberation of Krishna's supposed birthplace in Mathura, also covered by a mosque, and of Shiva's holiest temple, the Vishwanatha temple in Kashi (Banaras), which stands near a mosque occupying its original site. For various tactical reasons, BJP politicians have stalled the Mathura and Kashi campaigns, but there are other reasons too why they have never gained the momentum of Ayodhya.

Krishna, Vishnu's eighth incarnation, may be the most popular of all the Hindu gods. His myths tell of his royal birth, but he was brought up by low-caste cowherds, and in western India, where his cult is most popular, it mainly celebrates Krishna the boy who plays tricks and the youth who is deeply, but adulterously, in love with the cowherd Radha. Krishna is also well-known as Arjuna's charioteer in the Bhagavad Gita, in which he urges Arjuna to do his duty on the battlefield in the great war between the Pandavas and Kauravas, which is the theme of the Mahabharata epic. Particularly by Gandhi, who extolled the Gita, the war was read as a struggle between good and evil, but it could not easily become a struggle between Hindus and Muslims, because the wicked Kauravas were the Pandavas' cousins and they were all Hindus. On the other hand, Krishna is increasingly portrayed as a charioteer in battle who looks very similar to the martial Rama, as he is in his principal temple in Mathura, and more commonly than in the past, people insist that Krishna and Rama are the same god. In the Mathura region, the highly politicized low-caste Yadavas, traditionally cowherds, claim Krishna as their ancestor. They say that because Krishna was a king, so they too are really a royal caste, but they also claim Krishna as the inventor of democracy and first advocate of affirmative action for the backward castes. Significantly, though, even when Krishna is represented as a modern casteist politician, he is also often displayed as a warlike charioteer, so that Krishna's convergence with Rama the martial, nationalist king is reinforced.<sup>7</sup>

Krishna the lover (as opposed to Arjuna's charioteer) behaves immorally by conventional human standards, although Shiva does so much more extremely. But Shiva is above all the awesome renouncer whose transcendence of the mundane world makes him almost totally unconcerned with its petty problems. Like the goddess, he slays powerful demons and may inspire militant Hindus, but nobody (as far as I know) has ever claimed that Shiva could be a Hindu ruler fighting Muslims or the secular state. Kashi's liberation has attracted even less campaigning attention than Mathura's, let alone Ayodhya's, and although other factors are involved (such as BJP tactics), the differences between the deities are significant. Making Rama into the paradigmatic deity of Hindutva was a relatively simple transformation of his traditional character and Krishna the charioteer, as well as the warlike goddess Durga, have attributes that fit them for the nationalist pantheon. Converting Shiva into a celestial nationalist would

---

<sup>6</sup> Quoted in Nandy, Ashis et al.: *Creating a Nationality: The Ramjanmabhumi Movement and Fear of the Self*, Delhi 1995, p.196.

<sup>7</sup> Michelutti, Lucia: *Sons of Krishna: the Politics of Yadav Community Formation in a North Indian Town*, Ph.D. thesis, University of London, 2002.

probably be possible, but it would require a more radical reworking than anything achieved so far.

In conclusion, therefore, the Sanskritic deities in the Hindu pantheon – owing to their varying attributes as represented in myth and ritual, and differences in their regional popularity – pose a series of problems, as well as opportunities, for nationalists seeking to promote Hindu unity by creative exploitation of popular religion. Of course, the main impediments to Hindutva's triumph are political and definitely do not stem from the Hindu pantheon, but the latter is not immaterial, as Hindu nationalists themselves plainly recognize.

The relationship between popular Hinduism and Hindu nationalism is a reciprocal one, because the politicization of religion also has feedback effects on religious belief and practice among all classes of Hindus. Thus, for example, although the Maharashtrian Ganesha festival became less overtly political during most of the twentieth century, it also became an established fixture in the Marathi ritual calendar. Since the 1980s, the Shiv Sena has again politicized the festival, but the majority of celebrations in Mumbai, Pune and elsewhere are still organized by groups without any affiliation to the Sena. Similarly, even though the public Vinayaka festival started less than twenty years ago in Tamilnadu, it has rapidly evolved, so that in Chennai and some other places, many of the god's images are set up by people not linked with Hindu nationalist organizations. For Tamils, like Maharashtrians, Ganesha's public festival has now become an annual event with no necessary connection to nationalist politics. Moreover, in Tamilnadu, the growth of this festival is one component of a broader current of Hindu revivalism – whose most spectacular manifestation is actually a wave of temple renovations and new temple building – that is both cause and effect of increased religious politicization. And for each and every activist, many more ordinary Hindus are participating in the expansion of public, collective ritual, so that people's self-consciousness about their Hindu identity is continually enhanced.

In 2000, I asked a BJP leader in Chennai whether he was worried that many of the Vinayaka images in the city were no longer set up by Hindu nationalist organizations, so that they were losing control of the festival. Not at all, he replied, because it was a clear sign of the movement's success that more and more Hindus were joining together in a public festival that demonstrated their pride and unity. If translated into sociological language, the BJP leader was saying much the same as other observers who emphasize the 'normalization' of Hindutva as part of Hindu 'common sense' in many regions of India. Moreover, the rise of contemporary Hindu nationalism is inseparable from a transformation of the public sphere and civil society, which has become increasingly occupied by religious expressions and associations, whether openly political or not. No solid 'wall' between religion and the state was ever built in independent India, but since the mid-1980s the divide between them has been crumbling rapidly, and getting rid of it altogether is of course an explicit objective of a movement that seeks to 'nationalize' Hinduism and 'Hinduize' the nation.<sup>8</sup>

Thus the Hindu nationalist movement, especially the well-disciplined RSS, openly proclaims that it is engaged in reconstructing Hindu society, not just winning political power. A lot of effort is therefore expended on 'grass-roots' social-cum-religious-cum-political work, often on the fringes of mainstream Hindu society. In 1998, in a remote village inhabited by both Hindus and Christians in the tribal region of Chattisgarh, four young men from the RSS turned up one day to teach the local Hindus how to conduct Shiva's annual festival of Shivaratri properly. The villagers had never heard of this festival before, and one old woman lamented that:

---

<sup>8</sup> Basu, Tapan et al.: *Khaki Shorts and Saffron Flags: A Critique of the Hindu Right*, New Delhi 1993, p.40.

"We didn't know about this city people's holiday. We have never celebrated it here in this village." She classified the visitors as 'city folk', who had come to criticize the villagers' crude, 'jangli' Hinduism. However, although most adults had already gone to their fields, the four men managed to drag a few women and children up a nearby hill, where there was a little Shiva shrine, and there the RSS leader gave a speech about the festival and led a ritual to celebrate it.

This sudden initiative in reforming backward Hinduism, as the villagers interpreted it, may sound trivial, but it was actually the first decisive step in RSS campaigning in the village. Within a year or two, the RSS had successfully persuaded the Hindus that they should stand up for themselves against the large Christian minority, and against the Catholic priests who supported their flock. Long-standing land disputes and perennial complaints about Hindus wasting money on alcohol brewed by Christians soon started to be interpreted as instances of Hindu versus Christian ethnic conflict. Hindus became more self-consciously Hindus and the RSS largely achieved its aims.<sup>9</sup> Reforming Shivaratri was itself old-fashioned Sanskritization, rather than politicization, but it was designed to bring 'jangli' villagers into the Hindu mainstream, so that they could then become members of a united Hindu nation.

In another fairly remote village in southern Rajasthan inhabited by members of the Banjara 'ex-criminal' tribe, RSS activists first arrived in late 2001 to spread their message with fiery speeches, but they made no impression on the local people and soon went away again. A few months later, after the killings in Gujarat, a second set of RSS activists arrived in the village. These young men dressed more like Banjaras than city-dwellers; they delivered no Hindi speeches, but they had learnt some Banjara dialect and spent a lot of time conversing with the villagers. They talked about local Banjara deities instead of Rama; they also discussed local problems, like inadequate supplies of clean water, and emphasized that they were strong supporters of the Banjara community. Unlike the first set of RSS activists, the second set quietly and sympathetically gained the villagers' trust and began to persuade them that in the glorious new world to be made by Hindu nationalism, Banjaras, as fellow Hindus, would find their rightful place. Like the Bhils in northern Gujarat, some of whom have participated in anti-Muslim violence, southern Rajasthani tribal people may now be brought into the Hindu nationalist fold.<sup>10</sup>

Solid evidence is scanty about how widespread and effective such campaigns are, but the disciplined commitment of many activists in the RSS and some allied organizations is beyond dispute. They are willing to live and work among the most marginal or low-status people in Indian society, and are in it for the long haul, not for quick and easy success. How widely the activists will be able to replicate their apparent success in the Chattisgarh and Banjara villages is impossible to predict, but plainly RSS campaigning could have an immense impact on both popular Hinduism and the ethnic consciousness of the Hindu population in future years.

At the opposite end of the social spectrum, so to speak, there is a lot of activity by the high-profile Hindu holy men and occasionally women, such as Sadhvi Rithambhara, who lead the VHP. These personages do not all speak with one voice, and extremists like Rithambhara are outnumbered by more moderate figures, some of whom – like the very influential Shankaracharyas of Kanchipuram monastery in Tamilnadu – keep some distance from the VHP, even

---

<sup>9</sup> Froerer, Peggy: From Local Tensions to Ethnic Conflict: The Emergence of Hindu Nationalism in a Christian/Hindu "Tribal" Community in Chattisgarh, Central India, Ph.D. thesis, University of London, 2002, pp.30-5.

<sup>10</sup> Mandira Kalra, personal communication.

though they support it. Moreover, the moderates consistently advocate tolerance towards non-Hindus, although they always insist that tolerance is a quintessentially Hindu value deriving from the premise that all religions are really one, because they supposedly originate in Vedic religion, the sanatana dharma or 'eternal religion', which is the authentic and direct root of Hinduism, and hence Hindutva.

In broad terms, this understanding of Hinduism and sanatana dharma increasingly holds sway among the educated, professional, upper-middle classes of the larger Indian cities, as well as among prosperous Non-Resident Indians (NRIs), especially in the United States. These two groups of people have many links with each other, and a sizeable transnational, globalized Indian elite has now emerged. *Hinduism Today* is a widely-read American magazine for NRIs, started in 1979, which is often sympathetic to Hindu nationalism but is certainly not its mouthpiece; its website home page proclaims its role in 'Affirming the Sanatana Dharma and Recording the History of a Billion-Strong Global Religion in Renaissance'. This proclamation could be dismissed as vainglorious propaganda, but it is more accurately interpreted as a striking expression of how Hinduism is increasingly perceived by the globalized elite as an eternal, world religion, implicitly identified too as the national religion of a modern or modernizing state, whose political and economic power is on the rise. It is true that Hinduism is also thought to be threatened, especially by 'westernization', and concern is often expressed about a 'cultural vacuum' in which English-speaking, elite youngsters will fail to learn about their own religion and culture. At the same time, there is considerable confidence that this problem can be solved, and a widespread belief that Hinduism is actually a more modern religion than Islam or Christianity, both supposedly based on old-fashioned dogmas. The corollary is that Indians do not become 'modern' by becoming more 'western', but rather by becoming more thoroughly imbued with their own, primarily religious cultural tradition. In other words, tradition truly is modernity, if you make it so. And for at least some members of the educated elite, interest in their own tradition and commitment to their own religion primarily account for sympathy with Hindu nationalist objectives, rather than the other way round.

At all levels of society, from poor tribal villagers to wealthy urban professionals, Hinduism today is changing so that there is more collective ritual activity, which is predominantly focused on the Sanskritic deities; some rituals are explicitly politicized but almost all of them are liable to become normalized. Hindus are also tending to become more assertively self-conscious about their religion and ethnic identity – not least when they assert that Hinduism is the supremely tolerant, eternal religion. The contemporary rise of Hindu nationalism is mutually intertwined with these religious changes, which cannot all be directly equated with the politicization of religious faith. At the same time, the extent of change, and the specific relation between Hindu nationalism and popular Hinduism, are very variable across India, and there is no Hindutva juggernaut sweeping all before it.

Despite all the obvious and important differences, there are significant parallels between developments within Hinduism and the growth of modern politicized Islam, or Islamism. Islamism is primarily about self-conscious Islamic identity and the desire to make society conform to Muslim values'. In contemporary Egypt, Islamism is 'pervasive, persistent, and normal', and forms 'an immense counterculture' whose effects are not confined to political activists; one of its crucial results, as well as its most visible manifestation, is an increase in the number of people praying, reading about Islam, listening to its preachers and otherwise engaging in religious activity.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Starrett, Gregory: *Putting Islam to Work: Education, Politics, and Religious Transformation in Egypt*, Berkeley 1998, pp.90-1.



Politicized Hinduism – or 'Hindutvaism', as it could be termed – is certainly not as pervasive, persistent, and normal in India as Islamism is in Egypt, or many other contemporary Muslim countries. Yet Hindu nationalists, just like Islamists, want to make religion the 'blueprint' for society, seen as inseparable from the polity, and Hindutvaism, like Islamism, has a mutual feedback relationship with increasing religious activity that is not explicitly political. Setting up images of Ganesha or attending a swami's lectures on sanatana dharma, or donning a headscarf or listening to lectures on the Quran, are mostly not done for overtly political reasons as far as the actors are concerned. But they are commonly done to assert the indispensable centrality of religion and religious identity in the modern world – not the world of the past – and it is unfortunate, if not downright dangerous, that so many modern westerners seem unable to understand such an assertion at all.

# **The Invasion that never was – Das 'neue' Geschichtsbild der Hindu-Nationalisten**

**Rahul Peter Das**

## **1. Der europäische Hintergrund**

In der Kolonialperiode, insbesondere im 19. und frühen 20. Jahrhundert, verdrängten Theorien und normative Klassifikationen, durch die Europäer die komplexe südasiatische Wirklichkeit zu erklären versuchten, immer mehr die empirische Erfassung dieser Wirklichkeit. Diese sah sich folglich selbst einem Prozess der entsprechenden Umgestaltung ausgesetzt.

Solche Theorien und Klassifikationen entstammten vornehmlich zwei Bereichen. Zum einen handelte es sich um die britische Verwaltungspraxis, die sich für ihre administrativen Maßnahmen und Statistiken auf klare Schematisierungen und Unterscheidungen angewiesen wählte und diese daher gegebenenfalls durch einschlägige Definitionen selbst kreierte. Der andere Bereich war der der akademischen Lehrstuben; in diesen wurden vornehmlich auf der Basis normativer oder theoretischer Literaturzeugnisse einheimischer Bildungseliten (vor allem vergangener Zeiten) Charakterisierungen und Erklärungen konzipiert, die man als Darstellungen der Wirklichkeit sowohl der Vergangenheit als auch der Gegenwart ansah. Hierbei spielten die einschlägigen akademischen Bereiche in Deutschland keine unwesentliche Rolle.

Die genannten europäischen Prozesse sind selbstverständlich auch von allgemeinen gesellschaftlichen Strömungen und Vorstellungen der jeweiligen Zeit beeinflusst worden, ohne dass solche Beeinflussung den jeweils Beteiligten oder ihren Nachfolgern immer bewusst war. Andererseits konnten sie sich bisweilen auch auf Theorien und Klassifizierungen gewisser einheimischer Gruppen berufen, die zwar auch nicht notwendigerweise die Wirklichkeit so wiedergaben, wie sie tatsächlich war, ähnlichen europäischen Gedankenmustern aber den Anschein der Authentizität verleihen konnten.

Erst in neuester Zeit hat im Westen ein Prozess der kritischen und auch selbstkritischen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diesen historischen Entwicklungen und ihren bis heute andauernden Folgen begonnen. Allerdings beschränkt sich diese Auseinandersetzung noch größtenteils auf den angelsächsischen Bereich; in Deutschland bleibt eine entsprechende tiefgreifende Diskussion noch ein Desideratum, was sicherlich auch mit der Beharrlichkeit tradierter akademischer Strukturen im deutschsprachigen Raum zusammenhängt.

Theoriebildungen und normative Klassifizierungen, die merklichen Einfluss auf die Wahrnehmung und Umformung der Wirklichkeit hatten, finden wir besonders im Bereich der Abgrenzung verschiedener Gruppen voneinander, etwa auf der Basis von Religion, Sprache, Ethnie, Kaste usw. – Bereiche, in denen die traditionellen unscharfen Grenzen durch die genannten Entwicklungen zunehmend durch weitaus schärfere Grenzziehungen ersetzt wurden.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die folgenschwere Idee eines durch ein dem iranischen Sprachbereich entstammendes Fremdwort bezeichneten und als Einheit zu begreifenden "Hinduismus" als Gegenstück zu Christentum und Islam, mit entsprechenden als allgemeinverbindlich angesehenen Merkmalen und heiligen Texten.

Es waren aber nicht nur Deutungen des Vorgefundenen, die Folgen hatten, sondern auch Versuche, die Vergangenheit zu erklären. Eine besonders folgenschwere Theorie war die des hellhäutigen kriegerischen Nomadenvolkes der Indogermanen oder Indoeuropäer, charakterisiert unter anderem durch die urindogermanische Sprache, von der auch die indoarischen Sprachen Südasien abstammen. Dieser Theorie gemäß wanderte dieses Volk, im Zusammenhang mit Südasien in der Regel als "Arier" bezeichnet, von seinem Ursprungsgebiet irgendwo in Eurasien in alle Himmelsrichtungen aus und drang auf diesem Wege auch in Südasien ein; dort unterjochte es die sich auf einem niedrigeren Kulturniveau befindende dunkelhäutige einheimische Bevölkerung und schuf die uns bekannte indische Zivilisation. Bedeutend an dieser Theorie war neben der Annahme einer mit Gewalt verbundenen Einwanderung ("Invasion") nach Südasien die Vermengung von linguistischen, ethnischen und rassischen Faktoren.

## 2. Die einheimische Rezeption der Kolonialzeit

Die oben erwähnten und ähnliche Theorien und Klassifizierungen wurden von tonangebenden einheimischen Schichten verinnerlicht, die sie verarbeiteten, umgestalteten und der breiten Masse der Bevölkerung zugänglich machten. Somit entstanden neue Identitätsmuster, die in zunehmendem Maße das öffentliche Bewusstsein in Südasien prägten; ihr Einfluss hat im Laufe der Zeit immer mehr zugenommen, auch nach der Erlangung der Unabhängigkeit Britisch-Indiens.

Die einheimische Rezeption war indes nicht homogen, denn verschiedene Gruppen, durch widerstreitende Interessen oder aber Antagonismen geprägt, griffen ihren jeweiligen Bedürfnissen gemäß auf verschiedene aus dem Westen kommende Theorien und Klassifizierungen zurück oder bearbeiteten diese in verschiedener Weise. Im Laufe dieser Entwicklung entfernten sich die jeweiligen Ideen immer mehr von ihrem ursprünglichen verwaltungstechnischen oder akademischen Milieu und siedelten sich in politischen und kulturellen Sphären Südasien an, womit sie eine neue, eigene Dynamik entwickelten. Dadurch wurden nachfolgende Diskussionen weitgehend von den weiteren Entwicklungen, die diese Ideen in ihren Ursprungsmilieus verzeichneten, abgekoppelt. So fanden und finden auch heute noch die einschlägigen südasiatischen Diskussionen und Auseinandersetzungen größtenteils auf der Basis von Ideen statt, die in der ursprünglichen Umgebung schon längst als überholt oder aber als nicht mehr in der gleichen Weise gültig angesehen werden.

Auf diesem Wege wurde auch die These der arischen Einwanderung angenommen und verarbeitet. Mit den sich daraus ergebenden Folgen wollen wir uns hier befassen. Dabei geht es nicht um die Frage, ob und in welchem Maße diese These entweder in ihrer ursprünglichen Form oder in ihren verschiedenen Abwandlungen im akademischen Milieu im Westen zutreffend ist. Beschäftigen soll uns einzig das, was aus dieser These in Südasien selbst geworden ist.

Anfänglich war die Rezeption der Einwanderungsthese überwiegend positiv, da sie von verschiedenen Interessengruppen instrumentalisiert werden konnte. In den die Bevölkerungsmehrheit Südasien darstellenden indoarisch-sprachigen Regionen vornehmlich im Norden des indischen Subkontinents konnte auf diese Weise eine rassische Verwandtschaft zwischen den Kolonialherren und den Einheimischen konstruiert werden, die das Selbstwertgefühl der Kolonisierten bedeutend förderte. Im größtenteils dravidisch-sprachigen Süden dagegen diente die These als Beleg dafür, dass die Indoarier des Nordens eigentlich Fremde in Südasien seien, die die ursprüngliche, dravidische Zivilisation zerstört und die eigentlichen Inder

unterdrückt hätten; für diese Unterdrückung sei, wie die Einwanderungsthese belegte, vor allem die vom Sanskrit getragene brahmanische Kultur verantwortlich, die es folglich zu bekämpfen gelte.

Wiederum andere Gruppen, bestehend aus sogenannten Unberührbaren und anderen Unterprivilegierten, die heute kollektiv Dalits genannt werden, konnten die Einwanderungsthese als Beleg für soziale Unterdrückung durch eigentlich dem Lande Fremde deuten, die durch Gewalt die Spitze der sozialen Pyramide eingenommen hätten. Auch Sozialisten und Marxisten, die sich schon recht früh in Südasien etablierten, konnten die Einwanderungsthese ähnlich instrumentalisieren.

Doch obwohl so zuerst eine relativ breite Akzeptanz für diese These erreicht wurde, kamen bald gegenläufige Tendenzen auf. Einerseits hatte sich auch eine andere These in Südasien verbreitet, die letztlich genau so wie die Einwanderungsthese auf Ideen aus Europa basierte, dort jedoch bereits in vormodernen Zeiten artikuliert worden war. Es war dies die These des orientalischen Ursprungs der Zivilisation, eine Abwandlung der ursprünglich mit dem Christentum verbundenen Idee von Ex oriente lux. Verschiedene Gruppen der südasiatischen Eliten rezipierten sie und funktionierten sie zu einer Waffe gegen die Kolonialherren um, welche damit als ursprungsgemäß zivilisatorisch minderwertig dargestellt werden konnten. Mit dieser These vertrug sich die Theorie einer Einwanderung zivilisatorisch Höherstehender schlecht.

Da zudem das Altindoarische (Vedisch und Sanskrit) als die älteste belegte Form des Indogermanischen galt, lag es nahe, die These eines südasiatischen Ursprungs der Arier bzw. Indogermanen anzunehmen. Als dann die noch älteren anatolischen Sprachen, insbesondere Hethitisch, entdeckt wurden, hatte der Diskurs bereits die Gefilde der reinen akademischen Auseinandersetzung verlassen. Dadurch wurde diese Entdeckung in Südasien kaum wahrgenommen und hatte auch minimalen Einfluss auf die einschlägigen Auseinandersetzungen – von neueren Thesen, die die angenommene Altertümlichkeit des Altindoarischen als eine sekundäre Entwicklung ansehen, oder aber die ältesten Werke des Altindoarischen in eine relativ späte Zeit datieren, ganz zu schweigen.

Auch die Entdeckung der sogenannten Indus-Kultur, offenbar eine sehr alte und indigene städtische Hochkultur, die anscheinend einen höheren Entwicklungsgrad als die von der Einwanderungsthese postulierte Zivilisation aufwies, warf zahlreiche Fragen auf. Es ist nicht verwunderlich, dass Verfechter verschiedener Hypothesen diese Kultur für ihre jeweilige Hypothese reklamierten, womit sie beispielsweise sowohl als indoarisch als auch als dravidisch aufgefasst werden konnte. Außerdem datierte man diese Kultur in eine Zeit, die vor der des postulierten Eindringens der Arier lag; da jedoch Alter weitgehend mit Höherwertigkeit verbunden wurde, was es unter anderem erlaubte, die Minderwertigkeit der europäischen Kultur herzuleiten, bereitete dies natürlich denjenigen Gruppen, die das arische Element hervorhoben, Probleme im Zusammenhang mit der Einwanderungsthese.

Unter den verschiedenen Lösungsansätzen für diese Probleme verdienen es zwei, hervorgehoben zu werden. Einerseits wurde die Zeit der arischen Einwanderung weiter nach hinten verschoben und wurden die Arier zum Träger der Indus-Kultur gemacht. Damit konnte zumindest die erste auf südasiatischem Boden belegte Hochkultur für die Vorfahren der modernen indoarischen Sprachen sprechenden – und damit den damaligen Vorstellungen gemäß rassistisch arischen – Einheimischen in Anspruch genommen werden. Andererseits wurde diese Beanspruchung der Indus-Kultur mit einer gänzlichen Leugnung der arischen Einwanderung verbunden, womit für die genannten Vorfahren nicht nur eine Hochkultur, sondern auch noch eine Kultur, die jener der alten Europäer augenscheinlich überlegen war, vereinnahmt wurde.

Diese These hatte den zusätzlichen Vorteil, dass die "Arisierung" dieser Europäer folgerichtigerweise später und von Südasien aus erfolgt sein musste.

Ein weiterer Angriff auf die Einwanderungsthese, der sich in der Folgezeit als bedeutend erweisen sollte, resultierte aus anderen Überlegungen heraus. Im Zuge der Auseinandersetzung mit "fremden" Elementen, worunter vor allem der Islam und damit zusammenhängende kulturelle Einflüsse gemeint waren, wurde eine These des Hindutums (hindutva) entwickelt, die "Hindu" im kulturellen wie im religiösen Sinne mit einem rein südasiatischen Ursprung verband. Obwohl eingehendere Untersuchungen hierzu noch ausstehen, hat es den Anschein, als ob auch diese These nicht unwesentlich von gewissen westlichen akademischen Versuchen des Aufspürens des wahren Indischen, des Autochthonen, beeinflusst war. Es stellte sich indes bald heraus, dass diese These kaum überzeugend wirken konnte, wenn das Hindutum, das vor allem mit indoarischer Kultur verbunden wurde, selbst letztendlich auf Einwanderer zurückging.

### 3. Nachkolonialzeitliche Weiterentwicklungen

Dieser skizzenhafte Überblick, obwohl nicht erschöpfend, dürfte einen für unsere Zwecke ausreichenden Einblick in die einschlägigen Debatten unter verschiedenen einheimischen Gruppen während der Kolonialzeit gewähren. Damit ist die Ausgangslage skizziert, die sich nach dem Abzug der britischen Kolonialmacht und der Gründung der Staaten Indien und Pakistan im Jahre 1947 ergab. Die Entwicklung der genannten Ideen in Pakistan, dem später aus diesem hervorgegangenen Bangladesch, oder in anderen südasiatischen Staaten, die nicht dem britischen Kolonialreich angehörten, soll uns indes hier nicht beschäftigen.

Doch auch wenn wir unseren Blick nun allein auf das zeitgenössische Indien richten werden, sei zur Verdeutlichung der Brisanz der erwähnten Ideen doch darauf hingewiesen, dass der inzwischen hoffentlich beendete, vornehmlich zwischen Singhalesen und Tamilen stattfindende lange Krieg in Sri Lanka, der für unzählige Menschen Tod, Verstümmelung, Vertreibung oder Existenzvernichtung bedeutet hat, nicht unwesentlich vom nicht nur linguistischen, sondern auch historisch untermauerten rassistischen Antagonismus zwischen indoarischen Singhalesen und dravidischen Tamilen gezehrt hat. Die instrumentalisierten Ideen gehen letztendlich größtenteils auf Vorstellungen zurück, die von Europäern entwickelt wurden.

Nach der Erlangung der Unabhängigkeit Indiens wurde das Land nicht nur auf nationaler, sondern auch mehrheitlich auf bundesstaatlicher Ebene von Kräften regiert, die stark westlich beeinflusst, säkular und größtenteils auch sozialistisch waren. In diesem Umfeld war die These arischer Einwanderung sozusagen tonangebend und bestimmte weitgehend den öffentlichen Diskurs. Obwohl es mehrere Gruppen gab, die aus verschiedenen Gründen gegen diese These opponierten, hatten sie nicht die notwendige gesellschaftliche und politische Relevanz, um ihren Meinungen in der Öffentlichkeit Gewicht verleihen zu können.

Dies änderte sich jedoch rapide, als in den letzten zwei Dekaden des letzten Jahrhunderts – als Folge der aktiven Wahrnehmung der Möglichkeiten der Partizipation am demokratischen Prozess durch immer mehr Teile der Bevölkerung – neue Kräfte zuerst in einzelnen Regionen und dann, in den neunziger Jahren, namentlich in der Gestalt der Bharatiya Janata Party auf der nationalen Ebene an die Macht kamen. Es handelte sich dabei vor allem um Parteien der sog. Mittelklasse, urbaner Gehaltsempfänger und der reichen Bauernschaft, größtenteils aus dem indoarisch-sprachigen Norden und Westen des Landes.

Diese Kräfte waren eng verflochten mit jenen Gruppen, die eine Revision des alten Geschichtsbildes forderten. Für deren Haltung gab es verschiedene Beweggründe. Einer der wichtigsten war wie in der Kolonialzeit die Abwehr des "Fremden", doch richtete dies sich jetzt nicht mehr primär gegen den Westen, sondern gegen Landsleute, die als eigentlich fremd empfunden wurden, was insbesondere Muslime, in geringerem Maße auch Christen betraf.

Gefördert wurde dieser Antagonismus durch ein gleichzeitiges Erstarren des islamischen Traditionalismus und Radikalismus weltweit. Diese machten sich auch in Indien bemerkbar und führten zudem zu Entwicklungen in Pakistan, die vermehrte Spannungen mit Indien zur Folge hatten, wobei Kaschmir wohl das wichtigste Problem darstellt. Ängste wurden unter Nichtmuslimen auch durch einen offen sichtbaren, bedeutenden Zufluss von Geldmitteln für muslimische Gruppen aus den arabischen Staaten geschürt, wie auch durch die immer mehr um sich greifende Erkenntnis, dass Indien nach Indonesien eventuell das Land mit der größten muslimischen Bevölkerung der Erde ist.

Gleichzeitig wuchs unter verschiedenen Gruppen auch die Bereitschaft, sich nicht nur stärker zum Hindutum zu bekennen, sondern dieses auch offensiv zu vertreten und zu fördern. Der Begriff "Hindu" wurde dabei verschieden verstanden, beispielsweise nur im Sinne von "indigen", aber auch im Sinne einer sich immer monolithischer gestaltenden religiösen Entität mit verbindlichen Glaubenssätzen und heiligen Schriften. Doch wie auch immer "Hindu" tatsächlich verstanden wurde, ein Ausschluss des "Fremden" war fast allen Definitionen gemein.

Organisatorisch und finanziell konnte sich dieser Prozess in nicht unerheblichem Maße auf die Mittel und Bemühungen sich als Hindus verstehender Auslandsinder vor allem in den angelsächsischen Ländern und insbesondere in Nordamerika stützen, die in ihrer neuen Heimat inzwischen über ansehnliche Macht und finanzielle Mittel verfügten. Damit entstand eine Parallele zu radikalen muslimischen Gruppen, die von Großbritannien und Frankreich aus operieren und Entwicklungen im Nahen Osten beeinflussen, oder zu radikalen Sikh-Gruppen, die ihren Rückhalt in hohem Maße aus Kanada und Großbritannien beziehen und von dort aus südasiatische Bewegungen fördern oder steuern. Hinzu kam, dass im Zuge einer erstarkenden hinduistischen Missionierung immer mehr Nicht-Indier im Westen sich zum Hinduismus bekannten und diesen offensiv vertraten, was im südasiatischen Kontext, in dem trotz gegenteiliger Beteuerungen Aktionen und Äußerungen von Weißen nach wie vor großes Gewicht verliehen wird, nicht zu unterschätzende Folgen hatte.

Schließlich ist noch die bereits in der Kolonialzeit artikulierte Idee der inhärenten Größe Indiens zu nennen, die sich mehr und mehr zur Selbstverständlichkeit entwickelte und unter anderem in den indischen Bestrebungen artikulierte, Großmachtstatus zu erlangen. Dies hat zu verschiedenen sicherheits- und außenpolitischen Aktivitäten geführt, die hier nicht aufgezählt werden sollen, außer der wohl aufsehenerregendsten, nämlich die während eines USA-Besuchs im Mai 2003 öffentlich vorgetragene Forderung des indischen Sicherheitsberaters, Indien, die USA und Israel sollten eine Sicherheitspartnerschaft beschließen. Dass eine solche Partnerschaft sich vor allem gegen radikalmuslimische Kräfte richten sollte, ist offensichtlich. Bei allen diesen Entwicklungen war die historische ideologische Untermauerung, die damit diese Entwicklungen als eine folgerichtige Konsequenz des Fortschreitens der Geschichte erscheinen ließ, besonders wichtig, somit auch die Leugnung der Gültigkeit der These der arischen Einwanderung nach Südasien. Diese Leugnung, die die autochthone Größe Indiens belegen und gleichzeitig andere Einflüsse, insbesondere mit dem Islam verbundene, als inhärent fremd und nicht zum indischen Wesen passend erscheinen lassen kann, hat damit all-

mählich eine Zentralität erlangt, die sie in der Kolonialzeit noch nicht hatte. Sie dominiert heute einen großen Teil des öffentlichen Diskurses.

Die die Einwanderungsthese ablehnenden Kräfte kontrollieren keineswegs flächendeckend das gesamte Land. Viele Bundesstaaten sind fest in der Hand von Parteien, die nicht der gleichen Ideologie folgen, und auch die Zentralregierung kann nur mit der Hilfe verschiedener Koalitionspartner mit anderen Ideologien und Prioritäten gebildet werden. Nichtsdestotrotz findet zur Zeit eine stete, regierungsamtlich unterstützte oder gar initiierte Förderung der These des autochthonen Ursprungs der Arier und somit der indischen oder Hindu-Kultur statt, die unter anderem durch die Verdrängung von Verfechtern der These einer arischen Einwanderung aus einflussreichen Ämtern und durch die Umarbeitung von Lehrplänen für Schulen und höhere Bildungsanstalten bewerkstelligt wird.

Öffentlich werden erbitterte Kämpfe zwischen den Anhängern beider Lager ausgefochten, Kämpfe, die bisweilen die Ebene der geistigen oder publizistischen Auseinandersetzung verlassen und in Repressalien und Gewaltanwendung umschlagen können. Verfechter der Einwanderungsthese werden von ihren Gegnern gern mit Etiketten wie "Marxisten", "Neoimperialisten" oder "Pseudosäkularisten" belegt, während diese wiederum ihre Gegner als "Faschisten" oder "Rassisten" beschimpfen können. Da die ganze Diskussion eng mit Fragen wie der Deutungshoheit etwa über Indisch-Sein oder Hindu-Sein sowie mit dem Status von Minderheiten wie Muslimen und Christen verbunden ist, ist eine Auseinandersetzung auf rein wissenschaftlicher Ebene, die einzig und wertungsfrei der Rekonstruktion der Vergangenheit dient, im heutigen Indien praktisch unmöglich geworden.

Auch Stellungnahmen ausländischer Wissenschaftler geraten unweigerlich in das Fahrwasser der ideologischen und politischen Auseinandersetzungen, zumal solche Stellungnahmen nicht immer frei von Parteilichkeit oder Voreingenommenheit sein müssen. Andererseits fällt auf, dass inzwischen offizielle Darstellungen Indiens im Ausland zwar nicht massiv, aber doch merklich von Vorstellungen des südasiatischen Ursprungs der Arier und damit Indogermanen beeinflusst sein können.

#### **4. Schlussbetrachtungen**

Besonders pikant an der ganzen Angelegenheit ist, dass so gut wie alle am innerindischen Diskurs Beteiligten letztendlich auf der Grundlage von Ideen argumentieren, die auf Europäer zurückgehen und damit nichtindigenen Ursprungs sind. Dies trifft auch für die Denkschablonen der sogenannten Hindu-Nationalisten zu, denn auch wenn die These des indigenen Ursprungs der Arier zum größten Teil von Südasiaten entwickelt wurde, sind die damit verbundenen Vorstellungen – wie beispielsweise die Vermengung von Sprache und Ethnie oder Rasse sowie die Idee einer weitgehend monolithischen Kultur oder Religion – doch größtenteils von Fremden entwickelt worden. Wie die weitere Entwicklung in Bezug auf die Einwanderungsthese sein wird, ist nicht abzusehen. Sicherlich wird vieles von der Auseinandersetzung zwischen radikalhinduistischen und säkularen Kräften abhängen, wie auch von anderen Faktoren wie etwa der Wirtschaft oder inneren Sicherheit, die auch Wahlen beeinflussende Themen sind. Einiges wird aber auch davon abhängen, wie die vom islamischen Radikalismus ausgehende Gefahr eingeschätzt wird und wie die muslimische Minderheit im Lande sich verhält. Und schließlich wird auch entscheidend sein, wie sich religiöse Minderheiten, Dalits, bisher benachteiligte Ethnien sowie nichtindoarische Sprachen sprechende indische Völker verhalten, denn alle diese zusammengenommen bilden die Bevölkerungsmehrheit im Lande, die jedoch bisher nicht als einheitlicher Block in Erscheinung getreten ist. Unter den genann-

ten Gruppen dürfte aber die Einwanderungsthese nach wie vor weitgehende Akzeptanz finden.

Als Fazit kann man daher anführen, dass in Südasien in Bezug auf die Auseinandersetzung um die These der arischen Einwanderung das letzte Wort wohl noch lange nicht gesprochen ist. Es handelt sich um eine andauernde Auseinandersetzung, die wegen ihrer Zentralität für Fragen des Nationalbewusstseins nicht nur Vorgänge im Innern des Landes, sondern auch nach außen gerichtete Maßnahmen beeinflussen kann und wohl auch wird. Sie sollte daher besonders sorgfältig beobachtet und analysiert werden.

### **Weiterführende Literatur**

- Bergunder, Michael/Das, Rahul Peter (Hrsg.): "Arier" und "Draviden". Konstruktionen der Vergangenheit als Grundlage für Selbst- und Fremdwahrnehmungen Südasiens, Neue Hallesche Berichte 2, Halle (Saale) 2002.
- Bryant, Edwin: The Quest for the Origins of Vedic Culture. The Indo-Aryan Migration Debate, Oxford/New York etc. 2001.
- Häusler, Alexander: Nomaden, Indogermanen, Invasionen. Zur Entstehung eines Mythos, Orientwissenschaftliche Hefte 5/2003, Halle (Saale) 2003.
- Hock, Hans Henrich: Whose Past Is It? Linguistic Pre- and Early History and Self-Identification in Modern South Asia, in: Studies in the Linguistic Sciences 30, 2/2000, S.51-75.
- Marcantonio, Angela: The Uralic Language Family. Facts, Myths and Statistics, Publications of the Philological Society 3 5, Oxford/Boston 2002 (Schildert ähnlich gelagerte Probleme aus einem anderen Bereich; wertvoll methodisch und als Vergleichsquelle.)
- The Journal of Indo-European Studies 30, 3-4/2002, S.273-410 und 31,1-2/2003, S.107-240 ("Indo-Aryan Migration Debate")





## Die gesellschaftliche Situation indischer Muslime\*

Jamal Malik

Der im Folgenden dargestellte Bereich der indischen Gesellschaft ist hier zu Lande in den Medien und auch im wissenschaftlichen Betrieb sträflich vernachlässigt, und dies, obwohl zwischen muslimischen Kulturträgern und Hindus seit dem 10. Jahrhundert tief greifende Wechselbeziehungen bestehen. Hier sind sich Minderheit und Mehrheit begegnet, haben sich gegenseitig ergänzt und konzeptualisiert. Bei dieser Interaktion kann man Gruppenbildungsprozesse identifizieren, die religiös interpretiert werden und die je nach Interessenlagen der Gruppen variieren können. Religiosität – einerlei ob Islamizität oder Hinduismus – wird dabei zum sprachlichen und symbolischen Ausdruck verschiedener Verhandlungsprozesse zwischen Mehrheit und Minderheit, die Religion wird zum Interpretationsrahmen gesellschaftlicher Realität. Das heißt aber auch, dass das religiöse Repertoire funktional ist.

Trotz der Jahrhunderte langen Wechselbeziehungen wird Indien gemeinhin als ein reines Land der Hindus wahrgenommen. Tatsächlich aber spielen Elemente islamischer Kultur in Indien auch gegenwärtig noch eine gewichtige Rolle, wie aus den zahlreichen Symbolen indomuslimischer Kultur hervorgeht; das Taj Mahal, ein von den Mogulen erbautes Mausoleum aus dem 17. Jahrhundert, ist hier zu Lande als Zeichen indischer Kultur doch weitaus geläufiger als etwa ein hinduistisches Mandala.

### 1. Zusammensetzung der indischen Muslime – zahlenmäßige Verteilung

In Südasien – Pakistan, Indien und Bangla Desh – lebt heute ein Großteil der muslimischen Weltbevölkerung, mehr sogar als im Mittleren Osten. Im Jahre 1941 – sechs Jahre vor der Teilung des indischen Subkontinents in Indien und Pakistan – zählte Südasien 94 Millionen Muslime, 1981 bereits 243 Millionen und 1991 weit über 300 Millionen, also mehr als ein Drittel der Gesamtheit der Muslime auf der Welt.<sup>1</sup> Demgegenüber betrug die Zahl der indischen Muslime 1991 etwa 120 Millionen, d.h., etwa 12% der indischen Bevölkerung – mehr als (West-)Pakistan. Dies ist gleichsam die größte religiöse Minderheit weltweit.

