

Zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie: Staat und Politik in Indien

Einleitung

Am 15. August 1947 erlangte Indien seine Unabhängigkeit. Mit diesem Tag endete nach knapp 200 Jahren die britische Kolonialherrschaft über ein Land, das als die größte und wichtigste Kolonie des britischen Imperiums gegolten hatte. Gleichzeitig begann, unter zuweilen dramatischen Umständen, in einer durch seine Vielfalt ausgezeichneten, weitgehend bäuerlichen Gesellschaft ein demokratisches Experiment, das allein schon wegen seiner Größenordnung und Dauerhaftigkeit über ein halbes Jahrhundert hinweg weltweit als Ausnahme angesehen werden darf. Die Unabhängigkeit bedeutete für die politische Entwicklung Indiens keine radikale Zäsur, sondern bildete einen weiteren Meilenstein auf dem langen Weg von der britischen Fremdherrschaft zur politischen Selbständigkeit. Die Demokratie hatte sich in Indien nicht mit einem Schlag etabliert, vielmehr war sie seit Ende des 19. Jahrhunderts unter britischer Kontrolle und aus sehr bescheidenen Anfängen heraus schrittweise eingeführt worden. Die Kontinuität der politischen Entwicklung vor und nach der Unabhängigkeit dokumentiert sich unter anderem in der Verfassung des Landes. Sie weist große Parallelen, oft wörtliche Übereinstimmungen mit dem alten, noch von den Engländern verabschiedeten „Government of India Act“ aus dem Jahre 1935 auf.¹

Das indische Regierungssystem wird, die Entstehungsgeschichte legt es nahe, allgemein dem Modell der Westminster-Demokratie zugerechnet.² Die größte Demokratie der Welt entspreche dem britischen Regierungssystem einer parlamentarischen Demokratie und weise alle seine wesentlichen Kennzeichen auf, wie Herrschaft der Mehrheit durch eine dominante Regierung, die dem Parlament verantwortlich und somit realiter auf die Unterstützung der Mehrheitspartei angewiesen ist. So bescheinigt

1 *Brown* 1995; *Morris-Jones* 1971.

2 Siehe z. B. *James Manor* (1994: 116): „... the framers of the new nation’s Constitution had opted for a variant of the Westminster system of parliamentary government.“ Ebenso *Paul Brass* (1990: 2): „... the Constitution adopts in total the Westminster form of parliamentary government.“

Paul Brass der indischen Demokratie, vom Ausnahmezustand in den Jahren 1975–1977 abgesehen „a highly competitive and distinctly adversarial system of politics“³.

Arend Lijphart stellt in seiner vergleichenden Untersuchung „Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries“ (1984) die These auf, dass die Herrschaft der Mehrheit das wesentliche Merkmal des Westminster-Modells sei und damit diametral dem auf Konsens beruhenden Regierungsmodell gegenüber stehe, welches auf dem Prinzip „as many people as possible“, also der Inklusivität, basiere. Lijphart führt neun zueinander in Beziehung stehende Elemente auf, die das Westminster- bzw. das Mehrheitsmodell im Allgemeinen und das britische Regierungssystem im Besonderen kennzeichnen:

1. Machtkonzentration: Konzentration der exekutiven Macht im Kabinett, das allein aus Mitgliedern der mit einer knappen Mehrheit ausgestatteten Regierungspartei besteht.
2. Gewaltenverschränkung: Fusion von Exekutive und Legislative sowie Dominanz des Kabinetts gegenüber dem Parlament.
3. Asymmetrie: Ungleiche Machtverteilung zwischen den beiden Kammern des Parlaments.
4. Zwei-Parteien-System.
5. Eindimensionalität: Das Parteiensystem ist vorrangig eindimensional nach sozio-ökonomischen Gegensätzen im Rahmen eines Rechts-Links-Spektrums strukturiert.
6. Reines Mehrheitswahlrecht.
7. Zentralismus: Unitarische und zentralisierte Regierung.
8. Keine geschriebene Verfassung und volle Parlamentssouveränität.
9. Ausschließlich repräsentative Demokratie.

