

Clemens Jürgenmeyer

Chaotische Stabilität – Stabiles Chaos Indiens Demokratie als fließendes Gleichgewicht extremer Heterogenität

I. Das Wunder der indischen Demokratie

Indien wird gemeinhin als „die größte Demokratie der Welt“ bezeichnet. Diese Bezeichnung gilt zu Recht für ein Staatswesen, das nach China die zweitgrößte Bevölkerung der Erde beherbergt. Mit aktuell ca. 1.25 Milliarden Menschen und 815 Millionen Wahlberechtigten organisiert diese außereuropäische Demokratie die politischen Belange von gut einem Sechstel der Menschheit und damit von weit mehr Bürgern und Wählern als in allen etablierten Demokratien der westlichen Welt zusammen. Die gigantische Größenordnung der indischen Demokratie zeigt sich allein schon bei einem Vergleich mit Europa: So umfassen die sieben größten Bundesstaaten Indiens jeweils mehr Einwohner als große europäische Staaten wie Frankreich, Italien oder Großbritannien, und die Bevölkerung der vier größten Bundesstaaten Uttar Pradesh, Maharashtra, Bihar und West Bengal übertrifft die der gesamten Europäischen Union.

Doch nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ nimmt die indische Demokratie, vor allem im Vergleich mit anderen Ländern der Dritten Welt, eine Sonderstellung ein. Sie hat seit über 6 Jahrzehnten Bestand und zeichnet sich durch regelmäßig stattfindende Wahlen mit einer relativ hohen Wahlbeteiligung von nunmehr 66%, friedliche Regierungswechsel und einen leidlich funktionierenden Rechtsstaat aus. Diese Sonderstellung gilt umso mehr angesichts etwa der folgenden Fakten: Indien zählt bis heute zu einem der ärmsten Länder der Welt – 30% der Bevölkerung leben nach den konservativen Angaben der staatlichen Planungskommission im Jahr 2009/10 unter der Armutsgrenze. Es ist von einer geradezu beispiellosen Vielfalt der Völker, Sprachen, Religionen und Kulturen geprägt – es gibt allein 22 offiziell anerkannte Sprachen mit elf verschiedenen Schriften. Schließlich weist es immer noch einen hohen Grad an Analphabetismus auf – offiziell kann ein Viertel der Bevölkerung weder lesen noch schreiben. Weiterhin ist die moderne Massendemokratie, gepaart mit dem Anspruch einer

umfassenden Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, europäischen Ursprungs und wurde in eine bäuerliche Gesellschaft mit einer ausgeprägten hierarchischen Struktur eingeführt. Ihre Anfänge reichen in die Kolonialzeit zurück. Auch als Nationalstaat ist Indien ein recht junges Gebilde, das erst mit der Unabhängigkeit im Jahr 1947 das Licht der Welt erblickt hat. Diese Liste der einer Demokratie abträglichen Umstände ließe sich mühelos weiterführen und soll hier lediglich um einen Aspekt ergänzt werden: die Korruption. Laut Transparency International weist Indien ein hohes Maß an Korruption auf und rangiert aktuell mit 38 Punkten etwas über dem unteren Drittel der Skala von 0 bis 100. Auch die hindunationale Bharatiya Janata Party, die sich gerne als Saubermann geriert, erliegt immer wieder der Versuchung. Angesichts einer fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung nimmt es nicht wunder, dass beispielsweise etwa 80 % der immens hohen Wahlkampfkosten der Parteien – so Schätzungen aus der Mitte der 1990er Jahre – durch Spenden gedeckt werden. Es wird erwartet, dass diese Gelder sich möglichst schnell amortisieren, entsprechend stark ist der Druck zur Reziprozität, zu einer Politik des *do ut des*. In einem solchen politischen Umfeld erstaunt es nur wenig, wenn z.B. bei der Parlamentswahl 1998 11% der Kandidaten krimineller Machenschaften bezichtigt wurden und sich langwierigen Gerichtsverfahren gegenübersehen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Dauerhaftigkeit der indischen Demokratie als ein wahres Wunder oder, so Atul Kohli (1988, S. 3), als „eine ziemliche Anomalie“. Im zweitgrößten Land der Erde existiert eine Demokratie, die es eigentlich gar nicht geben dürfte. Wo liegen die Ursachen für dieses Phänomen? Sie liegen, so die hier vertretene These, gerade in der Heterogenität dieses Subkontinents, die der gängigen Meinung zufolge als *die* Ursache der Defizite und Instabilität nicht nur der indischen Politik, sondern auch der indischen Gesellschaft insgesamt gilt.

II. Das institutionelle Arrangement

Indien wurde am 15. August 1947 unabhängig. Damit endete nach knapp 200 Jahren die britische Herrschaft über ein riesiges Land, das als die größte und wichtigste Kolonie des britischen Imperiums gegolten hat. Gleichzeitig begann, unter zuweilen dramatischen Umständen, in einer durch seine Vielfalt ausgezeichneten, weitgehend bäuerlichen Gesellschaft ein demokratisches Experiment, das allein schon wegen seiner Größenordnung weltweit als Ausnahme angesehen werden darf.