Die Muslime sind in Indien über fast alle Bundesländer verteilt, von einer hohen Konzentration von nahezu 75% im Nordwesten, etwa in Jammu und Kaschmir, bis zu einer Niedrigstgrenze von 1% im Osten, in Orissa. Zudem sind indische Muslime relativ städtischer als der nationale Durchschnitt: 27% gegenüber 18%. In von Muslimen relativ stark bewohnten Bundesländern (über 10% der jeweiligen Bevölkerung) leben sie meist auf dem Land. In Gebieten, in denen sie unter 10% repräsentieren, stellen sie vornehmlich eine städtische Minderheitskultur. Und seit 1947, als viele Muslime nach West- bzw. Ost-Pakistan migrierten, verzeichnen sie einen stärkeren Urbanisierungsgrad und eine höhere Konzentration in jenen Ballungsgebieten, die einen wirtschaftlichen Aufschwung und eine rasche Verstärkung er-

---

\* Dies ist die überarbeitete und gekürzte Version eines Artikels, der zuerst erschienen ist mit dem Titel "Die gesellschaftliche Lage der Muslime in Indien" in: Werner Draguhn (Hrsg.), Indien 2000. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Institut für Asienkunde, Hamburg 2000. Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Erstherausgebers.

<sup>1</sup> Die Daten beziehen sich auf Zensen des Jahres 1981. Vgl. Delval, Raymond (Hrsg.): A Map of the Muslims in the World, Leiden 1984, S.18f. Vgl. auch Gupta, Raghuraj: Changing Role and Status of the Muslim Minority in India: A Point of View, in: Journal; Institute of Muslim Minority Affairs 5/1 (1984), S.182.

fahren haben, wie z.B. im Nord-Westen, Westen und Süden. Im Osten und Nord-Osten des Landes hingegen bestehen die alten Kulturzentren, in denen Muslime weiterhin stärker agrarisch ausgerichtet sind.

Grob gesprochen, gibt es Unterschiede zwischen den Muslimen im Süden und denen im Norden. Erstere scheinen auf Grund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Isolation von den übrigen muslimischen Gemeinden urbaner und politisch aktiver zu sein als jene im Norden. Letztere profitieren nämlich noch von ihren aus der Zeit vor 1947 erhaltenen Pfründen der verschiedenen Regime, die sie jedoch zunehmend verlieren.<sup>2</sup>

Im ersten Jahr nach der Teilung – 1948 – wanderten etwa sieben Millionen Muslime aus Indien nach Pakistan, vornehmlich in die dortigen städtischen Ballungszentren.<sup>3</sup> Davon stammten rund 80% aus dem Ost-Punjab, sie gingen nach West-Pakistan. Weniger als 20% wanderten von den United Provinces, Delhi, Gujarat und Bombay, Bhopal und Andhra Pradesh, Madras und Mysore nach West-Pakistan und aus Bihar, West-Bengalen und Orissa nach Ost-Pakistan. Nach Ost-Pakistan sollen demnach nur etwa 10% ausgewandert sein. Die städtische Vorliebe indischer Muslime, die unter den Mogulherrschern und auch unter britischer Herrschaft zum städtischen Milieu tendierten, fand in Pakistan ihre Fortsetzung: man schätzt, dass 50% der indischen Migranten in den städtischen Zentren Pakistans eine neue Heimat gefunden haben.

Da etwa ein Drittel der muslimischen Auswanderer – die so genannten *muhajirûn* – aus dem städtischen Bereich stammte, hatte dies Rückwirkungen auf die zurückgebliebenen Muslime in Indien. Die Emigranten setzten sich nämlich aus jungen Intellektuellen, Regierungsbediensteten, Ärzten und Juristen zusammen und waren in den Zwanzigerjahren politisch aktiv gewesen, so z.B. in der Kalifatsbewegung.<sup>4</sup> Diese muslimische Avantgarde hatte schon im frühen 19. Jahrhundert im Zuge des kolonialen Ausgreifens und des aufkommenden Nationalismus ein neues Selbstverständnis ausgebildet.<sup>5</sup> Sie stammte meist aus traditionellen urbanen Muslim-Zentren wie z.B. Delhi, Lucknow, Rampur, Bareilly, Hayderabad. Ihre Auswanderung zog zwangsläufig eine Änderung der gesellschaftlichen Struktur der Muslime nach sich. Demgegenüber setzten sich die ländlichen Auswanderer – etwa 10% – meist aus Kleinbauern, Handwerkern und Landlosen zusammen, die muslimischen Großgrundbesitzer blieben zum großen Teil in Indien. Der Auszug urbaner und wirtschaftsstarker Muslime förderte neben der wirtschaftlichen Schwächung der muslimischen Gemeinde daher auch ihren politischen Niedergang und musste ein soziales und nachhaltiges Vakuum schaffen. Da es den indischen Muslimen nach dem Exodus 1947 an wirtschaftlichen Ressourcen fehlte, sie bei der Restrukturierung des indischen Verwaltungsdienstes wegen ihrer Religionszugehörigkeit weiterhin ins Hintertreffen gerieten und weil es an einer politischen Führung mangelte, verfolgten Muslime gezwungenermaßen quietistische Ziele, orientierten sich fortan an der säkular ausgerichteten Kongresspartei und zogen sich in eine Art Defensivkultur zurück.

<sup>2</sup> Imam, Zafar: Some Aspects of the Social structure of the Muslim Community in India, in: Zafar Imam (Hrsg.), *The Musalmaans of the Subcontinent*, Lahore 1980, S.71ff. Vgl. auch Raza, Moonis u.a.: *Muslims of India – Some Aspects of Regional Demography*, in: Zafar Imam (Hrsg.), *The Musalmaans of the Subcontinent*, Lahore 1980, S.129.

<sup>3</sup> Im Folgenden vgl. Imam, Z.: *Some Aspects*, S.74ff.

<sup>4</sup> Siehe dazu Minault, Gail: *The Khilafat Movement. Religious Symbolism and Political Mobilization in India*, New York 1982.

<sup>5</sup> Vgl. Ahmad, Aziz/v. Grunbaum, Gustav E. (Hrsg.): *Muslim Selfstatement in India and Pakistan 1857-1968*, Wiesbaden 1970.

Es gab natürlich auch von Staats wegen Versuche, diese Situation der Muslime zu ändern: Zwischen 1948 und 1956 sollte im säkularen Indien u.a. die wirtschaftliche Situation der Muslime verbessert und ihnen durch den Neuaufbau muslimischer Erziehungsinstitutionen die Möglichkeit für gesellschaftlichen Aufstieg in Administration und Wirtschaft ermöglicht werden. Diese Maßnahmen begünstigten allerdings vornehmlich städtische Schichten, während ländliche weiterhin vernachlässigt wurden. Dies führte bald zur Landflucht und infolgedessen zu steigender Arbeitslosigkeit und zu sozialen Spannungen in den Ballungszentren.

Jene städtischen Muslime, deren sozialer Aufstieg auf die Politik der Kongresspartei zurückging, wurden wieder zu politischen Führern der ländlichen. Die Muslime wählten so zunächst *en bloc* die Kongresspartei. Aber schon im Jahre 1957 entschieden sich die meisten ländlichen Muslime gegen diese Partei, da sie unter verschiedenen Reformen stark gelitten hatten, so z.B. der Landreform. Von dieser so genannten Grünen Revolution hatten nämlich nur Großbauern profitieren können.<sup>6</sup> Wirtschaftliche Misere und soziale Desintegration führten Ende der Fünfzigerjahre dann wieder zu verstärkten kommunalistischen Auseinandersetzungen in den Ballungszentren.

Schon aus dieser groben Darstellung ist zu erkennen, dass die Muslime in Indien weder hinsichtlich ihrer Gesellschaftsstruktur noch im Hinblick auf ihre kulturelle Artikulation einheitlich sind – ganz zu schweigen von den verschiedensten Formen religiöser Institutionalisierung und Organisation. Man kann daher eher von einem Konglomerat vieler Gemeinden unter den Muslimen sprechen.<sup>7</sup> Der bestehende Mythos einer etwaigen einheitlichen islamischen Identität geht eher auf eine Praxis der Kolonialherren des 19. Jahrhunderts zurück. Sie differenzierten verschiedene indische Gruppen vornehmlich nach Religionen statt etwa nach Sprachen und Interessen oder gesellschaftlicher Zusammensetzung.<sup>8</sup> Bei Wahlen im Jahre 1909 richteten die Kolonialherren z.B. so genannte "joint electorates" ein: Die religiösen Gemeinschaften sollten jeweils Angehörige ihrer eigenen Religion wählen. Auf diese Weise wurde sozusagen ein "communal electorate" eingeführt. Religion wurde als Wesensmerkmal indischer Politik beschrieben. Diese Auffassung hat sich bis in die Gegenwart durchgesetzt. Ein näherer Blick auf die gesellschaftliche Zusammensetzung der indischen Muslime zeigt aber, dass es sich im hohen Maße um heterogene Gruppen handelt, die sich entsprechend auch religiös verschieden artikulieren und organisieren.

---

<sup>6</sup> Z.B. Griffin, Keith: *The Political Economy of Agrarian Change*, 2. Aufl., London 1979.

<sup>7</sup> Gupta, R.: *Changing Role*, S.184.

<sup>8</sup> Saxena, N.C.: *Historiography of Communalism in India*, in: Hasan Mushirul (Hrsg.), *Communal and Pan-Islamic Trends in Colonial India*, New Delhi 1981, S.314. Grundsätzlich zum Kommunalismus siehe Pandey, Gyanendra: *The Construction of Communalism in Colonial India*, Delhi 1990; Thapar, Romila u.a.: *Communalism and the Writing of Indian History*, 2. Aufl., New Delhi 1977; Arslan, Mehdi/Rajan, Janaki (Hrsg.). *Communalism in India: Challenge and Reponse*, New Delhi 1994.

## 2. Gesellschaftliche Zusammensetzung indischer Muslime

Es fehlen zwar eindeutige statistische Daten über die Sozialstruktur der Muslime, einige allgemeine Aussagen über ihre komplexe gesellschaftliche Basis können auf Grund vorliegender Untersuchungen dennoch gemacht werden.<sup>9</sup>

Zunächst gibt es den Landadel (ashraf), der im feudalen System der Mogulen eine zentrale Rolle spielte, nicht zuletzt, weil andere Schichten wie z.B. Bauern, Handwerker, Militär an ihn gebunden waren.<sup>10</sup> Durch das von den Kolonialherren eingeführte "Permanent Settlement 1793" erhielten die Landherren erstmals absolutes Eigentumsrecht über Land. Dieses Land war ihnen bislang als Lehen für militärische oder administrative Dienste gegeben worden, um über Mittelsmänner Steuern einzutreiben. Diese Mittelsmänner ihrerseits verpachteten die Lehen. Der meist urbane Adel war so vom Land abhängig, ohne es jedoch selber bestellen zu müssen. Dieses "absentee Zamindari- und Jagirdari-System" wurde nach der Unabhängigkeit abgeschafft. Dies hatte ungünstige Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Lage des – muslimischen – Landadels.

Die muslimische Agrargesellschaft stellt die Mehrheit der indischen Muslime dar und ist, ähnlich wie der Landadel, in verschiedene arbeitsteilige gesellschaftliche Kategorien unterteilbar. Als in den 60er-Jahren die Grüne Revolution leistungsstarke Bauern förderte, waren die vernachlässigten armen Landarbeiter und Bauern gezwungen, Arbeit im außerbäuerlichen Bereich aufzunehmen, vornehmlich im Handwerk oder in der Industrie.

Die Handwerker waren eng verknüpft mit dem Landadel, der Handel war lokal begrenzt, und es bestand das Prinzip, nach welchem verschiedene Gesellschaftsgruppen das Recht hatten, bestimmte Dienstleistungen auszuführen (Jajmani-System; vergleichbar etwa mit dem Zunftwesen). Im Zuge der Abschaffung des Zamindari-Systems in den 50er-Jahren, die zu einer Welle der Landflucht führte, schrumpfte der Markt für die Handwerker, gleichzeitig förderte der Aufbau neuer Märkte jedoch erneut die Nachfrage an handwerklichen Fähigkeiten. Während Angestellte und Bedienstete auf dem Lande durch die Abschaffung des Zamindari-Systems litten, konnten städtische Bedienstete dagegen durch die Erweiterung des städtischen Marktes profitieren. Viele von ihnen haben sich als Verkäufer und Unternehmer etablieren und durch ihre wirtschaftliche Verbesserung die unter den Muslimen bestehende soziale Ordnung sprengen können. (siehe unten)

Ein großer Teil der unter den Kolonialherren gewachsenen gebildeten Mittelschicht der Muslime wanderte, wie oben dargestellt, 1947 nach Pakistan aus, in dem neue Märkte und eine neue Administration aufgebaut wurde. Traditionellerweise betrachtete diese Mittelschicht Erziehung als Kapitalinvestition. Da der Arbeitsmarkt für Muslime in höheren Rängen der Administration im säkularen Indien jedoch begrenzt zu sein scheint, wird zusehends auf Bildung und Schulbesuch verzichtet und vermehrt versucht, sich auch mit wenig Bildung auf dem Arbeitsmarkt zu etablieren. Deshalb ist diese Mittelschicht mehr und mehr im Bereich des Handels ohne höhere Bildung zu finden.<sup>11</sup>

Eine weitere soziale Gruppe ist die der Händler, welche traditionsgemäß stark ist und ihre Position ausbauen kann, obgleich zusehends auch Vertreter anderer religiöser Gruppen in diesen Bereich strömen.

<sup>9</sup> Vgl. im Folgenden Ahmed, Imtiaz: Economic and Social Change, in: Zafar Imam (Hrsg.), The Musalmaans of the Subcontinent, Lahore 1980, S.234-253.

<sup>10</sup> Siehe Blake, Stephen P.: The Patrimonial-Bureaucratic Empire of the Mughals, in: Journal of Asian Studies 39/1 (1979), S.77-94; Hardy, Peter: Islamischer Patrimonialismus: Die Mogulherrschaft, in: Wolfgang Schluchter (Hrsg.), Max Webers Sicht des Islam, Frankfurt a.M. 1987, S.190-216.

<sup>11</sup> Für neuere Daten über die Verteilung der Muslime im öffentlichen Dienst vgl. Gupta, R.: Changing Role, S.191, Tabelle IV.

### 3. Religiöse Unterschiede innerhalb der muslimischen Gemeinde

Auch hier gilt: Die Vielfalt islamischer kultureller Artikulationen unterscheidet sich je nach sozialer Einbindung voneinander. Für unseren Zweck wird grob in zwei Bereiche unterschieden, ohne jedoch die Komplexität der Gesellschaft leugnen zu wollen.

Die ländliche Bevölkerung ist in bisweilen noch feudalen Strukturen organisiert und folgt dem mit Volksfrömmigkeit durchsetzten esoterischen Islam. Das Vorherrschen dieser Anschauungen in ländlichen Regionen ist oftmals das Ergebnis einer Personalunion zwischen dem ansässigen Großgrundbesitzer und dem religiösen oder spirituellen Führer. Dieser Volks-Islam ist integrativ, man spricht von einer Indigenisierung des Islam.<sup>12</sup>

Städtische Gruppen hingegen tendieren eher zum Skripturalismus, so wie er von den so genannten Fundamentalisten propagiert wird, obgleich auch hier unter den ärmeren Schichten volks-islamische Werte populär sind. Die Skripturalisten finden ihre gesellschaftliche Basis meist in der mittleren und unteren Mittelschicht und vertreten nicht selten einen islamischen Purismus oder eine Islamisierung (versus Indigenisierung).<sup>13</sup> Dennoch stellen sie die durch den Kolonialismus eingeführte und bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht in Frage. Dieser Purismus, gemischt mit der Vorstellung, eine unterdrückte Minderheit zu sein, führt oft zur Abschottung und Isolation von der als kulturell andersartig empfundenen Umwelt und entzündet religiös motivierte Auseinandersetzungen. Neben diesen Spannungen zwischen städtischen und ländlichen Gesellschaftsbereichen bestehen Uneinigigkeiten einerseits zwischen verschiedenen sunnitischen Denkrichtungen, andererseits zwischen Sunniten und Schiiten.

### 4. Das Kastenwesen

Dieses ist ein Prinzip der sozialen Ordnung und zeichnet sich aus durch Hierarchie, durch das Prinzip ritueller Reinheit, Endogamie sowie durch berufliche Spezialisierung.<sup>14</sup> Eine nach Kasten geordnete Hierarchie auf ideologischer und religiöser Grundlage untersagt überdies gesellschaftliche Kontakte unter den Anhängern der Kasten.<sup>15</sup> Die Muslime in Indien spiegeln tatsächlich einige dieser Kriterien wider.

Insbesondere die niedrigen und mittleren sozialen Schichten sind meist endogam, in höheren ist auch Exogamie vorzufinden. Die Gründe für endogames Verhalten liegen in dem Wunsch, die eigene wirtschaftliche Position zu erhalten, weniger die muslimische Kultur und Religion zu wahren. Rituelle Reinheit spielt dabei eine untergeordnete Rolle.

Die berufliche Spezialisierung schafft gegenseitige Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Gruppen. Jede Kaste oder Gruppe führt einen bestimmten Beruf (Jajmani-System) aus, ihre Namensgebung weist oftmals auf die Profession hin. Während der Zusammenhang von Beruf und Kaste in unteren sozialen Schichten ausgeprägter ist, finden sich in

<sup>12</sup> Vgl. auch Krishna, Gopal: Piety and Politics in Indian Islam, in: T.N. Madan (Hrsg.), Muslim communities in South Asia, New Delhi 1976, S.148 und 160.

<sup>13</sup> Siehe ebenda; vgl. auch Misra, S.C.: Indigenisation and Islamisation in Muslim Society in India, in: S.T. Lokhandwalla (Hrsg.), India and Contemporary Islam, Simla 1971, S.369.

<sup>14</sup> Siehe dazu die kritischen Anmerkungen von Osterhammel, Jürgen: Die Entzauberung Asiens. Europa und die asiatischen Reiche, München 1998, S.330ff.

<sup>15</sup> Im Folgenden vgl. Ahmed, Imtiaz (Hrsg.): Caste and Social Stratification among the Muslims, New Delhi 1973, S.XX-XXXI.

industrialisierten Regionen und in den urbanen Zentren unter den mittleren und höheren Schichten schon Auflösungstendenzen der Spezialisierung und damit auch der Endogamie. Interessanterweise bleibt der Bereich des Handels jedoch weiterhin stark endogam ausgerichtet.

Die Hierarchisierung unter den Muslimen ist insbesondere im Süden Indiens verbreitet, jedoch in schwächerer Form als unter Hindus. Sie basiert eher auf nicht-rituellen Kriterien wie wirtschaftliche Lage und Erziehung als auf Ritual und ist deshalb durchlässiger. So gibt es die Trennung zwischen sauberen und unsauberen Berufsgruppen.

Ein ideologischer Überbau, der soziale Kontakte zwischen den Vertretern verschiedener Kasten oder sozialer Gruppen untersagt, besteht unter den Muslimen nicht. Idealerweise verbietet der Islam ja gesellschaftliche Ungleichheit, jedoch existieren solche Abgrenzungen in Wirklichkeit und werden durch die Religion selbst rationalisiert (siehe unten).

Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen muslimischer Minderheit und hinduistischer Mehrheit im Hinblick auf das Kastenwesen können wie folgt zusammengefasst werden: Das Kastenwesen verfügt bei den Muslimen nicht über eine religiöse Legitimation. Es besteht Endogamie, die Idee des Geburtsstolzes und der Abstammung ist verbreitet, jedoch steht dies nicht auf der Grundlage einer Ideologie der Reinheit. Wohlstand und andere säkulare Faktoren scheinen hier mehr Bedeutung zu haben, um den gesellschaftlichen Status zu bestimmen. Ferner besteht unter den Muslimen keine rituell reine Kaste mit bestimmten Aufgaben wie etwa Brahmanen. Sayyids, die direkten Nachkommen des Propheten Muhammad, genießen zwar auf Grund ihrer Abstammung eine hervorragende Position, verfügen aber selten über das nötige Charisma, welches Brahmanen eigen ist.

Das muslimische Kastenwesen ist zunächst ein Resultat der kulturellen Anpassung an das Hindutum (Akkulturation oder Indigenisierung): Der Islam in Südasien hat sich den lokalen Kulturen angepasst, und konvertierte Hindus haben ihre sozialen Systeme in ihn hineingetragen. Synkretistische Elemente und Akkreszenz<sup>16</sup> ermöglichten in den meisten heute von Muslimen bewohnten Regionen ja überhaupt erst die kreative Interaktion zwischen einheimischen und fremden Ideen und Institutionen. Gemeint ist die Übertragung islamischer Grundsätze auf die indische religiöse Weltordnung und umgekehrt; der Prophet (*nabî*) wird zur Verleiblichung einer Gottheit (*avatâr*). Abgesehen von solchen Akkulturationsprozessen sind dem Islam aber selber auch Elemente eigen, die solche tief greifende Unterschiede zulassen. Wäre dies nicht so, würden sich im Zuge einer islamischen Durchdringung der Gesellschaft die kastenähnlichen Strukturen auflösen. Tatsächlich aber haben vorislamische Prinzipien der Reinheit und Einheit des Blutes die egalisierenden Aufrufe muslimischer Kulturträger überdauert, so z.B. die Vorstellung, dass Nachkommen der Quraish, Angehöriger des Stammes des Propheten Muhammad, besonders nobel seien – das so genannte Abkunft/Stand- oder nasab-Prinzip.<sup>17</sup> Araber seien gesellschaftlich höher gestellt als Nicht-Araber und unter den Arabern selber sei der Quraish – also Angehöriger des Stammes des Propheten – wiederum der vor-

<sup>16</sup> Der unveränderten ursprünglichen Kosmologie werden neue Gottheiten hinzugefügt, oder sie werden mit bestehenden Entitäten des Pantheons identifiziert.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Noth, Albrecht: Früher Islam, in: Ulrich Haarmann (Hrsg.), Geschichte der arabischen Welt, München 1991, S.11-100. Schon in der Frühzeit des Islam war ein latent vorhandenes Bewusstsein eines Qualitätsunterschiedes zwischen den so genannten Helfern in Medina und den so genannten Flüchtlingen aus Mekka vorhanden, das sich gesellschaftlich niederschlug. Siehe Noth, Albrecht: Von der medinensischen "Umma" zu einer muslimischen Ökumene, in: Albrecht Noth/Jürgen Paul (Hrsg.), Der islamische Orient: Grundzüge seiner Geschichte, Würzburg 1998, S.81ff.

zöglichste. Nicht-Araber hingegen seien den Arabern gleich, wenn ihr Vater und Großvater schon Muslim gewesen und dazu wohlhabend genug war, ein adäquates Brautgeld zu zahlen. Ferner, ein gebildeter Nicht-Araber käme einem unwissenden Araber gleich, während ein muslimischer Gelehrter angesehen sei als ein Kaufmann und dieser wiederum höher gestellt sei als ein Gewerbetreibender. Auch kann dem Prinzip der Geburt eine noch höhere Stellung eingeräumt werden.

Daraus folgt, dass unter den Muslimen in Indien das Kastenwesen durch den starken Einfluss des Hindutums durchaus erkennbar ist. Das Kastensystem wird allerdings gerechtfertigt durch das arabo-islamische Prinzip der Abstammung und dient folglich als Determinante sozialer Beziehungen auch unter Muslimen.

## 5. Religiöse Ähnlichkeiten

Wie angedeutet, bestehen in Indien gerade im Bereich der Religion starke Ähnlichkeiten zwischen Hindus und Muslimen. Zu unterscheiden ist allerdings wieder zwischen ländlicher und städtischer Kultur.

Im städtischen Bereich herrscht auf Grund von Abgrenzungstendenzen zwischen Mehrheit und Minderheit eine latent strengere Islamisierung vor als im bäuerlichen Ursprungsgebiet der jeweiligen Muslime. Für die dort Lebenden und dorthin migrierten Bauern wirkt ein strenger Islam oftmals identitätsstiftend und gibt ihnen den nötigen sozialen Halt und Geborgenheit.

Im ländlichen Bereich hingegen finden sich synkretistische Elemente, wenn sich die lokale und islamische Kultur ergänzen oder/und nebeneinander bestehen. Dies führt zu einer Komplementarität und einem rituellen und religiösen Pluralismus. Die lebensstrukturierenden religiösen, periodisch wiederkehrenden Riten sind dabei von besonderer sinngebender Bedeutung. Sie schaffen Abwechslung im monotonen ländlichen Leben und stärken dabei die Solidargemeinschaft. Hier ist vor allem der weit verbreitete Heiligenkult zu nennen, der von Indern – sowohl Muslimen als auch Hindus – gleichermaßen gelebt wird, und im Gegensatz zum schriftzentrierten oder auch fundamentalistischen Islam steht.<sup>18</sup> Träger dieses Stranges islamischer Tradition waren zahlreiche mystische Orden, die seit dem 12. Jahrhundert entlang der Handelsrouten nach Osten und Westen Arabiens ausströmten und seither in vielfacher Form wirken. Von größter Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Heiligtümer,<sup>19</sup> die sich im Laufe der Zeit um die Gräber und Sarkophage der Ordensstifter und Mystiker entwickelten und auf diese Weise die Erinnerung spezifischer Gruppen monumentalisieren und somit gegenwärtig halten. Die komplexe Funktion dieser Orte sozialer Identifikation geht zurück auf die Aktivitäten derer, welche die Tradition und das Erbe dieser Institutionen aufrechterhalten. Diese legitimieren sich durch verschiedene genealogische, mythologische und charismatische Verbindungen und Wundertaten. Sie stellen eine moralische Autorität für die lokale Bevölkerung dar und garantieren ihr die Teilnahme an der meist vererbten Segenskraft und Gnadengabe, die zugleich Status verleiht.

<sup>18</sup> Allgemein zur islamischen Mystik siehe Schimmel, Annemarie: *Mystische Dimensionen im Islam*, München 1992.

<sup>19</sup> Siehe hierzu Troll, Christian W. (Hrsg.): *Muslim Shrines in India; Their Character, History and Significance*, Delhi 1989.



## 6. Familiensystem

Im Familiensystem bestehen zwischen beiden Religionsgemeinden ebenfalls starke Ähnlichkeiten:<sup>20</sup> Muslime leben wie Hindus meist im Großfamiliensystem, das sie im Großen und Ganzen als ideale Lebensform betrachten, so wie es in ganz Südasien üblich ist.<sup>21</sup> Der Sohn bleibt bis zum Tod des Vaters im Hause. Das vorherrschende Prinzip der Großfamilie und der Patrilokalität wird unter Muslimen noch konsequenter praktiziert als unter Hindus. Auch die Interaktionsmuster verschiedener Familienmitglieder sowie die interne familiäre Machtstruktur ähneln sich stark. Von zentraler Bedeutung sind eheliche und Mutter-Sohn Beziehungen. Daher ist das Familiensystem bis in die feinsten Einzelheiten ausgefeilt – der Onkel mütterlicherseits hat andere Funktionen als der väterlicherseits, alle Verwandte haben eigene Titel etc.

Außer-familiäre Gruppenverbände regeln u.a. Ehe- und Besitzverhältnisse sowie Erbangelegenheiten. Riten und Praktiken anlässlich von Geburt, Heirat und Erbnachfolge werden in Anlehnung regionaler Bräuche durchgeführt – sie sind mitunter sehr kostspielig und treiben ganze Familien ins Verderben. Im Gegensatz zu muslimischen Ländern ist dort Polygamie weiter verbreitet. Dies gemeinsam mit den erleichterten Scheidungsmöglichkeiten für Männer weist auf die auch im Hindutum bestehende Benachteiligung der Frauen hin.

Durch die fortschreitende Industrialisierung insbesondere in den Ballungszentren löst sich freilich die interne Autoritäts- und Interaktionsstruktur der Familien mehr und mehr auf, sowohl unter Hindus als auch unter Muslimen. Und da die unteren sozialen Schichten auf Grund der Quotenregelung nun auch wirtschaftliche Mobilität erfahren können, kommt es zu gesteigerten Kastenkonflikten. Man kann daher zusammenfassend sagen, dass zwischen beiden Religionsgemeinschaften frappierende Ähnlichkeiten hinsichtlich der Strukturierung der Lebenswelten bestehen. Die Islamisierung in Indien bedeutet demnach zweierlei: Sie hat den verschiedenen muslimischen Gemeinden in Indien gestattet, entweder die lokalen Bräuche zu legitimieren oder sie mit der Scharia zu vereinbaren. Gleichzeitig hat sie den Muslimen die Möglichkeit eingeräumt, das Bild eines wahren Islam von sich selbst zu entwerfen und aufrechtzuerhalten. Und dennoch bleiben indische Muslime ein integraler Bestandteil des kulturellen Ensembles, in dem sie sich befinden.

Es ist deutlich geworden, dass der Islam in Indien und seine Vertreter eine Vielzahl religiöser Werte und sozialer Stellungen widerspiegeln. Von einer homogenen muslimischen Gemeinde kann deshalb nicht gesprochen werden, zumal säkulare Interessen kulturelle Partikularismen überwinden und so ein friedliches Miteinander ermöglichen können, wie dies ja auch gemeinhin der Fall ist. Allerdings, die Zahl kommunalistischer Auseinandersetzungen zwischen Muslim- und Hindu-Gemeinden hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Seit 1947 kam es immer wieder zu kommunalistischen Ausschreitungen mit unzähligen Toten und Verletzten. Im Jahre 1982 gab es 474 Ausschreitungen, in denen 118 Menschen starben und 1792 verletzt wurden. 1985 kam es zu 525 kommunalistischen Auseinandersetzungen, mit 328 To-

---

<sup>20</sup> Das Folgende basiert auf Ahmed, Imtiaz (Hrsg.): *Family, Kinship and Marriage among Muslims in India*, New Delhi 1976, S.XXII-XXXII.

<sup>21</sup> Vgl. etwa Östör, Akos/Fruzzetti, Lina/Barnett, Steve (Hrsg.): *Concepts of Person: Kinship, Caste, and Marriage in India*, Delhi 1992; Uberoi, Patricia (Hrsg.): *Family – Kinship and Marriage in India*, Delhi 1998.

ten und 3665 Verletzten.<sup>22</sup> Die Spannungen erreichten bekanntlich während der Unruhen auf Grund der Zerstörung der Babri Moschee in Ayodhya im Dezember 1992 ihren Höhepunkt.<sup>23</sup>

## 7. Muslimische Identität und Ko mmunalismus

Eine einheitliche muslimische Identität<sup>24</sup> wird von der in Indien zurückgebliebenen muslimischen Elite – sofern sie nicht säkular orientiert ist – angestrebt; und dies trotz bestehender tief greifender Unterschiede innerhalb der muslimischen Gemeinschaft selbst und der Jahrhunderte alten Assimilationsprozesse zwischen Hindus und Muslimen. Die meist in städtischen Zentren konzentrierten Vertreter dieser Elite verfechten mitunter eine puristische Version des Islam. Sie proklamieren ihre eigenen normativen Vorstellungen als gesamtgesellschaftlich gültigen Entwurf und betrachten ihre Gemeinde als eine kollektive religiöse Minderheit – im Gegensatz zu einer nationalen Minderheit –, die jenseits politischer Prozesse und nationaler Solidarität steht und sich lediglich für die Aufrechterhaltung ihrer Sprache (Urdu) und (muslimischen) Kultur einsetzt. Entsprechend fordert die Elite soziale Wohlfahrtsprogramme, wirtschaftliche und politische Fragen stehen selten im Vordergrund ihres Aktivismus.<sup>25</sup> Nicht zuletzt die von ihnen geförderte Isolation der muslimischen Gemeinde von der hinduistischen Mehrheit fördert die Unterrepräsentation der Muslime im öffentlichen Dienst und macht damit das Dilemma indischer Muslime zu einem Dauerzustand. Ihre formal apolitische Haltung geht zurück auf eine Entscheidung der "All India Muslim Conference" im traditionellen Kulturzentrum Lucknow im Jahre 1948, wonach die zurückgebliebenen Muslime keine politische Partei gründen wollten – wie etwa die Muslim Liga, die sich für die Schaffung Pakistans einsetzte, oder die "Islamische Gesellschaft" (Jama`at-e Islami), die seinerzeit die Schaffung Pakistans ablehnte und sich für die Einführung der Souveränität Gottes auf Erden einsetzt. Während die erste Partei verboten wurde, blieb der zweiten nur der quietistische Weg. Entsprechend wurde 1964 die "All India Muslim Majlis-e Mushawarat" gegründet, die sich seither ausschließlich für die Wahrung kultureller Interessen einsetzt.<sup>26</sup>

Durch die spätere linguistische Neuordnung der Bundesländer wurde die propagierte, vage, aber überregionale muslimische Kollektividentität des Weiteren regionalisiert.<sup>27</sup> Das macht deutlich, dass die verschiedenen sozialen Gruppen, Lebensstile, wirtschaftliche Positionen, Erziehung und Bewusstsein nicht geeignet sind für eine einheitliche muslimische Definition dessen, was die muslimische Minderheit ausmacht. Andere, z.B. wirtschaftliche Interessen können nämlich die religiösen Barrieren zwischen Hindus und Muslimen aufheben, was sich z.B. im Wahlverhalten niederschlägt, wenn Muslime nicht notwendigerweise Muslime wäh-

<sup>22</sup> Gupta, R.: Changing Role, S.193

<sup>23</sup> Die Auseinandersetzungen hatten eine längere Geschichte; siehe Gopal, Sarvepalli (Hrsg.): Anatomy of a Confrontation, New Delhi 1991; Engineer, Asghar Ali: Lifting the Veil: Communal Violence and Communal Harmony in Contemporary India, Bombay 1995.

<sup>24</sup> Zum Problem der muslimischen Identität in Südasien vgl. Malik, Jamal: Muslimische Identitäten zwischen Tradition und Moderne, in: Werner Gephart/Hans Waldenfels (Hrsg.), Religion und Identität. Im Horizont des Pluralismus, Frankfurt a. M. 1999, S.206-229.

<sup>25</sup> Bilgrami, S.J.R.: Nationalism and Indian Muslims: Problems and Perspectives, in: Zafar Imam (Hrsg.), The Musalmaans of the Subcontinent, Lahore 1980, S.155ff.; Gupta, R.: Changing Role, S.192, und Shakir, Moin: The Muslim Political Elite, in: Zafar Imam (Hrsg.): The Musalmaans of the Subcontinent, Lahore 1980, S.171.

<sup>26</sup> The Statesman, 22.1.1988.

<sup>27</sup> Shakir, M.: The Muslim Political Elite, S.170.

len. Muslim-sein wird nur im Gegensatz zu Hindu-sein wichtig, obgleich auch hier der gleiche Kult, die gleichen Riten und gleiche Sozialisation sowie gleiche Heilige eine wichtige solidaritätsstiftende Bedeutung haben.<sup>28</sup>

Dennoch, die Krise der indischen Muslime ist real: Unter der Hindu-Mehrheit scheinen sie heuer einer Glorifizierung der Hindu-Vergangenheit ausgesetzt zu sein – man denke nur an den Kult um den Tempel von Ayodhya -, während Urdu als eine muslimische Sprache von Staats wegen vernachlässigt wird: Dies führt dazu, dass immer mehr Muslime in Hindi schreiben, weil der Urdu-Markt zusehends schrumpft. Zudem treiben kommunalistische Parteien die Muslime in die Defensive, insbesondere, da diese Parteien behaupten, Muslime seien primär nicht indisch und hätten exterritoriale Loyalitäten.<sup>29</sup> Dies führt zu dem so genannten "muslimischen Problem" und suggeriert eine wie auch immer geartete "eigene Identität". Nicht berücksichtigt wird hingegen, dass unter Muslimen selber – ob Sunniten oder Schiiten – ebenfalls mitunter gewaltsame Auseinandersetzungen vorherrschen. Man denke nur an die jährlichen Auseinandersetzungen anlässlich des Muharram zwischen Schiiten und Sunniten in Lucknow oder die Kämpfe zwischen den Anhängern der Barelwiyya und den Deobandis.<sup>30</sup> Ein solches heterogenes gesellschaftliches Konglomerat erschwert deshalb die Schaffung einer einheitlichen islamischen politischen Kultur, es macht sie sogar obsolet. Religion wird vielmehr zum Instrument einiger weniger und zum Katalysator politischer Unruhe.

Die so produzierten Unruhen gehen über lokale Grenzen und Traditionen, die beide Gemeinschaften teilen, hinaus. In dieser Situation kann sich dann eine Avantgarde, die Zugang zu nationalen Medien hat, als Führungsinstanz behaupten. Die Vertreter des religiösen Purismus, die Avantgardisten, sind bei kommunalistischen Auseinandersetzungen federführend, denn ihnen gelingt es, religiöse Gefühle unter den wirtschaftlich schwachen Gruppen auszunutzen, sie zu politisieren und zu radikalieren.<sup>31</sup> Häufige Anlässe für Ausschreitungen sind Kuh-schlachtung, Musik vor Moscheen, Dispute über Land, Belästigung von Frauen, Wahlen etc.

Selbstverständlich spielen bei solchen Unruhen wirtschaftliche Gesichtspunkte eine zentrale Rolle. Die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Vertretern beider Religionsgemeinschaften wird zudem gesprengt durch den begrenzten Arbeitsmarkt für gebildete Muslime. Die in Familientradition stehenden muslimischen Handwerker strömen vermehrt in den Bereich des Handels, der bislang von Hindus beansprucht wurde, der Bereich des Handwerks wird mehr und mehr auch von Hindus besetzt. Dadurch entsteht neue Konkurrenz. Sie mündet in Ausschreitungen, meist in Industriestädten mit relativ hohem Muslim-Anteil (15-60%).<sup>32</sup> Zusehends wird der Kommunalismus allerdings auch ins Landesinnere getragen: Im Jahre 1985 fanden 46%, 1995 mehr als 50% der Ausschreitungen im ländlichen Bereich statt. Die Vermutung liegt nahe, dass der Kommunalismus ein Ausdruck des Kampfes zwischen Berufs-

<sup>28</sup> Kanth, Rajani: A Muslim Political Culture?, in: Zafar Imam (Hrsg.), *The Musalmaans of the Subcontinent*, Lahore 1980, S.140f.

<sup>29</sup> Moazzam, Anwar: *The Indian Muslims*, in: S.T. Lokhandwalla (Hrsg.), *India and Contemporary Islam*, Simla 1971, S.199.

<sup>30</sup> Im Übrigen setzen sich diese Kämpfe und Auseinandersetzungen in anderen Ländern wie z.B. Großbritannien fort. Vgl. Werbner, Pnina: *Factionalism and Violence in British Pakistani Politics*, in: Donnan Hastings/Pnina Werbner (Hrsg.): *Economy and Culture in Pakistan. Migrants and Cities in a Muslim Society*, London 1991, S.188-215.

<sup>31</sup> Shastris, G.: Vorwort, in: S.K. Gosh (Hrsg.), *Communal Riots in India*, New Delhi 1987, S.VII.

<sup>32</sup> Gosh, S.K. (Hrsg.): *Communal Riots in India*, New Delhi 1987, S.36.

gruppen und Ethnien ist, die zufällig verschiedenen Glaubensrichtungen angehören.<sup>33</sup> Weitere Gründe für gewaltsame Übergriffe sind etwa mangelhafte Möglichkeiten der Grundbedürfnisdeckung sowie fehlende vertikale Mobilität und soziale Desorientierung im Zuge der Migration. Die eigene Gruppe wird idealisiert.<sup>34</sup>

Die Erklärungsmuster für kommunalistische Ausschreitungen werden meist aus der Zwei-Nationen-Theorie, der "Teile und Herrsche" Politik der Kolonialherren und der bildungsmäßigen Rückständigkeit der Muslime geschöpft,<sup>35</sup> wobei sich die Muslime nicht selten als Opfer darstellen. Selten wird aber darauf verwiesen, dass sich die muslimische nationalistische Bewegung selber kaum säkularisieren konnte. Sie verwendet weiterhin religiöses Vokabular und Symbolik, bezieht ihr Selbstverständnis aus dem islamischen Repertoire und produziert selbst so eine kommunalistische islamische Besonderheitsidentität. Gemessen mit säkularen, aus der westlichen politischen Kultur stammenden Maßstäben, wird Kommunalismus notwendigerweise zu einem unnatürlichen sozial-pathologischen Phänomen oder zu einem Ausdruck politischer Unterentwicklung stilisiert. Solche Erklärungsmuster lehnen freilich jegliche kommunalistische Identität ab, weil sie zum einen wirtschaftliche Stagnation mit sich brächte, zum anderen den augenscheinlich positiven Erscheinungen einer – westlichen – Modernisierung widerspräche. Kommunalismus schafft jedoch auch ein notwendiges differenziertes und politisches Gruppenbewusstsein und ist daher identitätsstiftend.