Das Westminster-System bringt klare Gewinner und Verlierer hervor. Daher sieht es sich großen Schwierigkeiten gegenüber, mit unterschiedlichen ethnischen, religiösen und kulturellen Gruppen in tief gespaltenen Gesellschaften angemessen umzugehen, da es diese Spaltungen verstärkt, anstatt zu mindern. Allgemein kann gesagt werden, dass das Regierungssystem à la Westminster sich am besten für homogene, das konsensdemokratische Modell hingegen für heterogene Gesellschaften eignet. Hierin wird auch die Hauptursache dafür gesehen, dass in praktisch allen post-kolonialen Staaten in Asien und Afrika das Westminster-Modell gescheitert ist. Indien gilt als die große Ausnahme von der Regel oder, so Graham Wilsons, als „eine interessante Anomalie“⁴.

3 Brass 1991: 343.

4 Wilsons 1994: 199.

Es stellt sich die Frage, ob Indien mit seiner in jeder Beziehung außergewöhnlichen Heterogenität und einer Bevölkerung von über einer Milliarde Menschen der konkordanzdemokratischen (*consociational*) These widerspricht, Demokratie sei in tief gespaltenen Gesellschaften möglich, aber nur, wenn sie den Prinzipien der Konkordanzdemokratie im Lijphart'schen Sinne folge und alle wesentlichen Kennzeichen wie Koalitionsregierung, kulturelle Autonomie, Verhältniswahlrecht und Minderheiten veto aufweise. Machtteilung, Aushandlung von Kompromissen und eine weit gefasste Verständigung über die wichtigsten politischen Fragen seien der einzig adäquate institutionelle Rahmen und Regierungsstil, die Demokratie in solchen Ländern zulassen. Um das „große Rätsel der indischen Demokratie“ zu lösen, legt Arend Lijphart natürlich eine konkordanzdemokratische Interpretation der indischen Demokratie vor, die seiner Meinung nach „unser Verständnis des indischen Falls befördern kann, indem sie eine theoretisch kohärente Erklärung der wichtigsten Muster und Trends der politischen Entwicklung liefert“⁵.

Eine parlamentarische Demokratie, aber zwei gegenläufige Interpretationen: So stellt sich aktuell der Stand der politikwissenschaftlichen Interpretation der indischen Demokratie dar. Ist Indien eine „interessante Anomalie“ des Westminster-Modells oder „eine eindruckliche Bestätigung“ der konkordanzdemokratischen Theorie, also der der Machtteilung?

Diese Frage ist nicht nur von akademischem Interesse, weil diese beiden gegenläufigen Demokratiemodelle die Mittel und Wege kennzeichnen, wie sie die Verfahren der politischen Entscheidungsfindung institutionalisiert haben. Sie unterscheiden sich grundlegend voneinander „in der Art und Weise, wie Wahlen und andere Institutionen und Praktiken organisiert sind, um eine Regierung zu gewährleisten, die auf die Wünsche der Bürger eingeht“⁶. Institutionen sind für die Politik von Bedeutung. Sie strukturieren die Erwartungen und Strategien der politischen Akteure innerhalb eines bestehenden Regierungssystems. Es macht z. B. einen großen Unterschied, ob das Parlament eines Landes nach dem Prinzip der Mehrheits- oder der Verhältniswahl gewählt wird.

Zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie

Die indische Demokratie kann nicht als ein klassisches Beispiel einer Westminster-Demokratie mit einer stark von Wettbewerb und Gegnerschaft geprägten Politik angesehen werden, wie dies z. B. Paul Brass (1991) vorgeschlagen hat. Sie entspricht nur teilweise den Lijphart'schen Kriterien einer Mehrheitsdemokratie, in der die parlamen-

