

Die Leistung der Congress-Partei

# Demokratie unter scheinbar aussichtslosen Bedingungen

Die Entstehung und Konsolidierung demokratischer Herrschaft in Indien

Von Jakob Rösel

Indien stellt der Einwohnerzahl nach die größte Demokratie der Welt dar, fest konsolidiert, seit 50 Jahren funktionierend. Angesichts der Zersplitterung des Landes nach Sprachen, Religionen, Kasten, angesichts des Entwicklungsstandes des Landes, der sozialen Gegensätze und der verbreiteten Armut scheint das an ein Wunder zu grenzen. Doch der Erfolg der Demokratie in Indien ist durchaus erklärbar.

Red.

## Die größte Demokratie der Welt ...

Die Entstehung und Konsolidierung demokratischer Herrschaft in Indien kann nicht als Ausnahmefall und ebenso wenig als Modell, sie muß als Herausforderung bei der Beantwortung der Frage nach den Chancen und den Schwierigkeiten von Demokratisierungsprozessen behandelt werden. Mit der indischen Demokratie ist ein demokratisches Herrschaftssystem entstanden, das seit einem halben Jahrhundert besteht, weite Teile eines Subkontinents erfaßt und heute fast eine Milliarde Menschen, 970 Millionen, also rund ein Siebtel der Erdbevölkerung, politisch organisiert. Dieser Demokratisierungsprozeß ist damit ebenso alt wie oder älter als die erfolgreichen Demokratisierungsprozesse wichtiger westlicher Staaten – Deutschland, Italien, Japan, Spanien – und fast aller postkolonialen Staatengebilde. Diese Demokratie erfaßt und mobilisiert zugleich im Rahmen der fünfjährigen Parlamentswahlen 520 Millionen Wahlberechtigte und damit mehr Wahlberechtigte als alle etablierten demokratischen Systeme der westlichen Welt zusammen aufweisen.

Diese Demokratie ist zugleich in einem Subkontinent errichtet worden, der in vorkolonialer Zeit nur episodisch politisch geeint und auch während der britischen Kolonialzeit nie administrativ zentralisiert worden war. Sie stützt sich auf eine Bevölkerung, deren Sozialstruktur, das Kastensystem, auf der Annahme einer grundlegenden nicht nur sozialen, sondern religiösen Ungleichheit der Menschen ruht, deren kulturelle Tradition zwar eine Praxis der religiösen Toleranz, aber nicht das Ideal des Säkularismus umfaßt, deren Sprachenvielfalt die Entstehung einer für die Mehrheit verständlichen und verbindlichen Volks- und Verwaltungssprache verhindert hat und deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung bislang noch nicht zu Urbanisierungs- und Industrialisierungs-

prozessen geführt hat, die eine Bevölkerungsmehrheit erfaßt und geprägt haben.

## ... obwohl wichtige, wenn nicht gar unverzichtbare Rahmenbedingungen fehlen

Wichtige, oder nach Auffassung mancher Beobachter, unverzichtbare Ausgangs- und Rahmenbedingungen erfolgreicher Demokratisierung scheinen also in Indien zu fehlen: Die frühe Durchsetzung einer staatlichen Einheit und die Entstehung eines starken Territorialstaates, das Ideal der religiösen oder sozialen Gleichheit, die Erfahrung und das Prinzip der Säkularisierung, die Durchsetzung einer einheitlichen Volkssprache und -literatur und schließlich die Existenz einer von Industrie- und Stadtkultur geprägten und modernisierten Bevölkerungsmehrheit. Ist diese in mehrfacher Hinsicht größte Demokratie der Erde deshalb einzigartig und zugleich unerklärbar? Ein Geheimnis ist noch kein Wunder.

Die folgende Untersuchung soll zeigen, daß die so beeindruckende und zunächst unerklärbare Entwicklung und Bestandsfähigkeit der indischen Demokratie begründbar ist. Diese Begründung wiederum – und das ist das zweite Anliegen dieser Darstellung – kann zu einer mehrfachen Hoffnung Anlaß geben. Indem die folgende Darstellung zeigt, daß Demokratisierungsprozesse auch unter ganz neuen und äußerst schwierigen Rahmenbedingungen zum Erfolg führen können, daß demokratische Systeme auch in einer bislang unvorstellbaren Größenordnung errichtet werden und daß sie trotz unzureichender ökonomischer Entwicklungserfolge ihre Legitimität und Bestandsfähigkeit nicht verlieren, stärkt diese Untersuchung den Universalisierungsanspruch des demokratischen Ideals. Denn wenn unter den historischen, quantitativen und sozio-ökonomischen Ausgangs- und Rahmenbedingungen Indiens demokratische Herrschaft durchgesetzt werden kann, so kann die Heterogenität der Gesellschaftssysteme in der Dritten Welt, die Größe ihrer Bevölkerungen und die eventuelle Enttäuschung von Entwicklungserwartungen nur ein praktisches, aber kein prinzipielles Hindernis für die Übertragung, Ausdehnung und Festigung demokratischer Herrschaft bilden. Im Folgenden sollen diejenigen Entwicklungen und Maßnahmen aufgezeigt werden, die die Indische Union und die indische Demokratie unter Führung und Kontrolle des Congress konsolidiert haben.