## 8. Schluss

Grundsätzlich repräsentieren die Muslime in Indien eine Vielzahl sozialer Identitäten, die oft wichtiger sind als ihre religiösen Affinitäten. Die gegenseitige Assimilation von Hindus und Muslime hat aber ihre Grenzen, wie die zunehmende Zahl von Meldungen über aufgebrachte Religionsanhänger bezeugt. Der militante Hinduismus wiedererfindet die eigene Tradition, indem er etwa den legendären Marathenführer Shivaji (gest. 1680), der dem Großmogul Aurangzeb (gest. 1707) eine zeitlang die Stirn geboten hatte, zu neuem Leben erweckt und auf diese Weise der modernen gesellschaftlichen Ordnung die Legitimität der Geschichtlichkeit gibt.<sup>36</sup> Es wird die hinduistische Revision von Schulbüchern und Sprachpurismus verlangt. Diese leidenschaftliche und kollektive Begeisterung für die Vergangenheit besteht natürlich auf beiden Seiten: Beide erfinden sich im Erfinden einer gemeinsamen Vergangenheit als erdachte Gemeinschaften selbst,<sup>37</sup> wenn die Postulate der Religionspolitiker, die auf Wählerfang aus sind, die in jeder Hinsicht heterogene muslimisch-indische Gemeinschaft politisch zusammendrängen, sodass man geneigt sein könnte, von einem monolithischen indischen Islam zu sprechen.<sup>38</sup> Erneut geht es nicht etwa um Religion an sich, um das Sakrale, sondern um profane Interessen, die religiös artikuliert werden.

<sup>33</sup> Shakir, M.: *The Muslim Political Elite*, S.170-72.

<sup>34</sup> Vgl. Senghaas, Dieter: *Schluss mit der Fundamentalismus-Debatte! Plädoyer für eine Reorientierung des interkulturellen Dialogs*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2 (1995), S.180-191, hier S.186.

<sup>35</sup> Für das Folgende vgl. Saxena, N.C.: *Historiography of Communalism*, S.302-313.

<sup>36</sup> Im Sinne der Erfindung von Tradition. Siehe z.B. die Ausführungen bei Ranger, T./Hobsbawm, E.J.(Hrsg.): *The Invention of Tradition*, Cambridge 1983.

<sup>37</sup> Zu Idee der erdachten Gemeinschaften vgl. Anderson, Benedikt: *Die Erfindung einer Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt 1993.

<sup>38</sup> Traditionellerweise haben Muslime in gesamtindischen Wahlen nahezu en bloc für die Kongresspartei gestimmt; dies wandelte sich jedoch während der Auseinandersetzungen um die Babri-Moschee, in der Rajiv Gandhi eine zwiespältige Position einnahm. Seine Niederlage ging u.a. auf das Wahlverhalten brüskierter

In einer Region, in der die überwältigende Mehrheit der Menschen unter der Armutsgrenze lebt, haben mythische Erklärungen und Komplexitätsreduktionen, wie sie im Kommunalismus zum Ausdruck kommen, großen Aufschwung. Die "Revolution der steigenden Erwartungen" schlägt sich nieder in Fällen wie der Verfolgung Salman Rushdies und Taslima Nasrins oder der Zerstörung der Babri Moschee in Ayodhya, oder gar in den Progromen in Gujarat, in denen sich emotionsgeladene Vorgänge der Identitätsbildung auffrischen und das Leistungsvermögen religiöser Symbolik zum Tragen kommt. Slogans wie "democracy is demo-crazy" haben Konjunktur.

Ob die Minderheiten unter der von der Bharatiyya Janata Party geführten Koalitionsregierung ihre Situation verbessern können, im Sinne einer Einheit in der Vielfalt, bleibt abzuwarten.

## The Kashmir Crisis and the Soul of India

Alyssa Ayres/Šumit Ganguly

*I wandered over the Himalayas which are closely connected with myth and legend and which have influenced so much our thought and literature. My love of the mountains and my kinship with Kashmir especially drew me to them, and I saw there not only the life and vigor and beauty of the present but also the memoried loveliness of ages past.*

Jawaharlal Nehru,  
*The Discovery of India*<sup>1</sup>

What does Kashmir mean for India? Until 1989, the obvious answer was: a paradise, a land of myth and legend. Today, with the secessionist armed conflict entering its fourteenth year and India and Pakistan overt nuclear states, the answer is more likely: ground zero in India's own battle with terrorism. The rest of the world views this lost paradise only as a nuclear flashpoint, or in other words, the most dangerous place in the world.

This kind of hyperbole has always been routine when it comes to describing Kashmir, but the circumstances are indeed extraordinary. India and Pakistan have gone to war three times over the Valley's memoried loveliness, and narrowly averted a fourth in 2002.<sup>2</sup> International attention, only intermittently paid to the conflict, remains largely focused on the potential for escalation of the most dire kind, as both India and Pakistan now have the capability to annihilate each other's most populous cities. But there are significant costs, of other kinds, resulting from the crisis. This chapter examines those costs for India domestically. The repercussions of the conflict are felt in a number of critical spheres that span governance, federalism, law, secularism, citizenship, human rights, India's global ambitions, and even issues of public health. Kashmir thus represents not only a coveted physical territory, but as well a crucial dimension of the founding ideology of the Indian nation state, and a key component in the most important political struggles underway in India today.<sup>3</sup> It cannot be overstated how significant the domestic impacts are for India from the ongoing conflict in Kashmir. Taken together, they form a thorny knot of the most contentious issues. In Kashmir, India is fighting to protect not just a piece of real estate, but the soul of the nation.

In what follows, we explore the key impacts of the Kashmir crisis on India beginning with a consideration of the Indian Constitution. We look as well at legal provisions that affect the kinds of personal rights accorded to citizens. We then turn to an examination of the way Kashmir serves as a barometer of three kinds: one regarding secessionism, another regarding the place of Muslims in the Indian polity, and most importantly, the idea of secularism as a tenet of national governance. We then sketch the more recent fallout of ongoing conflict in Kashmir for US-India relations in the wake of September 11<sup>th</sup>. Finally, in recognition of the lasting effects of human suffering this crisis inflicts on citizens of India-Kashmiris as well as

<sup>1</sup> Epigraph taken from Nehru, Jawaharlal: *The Discovery of India*, New York 1946, p.39.

<sup>2</sup> 1948, 1965, and 1999; the 1971 war was not focused on Kashmir.

<sup>3</sup> For discussions of the importance of Kashmir to India's founding ideology, see Ganguly, Šumit: *The Origins of War in South Asia: the Indo-Pakistani conflicts since 1947*, Boulder 1994; see also Ganguly, Šumit *Conflict Unending: India-Pakistan Tensions Since 1947*, New York 2002, pp.5, 8-10.

non-Kashmiris, we review some key dimensions of the human costs of conflict which should never be ignored.

## 1. Legal Frameworks

### 1.1 India as a federation, Article 370, and autonomy

India is a federation of states, though for much of its fifty-six years of independence the country functioned in a highly centralized way, with power concentrated in New Delhi and one party, the Indian National Congress, dominating national politics. This centralized modality has been gradually changing over the course of the past decade. Politically, the twin processes of the decline of the Congress party and the rise of "single-state" parties throughout the country are creating a new calculus of coalitions, which enhances the ability of states to pursue their own agendas more aggressively.<sup>4</sup> Economically, the post-1991 reforms are gradually creating a regulated rather than a planned economy, which is scaling back the involvement of the central government. These changes are notable for bringing about a greater devolution of power to the state level such that some states, Andhra Pradesh famously, now negotiate directly with multilateral agencies and multinational corporations. This increasing autonomy for states within the framework of the Indian polity is generally regarded as a positive development on the road to a more empowered democracy.

How does Kashmir relate to this devolution of power? For Jammu & Kashmir (J&K),<sup>5</sup> "autonomy" means something quite specific, and has become in recent years the object of explicit resentment. Preventing politico-legal autonomy for J&K is a recurrent agenda item for the Bharatiya Janata Party, alongside the building of a Ram temple at Ayodhya and the establishment of a Uniform Civil Code (i.e., the elimination of differential personal laws based on religion) nationally. We provide a bit of background to this contentious issue to illustrate how it fits uncomfortably and crucially within a framework of debate about governance and federalism in India writ large.

The state of J&K nominally retains a special legal status in the Constitution of India through Article 370. This Article clearly delineates political autonomy for the state in all matters save defense, foreign policy, and communications, and it also limits rights to property ownership to citizens of the state.<sup>6</sup> This autonomy was part of the condition for J&K's accession to India in 1947, an accession which took place under unusual circumstances of duress.<sup>7</sup>

We cannot say for certain what precisely transpired in October 1947. We do know, however, that Article 370 was to be a temporary provision until some later formulation would be agreed

---

<sup>4</sup> See Echeverri-Gent, John: *Politics in India's Decentered Polity*, in: Alyssa Ayres/Philip Oldenburg (Eds.), *India Briefing: Quickening the Pace of Change*, New York 2002, pp.19-53.

<sup>5</sup> The official name of the state in which the Kashmir Valley is located is "Jammu and Kashmir" or "J&K".

<sup>6</sup> Internally, the property rights limitation raises a number of perplexing problems; for example, should residents who migrated from areas of today's Pakistan at Partition be entitled to land ownership? This is not yet resolved.

<sup>7</sup> The story of this accession is so contentious that it is well beyond the scope of this essay to go into it. It involves a diffident maharaja, an invasion by Pakistani tribesmen, and an Indian government willing to push back the tribes change for accession. For a consideration of the many varied versions of the accession, see Ganguly, Šumit: *The Crisis in Kashmir: Portents of War, Hopes of Peace*, Cambridge 1997, pp.6-13; and also Ganguly, Š.: *Conflict Unending*, pp.16-23.

upon. A time limit on "temporary" was never explicitly defined,<sup>8</sup> but in any event autonomy through Article 370 did not last long: its erosion began with the 1953 dismissal and imprisonment of Sheikh Abdullah, the first head of the state assembly. In December 1964, special provisions of the Indian Constitution (Articles 356 and 357) were extended to cover J&K as well; Articles 356 and 357 provide legal basis, should a state be deemed unable to effectively govern itself, for the central government to summarily dismiss the state assembly and place it in a sort of political-receivership known as President's Rule. Under President's Rule, a state can be administered directly by the centre until the situation becomes appropriate for fresh elections. In March 1965, shortly after the extension of Articles 356 and 357 to J&K, the Kashmiri Legislative Assembly – in efforts to recalibrate the state toward greater integration with India – reduced the status of the state's political leadership by renaming the head of state "Governor" instead of "Head of State" (Sadr-e-Riyasat), which also transformed the role into one subject to appointment by New Delhi instead of J&K.<sup>9</sup> By 1975, the Kashmir Accord between Sheikh Abdullah and Indira Gandhi reaffirmed J&K's integral part in the Indian union, while also reasserting Article 370's validity, but the extension of Articles 356 and 357 to the state was never repealed. By this point, it was clear that Kashmir was no longer functioning, legally or otherwise, as a politically autonomous unit of the Indian federation as originally envisioned for it per Article 370, and this erosion began quite early.

This backdrop provides greater context for the contentious autonomy wrangling that re-emerged in the summer of 2000. While the militants active in the armed conflict in the state either want freedom or incorporation with Pakistan, a third option could exist: the transformation of the Line of Control to an international boundary, retaining a territorial status quo, and a restoration of the state's legal status to its pre-1953 state of autonomy.

This may have been the carrot Prime Minister Vajpayee ultimately had in mind when he "sent feelers" in 2000 to members of the All-Parties Hurriyat Conference (an umbrella organization of militant groups), perhaps hoping to hold out the promise of a restoration of full autonomy if peace and stability, and an end to secessionist demands, could be brought about. Press accounts of these months portray then-Chief Minister Farooq Abdullah as concerned that talks between New Delhi and members of the Hurriyat would freeze him out. Perhaps equally to quell the widespread opinion that his government, a coalition member of the federal government, was merely a stooge of New Delhi, he initiated a J&K assembly resolution that demanded the restoration of autonomy back to its pre-1953 level under Article 370.<sup>10</sup> This demand was met by New Delhi with a nearly-instantaneous rejection.

Since that summer, Article 370 has become a much higher profile political agenda item of the BJP and associated Hindu nationalist organizations. The Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS, "National Volunteer Association") has always backed the elimination of Article 370 but this sentiment gained new vigour after the J&K assembly resolution to restore it. An October 2001 article in *The Organiser*, the RSS's official publication, argued that Article 370 should be eliminated because it is the reason that a "psychological barrier" lies between Kashmir and the rest of India, and that terrorism arises from this barrier. Article 370 joined the building of

---

<sup>8</sup> For the complete text of Article 370 of the Constitution of India, see Ganguly, Š.: *Conflict Unending*, pp.148-49.

<sup>9</sup> For a more complete overview of the de facto abrogation of Article 370, *ibid.*, pp.35-6; see also Chowdhari Tremblay, Reeta: *Kashmir: The Valley's Political Dynamics*, in: *Contemporary South Asia*, Vol.4, No.1 (March 1995), pp.75-98.

<sup>10</sup> For a good overview of the autonomy rollercoaster of 2000, see "The Obstnacy of Kashmir", in: *The Economist*, July 8, 2000, (Vol. 356, Issue 8178), pp.36-8.



a Ram temple in Ayodhya and the establishment of a Uniform Civil Code as a trio of frontline issues the BJP planned to use for state-level electioneering in early 2003. The party has been forced, however, to back away from this plan because of the objections of other parties (the Samata Party and the Telugu Desam Party, notably) which are part of the central government coalition along with the BJP.<sup>11</sup>

What has been interesting about this public debate is the way that J&K's legal status has now been analogized with differential personal laws as a kind of 'politics of pandering,' a term often used in Indian political discourse to indicate concessions given to Muslims in order to "secure" the "Muslim vote" in elections. Yet the changing nature of governance in India suggesting greater autonomy for all states is the national path, at least based on political and economic developments elsewhere throughout India. Indeed, part of the political solution to quell secessionist armed conflict in the northeast states has included new amendments to the Constitution granting greater autonomy to Nagaland and Mizoram (Articles 371 A and G).<sup>12</sup> If India is to continue deepening its democracy, the autonomy issue will have to be resolved not only for the sake of J&K, but because the national reframing of the relationship between the states and the centre is of vital importance. The Article 370 debate in this sense represents a double bind: the idea of autonomy for J&K is bandied about as part of an unjust appeasement via non-uniform law and autonomy, yet greater autonomy is exactly the direction the national framework seems to be moving toward.

## 1.2 Citizenship, rights, and national security

Aside from achieving global notoriety as a possible nuclear flashpoint, Kashmir's other dubious reason for worldwide fame has been the Indian government's atrocious track record of human rights violations. Groups like Human Rights Watch, Amnesty International, Physicians for Human Rights, and India's own National Human Rights Commission and South Asian Human Rights Documentation Centre have published in disturbing detail reports about forced disappearances, extrajudicial killings, and the use of torture as well as psychological ill-treatment as routine interrogation techniques. It is also true that militant groups themselves are flagrant rights violators, using rape as a tool of intimidation, not to mention targeted assassinations of those who part ways with their agendas. We will discuss the human costs of these forms of physical and psychological violence below. Here, we flag the legal bases that created a context for human rights violations to take place with virtual impunity, for it is the existence of these legal dispensations that eroded what would in any other circumstances be an expected set of basic individual rights in a liberal democracy. As such, the experience of Kashmir, though an extreme case, is but one end of a continuum in a national debate about citizenship and rights in the context of national security.<sup>13</sup>

There are a number of legal provisions created to give latitude to the armed forces, police, and other counter-insurgency organs during states of emergency in India. For Jammu and Kashmir, measures enacted specifically to target insurgency are the Armed Forces (Jammu

<sup>11</sup> See, for example, Vyas, Neena: BJP Does an About-turn on Ideological Issues, in: *The Hindu*, January 23, 2003.

<sup>12</sup> Article 371 (A and G), while remarkably similar to Article 370, appear not to have risen to the national political agenda and appear not to be the object of any resentment.

<sup>13</sup> Post 9/11, this debate has taken on new salience not just in India but in the United States and many other countries around the world as governments and citizens alike review the balance between security and individual rights to privacy and due process.

and Kashmir) Special Powers Act of 1990, Jammu and Kashmir Disturbed Areas Act of 1990, and the Public Safety Act for Jammu and Kashmir of 1978 (PSA), In addition, a rational anti-terrorism law, the Terrorist and Disruptive Activities Act ("TADA", 1985/7), though now lapsed, was during its tenure a powerful provision for counter-insurgency operations in the state. Of significance here is the fact that after widespread condemnation for its draconian provisions and derogation of individual rights, TADA was allowed to lapse in 1995. However, it forms the legal basis for the continued detention of people charged under the provision as well as for some newer arrests of individuals accused of involvement in cases that took place while TADA was still in force.<sup>14</sup>

The first aspect of these legal provisions that has been widely abused lies in the extraordinary powers granted to police and counter-insurgency forces to detain any suspect at will. Under the PSA statute, a man could be picked up under suspicion of involvement in anti-national activities (broadly defined) and held in a jail or other place of detention for up to twenty-four months. Detention under the PSA requires neither a formal judgement in a case, or even any case at all, to be lodged against a suspect. This is known as "preventive detention," and runs counter to international conventions on civil rights and accepted norms of due process; it is, however, wholly legal in India as per Article 22 of the constitution, which permits preventive detention in states of emergency.<sup>15</sup>

Under TADA, suspicion of involvement in terrorist activities (again, broadly defined) similarly permitted security forces to detain individuals at will. Though TADA charges involve actual cases heard in courts, the glacial pace of the court system in practice created a situation in which men remained detained as under-trials for lengthy periods, sometimes five to seven years, without receiving a complete trial or judgement in their case.

The obvious corollary problem resulting from these often arbitrary and lengthy detentions in a penal environment in which ill-treatment is widely employed as an interrogation method is that thousands of people experienced various forms of torture in the name of safeguarding national security. Compounding such a clear erosion of norms of rights and due process, legal provisions were enacted which allowed for this use of force with impunity. In the case of the Armed Forces (Jammu and Kashmir) Special Powers Act, members of the armed forces are fully empowered to use extreme force if they deem it necessary, and effectively cannot be prosecuted for their actions, including summary executions, if carried out in the spirit of containing insurgency. It hardly stretches the imagination to envision ways to misuse these provisions,<sup>16</sup> and their extensive abuse has been widely chronicled in human rights reports on Kashmir stretching back over a decade now.

---

<sup>14</sup> See "Preventive Detention and Individual Liberty: SAHRDC's submission to the National Commission for the Review of the Working of the Constitution." New Delhi: South Asia Human Rights Documentation Centre, 2001. p.32, note 22.

<sup>15</sup> That the practice of preventive detention has been widely abused is an accepted fact; the final report of the National Commission to Review the Working of the Constitution recommended that further safeguards of due process be built into Article 22. Some rights groups argued that Article 22 should be eliminated entirely.

<sup>16</sup> For an overview of the uses of preventive detention in Jammu & Kashmir, see "India: Punitive Use of Preventive Detention Legislation in Jammu and Kashmir," Amnesty International Report ASA 20/10/11 (available at [http://web.amnesty.org/aidoc/aidoc\\_pdf.nsf/Index/ASA200102000ENGLISH/\\$File/ASA2001000.pdf](http://web.amnesty.org/aidoc/aidoc_pdf.nsf/Index/ASA200102000ENGLISH/$File/ASA2001000.pdf)); for a very thorough review of preventive detention in India outside the context of Kashmir, see Jinks, Derek P.: Anatomy of an Institutionalized Emergency: Preventive Detention and Personal Liberty in India, in: Michigan Journal of International Law (Winter 2001): pp.311-370.

As argued elsewhere, while these provisions may have been designed to fight a difficult insurgency and limit pro-Pakistan and secessionist groups, their practical application, i.e., arbitrary detentions and appalling rights violations carried out with no punitive consequences, served instead to further fuel already-sharpening grievances of Kashmiris.<sup>17</sup>

But the conundrum of individual rights versus national security is not limited to Kashmir, nor are India's security-related laws. The laws have analogous counterparts that are in force throughout the rest of India: the National Security Act of 1980 (analogous to the PSA, though the period of preventive detention is limited to three months), the Armed Forces Special Powers Act (in force in the northeast), and now the new successor legislation to TADA. The new Prevention of Terrorism Act (POTA) was enacted in the wake of the attack on India's Parliament in December 2001, and once again offers potential latitude for the preventive detention of virtually anyone deemed a threat to national security.<sup>18</sup>

Kashmir is thus a state in the crossfire of a contentious debate about human rights, national security, and the limits of citizens' rights under extraordinary circumstances. This is a debate that is important to all of India, for it probes the limits of the assumed contract between citizens and their government in a liberal democracy. It is certainly true that states of emergency that threaten the well-being not only of national integrity but of fellow citizens alike might necessitate restrictions on personal liberties, but under what contexts, and for how long? What kind of safeguards can a country adopt to prevent the abuse of wholesale powers? These are matters, in other words, of the nation's constitutional integrity, one which should protect the freedoms that Indian citizens fought for as part of the independence struggle from British rule. The answers to these questions have not been resolved in India, though the creation of a National Commission for the Review of the Working of the Constitution<sup>19</sup> is some indication of how critically important it has become to reframe that integrity such that it cannot be compromised. In this sense, the crisis in Kashmir has a powerful effect on the rethinking of the legal foundations of the nation state itself.

## 2. The power of precedent

The above discussion delineated the ways in which Kashmir represents an encapsulation of contentious questions of governance and rights in India. We turn here to consider three very powerful potential effects of the ongoing crisis in Kashmir on India. These are all linked to notions of precedent, and the legitimate fears of what a change from the status quo might unleash throughout the country. Deviation from the status quo, many fear, would catalyse a cascading "demonstration effect"<sup>20</sup> throughout India that could destroy the Indian nation state. Let us consider the intertwined fears in turn.

---

<sup>17</sup> See Ganguly, Š: *The Crisis in Kashmir*, pp.89-90.

<sup>18</sup> For an excellent summary of the immediate misuses of POTA – detention of political opposition and Dalits, for example – see the section on India in *In the Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide*. New York: Human Rights Watch, 2003. (March 23). [http://hrw.org/un/chr59/counter-terrorism-bck4.htm#P252\\_51825](http://hrw.org/un/chr59/counter-terrorism-bck4.htm#P252_51825)

<sup>19</sup> Recommendations of this Commission to the government, based on the submission of background papers from institutions across the country, are available online at <http://lawmin.nic.in/ncrwc/ncrwcreport.htm>

<sup>20</sup> See Ganguly, Š: *The Crisis in Kashmir*, pp.128-30.

## 2.1 Internal dominoes of secession

If we take India not as an historical or territorial given or an age-old polity, but instead as the contemporary product of a powerful twentieth-century nationalism,<sup>21</sup> we can better understand the intellectual as well as emotional force of the internal dominoes argument. Viewed through this logic, the createdness of the Indian nation state comes to the forefront, allowing us to recognize that its strength as a polity (and as an idea) depends on its ability to successfully accommodate the considerable diversity within. Virtually every region within India can draw upon an "internal" version of history that emphasizes local ties, customs, even language as opposed to a translocal Indian polity. In this sense, Kashmir is no different. The great power of twentieth-century Indian nationalism was to forge a grassroots anti-colonial freedom movement that united these many regions under the umbrella idea of an India ruled by Indians.

Post-independence India has not been without internal struggles. At different points, the country has had to deal with often violent secessionist demands from all four corners: Tamil Nadu in the south; Assam, Manipur, Mizoram, and Nagaland in the northeast; Punjab in the northwest, and Kashmir in the north. Periodic uprisings in Andhra Pradesh, Bihar, Uttar Pradesh, and West Bengal – as the Marxist "Naxalite" movement – form occasional outbursts of armed violence as well.

A widespread concern is that any change in the status quo in Kashmir would unleash the temporarily quelled (or, in the case of the northeast states, ongoing) secessionist forces throughout the rest of the country, thus bringing about the disintegration of India. This is a substantial concern that all proposed solutions must confront. As the highest profile armed secessionist struggle in India (Nagaland is the longest-running, but is little known outside India), all eyes are literally on Kashmir. Despite the fact that J&K's inclusion in the modern Indian nation state took place under specific circumstances not paralleled with other regional states in India, it still represents a formal "test case." If Kashmir were to secede, it would create an internal precedent that others may, rightly or wrongly, draw upon to further their own political causes.

## 2.2 The safety of India's Muslim minority

In the current climate, a more substantive fear than that of internal secessionist dominoes is the fear of potential anti-Muslim reprisals. The insurgency in Kashmir has given way from a demand that at one time emphasized political independence, to one that now displays an increasingly radical Islamist agenda.<sup>22</sup> Most observers attribute the change to the rising presence of foreign militants who, according to Indian Army statistics, comprised sixty-two percent of the militants killed in 2002 compared with 0.2% in 1991.<sup>23</sup> Pakistan is the primary source of

---

<sup>21</sup> For an insightful argument along these lines, see Khilnani, Sunil: *The Idea of India*, New York 1998.

<sup>22</sup> See: Jammu and Kashmir Liberation Front Deplores 'Talebanization' of Kashmir, in: *Financial Times Information / Asia Africa Intelligence Wire / BBC International Monitoring* January 16, 2003. For an analytic consideration, see Blank, Jonah: *Kashmir: Fundamentalism Takes Root*, in: *Foreign Affairs*, Vol.78, no.6 (Nov/Dec 1999), pp.36-53.

<sup>23</sup> See Pandit, Rajat: *Army Bracing for Spurt in Infiltration*, in: *Economic Times*, April 14, 2003. Pandit quotes Indian Army sources as saying that in 1991 only 2 of 844 militants killed were foreign; in 2002, 1,063 of 1,707 killed were foreign.

support for these militants, a fact denied by Pakistan but openly claimed by the groups themselves as well as confirmed by the United States.<sup>24</sup>

Thus an insurgency which used to be framed in terms of independence and self-rule for the people of Kashmir, an explicitly populist appeal, now associates itself (or has been dragged into association) with foreign militant groups whose recent actions included the actual decapitation of young women venturing in public without a burka.<sup>25</sup> This Taliban-style agenda includes the virtual exclusion of women from visible public life, Islamic law, and the elimination of Hindus. These radical social changes using violent force bear no resemblance to the Kashmir constituted by a syncretic culture of Kashmiriyat; indeed, these radical social changes bear no resemblance even to pre-1989 predominantly Muslim Kashmir.<sup>26</sup> This 'Talibanization' of the conflict represents a significant shift in the ideological terms of debate, and means that the Kashmir crisis, now more than ever before, has become an icon for larger Hindu-Muslim conflict within India.

As an icon of a larger ethnic conflict, therefore, the Kashmir crisis has recursive effects on the rest of India. India is in the grip of enormous socio-political upheaval, with the normative ideologies of the nation forged under Gandhi and Nehru undergoing a new revisionism that projects the (overwhelming) Hindu majority as a victimized minority, one victimized by Muslims. When the insurgency in Kashmir first arose, despite the fact that it did not espouse a radical Islamist agenda, it employed an exclusivist image of the kind of Kashmir that was fighting for azaadi, (freedom), one that did not include Kashmiri Pandits. Selective killings of Pandits took place in the early 1990s and Kashmiri insurgents threatened Pandits with death if they remained in the Valley. Some three hundred thousand fled to refugee camps in Jammu and Delhi; virtually none have been able to return. This act of ethnic cleansing understandably added to the list of grievances that Hindu nationalists were able to summon as evidence of the mistreatment Hindus continue to face in their homeland.

For over a decade, in fact since the post-Ayodhya riots of December 1992, a powerful argument against granting a plebiscite/referendum for Kashmir has been that any change in the status quo could unleash unthinkable violence on Muslims throughout the rest of India. Now, following the massacre of more than 2,000 Muslims in Gujarat in 2002, that argument has taken on new force. Everything that happens in Kashmir gets repackaged as proof that Muslims are not patriotic Indian citizens (despite overwhelming evidence to the contrary throughout most of India) and fuels further antipathy toward Muslims throughout the rest of India. This process of potentiating future revenge on an entire community must be considered as an increasingly significant factor in the search for future solutions. Not only is the insurgency in Kashmir not what it once was in 1989; India, too, is a changed polity. The ongoing crisis in Kashmir further fuels negative sentiments on the part of Hindu nationalists toward not just Kashmir but Muslims in general, and the increasing reality appears to be that Muslims elsewhere in India, 140 million people, have a pivotal stake in seeing Kashmir resolved peace-

<sup>24</sup> See, for example, the Lashkar-e-Tayyaba publication openly available online at <http://www.jamatdawa.org/data3/zerbfeb03/index.htm>; for U.S. view, see Rajesh Mahapatra, "U.S. Ambassador Says Militant Infiltration from Pakistan Territory into Indian Kashmir is Up," Associated Press September 19, 2002; for Valley infighting which results, see also "Kashmir group Hizb-ul Mojahedin [sic] accuse other groups of harboring terrorism" in The Telegraph (Calcutta), December 13, 2001.

<sup>25</sup> See Praveen Swami, "Through the Valley of the Shadow of Death" in Asia Times, January 9, 2003. Available online at [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/EA09Df02.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/EA09Df02.html)

<sup>26</sup> These developments represent the destruction of one of the world's most unique composite cultures, and is reason enough for despair. It may not be possible to recover 'kashmiriyat.'

fully.<sup>27</sup> Their own well-being might well be affected in unspeakable ways by developments in Kashmir.

### 2.3 India as a secular polity

Perhaps the most important effect of the Kashmir crisis on the rest of India is its implication for the normative basis of the Indian nation state. States are not the culmination of bureaucratic paperwork; rather, the legalities of states are the formal expression of ideas. As the only Muslim-majority state in India, the inclusion of J&K within India was an important demonstration of the capabilities of Indian secularism. It showed that India was not forged on the basis of religion, and that it could incorporate Muslims in a majority state as well as Muslims in a dispersed minority equally. No less importantly, J&K's inclusion within India theoretically undermined the "two nations theory" which formed the ideological basis for Pakistan.

Yet the truth is that those secular credentials have taken a terrible beating from all sides, and the crisis in Kashmir compounds it. Under the long tenure of the Congress at the centre, meddling with state politics in J&K to keep the state politically compliant became a routine feature of the relationship between India and Kashmir. By preventing a credible political opposition to develop in the state, the Indian government caused political and institutional decay which ultimately fuelled the very secessionism it was attempting to prevent.<sup>28</sup> Over time, the fact that it has been so difficult to include J&K as a Muslim-majority state under the aegis of the Indian polity, and that previous central governments resorted to outright malfeasance to maintain the status quo, caused some to question the viability of the secular national project as originally conceived.

With the ongoing conflict now more Islamicized, and with an increasingly vocal Hindu majority within India demanding that Indian Muslims recognize through greater subordination that they are a minority within a Hindu polity, this gap has grown.<sup>29</sup>

The October 2002 state elections in J&K, widely acknowledged as free and fair,<sup>30</sup> suggest that the centre is willing to move toward dealing fairly with Kashmir, a positive development which provides some cause for hope, but the complicated back-and-forth on Article 370 along with the increasingly routine demonization of Muslims by Hindu nationalists make the situation one of great uncertainty. And we mean demonization in the most literal sense: the RSS magazine, *Trikuta Lalkar*, released an issue in August 2002 in which terrorism was depicted as a giant Ravana, the chief demon of the Indian epic *Ramayana*. The ten heads of Ravana

---

<sup>27</sup> This is the likely impetus for Imam Bukhari, the choleric spiritual head of Delhi's Jami Masjid, to have become involved as a Track II peacebroker for Kashmir. It is likely also the reason for his more recent statements directed against Pakistan-based militant groups like the Lashkar-e-Tayyaba that Kashmir belongs to India. See "India's Integrity Not Negotiable, Imam Tells Lashkar," in *The Hindu*, May 5, 2001.

<sup>28</sup> See Ganguly, Š.: *The Crisis in Kashmir*, especially pp.37-42.

<sup>29</sup> For example, see Mishra, Pankaj: *The Other Face of Fanaticism*, in: *The New York Times Magazine*, February 2, 2003.

<sup>30</sup> These elections were regarded as fair, though it is important to note that the voter turnout was exceptionally low in many constituencies in the Valley as a result of a Hurriyat-sponsored boycott. See Statistical Report on General Election, 2002, to the Legislative Assembly, Jammu and Kashmir. New Delhi: Election Commission of India, 2002. Available online at <http://www.eci.gov.in/> (then navigate through the state-level statistics frame). In particular, note low turnouts (3-9%) of Hazratbal, Zadibal, Idgah, Khamyar, Habbakadal, Amirakadal, Sonawar, and Batmaloo (pp.31-37).



were depicted as: Farooq Abdullah, Omar Abdullah, Mufti Mohammed Sayeed, Moulvi Mir-waiz Farooq, Shabir Ahmed Shah, Ali Shah Geelani, Syed Salahuddin, Yasin Malik, Majid Dar and Pakistan's Pervez Musharraf. If the political tenor is such that an Indian nationalist like Omar Abdullah – a Minister of State for Home up until fall 2002 – is cast as a demon simply because he is Kashmiri and Muslim, all bets are off on where Indian secularism is headed.<sup>31</sup> Developments in Kashmir thus both add to the ongoing debate about what secularism should mean in India, and at the same time are affected by it. This is the single most important and contentious public debate underway in India.

### 3. India's ambitions and Indo-U.S. relations

In the wake of 9/11, India was the first country in the world to make an offer of unconditional support to the United States. But Indian press accounts and editorials from September to October 2001 illustrate that Indian thinking and the thinking of the U.S. government were actually quite divergent. Opinion pieces such as "US Will Now Appreciate Indian Stand on Kashmir"<sup>32</sup> and "Osama's Shadow from Kandahar to New York"<sup>33</sup> highlight the belief in India that the destruction of the World Trade Center would finally make the U.S. realize what India had been facing for more than a decade in Kashmir.

A flaw in this sentiment was quickly revealed: the U.S. soon reinvigorated ties with Pakistan to prosecute the War on Terror in Afghanistan. This was a shocking affront to the budding partnership between the world's largest and world's oldest democracies. By re-conscripting Pakistan as an ally, the U.S. stopped far short of initiating a global War on Terror, in the Indian view, for the Indian position was that terrorism in India stems from Pakistan. Despite U.S. acknowledgement of cross-border terrorism stemming from Pakistan, and its detrimental effects on Kashmir and India, the United States pushed ahead with a partnership with Pakistan. Cracks in the U.S.-India relationship of "natural allies" thus emerged. The Indian leadership appears less than enchanted with U.S. practices of pursuing its own interests.

Now, with developments over the past year, the Kashmir crisis has a greater effect on Indo-US relations, complicating the bilateral ties considerably. The war in Iraq adds to this. Some two weeks following a March 2003 massacre of twenty-four Kashmiri Pandits in India, after which the U.S. cautioned India to exercise restraint, Indian Foreign Minister Yashwant Sinha declared that the doctrine of pre-emption providing the rationale for U.S. actions in Iraq could apply in equal measure for India to take pre-emptive action against Pakistan. This assertion was met with a statement from the U.S. Department of State: "Any attempts to draw parallels between the Iraq and Kashmir situations are wrong and are overwhelmed by the differences between them."<sup>34</sup>

With a recent resolution in the Indian Parliament deploring the U.S.-led use of force in Iraq, there may be further distance developing in the Indo-U.S. relationship. It is unclear to what

---

<sup>31</sup> See Sharma, Sant Kumar: Magazine Released by RSS Leader Likens Farooq to Ravana, in: Times of India, August 16, 2002.

<sup>32</sup> See Vyas, Sudhir: US Will Now Appreciate Indian Stand on Kashmir, in: Times of India, September 19, 2001.

<sup>33</sup> See Sarin, Ritu: Osamas Shadow, From Kandahar to New York, in: Indian Express, September 30, 2001.

<sup>34</sup> See "Don't Use Iraq As a Case Against Pak: US to India," Hindustan Times April 7, 2003; available online at [http://www.hindustantimes.com/news/181\\_227658,0005.htm](http://www.hindustantimes.com/news/181_227658,0005.htm)

extent such distance might affect India's broader goals, but some observers in India have speculated that the Indian ambition of a permanent seat in the U.N. Security Council would be better served if it could refrain from alienating the United States.<sup>35</sup> At the time of this writing, it is unclear what further developments may take place in Indo-U.S. relations.

One thing, however, is certain: the ongoing nature of the Kashmir crisis has placed India in an awkward position with respect not only to the type of bilateral relationship it would like with the U.S., but the type of global role it views as its natural inheritance. Other countries do not necessarily view India as a natural leader in the world of nations.

By linking the new international language of terrorism and the War on Terror exclusively with Pakistan and its role in Kashmir, India runs the risk of undermining its global ambitions by appearing to be no more than a regional, not a global, player, and that too one unable to resolve its own problems.

#### **4. Human costs of the Kashmir conflict on India**

If the government of India contends, as it does, that Kashmir is an integral part of India, it is obligated to be concerned about the welfare of its citizens: both those who live there, and those sent to serve there. We have outlined above the legal, normative, and international dimensions of the crisis as it affects India, but would be remiss not to consider the wrenching traumas faced by Kashmiris, as well as for the troops deployed there. The conflict exacts longer-lasting, more prosaic tolls on individual people, tolls which must not be forgotten.

##### **4.1 Death of tourism and local industries**

Until 1989, tourism (domestic and international) was an important component of the Valley's economy. In 1989, for example, more than some 722,000 tourists visited the state, yielding around five billion rupees annually (\$102 million). In 2001 the number of visitors was down to only 72,000.<sup>36</sup> The industry has been wiped out. No one goes to a lost paradise, and that causes ripple effects on the local economy. The more than 1,500 fabled houseboats, once a fantasy destination, are dusty, unused, if not entirely closed for business. A three percent occupancy rate cannot sustain them.<sup>37</sup> Cooks, taxi drivers, vegetable sellers, embroiderers, tailors, walnut wood carvers, carpet weavers, papier-mâché artisans, shawl-makers, and even shepherds must cope with reduced demand for their goods. One carpet merchant told the *Asian Wall Street Journal* that he used to sell ten rugs a month, but can barely sell one today.<sup>38</sup> The situation has grown so dire that the Jammu and Kashmir Tourist Development Corporation is now attempting a new marketing ploy, offering day trips and picnics to those already resident in the state since outsiders no longer visit.

---

<sup>35</sup> See Iyengar, Jayanthi: Why New Delhi Must Keep an Open Position, in: *Business Line* March 26, 2003.

<sup>36</sup> See Dhume, Sadanand: Tourism in Kashmir Is a Tough Sell – Once-Thriving Industry Has Collapsed, Hurting Livelihood of Thousands, in: *Asian Wall Street Journal* June 4, 2002; also see: Kashmir's New Tourists: Kashmiris, in: *Indian Express*, December 11, 2002.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> Dhume: Tourism a Tough Sell.



## 4.2 Trauma and stress take a toll

The costs of conflict on public health are severe, yet this question has not been examined in any detail in the literature on Kashmir. Incidental and anecdotal reports are the only window onto this collective tragedy. Most obviously, widespread abuses of human rights and the use of third-degree methods have corrosive effects on mental as well as physical health. Post-Traumatic Stress Disorder can affect victims of violence for years. The phenomenon known as Secondary Traumatic Stress Disorder similarly affects family members and caregivers of victims of violence. Chronic traumatic stress disorders have implications for physical health as they often manifest through chronic illnesses: ulcers, depression, hypertension, and sexual dysfunction. We can glimpse some of these effects in anecdotal reports; for example, a thriving black market for Viagra now exists in Srinagar, where young Kashmiri men as well as soldiers posted there seek the drug to remedy psycho-sexual dysfunction.<sup>39</sup> Among men but especially among women, fainting spells, fits of hysteria and suicide attempts are on the rise, attesting to the state of heightened psychological stress experienced by victims of this ongoing crisis.<sup>40</sup> In Srinagar alone, according to one account, the number of people seeking help in 2001 at the Psychiatric Diseases Hospital was 47,828—compared to 1,700 in 1990.<sup>41</sup> And trauma is not limited to the Valley. Some 300,000 Kashmiri Pandits, forced out of their ancestral homes and dwelling in subpar refugee camps for (in some cases) more than a decade now, are similarly experiencing traumatic stress-related health problems.<sup>42</sup>

There is another kind of trauma being perpetrated throughout J&K, one little discussed in the press or in academic analysis, but quite apparent to anyone who has either had a conversation with a Kashmiri or spent time in the state. That trauma is the rape of innocent women, both in the Valley and in the Jammu region alike, by militants as well as security forces. One reporter wrote in 1999 that "The most frequently-heard stories involve the violation of women's rights. For fear of reprisals, stories of rape and looting are generally hushed up, and never make it to the pages of newspapers."<sup>43</sup> It is difficult to ascertain the extent of this crime, for there are no surveys, and in any event it is often unreported out of a desire to protect a woman's, and her family's, honour. However, there have been enough news reports over the past fourteen years to point to what any thinking person knows to be the truth: that men armed with guns and impunity, either granted by legal dispensation or because they live in a criminal world of anonymity, sometimes act out their violent rage through sexual assault. For fourteen years innumerable, unknowable, innocent women have been violated, including having been victims of the excruciating group act of "gang rape." A Times of India interview recounts atrocities such as three dozen women, including an 80-year-old, gang raped in remote Kupwara, and a mother and daughter gang raped in Banihal.<sup>44</sup> The lifelong effects not only for the immediate victim but for the entire family cannot be put into words.

