

Urheber, Garant und Nutznießer des Systems

Aufstieg und Niedergang der Congress-Herrschaft

Die Entwicklung des politischen Systems Indiens

Von Jakob Rösel

Die Entwicklung Indiens, seiner Demokratie, ja seines Staatsaufbaus ist eng verbunden mit der Congress-Partei: Sie hat die Unabhängigkeit erstritten und dann über Jahrzehnte hinweg den Regierungschef gestellt. Angetreten ist sie als eine Sammlungsbewegung, die die Inder jeglicher Herkunft, aller Sprachen, Religionen und Kulturen sowie aller sozialer Klassen und Kasten in sich vereinen wollte – unter den programmatischen Formeln von Säkularismus und Sozialismus. In der Tat war der Congress in der langen Regierungszeit Nehrus ein Mikrokosmos der indischen Gesellschaft, in seiner effektiven Organisation die Konflikte ausgleichend und damit die Demokratie stabilisierend. Unter der Herrschaft Indira Gandhis und ihres Clans ist diese Fähigkeit weitgehend abhanden gekommen. Allerdings hat sich auch die indische Gesellschaft zunehmend modernisiert und differenziert, so daß die überkommene Organisation des Congress zu diesem allumfassenden Ausgleich nicht mehr in der Lage ist, zumal er rein am Machterhalt orientiert die eigene Modernisierung verpaßt hat. Heute haben wir es in der indischen Politik mit drei großen Gruppierungen zu tun: dem deutlich geschrumpften Congress, den Hindu-nationalen sowie den zunehmend erstarkenden Regionalparteien, die sich auf nationaler Ebene zu Bündnissen zusammenschließen. *Red.*

Die Dynamik des politischen Systems

Kein politisches System und schon gar nicht die indische Demokratie lassen sich auf eine einfache und zugleich bewegungslose geometrische Figur reduzieren. Auch das politische System Indiens wird von politischen Akteuren getragen, und in dem Maße, in dem es die soziale und politische Realität umgestaltet, wirkt dieser Prozeß der Ausbreitung und Konsolidierung auf das politische System zurück: Diese Dynamik gilt es im folgenden zu erfassen, und dabei muß insbesondere der politischen Stellung des Congress nachgegangen werden.

Die Darstellung der Ausgestaltung der Indischen Union und der Konsolidierung der indischen Demokratie mußte die Congressorganisation in den Mittelpunkt dieser Entwicklungen rücken – als Urheber, Garant und Nutznießer dieses politischen Systems. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß diese Darstellung damit unfreiwillig die Ideale und die Ideologie, die Schlagworte und die Symbolik einer Partei nachzeichnet. Deutlich ist, daß die Gestalt, eventuell auch die Stabilität dieser Demokratie, vor allem aber die Vorrangstellung des Congress von einer Bedingung abhängt: von der Bereitschaft

und Fähigkeit des Congress, die von ihm geschaffenen politischen Institutionen und Spielregeln zu respektieren. Andernfalls, so ließe sich vermuten, muß der Congress auf Dauer seine Vorrang- und Mittelpunktstellung verlieren, und das von ihm geschaffene System wird sich – sofern kein Congress-Äquivalent entsteht – entscheidend verändern. Eventuell wird sogar das politische System Indiens an Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit verlieren. Dieser gewissermaßen statischen Annahme ließe sich zugleich eine gegenläufige, eine dynamische entgegenstellen: gerade weil der Congress das von ihm geschaffene Rahmenwerk respektiert und demokratische Herrschaft stabil und breitenwirksam macht, werden auf Dauer selbstbewußte Wählerschichten und neue Interessengruppen der Kontrolle des Congress entgleiten, neue Parteien begründen und politische Entwicklungen auslösen, die die Stellung des Congress ebenso wie die Gestalt des Systems verändern.

Die folgende Darstellung soll zeigen, daß diese beiden Entwicklungen die Stellung des Congress geschwächt und die Gestalt des politischen Systems nachhaltig verändert haben. Ich schildere zunächst die im Congress wirkenden Integrationsmechanismen, die mit der Konsolidierung demokratischer Herrschaft zugleich deren wachsende Breitenwirkung und Verselbständigung ausgelöst haben. Anschließend zeige ich, wie die kontraproduktiven Konsolidierungserfolge ebenso wie eine wachsende Regelverletzung seitens des Congress seinen politischen und organisatorischen Niedergang und eine Umwandlung des politischen Systems auslösen. Und ich begründe abschließend, warum in Konsequenz dieser Entwicklungen gegenwärtig drei politische Ordnungsmodelle entstanden sind, bei denen bislang unklar bleibt, welches sich auf Dauer durchsetzen wird.

Der Congress als Mikrokosmos der indischen Gesellschaft

1947 ist die Congressbewegung die mit weitem Abstand stärkste politische Kraft. Dazu haben die von Gandhi 1920 durchgesetzte Reform dieser Organisation, die zahlreichen Unabhängigkeitskampagnen und die Mitarbeit in den zunehmend selbstbestimmten Provinzparlamenten beigetragen. Seit langem, im Kern seit 1920, ist der Congress keine Honoratiorenpartei, sondern eine demokratisch und bürokratisch verfaßte Massenorganisation. Die Mitgliedsbeiträge sind so gering, daß fast jeder dem Congress beitreten kann. Er bildet eine in ganz Indien präsente, hierarchisch aufgebaute und durch interne Wahlen demokratisch legitimierte

und deshalb transparente und integrations- ebenso wie anpassungsfähige Organisation. Die Vollmitglieder der Lokalkomitees wählen die jeweiligen Distriktkomitees und diese die jeweiligen Pradesh-, die Provinzkomitees. Eine der Bevölkerungszahl der jeweiligen Provinz entsprechende Zahl von Delegierten wählt während eines jährlichen Zusammentreffens die Mitglieder des *All India Congress Committee* (AICC). Die nationale und weit gespannte Organisation ist zugleich handlungsfähig. Die Delegierten und der Präsident des *All India Congress Committee* wählen ein 21 Mitglieder umfassendes *Congress Working Committee*, das ständig in New Dehli tagend die entscheidenden Leitungs- und Kontrollfunktionen übernimmt. Die Provinzkomitees sind seit 1920 nicht nach den kolonialen Provinzgrenzen, sondern nach denjenigen der jeweiligen regionalen Sprachgruppen zusammengesetzt. Sie nehmen damit die künftige territoriale Neuorganisation des Staates vorweg. Mitglieder der so einflußreichen Provinzkomitees können sich damit untereinander in ihrer Landessprache verständigen. Dies, verbunden mit der Offenheit der Organisation und der Durchführung interner Wahlen, sichert dem Congress bereits im Vorfeld der 1952 zum ersten Mal durchgeführten allgemeinen Wahlen eine für andere Parteien unerreichbare Inkorporationsoption, Mobilisierungschance und Mittelpunktstellung. Wer immer, aus welchen Gründen und wo auch immer an einer politischen Stellung, Absicherung oder Karriere interessiert ist, wird seinem jeweiligen Distriktkomitee beitreten, er wird seine Kastengenossen, Abhängigen oder Klienten zu einem Beitritt überreden, und er wird anschließend danach trachten, sich von dieser Gefolgschaft in das Provinzkomitee wählen oder für die künftigen National- oder Provinzwahlen nominieren zu lassen. Auf der Grundlage einer offenen, volkssprachigen und demokratischen Massenorganisation und in Aussicht auf die seit 1952 einzusetzenden, alle fünf Jahre durchgeführten Wahlen brechen sich die sogenannten *Mobilization Drives*, die Mobilisierungskampagnen, Bahn, die *all sorts and conditions of men*, also die unterschiedlichsten Interessens-, Kasten- und Regionalgruppen als politische Karrieristen oder einfache Parteimitglieder in den Binnenraum des Congress ziehen. Der Congress verfügt damit nicht nur über eine enorm hohe Mitgliederzahl, er verwandelt sich im Maßstabe wachsenden politischen Bewußtseins, Artikulationsinteresses und Organisationsfähigkeit zu einem Mikrokosmos der indischen Gesellschaft. Alle diese im Binnenraum des Congress vertretenen Interessengruppen können zu mindest hoffen, daß ihre Forderungen im Maßstabe des Organisations-, Verhandlungs- und Koalitionsgeschicks ihrer Führer in den Provinzkomitees und im AICC ebenso wie in den Provinzparlamenten und in der *Lok Sabha*, dem Zentralparlament, angemeldet und partiell erfüllt werden. Alle diese Forderungen nach Macht, Patronage und Respekt können aber nicht erfüllt werden. Von Anfang an entwickelt sich im Binnenraum des Congress deshalb auf allen und zwischen allen Ebenen ein

elaborierter und fast ritualisierter Verhandlungsstil, der darauf zielt, zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln, Forderungen partiell oder symbolisch zu erfüllen und einen immer wieder neuen und prekären Konsens sicherzustellen. Alle großen Politiker des *Congress*, die regionalen *Chief Minister*, vor allem aber *Nehru* und die Mitglieder des CWC sind die Urheber, Garanten und Resultate dieses spezifischen Konsensstils interner *Congress*-Politik. Die politische Gravitationskraft, die Durchführung interner Wahlen und dieser unausweichliche Zwang, Kompromisse zu erzielen und Konsens zu sichern, verwandeln den *Congress* in eine intern transparente und nach außen hoch informierte Organisation. Die kleinen und großen Problemlagen und Konflikte Indiens – zwischen Kasten, Sektoren, Religionen – verlagern sich durch die *Mobilization Drives* in den Binnenraum der Organisation, und sie werden, in der Gestalt unterschiedlicher Interessen und Forderungen, auf allen Ebenen verhandelt. Die Parteiführung gewinnt dadurch Einblick in die Zusammensetzung und Interessenlagen der Provinz- und Distriktorganisationen, sie sichert sich zugleich einen unerreichbaren *Informationsvorsprung* bezüglich der wahlpolitisch relevanten Hoffnungen und Ängste der indischen Bevölkerung. Dieser Informationsvorsprung setzt den *Congress* nicht nur in die Lage, in seiner Regierungstätigkeit und bei den Wahlen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene die jeweils spezifischen Milieus und Sonderinteressen in Rechnung zu stellen, dieser Informationsvorsprung hat neben dieser *Nation Building* betreffenden Konsequenz auch noch eine das *State Building* befördernde Wirkung.

Der Aufbau der Congress-Organisation ging dem Aufbau des Staates voraus

Dank der Offenheit und der zunehmenden Allgegenwart der *Congress* (Lokal-) Organisationen ist der *Congress* in vielen Dörfern und Teilen der Distrikte früher oder stärker präsent als die erst nach der Unabhängigkeit flächendeckend ausgebauten staatlichen Institutionen und Versorgungsleistungen – Rechtsprechung und Polizei, Gesundheits- und Bildungswesen, Infrastruktur und landwirtschaftliche Entwicklung. Mit Hilfe seiner Lokalorganisationen kann der *Congress* deshalb den Ausbau der staatlichen Institutionen sowohl vorantreiben als auch kontrollieren. Er kann dieses *State Building* lokalen Bedingungen und Forderungen anpassen, er kann es unter wahlpolitischen Kalkülen forcieren oder vernachlässigen. In jedem Fall aber sichert ihm dieser unter seiner Kontrolle und nach seinen Idealen und Interessen unternommene, nachholende Institutionenausbau eine zusätzliche Informationsressource und Machtgrundlage. Das zeigt sich am deutlichsten mit der von *Nehru* beschlossenen Durchsetzung einer dörflichen Selbstverwaltung *Panchayati Raj*, bei der dörfliche Selbstverwaltung, ländliche Entwicklung und die Kooperation mit den entsprechenden staatlichen Stellen ineinanderfallen.