Die Unabhängigkeit bedeutete für die politische Entwicklung des Landes keine radikale Zäsur, sondern bildete eher einen wichtigen Meilenstein im lang anhaltenden Übergang von der britischen Herrschaft zur politischen Selbständigkeit. Die Demokratie in Indien hatte sich nicht mit einem Schlag etabliert. Sie war vielmehr seit Ende des 19. Jahrhunderts unter britischer Führung und aus sehr bescheidenen Anfängen heraus schrittweise eingeführt worden (Brown 1985; Morris-Jones 1971). Die Kontinuität der politischen Entwicklungen vor und nach 1947 dokumentiert sich auch in der Verfassung des Landes, die im Januar 1950 in Kraft trat und große Parallelen – oft wörtliche Übereinstimmungen – mit dem alten, noch von den Engländern verabschiedeten „Government of India Act“ aus dem Jahre 1935 aufweist. Diese Kontinuität zeigte sich auch im anfangs durchaus elitären Charakter der jungen indischen Demokratie, die Kohli (1988: 9) als ein Geschenk der Elite an die Massen treffend charakterisiert hat. Das politische System Indiens wird gemeinhin dem Typus der Westminster- bzw. Mehrheitsdemokratie zugeordnet. Es weise die typischen britischen Institutionen einer parlamentarischen Demokratie auf, mit einer Regierung, die dem Parlament verantwortlich ist und sich auf dessen Vertrauen stützt (Manor 1994: 116; Brass 1990: 2).

Bei näherer Prüfung zeigt sich jedoch, dass die indische Demokratie keineswegs als ein klassisches Beispiel einer Westminster-Demokratie angesehen werden kann. Die Abweichungen vom Original sind teilweise prinzipieller Natur und weisen darauf hin, dass die indische Demokratie über wichtige konsensdemokratische Elemente verfügt, die mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland zu vergleichen sind (Lijphart 1996; Jürgenmeyer 2007). Allein die Tatsache, dass das indische Parlament keine unbeschränkte Souveränität besitzt, zeigt, dass die indische Demokratie eines „essentiellen Bausteins des Westminster-Modells“ (Lijphart 1984: 9) entbehrt. Die legislative Macht des indischen Parlaments unterliegt der Suprematie der Verfassung und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Die „Constitution of India“ bildet den Rahmen, in dem sich Parlament und Regierung bewegen dürfen. Die zuerst im Jahr 1973 formulierte „Basic Structure Doctrine“ des obersten Gerichtshofs bildet eine Grenze, die es nicht zu überschreiten gilt. Danach ist das Parlament nicht befugt, die „grundlegende Struktur“ bzw. „fundamentale Merkmale“ der indischen Verfassung, wie Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, verfassungsgerichtliche Kontrolle, Demokratie und Säkularismus zu ändern. Die Suprematie der Verfassung über die Parlamentsouveränität wird von allen indischen Politikern und Parteien als verbindlich anerkannt (Conrad 1995; 2001).

Ebenso stellen die föderale Struktur der Indischen Union, das Zwei-Kammer-System – wie unausgewogen es auch sein mag – sowie das Amt des Präsidenten

institutionelle Formen der Machtteilung und -beschränkung dar. Sie bilden institutionelle *veto points* (Kaiser 1997: 436), die der sozialen und politischen Heterogenität des Landes Rechnung tragen und den verschiedenen politischen Kräften eine angemessene Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglichen sollen. Diese *veto points* beeinflussen das strategische Verhalten der politischen Akteure.

Gestützt wird das institutionelle Arrangement durch die Heterogenität der indischen Kultur und Gesellschaft, die es keiner Gruppe, Region oder Partei erlaubt, für sich allein die Mehrheit zu reklamieren. Somit ist der Trend zum Interessenausgleich und zur konsensualen Entscheidungsfindung unter Einbeziehung möglichst vieler Akteure der indischen Politik inhärent, auch wenn die mehrheitsdemokratischen Charakteristika des Westminster-Modells durchaus im politischen System vorhanden sind. Dies gilt insbesondere für das Prinzip der Mehrheitsregierung und für das geltende, klassische Mehrheitswahlrecht britischen Zuschnitts, das häufig zu Verzerrungen zwischen den Stimmenanteilen und der Zahl der Sitze im Parlament führt.¹ Insgesamt gesehen existieren keine wirklich zwingenden institutionellen Vorgaben, die die Einbindung aller relevanten politischen Akteure am politischen Entscheidungsprozess vorschreiben oder bestimmte Entscheidungen der Mehrheit gar durch Vetorechte einzelner Gruppen verhindern.