<sup>39</sup> See Bedi, Rahul: Viagra Sales Up in State Emasculated by War, in: The Weekend Australian, June 24, 2000. p.13.

<sup>40</sup> See the recent short report by Ahmad-Shirali, Kishwar: Violence to the Psyche: Costs of Surviving Violence in Kashmir, in: MFC Bulletin Sept/Oct 2002, pp.14-16. Available at <http://www.mfcindia.org/mfc%20SEP-OCT%202002.pdf>

<sup>41</sup> See Bonner, Raymond: In a Paradise Torn by Feuding, Kashmiris Long for Independence, in: The New York Times, June 2, 2002.

<sup>42</sup> See: Neglected by the country, KPs live in inhuman conditions, in: Press Trust of India, June 2, 2002.

<sup>43</sup> See Sidhva, Shiraz: In the Shadow of the Gun, in: The Hindu, July 25, 1999.

<sup>44</sup> See: BSF Gangrape Victim Gets No VIP Shoulder, in: Indian Express April 22, 2002; Has the Army Complicated the Kashmir Situation?, in: The Times of India (here, see the response by Shabir Ahmed Dar), February 25, 2001; see the brief statement from Human Rights Watch, available online at

These brief examples point to an important and large-scale effect of the ongoing crisis that must be given greater attention. When populations are subjected to severe trauma over lengthy periods, it creates a grave public health crisis. The massive surge of people seeking psychiatric help in Srinagar is a good but incomplete indicator, for rural areas have no psychiatric facility, only primary health centres unable to deal with psychological trauma. In this sense, the Kashmir crisis is taking a severe toll on residents of the Valley, who are the victims of rights abuses by militants as well as armed forces; it is taking a toll on the troops deployed there, who are, like the United States recruits, largely from segments of the Indian population for whom other career options are limited; and it is taking a toll on the refugees from the Valley, those forced to flee under threat of violence and whose well-being is now the primary concern of no one. Does India's leadership really want such severe traumas to continue?

## 5. Conclusion

In this chapter we have sought to go deeper into the effects of the Kashmir crisis on India, not by looking at the prospects for war, or India-Pakistan relations, but by looking carefully at internal sociopolitical changes resulting from the conflict. As we stated above, international attention is almost entirely focused on the international repercussions, for with both India and Pakistan nuclear-capable, the prospects of nuclear war command attention. But this attention has resulted in a neglect of the many important ways this unceasing crisis affects India itself.

We have thus chosen to highlight those domestic repercussions, for they are substantial and should not be overlooked or trivialized. We believe that the armed conflict in Kashmir must be resolved peacefully, and hope that our efforts here provide significant rationale for recognition of the opportunity costs of its continuation.

As we traced above, the Kashmir crisis has important implications for the type of governance India maintains for its federation; the kinds of personal liberties citizens can expect; the kind of secularism this multi-ethnic multi-religious polity must negotiate; the kinds of protections this polity can offer its minorities; the kind of role India aspires to claim globally; and the assurance of health and well-being this democracy can offer its citizens. Without greater attention to each of these issues as part of the dilemma the conflict in Kashmir presents, the great promise of independence achieved in 1947 will have been for naught.

---

<http://www.hrw.org/about/projects/womrep/General-41.htm> ; see also "Militant Abuses in the Valley," in Behind the Kashmir Conflict: Abuses by Indian Security Forces and Militant Groups Continue, available online at <http://www.hrw.org/reports/1999/kashmir/mil-abuses.htm> also in that same report, see section "Rape and Torture in Doda" regarding the prevalence of rape in Doda, which is in Jammu: [http://www.hrw.org/reports/1999/kashmir/doda.htm#P187\\_42784](http://www.hrw.org/reports/1999/kashmir/doda.htm#P187_42784)



## **Globalisierung als Bewährungsprobe für die indische Wirtschaftspolitik**

**Wolfgang-Peter Zingel**

In Indien sind atemberaubende Umbrüche, zumal in der Wirtschaftspolitik, eher als vermisst zu vermelden. Der nachfolgende Beitrag wird sich mit den internationalen Bezügen der indischen Wirtschaftspolitik beschäftigen. Sie sind für Indien von zunehmender Bedeutung. Die Öffnung Indiens vollzieht sich bereits seit der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre und ist keineswegs erst eine Folge der Wirtschaftskrise von 1991. Der "Umbruch" begann erst zögerlich. Das hat sich 1991 geändert. Die Erfolge der nächsten Jahre weckten Hoffnungen, die sich nicht erfüllen ließen. Vor allem der Vergleich mit China war für Indien wenig schmeichelhaft.

Der Gegenstand des Beitrags ist die indische Wirtschaftspolitik, der Kontext ist die gegenwärtige Globalisierung, auf deren Begriffsabgrenzung einzugehen sein wird. Im Einzelnen sollen – in aller Kürze – die Fragen untersucht werden, was "Globalisierung" allgemein und im indischen Kontext bedeutet, was "Wirtschaftspolitik" im indischen Kontext bedeutet, und wie man ihre "Bewährung" messen könnte, beziehungsweise, wer sie messen sollte.

Abschließend soll drei weiterführenden Fragen nachgegangen werden, nämlich, welche Chancen die Globalisierung für die indische Wirtschaft bietet und welche Gefahren ihr davon drohen, welche Konsequenzen sich daraus für die indische Wirtschaftspolitik ergeben und ob die indische Wirtschaftspolitik, oder besser: die indische Regierung, daraus Konsequenzen gezogen hat und welche. Schließlich der Versuch eines Fazits: Hat sich die indische Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Globalisierung bewährt oder verspricht sie sich zu bewähren?

### **1. Die indische Wirtschaftspolitik**

Aus der Erfahrung einer schier unerklärlichen Eroberung Indiens durch eine ausländische Handelsgesellschaft und anschließender zweihundertjähriger ausländischer Kolonialherrschaft (wenn man diese Phase mit dem Beginn der britischen Herrschaft über Bengalen anheben lässt), aber auch der Weltwirtschaftskrise, zogen die Führer der indischen Unabhängigkeitsbewegung die Lehre, einen eigenen, bald "Dritter Weg" genannten, Entwicklungspfad zu beschreiten, und sich aus der sich gleich nach der Unabhängigkeit abzeichnende Blockbildung eines zentralverwalteten, sozialistischen "Ostens" und eines marktwirtschaftlich organisierten, kapitalistischen "Westens" herauszuhalten und die Einbindung in den Weltmarkt zu lockern. So ist es zu erklären, dass Indiens Anteil am Welthandel von etwa 2 v.H. Ende der Vierzigerjahre<sup>1</sup> auf 0,4 v.H. Ende der Siebzigerjahre<sup>2</sup> zurückging.

Die Hoffnungen auf eine sich nach der Unabhängigkeit einstellende rasche wirtschaftliche Entwicklung erfüllte sich aber nur teilweise: Von Missernten und Versorgungskrisen heimgesucht, erreichte man im Durchschnitt der Jahre nur eine "Hindu-Wachstumsrate" des Brutto-

---

<sup>1</sup> Fernando, T.S.N.: Regional import substitution as a basis for industrial cooperation in South Asia, in: Arif A. Waqif (ed.), South Asian co-operation in industry, energy and technology. New Delhi 1987, pp.89-90.

<sup>2</sup> Indiens Exporte hatten 1980-81 einen Anteil von 0,42 v.H. an den Weltexporten. Statistical outline of India 2002-2003, S.86.

inlandsprodukts (BIP) von 3,5 v.H. im Jahr. Als Folge einer verbesserten Gesundheitsversorgung stieg die Wachstumsrate der Bevölkerung auf 2,5 v.H. im Jahr an, sodass sich der Lebensstandard im Durchschnitt nur um etwa 1 Prozent steigern ließ. Das war weniger als in vielen anderen der so genannten Entwicklungsländer, vor allem in Ost- und Südostasien, und weniger auch als im ungeliebten Nachbarland Pakistan.

Die bis auf eine Unterbrechung in den ersten 40 Jahren vom indischen Nationalkongress gestellten Regierungen reagierten auf diese Entwicklung mit zunehmenden Eingriffen in die Wirtschaft, wohl nur teilweise aus ideologischen Gründen, sondern auch fast zwangsläufig ("pfadabhängig"), nachdem der Weg der "Abkopplung" vom Weltmarkt einmal beschritten war. Diese Entwicklung erreichte nach der Verstaatlichung der Industrie und später des Finanzwesens und des Getreidehandels zu Beginn der Siebzigerjahre ihren Höhepunkt. Die katastrophalen Auswirkungen führten zu einem Ansehensverlust der Regierung Indira Gandhi, die schließlich mit der Ausrufung des nationalen Notstands auch die politische Kontrolle an sich riss. Dieses wenig rühmliche Kapitel der indischen Geschichte endete mit Indira Gandhis Sturz und einem sich seit der Janata-Regierung (1977-1980) langsam vollziehenden Rückzug des Staates aus der Wirtschaft. Dieser war aber nur zögerlich, die indische Wirtschaftspolitik nicht "nachhaltig". Störungen wie die drastische Erhöhung der Ölpreise ("Ölschock") 1973 und 1979-1981, die Trockenheit des Jahres 1987 und vor allem die irakische Invasion in Kuwait (1990) und die dadurch ausgelöste Vertreibung und Flucht Hunderttausender indischer Wanderarbeiter aus Kuwait und aus dem Irak (zu dem Indien traditionell gute Beziehungen pflegte), trafen die indische Wirtschaft so schwer (vor allem durch den Ausfall der Heimüberweisungen), dass die indischen Devisenreserven auf einen unzureichenden Rest von einer Milliarde US-Dollar zusammenschrumpften und die indische Regierung den Weltwährungsfonds (IMF) um Hilfe bitten musste.<sup>3</sup> Die Erfolge der vom IMF verordneten Strukturanpassungsmaßnahmen stellten sich schnell ein. Indien verzeichnete in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre bemerkenswert hohe jährliche Wachstumsraten des Inlandprodukts. Die Erwartung, dass sich dieser Trend fortsetzen würde, erfüllte sich aber nicht. Projektionen hoher Wachstumsraten wurden zurückgenommen.<sup>4</sup> Da das Bevölkerungswachstum zugleich unter zwei Prozent im Jahr gesunken ist, dürfte das Pro-Kopf-Produkt aber immer noch um etwa drei Prozent im Jahr steigen.<sup>5</sup>

Unter dem Eindruck der desolaten Lage und auch um den Industriestaaten entgegenzukommen, forcierte die indische Regierung 1991 ihren wirtschaftspolitischen Kurswechsel hin zu einer "Liberalisierung" des licence raj,<sup>6</sup> der aber nur im indischen Kontext revolutionär war. Die geänderte indische Position zeigte sich bei den Verhandlungen der so genannten Uruguay-Runde im Rahmen des Welthandelsabkommens GATT, die schließlich zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) führte und eine schrittweise weitere Liberalisierung des Welthandels vorsieht. Als Produzent einer breiten Palette von zum Teil technisch anspruchsvollen Industrieerzeugnissen musste Indien auch an seine längerfristigen Interessen als Exporteur von Gütern, Dienstleistungen und Ideen denken. Seit Mitte der Neunzigerjahre

<sup>3</sup> Joshi, I., Vijay/Little, M.D.: India's economic reforms 1991-2001, Oxford: Clarendon, 1996.

<sup>4</sup> Manor, James: The political sustainability of economic liberalization, in: Robert Cassen/Vijay Joshi (eds.), India: the future of economic reform, Delhi 1995, pp.339-363.

<sup>5</sup> Der Economist hatte im Sommer 2002 noch mit Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 5,7 v.H. im Jahre 2002 und 6,0 v.H. im Jahr 2003 gerechnet.

<sup>6</sup> Der Ausdruck raj (= Herrschaft) steht in Indien stellvertretend für die (britische) Kolonialherrschaft und ist deshalb negativ belastet.

zeichnete sich Indiens Aufschwung zu einem bedeutenden Exporteur von Dienstleistungen, vor allem im Software-Bereich, ab.<sup>7</sup>

Inzwischen hat die Liberalisierungspolitik an Schwung verloren.<sup>8</sup> Weder wurden Staatsbetriebe in großem Stil privatisiert, noch kam es zur geforderten Entlassung (exit policy) einer großen Zahl überflüssiger Beschäftigter (redundancy) im öffentlichen Sektor: In den letzten elf Jahren wurden nur 244 Mrd. Rs., etwa 5 Mrd. Euro, bei der Veräußerung von Anteilen an Staatsbetrieben (disinvestment) Erlöst;<sup>9</sup> die Zahl der Staatsbediensteten nahm in den Neunzigerjahren weiter zu und ging nur relativ gering zurück: noch immer arbeiten 69 v.H. aller Beschäftigten im "organisierten Sektor"<sup>10</sup> beim Staat.<sup>11</sup> Zurückgegangen ist auch die Begeisterung des Auslands über eine sich abzeichnende Entfaltung des indischen Wirtschaftspotenzials. Verfliegen sind ebenfalls die Hoffnungen auf die Kaufkraft eines "Mittelstands" von 250 Mio. gutverdienenden Indern.<sup>12</sup> Im Januar 2003 wurde von internationalen Analysten für das abgelaufene Jahr (2002) ein Wirtschaftswachstum von nur noch 4,8 v.H. erwartet,<sup>13</sup> ein halbes Jahr zuvor waren es noch 5,7 v.H. gewesen.<sup>14</sup> Für 2003 wurden die Erwartungen von 6,0 v.H. auf 5,7 v.H. heruntergeschraubt<sup>15</sup> – immer noch respektable Zahlen, aber zu wenig, um die verbreiteten sozialen Probleme des Landes zu lösen oder gar, um China Paroli bieten zu können.<sup>16</sup>

## 2. Der Kontext: Die gegenwärtige "Globalisierung"

Über das, was unter Globalisierung zu verstehen ist und seit wann wir von einer Globalisierung sprechen können, gibt es bekanntlich eine umfassende Diskussion,<sup>17</sup> auf die ich nicht weiter eingehen will. Die moderne Wirtschaftswissenschaft begann vor über zweihundert Jahren damit, dass sie die Vorteilhaftigkeit der Arbeitsteilung herausstellte; auch damit, dass sich die segensreiche Wirkung der Arbeitsteilung unabhängig von den Gefühlen der Beteiligten entwickeln kann. Auf die internationalen Beziehungen übertragen bedeutet dies, dass Handel, der die internationale Arbeitsteilung ermöglicht, sich in der Regel für alle Beteiligten vorteilhaft auswirkt und der "Schutz" der eigenen Wirtschaft meist zum eigenen Nachteil

<sup>7</sup> Zingel, Wolfgang-Peter: Indien: erfolgreich als Dienstleistungsexporteur, in: Werner Draguhn (Hrsg.), Indien 2000, Institut für Asienkunde, Hamburg 2000, pp.343-363.

<sup>8</sup> Rieger, Hans Christoph: Die Privatisierung der Staatsunternehmen: Das Desinvestment-Desaster, in: Werner Draguhn (Hrsg.), Indien 2001: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Institut für Asienkunde, Hamburg 2001, pp.319-332.

<sup>9</sup> Von April 1991 bis September 2002. Statistical Outline of India 2002-2003, p.124.

<sup>10</sup> Der organised sector umfasst den gesamten öffentlichen Bereich und alle nicht-landwirtschaftlichen Betriebe mit zehn oder mehr Beschäftigten. Statistical Outline of India 2002-2003, p. 290.

<sup>11</sup> Statistical Outline of India 2002-2003, p.169.

<sup>12</sup> "[A] widespread myth about the size of India's middle classes". Sundeep Waslekar: India can get ahead if it gets on a bike, in: Financial Times, 12 Nov 2002, p.15.

<sup>13</sup> The Economist, 25 Jan 2003.

<sup>14</sup> The Economist, 27 Jul 2002.

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Luce, Edward: Eyes on the future but still held back by the past, in: Financial Times, 23 Sep 2002, World Report: India. p.I.

<sup>17</sup> Kruse, Beate: Zur Globalisierung in Indien, in: Werner Draguhn (Hrsg.), Indien 2001: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Institut für Asienkunde, Hamburg 2001, pp.263-278.

führt.<sup>18</sup> Wirtschaft und Handel sind also keine Nullsummen-Spiele, wie Politiker und zuweilen auch Wirtschaftswissenschaftler anzunehmen geneigt sind. Leider gehen die wirtschaftlich mächtigen Staaten nicht immer mit gutem Beispiel voran. Zudem befinden sie sich auch in der günstigen Situation, die Märkte in ihrem Sinn und zu ihrem Nutzen beeinflussen zu können, eine Option, die wirtschaftlich schwachen Staaten nur selten zur Verfügung steht.<sup>19</sup>

Für Indien stellt sich das Problem, dass das Land in der Weltwirtschaft bei weitem nicht die Rolle spielt, die seiner Bevölkerungszahl entsprechen würde. Bei den Exporten und Importen rangiert Indien hinter vielen Kleinstaaten und selbst in Asien hinter Ländern, die nur einen Bruchteil seiner Bevölkerung haben. Im Jahr 2001 rangierte Indien im Warenhandel bei den Ausfuhren erst an 30. und bei den Einfuhren an 26. Stelle unter den Staaten der Welt, weit hinter dem Konkurrenten China, das jeweils den vierten Platz einnahm. Würde man die Europäische Union einerseits und China unter Einschluss von Taiwan und Hongkong andererseits als jeweils einen Teilnehmer am Welthandel betrachten und den Binnenhandel ausschließen, würde Indien auf den 18. (Exporte) beziehungsweise 16. Platz vorrücken (und China jeweils auf den dritten), aber immer noch hinter so kleinen Staaten wie Malaysia oder Thailand stehen. Im Handel mit Dienstleistungen ist Indiens Stellung etwas besser: es steht an 19. Stelle bei den Exporten und an 18. Stelle bei den Importen. Die Handelsbilanz ist sowohl bei Waren als auch bei Dienstleistungen passiv.<sup>20</sup> Als Handelspartner Deutschlands nimmt Indien (2002) mit (deutschen) Einfuhren in Höhe von 2,5 Mrd. Euro und (deutschen) Ausfuhren in Höhe von 2,4 Mrd. Euro den 32. Rang (hinter Slowenien) beziehungsweise den 39. Rang, noch hinter Luxemburg, ein.<sup>21</sup>

Zur Charakterisierung der wirtschaftlichen Verflechtung eines Landes mit dem Rest der Welt kann man natürlich auch andere Kriterien als seinen Außenhandel heranziehen. Tatsächlich entzündet sich die so genannte Globalisierungskritik meist an ganz anderen Phänomenen, die aber bei näherer Betrachtung durchaus ökonomische Aspekte haben. Dies trifft zum Beispiel auf die Sprache, die Kunst, die Medien, auf Kleidung, Nahrung, Heiratsitten oder das Rechtssystem zu. So gelten in Indien Coca Cola oder McDonalds für viele als Vorboten eines drohenden Wertewandels, der althergebrachte Ordnungen (auch und gerade in der Familie) außer Kraft setzen könnte.

Die weitere Analyse wird sich aber auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen – so weit mit Zahlungsverpflichtungen verbunden – beschränken und von den Positionen der Zahlungsbilanz ausgehen, in der sie sich niederschlagen. Die jeweiligen Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren. Dies ist weniger ein indisches als ein generelles Problem (die indischen Zahlen gelten im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern als verlässlich, siehe Tabelle 1 auf Seite 153), da sich nicht alle Güterbewegungen und Finanztransaktionen erfassen lassen.

Ein ausuferndes staatliches Regulierungs- und Kontrollsystem hat in Indien über die Jahrzehnte dazu beigetragen, dass Außenhandel und Finanztransaktionen weit größer sein dürften

<sup>18</sup> Vgl. z.B. Weizsäcker von, Carl Christian: Logik der Globalisierung. Kleine Reihe V&R 4010, Göttingen 1999.

<sup>19</sup> Die OPEC hat in den Siebzigerjahren erfolgreich die Möglichkeiten einer solchen Politik vorgeführt, die aber nur dann bestehen, wenn ein Land (oder eine Gruppe von Ländern) über ein Monopol oder auf Grund seiner Größe über die Preisführerschaft verfügt und seinen "Optimalzoll" realisieren kann.

<sup>20</sup> Die Ausfuhren betragen 2001 bei den Waren 43,6 Mrd. US\$ und bei den Dienstleistungen 20,4 Mrd. US\$, die Einfuhren 49,6 Mrd. US\$ und 23,4 Mrd. US\$. International Trade Statistics 2002. table 1.5, 1.5, 1.7. [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>21</sup> Statistisches Bundesamt. [www.destatis.de](http://www.destatis.de) (11. Juni 2003).

als in den Statistiken vermeldet; dies gilt ganz besonders für die Wirtschaftsbeziehungen zu den Nachbarstaaten: Der offizielle Handel mit den südasiatischen Nachbarn macht etwa drei Prozent des Außenhandels aus; der inoffizielle Handel, d.h. der Schmuggel über die meist offenen Grenzen, dürfte mehrfach so groß sein.<sup>22</sup>

Um die einzelnen Positionen kurz vorzustellen: Der *Warenverkehr*, d.h. die Ausfuhren und Einfuhren Indiens, zeichnet sich durch Diversifizierung in der Zusammensetzung der ein- und ausgeführten Güter und der Handelspartner sowie durch "mäßige" Defizite aus. Vier Fünftel aller Ausfuhren sind (2000-2001) Verarbeitungsprodukte. Garne, Stoffe, Fertigtextilien und Lederwaren allein machen die Hälfte aller Exporte aus, Edelsteine und Schmuck ein weiteres Sechstel. Agrarprodukte haben nur noch einen Anteil von einem Siebtel, vor allem Fischereierzeugnisse, Ölkuchen, Cashewnüsse und Gewürze. Bei den Einfuhren dominieren Mineralöl und Mineralölprodukte, Ausrüstungsgüter, Perlen und Edelsteine (als Inputs für die Schmuckindustrie). Mit einigem Abstand folgen Nahrungsfette, Eisen und Stahl und Düngemittel.<sup>23</sup> Gemessen an den meisten Entwicklungsländern ist das Außenhandelsdefizit im Warenverkehr unspektakulär: es macht etwa ein Viertel der Ausfuhren und ein Fünftel der Einfuhren aus und kann zur Zeit, wie gezeigt werden wird, leicht ausgeglichen werden.

Unter den so genannten *unsichtbaren* Transaktionen hat der Handel mit *Dienstleistungen* eine vergleichsweise große Bedeutung, ist aber immer noch defizitär. Indiens Exporte von Produkten der Informationstechnologie (IT) bewegen sich in der Größenordnung von 10 Mrd. US\$,<sup>24</sup> in Teilbereichen ist Indien ein potenter Konkurrent für anspruchsvolle Software. Die moderne IT bietet Indien aber vor allem die Möglichkeit, seine niedrigen Arbeitskosten auszuspielen, und zwar besonders bei den "akademisch" Gebildeten.

Damit ist Indien auch in der Lage seinen Ober- und Hochschulabsolventen eine berufliche und wirtschaftliche Perspektive zu bieten, auch wenn dies nur in so genannten Call-Centern geschieht.<sup>25</sup> Als Folge der föderalen Verfassung des Landes und des regionalen Wettbewerbs ergeben sich die positiven Wirkungen des Dienstleistungsexports im ganzen Lande. Dieser Dienstleistungsexport findet auch in Form von ganzen Teams von Software-Spezialisten statt, die zu kürzeren Einsätzen ins Ausland (vor allem die USA) entsandt werden. Diese oft als *body shopping* abwertend charakterisierte Form der Arbeitsmigration bietet den gebildeten (*educated*) und sonst arbeitslosen *vocal groups* eine berufliche Perspektive und bewahrt die Regierung vor den politischen Folgen eines sozial und wirtschaftlichen frustrierten jüngeren Bildungsbürgertums.

---

<sup>22</sup> Im Umlauf sind Zahlen – auch offizieller Stellen – in geradezu abenteuerlicher Höhe, die aber nicht substantiiert werden können. Dies gilt besonders für die vom Militär hermetisch abgeriegelte Grenze zu Pakistan.

<sup>23</sup> Statistical Outline of India 20022003, pp.86-92.

<sup>24</sup> Indiens Exporte im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung (computer software services) beliefen sich im Haushaltsjahr 2002-2003 (April bis März) auf 9,8 Mrd. US\$. Khozem Merchant et al.: India fears impact of bid to curb jobs exports. In: Financial Times, 4 Jun 2003, p.6.

<sup>25</sup> Lee-Young, Joanne: Outsourcing: Bank savings in 'Indian wall', in: Financial Times, 13 Jan 2003, p.7.



**Tabelle 1: Indiens Zahlungsbilanz, 1999-2000 bis 2002-2003 (Mio. US\$)**

	2000-2001	2001-2002	2002 (9 Monate)	2002-2003 (12 Monate)
A. Laufende Rechnung (Leistungsbilanz)				
I. Waren	-14.370	-12.703	-9.760	-13.013
Ausfuhren	44.894	44.915	38.437	51.249
Einfuhren	-59.264	-57.618	-48.197	-64.263
II. Unsichtbare Posten (a+b+c)	11.791	14.054	12.579	16.772
a) Dienstleistungen	2.478	4.199	4.244	5.659
i) Reiseverkehr	294	628	-230	-307
ii) Transport	-1.257	-413	-68	-91
iii) Versicherung	135	13	46	61
iv) Regierung, sonstige	316	197	57	76
v) Verschiedene	2.990	3.774	4.439	5.919
davon Software	5.751	6.502	5.819	7.759
b) Übertragungen	13.134	12.509	11.015	14.687
i) Staatliche	336	384	256	341
ii) Private	12.873	12.125	10.759	14.345
c) Einkommen	-3.821	-2.654	-2.680	-3.573
i) Zinseinkommen	-3.918	-2.728	-2.738	-3.651
ii) Erstattungen	97	74	58	77
Leistungsbilanz insgesamt (I+II)	-2.579	1.351	2.819	3.759
B. Kapitalbilanz				
1. Auslandsinvestitionen (a+b)	4.588	5.286	2.296	3.061
a) In Indien	5.102	5.925	2.643	3.524
i) Direkt	2.342	3.905	2.257	3.009
ii) Portfolio	2.760	2.020	386	515
b) im Ausland	-514	-639	-347	-463
2. Kredite (a+b+c)	4.531	-917	-1.923	-2.564
a) Auslandshilfe	410	1.117	-605	-807
b) Kommerzielle Ausleihungen	4.016	-1.144	-1.700	-2.267
c) Kurzfristige Kredite an Indien	105	-890	382	509
3. Banken ( <i>banking capital</i> ) (a+b)	811	4.607	6.702	8.936
a) Geschäftsbanken	885	4.400	6.423	8.564
b) Sonstige	-74	207	279	372
4. Rupien-Schuldendienst	-617	-519	-358	-477
5. Sonstiges Kapital	-290	1.088	3.035	4.047
Kapitalbilanz insgesamt (1 bis 5)	9.023	9.545	9.752	13.003
C. Fehler und Auslassungen	-588	861	132	176
D. Grundbilanz ( <i>overall balance</i> ) (A+B+C)	5.856	11.757	12.703	16.937
E. Geld- und Devisenbestände (Zunahme - / Abnahme +)	-5.856	-11.757	-12.703	-16.937

Anmerkung: Werte für 2002-2003 hochgerechnet auf der Basis der Ergebnisse für die ersten neun Monate.

Quelle: Statistical Outline of India 2002-2003, p.98. – Reserve Bank of India Bulletin, Feb 2003, p.159. – www.rbi.org.in (11. Juni, 2003).

Unter den Dienstleistungen rubrizieren auch die *Zinszahlungen* für Auslandskredite (als negative Einkommen aus Investitionen), die dank günstiger Konditionen der meist langfristigen Regierungskredite der bilateralen und der in Indien besonders wichtigen multilateralen "Ge-

ber" vergleichsweise gering sind.<sup>26</sup> Allerdings scheint sich eine Tendenz zu kurzfristigen, teuren Krediten abzuzeichnen. Diese Kredite sind meist statistisch schlecht erfasst. Auch in Indien ist der Staat hoch verschuldet; das Haushaltsdefizit von 10 v.H. gemessen am BIP ist beängstigend. Im Gegensatz zu den meisten anderen Entwicklungsländern nimmt der indische Staat das Geld aber weniger im Ausland als im Inland auf, sodass sich sein Verschuldungsproblem nicht in der Zahlungsbilanz widerspiegelt. Zur Frage der Auslandsschuld in Kürze mehr.

In der *Übertragungsbilanz* spielen die Heimüberweisungen der Arbeiter im Ausland die größte Rolle und sind die wichtigsten Deviseneinkünfte des Landes; im vergangenen Jahr (2002-2003) dürften sie eine Höhe von 14 Mrd. US\$ erreicht haben.<sup>27</sup> Zuwendungen ausländischer Regierungen, d.h. "Geschenke" im Rahmen der Auslandshilfe, spielen in Indien heute keine große Rolle mehr (2001-2002: 385 Mio. US\$).<sup>28</sup> Die genannten Posten werden zur Bilanz der laufenden Posten oder *Leistungsbilanz* zusammengeführt. Indien hat hier immer eine vergleichsweise konservative Politik betrieben. Die (absolute) Größe der indischen Wirtschaft verbot extreme Defizite, wie sie für etliche kleinere Entwicklungsländer in Afrika und in Zentralamerika charakteristisch sind. Indien kann erstmals seit langem wieder in zwei aufeinander folgenden Jahren (2001-2002 und 2002-2003) eine positive Leistungsbilanz vorweisen.

Spiegelbildlich zur Leistungsbilanz entwickelt sich (im Prinzip) die *Kapitalbilanz*. Indiens Abkopplung vom Weltmarkt galt auch für Auslandskredite und Auslandsinvestitionen. Hier haben einige Lockerungen stattgefunden, aber noch immer wird das indische Bankenwesen von den einheimischen, verstaatlichten Banken dominiert. Der indische Versicherungsmarkt steht seit einiger Zeit kurz vor seiner Öffnung. Bei den Auslandsinvestitionen liegt Indien weit abgeschlagen hinter China zurück. Auch wenn der Rückstand zu China zum Teil auf die unterschiedliche statistische Erfassung der Auslandsinvestitionen zurückzuführen und deshalb nicht ganz so groß sein sollte, wie es sich aus den internationalen Übersichten ergibt, steht doch außer Zweifel, dass sich die Erwartungen der indischen Regierung auf einen Zufluss an Investitionskapital und technischem *know how* nicht erfüllt haben. Dass es den Auslandsindern nicht an Kapital mangelt, lässt sich derzeit am Anwachsen ihrer Devisenkonto ablesen. Die Tatsache, dass die mit weitem Abstand meisten Auslandsinvestitionen aus Mauritius stammen, deutet darauf hin, dass es vor allem Inder sind, die in Indien investieren.<sup>29</sup> Als Ergebnis einer konservativen Währungspolitik, attraktiver Kredite für Devisenkonto der Auslandsinder und der Ängste der Anleger hat Indien einen dramatischen Zuwachs seiner Devisen auf ungeahnte 75 Mrd. US\$ erfahren – ein Vielfaches des Stands im Krisenjahr 1991.<sup>30</sup>

Jenseits der Globalisierungsdiskussion haben einige "externe Schocks" Indiens Verflechtung mit der Weltwirtschaft beeinflusst: Zuletzt die Terrorakte vom September 2001 ("Globalisierung des Terrors") und der Irak-Krieg des Jahres 2003, die Indien den größten Devisenzufluss seiner Geschichte beschert haben. Zieht man die 75 Mrd. US\$ Devisenbestände von der rund

<sup>26</sup> Die Zinszahlungen an das Ausland beliefen sich 2001-2002 auf 2,7 Mrd. US\$ und dürften 2002-2003 deutlich darüber liegen. Vgl. Tab.1.

<sup>27</sup> Wenn man die Ergebnisse der ersten neun Monate des Jahre 2002-2003 auf das ganze Jahr hochrechnet.

<sup>28</sup> Economic Survey 2002-2003, p.S-73.

<sup>29</sup> Mauritius hat an den Auslandsinvestitionen der Jahre 1991 bis 2002 einen Anteil von 27,9 v.H. Der Umweg über den Inselstaat hat vor allem steuerliche Gründe. Fernandes, Edna: US highlights perils of investing in India, in: Financial Times, 4 Dec 2002, p.19.

<sup>30</sup> Luce, Edward/Merchant, Khozem: The long crawl to freedom for the Indian rupee, in: Financial Times, 15 Jan 2003, p.6.

100 Mrd. US\$ betragenden Auslandsschuld ab, so lässt sich eine Netto-Auslandsschuld von nur noch Ende September 2002 machte die (Brutto-) Auslandsschuld nämlich nur noch 20 v.H. des BIP aus.<sup>31</sup> 25 Mrd. \$ errechnen: Das wären 5 v.H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Berücksichtigt man auch noch die Tatsache, dass die Auslandskredite häufig zu Vorzugskonditionen gewährt wurden und dass deshalb der Gegenwartswert der Zahlungsverpflichtungen nur bei (2000) 71 Mrd. US\$ liegt,<sup>32</sup> so ist die Auslandsschuld heute durch die Devisenreserven voll gedeckt.<sup>33</sup>

## 2.1 Einzelfragen

Die Frage, was "*Globalisierung*" allgemein und im indischen Kontext bedeutet, lässt sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht positiv beantworten. Die Öffnung der Märkte erlaubt es Indien, seinen großen Bestand an qualifizierten Arbeitskräften einzusetzen.<sup>34</sup> Im Augenblick erleben wir eine Werbeoffensive, in der sich Indien als *back office* der Weltwirtschaft anbietet.

Hier geht es um mehr als nur um einfache Bürohilfsarbeiten wie das Abtippen von Daten und Rezepten (*medical prescriptions*) oder um Auskünfte und die Entgegennahme von Bestellungen per Telefon wie in den *call offices*. Indien hofft nicht nur die Englisch-Kenntnisse seiner Schulabsolventen, sondern auch die Ähnlichkeit des anglo-indischen Rechtssystems und der Buchführungs- Steuer- und Rechnungslegungsbestimmungen einsetzen zu können. In großen Anzeigen in internationalen Zeitungen wirbt zum Beispiel die IT-Metropole Bangalore (im Unionsstaat Karnataka gelegen) für das *outsourcing* nach Indien mit dem Argument einer unübertroffenen Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte für die Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge (*back office operations*), der Personalverwaltung (HR = *human resources*), der Finanzverwaltung und Buchhaltung und der Bearbeitung von Versicherungsansprüchen (vgl. Abbildung 1).<sup>35</sup> Die nach wie vor großen Expansionschancen liegen nicht nur an den niedrigen Löhnen in Indien, sondern auch – wie sich herausgestellt hat – an einer höheren Arbeitsproduktivität.

Die *National Association of Software and Service Companies* (NASSCOM), der einflussreiche Verband der indischen Softwarefirmen, hat herausgefunden, dass US-Firmen in den vier Jahren bis 2002 8 Mrd. US\$ durch Auslagerungen von Unternehmensaktivitäten nach Indien eingespart haben, und beziffern die Produktivitätsgewinne auf 20 v.H. bis 25 v.H.<sup>36</sup> In Gefahr sind damit auch die gut dotierten freien Berufe in den Ländern der prospektiven Auftraggeber. Als Reaktion werden in den USA bereits Bedenken aus Gründen des Datenschutzes (Rezepte, Kredite) und der nationalen Sicherheit gegen solche Formen des *outsourcing* vorge-

<sup>31</sup> Economic survey 2002-2003, p.125.

<sup>32</sup> Economic survey 2002-2003, p.126. – Die Quelle enthält keinen Hinweis auf den in Ansatz gebrachten Marktzins. Die Auslandsschulden sind in den letzten Jahren kaum gestiegen, sodass der Wert des Jahres 2000 auch heute noch als gültig angesehen werden kann.

<sup>33</sup> Nämlich wenn man den Gegenwartswert der Zahlungsverpflichtungen der Netto-Auslandsschuld gegenüberstellt.

<sup>34</sup> Luce, Edward/Merchant, Khozem: Outsourcing gives India a bigger slice of the pie, in: Financial Times, 22 Oct 2002, pp.11.

<sup>35</sup> Die Anzeige erschien zum Beispiel in der Financial Times, 5 Feb 2003.

<sup>36</sup> Merchant, Khozem/et al.: India fears impact of bid to curb jobs exports, in: Financial Times, 4. Jun 2003, p.6.

bracht.<sup>37</sup> Der Staat New Jersey hat sich schon gegen eine Vergabe derartiger öffentlicher Aufträge ins Ausland ausgesprochen,<sup>38</sup> in weiteren US-Bundesstaaten befinden sich entsprechende Gesetzesvorlagen in Vorbereitung.<sup>39</sup>

**Abbildung 1: Bangalore & Outsourcing (Anzeige)**

**Bangalore & Outsourcing**

International Companies **save between 40% to 60%** when they outsource from Bangalore.

■

The **Quality and Productivity levels** offered by Bangalore's service providers have been rated to be **significantly superior** than those delivered by other international centers.

⊗

A leading MNC was able to hire **500 Customer Service Agents** in a month.

■

Bangalore allows **rapid scaling up** of operations. DELL Tech Support Center scaled up from 0 to 3,100 in less than 18 months.

⊗

Bangalore possesses an **unmatched bank of qualified manpower** for processing Back Office Operations, HR, Finance & Accounting Transaction Processing, Insurance Claims Processing, etc.

■

Physical infrastructure set up in Bangalore is very professional. **HSBC set up and commissioned their 160,000 sq.ft. Back Office Processing facility in 135 days!**

⊗

24/7 Customer.com, a Bangalore based company, has achieved the **highest rating in COPC (USA) baseline assessment** within a year.

■

Bangalore has the **highest cluster of BPO companies** : GE Capital, HSBC, Dell, AOL, Msource, Ernst & Young, ICICI oneSource, Sykes, 24/7 Customer.com, Thomson...

⊗

For the 6th consecutive year, Bangalore plays host to Asia's biggest IT event - the **BANGALORE IT.COM Conference & Tradeshow**.

**Compelling!**

BANGALORE  
THE IT CAPITAL OF INDIA

BANGALORE  
IT.COM 2003  
THERE'S MORE TO THE FUTURE  
November 1 - 5, 2003  
Palace Grounds, Bangalore

DEPARTMENT OF  
**INFORMATION TECHNOLOGY & BIOTECHNOLOGY**  
Government of Karnataka, India  
Tel : 91-80-2280562 / 2262466 / 2262450  
e-mail : itsec@bangaloreit.com

[www.bangaloreit.com](http://www.bangaloreit.com)

Quelle: Financial Times, 5 Feb 2003.

<sup>37</sup> Merchant, Khozem: Leading Indian IT to its next level, in: Financial Times, 10 Feb 2003, p.9.

<sup>38</sup> Luce, Edward/Merchant, Khozem: Visas and the west's 'hidden agenda'. Financial Times, 9 Apr 2003, p.10. – Mit großen Anzeigen, zum Beispiel in der Financial Times (17 Nov 2002) wies NASSCOM auf eine große Informationsveranstaltung (zusammen mit der Financial Times) zum Thema Auslagerung nach Indien (Outsourcing to India: strategic directions for value creation and growth) in London im Januar 2003 hin.

<sup>39</sup> Merchant, Khozem/et al.: India fears impact of bid to curb jobs exports, in: Financial Times, 4 Jun 2003, p.6.

Ganz anders sieht es auf den bisher gut geschützten Märkten für die einheimischen Produkte aus. Hier kann es bei einem Wegfall der Protektion zu dramatischen Ergebnissen kommen. Zumal "freigesetzte" Arbeitskräfte auf dem indischen Markt nicht darauf hoffen können, eine gleichwertige oder überhaupt eine Stelle angeboten zu bekommen. Dazu kommt, dass der Strukturwandel auch den bisher gut geschützten "formellen" (*organized*) Sektor erreichen würde.