5 Lijphart 1996.

6 Lijphart 1984: 2.

tarische Mehrheit allein die Richtung der Politik bestimmt. Schon die Tatsache, dass das indische Parlament keine volle und unbeschränkte Souveränität besitzt, weist darauf hin, dass die indische Demokratie eines „essentiellen Bausteins des Westminstermodells“⁷ entbehrt. Die legislative Macht des indischen Parlaments unterliegt der Suprematie der Verfassung und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Ebenso stellen die föderale Struktur der Indischen Union, das Zwei-Kammer-System – wie unausgewogen sie auch sein mögen – und das Amt des Präsidenten institutionelle Formen der Machtteilung und -beschränkung dar, die die Prinzipien einer Mehrheitsdemokratie unterlaufen. Sie stellen institutionelle *veto points*⁸ dar, 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, sie können von diesen in Anspruch genommen werden oder nicht. Mehrheitsdemokratien weisen ein Minimum an *veto points* auf, während Konsensdemokratien oder, in Kaisers Worten, Verhandlungsdemokratien ein Maximum an *veto points* beinhalten.⁹ Der Trend zum Interessenausgleich und zu ausgehandelten Kompromissen ist der indischen Politik inhärent, da keine Gruppe oder Partei die Mehrheit für sich allein reklamieren kann. Früher fand diese Interessenvermittlung im Binnenraum der dominanten Congress-Partei statt und prägte das so genannte Congress-System.¹⁰ Heute zeigt sie sich in einer Vielzahl von Parteien, die in der politischen Arena um Macht und Einfluss ringen und Koalitionen bilden. Das äußerst komplexe indische Parteiensystem ist, um ein weiteres Merkmal anzuführen, keineswegs eindimensional strukturiert, die Trennlinien werden nicht vorrangig von sozio-ökonomischen Unterschieden geprägt.¹¹

Gleichzeitig kann aber auch die indische Demokratie nicht dem Typus einer Konsensdemokratie zugerechnet werden, die eine auf breiter Übereinstimmung beruhende Entscheidungsfindung unter Einbeziehung möglichst vieler Akteure institutionell verbindlich fest schreibt. Die indische Demokratie ist keine eindruckliche Bestätigung der konkordanzdemokratischen Theorie, wie Arend Lijphart (1996) behauptet. So fehlt in Indien das Verhältniswahlrecht. Hingegen gilt das einfache Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen, das zu markanten Verzerrungen zwischen den Stimmenanteilen und der Zahl der Parlamentssitze führt. In der Vergangenheit profitierte hiervon in starkem Maß die Congress-Partei, die bei einem Stimmenanteil zwischen 43 und 48 Prozent

7 Lijphart 1984: 9. Inzwischen hat Mitra (2006) eine ausführliche Studie zu diesem Thema vorgelegt, die den Titel „The Puzzle of India's Governance“ trägt.

8 Kaiser 1997: 436. Amartya Sen (2005) weist in seinem anregenden Buch „The Argumentative Indian“ auf die lange indische Tradition des argumentativen Austausches angesichts der großen Vielfalt des Landes hin, die für den Erfolg der indischen Demokratie von entscheidender Bedeutung sei.

9 Ebda.

10 Kohari 1964.

11 Rösel/Jürgenmeyer 2002.

stets eine Zwei-Drittel- bzw. eine Vier-Fünftel-Mehrheit im indischen Unterhaus (Lok Sabha) erzielte und damit unumschränkt regieren konnte.¹² Entsprechend garantieren das Prinzip der Mehrheitsregierung und die enge Verschränkung von Exekutive und Legislative keine ausgewogene proportionale Vertretung der wichtigen Parteien in der Regierung und keine klare Machtteilung zwischen Regierung und Parlament. Auch klar definierte Vetorechte der einzelnen Volksgruppen und ihrer Repräsentanten sind nur rudimentär ausgebildet. Sowohl das Mehrheitswahlrecht als auch das Prinzip der Mehrheitsregierung offerieren grundsätzlich der Mehrheitspartei die Möglichkeit, ohne große Rücksichtnahme auf die Opposition oder informelle Verfahren der Konsensfindung ihre Politik durchzusetzen. Lediglich der weitgesteckte Rahmen der Verfassung und die zuerst im Jahr 1973 formulierte *basic structure doctrine* des obersten Gerichtshofs von Indien bilden hier eine äußere Grenze, die es nicht zu überschreiten gilt. Danach ist das Parlament nicht befugt, die „grundlegende Struktur“ bzw. „fundamentale Merkmale“ der indischen Verfassung, wie Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, verfassungsgerichtliche Kontrolle, Demokratie und Säkularismus, zu ändern. Damit wollte der Supreme Court of India allzu selbstherrliche Verfassungsänderungen der Regierung Indira Gandhi einen Riegel vorschieben. Inzwischen wird die Suprematie der Verfassung über die Parlamentsouveränität von allen indischen Politikern und Parteien als verbindlich anerkannt.¹³ Insgesamt lässt sich konstatieren, dass das indische Regierungssystem nicht dem Typus einer Konsensdemokratie im Sinne Arend Lijpharts entspricht.¹⁴