III. Der Zwang zum Kompromiss

Die Tatsache, dass die Konstellation der politischen Kräfte in Indien, vor allem seit dem Niedergang der ehemals dominanten Congress-Partei, eine Politik der ausgehandelten Kompromisse ratsam erscheinen lässt oder gar erzwingt, ist vorrangig Folge der Größe des Landes und der enormen sozialen und politischen Heterogenität der indischen Gesellschaft und nicht so sehr der institutionellen Gegebenheiten und eines entsprechenden politischen Handelns. Die markant

¹ Bis Ende der 1980er Jahre profitierte hiervon in starkem Maß die Congress-Partei, die bei einem Stimmenanteil zwischen 43 und 48 Prozent stets eine Zwei-Drittel- bzw. eine Vier-Fünftel-Mehrheit im indischen Unterhaus (Lok Sabha) erzielte und damit unumschränkt regieren konnte (Rösel/Jürgenmeyer 2002: 74–77). Seit Ende der 1980er Jahre hat sich mit dem Aufstieg der hindunationalen Bharatiya Janata Party (BJP) als zweite bedeutende Partei der verzerrende Effekt des Mehrheitswahlsystems zurückgebildet und sich zum Nachteil des Congress ausgewirkt. Bei der Wahl 2014 erzielte die BJP mit 31% der Stimmen eine absolute Mehrheit der Sitze im Parlament, während der Congress mit 19,3% der Stimmen nur 8,1% der Mandate erhielt.

unterschiedlichen Politikstile von Jawaharlal Nehru und seiner Tochter Indira Gandhi oder auch der verschiedenen Koalitionsregierungen in New Delhi seit 1998 zeigen, wie sehr in Indien die Art und Weise variieren kann, im Rahmen eines demokratischen Institutionengefüges politische Entscheidungen zu fällen und in die Tat umzusetzen.

Politische Weitsicht im wohlverstandenen Eigeninteresse und damit eine auf zweckrationalen Überlegungen beruhende Freiwilligkeit des Handelns der regierenden Mehrheitspartei bzw. Koalition und insbesondere der Führungspersönlichkeiten, vor allem des Premierministers, können einen Politikstil fördern, der nicht die harsche Konfrontation sucht und eigene Entscheidungen ohne Rücksicht auf andere Wünsche und Interessen durchsetzt, sondern in Verhandlungen informeller Art einen Ausgleich der unterschiedlichen Positionen anstrebt und einen möglichst breiten Konsens in zentralen Fragen der Politik herstellt. So ergibt sich eine konsensorientierte Politik in Indien vorrangig aus dem Verhalten der dominanten politischen Akteure und nicht so sehr aus dem institutionellen Rahmen der politischen Entscheidungsprozesse. Ob dabei das Element einer zweckrationalen Freiwilligkeit oder das Element der Notwendigkeit überwiegt, hängt von der politischen Kräftekonstellation – der Dominanz einer Partei bzw. der Existenz vieler Parteien – ab, die sich in einer Koalition arrangieren müssen, weil keine von ihnen die Macht alleine übernehmen kann.

Das unabhängige Indien kennt jede dieser politischen Situationen mit jeweils sehr unterschiedlichen Auswirkungen auf die Art und Weise, wie das Land regiert wurde. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Vielfalt des Subkontinents einen strukturellen Zwang in Richtung einer konsensorientierten Politik ausübt, die sicherlich den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen weitaus mehr entgegenkommt als eine autoritäre Politik unter Ausschluss vieler Gruppen und Parteien. Diese Erfahrung musste auch die hindunationale Bharatiya Janata Party machen. Als Führer zweier heterogener Regierungskoalitionen in den Jahren 1998 – 2004 kam sie nicht umhin, um des Machterhalts willen zentrale Punkte ihrer Ideologie und Politik aufzugeben (Jürgenmeyer 2000). Auch als Regierungspartei mit absoluter Mehrheit seit Mai 2014 erscheint es ihr ratsam, vier Regionalparteien als Koalitionspartner in die Regierung aufzunehmen.

Die Heterogenität des Landes ist einerseits die Quelle zahlreicher und immer wiederkehrender Konflikte, andererseits auch ein Gegengewicht zu einer zu starken zentralistischen Ausrichtung der indischen Politik von oben herab. Gerade die 1970er und 1980er Jahre haben gezeigt, dass eine übermäßige Zentralisierung und Personalisierung der politischen Entscheidungsfindung dem pluralen Charakter der indischen Gesellschaft nicht gerecht wird. Nicht umsonst sind Indira Gandhi

und auch ihr Sohn Rajiv auf geradezu tragische Weise – beide wurden Opfer politisch motivierter Attentate – an der Aufgabe gescheitert, die indische Demokratie unter sicherlich schwierigen Bedingungen zu konsolidieren. Besonders Indira Gandhi setzte sich mit autoritären Mitteln über den pluralen Charakter der indischen Politik hinweg und versuchte, ihre Entscheidungen rücksichtslos durchzudrücken und ihre Machtfülle zu erweitern. Dabei schreckte sie auch nicht davor zurück, in den Jahren 1975–77 die Demokratie zu suspendieren und mit Hilfe des Ausnahmezustands an der Macht zu bleiben oder mit militärischer Gewalt gegen separatistische Bestrebungen – so im Punjab 1984 – vorzugehen.

Nehru hingegen erkannte die Vielfalt der Interessen und Vorstellungen in der indischen Politik an und suchte stets nach Lösungen, die dieser Vielfalt durch Verhandlungen und Kompromisse gerecht wurden. Seine Politik der Kooperation führte zur Konsolidierung der indischen Demokratie und der Stärkung der Einheit der Indischen Union gerade aufgrund der Anerkennung der Heterogenität des Landes. Die grobe Missachtung dieser grundlegenden Beschaffenheit Indiens durch seine Tochter Indira Gandhi musste zwangsläufig zur Bildung oppositioneller Parteien und Bewegungen führen, an deren Ende nicht nur eine Zunahme der Regionalismen, sondern auch eine Schwächung der demokratischen Institutionen und ihrer eigenen Congress-Partei standen. Die Erosion der Wählerbasis des Congresses dauert bis heute an. Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich sein Stimmenanteil um über die Hälfte auf heute, 2014, 19,3 Prozent reduziert und lässt die Partei ohne die Hoffnung zurück, jemals wieder die alte Stärke zu erreichen.