## Die Unabhängigkeit stellte die neuen Führer vor immense Aufgaben

Der Subkontinent erscheint zwar geographisch durch die Bergzüge im Norden und die Küsten im Süden eindeutig markiert, doch in vorkolonialer Zeit war dieser Raum nie politisch, allenfalls kulturell geeint. Eine große brahmanische Tradition des Hinuismus hatte frühzeitig die Grenzen dieses Raumes erreicht, sie aber selten überschritten. Der Raum bildete eine von Tempel- und Wallfahrtszentren markierte und mit Hilfe eines unorganisierten, aber allgegenwärtigen Brahmanenstandes präkär integrierte *terra sancta*. Aber diese *terra sancta* verwandelte sich nie in ein Imperium. Auch die Herrschaft der Mogulen drang erst spät und sich dabei selbst zerstörend über Nordindien hinaus. Es waren statt dessen die letzten Begründer der „seegetragenen“ Kolonialimperien, die Engländer, die im 18. und 19. Jahrhundert den gesamten Subkontinent militärisch niederwarfen und politisch weitgehend einten. Ende des 19. Jahrhunderts entstand das neben dem Zarenreich größte der multi-ethnischen Imperien. Dieses *British India* war – angesichts der raschen Auflösung der alten Vielvölkerimperien – ein Anachronismus. Es bleibt zugleich – wie die Auflösung der Sowjetunion nahelegt – eine widerstandsfähige Paradoxie. Für die überwiegend brahmanischen Führer der *Unabhängigkeitsbewegung* war es unzweifelhaft, daß das neue Indien, ihre alte Ökumene, künftig unabhängig, eigenständig und ungeteilt neben den beiden anderen Imperien Asiens auftreten würde. Die Unabhängigkeitsbewegung des Congress entwickelte sich aber im Wettlauf mit zumindest drei anderen Unabhängigkeits- oder kulturellen Autonomiebewegungen. *Jinnah*, die *Muslim-Liga* und schließlich die Mehrheit der Muslime forderten seit dem Beginn der 40er Jahre ihren eigenen Staat. Die kleine, erst seit der Jahrhundertwende selbstbewußte Religionsgemeinschaft der *Sikhs* forderte seit den 20er Jahren die Anerkennung ihrer religiösen und kulturellen Eigenständigkeit, und eine wachsende Minderheit der Südländer, vor allem der *Tamilen*, versucht seit Beginn der 40er Jahre, eine eigene *Dravidische Föderation* zu begründen. Das unabhängige Indien wird 1947 zum Opfer dieses muslimischen Separatismus und zum Erben dieser zwei auf kulturelle oder staatliche Autonomie zielenden Bewegungen. Der Hoffnung, die muslimische Abspaltung ließe sich rückgängig machen, steht damit die Angst entgegen, ähnliche Abspaltungen könnten sich im Binnenraum der Indischen Union fortsetzen.

Die Führung des Congress sieht sich zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit 1947 und nach dem Schock der Teilung des Subkontinents vor Aufgaben gestellt, die in dieser Größe und Dringlichkeit nur von wenigen demokratischen Regimen jemals gelöst werden mußten: Eine Verfassung muß ausgearbeitet und die bislang größten demokratischen Wahlen der Welt, nicht nur der Landesgeschichte, müssen durchgeführt werden. Der Congress muß die Mehrzahl der 562 Prinzenstaaten, zwei

Fünftel der Fläche und ein Fünftel der Bevölkerung Britisch Indiens, eingliedern und deshalb die Provinzgrenzen neu bestimmen, und die Führung muß entscheiden, welche der einheimischen Sprachen zur Staatssprache des unabhängigen Landes erhoben werden soll. Schließlich muß sie die Stellung der alten Bewegung und nun neuen Partei im unabhängigen Staat bestimmen. Dies verlangt eine Entscheidung darüber, mit welchem Programm und unter welchen Staatsidealen sich der *Congress* künftig an die Wähler wenden will.