Die aufgezeigten Rahmenbedingungen, also sein Organisations-, Mobilisierungs- und Informationsvorsprung sichern dem *Congress* mit dem Einsetzen der allgemeinen Wahlen nicht nur den Wahlerfolg, sie sichern ihm zugleich von Anfang an eine bislang nur von ihm besetzte und besetzbare Position. Von Anfang an nimmt der *Congress* nicht nur eine Zentrumsstellung im Parteienspektrum ein, sondern im Gegensatz zu der Mehrzahl der existierenden Parteiensysteme inkorporiert und repräsentiert er selbst fast alle entscheidenden ideologischen und parteipolitischen Strömungen und Gruppierungen. Als die entscheidende Unabhängigkeitsbewegung, sowohl offen als auch integrationsfähig, hatte der *Congress* bis auf wenige Ausnahmen die Entstehung ideologischer Alternativen und konkurrierender Parteien verhindern können. Konkurrierende Parteien hatte er entweder absorbiert oder marginalisiert. Gegenüber der *Muslimliga* waren beide Strategien gescheitert, die am Ende unvermeidbare Teilung des Subkontinents hat die *Muslimliga* aber jetzt in der Indischen Union zu einer weitgehend bedeutungslosen Organisation gemacht. Erst der Unabhängigkeitskampf und nach der Unabhängigkeit die Mobilisierungskampagnen haben dazu geführt, daß im Binnenraum des *Congress* jetzt alle entscheidenden sozialen und politischen, religiösen und regionalen Gruppen und deren Ideologien ausschließlich oder zumindest partiell vertreten sind. Außerhalb des *Congress* stehen 1947 lediglich die *Kommunistische Partei*, die *Muslimliga* und vereinzelte regionale Parteien.

Bis zum Tode Nehrus können nur wenige Parteien entstehen

Bis zum Tode *Nehrus*, 1964, entstehen nur wenige neue Parteien, oft durch den Austritt oder den Ausschluß politischer Gruppierungen aus dem *Congress*. Für die meisten dieser Parteien, insbesondere für die durch Austritt und Ausschluß gebildeten Organisationen gilt, daß mit den Partei Zielen sympathisierende Gruppen immer auch im *Congress* zurückbleiben. Damit besteht seit der Unabhängigkeit bis zum Tode *Nehrus* eine für die Vormacht- und Mittelpunktstellung des *Congress* äußerst vorteilhafte Situation. Da der *Congress* fast alle entscheidenden neuen und alten ideologischen, religiösen und regionalen Strömungen und Interessengruppen enthält und (bislang noch) wirkungsvoll ausbalanciert, hat er alle wahlpolitischen Alternativen, alle konkurrierenden Parteien in die politische Peripherie, in eine Außen-seiterrolle und in eine entweder ideologisch, (hindu-)religiös oder regionalistisch radikalisierte Programmatik gezwungen. Der *Congress* stellt weniger ein Zentrum als einen Kreis dar, der die konkurrierenden Parteien soweit marginalisiert, isoliert und radikalisiert hat, daß wahltaktische Allianzen oder pragmatische Annäherungen zwischen ihnen fast unmöglich sind. Wollen sie bestimmte Reformen und Forderungen durchsetzen, so müssen sie stets mit den ihnen jeweils näherstehenden Interessengruppen im *Congress* und mit

deren Meinungsführern, zumeist alten Bekannten und früheren Verbündeten, Kontakt aufnehmen. Die von ihnen gewünschten Reformen werden dann eventuell durchgesetzt, aber unter der Signatur des *Congress* und zu dessen Vorteil. Wollen die gleichen Parteien keine politische Wirkung, sondern in erster Linie politischen Erfolg, also Wahlsiege erzielen, so bleibt ihnen nur die Koalition mit dem *Congress*. Ob auf den Vorteil der Nation, der eigenen Karriere oder der Partei bedacht, für die außenstehenden Politiker und Parteien ist der Weg zum *Congress* und einer mit ihnen sympathisierenden Fraktion immer näher und leichter als zu jeder anderen Oppositionspartei. Unter den genannten Rahmenbedingungen und Organisationschancen bleibt der *Congress* damit zu einer ausgreifenden Mittelpunktstellung, zu ideologischer Vielfalt, zu sozialem Pluralismus und damit zum politischen Erfolg fast verurteilt. Dieser Erfolg ist zugleich ein Erfolg für die indische Demokratie, zunächst für ihre institutionelle Konsolidierung und bald ihre wachsende Breitenwirkung und regionale Verankerung. Die Durchsetzung und der Erfolg dieses „dominanten (und expansiven) Einparteiensystems“ treibt zugleich das *Congress*-System unaufhaltsam an die Grenzen seiner sozialen und ideologischen Aufnahmekapazität und internen politischen Integrationsfähigkeit. Immer mehr und unvereinbare Interessengruppen und Forderungen müssen auf Dauer die Fähigkeit zur Kompromiß- und Konsensbildung erschöpfen. Die durch den Eintritt in und den Umgang mit dem *Congress* gewachsene Eigenständigkeit, Artikulationskompetenz und Handlungsfähigkeit der Interessengruppen und ihrer Führer tragen dazu bei, daß sie einerseits der Kontrolle des *Congress* entgleiten müssen, daß sie andererseits ihr Organisations- und Verhandlungsgeschick dazu nutzen, um mit bislang schwachen und deshalb konzessionswilligen oder manipulierbaren Parteien ins Geschäft zu kommen. Alle diese aus dem Erfolg des *Congress* resultierenden kontraproduktiven Entwicklungen zeigen sich bereits während der nach dem Tode *Nehrus* im Jahre 1967 durchgeführten Wahlen. Eine aus der Spaltung und Umwandlung des *Congress* resultierende Abneigung, die für die indische Demokratie bestandsnotwendigen Institutionen und Spielregeln zu respektieren, zeigt sich dagegen während der Regierungsphasen *Indira Gandhis* und *Rajiv Gandhis*.

Der Niedergang der Congress-Organisation und seine Ursachen

Mit dem Tode *Nehrus* 1964 geht jene entscheidende Entwicklungsphase zu Ende, in der nicht nur eine Partei die Gestalt des demokratischen Systems, sondern während der im wesentlichen ein Staatsmann die dazu notwendigen Ideale vorleben, Verfahrensweisen durchsetzen und Überredungskünste aufbringen konnte und mußte: *Nehru* hatte die entscheidenden Grundzüge der indischen Verfassung mitgeprägt. Er hatte in einem folgenreichen Richtungsstreit die Vorrangstellung des

Premierministers, also *Nehrus* und seiner Regierung, gegenüber dem Präsidenten und der Congressorganisation, also der Regierungspolitik vor der Parteipolitik, durchgesetzt. Und Nehru konnte zugleich immer sicherstellen, daß Männer seines Vertrauens die Congressorganisation führten. *Nehrus* Verhandlungsstil war es zu verdanken, daß sich gegen den Wortlaut der Verfassung und gegen die Skepsis des Premierministers ein „kooperativer Föderalismus“ einspielte, daß von dem Instrument der *President's Rule* nur selten Gebrauch gemacht wurde, und daß der Prozeß der territorialen Neuorganisation des Staates – obwohl im Kern von *Nehru* mißbilligt – erfolgreich durchgeführt wurde.

Die politischen Nachfahren und Erben *Nehrus* sind nicht nur seine Weggefährten, als *Chief Minister* und große Regionalpolitiker verdanken sie ihre Autorität und Hausmacht bereits den von *Nehru* initiierten und dem *Congress* umgesetzten Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen. Gleich stark und gleichermaßen ehrgeizig verschieben diese neuen Machthaber, die fast alle im *Congress Working Committee* vertreten sind, den nun unausweichlichen Machtkonflikt bei der Nachfolgeregelung. Nachdem der erste, in ihren Augen ungefährliche Übergangspremier, *Lal Bahadur Shastri*, unerwartet während seines größten außenpolitischen Triumphes – den indo-pakistanischen Friedensverhandlungen in Taschkent – stirbt, wird die in ihren Augen ebenfalls schwache Tochter *Nehrus*, *Indira Gandhi*, zur Premierministerin erhoben. Kaum einer der Beteiligten sah zu diesem Zeitpunkt eine Ära der *Indira Gandhi* und die mögliche Etablierung einer „Nehru-Dynastie“ voraus. Die neue Macht der *Congress*-Regionalfürsten beginnt aber von nun an, die Geschlossenheit des gesamtindischen *Congress* zu schwächen, zugleich zeigen sich in den immer größer und komplexer gewordenen Regionalorganisationen Konflikte und Fraktionsbildungen, die sich dem bislang eingespielten Muster der Streitschlichtung entziehen. Vor allem aber haben inzwischen die lange Zeit marginalisierten Parteien, deren Kader und alte oder neue, nicht mehr dauerhaft in den *Congress* eingebundene Wählergruppen und Lokalpolitiker vom *Congress* gelernt und die Grundlagen seiner Vorrangstellung analysiert. Zumeist unter der Führung einer regional konsolidierten Partei bilden sie für die 1967 anstehenden *Lok Sabha*- und Provinzwahlen regionale Wahlbündnisse. Auf diese Wahlempfehlungen und Allianzen gestützt, können sie in Tamil Nadu, Kerala, Orissa, Punjab, Bihar und Westbengalen, also in sechs großen Gliedstaaten, die Provinzregierungen stellen. 20 Jahre nach der Unabhängigkeit, 15 seit dem Einsetzen der allgemeinen Wahlen, sieht sich der *Congress* damit aus einem Drittel der wichtigsten Gliedstaaten Indiens, oft auf Dauer, vertrieben.

Dieser (Konsolidierungs-)Erfolg der indischen Demokratie und (Kontroll-)Mißerfolg des *Congress* resultieren nicht nur aus einer zunehmenden taktischen Stärke dieser Parteien, sondern immer auch aus einer neuen Integrationsschwäche des

Congress. Die Oppositionsallianzen siegen, weil die regionalen Congressorganisationen von oben bis unten in zwei Fraktionen gespalten sind, deren eine den Congresswahlkampf entweder nicht unterstützt oder ihn sogar sabotiert. Die neue Integrationsschwäche des *Congress* zeigt sich auch daran, daß in den folgenden 15 Monaten rund 15 Provinzregierungen, überwiegend *Congress*regierungen, aufgrund interner Fraktionskämpfe und -intrigen gestürzt werden.