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

Wurde in den 1950er und 1960er Jahren die indische Politik überwiegend von einer Englisch sprechenden, akademisch gebildeten und städtisch geprägten

Elite getragen, so hat sich mit der Erosion des sogenannten Congress-Systems das Spektrum der politischen Entscheidungsträger Zug um Zug erweitert. Der Grad der Inklusion ist seither kontinuierlich gestiegen. Dies zeigt sich recht deutlich in der sozialen Zusammensetzung der Lok Sabha, die durch eine verstärkte Ruralisierung charakterisiert ist. Die Zahl der Abgeordneten mit einem ländlichen Hintergrund hat sich seit 1970 verdoppelt und liegt derzeit bei 50% aller Abgeordneten. Dieser Prozess ist in noch stärkerem Maß in den Länderparlamenten zu beobachten. Die inklusiver gewordenen Parlamente spiegeln die wachsende Partizipation ehemals außen vor stehender Bevölkerungsgruppen wider, allerdings um den Preis, dass die Parlamente provinzieller geworden sind, die Qualität der Debattenbeiträge leidet und die Hausordnung durch ungebührliches Verhalten der Parlamentarier öfters grob missachtet wird. Ein beträchtlicher Teil der Sitzungen in der Lok Sabha muss immer wieder ausgesetzt werden, da durch lautstarke Zurufe, Lärm, Gejohle und Gelächter, aber auch durch Einkreisen des Rednerpults eine geordnete Diskussion verhindert wird. Der Zuwachs an Inklusion und Demokratie geht einher mit einem Verfall parlamentarischer Sitten und der Qualität parlamentarischer Arbeit. Die populistischen Elemente nehmen zu, der Abgeordnete wird daran gemessen, was er für die Wähler seines Wahlkreises einbringt, nicht daran, welche Qualität seine Arbeit im Parlament besitzt. Die eigentliche Parlamentsarbeit, in der Regel mühsam und unspektakulär, leidet darunter. Viele Gesetzesvorhaben werden daher weder in den Ausschüssen noch im Parlament genau geprüft und ausführlich debattiert. Die Anwesenheit der Abgeordneten lässt sehr zu wünschen übrig. So wird der Gesetzgebungsprozess sehr stark von den Experten der Verwaltung beeinflusst. Die steigende Konkurrenz unter den Parteien um die Stimmen der mehrheitlich armen Wähler verstärkt noch diese Tendenz, die von vielen Analysten der indischen Politik als Niedergang des indischen Parlaments charakterisiert wird (Rüland et al. 2005).

Die wachsende Ausdifferenzierung und Demokratisierung der indischen Gesellschaft, die sich auch in einer zunehmenden politischen Mobilisierung und Teilhabe der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, auch der unteren Kasten,²

2 Jaffrelot (2003) spricht hier von der „stillen Revolution Indiens“. Die Bahujan Samaj Party z.B. spielt in der Politik von Uttar Pradesh eine wichtige Rolle und stellte vor wenigen Jahren die Landesregierung. Yadav (1996) hat bereits Mitte der 1990er Jahre den Aufstieg der unteren Kasten als Indiens zweite Demokratisierung bezeichnet. Rudolph und Rudolph (2002) sprechen von einer sozialen und politischen Revolution, die seit 1947 den unteren Kasten auf Kosten der oberen einen Gewinn an Macht und Einfluss beschert hat. Die sogenannten Other Backward Classes (OBC) und die Dalits – rund 70% der Bevölkerung – haben in vielen Länderregierungen wichtige

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

Das aktuelle Gesamtbild der indischen Politik reflektiert diesen Prozess. Neben den Congress ist eine Vielzahl verschiedener, in der Regel regional verankerter Parteien mit durchaus unterschiedlicher programmatischer Ausrichtung getreten. Auffallendes Kennzeichen dieser Entwicklung ist, trotz einiger Rückschläge, der rasante Aufstieg des Hindunationalismus, der sich in den Wahlerfolgen der Bharatiya Janata Party zeigt. Sie und der Congress bilden heute die beiden einzigen gesamtindischen Parteien mit einem gemeinsamen Stimmenanteil von ca. 50%, um die sich die zahlreichen Regionalparteien gruppieren. Diese können einen überproportional starken Einfluss auf die Politik nehmen, da sie als Koalitionspartner für den Congress oder die Bharatiya Janata Party unverzichtbar sind und so die Rolle des Königsmachers spielen können. In der 13. Lok Sabha (1999–2004) waren z.B. 39 Parteien vertreten, und der Stimmenanteil der „nationalen Parteien“ (*national parties*) ging in den Jahren 1991 bis 1999 von 77% auf 67% zurück (Rudolph/Rudolph 2002) und hat sich im Jahr 2014 auf 60% verringert. Auch bei den letzten Parlamentswahlen im April/Mai 2014 traten über 100 Parteien ganz unterschiedlicher Größe und Ausrichtung an, von denen 37 den Sprung ins Parlament geschafft haben. Koalitionsregierungen sind in Indien eine relativ junge Erscheinung. Diese Entwicklung kann als Beweis für die Reife und Vitalität der indischen Demokratie gesehen werden, in der die Vielfalt des Landes nun auch in der Bundespolitik zum Ausdruck kommt.