Jede dieser Maßnahmen und Entscheidungen droht bereits seit Jahrzehnten organisierte ethnische, religiöse und soziale Gruppen gegen die Regierung aufzubringen oder neue Protestbewegungen und Konflikte auszulösen. Die *Congress*-Führung hat diese Gefahren nicht nur weitgehend vermeiden können, es ist ihr bislang sogar gelungen, die Einheit der Union zu wahren, die demokratischen Grundlagen zu verfestigen und einen erstaunlichen sozialen und ökonomischen Modernisierungsprozeß auszulösen. Sie hat damit eine notwendige Grundlage demokratischer Herrschaft, den modernen Territorialstaat, bewahrt und eine vielleicht unverzichtbare Rahmenbedingung, *wirtschaftliches Wachstum*, geschaffen. Die angemessene Lösung der bereits zu Beginn der Unabhängigkeit gestellten Fragen hat damit sowohl zum Ausbau wie zur eigentümlichen Prägung der indischen Demokratie beigetragen. Anhand der Verfassung, anhand der Provinzneuordnung und der Sprachenpolitik, anhand der Strategien der Wählermobilisierung und anhand der beiden Staatsideale soll gezeigt werden, wie der *Congress* eine Ausweitung, eine Popularisierung demokratischer Politik vorantreiben konnte, ohne dafür eine unkontrollierbare ethnische und religiöse Radikalisierung in Kauf nehmen zu müssen.

### **Die Provinzen in der Rolle der überkommenen Herrscher**

Die Indische Union erhält 1950 eine formal *föderalistische Verfassung*, die jedoch dem Zentrum alle entscheidenden Ressorts, wichtige politische Eingriffsrechte und die ertragreichsten Steuerquellen beläßt. Den Provinzregierungen bleiben damit als eigenständige Aufgabenbereiche überlassen, *Recht und Ordnung* – auch durch Einsatz der Polizeikräfte – herzustellen und alle die Nutzung, Besteuerung und Kontrolle des *Bodens* betreffenden Fragen zu regeln. De facto beläßt die Verfassung den Provinzregierungen damit eher die Illusion als die Substanz politischer Eigenständigkeit. Die Provinzregierungen kommen damit in die Rolle eines traditionellen Herrschers, zu dessen wichtigster Aufgabe das „Schwingen des Stockes“ – also die Sicherung von Recht und Ordnung – gehörte und dem die brahmanische politische Theorie und die Überlieferung eine zumindest formal despotische Kontrollgewalt über „Land, Wasser und Luft“ zuschrieben. Sie verfügen damit über eine traditionelle und – nach Auffassung eines modernisierenden und

industrialisierenden Zentrums – eher anachronistische Machtstellung. Diese erscheint aber der bis heute überwältigend großen Bauernbevölkerung durchaus verständlich und nützlich. In dem Maße, in dem in den Provinzparlamenten über Bodenreformen, Bewässerungsprojekte, Infrastrukturmaßnahmen und ländliche Kreditsysteme gestritten wird, müssen sich die mächtigen Bauern- und Händlerkasten, aber auch die landlosen Tagelöhner oder Handwerkergruppen organisieren und einen Zugang zur Provinzmacht suchen. Die unvorhergesehene Aufwertung der Gliedstaaten zu selbstbewußten und eigenständigen Machträumen, schließlich die Entstehung eines „kooperativen Föderalismus“ zwischen Zentrum und Gliedstaaten werden aber erst durch die Neuordnung der Provinzen ermöglicht.

### **Die Furcht vor einer „Balkanisierung“ führt zu Sprachprovinzen**

Die unter der englischen Kolonialherrschaft festgelegten Provinzen sind in ihrer Größe sehr ungleich sowie sprachlich und kulturell höchst uneinheitlich. Bereits während der 20er Jahre hatte der *Congress*, beeindruckt von der staatlichen Neuordnung des Balkan, eine neue Ordnung der Provinzen entlang der Sprachgrenzen der großen Regionalgruppen gefordert und seinen Anhängern versprochen. Der Zwang zur Eingliederung der Prinzenstaaten macht nach 1947 eine territoriale Neuorganisation ohnehin notwendig. Unter dem Schock der Teilung begrüßt die *Congress*-Führung eine „Balkanisierung“ der Union nicht mehr, sie fürchtet sie nun, kann aber angesichts des Organisationsgrades und der Agitation der großen Sprach- und Regionalgruppen eine Neuordnung der Provinzen als Sprachprovinzen nicht mehr aufhalten. Nicht als Plan, sondern als Serie regionaler Konfrontationen setzt sich die territoriale Neuorganisation durch. Ende der 60er Jahre sind schließlich 21 große und kleine Gliedstaaten entstanden, in denen jeweils mehr als 80% der Provinzbevölkerung der regionalen Sprachgruppe zugehören. In sechs Gliedstaaten wird allerdings eine provinzübergreifende Sprache, das Hindi, ausschließlich oder überwiegend gesprochen. Die jeweilige Volkssprache dient in diesen Provinzen nur als Parlaments-, Verwaltungs- und Unterrichtssprache. Die Provinzreform leistet damit einer Aufwertung der jeweiligen Volkssprache in der Politik des betreffenden Gliedstaates Vorschub. Die Reform führt zur neuen „Volkssprachlichkeit“ der Provinzpolitik. Mit erstaunlicher Eile drängen nun die jeweiligen nichtbrahmanischen, nichtanglophenen, aber dominanten Kasten in die Provinzpolitik. Im gleichen Zuge beginnt die Provinzpolitik, also die Provinzwahlen und die Debatten in den *legislative assemblies*, auch auf die entlegenen Dörfer einzuwirken. Von den provinzweit vertretenen und oft rivalisierenden dominanten Kasten kontrolliert und genutzt, entsteht eine neue Massendemokratie. Sie ruht auf regionalen Massen und auf sprachlich und kulturell einheitlichen und manchmal historisch konstanten Machträumen.