Die Wahl des Jahres 1967 bereitet damit eine zukunftsweisende, wenn auch erst später folgenreiche Entwicklung vor. Eine Regionalisierung der indischen Politik setzt nun ein, die sich auf Dauer der Kontrolle des *Congress* entzieht, und die dabei beteiligten Parteien verfügen künftig über das Geschick auch auf nationaler Ebene, auf der Grundlage von nun nationalen neuen Parteibildungen oder Wahlallianzen den *Congress* aus dem Zentrum der Macht zu vertreiben. Die enttäuschenden Wahlergebnisse von 1967 verschärfen die Konflikte innerhalb der Congressorganisation, und der lange Zeit aufgeschobene Machtkampf sowohl unter den alten und regionalen Congresspolitikern als auch zwischen ihnen und der Premierministerin läßt sich nicht mehr aufhalten. Diese großen Congresspolitiker haben sich bereits seit *Nehrus* Tod in einer informellen Gruppierung innerhalb und über dem CWC im sogenannten „Syndikat“ organisiert. Da sie auch untereinander zerstritten sind, fällt es der geschickten und skrupellosen *Nehru*-Tochter auf Dauer leicht, den Kampf für sich zu entscheiden. Um die Machtblockade und ihre Gegner zu brechen, ist *Indira Gandhi* jetzt bereit, den *Congress* in seiner seit 1920 entstandenen und gewachsenen Struktur und Integrationsfähigkeit zu zerstören – durch die Spaltung der Organisation.

Die Spaltung in den *Congress (R)* und den *Congress (O)*

Nicht stark genug, den Konflikt innerhalb der Congressorganisation für sich zu entscheiden, aber der Unterstützung ihres Kabinetts und der Mehrheit der *Congress* Parlamentarier sicher, erhebt *Indira Gandhi* sich und ihre Gefolgschaft 1969 zum genuinen, den *Nehru*- und *Gandhi*-Traditionen verpflichteten *Congress*. Ihr *Congress* gilt fortan als *Congress Requisitionist* oder *Congress Ruling*, also *Congress (R)*. Die Sezession hinterläßt mit dem alten *Congress* – *Congress (O)rganisation* oder *Congress(O)ld* – eine von Regionalfürsten dominierte und deshalb zerstrittene Rumpfororganisation, die zwar die Mehrheit der Provinz- und Distriktorganisationen kontrolliert, aber über kein handlungsfähiges und einflußreiches Koordinationsgremium auf gesamtindischer Ebene verfügt. Im Gegenzug verfügt *Indira Gandhi* mit ihrer Organisation über die Macht im Parlament und in der Organisationsspitze und damit über die politische Initiative und Sichtbarkeit im Zentrum, aber sie entbehrt auf Dauer der einflußreichen und anerkannten Lokalorganisationen. Die Premierministerin hatte damit gerechnet, daß die Zeit, die politi-

schen Überlebensinteressen vieler Congresspolitiker und die internen Konflikte in den regionalen Congressapparaten für sie arbeiten würden. Diese Rechnung geht auf. Durch neue Schlagworte und Programme kann *Indira Gandhi* ihre Popularität steigern und Wählerschichten, Interessengruppen und Gefolgschaften vorrangig an ihre Person, weniger an ihre Parteiorganisation binden.

Politiker, vor allem die *Lok Sabha*-Parlamentarier, wollen wiedergewählt werden, und das setzt ihre Nominierung seitens des neuen *Congress* voraus. Nach der Spaltung wendet sich ein großer Teil der parteipolitischen Dissidenten ihrer Organisation zu. Vor allem aber öffnet sie den *Congress (R)* für alle jene Congressfraktionen, die in den jeweiligen Regionalorganisationen in Opposition zu den mit *Indira Gandhi* verfeindeten Regionalfürsten und *Chief Minister* stehen. Nach einer anfänglichen „Enthauptung“ der Congressorganisation rekonstituiert sich der *Congress (R)* deshalb als ein auf die Premierministerin und die Regierungsmacht ausgerichtetes und durch regionale Fraktionen und opportunistische Gefolgschaften in die Provinzen verlängertes, weitgehend unverbundenes Gebilde. Der neue *Congress* bildet einen auf die Interessen *Indira Gandhis* zugeschnittenen und im Zentrum handlungsfähigen Machtapparat, der aber fortan auf zerbrechlichen Stelzen steht. Die Entstehungsbedingungen der Organisation ebenso wie der Regierungsstil *Indira Gandhis* verhindern die Herausbildung jener Struktur, Verfahrensweisen und Tugenden, die den *Nehru*-*Congress* einzigartig, unersetzbar und erfolgreich machten.

Indira Gandhis autokratischer Regierungsstil

Die Premierministerin ist durch Erziehung und Erfahrung zur Autokratin und zugleich ehrgeizig und mißtrauisch geworden. Die zu ihr zurückkehrenden politischen Dissidenten und die durch das Mittel der Intrige oder des politischen Handels herübergezogenen Fraktionen werden nicht kooptiert, sondern sie treten in einen Vorhof der Macht ein, in das „freie Reich von Gnade und Willkür“, wo sie jeweils individuell und ohne Angabe von Gründen abwechselnd hofiert und gedemütigt, auf Dauer in Angst gehalten werden.

Der Einsatz dieser despotischen Umgangsformen ist unberechenbar, das Ziel dieses willkürlichen Mitteleinsatzes klar: Diese ihr aus eigennützigen und opportunistischen Motiven dienenden Gefolgsleute und Fraktionen müssen isoliert und gegeneinander ausgespielt werden. In ihren Interessen und Ambitionen auf die Premierministerin und nicht auf die Parteibasis oder -komitees ausgerichtet, müssen sie lernen, daß nur die Premierministerin und ihre wenigen Vertrauensleute, im Kern ihr Haushalt, politische Karrieren fördern oder zerstören. Erst die institutionellen Konsequenzen der Spaltung, dann das Machterhaltungsinteresse *Indira Gandhis* verhindern deshalb, daß im *Congress (R)* innerparteiliche Wahlen durchgeführt und damit die so vorteilhafte Transparenz

und Informationsüberlegenheit wiederhergestellt und die so notwendigen Verhandlungsroutinen und Konsenspraktiken wieder eingeführt werden.

Dies führt bis gegen Ende der *Indira Gandhi*-Herrschaft dazu, daß die Premierministerin von entscheidenden Informationen abgeschnitten bleibt und daß ihre Einschätzung der politischen Lage Indiens und des Parteiapparates abhängig bleibt von den eigennütigen Präsentationen und Fehldarstellungen der gerade geförderten Günstlinge. Vor allem bei politischen Krisen und mangelndem Erfolg läuft *Indira Gandhi* damit Gefahr, auf der Grundlage unzureichender Information Entscheidungen zu treffen, deren Umsetzung, Wirkung und Beurteilung sich ihrer Kenntnis entziehen. Unter dem Zwang der Umstände und aus Überzeugung zu einem autokratischen Herrschaftsstil und – unter demokratischen Verhältnissen – deshalb zum politischen Erfolg verurteilt, wendet sich die Premierministerin mit einem neuen Wirtschaftsprogramm, Persönlichkeitskult und neuen Schlagworten dem Wähler zu. Mit einem Programm, das auf die Verstaatlichung der Banken und die verstärkte Armutsbekämpfung zielt, sucht sie sich von den alten und als korrupt dargestellten Congressregionalfürsten und Syndikatsmitgliedern zu distanzieren und als neue Schutzherrin der Armen darzustellen. Ein eher populistisches als genuin sozialistisches Wirtschaftsprogramm fällt damit mit ihrer neuen politischen Ikonographie, ihrer Selbstdarstellung und einem neuen Charisma zusammen. Da sie eine gefestigte und loyale Organisation weder besitzt noch will und sie zugleich mutig und ausdauernd genug ist, ganz Indien zu bereisen und sich auf Großveranstaltungen an Tausende von Wählern zu wenden, kann sie diese neue Verschmelzung von Programm und Person weiten Teilen der indischen Bevölkerung vorführen und vermitteln.

1971 schätzt sie die Ausstrahlungskraft ihres Namens, ihres Programms und ihres Parteivehikels als so groß ein, daß sie glaubt, ihre Popularität in einen politischen Machtzuwachs umsetzen zu können. In einem doppelten Bruch mit dem seit 1952 eingespielten fünfjährigen Wahlrhythmus zieht sie zunächst nur die nationalen, die *Lok Sabha*-Wahlen vor. Sie zwingt mit anderen Worten die indischen Wähler, über ihre Person abzustimmen, unabhängig von den bislang parallel ablaufenden Regionalwahlen und den dabei einwirkenden unterschiedlichen Überlegungen und Interessen. Das Kalkül der erfolgssicheren Premierministerin ist offensichtlich.

Die „Mutter Indiens“

Auf nationaler Ebene, im Parlament und in der Regierung mit neuer Macht ausgestattet, soll diese Macht ihr das Mandat und die Einflußnahme verschaffen, die Machtkonstellationen und Fraktionen in den Provinzen soweit umzugestalten und neu zu ordnen, daß ihr auch bei den künftigen Provinzwahlen der Erfolg sicher ist. Die *Lok Sabha*-Wahlen führen zu einem ansehnlichen Stimmenzuwachs und dank

dem Verstärkereffekt des Mehrheitswahlrechts zu einem enormen Sitzzuwachs des *Congress (R)*: 44 % der Stimmen und 68 % der Sitze.

Der während des ganzen Jahres sich verschärfende Konflikt in Ostpakistan nimmt aber jetzt die Aufmerksamkeit der Premierministerin und der indischen Öffentlichkeit in Anspruch. Der Konflikt führt Ende des Jahres zum militärischen Eingreifen Indiens, zur Besetzung Dhakas, zur militärischen Niederlage des restlichen Westpakistans und zur Unabhängigkeit Bangladeschs. Diese Ereignisfolge und ihr Resultat verschaffen *Indira Gandhi* weitreichende Bewunderung und neue Autorität. Sie ist nicht nur der Freund der Armen, sondern Schutzherrin Indiens, und sie analysiert sich einer sowohl gütigen als auch bedrohlichen „Göttin“ und „Mutter Indiens“, *Bharata Mata*. In Einschätzung dieser neuen Popularität und Machtfülle führt die Premierministerin im März 1972 Provinzneuwahlen durch und sichert sich dabei einen ihrem ersten Wahlsieg entsprechenden Erfolg. Außergewöhnliche Rahmenbedingungen lassen allerdings sie ebenso wie zeitgenössische Beobachter übersehen, daß unter normalen Umständen – bislang aufgrund der Wahlkoppelung unsichtbar, künftig aber deutlich erkennbar – bei den Provinzwahlen oft andere Interessen, Ideale und Erwartungen das Wählerverhalten beeinflussen. Die Premierministerin steht jetzt auf dem Höhepunkt ihrer Popularität und Macht, wird aber, wie die Folgezeit zeigt, das erste bereits nach einem, das zweite nach fünf Jahren verlieren. Ihrer Regierung fehlen die Ressourcen und der politische Spielraum für weitere soziale Umverteilungs- oder Verstaatlichungsmaßnahmen. Mißernten und die Auswirkungen der Ölpreiserhöhung 1974 verschärfen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und führen zu Unruhen, Streiks und Protestaktionen. Mit dem Rückgang ihrer Popularität wird für viele politische Gruppierungen auch ihr autokratischer Regierungsstil sichtbar; er erscheint jetzt ineffektiv und illegitim. Ihrer Macht und der Notwendigkeit ihrer Maßnahmen sicher, hat aber die Premierministerin seit langem begonnen, die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit demokratischer Institutionen oder staatlicher Verwaltungen zu mißachten und die wesentlichen seit 1947 entstandenen innenpolitischen Spielregeln zu verletzen.