Auch die Landwirtschaft sieht sich von einem Rückzug des Staates aus der Wirtschaft gefährdet. Aus politischen Gründen wurden die staatlichen Ankaufpreise vor allem für Weizen und Reis so lange hoch gehalten, bis die indische Regierung im Jahre 2002 über ein Viertel der Getreidevorräte der Welt verfügte, nämlich über 60 Mio. t. Der Rekord-einbruch der Getreideproduktion dieses Jahres (30 Mio. t weniger als im Jahr zuvor) konnte so leicht aufgefangen werden.

Ein Wort auch zur *Bedeutung des Begriffs Wirtschaftspolitik*. Bekanntlich gibt es das deutsche Fach "Wirtschaftspolitik" an indischen (britischen, amerikanischen) Universitäten nicht – jedenfalls nicht in der bei uns üblichen Form. Seit der Unabhängigkeit Indiens ist vor allem von *Wirtschaftsplanung* die Rede, an die sich die Regierungen aber durchaus nicht immer gehalten haben.

Die Steuerung der privaten Wirtschaft durch die staatliche Wirtschaftsplanung war insoweit erfolgreich, als vor allem bei der Industrie eine zunehmende Rolle des Staates angestrebt wurde. Seit 2002 gilt der zehnte Fünfjahresplan (2002 bis 2007); er hat aber als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument nicht die Bedeutung der ersten Pläne.

Schließlich ist die Frage nach einer *Messung der "Bewährung" der indischen Wirtschaftspolitik* zu stellen. Nach Ansicht von Wirtschaftswissenschaftlern dient jede Produktion letztlich dem Konsum und der Steigerung eines wie auch immer definierten (und gemessenen) individuellen Nutzens beziehungsweise der Aggregation dieser Nutzen, der nationalen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt. Aus dieser Einsicht heraus ist man in den letzten Jahren immer mehr von einfachen, eindimensionalen Maßzahlen des Erfolgs der Wirtschaftspolitik wie dem Nationaleinkommen (vormals: Sozialprodukt) oder dem Inlandsprodukt abgekommen und verwendet mehrdimensionale oder zusammengesetzte Indizes, wie den Index der Menschlichen Entwicklung (IME). Die Ergebnisse all dieser Messungen sind für Indien wenig schmeichelfhaft. Nach dem IME der UNDP rangiert Indien an 124. Stelle unter 173 Staaten, weit hinter Sri Lanka (89) und China (96), aber noch vor Pakistan (138).<sup>40</sup>

Die indische Politik hat in den letzten Jahren auf alle Herausforderungen, wie etwa der Erhöhung der Rohölpreise, eher verhalten reagiert: Preiserhöhungen wurden verkündet und wieder zurückgenommen, als zum Beispiel die Fuhrunternehmer auf die Erhöhung der Diesel-Preise mit landesweiten Streiks reagierten.

Im Jahr 2003 wurde die verbindlich beschlossene Einführung der Mehrwertsteuer nach Streiks der Ladenbesitzer (die eine effizientere Erfassung ihrer Geschäftstätigkeit befürchteten) wieder zurückgenommen. Das Ergebnis ist das bereits angesprochene Defizit im Staatshaushalt. Die unerwartete Flut von Devisen ins Land haben die Regierung in die komfortable Lage gebracht, sich über eine Finanzierung der Importe keine Sorgen machen zu müssen. Diese Einschätzung kann aber trügerisch sein: Die Erfahrung der "Asienkrise" des Jahres 1997 hat gezeigt, dass sich solche Devisenbestände leicht verflüchtigen können.

<sup>40</sup> Human Development Report 2002. Table 1. www.undp.org.

Angesichts der im Jahre 2004 anstehenden Wahlen ist zu befürchten, dass die notwendigen Reformen der Wirtschaft nicht mit der erforderlichen Entschlossenheit vorangetrieben werden; eigentlich zahlungsunfähige Unternehmen werden mit Krediten der staatlichen Banken am Leben gehalten; die Banken ihrerseits haben große Mengen so genannter *non performing assets*, d.h. uneinbringbarer Schulden, angehäuft.

## 2.2 Weiterführende Fragen

Es stellen sich die eingangs gestellten weiterführenden Fragen, nämlich, welche Chancen die Globalisierung für die indische Wirtschaft bietet und welche Gefahren ihr davon drohen, welche Konsequenzen sich daraus für die indische Wirtschaftspolitik ergeben und ob die indische Wirtschaftspolitik, oder besser: die indische Regierung, daraus Konsequenzen gezogen hat und welche.

1. Unter den *Chancen* sind vor allem die Vorteile einer verstärkten Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung zu nennen. Die Verbraucher und die Käufer von Vorleistungen für Landwirtschaft und Industrie profitieren hier sowohl von den niedrigeren Preisen als auch (meistens) einer besseren Qualität der Produkte. Ein in vielen Bereichen lange vermissteter Wettbewerb zwingt zugleich die einheimischen Produzenten zu qualitativen Verbesserungen, sodass die oft beschworene Verdrängung einheimischer durch importierte Produkte nicht zwangsläufig gegeben ist. Die *Gefahren* bestehen vor allem darin, dass die erforderlichen Anpassungsprozesse Zeit und die begleitenden Maßnahmen Augenmaß benötigen. Dies gilt in besonderem Maße für die Landwirtschaft, und es kann deshalb nicht verwundern, dass es erbitterten Widerstand gegen die Zulassung von importiertem (genmanipuliertem) Saatgut gibt. Zur Erklärung: Traditionell wird ein Teil der eigenen Ernte für die Aussaat zurückbehalten. Weniger die Tatsache, dass Hohertrags-Saatgut gekauft werden muss, als der Umstand, dass dieses Saatgut nicht (einfach) vermehrungsfähig ist und/oder für das daraus gewonnene Saatgut Lizenzgebühren zu entrichten sind, gelten als nicht hinnehmbar. Weitere Gefahren bestehen darin, dass Produzenten (und ihre Beschäftigten), die durch Importe aus dem Markt gedrängt werden, keine Kompensation erhalten und das System von Produktionsanreizen durch staatliche Garantiepreise, staatlichen Ankauf und staatliche Lagerung beendet werden soll. Auch wenn sichersteht, dass eine weitere Zunahme der staatlichen Lagerbestände an Nahrungsgetreide wirtschaftlich keinen Sinn hat und finanziell ruinös ist, würde ein plötzlicher Kurswechsel in der Agrarpolitik zu ganz erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und – vor allem – politischen Verwerfungen führen.<sup>41</sup>

2. Das gerade angesprochene Problem der indischen Agrarmarkt- und -preispolitik ist hausgemacht und besteht unabhängig von der Globalisierung. Die im Zusammenhang mit der Globalisierung diskutierten *Konsequenzen* für die indische Wirtschaftspolitik wären deshalb auch ohne Globalisierung fällig. Dies gilt ebenso für den häufig beklagten personellen Überbesatz des öffentlichen Dienstes und seine ebenso beklagte geringe Leistungsfähigkeit. Es gilt ganz besonders für die vielen staatlichen Dienstleistungen, etwa der Versorgungsbetriebe der Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft. Internationale Vergleiche zeigen, dass diese Dienste durchaus auch in staatlicher Regie effizient angeboten werden können und dass private Anbieter keineswegs effizienter arbeiten müssen, besonders, wenn es sich aus technischen Gründen um "natürliche Monopole" handelt. In Indien besteht das Problem darin, dass die verordneten Preise der staatlichen Monopolbetriebe keinen Spielraum für Erhaltungs- und Ersatzin-

<sup>41</sup> Zingel, Wolfgang-Peter: Nahrungssicherungspolitik in Indien, in: Werner Draguhn (Hrsg.), Indien 2003: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. 2003 [im Druck].

vestitionen lassen und die Gebühren, so weit überhaupt gefordert, nicht in vollem Umfang erhoben werden. Die Verbraucher leiden letztlich unter den Versorgungsmängeln (Spannungsschwankungen, Stromabschaltungen, Wasserknappheit) mehr als dass sie von den niedrigen Gebühren profitieren; am meisten leiden die potenziellen Verbraucher, die gar nicht erst an das Versorgungsnetz angeschlossen sind. Unter diesen Bedingungen können private Unternehmen nicht überleben. Die notwendigen Tarifanpassungen nach einer Privatisierung solcher Unternehmen sind den Kunden nur schwer zu vermitteln – so heißt es – und würden eher als die Durchsetzung überhöhter Monopolpreise verstanden und der "Globalisierung" angelastet. Die in der indischen Öffentlichkeit geführte Diskussion um die "Globalisierung", geht deshalb zuweilen am Thema vorbei.

3. Die indische Wirtschaftspolitik hat aus diesem Dilemma insofern ihre *Konsequenzen* gezogen, als dass sie bei der Liberalisierung der Wirtschaft recht behutsam vorgeht. Dies ist durchaus verständlich. Es drohen nämlich Gefahren von mehreren Seiten. Erstens erhöhen die hohen jährlichen Haushaltsdefizite die Staatsverschuldung immer weiter. Damit steigt der Schuldendienst und lässt der Regierung angesichts eines ebenfalls wachsenden Schuldendienstes immer weniger Handlungsspielraum für die erforderlichen wirtschaftspolitischen Reformen. Zweitens führt der zunehmende Kapitalbedarf des Staates zu einer Verdrängung privater Investoren (*crowding out*), die für das Wirtschaftswachstum notwendigen Investitionen und Innovationen bleiben aus. Drittens unterbleiben die notwendigen Strukturanpassungen auf dem Gebiet der sozialen Infrastruktur, d.h. vor allem im Erziehungs- und Gesundheitswesen. Weite Teile Indiens, vor allem auf dem Lande und im so genannten Hindi-Gürtel im Norden des Landes, haben keinen Anteil am wirtschaftlichen Aufschwung; dort gehen noch immer viele Kinder nicht zur Schule. Wenn diese Gebiete einmal stärker vom nationalen Wirtschaftsaufschwung erfasst werden, so wird es hier an qualifizierten Arbeitskräften fehlen; so droht eine Verstetigung der regionalen Entwicklungsunterschiede.

### 3. Fazit

So muss letztlich die durch das Thema gestellte Frage, ob sich die indische Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Globalisierung bewährt habe, unbeantwortet bleiben. Indien hat auf vielen Gebieten Fortschritte zu verzeichnen, die aber nur zum Teil der weltweiten Globalisierung zugeschrieben werden können.

Die indische Regierung weist zu Recht zum Abschluss des Einleitungskapitels des neuen Fünfjahresplans (2002-2007) auf die große Bedeutung eines adäquaten institutionellen Umfelds hin: "Finally, nowhere is the issue of institutional reform as important as in the delivery of law and justice. All efforts at development can flounder in the absence of peace and of law and order. Increasing insecurity can not only retard new investment, but actually lead to closure of existing activities. Similarly, it must be recognized that the success of a market-based economy rests on the sanctity of contracts and the speed with which they can be enforced. This requires both expeditious delivery of justice by the legal system and of its enforcement by the concerned arms of the State."<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> 10th Five Year Plan (2002-2007) as adopted by National Development Council, p.22. <http://planningcommission.nic.in> .

## India as a Regional Power – Superpower of the Future?

**Apurba Kundu**

"As Indian citizens, we subsist on a regular diet of caste massacres and nuclear tests, mosque breaking and fashion shows, church burnings and expanding cellphone networks, bonded labour and the digital revolution, female infanticide and the Nasdaq crash, husbands who continue to burn their wives for dowry, and our delectable stockpile of Miss Worlds.... What's hard is to reconcile oneself to, both personally and politically, is the schizophrenic nature of it.... It's as though the people of India have been rounded up and put into two convoys of trucks (a huge big one and a tiny little one) that have set off resolutely in opposite directions. The tiny convoy is on its way to a glittering destination somewhere near the top of the world. The other convoy just melts into the darkness and disappears.... For some of us, life in India is like being suspended between two of the trucks, one in each convoy, and being neatly dismembered as they move apart, not bodily, but emotionally and intellectually."<sup>1</sup>

My apologies for beginning my lecture with such a long quote. However, in preparing this paper, I have found no better words than those above from the noted Indian writer and commentator, Arundhati Roy, which summarize how I feel about such a complex subject as India's actual place in South Asia today, and possible role in the world tomorrow.

Allow me to first emphasize the emotional context of this presentation in personal terms. I myself am part of the Indian Diaspora of some 20 million people.<sup>2</sup> In my case, my father was born in what is today Bangladesh but was then part of India under the British Raj. After completing his education, he left his family home in Kolkata for an academic position in the West Indies, and I was born in Jamaica in the last months of its status as a British colony. As you may be able to tell from my accent, we later moved to the United States and I spent most of my youth there. While my father has now retired in the US, I myself have journeyed on to the UK where I am settled as an academic with an English wife and two children. My daughters are both subjects of Her Majesty Queen Elizabeth II; so I guess, at least for me, there's no escaping British rule!

The point about my own personal history details is that, because of my heritage, this paper cannot be wholly objective; indeed, it is impossible for me to speculate on India's possible role as a future superpower without bringing to bear my own personal patriotism. This patriotism can manifest itself in some predictable ways; for example, my support of the Indian cricket team. We Indians remain inordinately proud of our cricket as this is one sport in which we can compete as equals with the best in the world (as seen from the team's recent second-place finish at the 2003 Cricket World Cup in South Africa). The patriotism I feel for India also manifests itself in some more unpredictable ways. I remember that my initial reaction on hearing that India had conducted nuclear tests in 1998 was a celebratory leap of my heart. India was showing the world that its technology was just as good as that of the West! I also admit to feeling a small surge of pride whenever I hear that an Indian woman has won a world title in a

---

<sup>1</sup> Arundhati, Roy: *The Ladies Have Feelings Too...*, in: *The Algebra of Infinite Justice*, London 2002, pp.167-169.

<sup>2</sup> BBC News: India's global community at [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/2645583.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2645583.stm) accessed 15.2.03.



beauty pageant (for whatever reasons, Miss Indias have been winning a lot of Miss World and Miss Universe titles lately). Indian women are just as pretty as Western women!

Of course, these patriotic reactions are emotional rather than intellectual. As you will hear later on in this talk, I think India's nuclear tests of 1998 were a terrible mistake, exposing the region to the unspeakable threat of a nuclear weapons exchange or accident, and opening up the probability of a potentially ruinously expensive arms race. Also, however much I like the female form, I think that beauty pageants are a sexist throwback, best consigned to history. So, like Arundhati Roy, I am torn-emotionally and intellectually whenever I try to make sense of the grave realities of the worst of India today, and the boundless possibilities of India tomorrow.

## 1. India as a regional power

That India is the regional power in South Asia seems obvious. Let us just remind ourselves of its power compared to its neighbours in the region. In terms of its geographic size and population, India dwarfs its neighbouring states. India's 3,288 sq km is almost three times greater than the surface areas of all the other South Asian states combined (see Figure 1, p.171).<sup>3</sup> Similarly, India's population of over 1 billion is almost three times that of all its neighbours put together (see Figure 2, p.171).<sup>4</sup>

The size of India's economy is even more impressive compared to its regional neighbours. India's Gross National Income (GNI) of \$474.3 billion in 2001 (see Figure 3, p.172)<sup>5</sup> makes it the 12<sup>th</sup> largest economy in the world (behind the US, Japan, Germany, UK, France, Italy, China, Canada, Spain, Mexico and Brazil). Furthermore, if its GNI is adjusted for Purchasing Power Parity (PPP) which allows a standard comparison of real price levels between countries, India's economy ranks as the 4<sup>th</sup> largest economy in the world (behind only the US, China and Japan). India's Gross National Product (GNP) per capita does lag behind some of its South Asian neighbours, especially when adjusted for PPP (see Figure 4, p.172).<sup>6</sup> However, over the past 30 years, India's Gross Domestic Product (GDP) growth rate has outperformed almost all of its neighbours, and it continues to accelerate (see Figure 5, p.173).<sup>7</sup> Note the poor performance of Pakistan GDP growth from 1990-2001.

India's military might in South Asia is unparalleled. To maintain its defence forces of over 1.2 million army, navy and air force personnel, half a million reservists and 1 million paramilitary forces (see Figure 6, p.173),<sup>8</sup> India spent \$14 billion in 2001 (see Figure 7, p.174),<sup>9</sup> or almost 3% of its GDP (see Figure 8, p.174).<sup>10</sup> Only China and the US have more soldiers, and only

<sup>3</sup> Sources: SAARC Secretariat at <http://www.saarc-sec.org/> accessed 14.2.03; The World Bank, World Development Report 1993: Investing in Health, New York 1993; World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century, New York 2000 and World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life, New York 2003.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> The Military Balance (Vol. 102, Issue 1) 2002-2003 at <http://www3.oup.co.uk/milbal/contents/> accessed 10.2.03.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

nine other nations (the US, UK, France, Germany, Italy, Russia, Saudi Arabia, China, Japan) spent more on defence in 2001.<sup>11</sup> However, because of India's immense population, this defence spending amounts to only \$14 per person (see Figure 9, p.175).<sup>12</sup>

With an economy and military that dwarf its neighbours, India's role as the region's superpower should be both natural and unquestioned yet India is hardly acknowledged as such. Indeed, I would argue that India continues to fail to maximize its natural role as the region's power. So, you see, my emotions have got the better of me; instead of praising India's achievements as a regional power, I criticize it by imagining what they could be!

## **2. Why has India failed to maximize its natural role as the regional power of South Asia?**

One of the reasons India has failed to maximize its natural role as the regional power of South Asia may be described as "moral leadership overreach". Power is not measured merely in economic or military terms. There is a quality of moral leadership, what Joseph Nye calls "soft power"<sup>13</sup> or Stephen Cohen deems "reputational power"<sup>14</sup>, which enables a state to achieve its aims by attracting others to its cause.

At independence, India enjoyed a large degree of moral power due to the non-violent nature of its struggle for independence, and the stellar qualities of its political leaders Mahatma Gandhi and Jawaharlal Nehru. As the country's first prime minister, Nehru sought to use this power to make India a player on the world stage rather than in the region. India would promote a new world where diplomacy and negotiation replaced naked military might. There were some successes: India's leading role in the Non-Aligned Movement (NAM) offered former colonies a third way between the capitalist West and the communist East, and India's armed forces participated in any number of United Nations (UN) peacekeeping activities.

Unfortunately, on the global stage, India squandered much of its moral leadership by refusing to differentiate between the ends, if not the methods, of West and East, and its diplomacy often came across as offering only an arrogant "holier than thou" attitude. In South Asia itself, India was being surrounded by American-led military alliances. So, from as early as independence onwards, India seemed to almost ignore South Asia in favour of looking to the wider global stage, much to its own detriment.

Another reason why India has failed to maximize its natural role as the regional power of South Asia is its political leadership's chronic misunderstanding of the nature and use of military force. Despite his promotion of peaceful negotiation abroad, Nehru was not averse to using force to win arguments at home, and disputes over the sovereignty of Hyderabad, Junagadh and Goa were all settled to India's advantage through the use or threat of military action. Yet Nehru seemed not to appreciate military might when it came to international challenges. During research for my book, *Militarism in India: The Army and Civil Society in Consensus*, I recall interviewing a senior Indian military officer as to the attitude at indepen-

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Nye, Joseph: Propaganda isn't the way: Soft Power, International Herald Tribune, 10.1.2003 at [http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/nye\\_soft\\_power\\_iht\\_011003.htm](http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/nye_soft_power_iht_011003.htm) accessed 13.2.03.

<sup>14</sup> Cohen, S: India: Emerging Power, New Delhi 2001, p.25.

dence of the political leadership towards the military: "It was", he recalled, "like [that of] a teetotaler who had inherited a brewery".<sup>15</sup> Failing to prosecute the Kashmir War of 1947 to a satisfactory conclusion, and adequately defend the northern borders with China in 1962 are two glaring examples of this inability to fully comprehend the use or threat of military might.

Many thought that India's decisive role in the Liberation War of Bangladesh in 1971 under the leadership of Prime Minister Indira Gandhi signalled a new phase in Indian understanding of the use of force in settling international disputes, but this proved a passing high-water mark. Indeed, inadequate strategic thinking and planning on the part of the political leadership resulted in sending the Indian armed forces on a disastrous peace-keeping mission to Sri Lanka in the 1980s, and forced them to clean up after intelligence failures in Kargil in 1999.

At home, the somewhat blasé attitude towards civil-military relations by India's political leadership has seen all governments since Independence regularly deploy the armed forces in quelling internal disturbances, despite the presence of over 1 million paramilitary personnel. At one point in the late 1980s, over a third of the army was deployed in the Northeast, Punjab and Kashmir. The deployment of the armed forces on internal security duties is potentially a very dangerous situation as it exposes military officers to the mess their erstwhile civilian masters have created. As has happened in so many other countries around the world, not least in neighbouring Pakistan, some military officers might get it into their heads that they themselves could do a better job of ruling than the politicians!

I also would argue that the political leadership's misunderstanding of the use of force led to the nuclear tests of 1998 and the subsequent decision to proceed with building a "credible minimum deterrent". This credible minimum deterrent seems to include the conventional triad of nuclear weapons delivery systems by air, land and sea. India has over 40 aircraft capable of delivering nuclear bombs, continues to develop a range of short and intermediate-range ballistic missiles, as well as cruise missiles, capable of carrying nuclear warheads, and is currently concluding a deal with Russia to buy two nuclear-propelled submarines and four strategic bombers capable of carrying nuclear weapons.<sup>16</sup> Naturally, Pakistan, India's only potential nuclear weapons rival in South Asia, is seeking to counter Indian advances with its own development and purchase of ballistic missiles and other weapons delivery systems.

An additional reason why India has failed to maximize its natural role as the regional power of South Asia is its lack of demonstrable socio-economic success. I will let colleagues more informed than myself deal with the specific questions of India's historic reliance on central planning and state-owned enterprises vs. the economic liberalization of the last decade. However, I will point out that, although India's economy is huge, its benefits are enjoyed by few: over 40% of Indians live on less than \$1 a day (see Figure 10, p.175);<sup>17</sup> over 40% of its

---

<sup>15</sup> Kundu, A: *Militarism in India: The Army and Civil Society in Consensus*, London/New York/New Delhi 1998, p.87.

<sup>16</sup> See Harding, L: *Russia leases nuclear bombers to India*, *Guardian*, 20.1.03; Swaine, MD/Runyon, LH: *NBR Analysis: Ballistic Missiles and Missile Defence in Asia*, Volume 13, Number 3, June 2002 (The National Bureau of Asian Research) at <http://www.ceip.org/files/pdf/swainenbr.pdf> accessed 14.2.03; Carnegie Endowment for International Peace Non-Proliferation Project, <http://www.ceip.org> accessed 11.2.03; Federation of American Scientists Weapons of Mass Destruction at <http://fas.org/> accessed 10.2.03; *The Military Balance* (Vol. 102, Issue 1) 2002-2003 at <http://www3.oup.co.uk/milbal/contents/> accessed 10.2.03; Nuclear Threat Initiative, <http://www.nti.org/> accessed 9.02.03; BBC News, "India Tests Cruise Missile" at [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/2752971.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2752971.stm) accessed 10.2.03; and BBC News, "Analysis: India's Missile Fears" at [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/1782485.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1782485.stm) accessed 10.2.03.

<sup>17</sup> Sources: SAARC Secretariat at

adult population is illiterate (see Figure 11, p.176);<sup>18</sup> and India suffers from high levels of human rights abuses and corruption (see Figure 12, p.176).<sup>19</sup> All of these figures are comparable with the rest of South Asia and thus puts paid to the idea that India is an example to follow. Of course, India has enjoyed some success in improving the socio-economic circumstances of itself and its neighbours, especially when it has circumvented multilateral mechanisms like the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) in favour of bilateral negotiations over trade and other issues,<sup>20</sup> such as the sharing of water resources. Yet the overall impression of the socio-economic environment of India is one of opportunities missed rather than seized.

Finally, I would argue that India continues to fail to maximize its natural role as the regional power in South Asia simply because it does not care to. As I have stated above, India's geographic size and population, its huge economy, and powerful armed forces should make it the natural power in South Asia. However, India's interest in the region has waxed and waned, from high points such as Prime Minister (1997-98) I. K. Gujral's doctrine of enlightened accommodation in the late 1990s, to low ones including the Indo-Pak wars of 1947, '65, '71 and '99.

What factors have accounted for this lack of a continuity of focus by India's leadership? Well, India is a democracy, and different administrations will have different foreign policy goals. Yet Indian foreign policy has been fairly consistent, whether a Congress, socialist or Bharatiya Janata Party (BJP) government has been in power, consistent, that is, in its generally reactive rather than proactive nature. Cohen offers a succinct explanation for the country's lack of foreign policy focus on the region:

"[India's] reputational power in the capitals of its neighbours is enormous. They regard it as a state that can do them great damage.... this is inadequate fare for much of the Indian strategic elite, which is both angered and embarrassed by comparisons with mere Pakistan, let alone smaller states like Bangladesh, or Nepal or Sri Lanka. This is not the high table."<sup>21</sup>

Let me now move on to an examination of this "high table", to see if and when India can join it.

---

<http://www.saarc-sec.org/> accessed 14.2.03; The World Bank, World Development Report 1993: Investing in Health, New York 1993; World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century, New York 2000 and World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life, New York 2003.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Sources: Transparency International Year 2000 Corruption Perceptions Index at <http://www.transparency.org> accessed 15.2.03; and Guardian Unlimited Human Rights Index 1999, at <http://www.guardian.co.uk> accessed 11.2.03.

<sup>20</sup> Examples include the Indo-Sri Lanka Free Trade Agreement (1998), Indo-Nepal Treaty of Peace and Friendship (1950), and the Ganges Water Treaty with Bangladesh. See Pandian, SG: Moving South Asia's economies beyond the Indo-Pakistan paradigm in SAARC, Contemporary South Asia, 11:3, November 2002.

<sup>21</sup> Cohen, S: India: Emerging Power, New Delhi 2001, p.26.

### 3. India as a superpower of the future?

"...so far as the international system is concerned, wealth and power, or economic strength and military strength, are always relative and should be seen as such. Since they are relative, and since all societies are subject to the inexorable tendency to change, then the international balances can never be still, and it is a folly of statesmanship to assume that they ever would be."<sup>22</sup>

Paul Kennedy's idea above, that all societies are subject to change and that international balances can never be still, leads to the obvious question posed by this lecture; that is, "Will India ever become a superpower?"

Forever is a long time but, if we take Kennedy's definition of a Superpower, or a Great Power as he terms it, as "a state capable of holding its own against any other nation",<sup>23</sup> then the answer as pertains to India must be no. I say "no" because I cannot see any state becoming able to compete with the United States economically, militarily and/or morally in the near or middle future. Indeed, the US is now often described as the world's first "hyperpower",<sup>24</sup> uniquely unmatched in economic and military might. The only remote contenders to the US – China and the European Union (EU) – do not measure up. China lags behind the US in all manner of areas (as we shall see below), while the EU, although an economic rival to the US, cannot seriously be considered as a unitary or unified political or military rival. As for India...well, as will quickly become apparent, I think the very idea of India as a "superpower of the future" verges on the ridiculous.

While India's size, population, economy, and military might are overwhelming compared to its neighbours in South Asia, these factors fall far short when measured against the world's Great Powers. (In the following figures, I have taken the Great Powers to include the current, and aspirational, regional and superpowers of India, Brazil, Nigeria, People's Republic of China, Russian Federation, and the United States. I have not included Japan simply because its constitution does not allow it to engage in foreign military adventures.) In terms of its population, India continues to rank high, second only to China (see Figure 13, p.177). However, while India dwarfed its neighbouring states in South Asia in terms of its geographic size, and remains the sixth-largest country in the world, its territory is less than that of the Russian Federation, China, the US and Brazil (see Figure 14, p.177),<sup>25</sup> as well as Canada.

The differences between India compared to South Asia and India compared to the Great Powers when it comes to their respective economies is striking. India's GNI in 2001, even when adjusted for PPP, stands at \$2,530 billion, less than half of China's at \$5,415 billion, and just

---

<sup>22</sup> Kennedy, Paul: *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, London 1989, p.693.

<sup>23</sup> *Ibid*, p.697.

<sup>24</sup> Coined by French foreign minister Hubert Védrine as cited in Garton Ash, Timothy: *Us and the Hyperpower*, Guardian Online, 4.4.02 at <http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,678520,00.html> accessed 9.2.03. See also Bidwai, Praful: *The US as a Hyperpower*, Frontline, Vol.19, No.12, 8 June 2002, at <http://www.tni.org/archives/bidwai/hyperpower.htm> accessed 10.2.03

<sup>25</sup> Sources: SAARC Secretariat at <http://www.saarc-sec.org/> accessed 14.2.03; The World Bank, *World Development Report 1993: Investing in Health*, New York 1993; *World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century*, New York 2000 and *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life*, New York 2003.



over a quarter of the United States' \$9,902 billion (see Figure 15, p.178).<sup>26</sup> India's GNP per capita, adjusted for PPP, is \$2,450, closer to China's \$4,260, but strikingly distant from the US's \$34,870 (see Figure 16, p.178).<sup>27</sup> Not all the economic figures are so gloomy; for instance, over the past 30 years, India's GDP growth rate has outperformed that of Nigeria, Brazil, Russia and the United States although it continues to lag noticeably behind that of China (see Figure 17, p.179).<sup>28</sup>

While India's military might in South Asia is virtually unparalleled, it hardly competes with the main Great Powers. While spending a roughly similar percentage of their national GDPs on defence in 2001, the relative size of their respective economies has meant that India's defence spending of 2.9% of GDP in 2001 worked out as \$14 billion, while China's 4% of GDP was \$46 billion, and the US' 3.2% of GDP an incredible \$322 billion (see Figure 18: Great Powers: Defence Expenditure, p.179).<sup>29</sup> In terms of defence spending per capita in 2001, India, at \$14, was outspent by a factor of 2.6 by China at \$36, a factor of 31.4 by Russia at \$440 and, incredibly, a factor of 80.6 by the US at \$1,128 (see Figure 20: Great Powers: Defence Expenditure, Per Capita, p.180).<sup>30</sup> Certainly, India could spend more on defence, and it will need to if it aspires to the status of a military superpower. Of course, this begs the question, of course, of what it means to be a superpower in the 21<sup>st</sup> century, and whether it is worth pursuing the goal of being a global military as well as a global economic power. I will return to this question later.

For now, it remains to be asked on what would India spend any increase in its defence spending? In terms of numbers, its military, reservist and paramilitary personnel are roughly equal to those of China, Russia and the US (see Figure 21, p.181). In terms of the state of its military hardware, however, India is thought to lag well behind the hyperpower of the US, as well as Russia and China. Of course, hardware is virtually a bottomless pit when it comes to possible spending as almost any Indian officer (if not any officer in any country's armed forces) will happily list areas, tanks, artillery, aircraft, battleships, submarines, where increased spending is either essential today, beneficial for tomorrow, or both.

In India's case, one glaring area ripe for increased defence spending is nuclear weapons. Certainly, nuclear weapons cost big money. For example, a 1998 study by The Brookings Institution estimated that the US had spent \$5,821,000,000,000 in constant 1996 dollars on nuclear weapons and nuclear weapons-related programmes.<sup>31</sup> How much is India prepared to spend on its nuclear arsenal?

Perhaps more to the point: does India's political leadership grasp the enormity of the power of nuclear weapons? One recent estimate of the casualties which would occur if a limited nuclear

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> The Military Balance (Vol. 102, Issue 1) 2002-2003 at <http://www3.oup.co.uk/milbal/contents> accessed 10.2.03. Moreover, in February of this year, US President George W. Bush proposed a \$379.9 defence budget which does not include the \$1.6 billion a month being spent on the "War on Terrorism" and the cost of the Iraqi War. See Loeb, Vernon: As Military Spending Booms, Budget debate Looms, Washington Post, 16.2.03 at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A13872-2003Feb15.html> accessed 16.02.03.

<sup>30</sup> The Military Balance (Vol. 102, Issue 1) 2002-2003 at <http://www3.oup.co.uk/milbal/contents> accessed 10.2.03.

<sup>31</sup> The Brookings Institution, Atomic Audit: The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons Since 1940 at <http://www.brook.edu/press/books/atomic.htm> accessed 16.3.02.

exchange took place between India and Pakistan include 17 million immediate deaths in Pakistan and 30-35 million immediate deaths in India.<sup>32</sup> Many more people would die more slowly from radiation poisoning, cancers, and environmental devastation. Yet one hears Indian Defence Minister George Fernandes say things like: "The Pakistani leadership should not get the idea of committing suicide, because we can take a bomb or two more".<sup>33</sup> So apparently lackadaisical is Indian defence planning that a Strategic Forces Command is only now in the process of being created: some four-and-a-half years after the 1998 tests.<sup>34</sup>

Instead of increasing its defence spending to accommodate a triad of nuclear weapons, India would do much better to address its lack of socio-economic success as compared to the Great Powers. For example, over a third (35%) of Indians live below their country's poverty line as compared to 4.6% of Chinese and 30.9% of Russians (see Figure 22, p.181).<sup>35</sup> In terms of literacy in 2000 and life expectancy in 2001, India lags well behind China, Russia and the US (see Figure 23, p.182).<sup>36</sup> Finally, although India's human rights abuses index ranks below that of China, it is far higher than Russia's or that of the US. Similarly, while India's corruption index is lower than that of Russia, it is higher than China's or that of the US (see Figure 24, p.182).<sup>37</sup>

#### 4. A middle ground?

So, in my opinion, while India is the natural regional power in South Asia but has to work harder to realize its full potential, it in no way can aspire to challenge the United States as the world's sole hyperpower. That said, is there an opening somewhere in the middle? Are there ways by which India can increase its moral, economic and military power beyond South Asia? Should it even try?

First, let us dismiss as ludicrous suggestions like that apparently uttered by Prime Minister Atul Behari Vajpayee at an educational conference in Mumbai in December 2002 that "Our scientists are now talking of going to the moon".<sup>38</sup> This could be read as an emotional response to news that China has already selected its first astronaut and hopes to send him into space by the end of 2003. As the latest US Space Shuttle disaster proves, space exploration is best left to unmanned technology. India would do well to concentrate on building on its admirable record in this area, rather than pouring money into a programme that would only replicate what the Americans and the Soviets first achieved over 40 years ago.

<sup>32</sup> University of Illinois study as cited in "Asia's nuclear nightmare is a little closer", Independent, 14.10.1999.

<sup>33</sup> BBC News, "Pakistan warns of nuclear 'lesson'", 8.1.03 at [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/2638679.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2638679.stm) accessed 2.2.03.

<sup>34</sup> "India establishes Strategic Forces Command", Hindustan Times, 4.1.03, [http://www.hindustantimes.com/2003/Jan/05/181\\_132040,0008.htm](http://www.hindustantimes.com/2003/Jan/05/181_132040,0008.htm) accessed 06.01.03.

<sup>35</sup> Sources: SAARC Secretariat at <http://www.saarc-sec.org/> accessed 14.2.03; The World Bank, World Development Report 1993: Investing in Health, New York 1993; World Development Report 1999/2000: Entering the 21<sup>st</sup> Century, New York 2000 and World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life, New York 2003.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Sources: Transparency International Corruption Perceptions Index at <http://www.transparency.org> accessed 15.2.03; and Guardian Unlimited Human Rights Index 1999, at <http://www.guardian.co.uk> accessed 11.2.03.

<sup>38</sup> BBC News "Indian plans Moon landing", 6.1.03 at [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/2633205.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2633205.stm) accessed 2.2.3

Almost as ludicrous as putting a human into space is India's apparent decision to go ahead with a minimum credible deterrence of land, sea and air-based nuclear weapons. As described above, such a programme could easily prove ruinously expensive, as well as dangerous in terms of accidents and terrorism, never mind the horrific prospect of a nuclear exchange. Indeed, of what use are nuclear weapons to India?

While nuclear weapons are clearly instruments of national prestige, India's trophy bomb will not impress other major powers with its military utility, nor does it seem to have much relevance to India's major security challenges, including those from China and Pakistan. India should be regarded as a great state, not because it has become a modest nuclear power, but in spite of this".<sup>39</sup>

I could not agree more with the above statement by Cohen.

Nonetheless, I hasten to add that, despite the ruinous expense of developing a full complement of nuclear weapons and delivery systems as envisaged by some of India's defence experts, the country is in no danger of becoming what the Soviet Union was reduced to in its final years; that is, "Upper Volta with rockets"<sup>40</sup> as famously described by Henry Kissinger. India's vibrant democracy and entrepreneurial spirit, especially evident with the economic liberalization of the past 15 years, notably in the information technology sector, will not allow the country to become the directionless, moribund shell that was the old Soviet Union in its final decade.

Indeed, it is interesting to note that India compares quite favourably to Russia in a number of the statistics described above. For example, in 2001, although the size of India's population means that its GNP per capita, even adjusted for PPP, of \$2450 was much lower than the \$8660 of Russia (see Figure 16, p.178), India's GNI adjusted for PPP was \$2,530 billion, more than double Russia's GNI of \$1,255 billion (see Figure 15, p.178). The economic pie, as it were, also is distributed slightly more fairly in the former. In the 1990s, the lowest 10% and highest 10% of India's population shared 3.5% and 33.5 % of the country's total income/consumption, respectively, while in Russia, the comparable figures were 1.7% and 38.7, respectively (see Figure 22, p.181). Perhaps most importantly, from 1990-2001, India enjoyed a 5.9% growth in GDP while Russia suffered a 3.7% fall (see Figure 16, p.178). In terms of spending, Russia continues to be hobbled by allocating much more to defence, as measured by total expenditure, percentage of GDP, or per capita, than India (see Figure 18, Figure 19 and Figure 20, p.179, 180). Finally, the difference in the comparative economic health of the two countries is shown by their contrasting corruption indexes; as described above, India's is much lower than that of Russia (see Figure 22, p.181). Remember, nations change their status not just when they rise, but when others decline! Unless Russia quickly addresses the problems of its corruption, high military spending and/or shrinking GDP while remaining on a democratic path, India may well supplant it in the pecking order of nations.

The harmful effect of Russia's high level of military spending should serve as a warning to India. Instead of spending untold trillions to make the country perhaps a middling nuclear power, India's political leadership should concentrate on bringing peace to South Asia for, with peace will come the economic prosperity which is the key to any great or super power. Lasting peace, however, and its concomitant prosperity will only come to South Asia when the Kashmir issue is settled. The amount of time, energy and money India spends on trying to

<sup>39</sup> Cohen, S: India: Emerging Power, New Delhi 2001, p.197.

<sup>40</sup> Goldberg, Genghis: Is Russia Worse Than Africa?, The Exile, Issue 02/57, 28 January-10 February 1999 at <http://www.exile.ru/feature/feature57.html> accessed 3.2.3.



prepare for any Pakistani eventuality is enormous. The Indian Army, especially, is tied up on Western border with Pakistan. How Kashmir may be settled is not for me to discuss here. Yet if peace can come to Northern Ireland, Sri Lanka, India's Punjab and Northeast, then surely it is possible to imagine a scenario – be it independence or accepting the Line-of-Control (LOC) as a permanent international border – which will see an end to the atrocious violence visited on the Kashmiri people in the last decade.

## 5. Conclusion

In the Herald Tribune, Thomas Friedman wrote an editorial piece in which he argues that the attacks of 9/11 have seen the beginning of a new world order.

"The new world system is... bipolar, but instead of being divided between East and West, it is divided between the World of Order and the World of Disorder. The World of Order is built on four pillars: the United States, European Union-Russia, India and China, along with all the smaller powers around them. The World of Disorder comprises failed states (such as Liberia), rogue states (Iraq and North Korea), messy states – states that are too big to fail but too messy to work (Pakistan, Colombia, Indonesia, many Arab and African states) – and finally the terrorist and mafia networks that feed off the World of Disorder."<sup>41</sup>

The focus of Friedman's argument is that China must engage much more forcefully in combating the forces of Disorder, especially in the case of North Korea. Failing to do so, he writes, only increases the chances that the United States will suffer another attack, either from terrorists or rogue states. If the United States suffers such an attack, adds Friedman, its economy and society will both contract inwards, engaging much less with the hostile world outside its borders. This is a very dangerous situation, he concludes, for a country like China which has based the tremendous economic development of the last decade on running up trade surpluses with the US.

Although I do not agree wholly with the apocalyptic nature of Friedman's logic, it is interesting that he cites India as one of the four pillars of the new World of Order and Pakistan as a state "too big to fail but too messy to work".<sup>42</sup> Indian strategists have previously seemed to care little as to the eventual fate of Pakistan. More recently, however, they too seem to have come to the conclusion that a failed Pakistan is hardly in India's interest. A motley collection of Muslim mini-states, open to fundamentalist influence and money from Afghanistan, the Gulf and beyond, and vying with each other to possess the "Islamic bomb" is enough to give any Indian strategist terrible nightmares.