Die Regionalisierung und Popularisierung demokratischer Politik kommt in erster Linie dem *Congress* und dabei insbesondere seinen regionalen Parteiapparaten zugute. Aus eigenem Antrieb oder unter dem Zugzwang neuer regionalistischer Parteien fördern die regionalen *Congress*-Organisationen nun die Entdeckung und Pflege einer regionalen Sprache, Geschichte und Kultur. Der regionale *Congress* kultiviert, nutzt und kontrolliert also eine neue regionale Wähleridentität. Auch wenn sich der *Congress* mit separatistischen regionalen Bewegungen konfrontiert sieht, so verfügt er doch über erhebliche Machtvorteile. Er ist zumeist die älteste und die am weitesten in die Provinz hinein- und über sie hinausreichende Partei und verfügt über Machtmittel, die es ihm gestatten, radikale regionale Parteien in Koalitionen einzubinden, zu absorbieren, zu spalten oder sie rhetorisch oder ökonomisch zu übertrumpfen. Die Provinzreform führt somit zur Eingrenzung der wachsenden Konflikte zwischen den großen Sprachgruppen, sie führt zur Pflege und zur Kontrolle einer regionalen Identität und sie erleichtert in der noch überschaubaren Arena einer sprachlich homogenen Provinz die Anpassung demokratischer Politik an die besonderen Verhältnisse Indiens.

### **Die regionalen Nationalismen konnten so erfolgreich eingedämmt werden**

Der Provinzreform liegt aber die Aufwertung und die Gleichstellung der großen regionalen Sprachen notwendig zugrunde; dadurch wird die Frage, welche einheimische Sprache nach der Unabhängigkeit an die Stelle des Englischen treten soll, noch weiter verschärft. Bereits vor der Unabhängigkeit hatte sich der *Congress* dazu entschlossen, künftig Englisch durch Hindi zu ersetzen. Die Einführung dieser nordindischen Sprache als Staatssprache drohte aber den ganzen drawidasprachigen Süden gegen die hindisprachigen Nordstaaten aufzubringen und einem seit den 40er Jahren bestehenden Separatismus der Tamilen eine neue und provinzübergreifende Kraft zu verleihen. Nach jahrelangen Agitationen und blutigen Unruhen in Tamil Nadu willigte die *Congress*-Führung 1966 endgültig in einen Kompromiß ein. Neben Hindi wurde Englisch als Staatssprache und als Verwaltungssprache des Zentrums vorläufig beibehalten. Diese vorgebliche Übergangslösung hat sich als überaus dauerhaft erwiesen und provinzüberschreitende Sprachagitationen und Blockbildungen seither verhindert.

Das förderative Statut, verbunden mit der Neubestimmung der Provinzen, hat damit die regionalen Nationalismen auf der Ebene der Gliedstaaten eingedämmt, und die Koexistenz zweier Sprachen im Zentrum hat grenzübergreifende Sprachkonfrontationen erschwert. Wie aber die Teilung des Subkontinents gezeigt hat, sind es vor allem religiöse Identitätsmuster, die schwerwiegende ethnische Konflikte auslösen. Weshalb wollten oder konnten die *Congress*-Politiker die religiöse Mehrheit

des Landes, 83% der Bevölkerung, nicht politisch formieren und als ethnischen und religiösen Stimmenblock ansprechen und nutzen?