Auf dem Wege zu einer „Entwicklungsdiktatur“

Von einem „kooperativen Föderalismus“ hat sich die Premierministerin seit ihrem Machtantritt, in Reaktion auf die Machtübernahme in den Provinzen seitens der Oppositionsparteien 1967 und aufgrund ihrer Konflikte mit den Syndikatsmitgliedern abgewandt. In welchem Maße die Konfrontation an die Stelle der Kooperation zwischen Zentrum und Provinzregierungen getreten ist, zeigt sich an der wachsenden Bereitschaft *Indira Gandhis*, unliebbare Provinzregierungen mit dem Mittel der *President's Rule* abzusetzen: Von 1952 bis 1966 hatten *Nehru* und *Shastri* zehnmal von diesem Instrument Ge-

brauch gemacht. *Indira Gandhi* verhängt von 1967 bis 1976 31mal *President's Rule*. Alle, ob vom *Congress* oder der Opposition gestellten Regierungen werden künftig von diesem Mittel bedenkenlos Gebrauch machen, so daß bis 1992, also innerhalb von 40 Jahren, 99mal *President's Rule* eingesetzt wird und jeder Gliedstaat diese Intervention zumindest einmal erfahren hat. In Kerala und im Punjab werden neun bzw. acht Provinzregierungen durch diesen Eingriff abgesetzt. *Indira Gandhi* zeigt auch wenig Neigung, die Unabhängigkeit der Gerichte und Verwaltungen zu respektieren.

Vor allem aber gegen politischen und sozialen Widerstand geht sie mit wachsender Härte und Arroganz vor: Auf einer großen Gewerkschaftskonferenz erklärt sie den Delegierten, daß in einem armen Land wie Indien bereits eine Berufsanstellung ein Privileg darstelle. Als 1974 ein nationaler Eisenbahnerstreik ausgerufen wird, an dem sich eine Million Eisenbahnarbeiter und -angestellte beteiligen, erklärt sie den Streik für illegal, setzt sie Armeeinheiten und paramilitärische Verbände ein und läßt sie 60 000 Arbeiter inhaftieren. Die Premierministerin erklärt, wenn dieser Streik gebrochen würde, würde es in den nächsten 50 Jahren keinen weiteren geben. Nach drei Wochen bricht der Streik zusammen.

Die Premierministerin ist selbstbewußt genug, zu glauben, sie könne eine Welle der gegen sie gerichteten Agitationen – 1974 sind es allein in Bihar über 40 Streiks – meistern. Aber Mitte 1975 sieht sie sich plötzlich mit einer ganz unerwarteten Entwicklung und Drohung konfrontiert. Bereits 1971 hatte der in *Indira Gandhis* Wahlkreis Raj Bareilly gegen sie angetretene und unterlegene *Raj Narain* eine Klage wegen „korrupter Wahlkampfpraxis“ eingereicht. Vier Jahre lang war die Klage des vordergründig clownesken, hintergründig virtuosens Taktierers vor den Gerichten dilatorisch behandelt worden; jetzt, auf der Ebene des für Uttar Pradesh zuständigen *High Courts* in Allahabad verhandelt, kommen die Richter zu einem mutigen und für die Premierministerin verhängnisvollen Urteil: Die Wahl wird für ungültig erklärt, und sie wird für sechs Jahre ihres Premierministeramtes enthoben. Die von allen Außeninformationen abgeschottete und von ihrem Sohn *Sanjay Gandhi* beeinflusste Premierministerin ruft jetzt, nach anfänglichem Zögern, am 27. Juni 1975 den Ausnahmezustand aus. Sie rechtfertigt ihn durch die vorgeblich drohende Anarchie im Lande, und sie stützt sich dabei auf Regelungen, die die indische Verfassung von dem kolonialen *Government of India Act* des Jahres 1935 übernommen hatte, ebenso wie auf einen 1971 von ihr verabschiedeten *Maintenance of Internal Security Act*. Der Ausnahmezustand führt zur Verhaftung von rund 100 000 Personen, zur Suspendierung der meisten politischen Grundrechte und zur Einführung einer „Entwicklungsdiktatur“, durch die die Premierministerin glaubt, ihre Willkürherrschaft durch praktische Entwicklungserfolge – Bekämpfung des Schwarzmarktes, Sterilisierungskampagnen zur Senkung der Geburtenrate, Sanierung von Slumgebieten – legitimieren

zu können. Während diese, insbesondere von *Sanjay Gandhi* initiierten, Programme mit Gewalt und deshalb ohne nachhaltigen Erfolg durchgesetzt werden und sie deshalb der Bevölkerung endgültig den despotischen Charakter von Mutter und Sohn demonstrieren, glaubt die Premierministerin, bei der Masse der Bevölkerung gerade dadurch Anerkennung zu finden. Mit der Begründung, das Land habe seine „Instabilität und Disziplinlosigkeit“ überwunden, und in der Hoffnung auf einen Wahlsieg kündigt sie am 18. Januar 1977 die Freilassung der Oppositionspolitiker und Neuwahlen an.

Das Parteibündnis „Janata“ und die Niederlage Indira Gandhis

Unter die Initiative des ehemaligen Sozialisten und jetzigen Gandhi-Anhängers, *Jayap Prakash Narain*, kommt es nun zur Bildung einer gegen *Indira Gandhi* gerichteten Partei, der *Janata Party*. *J.P. Narain* hatte bereits zuvor Protestbewegungen gegen *Indira Gandhi* geführt und war mit dem Beginn des Ausnahmezustandes inhaftiert worden. Der Einzelgänger hat sich seit langem als der stärkste, weil auf *Gandhis* Philosophie gestützte und moralisch unanfechtbare Gegner der Premierministerin erwiesen. Seiner moralischen Autorität ist es zu verdanken, daß jetzt fast alle entscheidenden Oppositionsparteien, obwohl untereinander ideologisch unvereinbar und persönlich zerstritten, in einer neuen Partei zusammenkommen, die lediglich ihre Congressablehnung, ihr *anti-congressism*, verbindet. Die Zusammensetzung dieser von Anfang an brüchigen Partei ist instruktiv, weil sie den Verlust an Integrationskraft und politischer Lernfähigkeit des *Indira Congress* ebenso wie die wachsende Differenzierung der Wählerschaft und Interessengruppen verdeutlicht. Der *Janata* treten die von *Morarji Desai* geführten Reste des 1969 zurückgelassenen *Congress (O)* bei. Der Partei tritt aber auch die seit langem gemiedene und lediglich durch ihren Widerstand gegen die *Emergency* vordergründig rehabilitierte *Jana Sangh* bei – repräsentiert und geführt von dem als moderat geltenden *Atal B. Vajpayee*. Es gehören der Partei aber auch die verschiedenen sozialistischen Splittergruppen an, die seit dem Auszug der Sozialisten aus dem *Congress* entstanden sind. Hinzu tritt die in Nordindien, im „Kuh-Gürtel“, verankerte und bereits vor 1969 aus einer Congressabspaltung entstandene *Lok Dal*. Diese Partei setzt sich für die Interessen wohlhabender Bauernschichten ein, die von der Modernisierung des Agrarsektors profitiert haben, sich aber seit langem von einer auf Industrieförderung und Staatskontrolle ausgerichteten Wirtschaftspolitik übergangen sehen. Die *Lok Dal* wird seit langem von *Charan Singh* geführt. Ebenfalls der *Janata* zugehörig ist die *Akali Dal*, eine sowohl ethnische als auch regionale und religiöse Partei aus dem Punjab, die politische Interessenvertretung der *Sikhs*. Mit der *Janata* verbündet ist schließlich der neu entstandene *Congress for Democracy Jagjivan Rams*. *Ram* ist ein Congressveteran, der seine Karriere seit 1969 fest mit derjenigen *Indira Gandhis* verbunden

hatte. Selbst ein Unberührbarer, hat er im *Congress* stets die Interessen der Unberührbaren vertreten und ihren Stimmenblock kontrolliert und integriert. Aber jetzt, nach der Aufhebung des Ausnahmezustands, sieht er seine politische Zukunft bei der *Janata*. Die *Jana Sangh*, zu Teilen aber auch die *Akali Dal*, vertreten extreme religiöse bzw. regionalistische Positionen und Gruppen, die auch ein politisch breitgefächertes und toleranter (Nehru-)Congress nicht akzeptieren konnte oder inkorporieren wollte. Aber alle übrigen Mitglieder der *Janata*, also die Congressveteranen und ihre regionalen Gefolgschaften, die verschiedenen sozialistischen Splitter, die von *Charan Singh* organisierten neuen bäuerlichen Interessengruppen und schließlich die von *Jagjivan Ram* repräsentierten Unberührbaren hätte ein zu innerparteiliches Wahlen, Transparenz und Konsensfähigkeit zurückkehrender *Congress* inkorporieren können und müssen.

Der neuen, auf die Machterhaltungsinteressen *Indira Gandhis* zugeschnittenen Organisation ist eine solche Reintegration nicht möglich. Diese Unfähigkeit, selbstbewußte regionale Wählergruppen, wichtige ideologische Strömungen und neue Interessengruppen zu inkorporieren, führt über die allgemein erwartete Wahlniederlage *Indira Gandhis* hinaus auch künftig während der 80er und 90er Jahre zu einer irreversiblen Erosion der Vormacht- und Mittelpunktstellung des *Congress*.

Die Wahlen führen zu einer schweren Niederlage des *Indira Congress*, in dem im Grunde nur die von allen Informationen abgeschottete Premierministerin an einen Wahlsieg geglaubt hatte, und sie machen mit dem Sieg der *Janata* jetzt zum ersten Mal eine Machtübernahme und Regierungsbildung von Oppositionsparteien im Zentrum, nicht nur in den Provinzen möglich. Zugleich zeigt sich aber, daß das, was seit 1967 in den Gliedstaaten eingespielt wurde, die stabile Herrschaft von (regionalen) Koalitionen oder die dauerhafte Vormachtstellung einer (regionalen) Partei, im Zentrum noch nicht möglich ist.