So, despite the rebuff of the 1999 Kargil War, it is in India's paramount interest to seek a stable, peaceful and secure relationship with Pakistan. Not to do so would be to condemn India to repeating the mistake of the past: having its ambitions to be a moral, economic and/or military global power sidetracked because a regional problem, ignored once too often, suddenly jumps up to bite it. With relations with Pakistan normalized, India could take its rightful place at the high table of nations, whether as one of the four pillars of Friedman's World of Order, as the world's 12<sup>th</sup> largest economy, or the voice of one-fifth of humanity.

---

<sup>41</sup> Friedman, Thomas L.: China ought to be helping, in: International Herald Tribune, 17.2.03.

<sup>42</sup> Ibid.

Figure 1: South Asia: Size

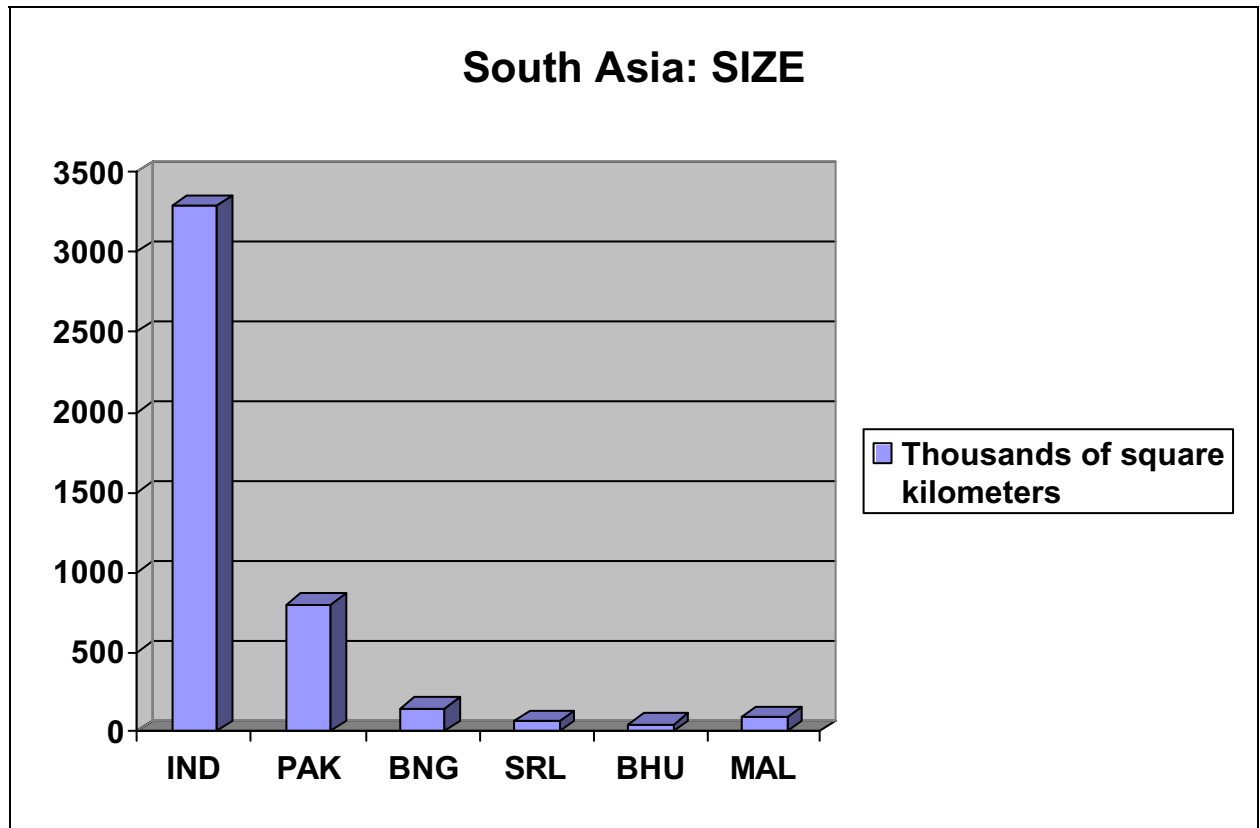


Figure 2: South Asia: Population

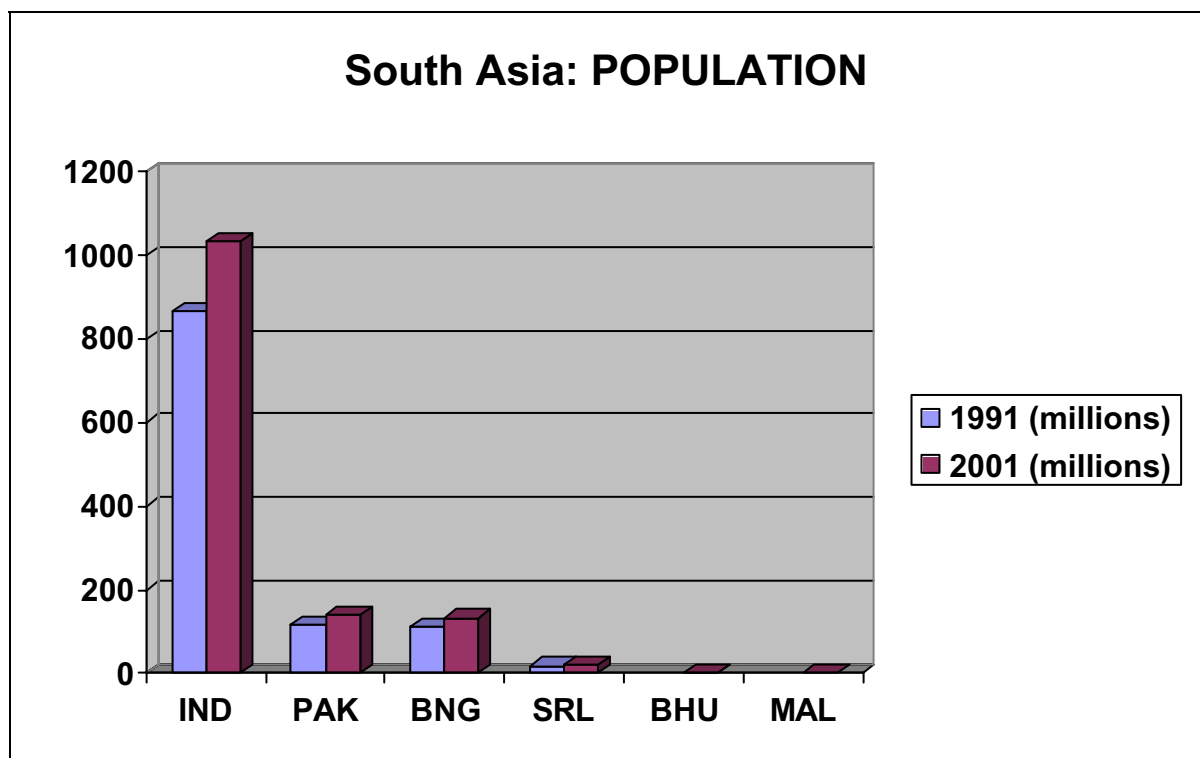


Figure 3: South Asia: Gross National Income

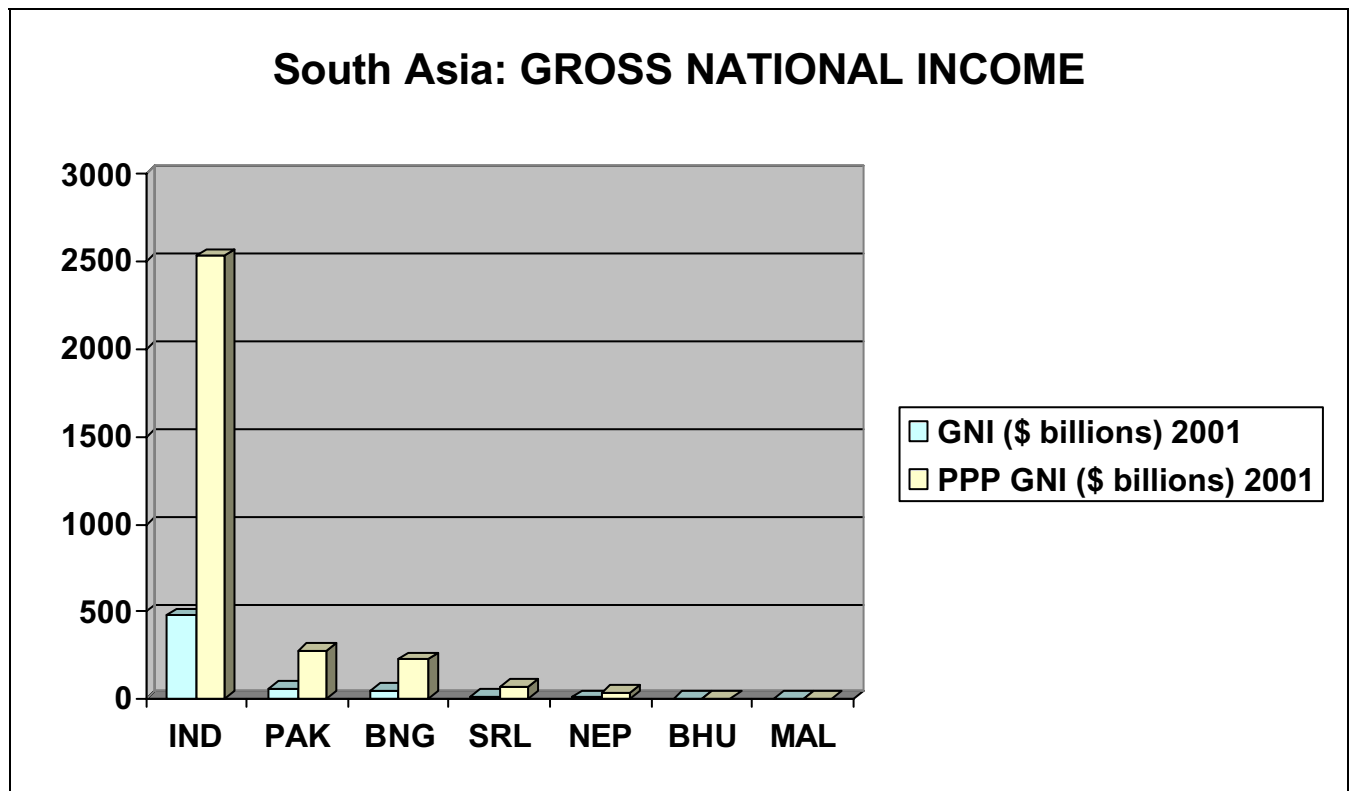


Figure 4: South Asia: GNP Per Capita

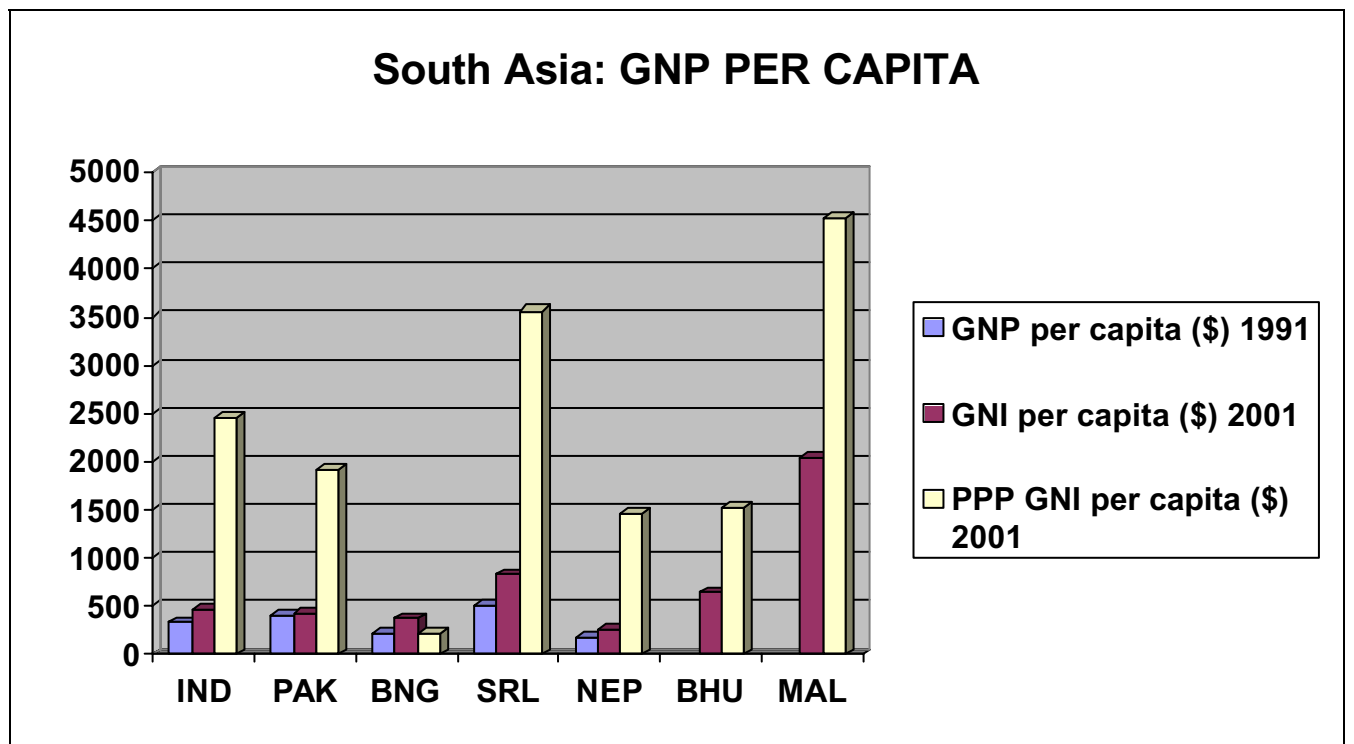


Figure 5: South Asia: GDP Growth

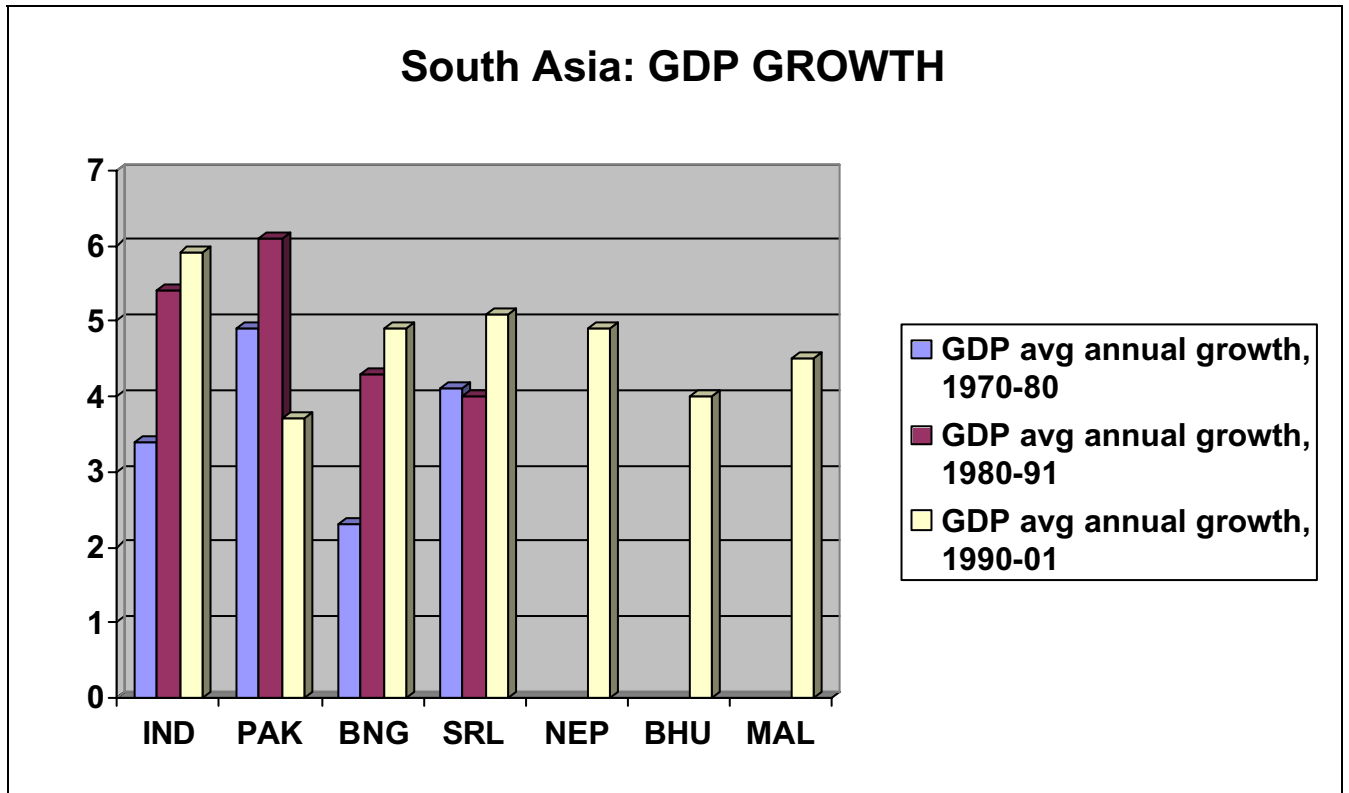


Figure 6: South Asia: Military Forces

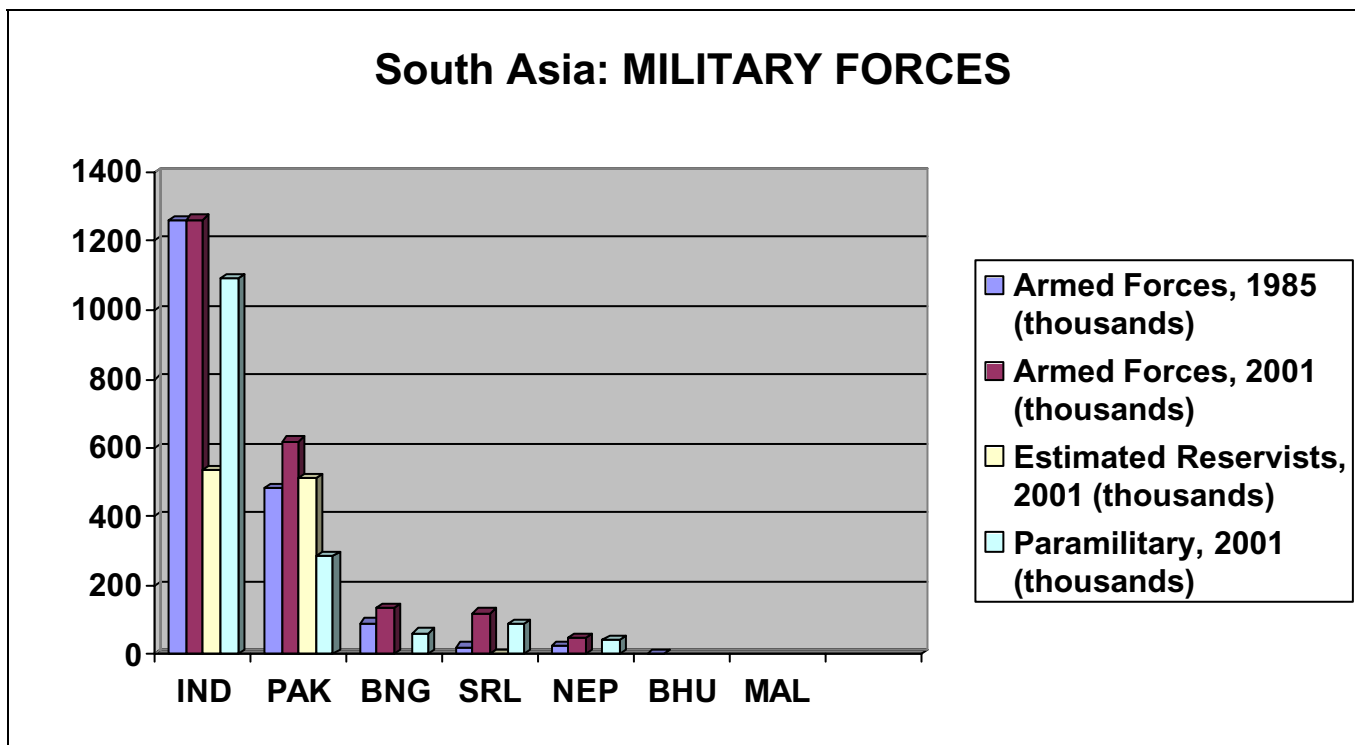


Figure 7: South Asia: Defence Expenditure, Millions

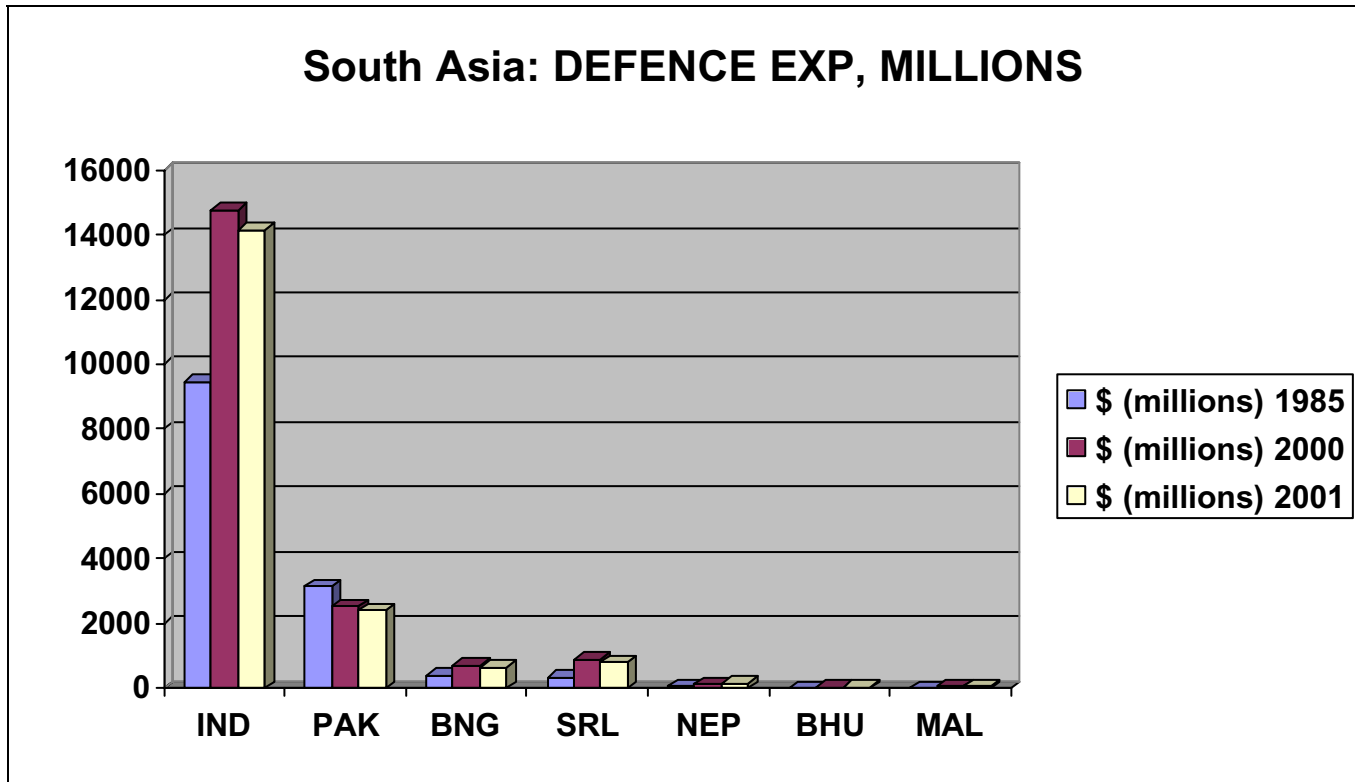


Figure 8: South Asia: Defence Expenditure, % of GDP

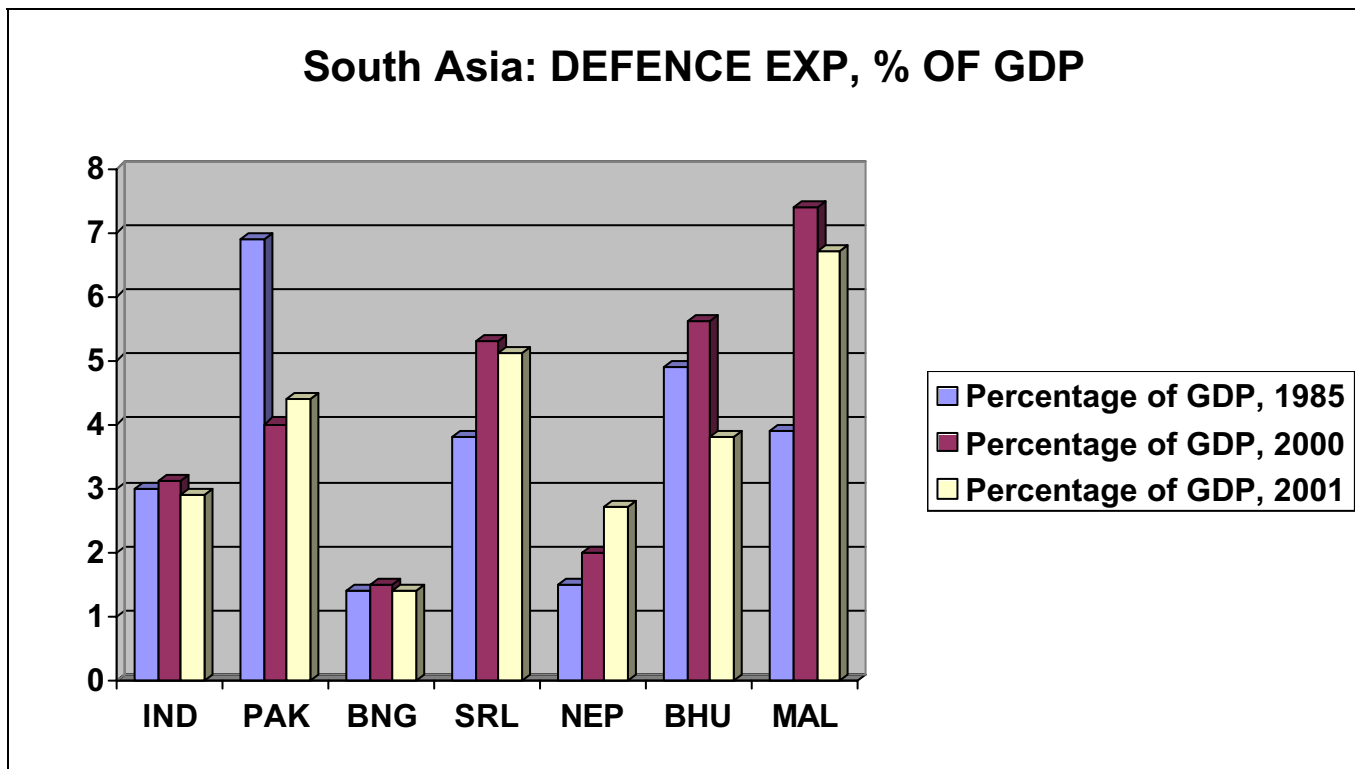


Figure 9: South Asia: Defence Expenditure, Per Capita

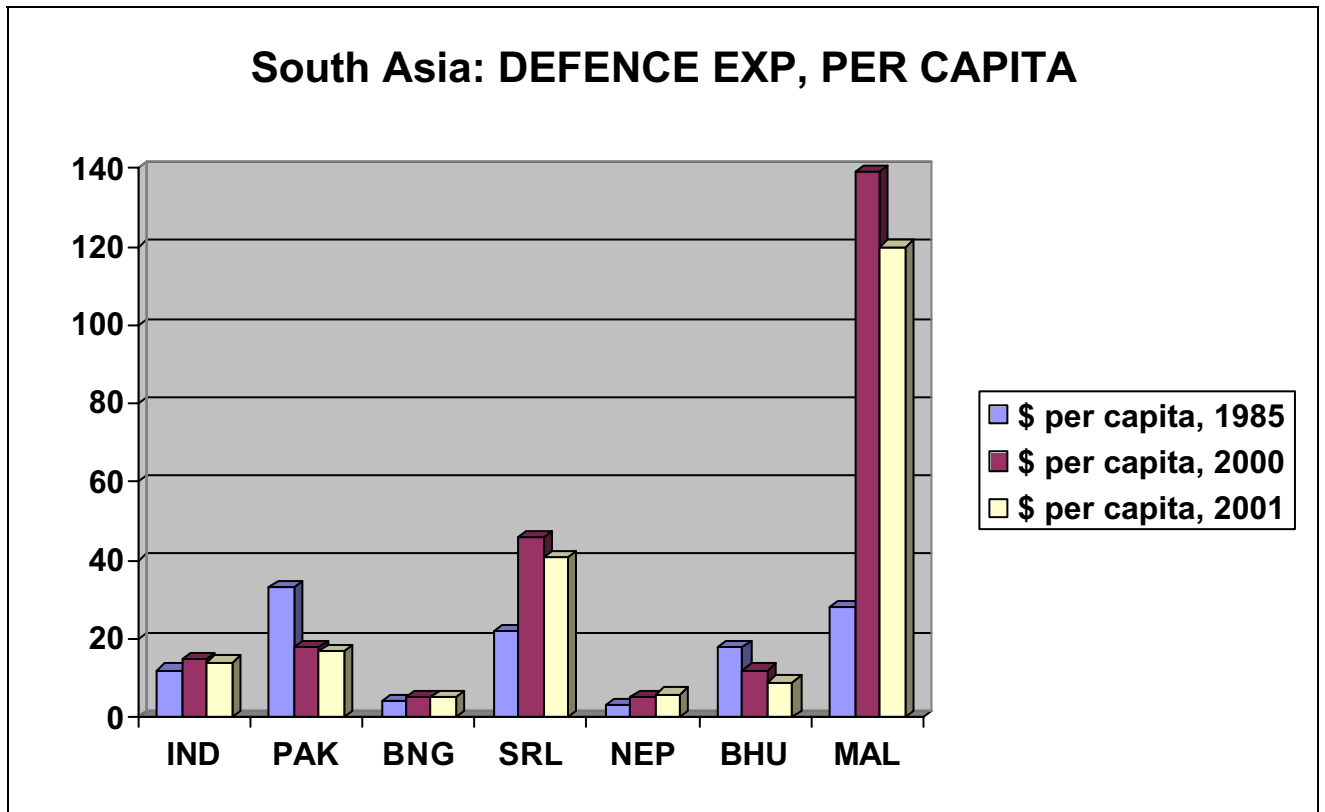


Figure 10: South Asia: Poverty and Inequality

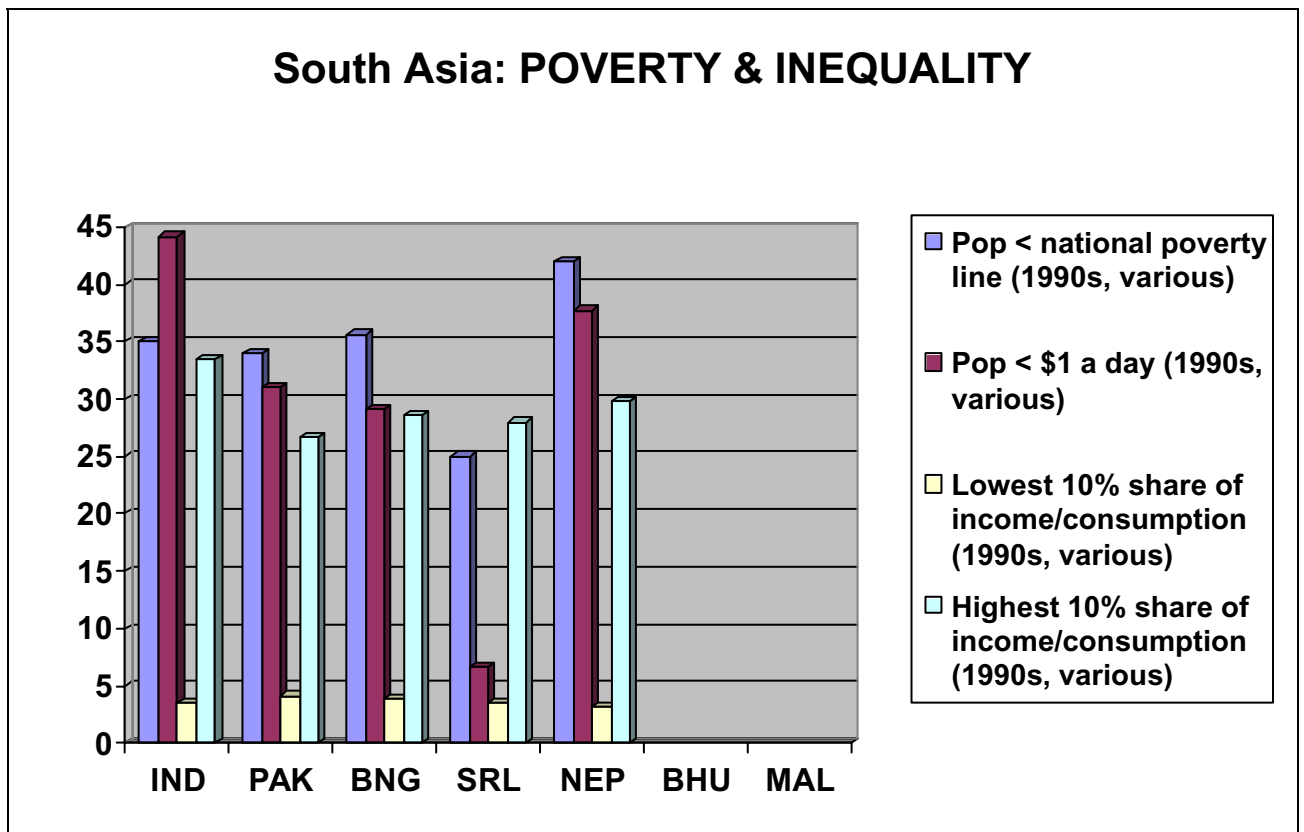


Figure 11: South Asia: Literacy and Life Expectancy

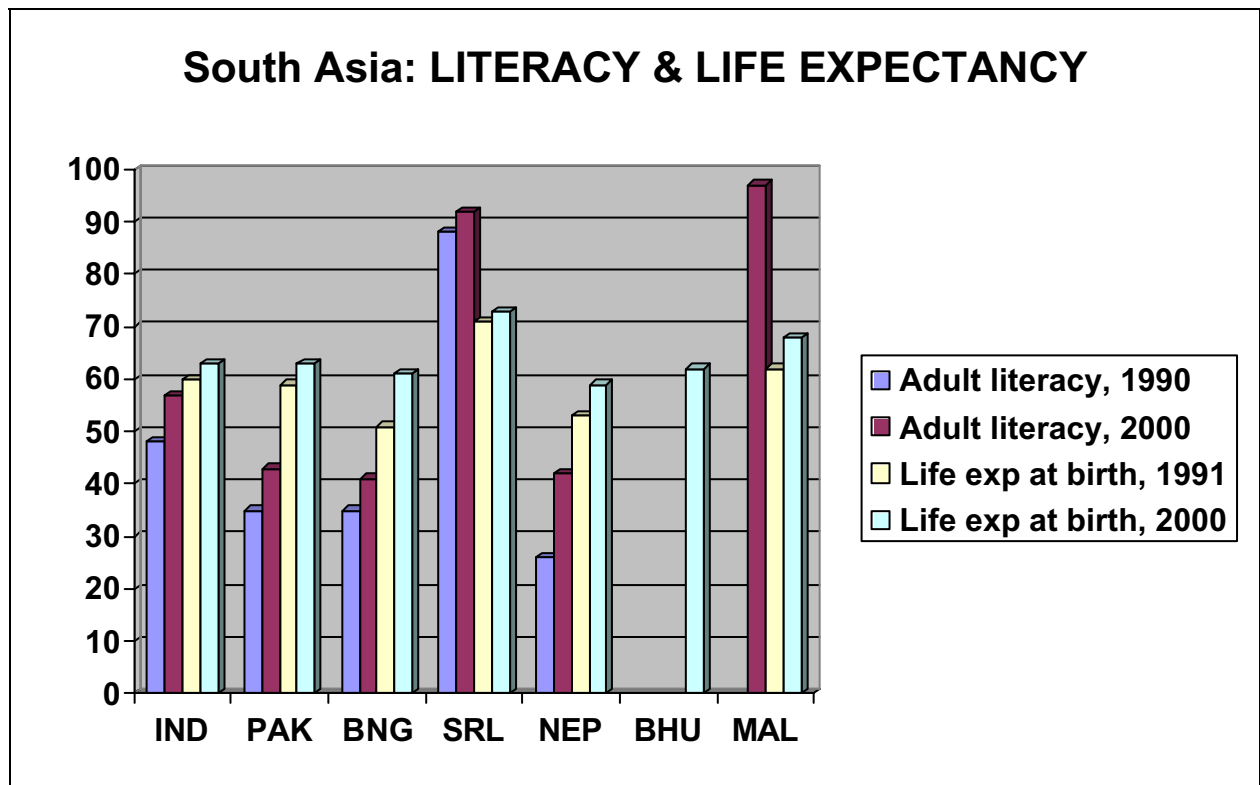


Figure 12: South Asia: Human Rights and Corruption

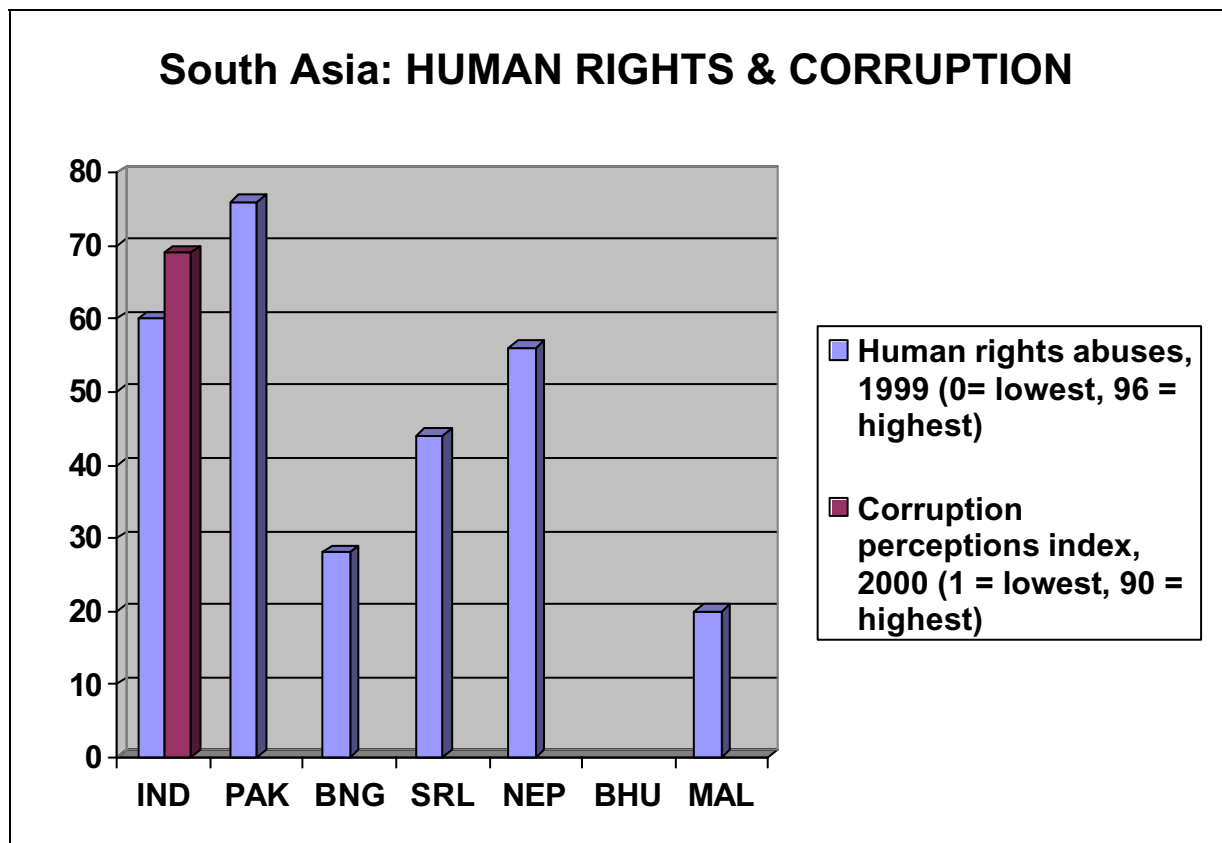


Figure 13: Great Powers: Population

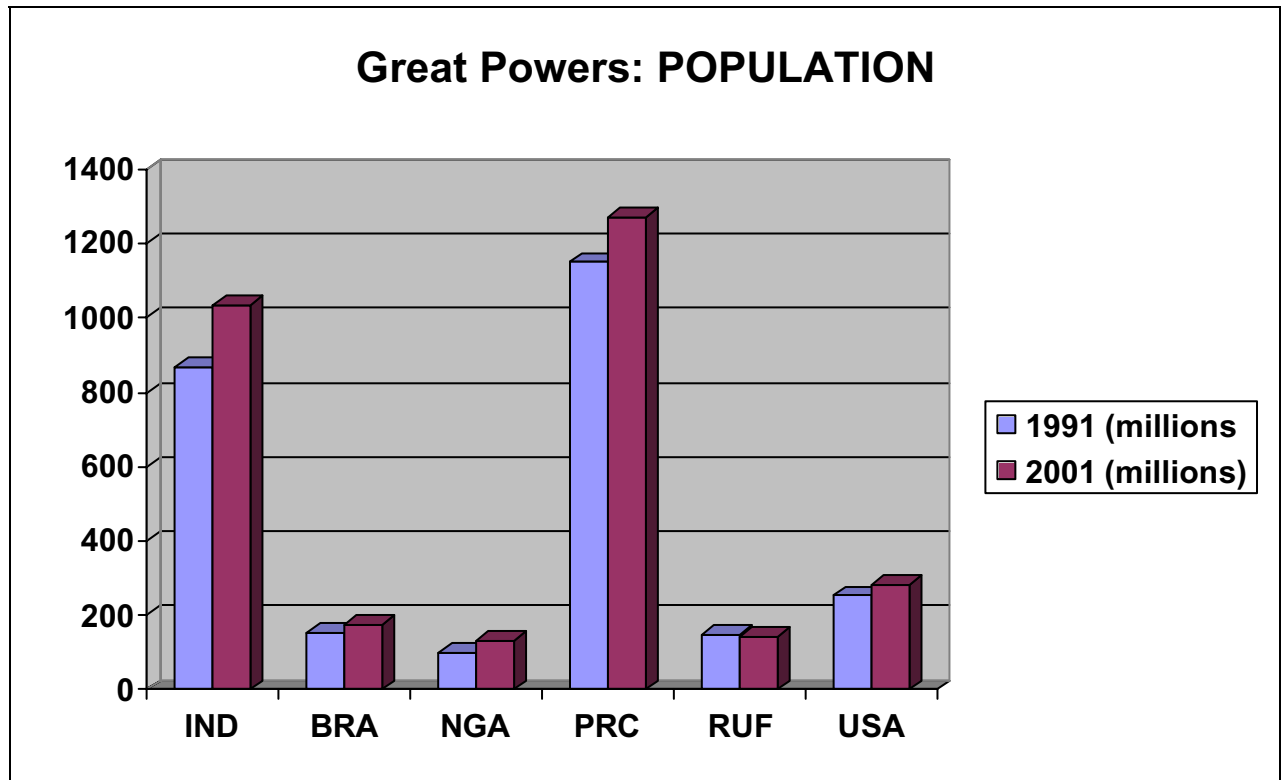


Figure 14: Great Powers: Size

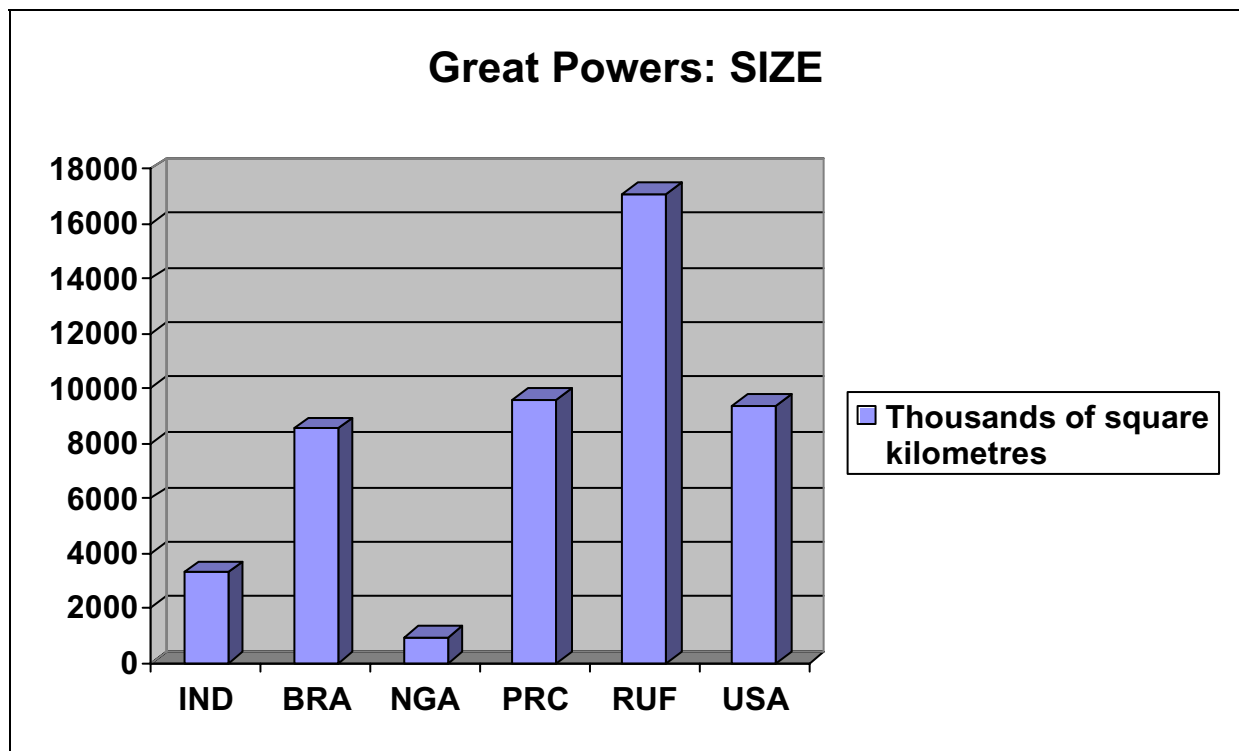




Figure 15: Great Powers: Gross National Income

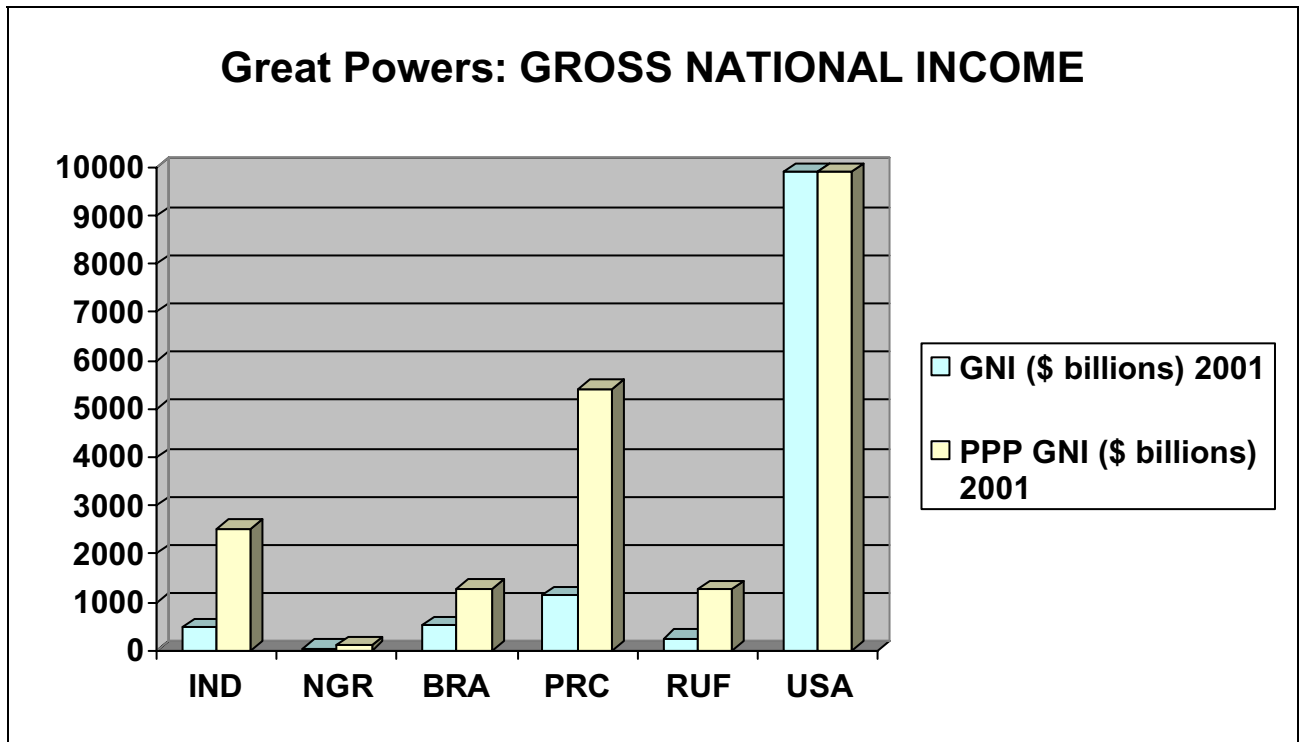


Figure 16: Great Powers: GNP Per Capita

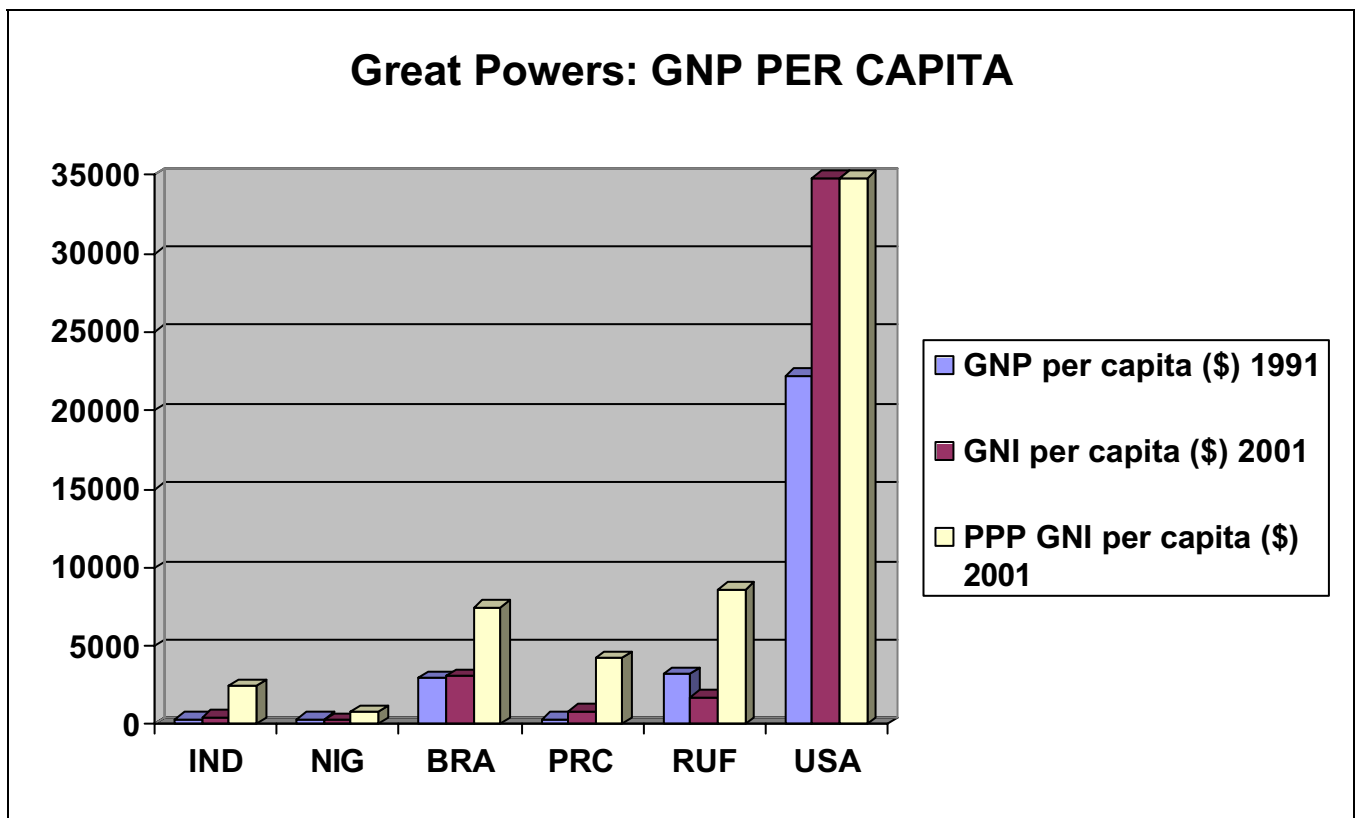


Figure 17: Great Powers: GDP Growth

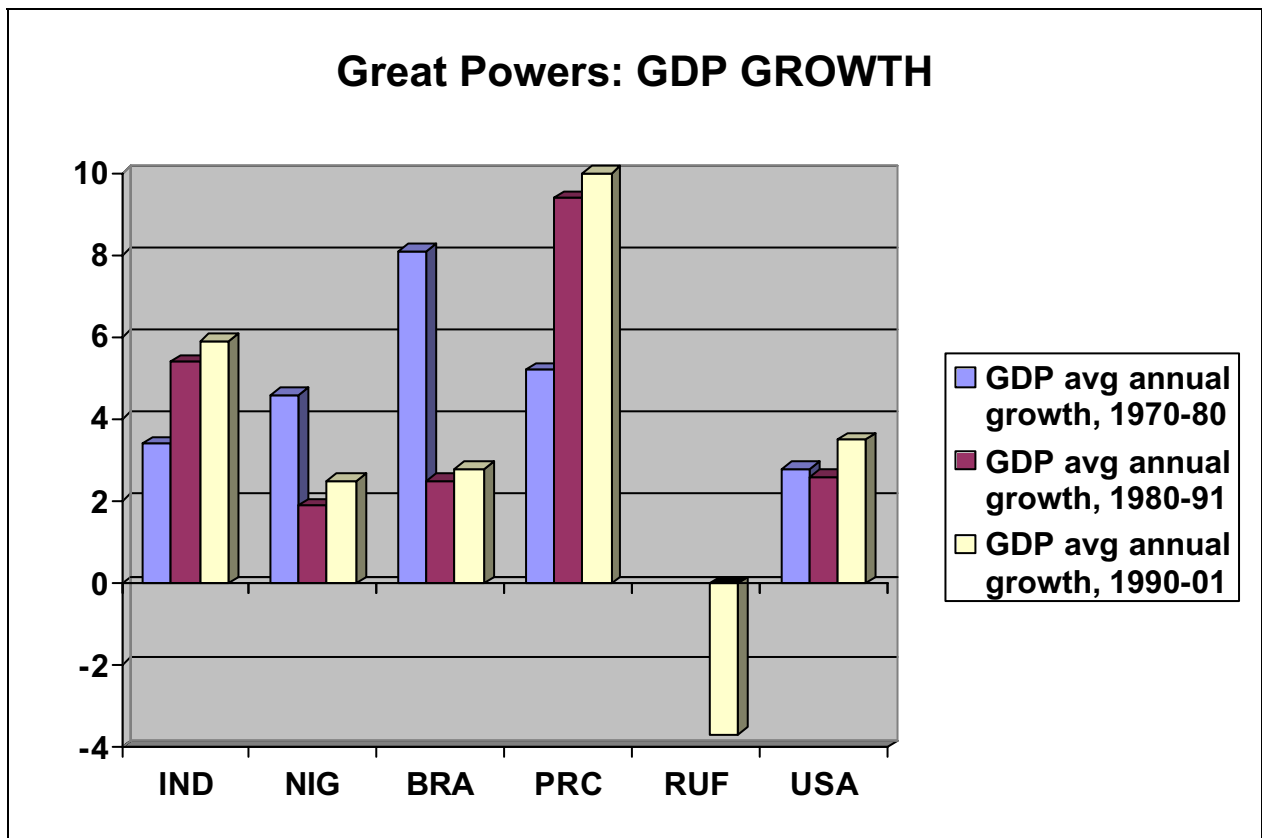


Figure 18: Great Powers: Defence Expenditure, % of GDP

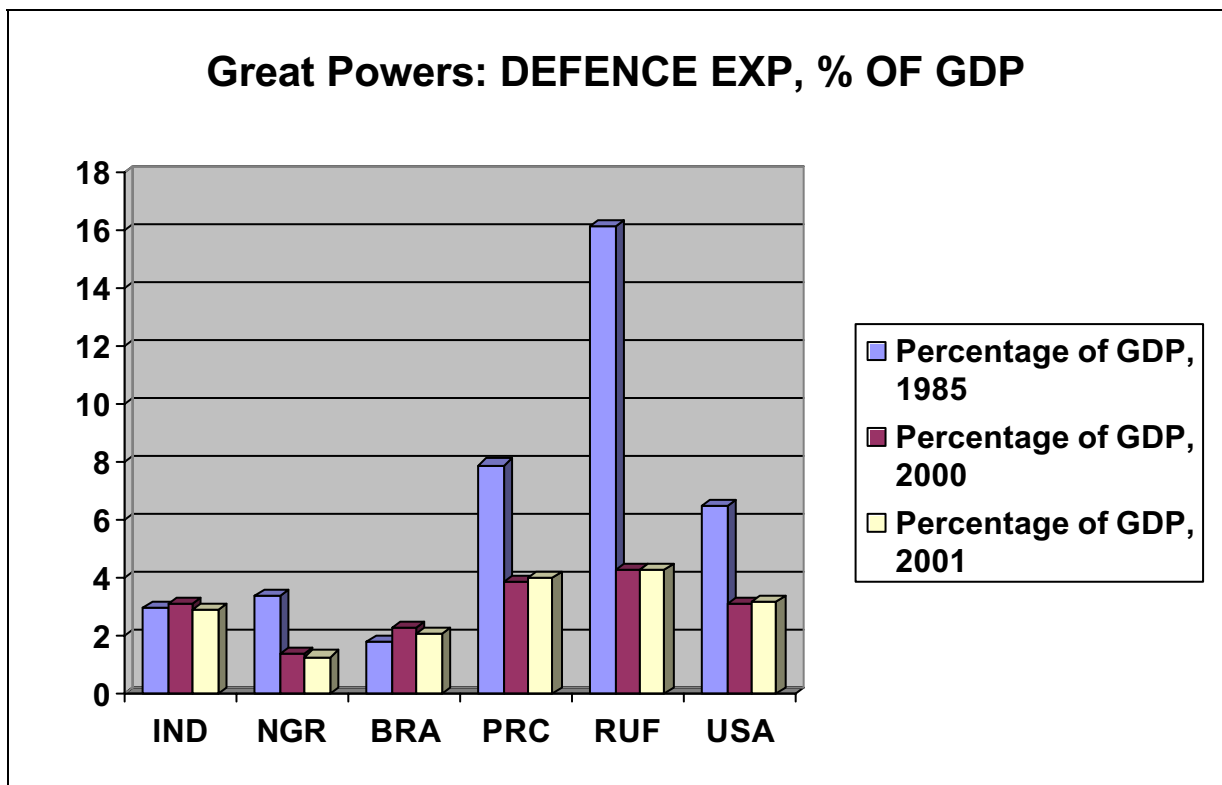


Figure 19: Great Powers: Defence Expenditure, Millions

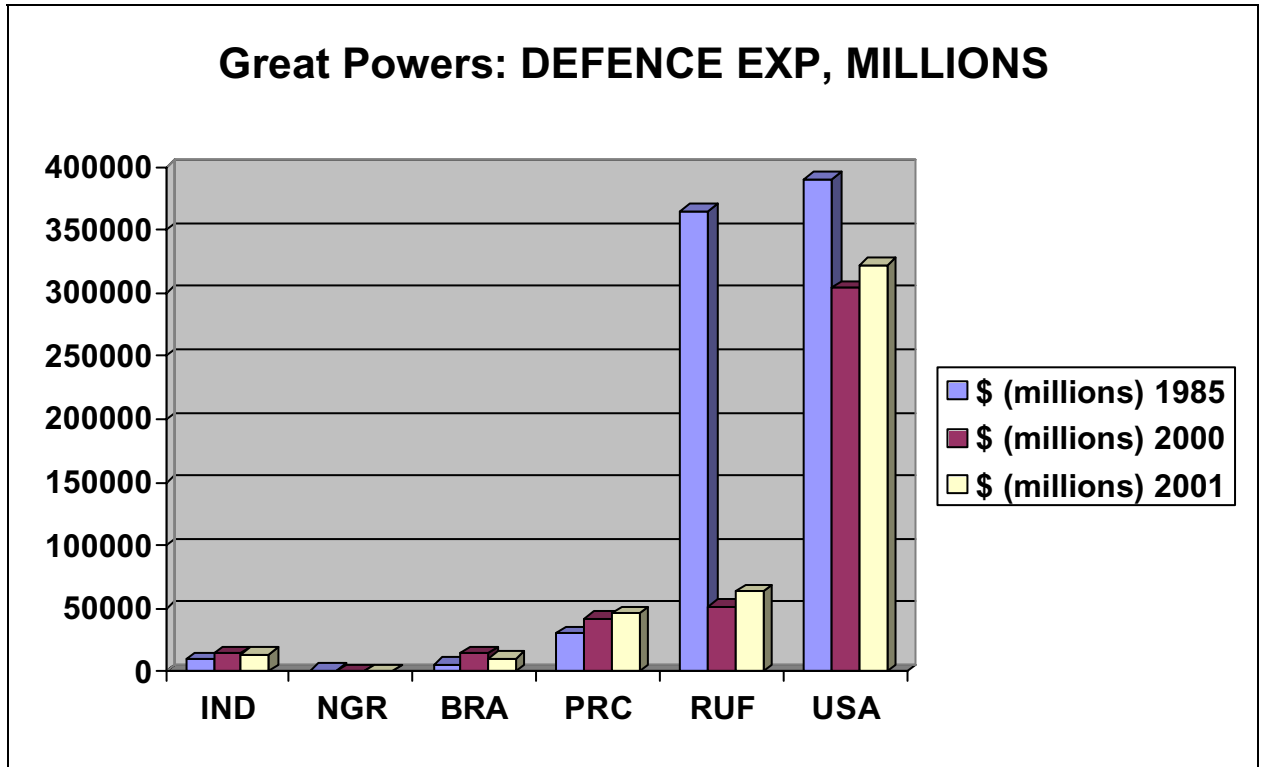


Figure 20: Great Powers: Defence Expenditure, Per Capita