### Die religiöse Mehrheit als Summe von Minderheiten

Der Hinduismus ist mit einem Kreis verglichen worden, dessen Mittelpunkt überall und dessen Grenzen nirgendwo zu bestimmen sind. Ob der Hinduismus als Glaubenssystem, Mythologie oder Sozialordnung begriffen wird, immer werden sich religiöse Überzeugungen und Praktiken, Regional- und Lokalgötter, Kasten, Stammesgemeinschaften und Sekten zeigen, bei denen offen bleibt, ob sie dem Hinduismus zugerechnet werden können. Die Gläubigen, die sich formal dem Hinduismus zurechnen lassen, fühlen sich in erster Linie einer lokalen Kaste, einer regionalen Sprach- und Kulturgemeinschaft oder einer Sekte zugehörig. Von ihrem jeweiligen Standort aus erscheint ihnen das Gesamtgebilde, der Hinduismus, nicht als Struktur, sondern als eine kaum übersehbare Anzahl weitgehend unverbundener lokaler und regionaler Einzelgemeinschaften, die sie weder aufaddieren können noch wollen. Dem religionswissenschaftlichen Problem, „den Hinduismus“ zu bestimmen, entspricht das parteipolitische, „den Hindu“ zu definieren: Unter welcher spezifischen Identität läßt sich diese Mehrheit der Wähler ansprechen? Ist der Hindu als der Verehrer bestimmter Götter, als Mitglied bestimmter Kasten oder als Anhänger spezifischer Doktrinen anzusprechen? Jedes dieser Kriterien droht eine in Millionen zu fassende Wählerschaft auszugrenzen und bereits bestehende Trennungslinien und Konflikte innerhalb dieser diffusen, aber allgegenwärtigen Gemeinschaft zu verschärfen.

Der Congress ist aber in der glücklichen Lage, das gefährliche Experiment einer Einbindung und zugleich zwangsläufigen Ausgrenzung von Hindus nicht selbst durchführen zu müssen. Kleine hindufundamentalistische Parteien haben ihm seit den 50er Jahren gezeigt, daß die Hindu-mehrheit sich vorerst nicht politisch mobilisieren läßt. Die *Hindu Mahasabha*, die *Ramrajya Parishad* und die *Jana Sangh* stellen sich seit der Unabhängigkeit zur Wahl und versuchen, die Wähler unter einer jeweils anders akzentuierten gemeinsamen Hindu-Identität anzusprechen. In ihren Namen *Große Versammlung der Hindus*, *Vereinigung zur Herrschaft Ramas* und *Volksunion* nehmen sie das unerreichbare Ideal einer geschlossenen Hindugemeinschaft vorweg. Bis Mitte der 70er Jahre erreichten diese Parteien bei den Parlamentswahlen stets weniger als 10% der Sitze. Der Aufschwung der *Jana Sangh* bei den Wahlen des Jahres 1977 im Rahmen der neuen *Janata Party* resultiert eher aus der Schwäche *Indira Gandhis* und ihres Congress als aus der Attraktivität ihres Hindu-Fundamentalismus. Ob der 1989, 1991 und 1996 erreichte Erfolg der *Jana Sangh* – seit 1980 *Bharatiya Janata Party* genannt –, zuerst ein Zehntel und dann jeweils ein Fünftel der Wählerstim-

men zu gewinnen, von Dauer sein wird, muß sich erst noch zeigen.

Die Hinduparteien fanden zudem ihre Wähler überwiegend in einem von Hindu-Reformbewegungen, vor allem der *Arya Samaj*, geprägten nordindischen, hindisprachigen, städtischen und mittelständischen Milieu. Das Programm dieser Parteien, ihr Bild von der Hindugemeinschaft setzte anscheinend einen Reformprozeß – also die Ausprägung einer übergreifenden Hindu-Identität – voraus, der die überwältigende Masse der ländlichen Hindus noch nicht erreicht hat.

Anstatt sich auf die schwierige Aufgabe und das langfristig unkalkulierbare Risiko einer Mobilisierung der Hindumehrheit auf der gesamtindischen Ebene einzulassen, hat sich der Congress aus wahltaktischen wie aus ideologischen Gründen für ein Staatsideal und ein Parteiprogramm, des (indischen) Säkularismus und des (indischen) Sozialismus entschieden. Beide Ideale sichern dem Congress eine Koalition von Wählerminderheiten und gestatten ihm dennoch Wahlerfolge bei der religiösen Mehrheit des Landes.

### Die wahlpolitischen Vorteile von Säkularismus und Sozialismus

Das Ideal des Säkularismus verbietet es nach Auffassung des Congress, für die religiösen Minderheiten – wie dies die Kolonialmacht seit 1908 praktizierte – getrennte Wählerschaften oder Wahlkreise einzurichten. Für die im Lande verbliebenen Muslime, ca. 11% der Bevölkerung, bedeutet dies bei einem *Mehrheitswahlrecht* und fehlenden kompakten Siedlungsstrukturen, daß sie auf die Gründung eigener Parteien weitgehend verzichten und den Congress unterstützen müssen, wollen sie in Parlament und Regierung angemessen vertreten sein.