Die *Janata* stützt sich auf heterogene Wählerschaften – regionale Wählerschichten, Unberührbare, mittelständische Bauern, hindunationalistische städtische Schichten, organisierte Arbeiter –, deren radikal unterschiedliche Forderungen von keiner Partei, geschweige denn dieser kurzfristig gegründeten Abwehrorganisation, erfüllt werden können. Als Vehikel zur Machtübernahme konzipiert, verfügt die *Janata* weder über feste Organisationsstrukturen noch Verhandlungsmechanismen, über die ein interner Interessenausgleich und Konsens erzielt werden könnten. Drei der wichtigsten Mitgliedsorganisationen bleiben zudem von ihren jeweiligen Führern – *Morarji Desai*, *Charan Singh*, *Jagjivan Ram* – dominiert, die von Anfang an um die Besetzung des Postens des Premierministers kämpften. Der neue Premier, *M. Desai*, verfügt deshalb über keinen Rückhalt im Kabinett und in der Regierungsfraktion. Über Macht- und Programmfragen gespalten und nur in dem Wunsch nach einer Verurteilung *Indira Gandhis* geeint, beginnt die Regierung bald, unter anderem durch Parteiübertritt-

te, zu zerfallen. Durch die öffentliche Demütigung *Indira Gandhis* trägt sie überdies zu einer politischen Rehabilitierung der Nehru-Tochter bei. Diese ist seit Juli 1979 wieder in der Lage, durch die wechselnde Unterstützung des *Charan Singh*- und *Jagjivan Ram*-Lagers erst Premier *Desai* zu stürzen, eine von ihr geduldete Übergangsregierung unter *Charan Singh* zu etablieren und für den Januar 1980 Neuwahlen durchzusetzen.

Die Rückkehr zur Macht

Die langsame Auflösung der Janataregierung läßt zum einen ihre ursprünglichen Gründungsparteien wieder neu entstehen, zum anderen bleibt ein bedeutungsloser *Janata*-Rest zurück. Jetzt verbittert und untereinander zerstritten, wollen diese Parteien nicht dem *Congress* mit dem Mittel der wechselseitigen Wahlempfehlung oder Allianz entgegentreten. Dies erleichtert *Indira Gandhi* einen erstaunlich hohen Wahlsieg – 43 % der Stimmen, 67 % der Sitze – und eine dramatische Rückkehr an die Macht.

Der Wahlkampf und die neuerliche Regierungsübernahme *Indira Gandhis* zeigen, daß die Premierministerin einen seit 1969 eingeübten Regierungsstil, Persönlichkeitskult und im *Congress* etablierten Fraktionalismus nicht etwa abschwächen, sondern steigern will und muß.

Das Mißtrauen der Premierministerin ist nach ihrem Machtverlust und ihrer öffentlichen Demütigung seitens der Janataregierung noch größer geworden. Sie verläßt sich noch stärker auf wenige Verbündete und Mitglieder ihrer Familie. Nachdem ihr jüngerer Sohn *Sanjay Gandhi* 1980 durch einen selbstverschuldeten Flugzeugunfall stirbt, wird ihr ältester Sohn *Rajiv Gandhi* von ihr immer stärker konsultiert und in die Regierungsgeschäfte eingebunden. Während des Wahlkampfes ist sie nicht nur als Märtyrerin und Opfer „antinationaler“ Kräfte aufgetreten, sie hat auch die während des Ausnahmezustandes eingübte Gleichsetzung ihrer Person und des *Congress* mit den Macht- und Überlebensinteressen Indiens jetzt fast zum Parteiprogramm erhoben: *India is Indira, Indira is India*. Ihr *Congress* hat sich nun endgültig vom *Congress (R)* zum *Congress Indira* gewandelt. Durch den Verrat *Jagjivan Rams* in ihrer Verachtung und in ihrem Mißtrauen gegenüber den loyalen ebenso wie den nach 1980 zurückkehrenden Congresspolitikern und -fraktionen gestärkt, zwingt sie diese zu noch stärkerer Unterwürfigkeit. Bereits vor der Ausrufung des Ausnahmezustandes hatte sie Kritik der Opposition oder berechtigte Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungen, die ihren Interessen widersprachen, in wachsendem Maße als politische Subversion oder als Angriff auf die Geschlossenheit und Stärke Indiens gedeutet. Die seit Beginn der achtziger Jahre wirksamen neuen politischen, ideologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verstärken jetzt zusätzlich ihre Neigung, Widerstand seitens der Oppositionsparteien oder Institutionen als *law and order*-Probleme wahrzunehmen und mit entsprechenden Mitteln zu beantworten: In

vielen indischen Gliedstaaten haben sich regionale Machtstrukturen und Parteien konsolidiert, die den Interessen der nationalen Regierung widerstehen. Im Punjab hat zudem der Versuch *Indira Gandhi*, 1980 die ihr nicht entgegenkommende *Akali Dal* mit Hilfe eines Sikhextremisten zu spalten, dazu geführt, daß dieser Sikh-priester, *Bhindranwale*, der Congresskontrolle entglitten ist und eine separatistische Aufstandsbewegung gegründet hat. In Kaschmir führen vergleichbare Interventionen und Intrigen zu einer wachsenden Instabilität und Erneuerung der Autonomiebestrebungen. In Assam führt die Entscheidung *Indira Gandhi*, Nachwahlen gegen den Widerstand einer regionalen Partei durchzuführen, zu politischen Konfrontationen und ethnischen Massakern. In drei strategisch bedeutsamen Grenzregionen zeigen sich damit ethnische Konflikte und separatistische Neigungen, die zu Teilen von *Indira Gandhi* selbst gesteigert oder ausgelöst wurden.

Aber auch die ideologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich geändert. *Indira Gandhi* weiß, daß für eine sozialstaatliche oder gar sozialistische Umgestaltung Indiens die Ressourcen und die notwendigen politischen Allianzpartner fehlen. Die Schlagworte und die Ideologie des Sozialismus haben insgesamt und vor allem in ihrem Munde an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Weder im Westen noch in Indien hat sich der Glaube an die soziale Umgestaltungskraft und soziale Interventionspflicht des Staates unvermindert erhalten. Im Gegenzug verlangen neue und einflußreiche Wählerschichten, die neuen Mittelschichten und die ökonomisch erfolgreichen Bauernkasten, eine Liberalisierung der Wirtschaft, eine „grüne“ Revolution, technologische Innovation und den Ausbau einer modernen Infrastruktur.

Diese neuen politischen, ideologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen legen der Premierministerin, die sich ohnehin als Garantin der Einheit und Überlebensfähigkeit der Nation sieht, einen Stil der parteipolitischen Konfrontation, eine Rhetorik des politischen und ökonomischen Nationalismus und das Andeuten liberaler Wirtschaftsreformen nahe. Gemäß dieser neuen, aggressiven Rhetorik garantieren nur *Indira Gandhi* und der *Congress* die Einheit und die Stärke Indiens, während explizit die linken Oppositionsparteien, die regionalen Parteien und – im Schatten des Sikh- und Kaschmirkonflikts – die religiösen Minderheiten verdächtigt werden, Indien zu schwächen, zu regionalisieren und zu spalten. Diese Rhetorik der Ausgrenzung und dieser Nationalismus sind attraktiv für eine Partei, der der Wille, die Ressourcen, die Organisationskraft und die Allianzpartner für ein tiefgreifendes soziales oder wirtschaftliches Reformprogramm fehlen.

Die Aufstandsbewegung der Sikhs erweist sich als die Nemesis des Regimes

Das Andeuten liberaler Reformen empfiehlt sich zudem für eine Partei, die sich von *Nehrus* Doktrin des Dritten Weges di-

stanzieren möchte, aber weder die indischen Staatsindustrien unter den Konkurrenzdruck seitens des Weltmarktes setzen möchte. Bewußt oder unbewußt nimmt *Indira Gandhi* ebenso wie nach ihr *Rajiv Gandhi* in Kauf, daß der *Congress* in seiner Rhetorik und seinem Programm hindunationalistischen Wählerschichten entgegenkommt und sich der Ideologie und dem Wirtschaftsprogramm der BJP annähert. Die politische Instabilität in der Form regionaler Aufstandsbewegungen, die die Premierministerin einerseits beklagt, andererseits propagandistisch ausschaltet, hat sie zu wesentlichen Teilen selbst hervorgerufen – durch Spaltungsversuche (Punjab), Intransigenz (Kaschmir) und Verhandlungsverweigerung (Assam). Nun erweist sich die gefährlichste unter ihnen, die Aufstandsbewegung der Sikhs, als die Nemesis des Regimes. Die Leitfigur der Terrorgruppen, *Bhindranwale*, hat sich seit 1982 im größten Heiligtum der Sikhs, im Goldenen Tempel in Amritsar, verschanzt. Im Juni 1984 ordnet die über die Unregierbarkeit dieser Grenzprovinz besorgte und zugleich an dem religiösen Würdegefühl auch moderater Sikhs desinteressierte Premierministerin die militärische Eroberung dieser „Vatikanstadt“ der Sikhminderheit an. Der mit Panzern durchgeführte Angriff zerstört weite Teile der Anlage und führt zum Tod von mehr als 1000 Sikhpilgern, die *Bhindranwale* zuvor als menschliches Schutzschild in den Tempel befohlen hatte.

Wenige Monate später, Ende Oktober 1984, wird *Indira Gandhi* von einem ihrer Sikh-Leibwächter erschossen. Der Mord an der Premierministerin führt zu den bislang größten, über fast eine Woche anhaltenden Massakern an den über ganz Nordindien verstreuten Diasporagruppen der Sikh. *Rajiv Gandhi* und die Congressführung schreiten nicht ein. In welchem Maße der *Indira Congress* inzwischen als das persönliche Patrimonium der Nehru-Familie behandelt wird, zeigt sich bereits Stunden nach dem Anschlag. Weitgehend ohne parteiinterne Konsultationen und weitgehend außerhalb den von der Verfassung vorgeschriebenen Regeln wird *Rajiv Gandhi* zum neuen Premierminister Indiens und Präsidenten des *Congress* gemacht.

Die Congressführung und *Rajiv Gandhi* erhoffen sich jetzt, im Herbst 1984, bei den anberaumten nationalen Wahlen einen von einer Sympathiewelle für Mutter und Sohn geförderten Wahlsieg. *Rajiv Gandhi* soll sowohl die Kontinuität als auch die Erneuerungsfähigkeit der Congressherrschaft repräsentieren: Wie sich aber rasch zeigt, kann oder will *Rajiv Gandhi* weder nachhaltige politische noch organisatorische Reformen durchführen. Während des Intervalls zwischen der Ermordung *Indira Gandhi* und dem Einsetzen des Wahlkampfes hätte *Rajiv Gandhi* vermutlich die jetzt von ihm abhängige Congressorganisation zur Selbstreinigung und zu parteiinternen Reformen zwingen können. Lediglich an der Geschlossenheit des *Congress* und einem hohen Wahlsieg interessiert, läßt er diese Chance verstreichen. Der erwartete Wahltermin wird 14 Tage vorgezogen, um Fraktionskämpfe

und eine Abschwächung der Sympathiewelle zu verhindern. Die Vergabe der *Tickets*, der Kandidatennominierungen, wird nicht dazu benutzt, korrupte, illoyale oder kriminelle Congressparlamentarier auszuschalten. Zwei Drittel der Congressparlamentarier werden wieder nominiert.