12 Rüssel/Jürgenmeyer 2002: 74–77. Seit Ende der 1980er Jahre hat sich mit dem Aufstieg der hindunationalen Bharatiya Janata Party als zweite bedeutende Partei neben dem Congress der verzerrende Effekt des Mehrheitswahlsystems zurückgebildet und sich zum Nachteil des Congress ausgewirkt.

13 Conrad 1995: 2001.

14 Sathyamurthy (1996: 836) kritisiert in scharfen Worten Lijphart's Einschätzung der indischen Demokratie: „The main difficulty with this evaluation, heavily derived from the writings of a single social scientist (i. e. Rajni Kothari, C. J.), is that it is based on an over-simplification of a complex picture as vulgar on the opposite liberal extreme as the vulgar Marxist approach on the Left.“ Wilkinson (2000) widerspricht auch Lijphart's konkordanzdemokratischer Interpretation der indischen Demokratie, indem er behauptet, dass Indien unter Jawaharlal Nehru weniger konkordanzdemokratisch ausgebildet war als unter Indira Gandhi und sogar unter der britischen Kolonialherrschaft von 1919 bis 1947. Seiner Ansicht misst Lijphart den Bestimmungen der indischen Verfassung und den Politiken (*policies*) der indischen Zentralregierung im Gegensatz zu den konkreten Maßnahmen (*actions*) der Bundes- und Länderregierungen eine zu große Bedeutung zu. Interessanter Weise war, so Wilkinson, das Niveau der gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen ethnischen Gruppen in jenen Perioden am höchsten, in denen Indien am stärksten konkordanzdemokratisch geprägt war. Wilkinson folgert: „Consociational agreements have several weaknesses – most importantly the institutionalization and freezing of ethnic identities that are by nature multidimensional and oppositional – that seem to intensify rather than moderate ethnic violence.“ (p. 791) Siehe auch Paul Brass (1991: 333–348): Indiens „successes and failures in resolving ethnic conflicts do not support the assumptions of either the consociationalists and their critics or the solutions offered by the consociationalists“ (334). Indien „... is not a consociational democracy at all ...“ (343).

Trotz der gegebenen *veto points* weist die grundsätzliche Logik des institutionellen Arrangements in Indien in Richtung Mehrheitsdemokratie. Die Partei, die auf der Basis des Mehrheitswahlrechts die Mehrheit der Sitze im Parlament inne hat, stellt in aller Regel auch die Regierung, sei es als Mehrheits- oder Minderheitsregierung, sei es als Anführerin einer Koalition. Institutionelle Vorgaben, die alle relevanten politischen Akteure an politischen Entscheidungen zwingend teilhaben lassen und sie förmlich zwingen, Kompromisse zu schließen oder Entscheidungen zu vertagen, sind eher schwach ausgeprägt. Die vorhandenen institutionellen *veto points* beschränken zwar in gewissem Umfang die Möglichkeit der Mehrheit, ihren politischen Willen ohne Rücksicht auf andere durchzusetzen, doch reichen sie bei weitem nicht aus, institutionalisierte Konsensbildung, d. h. Einstimmigkeit als vorherrschender Modus bei Entscheidungen, als das Kennzeichen der indischen Demokratie herauszustellen. Grundsätzlich ist es der regierenden Mehrheit anheim gestellt, mit wem sie über politische Vorhaben verhandeln möchte und wie weit sie bei Kompromissen zu gehen bereit ist. Es gibt 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.¹⁵

Die Tatsache, dass die Konstellation der politischen Kräfte in Indien, vor allem seit dem Niedergang der ehemals dominanten Congress-Partei, eine Politik der ausgehandelten Kompromisse ratsam erscheinen lässt oder gar erzwingt, ist vorrangig Folge der Größe des Landes und der enormen sozialen und politischen Heterogenität der indischen Gesellschaft und nicht so sehr der institutionellen Gegebenheiten und eines entsprechenden politischen Handelns. Die markant unterschiedlichen Politikstile von Jawaharlal Nehru und seiner Tochter Indira Gandhi oder auch der verschiedenen Koalitionsregierungen zeigen, wie sehr die Art und Weise im Rahmen eines demokratischen Institutionengefüges variieren kann, politische Entscheidungen in Indien zu fällen und in die Tat umzusetzen. Sie können als konsensorientiert oder als autoritär beschrieben werden. Mit anderen Worten: Es gibt klare Grenzen, mit Hilfe konstitutioneller Arrangements politisches Handeln steuern zu wollen.