Das Ideal des Sozialismus gestattet es nach Auffassung des Congress, benachteiligten sozialen Minderheiten eigene Wahlkreise, *separate seats*, einzurichten. Als benachteiligte soziale Minderheiten gelten seit der Kolonialzeit die Unberührbaren und die Stammesgemeinschaften – die *scheduled castes* und die *scheduled tribes* – die ca. 15% bzw. 7% der Bevölkerung ausmachen. Eigene Wahlkreise – Wahlkreise, in denen jeweils nur Unberührbare oder Stammesangehörige kandidieren dürfen, deren Wähler aber oft in der Mehrzahl Kastenhindus sind – sichern den beiden Minderheiten seit der Unabhängigkeit eine angemessene Repräsentation in den Regierungen und Parlamenten des Landes. Diese Politik der „positiven Diskriminierung“ geht aber weit über die Bereitstellung getrennter Wahlkreise hinaus. Auch in den Schulen und Universitäten, in der Staatsverwaltung und in den Staatsbetrieben werden den *scheduled castes* und *scheduled tribes* ihrer Zahlenstärke entsprechende Ausbildungs- und Arbeitsplätze eingeräumt. Eine solche Förderungspolitik legt also die Unberührbaren und Stammesangehörigen im gesamten, inzwischen immens ausgeweiteten Staatsbereich auf eine mit der Geburt zugeschriebene Identität fest und sucht sie zugleich sozio-ökonomisch besserzustellen.

Neben und über das überlieferte Kastenmodell eines „getrennt und ungleich“ ist damit ein offizielles des „getrennt und gleich“ getreten. Die Förderung wurde von der Masse der Hinduwähler lange Zeit wohl deshalb akzeptiert, weil sie das Los der Unberührbaren unverändert ließ und einem überlieferten Ideal der sozialen Abgrenzung und Identitätszuschreibung nicht entgegentrat. Die Politik der „positiven Diskriminierung“ hat eine neue politische Klasse, fast eine neue Kaste entstehen lassen, die lange Zeit sicherstellte, daß die Stimmen der Unberührbaren und der Stammesangehörigen dem Congress mehrheitlich zugute kamen.

Die aus dem Ideal des Säkularismus abgeleitete Verweigerung eigener Wahlkreise gegenüber den religiösen Minderheiten und die aus dem Ideal des Sozialismus und der sozialen Verantwortung ableitbare Konzession eigener Wahlkreise für die sozialen Minderheiten treibt dem Congress somit eine Mehrheit der Stimmen jener religiösen und sozialen Gruppen zu, die zusammen ein Drittel der Wählerschaft bilden. Neben dieses Stimmenpotential tritt aber dasjenige der rituell hochstehenden oder lediglich wirtschaftlich prosperierenden dominanten Kasten, deren Loyalität und Stimmen sich der Congress durch die regionale Neuorganisation lange Zeit sichern konnte. Angesichts einer weit nach rechts – *Jana Sangh* – und weit nach links – *Communist Party (of India)* und *CP (Marxist)* – abgedrängten und – mit Ausnahme der Wahljahre 1977, 1989 und 1996 – zu Wahlabsprachen unfähigen Opposition konnte der Congress deshalb fast immer als stärkste Partei aus den gesamtindischen Wahlen hervorgehen. Auf der Grundlage eines Mehrheitswahlrechts und dank der Uneinigkeit der Opposition konnte er einen 40–45%igen Anteil an Wählerstimmen in einen 65–75%igen Anteil an Sitzen in der *Lok Sabha*, dem gesamtindischen Parlament, umsetzen. Diese Vormachts- und Mittelpunktstellung – und der seit den letzten drei Parlamentswahlen beobachtbare Zerfall dieser Stellung – zeigt Tabelle 1.

Zusammen mit der Aufwertung der Regionalsprachen leistet die Wählermobilisierung von Minderheiten und dominanten Kasten aber noch ein weiteres: Sie fördert eine Fragmentierung der Hindu-mehrheit in Regionalgruppen und in soziale Minderheiten.