Der Sündenfall des Congress

Unter außerordentlich günstigen Umständen führt der neue Premier deshalb den alten und unreformierten *Indira Congress* zu dem größten Wahlsieg der gesamten Congressgeschichte: Der *Congress* erhält 48% der Stimmen und 77% der Sitze in der *Lok Sabha*. Auch bei den anschließenden neun Provinzwahlen erzielt der *Congress* außergewöhnlich gute Ergebnisse. Dieser Erfolg hat zwei verhängnisvolle Konsequenzen. Er läßt *Rajiv Gandhi* und seine Führungsgruppe nicht nur die Notwendigkeit einer Parteireform vergessen; er bestätigt sie in der Annahme, daß eine nationalistische, also gegen religiöse Minderheiten gerichtete Rhetorik und Versprechungen einer technokratischen und liberalen Wirtschaftsreform mit der Congressideologie vereinbar und andererseits (wahl-)erfolgversprechend sind: Unter dem Eindruck des Sikhaufstands und der Ermordung *Indira Gandhi* hatte der *Congress* während des Wahlkampfes sich nicht nur Parolen des Hindunationalismus zu eigen gemacht, er hatte es zum ersten Mal zugelassen, daß die hindufundamentalistische Kaderorganisation des RSS sich in diesem Wahlkampf an der Seite des *Congress* engagierte.

Immer stärker erscheint der *Congress* jetzt als eine Organisation, die nicht prinzipiell, sondern lediglich von Fall zu Fall an dem Leitbild des Säkularismus und der Verpflichtung des Minderheitenschutzes festhält. Indem der *Congress* aus taktischen Überlegungen eine für ihn und das etablierte politische System bestandsnotwendige, ideologische Hegemonialstellung, also die zweifelsfreie Gültigkeit der Leitbilder des Säkularismus, des „Mittleren Wegs“ und der „Einheit in der Vielfalt“ schwächt, leistet er selbst politischen Debatten Vorschub, in denen ideologische Alternativen – bislang des Hindunationalismus – als moralisch zulässig, politisch legitim oder zweckmäßig erscheinen. Dieses Auftreten neuer ideologischer Alternativen, eine bislang irreversible Schwächung der Mittelpunktstellung des *Congress* und das Auftreten neuer politischer Zweckbündnisse und Koalitionen zeigen sich seit 1989.

Bei den Wahlen 1989 erstmals eine Konkurrenz dreier Ordnungsmodelle

V. P. Singh war *Congress Chiefminister* des größten Gliedstaates Uttar Pradesh (140 Mio. Einwohner) und anschließend Finanz- und Verteidigungsminister im Kabinett *Rajiv Gandhi* gewesen. In beiden Ministerpositionen scheitert er – so die öffentliche Auffassung – an der Korruption und Reformunfähigkeit des *Congress*. 1988 wird er aus dem *Congress* ausgeschlossen. *V. P. Singh* und den 1979 um die Macht gebrachten Fraktionen der *Janata Party* erscheinen deshalb 1988 die Rahmenbedingungen

günstig, um ein weiteres Mal eine Anti-Congress-Allianz für die Ende 1989 anberaumten *Lok Sabha*-Wahlen zu bilden. Diesmal verständigen sich vier formale nationale und drei regionale Parteien auf die Gründung einer neuen Partei und auf ein Wahlbündnis. Unter Führung *V.P. Singh* bilden die *Janata*, die *Jan Morcha*, die *Lok Dal* und der *Congress (S)* eine neuerliche jetzt *Janata Dal* genannte Oppositionspartei, während drei wichtige Regionalparteien, die *DMK* (Tamil Nadu), die *Telugu Desham* (Andra Pradesh) und die *Asom Gana Parishad* (Assam) sich darauf einigen, als weiterhin eigenständige Parteien die *Janata Dal* in einer *National Front* zu unterstützen. Die *National Front* muß aber, um ihre Wahlchancen zu verbessern, mit weiteren Parteien wechselseitig vorteilhafte Wahlabkommen schließen. Gemäß der Maxime „Der Feind meines Feindes ist mein Freund“ ist sie deshalb bereit, mit so politisch unterschiedlichen Kräften wie der *Jana Sangh/BJP* und der *Left Front*, also mit den Kommunisten in Westbengalen (CPI-M) und Kerala (CPI) in 400 Wahlkreisen Wahlabsprachen einzugehen. Zugleich sichert sich *V.P. Singh* bei beiden Parteien die Zustimmung, eine künftige *National Front*-Minderheitsregierung in der *Lok Sabha* zu unterstützen. *Rajiv Gandhi* macht es seinen Gegnern leicht, weil er ein weiteres Mal auf eine „Reinigung“ des *Congress* und die Erneuerung seiner Kandidaten verzichtet: 80% der über 400 *Congress*-Parlamentarier werden wieder nominiert. Der Wahlkampf wird vordergründig zu einer Abstimmung über die Glaubwürdigkeit des *Rajiv-Congress*, im Kern aber enthält er zum ersten Mal die Gegenüberstellung dreier, jetzt politisch und moralisch als gleichgewichtig erscheinender politischer Ordnungsmodelle: einem wachsend ungläubwürdigen *Congress* steht auf der einen Seite eine neue überwiegend *regional verankerte Allianz* gegenüber, die vorgeben kann, daß sie wesentliche Ideale und Reformvorhaben des *Congress* überzeugender vertritt und durchsetzt. Auf der anderen Seite steht eine *hindunationale Partei*, die den etablierten Staatsidealen, sei es in alten oder neuen Händen, das Bild einer religiös exklusiven und militanten Hindunation entgegenstellt. Die Wahlabsprachen zwischen *National Front*, *Left Front* und *BJP* erweisen sich als vorteilhaft und sichern der *Janata Dal* 143, der *BJP* 85 und der *Left Front* 52 Sitze im Parlament. Obwohl der *Congress* fast 40% der Stimmen erzielt, kann er sie nicht – wie etwa 1967, 1971 oder 1980 (41, 44 bzw. 43% der Stimmen) in eine absolute Mehrheit der Sitze in der *Lok Sabha* umwandeln. Er verfügt jetzt lediglich über 197 Sitze, 37%. Am 2. Dezember 1989 wird *V.P. Singh* als Premierminister der *National-Front*-Regierung eingeschworen. Die Union steht jetzt zum zweiten Mal unter der Herrschaft einer Oppositionsregierung. Waren die Konflikte und die rasche Regierungsunfähigkeit im Falle der *Janata Party* von Anfang an in deren Binnenraum angelegt gewesen, so sind sie im Falle der neuen *National-Front*-Regierung sowohl in deren Zusammensetzung als auch in deren (Abstimmungs-)abhängigkeit von

zwei unabhängigen und vollständig entgegengesetzten Kräften begründet. Hinzu tritt aber noch, daß – wie bei der *Janata*-Regierung – Machtkämpfe um die Besetzung des Premierministerpostens die neue Regierung schwächen. Der politischen Blockade und Ineffektivität der Regierung ebenso wie der Unsicherheit seiner Position bewußt, versucht *V.P. Singh* im August 1990 durch ein überraschendes Manöver seiner Regierung eine neue Popularität, seiner Partei eine neue Wählerklientel und sich selbst eine politische Vormachtstellung zu verschaffen.

Der Konflikt zwischen der Förderung unterprivilegierter Klassen und hindunationalen Vorstellungen

Auf seit langem ausgearbeitete und bereitwillig vergessene Reformvorschläge zurückgreifend, verkündet *V.P. Singh*, daß künftig im Bereich der Zentralverwaltung und der Staatsindustrien nicht nur den Unberührbaren und den Stammesgesellschaften Stellen reserviert würden (22,5%). Vielmehr sollten künftig zusätzlich noch den *other backward classes* 27% dieser Staatsstellen vorbehalten werden. Rund die Hälfte aller Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst wären damit einem freien Wettbewerb und damit jenen rund 20% der indischen Bevölkerung, die den hohen Kasten zuzurechnen sind, entzogen. Denn die Mitglieder hoher Kasten hatten bislang weit mehr als die Hälfte dieser Stellen besetzt – in ihren Augen „nach Verdienst“. Die Umsetzung dieses Planes, wenn auch zunächst nur im Bereich der nationalen Verwaltung, müßte die Konkurrenz um knappe Arbeitsplätze, die Selbsteinschätzung und Organisation hoher und niederrangiger Kasten, die Wählermobilisierung und die Programme aller Parteien tiefgreifend beeinflussen. *V.P. Singh* dagegen hofft, daß er sich mit diesem Versprechen künftig die Unterstützung von Wählerschichten sichern könne, die mehr als die Hälfte der indischen Bevölkerung ausmachen. Der unverzichtbare Partner der *National Front*, die *BJP*, muß dieses Reformvorhaben als einen Angriff auf ihre Doktrin ebenso wie auf ihre Wählerbasis betrachten. Die *BJP* will die starke, organisch geeinte und einem „Übermenschlichen“, *Mahapurusha* gleichgesetzte Hindunation. Kastengeist und Kastenförderung betrachtet sie als von den Muslimen und der Kolonialmacht geförderte Täuschungs- und Spaltungsmanöver. Wahltaktisch dagegen stützt sich die *BJP* seit jeher auf die hochrangigen Kasten, ohne allerdings diese Abhängigkeit offen einzugehen. Die *BJP* muß den Plan bekämpfen, ohne dabei als künftige Volkspartei ihre Chancen zu gefährden, auch von Teilen der *other backward classes* gewählt zu werden. *L. K. Advani*, der Führer der *BJP*, beantwortet deshalb das Reformvorhaben mit einer „nationalen Offensive“, den Beginn einer hindunationalistischen Wagenprozession, einer *rathayatra*, die ihn durch ganz Nordindien bis zur umstrittenen Babri-Moschee in Ayodhya führen soll. Seine hindunationalistischen Attacken und seine Agitation für den Abriß der Moschee lassen der auf den seit 1951 gültigen

Verfassungskonsens, aber auch auf Muslimwähler gestützten Regierung keine andere Wahl, als ihn am 23. Oktober unter Arrest zu stellen. Die *BJP* entzieht jetzt der *National-Front*-Regierung ihre Unterstützung im Parlament. Wenige Tage später tritt *V.P. Singh* zurück. Einem Rivalen *Singhs*, *Chandra Shekara*, gelingt es aber jetzt, die *Janata Dal* zu spalten und mit Duldung des *Congress* eine Minderheitsregierung zu bilden. Nachdem *Rajiv Gandhi* dieser Regierung Anfang März 1991 die Unterstützung entzieht, ist der Weg frei für Neuwahlen.