Politische Weitsicht im wohlverstandenen Eigeninteresse und damit eine auf zweckrationalen Überlegungen beruhende Freiwilligkeit des Handelns der regierenden Mehrheitspartei und insbesondere der Führungspersönlichkeiten in Person des Premierministers können einen Politikstil befördern, 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

15 Diesen Aspekt hebt *Kaiser* (1997) als zentrales Kriterium zur Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensdemokratie hervor. Denn Verhandlungen finden in beiden Typen von Demokratie statt.

Fragen der Politik herstellt. Eine konsensorientierte Politik in Indien ist also vorrangig das Ergebnis des Verhaltens der dominanten politischen Akteure und nicht so sehr des institutionellen Rahmens der politischen Entscheidungsprozesse. Ob dabei mehr das Element einer zweckrationalen Freiwilligkeit, wie z. B. zu Zeiten Nehrus, oder mehr das Element der Notwendigkeit überwiegt, hängt von der politischen Kräftekonstellation, d. h. 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 kannte bereits 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 Politik der reinen Mehrheitsentscheidung. Die aktuelle politische Konstellation in Indien favorisiert eindeutig eine konsensorientierte Politik, da keine Partei stark genug ist, den anderen politischen Akteuren ihren Stempel aufzudrücken. Diese Erfahrung musste auch die hindunationale Bharatiya Janata Party machen. Als Führer zweier heterogener Regierungskoalitionen in den Jahren 1998–2004 kam sie nicht umhin, um des Machterhalts willen zentrale Punkte ihrer Ideologie und Politik aufzugeben.¹⁶

Die Heterogenität des Landes ist zwar einerseits die Quelle zahlreicher und immer wiederkehrender Konflikte, andererseits auch ein Gegengewicht zu einer zu starken zentralistischen Ausrichtung der indischen Politik von oben herab. Gerade die 1970er und 1980er Jahre haben gezeigt, dass eine übermäßige Zentralisierung und Personalisierung der politischen Entscheidungsfindung dem pluralen Charakter der indischen Gesellschaft nicht gerecht wird. Nicht umsonst sind Indira Gandhi und auch ihr Sohn Rajiv auf geradezu tragische Weise – beide wurden Opfer politisch motivierter Attentate – an der Aufgabe gescheitert, die indische Demokratie unter sicherlich schwierigen Bedingungen zu konsolidieren. Besonders Indira Gandhi setzte sich mit autoritären Mitteln über den pluralen Charakter der indischen Politik hinweg und versuchte, ihre Entscheidungen rücksichtslos durchzudrücken und ihre Machtfülle zu erweitern. 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 Kompromiss gerecht wurden. Seine Politik der Kooperation führte zur Konsolidierung der indischen Demokratie und der Stärkung der Einheit der Indischen Union gerade wegen der Anerkennung der Heterogenität des Landes. Die grobe Missachtung dieser grundlegenden Beschaffenheit Indiens durch seine Tochter Indira Gandhi musste zwangsläufig über kurz oder lang zur Bildung oppositioneller Parteien und Bewegungen führen, an deren Ende nicht nur eine Zunahme der Regionalismen, sondern

16 *Jürgenmeyer* 2000.

auch eine Schwächung der demokratischen Institutionen und ihrer eigenen Congress-Partei standen. Die Erosion der Wählerbasis des Congress dauert bis heute an. Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich sein Stimmenanteil um mehr als zwei Fünftel auf nunmehr 26 Prozent reduziert und lässt die Partei ohne die Hoffnung 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 unwiderstehlichen 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. Demgegenüber erscheinen die institutionellen Vorgaben der Machtteilung eher schwach ausgebildet. Es sind hauptsächlich die informellen politischen und sozialen Gegebenheiten, die eine konsensorientierte Entscheidungsfindung sowohl für die Akteure als auch für das Staatsgebilde als Ganzes zu einem zweckrationalen Verhalten werden lässt. Die nunmehr fehlende Dominanz einer Partei und die gesellschaftliche Heterogenität des Landes veranlassten die Akteure zu der Einsicht, dass keiner von ihnen die Mehrheit der Wähler in nächster Zukunft hinter sich bringen kann, die eine Politik klarer Mehrheitsentscheidungen ermöglichen würde.