### Säkularismus wird in Indien in erster Linie als religiöser Minderheitenschutz verstanden

Das Ideal des Säkularismus ist ein Resultat der europäischen Geschichte. Die Erfahrung der religiösen Bürgerkriege hat zur Entstehung und Legitimierung einer erst starken und schließlich säkularen Herrschaft beigetragen, die dem Einfluß der organisierten Religionen auf die Erziehung, die Rechtsprechung, die Gesetzgebung und die öffentliche Moral entgegentrat. In Indien verbindet sich der Begriff aber nicht mit der Erinnerung an einen schwerwiegenden und lange Zeit unlösbaren Konflikt. Daß die Vorherrschaft der Religion einer Mehrheit durch

**Tabelle 1: Parlamentswahlen 1952–1996**

Stimmenanteile der verschiedenen Parteien (in %) und Sitzanteile des Congress' in der Lok Sabha (in %)

Jahr	Congress	„Nationale Opposition“	Andere Parteien und Unabhängige	Congress-Sitze in der Lok Sabha
1952	45,0	22,8	32,3	74,0
1957	47,8	25,2	27,0	75,0
1962	44,7	33,7	21,5	73,0
1967	40,8	35,5	23,8	54,0
1971	43,7	34,1	22,2	68,0
1977	34,5	50,1	15,3	28,0
1980	42,7	42,4	14,9	67,0
1984	48,1	29,7	22,2	77,0
1989	39,5	38,5	20,9	37,0
1991	36,7	40,9	21,1	43,0
1996	28,1	43,7	28,2	26,0

Quellen: P. R. Brass 1990: 72, 88, M. P. Singh 1992: 315 und India Today 31. 5. 1996

einen säkularen Staat bedroht werden könnte oder daß andererseits diese Vorherrschaft zum Zwecke der Entwicklung und Modernisierung zurückgenommen werden müßte, diese beiden Auffassungen sind in Indien wenig verbreitet, weil die Unbestimmbarkeit des Hinduismus sich auf den Begriff des Säkularismus überträgt.

Zu Recht oder zu Unrecht empfindet eine Mehrheit der Hindus ein zentrales Anliegen des Säkularismus, die persönliche Glaubensfreiheit und das Gebot der religiösen Toleranz, im Hinduismus vorweggenommen, gefordert und praktiziert. Der Begriff des Säkularismus wird auf das Gebot der Toleranz reduziert, und dieses gilt als in der Religion der Mehrheit seit jeher enthalten. Die Mehrheit der Hindus empfindet sich von dem Ideal eines säkularen Staates deshalb weniger bedroht als geschützt: vor den überzogenen Forderungen besser organisierter oder lautstarker religiöser Minderheiten auf eigene Wahlsitze, eine eigene Provinz, eine eigene religiöse Erziehung oder Rechtsprechung.

### Auch der Sozialismus ist in die religiösen Traditionen eingebunden worden

Eine vergleichbare Undeutlichkeit, die Tendenz zu einer Verschmelzung ansonsten unvereinbarer Denkmodelle, zeigt sich auch bei dem in die Verfassung, in die Wirtschaftspläne und die Selbstdarstellung des Congress eingeschriebenen „indischen“ Sozialismus. Der von Nehru entworfene und interpretierte Sozialismus ist eine wenig konsistente Doktrin, die aller Gewalttätigkeit und aller totalitärer Implikationen entsagt hat. Dieser Sozialismus ist eine Abhandlung über die Ungleichheit unter den Indern. Er kritisiert die soziale Ungleichheit in der indischen Gesellschaft und die wirtschaftliche Rückständigkeit des Landes. Er vermeidet es aber, die religiösen Wurzeln sozialer Ungleichheit und wirtschaftlicher Rückständigkeit direkt zu treffen. Dieser Sozialismus ist ein Sozialismus des „mittleren Weges“ zwischen einem kapitalistischen und einem kommunistischen Entwicklungsweg. Er

gibt vor, ein originärer Beitrag Indiens zur Überwindung der Unterentwicklung zu sein und Elemente und Ideale der indischen Tradition zu verkörpern. Er ist von Nehru, einem Brahmanen an der Spitze des Staates, so verkündet worden wie einst der Buddhismus von dem Imperator Ashoka (ca. 274–232 v. Chr.).

Der indische Sozialismus stellt sich also nicht radikal gegen die überlieferte Wirtschafts- und Sozialordnung, sondern gibt vor, diese Ordnung in Richtung eines in ihr immer angelegten, aber vernachlässigten Ideals reformieren zu können. Im sozialen Bereich zeigt er sich als ein Appell zur individuellen ethischen Reform und als Politik der „positiven Diskriminierung“ und im wirtschaftlichen in der Politik der staatlich kontrollierten Industrialisierung, im Konzept der *mixed economy* in den Fünfjahresplänen. Damit nähert er sich dem Begriff des buddhistischen und hinduistischen *Dharma*, also dem Bild einer idealen politischen und wirtschaftlichen, sozialen und ethischen Ordnung. Dieses *Dharma* stand und steht über der Vielzahl der einzelnen Kastenvorschriften, und zu seinem Schutz ist der gerechte Herrscher angehalten. Die Sozialpolitik des Congress, die das Kastensystem nicht abschaffen, sondern die in ihm wirksamen sozialen und ökonomischen Ungleichheiten mildern will, verdeutlicht diesen Reformansatz.