Das politische System Indiens verfügt über einen gesellschaftlich vermittelten Trend zur Machtteilung über ausgehandelte Kompromisse, ohne die die Demokratie in diesem Subkontinent auf Dauer nicht existieren könnte. Es zeigt ein

Posten übernommen. Bereits Ende der 1980er Jahre hat V. S. Naipaul Indien als ein Land mit „a million little mutinies“ beschrieben – ganz im Gegensatz zu seinen früheren Erfahrungen (Naipaul 1969; 1977; 1990).

hohes Maß an Flexibilität und Innovationskraft. Seine Fähigkeit zur Anpassung an sich ständig ändernde Situationen ist enorm. Diese Fähigkeit bringt eine erstaunliche Stabilität der Demokratie in Indien mit sich und lässt die indische Politik zu einem spannenden, stets neue Überraschungen produzierenden Unterfangen werden. Sie lässt sich, worauf Amartya Sen (2005) hingewiesen hat, auf eine lange einheimische Tradition der Heterodoxie und des argumentativen Austauschs zurückführen, die die Heterogenität ausdrücklich betont und nicht künstlich überdeckt. Die Fähigkeit zum Dissens und Dialog stärkt die heutige Demokratie, sie kann helfen, die Vielfalt der Meinungen und Interessen in ausgehandelte Kompromisse zusammenzuführen. Der indische Staat, wie er sich heute darstellt, ist kein unbeweglicher Monolith, sondern ein höchst komplexes und flexibles Gebilde mit mannigfachen Facetten und Inhalten, ein Gebilde, das traditionelle und moderne Staatlichkeit in sich vereint und nicht einseitig auf bestimmte Interessen und Gruppen ausgerichtet ist. Diese Vielgestaltigkeit des indischen Staats haben Lloyd Rudolph und Susanne Hoeber Rudolph am Ende ihrer umfassenden Studie „In Pursuit of Lakshmi“ (1987: 400f.) trefflich charakterisiert:

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

Viele Beobachter der indischen Politik, die in den engen Kategorien von Stabilität und Effizienz denken, sehen in diesem fluiden Zustand eher eine Dauerkrise, an deren Ende der Kollaps der demokratischen Institutionen, unter Umständen sogar der Zerfall der Indischen Union stehen kann (z.B. Elliott 2014). Bei aller Kritik, die zu Recht auf die politischen Missstände hinweist, und trotz immer wiederkehrender gewaltsamer Konflikte bleibt festzuhalten, dass die Institution der Demokratie in Indien feste Wurzeln geschlagen und sich eine – durch und durch indische – politische Kultur herausgebildet hat, die ihren Bestand sichert. Ihre Legitimität wird nicht in Zweifel gezogen, sie hat sogar im Vergleich zu früher zugenommen. Die tendenziell steigende Wahlbeteiligung – sie lag bei den letzten nationalen Wahlen bei 66%, in einzelnen Regionen sogar deutlich darüber – deutet darauf hin, dass das Interesse an politischer Teilhabe eher zu- als abnimmt.

Diese Einschätzung der Gesamtsituation wird von den Ergebnissen einer groß angelegten, repräsentativen Umfrage bestätigt, die 1996 landesweit unter 9475 Personen durchgeführt worden ist (Mitra/Singh 1999). Sie zeigen deutlich, dass die demokratischen Institutionen und die Teilhabe am politischen Geschehen keineswegs als importierte Luxusartikel für besser gestellte und gebildete Schichten angesehen werden, sondern als integraler Bestandteil der Indischen Union. Gerade die Mehrheit der Armen und Benachteiligten hat die Chancen und Vorteile einer demokratischen Ordnung – so unzureichend sie auch in vielen Belangen sein mag – für sich erkannt und nimmt zunehmend aktiv an der Politik teil, besonders auf regionaler und lokaler Ebene. Ihre Wahlbeteiligung liegt sogar, das zeigen die Umfrageergebnisse, leicht über der der Oberschicht. Bis zu 60 Prozent der armen Wähler sind davon überzeugt, dass ihre Stimme zählt, und widerstehen den vielfältigen Versuchen der Wahlkämpfer, ihre Stimme für einen kleinen Geldbetrag zu verkaufen (ibid.: 140f.; ebenso Banerjee 2014: 144ff.).