Insgesamt gesehen kann die indische Demokratie – das haben die bisherigen Ausführungen gezeigt – nicht eindeutig mit dem oppositionellen Begriffspaar Mehrheits- versus Konsensdemokratie erfasst werden.¹⁷ Vielmehr bewegt sie sich auf einem Kontinuum zwischen den beiden Polen. Je nach Situation schlägt das Pendel mehr in die

17 *Kaiser* (1997) zieht bewusst den Terminus Verhandlungsdemokratie dem der Konsensdemokratie vor, da in diesem Typus von Demokratie Verhandlungen die vorherrschende Art und Weise der Entscheidungsfindung darstellen und in großem Maß institutionell festgelegt sind.

Es ist bemerkenswert, dass *Arend Lijphart* (1996) das „indische Rätsel“ dadurch löst, indem er die indische Demokratie als *consociational* und nicht als *consensual* bzw. *consensus democracy* charakterisiert. Er bezieht sich dabei primär auf das Verhalten der politischen Akteure und die gesellschaftlichen und räumlichen Bedingungen des indischen Subkontinents. Die politischen Institutionen, die auf die politischen Entscheidungsprozesse strukturell Einfluss nehmen, stehen nicht im Zentrum seiner Interpretation. Auffallend ist, dass Lijphart ausführlich die Politik der *grand coalition* unter Nehru behandelt, während er die zentralisierenden und autoritären Maßnahmen der Zeit nach Nehru eher am Rand erwähnt. Für Lijphart ist die indische Demokratie auch in den Zeiten Indira Gandhis und ihres Sohnes Rajiv in der Summe „basically consociational“ (S. 262) geblieben. Es drängt sich der Eindruck auf, dass sich Lijphart den selbstgesetzten argumentativen Zwängen seiner oppositionellen Begriffe von Mehrheits- und Konsensdemokratie dadurch entzieht, dass er, ohne es explizit zu begründen, auf sein früheres und flexibleres Konzept der *consociational democracy* mit seinen vier Merkmalen (*grand coalition, segmental autonomy, veto rights, proportionality*) zurückgreift. Indien als Mehrheitsdemokratie zu bezeichnen, verbietet sich für Lijphart von selbst, eignet sich diese doch grundsätzlich nur für homogene Gesellschaften – eine in Indien sicherlich nicht gegebene Voraussetzung. Da aber auch wichtige Merkmale seiner Definition einer Konsensdemokratie nicht vorhanden sind, bleibt als Ausweg nur noch der Rückgriff auf das Konzept der *consociational democracy*.

eine oder in die andere Richtung. Dabei spielt das Verhalten der politischen Akteure, insbesondere der dominanten Führungspersonlichkeiten, eine wichtige Rolle, das zwar von dem institutionellen Rahmen strukturiert wird, gleichzeitig aber auch ein großes Maß an individueller Entscheidungsfreiheit aufweisen kann. Wie sehr unterschiedlich die Art des Regierens unter institutionell gleichen Voraussetzungen ausfallen kann, haben Jawaharlal Nehru und seine Tochter Indira Gandhi deutlich unter Beweis gestellt.¹⁸

Die wachsende Ausdifferenzierung und Demokratisierung der indischen Gesellschaft, die sich auch in einer zunehmenden politischen Mobilisierung der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zeigt, begünstigen den zu beobachtenden Trend zu mehr Regionalisierung und Dezentralisierung in der indischen Politik. Damit hat eine Politik der polarisierenden Mehrheitsentscheidungen nur geringe Chancen auf dauerhaften Bestand und muss, nolens volens, zugunsten einer Politik des Ausgleichs und der Verhandlungen zurücktreten.