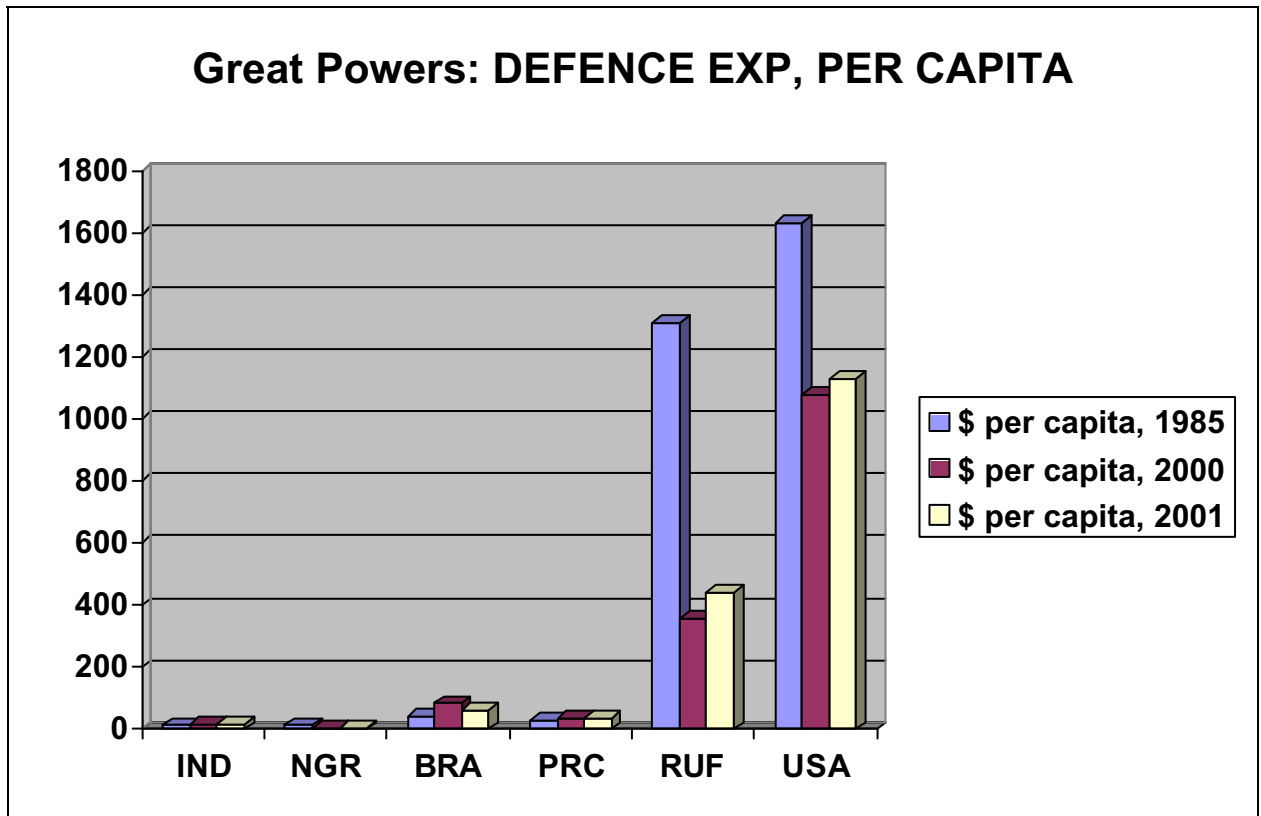


Figure 21: Great Powers: Military Forces

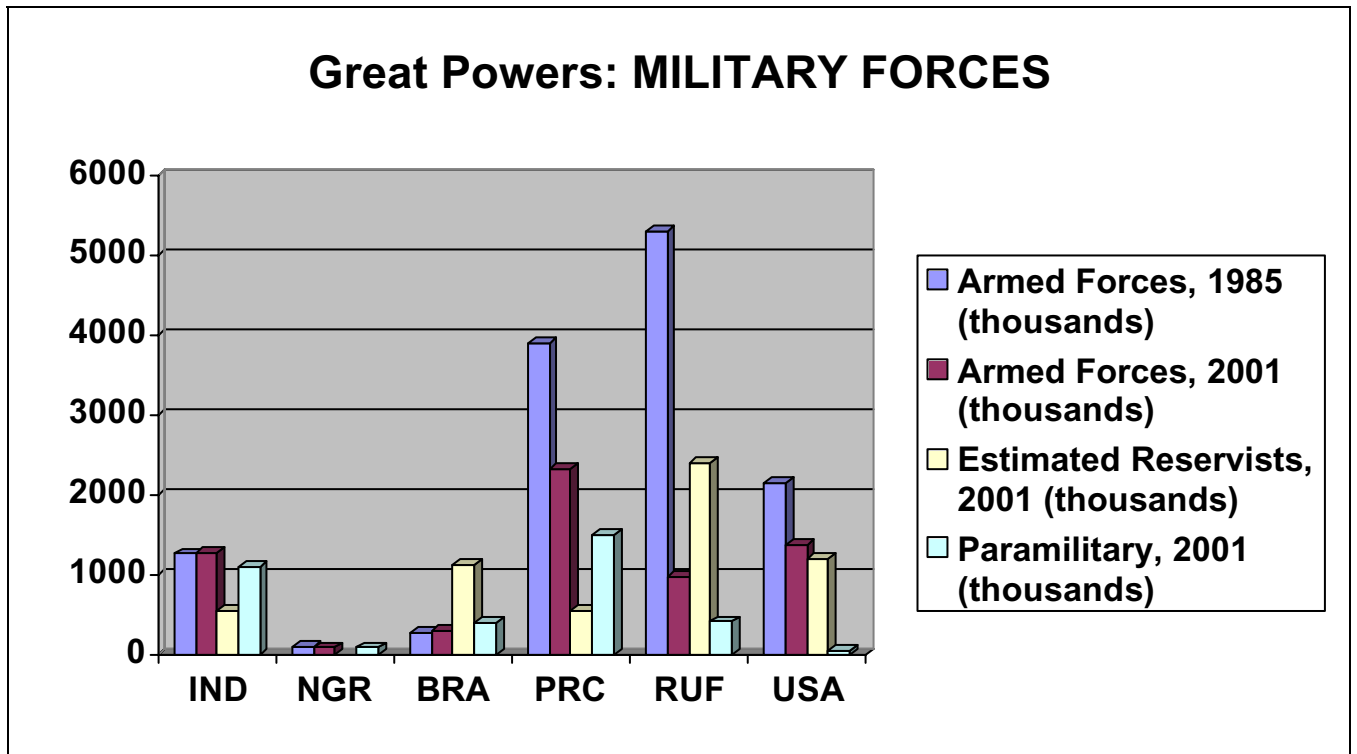


Figure 22: Great Powers: Poverty and Inequality

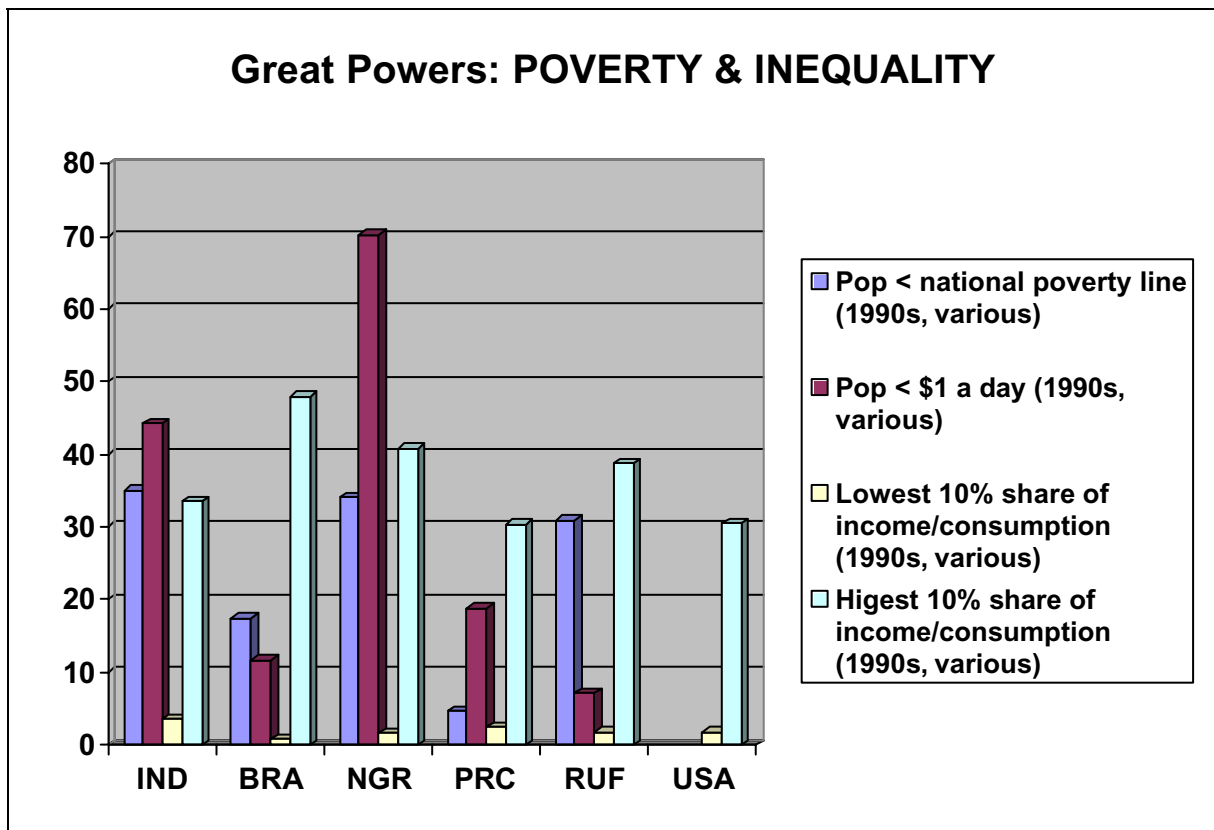


Figure 23: Great Powers: Literacy and Life Expectancy

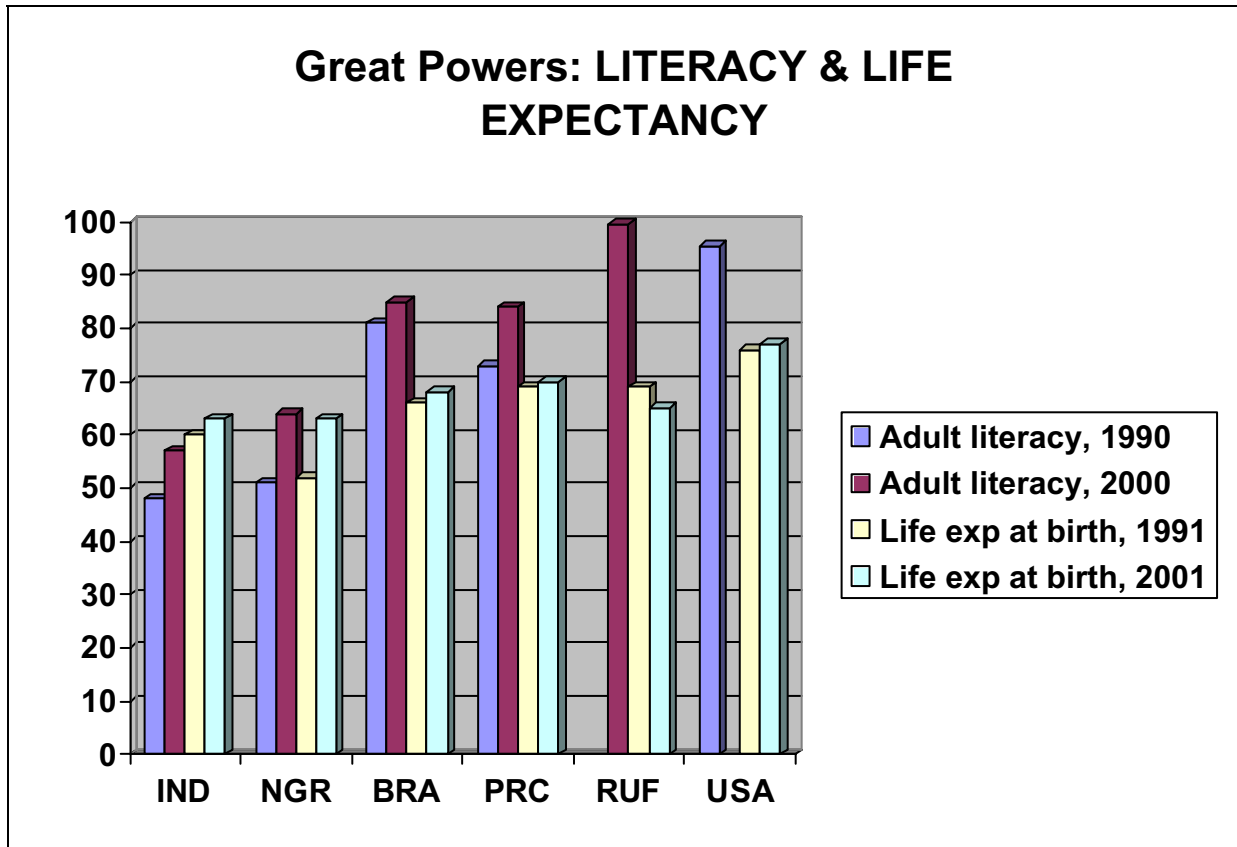
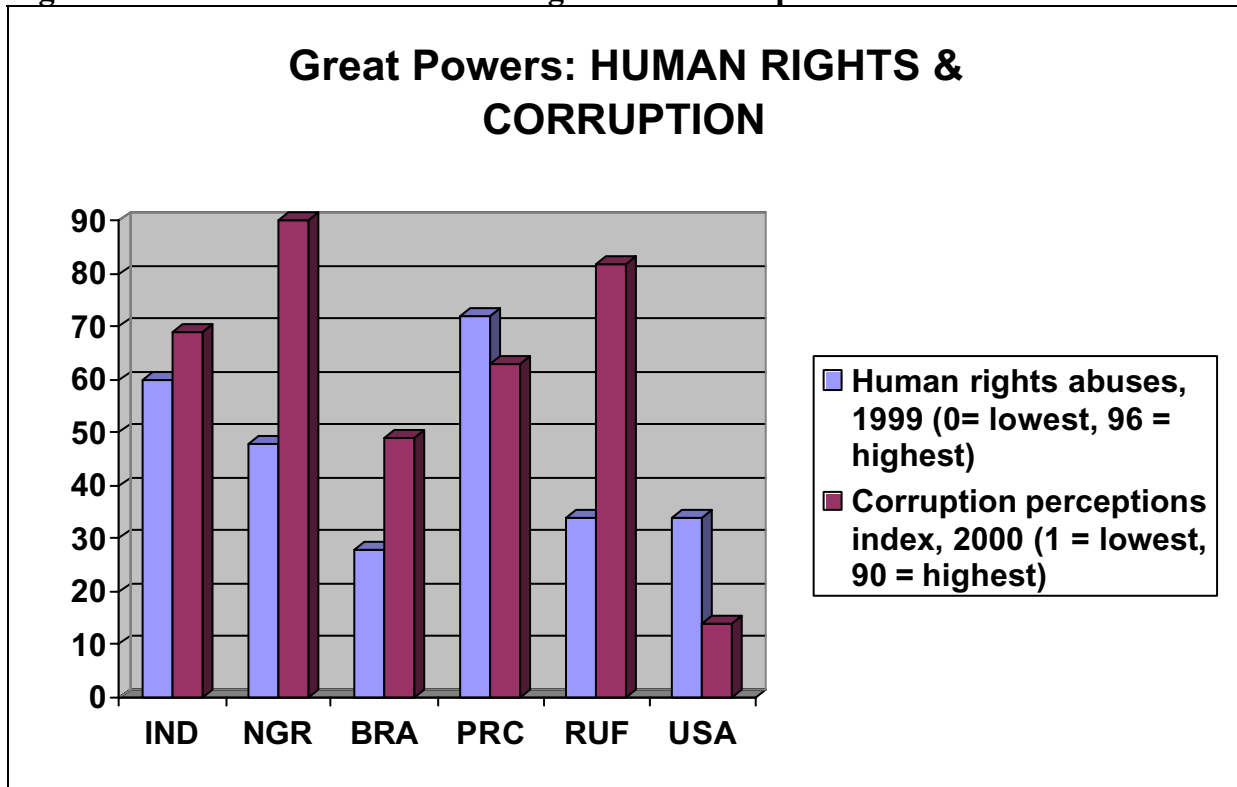


Figure 24: Great Powers: Human Rights and Corruption



# Die indische Diaspora

Patrick Eisenlohr

## 1. Zum Begriff der Diaspora

Als Diasporen werden gemeinhin Bevölkerungsgruppen bezeichnet, die auf eine Geschichte freiwilliger oder erzwungener Migration zurückblicken können. Dennoch ist das Vorhandensein der bloßen Tatsache einer Migration von A nach B nicht ausreichend für die Existenz einer Diaspora. Hinzukommen muss nämlich das Bewusstsein eines tatsächlichen oder erfundenen Ursprunges in einem anderen Territorium als dem derzeit bewohnten, welches auch für das Selbstverständnis der betreffenden Gruppe eine entscheidende Rolle spielt. Insofern ist das Thema der Diaspora von der Problematik der Identität nicht zu trennen. Im Falle diasporischer Gruppierungen wird die Verbindung zu einem Heimat- oder Ursprungsland für Prozesse der kollektiven Identitätsbildung relevant gemacht – dadurch wird eine Diaspora im eigentlichen Sinne erst gebildet. Insofern bezeichnet Diaspora nicht einfach einen Zustand von Migration oder Vertreibung, sondern vielmehr eine Einstellung, in der Formen von politischer und identitätsbezogener Zugehörigkeit zu dem tatsächlichen oder vorgestellten Ursprungsland kultiviert werden.<sup>1</sup>

In welcher Weise dies geschieht, ist nicht nur durch die Art der Ursprünge der Gruppe in einem anderen Territorium bedingt, sondern vor allem auch durch die Stellung und Lebensumstände der betreffenden Bevölkerung in der jeweiligen Gesellschaft beeinflusst, in der sich die Bildung einer Diaspora vollzieht.

Demnach werden hier als indische Diaspora nur solche Bevölkerungen in verschiedenen Ländern der Welt behandelt, für die ein Ursprung in Südasien in ihrem kollektiven Selbstverständnis oder der Fremdzuschreibung von Zugehörigkeit wesentlich ist. In diesem Überblick soll dabei auch auf die weltweit sehr verschiedenen Arten der Konstituierung von indischen Diasporen eingegangen werden, welche nicht nur auf die unterschiedlichen Zusammensetzungen von Migrationströmen, sondern auch auf die sehr unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen in den Zielländern zurückzuführen sind.