Die vorgetragene Kritik und der zuweilen heftig geäußerte Unmut über die herrschenden politischen Zustände beziehen sich vorwiegend auf einzelne Institutionen und Akteure (vor allem Polizei, Bürokratie, Parteien und Abgeordnete) und nicht auf das demokratische System an sich. 68,8% der Befragten verneinten die Frage, ob Indien ohne demokratische Institutionen wie Parteien, Wahlen und Parlamente besser regiert werden könnte. Nur 11,4% bejahten diese Frage (ibid.: 144). Wichtig ist zu erwähnen, dass noch 1971 nur 43,4% diese positive Einschätzung einer demokratischen Ordnung in Indien teilten. Auch die politischen Parteien, von den Hindunationalisten auf der rechten bis zu den Kommunisten auf der linken Seite, bekennen sich zum demokratischen Regierungssystem; Forderungen nach einer Einschränkung der politischen Partizipation im Sinne einer höheren Effizienz staatlichen Handelns oder nach einer wie auch immer gearteten „hinduistischen Demokratie“ werden nicht erhoben. In den Worten Adam Przeworskis: „Democracy is the only game in town“.³

In einer vergleichenden Studie über die politischen Einstellungen in fünf Ländern Südasiens (Bangladesch, Indien, Nepal, Pakistan und Sri Lanka), die im Dezember 2006 vorgelegt wurde, wird die Wertschätzung der Demokratie durch die indischen Wähler weiter bestätigt (deSouza et al. 2008). Die Zahl derjenigen, die uneingeschränkt eine demokratische Regierungsform bejahen,

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

liegt in Indien um das 2,7-Fache höher als die Zahl der sog. Nicht-Demokraten, die nur 15% der Wähler ausmachen (ibid.: 90). Diese Angaben deuten auf die robuste Dominanz der demokratischen Gesinnung hin. Nur Sri Lanka kann in Südasien eine fast gleiche Akzeptanz der Demokratie vorweisen, die anderen Länder, allen voran Pakistan, schneiden hier deutlich schlechter ab.

Auch eine im Jahr 2011 durchgeführte Studie über die indische Jugend und ihr Verhältnis zur Politik stützt dieses positive Bild (Kumar 2014). Die Mehrheit der jungen Leute im Alter von 18 bis 33 Jahren zeigt sich nicht desillusioniert über die indische Politik. Das Interesse an Politik hat bei den Jugendlichen in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich zugenommen, und zwar von 37% auf 62%, und ist damit stärker ausgeprägt als bei Erwachsenen über 34 Jahren. Vergleichbares gilt auch für die Kenntnisse über das politische System und die politischen Ereignisse. Dies zeigt sich u.a. in einer zunehmenden Wahlbeteiligung bei Jugendlichen seit 1996, obgleich sie etwas unter der allgemeinen liegt. Zurückzuführen ist dies auf die geringere Wahlbeteiligung der 18- bis 25-Jährigen. Die indische Jugend bildet keinen homogenen Block und variiert je nach Ort, Bildung, Geschlecht, wirtschaftlichem und sozialem Status und Medienzugang. Unterschiede zeigen sich besonders deutlich, wenn man einen Blick auf die Geschlechterverteilung wirft: Während 76% der männlichen Jugendlichen sich für Politik interessieren, sind es bei den jungen Frauen lediglich 45%.

IV. Die Herausforderung des Hindunationalismus

Die indische Demokratie erweist sich auch im sechsten Jahrzehnt ihres unabhängigen Bestehens durchaus als lebendig und ausreichend gefestigt, um vor den Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft bestehen zu können. Eine dieser Herausforderungen ist der Hindunationalismus, der nach einer zehnjährigen Schwäche einen fulminanten Sieg bei den letzten gesamtindischen Wahlen vom April/Mai 2014 erringen und den Congress zu einer unbedeutenden Oppositionspartei degradieren konnte. Die BJP als die Partei des Hindunationalismus unter dem Premierminister Narendra Modi dominiert derzeit die Politik Indiens. Diese Entwicklung wird auch in Indien selbst kritisch gesehen. Die „Times of India“ charakterisierte Modis Kurs sogar als „soft fascism“. Die Ideologie des Hindunationalismus, die bereits 1923 von Savarkar formuliert worden war, folgt der Logik eines ethnisch-kulturell definierten Nationalismus. Die Hindunationalisten sehen Indien als eine Nation der Inder. Inder und Hindu sind für sie eins. Hindutva, das Hindutum, ist die nationale Identität Indiens. Die innere Einheit der Hindus speist sich aus der uralten Hindutradition, die auf der Gemeinsamkeit des Vaterlands,

der Abstammung und der Kultur beruht. Indien gilt als Hindunation als eine mit objektiven Merkmalen ausgestattete homogene Kulturturnation.

Allein, genau hier liegt das Problem. Diese behauptete Homogenität der indischen Kultur, des Hindutums, steht in auffallendem Gegensatz zu der Heterogenität dessen, was als Hindukultur bzw. Hinduismus allgemein bezeichnet wird. Seine Vielfalt ist sprichwörtlich, es gibt weder eine grundlegende Schrift, die dem Koran oder der Bibel vergleichbar wäre, noch einen verbindlichen Korpus von Schriften, in dem die Grundüberzeugungen festgelegt wären. Hingegen existiert eine fast unübersehbare Masse an mündlichen und schriftlichen Überlieferungen in vielen Sprachen, die sich in einer ebenso unübersehbaren Vielzahl der Götter, Göttinnen, Dämonen, Rituale und Zeremonien zeigt. Das Wesensmerkmal des Hinduismus liegt in seiner Heterogenität. Das einzige, negativ bestimmte Definitionsmerkmal der Hindukultur ist ihre fehlende Uniformität. Nicht umsonst bleiben die Hindutva-Ideologen die Antwort auf die Frage weitgehend schuldig, wie denn die postulierte gemeinsame Kultur der Hindus aussehe.