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 der rasante Aufstieg des Hindunationalismus, der sich in den beeindruckenden Wahlerfolgen der Bharatiya Janata Party zeigt. Sie und der Congress bilden heute zu fast gleichen Teilen die beiden einzigen gesamtindischen Parteien, 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. Koalitionsregierungen sind in Indien eine relativ junge Erscheinung. Diese Entwicklung kann als Beweis für die Reife und Vitalität der indischen Demokratie gesehen werden, in der die Vielfalt des Landes nun auch in der Bundespolitik zum Ausdruck kommt.

Das politische System Indiens verfügt über einen gesellschaftlich vermittelten Trend zur Machtteilung über ausgehandelte Kompromisse, ohne die die Demokratie in diesem Subkontinent auf Dauer wohl nicht existieren könnte. Es zeigt ein hohes Maß an Flexibilität. 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.¹⁹ Der indische Staat ist kein unbeweglicher Mo-

18 *Paul Brass* (1990) betont besonders diesen Aspekt bei seiner Analyse der politischen Entwicklung Indiens seit 1947. Die zentralisierende und autoritäre Politik der Zentralregierung in der Zeit nach Nehru ist für ihn die Hauptursache für den kritischen Zustand des indischen Staatswesens. Brass' Untersuchung endet allerdings Ende der 1980er Jahre.

19 Nach *Mitra* (1999) beruht die politische Stabilität in Südasien auf der Fähigkeit des postkolonialen Staats, seine Institutionen den sich wandelnden Bedingungen anzupassen oder neu zu erschaffen,

nolith, 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“ so trefflich charakterisiert:

„Like Hindu conceptions of the divine, the state in India is polymorphous, a creature of manifold forms and orientations. One is the third actor whose scale and power contribute to the marginality of class politics. Another is a liberal or citizens' state, a juridical body whose legislative reach is limited by a written constitution, judicial review, and fundamental rights. Still another is a capitalist state that guards the boundaries of the mixed economy by protecting the rights and promoting the interests of property in agriculture, commerce, and industry. Finally, a socialist state is concerned to use public power to eradicate poverty and privilege and tame private power. Which combination prevails in a particular historical setting is a matter for inquiry.“²⁰

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

Diese Einschätzung der Gesamtsituation wird von den Ergebnissen einer groß angelegten, repräsentativen Umfrage bestätigt, die 1996 landesweit unter 9.475 Personen durchgeführt worden ist.²¹ 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 für sich erkannt und nimmt zunehmend rege an der Politik, besonders auf regionaler und lokaler Ebene, teil. Ihre Wahlbeteiligung liegt sogar, das zeigen die Umfrageergebnisse, leicht über der der Oberschicht. Bis zu 60 Prozent der armen Wähler sind davon überzeugt, dass ihre Stimme zählt, und widerstehen den vielfältigen Versuchen der Wahlkämpfer, ihre Stimme für einen kleinen Geldbetrag zu kaufen (ebd.: 140 f.). Die vorgetragene Kritik

und der Fähigkeit der politischen Eliten, moderne und vormoderne Strukturen und Werte in das vorhandene Institutionengefüge zu integrieren und die Bevölkerung in bestimmten Abständen am politischen Entscheidungsprozess teilhaben zu lassen.

20 Rudolph 1987: 400 f.

21 Mitra/Singh 1999.

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 insgesamt. Fast 70 Prozent der Befragten verneinten die Frage, ob Indien ohne demokratische Institutionen wie Parteien, Wahlen und Parlamente besser regiert werden könnte. 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“.²² So erweist sich die indische Demokratie auch im sechsten Jahrzehnt ihres unabhängigen Bestehens durchaus als lebendig und ausreichend gefestigt, um vor den Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft bestehen zu können.