„Säkularismus“ und „Sozialismus“ verlieren damit in der Rhetorik des Congress alle harten Konturen. Ursprünglich in Europa entstanden und in Indien einer zutiefst gläubigen und traditionsorientierten bäuerlichen Bevölkerung gegenübergestellt, erscheint beides nun nicht mehr als neu, fremd oder bedrohlich, sondern als seit jeher in den religiösen und politischen Traditionen des Landes enthalten. Säkularismus und Sozialismus verwandeln sich in zwei unverfängliche Ideale, die auf die Gestalt eines gerechten Herrschers projiziert werden. Dieses Herrscherbild liegt mit dem buddhistischen Imperator Ashoka, der in vorchristlicher Zeit weite Teile Indiens beherrschte, auch eine jahrhundertlang vergessene historische Analogie vor. Indem der Congress ein Symbol dieses Herrschers, das *Löwenkapitel*, zum

Staatswappen erhebt, und indem er ein Rad, das auch als Rad der buddhistischen Lehre gedeutet wird, in die Staatsfahne aufnimmt, sucht er die diesem Herrscher und seinem Buddhismus zugeschriebene religiöse Toleranz und sein Bemühen um eine gerechte Ordnung auch für sich nutzbar zu machen. Diese Staatssymbolik, die an eine zweitausend Jahre alte und für die Masse der Inder irrelevante Vergangenheit erinnert, hat darüber hinaus den Vorteil, daß sie allen gleichermaßen fremd ist und deshalb keine Minderheit diskriminiert.

Die Konsolidierung der Indischen Union und damit zugleich die erste Phase der Congressherrschaft läßt sich deshalb wie folgt zusammenfassen: Die indische Verfassung hat den Provinzregierungen eine traditionelle Autoritätsstellung belassen. Die Provinzreform und die Aufwertung der Regionalsprachen haben hier zur Entstehung neuer Machträume geführt, in denen nicht nur die regionalen Eliten sich politisch artikulieren können und müssen. In diesen neuen Machträumen haben sich die regionalen Nationalismen kultivieren und zugleich eindämmen lassen. Die Beibehaltung des Englischen als zweite Staatssprache hat dem drawidasprachigen Süden die Angst vor einer „Kolonisation“ durch das Hindi genommen und provinzübergreifende Blockbildungen verhindert. Die Schwierigkeit und der Verzicht, die Hindumehrheit politisch zu formieren, haben ein Bekenntnis zu Säkularismus und Sozialismus erleichtert. Säkularismus und Sozialismus haben zudem wahltaktische Konsequenzen: Sie rechtfertigen eine „Wahlkreis-Politik“, die dem Congress die Stimmen der religiösen und sozialen Minderheiten sichert. Säkularismus und Sozialismus lassen sich aber auch, vereinfacht auf den Gedanken oder das Bild der religiösen Toleranz, des *Dharma* und des gerechten Herrschers, in die Hindutradition einbinden. Die beiden Ideale gelten als Nachweis einer „Modernität“ der Tradition, und ihr Garant, der Congress, findet damit auch Unterstützung bei der religiösen Mehrheit des Landes.

Zumeist unabsichtlich und unvorhergesehen hat sich deshalb auf der Ebene der Staats- und Provinzordnung, der Wahlstrategien und der Staatsideale ein politisches Arrangement eingestellt, das zur Verfestigung demokratischer Herrschaft, zur Konfliktkontrolle und zum Machterhalt des Congress entscheidend beigetragen hat.

### Literaturhinweise

- Bernard, J. (1985): *L'Inde, le Pouvoir et la Puissance*, Paris.  
 Brass, P. R. (1990): *The Politics of India since Independence*, Cambridge.  
 Kohli, A. (Hrsg.) (1991): *India's Democracy*, New Delhi.  
 Morris-Jones, W. H. (1967): *The Government and Politics of India*, London.  
 Singh, M. P. (1992): *Bharatiya Janata Party: An Alternative to the Congress?*, in: *Asian Survey*, 32/4, S. 303–317.  
 Smith, D. E. (Hrsg.) (1966): *South Asian Politics and Religion*, Princeton, S. 74–101.  
 Thakur, R. (1995): *The Government and Politics of India*, London.  
 Tinker, H. (1966): *India and Pakistan*, New York