## 2. Phasen der Bildung einer indischen Diaspora

Die Gesamtzahl von Menschen, die aus Südasien stammen und in der Diaspora leben, lässt sich auf ungefähr 9,5 Millionen beziffern.<sup>2</sup> Spätestens seit der Zeitenwende sind Menschen aus Südasien in andere Weltgegenden gereist und ausgewandert. Formen des Buddhismus und Hinduismus breiteten sich in Ost- und Südostasien aus, wobei indische Händler und sogar Dynastien sich gerade in der letztgenannten Region etablierten. Dennoch haben diese Wanderungsbewegungen und Kontakte keinerlei Bevölkerungen zurückgelassen, die nach Selbstver-

<sup>1</sup> Anderson, Benedict: Exodus, in: *Critical Inquiry* 20, Winter 1994, S.314-327. Appadurai, Arjun: Sovereignty without Territoriality. Notes for a Postnational Geography, in: Patricia Yaeger (Hrsg.), *The Geography of Identity*, Ann Arbor 1996.

<sup>2</sup> Ein neuerer Überblick gibt die Zahl der indischen Diaspora für das Jahr 1987 mit 8,6 Millionen an. Inzwischen ist aber die indische Diaspora gerade in Nordamerika erheblich gewachsen, sodass die Zahl nach oben korrigiert werden muss. Clarke, Colin/Peach, Ceri/Vertovec, Steven (Hrsg.): *South Asians Overseas: Migration and Ethnicity*, Cambridge 1990, S.1-2.

ständnis oder Fremdzuschreibung als "Inder" bekannt sind. Auch die intensiven Austausch- und Wanderungsbewegungen zwischen West- und Zentralasien und Indien gerade zwischen dem 11. und 18. Jahrhundert n. Chr. haben kaum zur Bildung von indischen Diasporen im oben genannten Sinne beigetragen. Indien scheint zudem in dieser Periode vorwiegend ein Ziel und weniger ein Ursprungsland für Migranten gewesen zu sein.

Zur Entstehung einer zahlenmäßig wie auch politisch gewichtigen indischen Diaspora kam es hingegen erst im Zuge des britischen Kolonialismus. Dabei müssen in der kolonialen Phase hauptsächlich zwei Typen von Migration unterschieden werden: der Export indischer Kontraktarbeiter für koloniale Zuckerrohrplantagen im so genannten *indenture*-System und die freie Migration von Händlern, Verwaltern und qualifizierten Arbeitern aus Indien in andere Besitzungen des britischen Kolonialreichs. Zweck des *indenture*-Systems, welches von 1834 bis zum Ersten Weltkrieg bestand, war es, nach der Abschaffung der Sklaverei in den britischen Kolonien den dadurch entstandenen akuten Mangel an Arbeitskräften auf den Zuckerrohrplantagen auszugleichen.<sup>3</sup> Insgesamt 1,4 Millionen Inder<sup>4</sup> wurden somit auf der Grundlage fünfjähriger Verträge nach Mauritius, Südafrika, Guyana, Trinidad und Fiji, aber auch in geringerem Umfang in nicht-britische Kolonien wie Surinam, Réunion, Martinique und Guadeloupe gebracht. Nach Ablauf der Vertragsfrist kehrte jedoch die Mehrzahl der Migranten nicht nach Indien zurück, wodurch die Grundlage für die bedeutenden indischen Diasporen in diesen Ländern gelegt wurde. In drei der genannten Länder stellen die Nachfahren dieser Kontraktarbeiter nahezu die Hälfte der Gesamtbevölkerung (Fiji, Guyana und Trinidad), in Mauritius, Ziel von fast einer halben Million Indern im *indenture*-System, sogar die große Mehrheit. Überwiegend stammten die Migranten des *indenture*-Systems aus Bihar und dem östlichen Uttar Pradesh, allerdings befanden sich auch eine bedeutende Anzahl Tamilen und Telugus unter ihnen, die in den französischen Kolonien sogar in der Überzahl waren. Ungefähr drei Viertel dieser Migranten waren Hindus, zirka ein Viertel Muslime, wobei sich gerade unter den Südindern auch eine Anzahl von Christen befand.

Die etwa zeitgleiche Ansiedlung überwiegend südindischer Plantagenarbeiter in Malaysia erfolgte im Rahmen eines anderen Migrationsystems vom *kangani*-Typ, das sich durch ein rascheres Austauschen von Arbeitskräften, einen allgemein zyklischeren Charakter und eine größere Bedeutung von Verwandtschaftsnetzwerken bei der Anwerbung von Arbeitern auszeichnete.<sup>5</sup>

Vor allem seit Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts setzte dann eine Auswanderung von freien Händlern sowie Hilfskräften für die Kolonialverwaltung und für Eisenbahnbau und –Verwaltung in die britischen Kolonien Ostafrikas ein, so vor allem nach Kenia, Uganda, Tansania und Zambia. In geringerem Ausmaß erfolgte eine Migration von Händlerfamilien aus Gujarat schon im neunzehnten Jahrhundert auch in die *indenture*-Kolonien, wo sie wie zum Beispiel in Südafrika und Mauritius rasch die Elite der indischen Bevölkerung bildeten, die ja ansonsten aus armen Plantagenarbeitern und kleinen Zuckerrohrpflanzern bestand. Die indische Diaspora Ostafrikas stammt ganz überwiegend aus Gujarat und dem Punjab, und unterschied sich von der Welle der Auswanderer des *indenture*-Systems auch durch ihren gehobeneren sozialen Hintergrund, vor allem im Vorhandensein von erheblichem Eigenkapital in Händlerfamilien und einem höheren Bildungsstand. Die Inder Ostafrikas, die sich im Gefolge des

<sup>3</sup> Tinker, Hugh: A New System of Slavery. The Export of Indian Labor Overseas 1830-1920, Oxford 1974.

<sup>4</sup> Clarke, Colin u.a.: Introduction, in: Colin Clarke/Ceri Peach/Steven Vertovec (Hrsg.), South Asians Overseas: Migration and Ethnicity, Cambridge 1990, S.9.

<sup>5</sup> Tinker, Hugh: Indians in Southeast Asia: Imperial auxiliaries, in: Colin Clarke/Ceri Peach/Steven Vertovec (Hrsg.), South Asians Overseas: Migration and Ethnicity, Cambridge 1990.

britischen Kolonialismus dort niederließen, übernahmen bald eine gewichtige Rolle in der Privatwirtschaft und der Kolonialverwaltung, was ihr Verhältnis zu der afrikanischen Bevölkerung im Zuge der Dekolonisierung schweren Belastungen aussetzte.

Die neueste Phase der Bildung indischer Diasporen begann nach dem Zweiten Weltkrieg, als junge Männer aus dem indischen Punjab und aus Gujarat dem Ruf nach Arbeitskräften folgten und sich in den fünfziger und Sechzigerjahren des letzten Jahrhunderts zunächst als Gastarbeiter in Großbritannien niederließen. Obwohl Ende der Sechzigerjahre die Einwanderungsbestimmungen seitens der britischen Regierung verschärft wurden, wuchs die indische Bevölkerung bis in die Siebzigerjahre durch Familienzusammenführung weiter an. Zusammen mit der Ankunft zahlreicher Migranten aus Pakistan und Bangladesh seit den Sechzigerjahren führte dies zur Herausbildung einer permanenten südasiatischen Diaspora. Hinzu kam die ungefähr zeitgleiche Einwanderung von Indern aus Ostafrika. Letztere verließen Ostafrika unter dem Druck einer Politik der "Afrikanisierung" in den postkolonialen Staaten Ostafrikas, welche im Fall Ugandas bis zur Vertreibung und Enteignung der indischen Bevölkerung im Jahr 1972 führte. Ein Großteil dieser Migranten und Flüchtlinge ließ sich in Großbritannien nieder. Insgesamt sind fast 44% der über 1,3 Millionen Südasiaten Großbritanniens Muslime, 30% Hindus und 20% Sikhs. Pakistaner machen nahezu zwei Drittel der Muslime aus, jeweils ein Sechstel stammt aus Indien oder Bangladesh. Unter den Hindus sind Inder aus Gujarat mit einem Anteil von ungefähr zwei Drittel vorherrschend, der Rest stammt aus dem Punjab oder anderen Regionen Indiens. Sikhs wiederum wanderten entweder direkt aus dem indischen Teil des Punjab ein, oder kamen als "twice migrants"<sup>6</sup> aus Ostafrika.<sup>7</sup>

In Europa befindet sich die nach Großbritannien bedeutendste Gemeinde von Migranten mit indischem Hintergrund in den Niederlanden, wo sich ihre Zahl auf über 100.000 beläuft. Sie besteht überwiegend aus Indern aus der früheren niederländischen Kolonie Surinam, Nachfahren der Kontraktarbeiter, die im Rahmen des *indenture*-Systems dorthin geschickt wurden. Infolge wirtschaftlicher Krisen und ethnischer Spannungen verließ ein erheblicher Teil der als *Hindustanis* bekannten Indo-Surinamesen das Land um den Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit im Jahre 1975, um sich in den Niederlanden niederzulassen. Obwohl bereits Ende des neunzehnten Jahrhunderts eine Anzahl Sikhs aus dem Punjab sich über Kanada in Kalifornien ansiedelten, kam es erst in den Sechzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts zur Einwanderung einer größeren Anzahl von Personen vom indischen Subkontinent in die Vereinigten Staaten. Die Einführung des Immigration and Naturalization Act im Jahre 1965 öffnete die Tore für hoch qualifizierte Fachkräfte aus Indien und Pakistan, indem Restriktionen auf der Basis von Herkunftsländern und Abstammung abgeschafft wurden, und die Einwanderung von Fachkräften und Akademikern Vorrang erhielt. Die neue Diaspora Südasiens in den Vereinigten Staaten, die mittlerweile auf über eine Million geschätzt wird, darunter zirka 80% Inder und 15% Pakistaner, zeichnet sich durch ein Bildungsniveau und Durchschnittseinkommen aus, das mit an der Spitze aller Einwanderergruppen und auch deutlich über dem amerikanischen Bevölkerungsdurchschnitt liegt. Derzeit ist hingegen die Familienzusammenführung, wie auch schon vorher in Großbritannien, zum Hauptmodus der Einwanderung von Südasiens in die Vereinigten Staaten geworden, da inzwischen die "Pioniere," die als Ärzte, Ingenieure, Wissenschaftler und qualifizierte Techniker einwanderten, ihre Eltern und anderen Verwandten in die USA nachholen. Wie auch in Großbritannien stammt die Mehrzahl der Diaspora

<sup>6</sup> Bhachu, Parminder: *Twice Migrants. East African Sikh Settlers in Britain*, London 1985.

<sup>7</sup> Clarke, C. u.a.: *Introduction*, S.17.



Südasiens aus Gujarat (ca. 40%) und dem Punjab (ca. 20%).<sup>8</sup> Die auf ca. 1,3 Millionen geschätzten Einwanderer aus Südasien im Mittleren Osten, ganz überwiegend in den ölproduzierenden Ländern des Persischen Golfes, stellen den neuesten Fall der Bildung einer südasiatischen Diaspora dar. Obwohl im Mittleren Osten, wie auch an den Küsten Ostafrikas seit Jahrhunderten eine Präsenz indischer Händler bestand, kam es in den Ländern am Persischen Golf erst seit dem Ölpreisboom der frühen Siebzigerjahre des zwanzigsten Jahrhunderts zur Etablierung einer größeren Anzahl von Migranten aus Indien, Pakistan und Bangladesh.<sup>9</sup> Von den neueren Wanderungsbewegungen nach Großbritannien und in die USA unterscheidet sich die zahlenmäßig bedeutende Migration zum Persischen Golf vor allem durch ihren viel stärker zeitweiligen und zyklischen Charakter. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Rechtsverfassungen der betreffenden Länder in der Regel eine dauerhafte Ansiedlung von Migranten über Generationen hinweg nicht zulassen.

### 3. Religion und Identität in der Diaspora

Die Anfänge der Forschung über indische Diasporen waren von dem Paradigma des Gegensatzes zwischen Kulturbehauptung und Akkulturation beherrscht. Demnach wurden fortwährende Manifestationen indischer Kulturelemente wie Religion, Kaste, Familienstruktur und Sprache als Überbleibsel aus dem Ursprungsland gedeutet, die in einer "transplantierten" indischen Kultur eine Zeit lang bewahrt wurden. Dagegen erschien Kulturwandel als eine Anpassung und graduelle Assimilierung an eine neue Umwelt.<sup>10</sup> Die neuere Forschung ist davon abgerückt, alles "Indische" als Relikt aus der Zeit vor der Migration zu verstehen, welches fortwährend kultureller Erosion anheim fällt oder hartnäckig bewahrt wird. Hingegen werden kulturelle Praktiken, die in einem diasporischen Zusammenhang stehen, eher als kreative Neuschaffungen unter den radikal gewandelten Umständen der Diaspora analysiert. In keinem Feld ist dies deutlicher als bei den vielleicht bisher am intensivsten bearbeiteten Aspekten der indischen Diaspora, nämlich den religiösen Praktiken und beim Problem der Identität.

Hierbei springt vor allem der relative Kontrast zwischen Prozessen der religiösen Identität in den post-*indenture* Ländern einerseits und der Situation in Großbritannien sowie den Vereinigten Staaten andererseits ins Auge. Während es in den Nachfolgestaaten der *indenture*-Kolonien zu einer relativ größeren Vereinheitlichung sowohl religiöser Formen wie auch der sich auf sie beziehenden Bildung ethnischer Gemeinschaften gekommen ist, bietet die indische Diaspora in Großbritannien und den Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht ein Bild größerer Vielfalt und Fragmentation.

So haben zum Beispiel van der Veer und Vertovec für die Karibik die Formulierung eines standardisierten und homogenisierten Hinduismus gebraucht.<sup>11</sup> Dieser ist nicht als Relikt aus

<sup>8</sup> Williams, Raymond Brady: South Asians in the United States, in: Harold Coward/John R. Hinnells/Raymond Brady Williams (Hrsg.), *The South Asian Religious Diaspora in Britain, Canada, and the United States*, Albany 2000.

<sup>9</sup> Knerr, Beatrice: South Asian countries as competitors on the world labor market, in: Colin Clarke/Ceri Peach/Steven Vertovec (Hrsg.), *South Asians Overseas: Migration and Ethnicity*, Cambridge 1990.

<sup>10</sup> Jayawardena, Chandra: Religious Belief and Social Change. Aspects of the Development of Hinduism in British Guiana, in: *Comparative Studies in Society and History* 8, 1966, S.211-240; Schwartz, Barton M. (Hrsg.): *Caste in Overseas Indian Communities*, San Francisco 1967.

<sup>11</sup> van der Veer, Peter/Vertovec, Steven: Brahmanism Abroad. On Caribbean Hinduism as an Ethnic Religion. *Ethnology* 30(2), 1991, S.149-166. Vertovec, Steven: 'Official' and 'Popular' Hinduism in Diaspora. Historical and Contemporary Trends in Surinam, Trinidad and Guyana, in: *Contributions to Indian Sociology* (n.s.) 28(1), 1994, S.123-147.

Indien zu verstehen, sondern eine Neuschaffung indischer Kulturformen unter den harten Bedingungen des *indenture*-Systems und des erschwerten Kontaktes mit Indien. Die relative Standardisierung religiöser Formen unter Hindus der *indenture*-Diaspora ist auch zum Teil durch den großen Erfolg von Missionaren aus Indien in diesen Ländern zurückzuführen, wie der Arya Samaj und des Sanatan Dharm, die beide relativ normierte und moderne Formen des Hinduismus vertraten. Insgesamt behielt dabei die Sanatan Dharm-Bewegung die Oberhand, die ihr Reformprojekt unter dem Banner einer vermeintlichen Restauration der "Tradition" durchführte. Unter Muslimen spielten indische Missionare insbesondere der sunnitischen Bar-eilvi-Schule eine ähnliche Rolle.

Selbst die Inder in den französischen *indenture*-Kolonien, die sich dort stark in der Minderheit befanden und viel stärker dem Druck christlicher Missionierung und kultureller Assimilation ausgesetzt waren,<sup>12</sup> fanden zu einer, wenn auch von den anderen *indenture*-Kolonien sehr verschiedenen Neuerschaffung indischer religiöser Praktiken im Zuge eines "kreolisierten Hinduismus."<sup>13</sup> Steigender Bildungsstand und Einkommen in den Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg, oft als Faktoren genannt, die die "Verwestlichung" begünstigen, führten die früheren britischen und französischen Zucker-Kolonien mitnichten zu einem Niedergang des Hinduismus oder Islams. Im Gegenteil, wie Vertovec bei Hindus in Trinidad zeigt, führte der Ölboom der Siebzigerjahre zu einer erheblichen Renaissance des Hinduismus auf der Insel.<sup>14</sup> Ähnliche Vorgänge waren schon im Mauritius des späten neunzehnten und frühen zwanzigsten Jahrhunderts zu beobachten, wo die Präsenz wohlhabender muslimischer Händlerfamilien aus Gujarat und deren Sponsorentätigkeit zu einem Aufblühen islamischer Praktiken und Institutionen beitrug. Als Folge war dies auch unter der Mehrzahl von Indo-Muslimen der Fall, die oder deren Vorfahren als arme Kontraktarbeiter aus Bihar nach Mauritius gekommen waren, – ein Prozess, der bis heute anhält.<sup>15</sup>

Im Gegensatz dazu hat in der Forschung über die indische Diaspora das Thema der Sprache, insbesondere die fortdauernde Rolle von indischen Sprachen, weniger Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die Haupttendenz bestand darin, den fortwährenden Gebrauch solcher Sprachen als Zeichen kultureller Behauptung zu interpretieren, wohingegen Sprachwandel als Hinweis auf Akkulturation im Kontext eines neuen Umfeldes in der Diaspora gewertet wurde.<sup>16</sup> Dennoch ist auch klar, dass in bestimmten Kontexten indische Sprachen ganz neue Rollen im Zuge gewandelter Ideologien von Sprache und Identität besetzen können. Beispielsweise spielen unter Indo-Mauritianern so genannte in alltäglichen Kontexten niemals verwendete indische "Sprachen der Vorfahren" eine wichtige Rolle in der Schaffung ethnischer Gemeinschaften, die ihre Identität aus einer diasporischen Verbindung zu Indien bestimmen.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Singaravélou: Les Indiens de la [Caraiibe, Paris 1987](#).

<sup>13</sup> Benoist, Jean: *Hindouismes créoles*. Mascareignes, Antilles, Paris 1998.

<sup>14</sup> Vertovec, Steven: *Hindu Trinidad. Religion, Ethnicity and Socio-Economic Change*, London 1992.

<sup>15</sup> Kalla, Abdul Cader: The Gujarati merchants in Mauritius c. 1850-1900, in: *Journal of Mauritian Studies* 2(1), 1987, S.45-65.

<sup>16</sup> Barz, Richard K./Siegel, Jeff (Hrsg.): *Language Transplanted. The Development of Overseas Hindi*, Wiesbaden 1988. Mesthrie, Rajend: *Language in Indenture. A Sociolinguistic History of Bhojpuri-Hindi in South Africa*, London 1991.

<sup>17</sup> Eisenlohr, Patrick: Language and identity in an Indian diaspora. "Multiculturalism" and ethno-linguistic communities in Mauritius, in: *Internationales Asienforum/International Quarterly of Asian Studies* 33(1-2), 2002, S.101-114. Eisenlohr, Patrick: Register levels of ethno-national purity. The ethnicization of language and community in Mauritius, in: *Language in Society* (im Erscheinen).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Situation in den meisten *indenture*-Kolonien die Schaffung von religiösen, sprachlichen und regionale Differenzen übergreifenden pan-indischen Identitäten eher begünstigte als die Umstände der späteren Migration in westliche Länder in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Zum einen war in den "pluralen" Plantagengesellschaften der *indenture*-Kolonien seitens der europäischen Eliten und staatlichen Institutionen eine repressive Klassifizierung der Bevölkerung anhand "rassischer" Kriterien geläufig. Zum anderen befanden sich indische Einwanderer und ihre Nachfahren gerade in Fiji, Guyana, Trinidad und Surinam in einem Zustand des ethnischen Konflikts mit dominanten nicht-indischen ethnischen Gruppen, wie Afro-Kreolen in der Karibik und Polynesianen in Fiji, was wiederum die Herausbildung von pan-indischen Solidaritäten sehr begünstigte. Eine Ausnahme bildet hier Mauritius, demografisch wie politisch von Indo-Mauritianern dominiert, mit einer absoluten Mehrheit von Hindus und seinen seit je her engeren Verbindungen zum indischen Subkontinent. Gerade nach dem Zweiten Weltkrieg und der Teilung Indiens entwickelte sich dort eine vertiefte soziale, institutionelle und auch politische Trennung zwischen Hindus und Muslims, die auch in der Verfassung als separate "communities" definiert sind. Darüber hinaus kam es zu verstärkten Fragmentationsprozessen unter Hindus, bei denen sich verschiedene Subgruppen anhand regionaler und linguistischer Kriterien institutionalisierten.<sup>18</sup>

Im Gegensatz zur Diaspora, die ihre Ursprünge auf das *indenture*-System zurückführt, ist in Großbritannien und den Vereinigten Staaten die große Vielfalt und Bandbreite von diasporischer Organisation und dem dazugehörigen Selbstverständnis auffallend, die sich vor allem in der Schaffung einer Vielzahl religiöser Gemeinden und sektenspezifischer Vereinigungen manifestiert. Zum einen führten moderne Reisemöglichkeiten und Kommunikationsmittel, die den meisten Migranten seit den Sechzigerjahren zur Verfügung standen, dazu, dass die sich bildenden Diasporen in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten viel unmittelbarer an politischen und religiösen Trends und Ereignissen in Südasien teilhaben konnten, als dies jemals unter den repressiven und durch Armut gekennzeichneten Bedingungen des Kontraktarbeitersystems im neunzehnten und frühen zwanzigsten Jahrhundert der Fall sein konnte. Diese Migranten, wenngleich Einwanderer in die USA im Durchschnitt über ein höheres Einkommens- und Bildungsniveau verfügen als indische Migranten in Großbritannien, die anfangs ja eher eine Diaspora von Gastarbeitern bildeten, konnten nicht nur mit Verwandten und Mitgliedern ihrer spezifischen religiösen Gruppen leichter in Verbindung bleiben, sie verfügten auch über ungleich größere finanzielle Mittel als die früheren Migranten des *indenture*-Systems, welche zur Reproduktion von religiösen und ethnischen Gemeinschaften in der Diaspora eingesetzt werden konnten. John R. Hinnells hat diese Entwicklung wie folgt beschrieben: "On the other hand, increased resources mean that unlike in the early years of settlement there was less need for different groups to share centers. For example, in the 1960s it was not uncommon to find Indian cultural centers that housed not only images of the various Hindu gods, but also pictures or statues from Sikhism and Jainism. The political tensions in India in the 1980s, as well as increased resources, resulted in separate Sikh centers. But this trend has developed further as more regional Gujarati or Tamil centers have grown".<sup>19</sup>

Gleichzeitig gilt für Hindus in Großbritannien, dass der britische Staat und die breitere Gesellschaft dazu übergegangen sind, im Zuge einer Politik des Multikulturalismus Hindus ohne

<sup>18</sup> Eisenlohr, P.: Language and identity in an Indian diaspora. Hollup, Oddvar: Islamic Revivalism and Political Opposition Among Minority Muslims in Mauritius, in: *Ethnology* 35(4), 1996, S.285-300.

<sup>19</sup> Hinnells, John R.: Introduction: South Asians in Migration, in: Harold Coward/John R. Hinnells/Raymond Brady Williams (Hrsg.), *The South Asian Religious Diaspora in Britain, Canada, and the United States*, Albany 2000, S.10.

Unterschied bezüglich interner regionaler oder sektenspezifischer Differenzierungen als Vertreter einer einheitlichen "Religion" zu behandeln, was dem Hinduismus zunehmend die Rolle einer "ethnischen Religion" in der Diaspora auferlegt hat.<sup>20</sup> Im Gegensatz zur Situation in den meisten post-*indenture* Ländern existieren in Großbritannien eine Vielzahl von sehr aktiven Hindu-Zentren und Gemeinden, die um regionale Traditionen organisiert sind, wie etwa die Swaminarayans und Pushtimargis, welche vor allem in Gujarat beheimatet sind, und bei deren Etablierung Gujaratis aus Ostafrika oft eine besondere Rolle gespielt haben. Darüber hinaus gibt es auch tamilische und indo-karibische Tempel und Gemeindezentren. Eine Vielzahl von Zentren und Gemeinden trägt offiziell Namen, die einen pan-hinduistischen Anspruch anmelden, aber tatsächlich von Mitgliedern einer bestimmten regionalen Gruppierung oder religiösen Tradition (*sampradaya*) dominiert werden.<sup>21</sup>

Andererseits sind neo-hinduistische Bewegungen ohne spezifische regionale Affiliationen wie die Sai Baba-Bewegung und die 'Hare Krishnas' (ISKCON) ebenso vertreten. Die Situation unter Hindus in den Vereinigten Staaten ist ähnlich. Wie in Großbritannien steht zuweilen die Reproduktion spezifischer regionaler indischer religiöser Traditionen in einem Spannungsverhältnis mit dem Anspruch, Gemeindestrukturen und effektive Organisationen zu schaffen für alle, die sich als Hindus identifizieren. So beschreibt Diana Eck zum Beispiel zwei ähnliche Fälle in Pittsburgh und Chicago, wo es beim Tempelbau zu Differenzen hinsichtlich der Namen und der Ausrichtung der Tempel kam.<sup>22</sup> In beiden Fällen drängten südindische Repräsentanten auf den Bau eines Tempels für die vor allem in Südindien verehrte Gottheit Sri Venkateswara (Balaji), während eine andere Gruppe auf dem Bau eines inklusiveren Tempels für mehrere Gottheiten bestand. An beiden Orten führte dies zur Spaltung und zum Bau zweier verschiedener Tempel.

Ein hier zu Grunde liegendes Problem sind oft Rivalitäten hinsichtlich der Frage, welche Gruppe, Organisation oder Gemeinde am ehesten berechtigt ist, Hindus in ihrer Gesamtheit zu vertreten, insbesondere auch nach außen. Hierbei spielt das auffällige Erstarken hindu-nationalistischer Bewegungen wie der Vishva Hindu Parishad in der indischen Diaspora Großbritanniens und der Vereinigten Staaten eine wichtige Rolle, weil diese oft mit großem Geschick die Rolle von Repräsentanten einer vereinigten Hindu-Gemeinschaft einzunehmen versuchen,<sup>23</sup> und durch einen Vertretungsanspruch nach außen auch Einfluss und Prestige innerhalb der verschiedenen Hindu-Gruppierungen und Gemeinden erlangt haben.

Eine ähnliche Vielfalt von auf religiösen Traditionen und Organisationen ausgerichteten Gruppenbildungen findet sich in Großbritannien und den Vereinigten Staaten auch unter Muslimen aus Südasien. Die Forschung in Großbritannien hat ihre Aufmerksamkeit besonders den Zentren und Gemeinden gewidmet, die mit der Jama'at-i Islami affiliert sind,<sup>24</sup> einer

---

<sup>20</sup> Burghart, R. (Hrsg.): *Hinduism in Great Britain. The Perpetuation of Religion in an Alien Cultural Milieu*, London 1987.

<sup>21</sup> Knott, Kim: *Hinduism in Britain*, in: Harold Coward/John R. Hinnells/Raymond Brady Williams (Hrsg.), *The South Asian Religious Diaspora in Britain, Canada, and the United States*, Albany 2000. Vertovec, Steven: *The Hindu diaspora. Comparative patterns*, London 2000.

<sup>22</sup> Eck, Diana L.: *Negotiating Hindu Identities in America*, in: Harold Coward/John R. Hinnells/Raymond Brady Williams (Hrsg.), *The South Asian Religious Diaspora in Britain, Canada, and the United States*, Albany 2000.

<sup>23</sup> Knott, K.: *Hinduism in Britain*; Vertovec, St.: *The Hindu Diaspora*.

<sup>24</sup> Siehe Nielsen, Jørgen S.: *Muslims in Britain*, in: Harold Coward/John R. Hinnells/Raymond Brady Williams (Hrsg.), *The South Asian Religious Diaspora in Britain, Canada, and the United States*, Albany 2000.

wichtigen Partei in Pakistan und einer Pionierbewegung des modernen Islamismus. Aber vor allem die auch im Islam Südasiens vorherrschenden Traditionen und Rechtsschulen der Deobandis und der Bareilvis (*Ahl-e Sunnat*) sind vertreten, wobei die Sufi-Netzwerke der letztgenannten Tradition besonders stark transnational ausgerichtet sind. In Großbritannien kann man von der "Rushdie-Affäre" in den späten Achtzigerjahren, die von vielen Muslimen in Großbritannien als ein Zeichen ihrer Machtlosigkeit und Marginalisierung in der britischen Gesellschaft empfunden wurde, als einem Wendepunkt sprechen, der islamischen Organisationen großen Zulauf bescherte und gerade unter der jüngeren Generation für Motivation zu identitätspolitischem Aktivismus sorgte.<sup>25</sup>

Hierbei bieten sich für Muslime aus Südasien in der Diaspora multiple Möglichkeiten der Identifikation. Zum einen eine eher ethnische Identifikation als Muslime aus Indien, Bangladesh oder Pakistan, oder insgesamt aus Südasien, zum anderen eine pan-islamische Orientierung, welche die Gemeinschaft mit Muslimen aus anderen Teilen der Welt in den Vordergrund stellt. Besonders das wachsende politische Engagement der Diaspora nicht nur im Kaschmirkonflikt, sondern auch in anderen als für alle Muslime wichtig wahrgenommenen Anliegen, wie den Konflikten in Bosnien und Palästina, wirft diese Frage auf.

Dieses Thema stellt sich in verstärkter Masse in den Vereinigten Staaten, wo die muslimische Gemeinde im Gegensatz zu Großbritannien nicht von Muslimen des indischen Subkontinents dominiert ist. Ähnlich wie im bereits erwähnten Falle der Hindus spielt es auch eine große Rolle bei Spannungen und Konflikten bezüglich der Frage, welche Gruppe, Tradition oder Organisation berechtigt ist, Muslime in ihrer Gesamtheit nach außen zu vertreten.

#### 4. Die Diaspora und die Politik Indiens

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich in den besprochenen Fallbeispielen aus der indischen Diaspora stark voneinander abweichende Vorstellungen von diasporischer Identität und von Inder-Sein unter abweichenden Bedingungen der Migration ergeben haben. Diese können nicht einfach als Überbleibsel aus dem Ursprungsland, aus einem Zustand vor der Migration verstanden werden, sondern stellen überwiegend eine Antwort auf sozio-politische Prozesse in den Gesellschaften dar, in denen sich die Bildung von indischer Diaspora vollzieht. Die Vielfalt der Diasporen und ihre Differenzen sind nicht allein den unterschiedlichen Ursprüngen der Migranten in den jeweiligen Ländern geschuldet, sondern zum erheblichen Ausmaß das Produkt der Gegebenheiten in den Zielländern.

Dies gilt auch für das vorherrschende Bild des "Heimatlandes" in der Diaspora, welches sich in dem Eingreifen der Diaspora Südasiens in die Politik ihrer Ursprungsländer zeigt. Hierbei ist auffällig, dass gerade radikale politische und identitätspolitische Programme in Südasien unter den Bedingungen der Diaspora eine große Anziehungskraft zu entfalten scheinen. Im Falle Indiens ist dabei die wichtige Unterstützung, die hindu-nationalistische Organisationen aus der Diaspora Großbritanniens und Nordamerikas erhalten, von derzeit größter Bedeutung.<sup>26</sup> Ein erheblicher Teil der Finanzmittel der Hindutva-Bewegung kommt aus den Verei-

<sup>25</sup> Nielsen, Jørgen S.: *Towards a European Islam*, Houndmills 1999. Werbner, Pnina: *Imagined Diaspora among Manchester Muslims. The Public Performance of Pakistani Transnational Identity Politics*, Oxford/Santa Fe 2002.

<sup>26</sup> Rajagopal, Arvind: *Transnational networks and Hindu nationalism*, in: *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 29(3), 1997, S.45-58. Hindus aus der Diaspora waren bereits an der Gründung der Vishva Hindu Parishad im Jahre 1964 beteiligt; van der Veer, Peter: *Religious Nationalism. Hindus and Muslims in India*, Berkeley 1994.

nigten Staaten. Es wird geschätzt, dass in den Jahren 1992 und 1993 von Hindus aus den USA für die Unterstützung hindu-nationalistischer Organisationen mindestens \$350.000 nach Indien geschickt wurden.<sup>27</sup> Auch die separatistische Khalistan-Bewegung hat entscheidende Impulse und Unterstützung aus der Sikh-Diaspora in Großbritannien, Kanada und den Vereinigten Staaten erhalten.<sup>28</sup> Es scheint, dass solche radikalen politischen Visionen durch die Klarheit und Eindeutigkeit in Identitätsfragen, die sie vermitteln, für zahlreiche Inder eine große Attraktivität besitzen, die in der Diaspora gezwungen sind, neue Formen der Zugehörigkeit zu suchen und zu definieren. Dies steht häufig in Zusammenhang mit einer Redefinition des Bildes des Ursprungslands. Demnach finden sich in der indischen Diaspora von Gruppe zu Gruppe ganz unterschiedliche ideologische Entwürfe des "Heimatlandes," stehen sich Hindu-Nationalismus, Sikh-Separatismus und Säkularismus gegenüber. So hat Prema Kurien am Beispiel Südkaliforniens gezeigt, dass Organisationen indischer Hindus und Muslime entgegengesetzte Vorstellungen von Indien als Heimatland haben, und sich auch dementsprechend in der Politik Indiens engagieren.<sup>29</sup>

Indem Hindus die hindu-nationalistische Bewegung in Indien unterstützen und indische Muslime in Südkalifornien in einem Bündnis mit Vertretern niedriger Kasten sich für das Ideal Indiens als einer multi-religiösen Gesellschaft mit säkularer Politik einsetzen, stehen letztlich verschiedene Definitionen von indischer Identität oder des Inder-Seins in Konflikt miteinander.

---

<sup>27</sup> Kurien, Prema: Religion, ethnicity and politics. Hindu and Muslim Indian immigrants in the United States, in: *Ethnic and Racial Studies* 24 (2) March 2001, S.263-293, S.285. Siehe auch Kamdar, Mira: The Struggle for India's Soul, in: *World Policy Journal* 19(3), Fall 2002, S.11-27.

<sup>28</sup> Helweg, Arthur: Sikh Politics in India. The Emigrant Factor, in: N. Gerald Barrier/Verne A. Dusenberry (Hrsg.), *The Sikh Diaspora. Migration and the Experience Beyond Punjab*, Delhi 1989. Dusenberry, Verne A.: A Sikh Diaspora? Contested Identities and Constructed Realities, in: Peter van der Veer (Hrsg.), *Nation and Migration. The Politics of Space in the South Asian Diaspora*, Philadelphia 1995.

<sup>29</sup> Kurien, P.: Religion, ethnicity and politics.

## Autorenverzeichnis

**Adeney, Katherine, Dr.**

Balliol College, University of Oxford

**Ayres, Alyssa**

South Asian Languages and Civilizations,  
The University of Chicago

**Bradnock, Robert W., Dr.**

Department of Geography, King's College  
London

**Brown, Judith M., Prof.**

Beit Professor Commonwealth History,  
University of Oxford

**Das, Rahul Peter, Prof., Dr.**

Professor für Neuindische Philologie,  
Martin-Luther-Universität Halle-Witten-  
berg

**Eisenlohr, Patrick, Prof., Dr.**

Assistant Professor, Department of An-  
thropology, Washington University, St.  
Louis

**Fischer, Alexander**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung  
Politische Wissenschaft, Südasiens-Institut  
der Universität Heidelberg

**Fuller, Christopher, Prof.**

Department of Anthropology, London  
School of Economics & Political Science

**Ganguly, Šumit, Prof.**

Centre for Asian Studies, University of  
Texas, Austin

**Jürgenmeyer, Clemens, Mag.**

Arnold Bergstraesser Institut, Freiburg

**Kundu, Apurba, Dr.**

Department of Cybernetics & Virtual Sy-  
stems Unit, University of Bradford, UK

**Malik, Jamal, Prof., Dr.**

Universität Erfurt

**McPherson, Kenneth, Prof., Dr.**

South Asia Institute, University of Heidel-  
berg

**Mitra, Subrata K., Prof., Dr.**

Geschäftsführender Direktor des Südasiens-  
Instituts der Universität Heidelberg

**Mukherji, Saradindu, Dr.**

Delhi University, Member of the Board of  
Directors of the Indian Council of Social  
Science Research, Delhi

**Rill, Bernd**

Referent für Recht, Staat, Europäische In-  
tegration, Akademie für Politik und Zeit-  
geschehen der Hanns-Seidel-Stiftung,  
München

**Wagner, Christian, PD, Dr.**

Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

**Zingel, Wolfgang-Peter, Dr.**

Südasiens-Institut der Universität Heidel-  
berg, Abteilung Internationale Wirtschafts-  
und Entwicklungspolitik der Universität  
Heidelberg

**Verantwortlich:**

Dr. Reinhard C. Meier-Walser

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung

**Herausgeber:**

Bernd Rill

Referent für Recht, Staat, Europäische Integration, Akademie für Politik und Zeitgeschehen  
der Hanns-Seidel-Stiftung, München



## "Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen"

### bisher erschienen:

- Nr. 1 Berufsvorbereitende Programme für Studierende an deutschen Universitäten (vergriffen)
- Nr. 2 Zukunft sichern: Teilhabegesellschaft durch Vermögensbildung (vergriffen)
- Nr. 3 Start in die Zukunft – Das Future-Board (vergriffen)
- Nr. 4 Die Bundeswehr – Grundlagen, Rollen, Aufgaben (vergriffen)
- Nr. 5 "Stille Allianz"? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa (vergriffen)
- Nr. 6 Neue Herausforderungen für die Sicherheit Europas (vergriffen)
- Nr. 7 Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union (vergriffen)
- Nr. 8 Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit der Museen in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 9 Sicherheit in Zentral- und Südasien – Determinanten eines Krisenherdes
- Nr. 10 Die gestaltende Rolle der Frau im 21. Jahrhundert (vergriffen)
- Nr. 11 Griechenland: Politik und Perspektiven
- Nr. 12 Russland und der Westen (vergriffen)
- Nr. 13 Die neue Familie: Familienleitbilder – Familienrealitäten (vergriffen)
- Nr. 14 Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa  
Ausgewählte Fallstudien (vergriffen)
- Nr. 15 Doppelqualifikation: Berufsausbildung und Studienberechtigung  
Leistungsfähige in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 16 Qualitätssteigerung im Bildungswesen: Innere Schulreform – Auftrag für  
Schulleitungen und Kollegien (vergriffen)
- Nr. 17 Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa – Bilanz und  
Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts (vergriffen)
- Nr. 18 Auf der ewigen Suche nach dem Frieden – Neue und alte Bedingungen  
für die Friedenssicherung (vergriffen)
- Nr. 19 Die islamischen Staaten und ihr Verhältnis zur westlichen Welt – Aus-  
gewählte Aspekte (vergriffen)

- Nr. 20 Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven (vergriffen)
- Nr. 21 Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen
- Nr. 22 Bessere Justiz durch dreigliedrigen Justizaufbau? (vergriffen)
- Nr. 23 Konservative Parteien in der Opposition – Ausgewählte Fallbeispiele
- Nr. 24 Gesellschaftliche Herausforderungen aus westlicher und östlicher Perspektive – Ein deutsch-koreanischer Dialog
- Nr. 25 Chinas Rolle in der Weltpolitik
- Nr. 26 Lernmodelle der Zukunft am Beispiel der Medizin
- Nr. 27 Grundrechte – Grundpflichten: eine untrennbare Verbindung
- Nr. 28 Gegen Völkermord und Vertreibung – Die Überwindung des zwanzigsten Jahrhunderts
- Nr. 29 Spanien und Europa
- Nr. 30 Elternverantwortung und Generationenethik in einer freiheitlichen Gesellschaft (vergriffen)
- Nr. 31 Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick
- Nr. 32 Alte und neue Deutsche? Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik auf dem Prüfstand (vergriffen)
- Nr. 33 Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
- Nr. 34 Die Zukunft der NATO (vergriffen)
- Nr. 35 Frankophonie - nationale und internationale Dimensionen (vergriffen)
- Nr. 36 Neue Wege in der Prävention (vergriffen)
- Nr. 37 Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz
- Nr. 38 Qualifizierung und Beschäftigung
- Nr. 39 Moral im Kontext unternehmerischen Denkens und Handelns
- Nr. 40 Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat
- Nr. 41 Indien heute – Brennpunkte seiner Innenpolitik

Ab der Ausgabe Nr. 14 stehen unsere Hefte unter [www.hss.de](http://www.hss.de) auch zum Download zur Verfügung.