Das vorläufige Ende der Nehru-Dynastie mit der Ermordung Rajiv Gandhi

Diese führen den *Congress* wieder an die Macht und beschleunigen zugleich seinen organisatorischen und moralischen Verfall, sie lassen die *BJP* zum ersten Mal als eine denkbare ideologische und machtpolitische Alternative zum *Congress* erscheinen, und die Wahlen führen vorläufig zur Schwächung und zur Spaltung jener 1989 so verheißungsvollen dritten *Front* sozialistischer, mittelständisch-bäuerlicher und regionaler Parteien. Der von *Rajiv Gandhi* geführte *Congress* sucht aus der Schwäche seiner gerade gestürzten Gegner Vorteile zu ziehen. Ein um Popularität bemühter und Parteireformen abgeneigter *Rajiv Gandhi* verspricht – gegen die *Janata Dal*-Erfahrung gerichtet – eine stabile Regierung und liberale Wirtschaftsreformen. Die *Janata Dal* verspricht „soziale Gerechtigkeit“ und versucht damit, ihr Förderungsversprechen gegenüber den *other backward classes* wahlpolitisch auszumünzen. Die *BJP* wiederum überträgt die Ayodhya-Kampagne in den Wahlkampf und vertritt einen folkloristischen ebenso wie militanten Hindunationalismus. *Indira Gandhi* hatte 1984 ihre macchiavellistische Punjabpolitik mit dem Leben bezahlt. *Rajiv Gandhi* zahlt jetzt für seine anfängliche Förderung, dann Neutralisierung und schließlich Bekämpfung der *Tamil Tigers* auf Sri Lanka den gleichen Preis. Die *Lok Sabha*-Wahlen sollen in zwei Runden – am 20. Mai und am 12. und 15. Juni 1991 – durchgeführt werden. Einen Tag nach dem ersten Wahlgang wird *Rajiv Gandhi* in Tamil Nadu von einer Tiger-Anhängerin als „lebende Bombe“ in die Luft gesprengt. Die Ermordung *Rajiv Gandhis* führt zum vorläufigen Ende der Nehru-Dynastie, sie macht den *Congress* kurzfristig führerlos und bringt zugleich der Partei für die zweite Wahlrunde einen unverhofften und wirksamen Sympathiebonus ein. Der Schock der Ermordung beeinflusst oder mobilisiert damit Wähler und hält deshalb das Ausmaß des Stimmenverlustes in Grenzen: Der *Congress* erhält 36,7% der Stimmen, und da ihm diesmal keine geeignete Opposition gegenübersteht, sichert er sich 225 Sitze. Zum ersten Mal in seiner langen Geschichte muß der *Congress* in New Delhi eine Minderheitsregierung bilden, eine Aufgabe, die dem Parteiveteranen, neuen *Congress*-Präsidenten, *Narasinha Rao* als Premier zufällt. Die *Janata Dal* sieht ihr Förderungsverspre-

chen von seiten der Wähler nicht honoriert, aber ihre politische Erfolglosigkeit sanktioniert. Sie erhält lediglich 11,8% der Stimmen und 59 Sitze.

Chandra Shekaras Neubildung wird fast vernichtet: Seine *Samajwadi Janata Party* erhält 3,3% der Stimmen und 5 Sitze. Zu einem von nun an entscheidenden Faktor der indischen Politik wird aber, weitgehend unvorhergesehen, die *BJP*: Sie kann ohne die Hilfe von Wahlabsprachen ihren Stimmenanteil von 11,5% auf 19,9% fast verdoppeln, und sie verfügt in der *Lok Sabha* ab jetzt über 120 anstelle von bisher 86 Sitzen. Über die nächsten fünf Jahre wird sie die ihr nahestehende gewalttätige und zugleich volkstümelnde „Kulturorganisation“, die *VHP*, bei ihrer *Ayodhya*-Kampagne politisch unterstützen und das bislang tabuisierte Gegenmodell eines Staates, der vorrangig auf die Interessen der Hindumehrheit ausgerichtet ist, in der politischen Öffentlichkeit vertreten und propagieren.

Das (vorläufige) Ende der Nehru-Dynastie, die neuerliche Machtübernahme seitens des *Congress* und die Führung der Minderheitsregierung und der Congressorganisation durch *Narasinha Rao* lassen eine Reform der Partei anfänglich als möglich und am Ende als trügerisch erscheinen.

Eine ideologische Pattsituation

Auf ideologischer ebenso wie politischer Ebene scheinen sich zwischen 1991 und 1996 eine ideologische Pattsituation und politische Blockade eingeschrieben zu haben. Die Wahl des Jahres 1996 führt nicht zur Überwindung, sie führt zur Erweiterung dieser Pattsituation und zur Konsolidierung dreier, 1989 zum ersten Mal sichtbar gewordener ideologischer und politischer Alternativen: Ein in den falschen Traditionen befangener, diskreditierter und uneiniger, von *Narasinha Rao* nicht nur geführter, sondern gleichsam verkörperter *Congress*, tritt gegen eine selbstbewußte *BJP* an, die sich jetzt den aus ideologischer Not entstandenen Restposten des *Congress*programms angeeignet hat: Gegen den *Congress* verspricht jetzt die *BJP* eine „stabile Regierung“.

Eher im Schatten beider Parteien steht jene Koalition nationaler und regionaler Parteien, die *National Front*, die sich nach den Streitigkeiten und der Spaltung von 1990 jetzt vorsichtig rekonstituiert. Die Wahlen führen zum schlechtesten Ergebnis der *Congress*geschichte, sie sichern aber dem *Congress* noch immer den Status der stärksten Partei (28% der Stimmen); die Wahlen führen zu keinem nennenswerten Stimmenzuwachs der *BJP*, einen Zugewinn von rund 4% auf 24% verdankt sie fast ausschließlich den Stimmen dreier Allianzpartner, und diese Wahlen lassen jetzt die in der *National Front* und in der *Left Front* organisierten Parteien zum ersten Mal als zweitstärkste Kraft und als „Dritte Front“ des Parteiensystems erscheinen (ca. 27% der Stimmen).

Der *Congress*, als die noch immer am breitesten gestreute und deshalb – unter dem Mehrheitswahlsystem – gegen die auf Nordindien konzentrierte *BJP* und die

durch Wahlabsprachen geschützte *National Front* und *Left Front* gleichermaßen benachteiligte Kraft, verfügt jetzt nur noch über die drittstärkste Parlamentsfraktion: 140 Sitze. Die *BJP* und ihre Verbündeten kontrollieren 194 Sitze, die *National Front* und die *Left Front* 179. Nur 22 der 545 Sitze der *Lok Sabha* fallen an ungebundene Parteien. Keine der drei großen Parteien und keiner der Blöcke verfügt damit über eine Mehrheit. Zunächst wird die *BJP* mit der Regierungsbildung beauftragt, sie schiebert. *National Front* und *Left Front* schließen sich jetzt zur *United Front* oder *Third Front* zusammen; sie sichern sich die „Duldung“, die Abstimmungsunterstützung seitens des *Congress* und bilden ihrerseits eine Minderheitsregierung. Damit wird zum vierten Mal – nach 1989, 1990 und 1991 – eine Minderheitsregierung gebildet, zum zweiten Mal – nach 1990 – regiert diese unter Duldung des *Congress*, und zum zweiten Mal wird diese Minderheitsregierung vorrangig von einer *National Front* gestellt, in die allerdings nun die *Left Front*, also vorrangig die *CPI-M*, stark eingebunden ist. Damit beginnt ein bislang einzigartiges politisches Experiment.

Der *United Front* oder *Third Front* gehören 13 Parteien an, und das zur Abwehr der *BJP* geschaffene Gebilde versteht sich nicht als eine nationale Partei, sondern ihre Mitglieder sprechen von einer „nationalen Koalition regionaler Parteien“. Zu Recht, denn selbst jene führenden Mitglieder wie die *Janata Dal*, die *Samajwadi Party* und die *CPI-M*, die als nationale Parteien erscheinen, sind jeweils regional konsolidiert: 37 der 43 Parlamentsabgeordneten der *Janata Dal* kommen aus Karnataka und Bihar, 28 der 33 Abgeordneten der *CPI-M* aus Westbengalen und 16 der 17 der *Samajwadi Party* aus Uttar Pradesh. Entscheidend für die Handlungsfähigkeit, Zusammensetzung und Ausrichtung der neuen Regierung und Koalition ist aber, daß fast drei Viertel der 179 Parlamentssitze der *UF* auf sechs Parteien fallen, die explizit oder de facto Regionalparteien sind. Diese sechs Parteien, mit Ausnahme der *CPI-M*, stellen auch die wichtigsten Minister in dem von *Dewe Gowda* geführten Kabinett. Diese sechs Parteien bilden seit langem in ihren Herkunftsprovinzen die stärkste oder zweitstärkste politische Kraft, und sie stellen zum Zeitpunkt der *United Front*-Regierung in den meisten Fällen die Landesregierungen; die *CPI-M* in Westbengalen, die *DMK* in Tamil Nadu, die *AGP* in Assam, die *Janata Dal* in Karnataka und Bihar und die *TD* in Andhra Pradesh. Die seit 1967 sichtbare Regionalisierung der indischen Demokratie hat damit eine neue Qualität erreicht: die wichtigsten Regionalparteien Indiens herrschen nicht nur in ihrer jeweiligen Provinz, sie beherrschen das Zentrum. Es verwundert unter diesen Umständen nicht, daß die führenden Politiker dieser Parteien ihre (Chief-Minister-)Stellung im jeweiligen Gliedstaat einem Kabinettsposten in New Delhi oft vorziehen. Der Kontrolle über sechs wichtige Gliedstaaten Indiens gewiß, kann die vordergründig heterogene Koalition in New Delhi deshalb zu einem an den „kooperativen

Föderalismus“ *Nehrus* erinnernden Regierungsstil zurückfinden. Der Prozeß der Interessensabgleichung und des Verhandels läuft aber jetzt nicht mehr im Binnenraum einer nationalen Partei, sondern einer Koalition regionaler Parteien ab.

Auch eine soziale Umschichtung

Innerhalb der neuen Machtkonstellation zeigt sich zugleich eine soziale Umschichtung: Bis 1980 hatte der Anteil der Parlamentarier, die den *other backward classes*, den niederrangigen Kasten, aber nicht den Unberührbaren, entstammten, stets zwischen 9% und 13% gelegen. Seitdem ist er auf über 23% gestiegen. Die politische Mobilisierung dieser „OBCs“, die zunächst im „Kuh-Gürtel“ und Nordindien begann, und der *Lok Dal* und der *Janata Dal* vorrangig zugute kam, hat sich jetzt aber auf ganz Indien ausgeweitet, und sie wird von allen in der *United Front* befindlichen Parteien gefördert und genutzt.

Entgegen allen Erwartungen und trotz verschiedener Krisen kann diese auf unterschiedliche Regionen, Ideologien und Kasten- und Interessengruppen ausgerichtete Koalition nicht nur die Macht bewahren, sondern die Wirtschaftsliberalisierung fortführen, Reformen einleiten und neue außenpolitische Initiativen beginnen. Es ist der *Congress*, und dabei vor allem die *Sonja Gandhi* nahestehenden *Congress*-politiker, die schließlich im Herbst 1997 der *United Front* die Unterstützung entziehen und damit Neuwahlen, die für Februar/März 1998 angesetzt wurden, notwendig machen. An der seit 1996 sichtbaren Parteienkonstellation und Machtbalance werden aber diese Neuwahlen vermutlich wenig ändern können, denn sowohl die Regionalisierung der Politik Indiens als auch der Niedergang des *Congress* sind das Resultat von Entwicklungen, die seit langem eingesetzt haben und als für das System notwendig und irreversibel eingeschätzt werden können. Als erklärungsbedürftig und zugleich prekär erscheinen in dieser Konstellation und Balance eher der Aufstieg und die künftige Stellung der *BJP*.