Dieser äußeren Vielfalt des Hinduismus entspricht eine innere auf der Ebene des Individuums. Sie zeigt sich in einer vielschichtigen und fluiden Identität, die verschiedene primordiale Bindungen und Orientierungen innerhalb eines offenen Selbst aufweist. Sie können je nach Situation mal stärker, mal schwächer zum Vorschein kommen. Ein Hindu ist eben nicht nur Mitglied einer bestimmten Glaubensgemeinschaft mit ihren je eigenen Ritualen, Festen, Göttern, heiligen Stätten und Tempeln, sondern gleichzeitig auch ein Mitglied seiner Familie, seines Clans, seiner Kaste und Klasse in einem bestimmten geographischen Raum. Ein Inder ist nicht nur Bürger der indischen Republik mit einem gesamtindischen Bewusstsein, sondern gleichzeitig Bürger eines in der Regel sprachlich definierten Bundesstaats, seiner Stadt, seines Wohnviertels oder seines Dorfes. Das differenzierte und flexible Arrangement verschiedener primordialer Bindungen und Gruppenzugehörigkeiten zu einer multiplen Identität erlaubt es dem einzelnen, im weiten Feld der gelebten kulturellen und sozialen Heterogenität Indiens, immer wieder seinen Platz zu finden und mit anderen Volksgruppen, Religionen und Kulturen zu interagieren, indem er oft diese in sein eigenes Selbstbild mit aufnimmt. Die multiple Qualität der Identität von Individuen und Gruppen ist also kontextabhängig, sie besitzt eine dynamische Qualität. Sie ist nicht starr, monolithisch, sondern äußerst flexibel, manchmal auch durchaus widersprüchlich. Sie erlaubt variable Grenzziehungen zwischen „Ich“, „Wir“ und „die Anderen“ und entzieht sich so einer von oben durchzusetzenden Homogenisierung. Diese Flexibilität und Vielschichtigkeit primordialer Bindungen liegen quer zu einer modernistischen, objektiv definierten Vorstellung einer kompakten Nation und

eines entsprechenden Nationalbewusstseins, wie sie den Hindunationalisten eigen ist (Nandy et.al. 1995; Gottschalk 2000).

Die Idee einer homogenen Hindunation ist ein politisches Identitätskonstrukt, eine Art moderner Mythos, der auf religiös-kulturelle Inhalte und Symbole selektiv zurückgreift und von oben her einen Wertekonsens erschaffen möchte. Er bietet für die drängenden Probleme Indiens keine angemessene Lösung und steht in scharfem Kontrast zur pluralen kulturellen Verfassung der indischen Gesellschaft.⁴ Ein nachhaltiger Erfolg der nach Uniformität strebenden Hindutva-Bewegung wäre nur dann zu erwarten, wenn es ihr gelänge, die vielfältigen Lebensformen und religiös-kulturellen Identitäten der indischen Bevölkerung zu homogenisieren – ein unrealistisches Vorhaben, das einer Art Kulturrevolution in der auf Jahrtausende zurückreichenden Hindutradition gleichkäme. Es ist auch zu vermerken, dass trotz des äußerlich fulminanten Wahlsiegs der BJP bei den letzten Wahlen 2014 zwei Drittel der Wähler ihre Stimme nicht-hindunationalen Parteien und Politikern gegeben haben.

V. Ausblick

Die Widersprüchlichkeit und Unübersichtlichkeit der indischen Demokratie, die dem Bedürfnis nach Ordnung und Berechenbarkeit so sehr zuwiderlaufen, und ihre offensichtliche Funktionstüchtigkeit lassen viele Beobachter der politischen Szene Indiens ratlos zurück und verführen sie oft zu unausgewogenen Urteilen. Ordnung und Unordnung, Stabilität und Chaos gehören zusammen im Sinne eines fließenden Gleichgewichts extremer Heterogenität. Die Heterogenität und Größe des Landes, die vielen als die zentrale Ursache der indischen Dauerkrise erscheinen, erweisen sich letztlich als Garant der Dauerhaftigkeit der indischen Demokratie. Zwar bringen sie viele Konflikte hervor, gleichzeitig sorgen sie aber auch dafür, dass diese Konflikte, da regional bedingt und begrenzt, nie zu einer

⁴ Ein aktuelles und abschreckendes Beispiel hindunationaler Aktionen ist das Mitte November 2014 verfügte abrupte Ende des Projekts Deutsch an 1000 Schulen und seine Ersetzung durch Sanskrit. Damit will die Regierung das ethische Niveau der Schüler anheben. Denn, so eine der vielen Begründungen, das Projekt sei eine „western conspiracy aimed at ending Indian civilisation, Indian languages.“ Und: „Learning Sanskrit gives you the true happiness, decreases the chances of suicide and increases patriotic spirit. Teaching Sanskrit to students would bring down the crime rate.“ <https://3c.web.de/mail/client/dereferer?redirectUrl=http%3A%2F%2Fwww.ndtv.com%2Fvideo%2Fplayer%2Fthe-buck-stops-here%2Fgerman-out-sanskrit-in-ideology-before-education%2F345030>