Fazit

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

22 *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.“

wahrscheinliche Einschätzung der künftigen politischen Entwicklung in der größten Demokratie der Welt.²³

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

Literatur

- Brass, Paul R.* (1990): *The Politics of India since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brass, Paul R.* (1991): *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*, New Delhi, Sage.
- Brown, Judith M.* (1985): *Modern India. The Origins of an Asian Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Conrad, Dieter* (1995): Rechtssystem und Verfassung, in: *Dieter Rothmund* (Hrsg.), *Indien: Kultur, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Umwelt. Ein Handbuch*, München, C. H. Beck, 409–26.
- Conrad, Dieter* (2001): Die Rolle des Supreme Court in der Verfassungsentwicklung Indiens, in: *Internationales Asienforum* 32, 3–4, 225–51.
- Jürgenmeyer, Clemens* (2000): Modernisierung und Hindunationalismus: Zur Politik der Identität im heutigen Indien, in: *Günter Schucher* (Hrsg.), *Asien unter Globalisierungsdruck. Politische Kulturen zwischen Tradition und Moderne*, Hamburg, Institut für Asienkunde, 41–57
- Kaiser, André* (1997): Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism, in: *Journal of Theoretical Politics* 9, 4, 419–444.
- Kohli, Atul* (2001): *The Success of India's Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kohli, Atul* (1990): *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kohli, Atul* (Hrsg.) (1988): *India's Democracy. An Analysis of State-Society Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- Kothari, Rajni* (1964): The Congress ‚System‘ in India, in: *Asian Survey* 4, 12, 1161–1173.
- Lijphart, Arend* (1984): *Democracies: Majoritarian and Consensus Patterns of Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, Arend* (1996): The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation, in: *American Political Science Review* 90, 2, 258–268.
- Manor, James* (1994): The Prime Minister and the President, in: *James Manor* (Hrsg.), *Nehru to the Nineties. The Changing Office of Prime Minister in India*, London, Hurst, 115–137.
- Mitra, Subrata K.* (2006): *The Puzzle of India's Governance. Culture, context and comparative theory*. London/New York, Routledge

23 Dazu ausführlich *L. und S. Rudolph* (1987; siehe auch 2002), ebenso *Varsbney* (1995; 1998). Kritisch hierzu *Kohli* (1990), besonders S. 396. Kohli konstatiert eine zunehmende Krise der Regierbarkeit in Indien, die vor allem dadurch bewältigt werden könne, wenn die Parteiorganisationen gestärkt würden. Inzwischen hat er sich eines Besseren belehren lassen und im Jahr 2001 einen Sammelband mit dem programmatischen Titel „The Success of India's Democracy“ herausgebracht.

- Mitra, Subrata K.* (1999): Effects of Institutional Arrangements on Political Stability in South Asia, in: *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, 405–428.
- Mitra, Subrata K./Singh, V.B.* (1999): *Democracy and Social Change in India: a Cross-Sectional Analysis of the National Electorate*, New Delhi: Sage.
- Morris-Jones, Wyndraeth Humphrey* (1971): *The Government and Politics of India*, 3rd edition, London, Hutchinson.
- Rösel, Jakob/Jürgenmeyer, Clemens* (2002): Entstehung und Struktur des indischen Parteiensystems seit der Unabhängigkeit, in: *Werner Draguhn* (Hrsg.), *Indien 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 67–96.
- Rudolph, Susanne Hoerber/Rudolph, Lloyd I.* (2002): New Dimensions of Indian Democracy, in: *Journal of Democracy*, 13, 1, 52–66.
- Rudolph, Lloyd I./Rudolph, Susanne Hoerber* (1987): *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rudolph, Susanne Hoerber/Rudolph, Lloyd I.* (1980): The Centrist Future of Indian Politics, in: *Asian Survey* 20, 6, 57–594.
- Sathyamurthy, T.V.* (1996): Centralised State Power and Decentralised Politics. Case of India, in: *Economic and Political Weekly*, 30. März, 835–843.
- Sen, Amartya* (2005): *The Argumentative Indian. Writings on Indian History, Culture and Identity*. London, Allen Lane
- Varsbney, Ashutosh* (1995): The Self-correcting Mechanisms of Indian Democracy, in: *Seminar*, Nr. 425, 8–41.
- Varsbney, Ashutosh* (1998): Why Democracy Survives, in: *Journal of Democracy*, 9, 3, 36–50.
- Wilkinson, Steven I.* (2000): India, Consociational Theory and Ethnic Violence, in: *Asian Survey* 40, 5, 767–791.
- Wilson, Graham* (1994): The Westminster Model in Comparative Perspective, in: *Budge, Ian/McKay, David* (Hrsg.), *Developing Democracies. Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, London, Sage, 189–201.