Der Trend zur Regionalisierung der indischen Demokratie hält an

Die Bestandsfähigkeit und künftige Entwicklung dieser drei Ordnungsmodelle, also einer ehemals dominanten, säkularen und nationalen Partei, einer hindunationalistischen Alternative und einer Allianz von Regionalparteien sollen abschließend kurz betrachtet werden. Die Regionalisierung der indischen Demokratie, damit einhergehend die zunehmende Attraktivität der Regionalparteien auch für neue Kastengruppen, insbesondere der OBCs, und schließlich die wachsende nationale Verhandlungs- und Regierungskompetenz dieser regionalen und zugleich integrierten politischen Führungseliten, scheinen auch künftig das entscheidende Antriebsmoment der indischen Demokratie zu bilden. Alle drei Entwicklungen stehen für die weitere Öffnung, Differenzierung und Konsolidierung demokratischer Herrschaft.

Die in Titel und Programm eindeutigen Regionalparteien haben seit 1967 immer

mehr Stimmen erhalten; 1967 erhielten sie 10%, 1996 18% der Stimmen. Die meisten dieser Parteien finden sich in der *United Front*, in der sie zusammen mit den de facto-Regionalparteien *Janata Dal*, *Samajwadi* und *CPI-M* 1996 rund 27% der Stimmen erreichen. Nicht nur ist dieser Regionalisierungstrend von langer Dauer und zunehmend, er hat auf jeweils unterschiedliche Weise den *Congress* ebenso wie die BJP erfaßt, und er wird von beiden Parteien zunehmend in Rechnung gestellt. Der *Congress* ist zwar immer noch diejenige Partei, die als einzige in allen Regionen Indiens präsent ist, aber dieser Tatbestand verdeckt, daß sich seine Organisation in vielen Regionen fast aufgelöst hat und daß er in regional höchst unterschiedlichem Maße seine Wähler findet. Bereits seit 1977 hat der *Congress* immer stärker die Kontrolle über jene sechs nördlichen, hindisprachigen Gliedstaaten verloren, die einst das Zentrum seiner Macht bildeten. Er findet jetzt die Mehrheit seiner Wähler im Westen und Süden Indiens, und oft in Absprache und durch Allianzen mit regionalen Parteien sichert er sich dort die Mehrheit seiner Sitze in der *Lok Sabha*. Bei der BJP zeigen sich parallel zu ihrem Aufstieg zugleich die regionalen Grenzen ihrer Wählerfolge: Die Mehrheit ihrer Wähler findet sie im Norden und Westen Indiens. In Anbetracht dieser Eingrenzung auf zwei Großregionen hat die BJP, wie schon lange zuvor der *Congress*, damit begonnen, regionale Bündnispartner einzuwerben. Aber das hindunationalistische Programm der BJP einerseits, der Anspruch auf Glaubwürdigkeit bei den Regionalparteien andererseits setzen einer solchen Suche enge Grenzen. 1996 konnte die BJP deshalb nur drei regionale und zumeist hindunationale Bündnispartner und auch diese nur im Norden und Westen finden. Wichtige, also stimmenstarke Regionalparteien, werden aller Voraussicht nach auch künftig zur *United Front* oder eventuell zum *Congress*, aber nicht zur BJP tendieren.

Eine Folge von Modernisierung und gesellschaftlicher Differenzierung

Die in der *United Front* organisierten Regionalparteien und die in ihr repräsentierten politischen Regionalkulturen sind aber die Nutznießer einer weiteren, von der Regionalisierung verdeckten langjährigen und irreversiblen sozio-ökonomischen und sozio-politischen Entwicklung. Diese ist mit der Gründung einer Bauernpartei, der *Lok Dal* (seit 1967), mit der zunehmenden Artikulation und Organisation der „OBC“, also der niederrangigen Kasten (seit den 80er Jahren) und schließlich mit dem Auftreten höchst zahlreicher und unterschiedlicher basisdemokratischer Reformbewegungen (seit den 90er Jahren) immer deutlicher geworden. Mit den Worten des Politikwissenschaftlers *James Manor* ließe sich diese Entwicklung so charakterisieren: „Indien wurde zunehmend demokratischer und zunehmend schwieriger zu regieren“. Allen diesen neuen (bäuerlichen) Interessengruppen, (niederrangigen) Kasten und (sozialen, ökologischen, grundrechtsorientierten) Protestbewegungen ist gemeinsam, daß sie eine notwendige Folge der

langsamen, aber tiefgreifenden Modernisierung, Differenzierung und Demokratisierung der indischen Gesellschaft sind und daß sie von einer einzigen Partei, selbst von einem reformierten *Congress*, nicht mehr kontrolliert und inkorporiert, angemessen versorgt – oder unterdrückt werden können.

Allen diesen Interessengruppen, Kasten und Bewegungen ist aber gemeinsam, daß sie lokal, subregional oder regional entstanden und organisiert sind und daß sie offen oder verdeckt über eine regionale Identität, Stoßrichtung, Interessenstruktur und Sprache verfügen. Diese neuen, oft militanten und gegensätzlichen Gruppen und Agitationen wenden sich vorrangig an jene Instanzen und Parteien, die ihre Forderungen am besten verstehen können und aufnehmen müssen. Dies sind aber in erster Linie die Provinzregierungen und die in ihnen immer stärker vorherrschenden regionalen Parteien. Neben der Regionalisierung und der sie begleitenden und verstärkenden Politisierung einer wachsenden Mehrheit und Vielfalt der indischen Bevölkerung zeigt sich zugleich eine wiederum langjährige ideologische Entwicklung und Verlagerung, die in erster Linie den regionalen Parteien und ihren nationalen Koalitionen entgegenkommt. Der *Congress* hatte sich mit Hilfe einer den Bedingungen Indiens angepaßten Variante des Säkularismus, des Sozialismus und der Demokratie als nationale Partei konstituiert und die indische Wählerschaft organisiert. Wichtige Spielregeln dieser Demokratie hat er seit 1969 verletzt; von dem Modell des indischen Sozialismus hat er sich seit Beginn der achtziger Jahre abgewendet, und das Ideal des Säkularismus hat er seit 1984 geschwächt oder manipuliert. Der *Congress* mußte und wollte eine Partei aller Inder – Religionsgruppen, Kasten und Regionen – sein. Er konnte sich deshalb nicht unter Verrat seiner Prinzipien offen und ausschließlich auf die Seite einer religiösen, sprachlichen, regionalen oder sozialen Mehrheit oder Minderheit stellen. Die *Jana Sangh/BJP* hat dies von Anfang an und seit 1989 mit wachsendem Erfolg getan. Sie gibt vor, für die Hindumehrheit zu sprechen, und hat mit ihrem Eintreten für Hindi, für den Hindunationalismus und für eine binnenwirtschaftliche Liberalisierung weite Teile des Hindigürtels, der höheren Kasten und der Unternehmer- und Bildungsschichten hinter sich gebracht. Dies zwingt sie dazu, einen der Hindumehrheit entgegenkommenden neuen „Säkularismus“, einen „gandhianischen“ Sozialismus und eine nationale und starke Demokratie zu fordern – oder einfach für die Abschaffung der ersten beiden Grundpfeiler der indischen Demokratie einzutreten.

Fast 80% der indischen Bevölkerung rechnen sich aber den niederrangigen Kasten, den Unberührbaren und Stammesgemeinschaften zu. Eine Mehrheit der Bevölkerung kann und will zudem Hindi nicht sprechen, und sie stellt einer Hinduidentität eine regionale voran, für die sie lange Zeit beim *Congress*, seit 1967 zunehmend bei regionalen Parteien Anerkennung gefunden hat. Die neuen Protestbewegungen, aber auch weite Teile der neuen bäu-

erlichen Interessengruppen und selbstverständlich die wachsend selbstbewußten „OBC“ entstammen jenen 80% der indischen Bevölkerung, die über keinen hohen Kastenrang verfügen und nicht zur Wählerklientel der BJP gehören. Ihnen muß der Minimalkonsens der *United Front*, also das Eintreten für Säkularismus und die Förderung der „schwächeren Gesellschaftsschichten“ und ihr Einsatz für eine verstärkte Regionalisierung ebenso wie Demokratisierung der Union als zweckmäßig und auch überzeugend erscheinen. Ein für die Union bestandsnotwendiges staatspolitisches Programm, also das Eintreten für einen Säkularismus zur Vermeidung religiöser, das Eintreten für einen sozialreformerischen Sozialismus zur Kontrolle sozialer und das Eintreten für ein offenes Demokratiemodell zur Einbindung politischer Konflikte lebt damit in einer den neuen wirtschafts-, sozial- und regionalpolitischen Rahmenbedingungen angemessenen Form und bei einer Regionalkoalition weiter.

Diese ideologische Adaption und Übernahme machen zugleich die Frage nach einer möglichen Rekonstitution des *Congress*, seiner organisatorischen Reform und erneuerten ideologischen Glaubwürdigkeit zu Teilen überflüssig. Denn auch ein erneuerter *Congress* wird sich der Regionalisierung, den sozialen und politischen Mobilisierungsprozessen und einer beiden Bewegungen entsprechenden staatspolitischen Gewichtsverlagerung anpassen müssen. Für die *BJP* stellen aber alle drei die Entwicklungsfähigkeit der Union stützenden und zugleich demonstrierenden Prozesse eine Gefahr für ihre künftigen Wahlerfolge und eine Herausforderung für ihre Ideologie und ihr Programm dar.

Damit kann am Ende dieser Betrachtung der indischen Demokratie eine vorläufige Bilanz und vorsichtige Zukunftseinschätzung getroffen werden. Die Entwicklung dieser Demokratie, also der unvermeidliche und zugleich selbstverschuldete Niedergang des „dominanten Parteiensystems“, hat eine der Komplexität Indiens und der Entfaltung der Demokratie entsprechende, aber notwendige und kreative Herrschaftsform und Parteienallianz entstehen lassen – eine nationale Koalition unterschiedlicher Regionalparteien. Die gleiche Entwicklung hat zugleich eine kulturelle, ideologische und politische Reaktion ausgelöst, den Popularitäts-, Einfluß- und Machtzuwachs einer Symbolik, Doktrin und Partei des Hindunationalismus. Ob diese Reaktion als eine politische Modernisierung, also die fortlaufende Öffnung, Differenzierung und Ausgestaltung der indischen Demokratie, diesen Prozeß auf Dauer aufhalten, umlenken oder kontrollieren kann, muß bezweifelt werden.

Literaturhinweise

- Adams, J. und Ph. Whitehead (1997): *The Dynasty – The Nehru-Gandhi-Story*, Harmondsworth
Akbar, M. J. (1985): *India – The Siege within*, Harmondsworth
Brown, J. M. (1985): *Modern India*, Oxford
Manor, J. (Hrsg.) (1994): *Nehru to the Nineties*, London
Park, R. und I. Tinker (1969): *Leadership and Political Institutions in India*, New York