wirklichen Gefahr für das Ganze werden. Was äußerlich als Chaos erscheint, ist im Inneren die Quelle von Stabilität und Vitalität. In der Anerkennung der Vielfalt des Landes liegt der Schlüssel zum Erfolg. Die indische Gesellschaft verfügt über äußerlich schwer durchschaubare Mechanismen der kreativen Selbstregulierung, die die politischen Extreme immer wieder austarieren und so nicht zu einer wirklichen Gefahr für das Ganze werden lassen. „The Centrist Future of Indian Politics“, so der Titel eines älteren Beitrags von Susanne Hoerber Rudolph und Lloyd Rudolph (1980), ist somit nach wie vor eine plausible und sehr wahrscheinliche Einschätzung der künftigen politischen Entwicklung in der größten Demokratie der Welt.

Literatur

- Banerjee, Mukulika (2014): *Why India Votes?* New Delhi: Routledge.
- Brass, P. R. (1990): *The Politics of India since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, J. M. (1985): *Modern India. The Origins of an Asian Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Conrad, D. (1995): Rechtssystem und Verfassung, in: Rothermund, D. (Hrsg.): *Indien: Kultur, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Umwelt. Ein Handbuch*, München: Beck, S. 409–426.
- (2001): Die Rolle des Supreme Court in der Verfassungsentwicklung Indiens, in: *Internationales Asienforum*, 32, 3–4, S. 225–251.
- de Souza, P. R./Palshikar, S./Yadav, Y. (2008): *Surveying South Asia*, in: *Journal of Democracy*, 19, 1. S. 84–96.
- Elliott, J. (2014): *Implosion. India's Tryst with Reality*, Noida: HarperCollins Publishers India.
- Gottschalk, P. 2000: *Beyond Hindu and Muslim. Multiple Identity in Narratives from Village India*, New York et al.: Oxford University Press.
- Jürgenmeyer, C. (2000): *Modernisierung und Hindunationalismus: Zur Politik der Identität im heutigen Indien*, in: Schucher, G. (Hrsg.): *Asien unter Globalisierungsdruck. Politische Kulturen zwischen Tradition und Moderne*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S. 41–57.
- (2007): *Zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie: Staat und Politik in Indien*, in: Dosch, J., u.a. (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Asien. Zur politischen Transformation einer Weltregion*, Berlin: Lit, S. 129–141.
- Jaffrelot, Ch. (2003): *India's Silent Revolution. The Rise of the Lower Classes in North India*, London: Hurst.
- Kaiser, A. (1997): *Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism*, in: *Journal of Theoretical Politics*, 9, 4, S. 419–444.

- Kaviraj, Sudipta: Modernity and Politics in India, in: *Daedalus*, 129, 1, S. 137–162.
- Kohli, A. (Hrsg.) (1988): *India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Kumar, S. (Hrsg.) (2012): *Indian Youth and Electoral Politics. An Emerging Engagement*, New Delhi: Sage.
- Lijphart, A. (1984): *Democracies: Majoritarian and Consensus Patterns of Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- (1996): The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation, in: *American Political Science Review*, 90, 2, S. 258–268.
- Manor, J. (1988): Parties and the Party System, in: Kohli, A. (Hrsg.): *India's Democracy. An Analysis of Changing State-Society Relations*, Princeton: Princeton University Press, S. 62–98.
- Mitra, S. K./Singh, V. B. (1999): *Democracy and Social Change in India: A Cross-Sectional Analysis of the National Electorate*, New Delhi: Sage.
- Morris-Jones, W. H. (1971): *The Government and Politics of India*, 3. Aufl., London: Hutchinson.
- Naipaul, V. S. (1964): *An Area of Darkness*, London: Deutsch.
- (1977): *India. A Wounded Civilization*, London: Deutsch.
- (1990): *India. A Million Mutinies Now*, London: Minerva.
- Nandy, A. et al. (1995): *Creating a Nationality. The Ramjanmabhumi Movement and Fear of the Self*, New Delhi: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rösel, J./Jürgenmeyer, C. (2002): Entstehung und Struktur des indischen Parteiensystems seit der Unabhängigkeit, in: Draguhn, W. (Hrsg.): *Indien 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S. 67–96.
- Rudolph, L. I./Rudolph, S. H. (1987): *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*, Chicago: Chicago University Press.
- Rudolph, S. H./Rudolph, L. I. (1980): The Centrist Future of Indian Politics, in: *Asian Survey*, 20, 6, S. 575–594.
- (2002): New Dimensions of Indian Democracy, in: *Journal of Democracy*, 13, 1, S. 52–66.
- Rüland, J./Jürgenmeyer, C./Nelson, M. H./Ziegenhain, P. (2005): *Parliaments and Political Change in Asia*, Singapore: ISEAS.
- Savarkar, V. D. 1989: *Hindutva. Who is a Hindu?* New Delhi: Bharti Sahitya Sadan (1. Aufl. 1923).
- Sen, Amartya (2005): *The Argumentative Indian. Writings on Indian History, Culture and Identity*, London: Penguin.
- Yadav, Y. (1996): Reconfiguration in Indian Politics. State Assembly Elections 1993-95, in: *Economic and Political Weekly*, 13. Januar 1996, S. 95–104.