

Die 11. Nationalwahlen in Indien 1996: Zäsur im politischen System und Indikator der gesellschaftlichen Transformation

CITHA D. MAASS

1. Kennzeichen der Wahlen 1996: Stabilität und Zäsur

Indische Parteien sind dafür bekannt, im Wahlkampf mit griffigen Slogans um die Gunst der Wähler zu buhlen. Dieser Vorliebe eifern Meinungsforscher und Wahlanalytiker nach, indem sie das Wählervotum mit einer prägnanten Formel zu charakterisieren suchen. Ihrer Meinung folgend lassen sich die Wahlen 1996 auf das Motto bringen: *Stabilität und Zäsur*.

Stabilität

Es spricht für die feste Verwurzelung des demokratischen Systems, daß Indien in seiner 49jährigen Geschichte in regelmäßigen Abständen Wahlen durchgeführt hat. 1996 wurden die Wähler zum 11. Mal zu den Urnen gerufen, ein neues Unterhaus (Lok Sabha) zu wählen. In einem Staat mit derzeit ca. 950 Millionen Einwohnern, von denen 590 Millionen stimmberechtigt sind, Wahlen abzuhalten, erfordert beachtliche organisatorische Anstrengungen.

Auf Anweisung der unabhängigen Wahlkommission (Election Commission), geleitet von dem ebenso eigenwilligen wie durchsetzungsfähigen T.N. Seshan, wurden die Wahlen regional verschoben an drei Terminen abgehalten: 27. April, 2. und 7. Mai 1996. Hinzu kam eine heftig umstrittene Wahl im unruheerschütterten Bundesstaat Jammu und Kaschmir im Mai 1996. Die etappenweise Durchführung war aus organisatorischen und logistischen Gründen notwendig, da ca. 820 000 Wahllokale mit Beamten besetzt und durch Militärtruppen gesichert werden mußten.

Um die steigende Tendenz zu gewaltsamen Zusammenstößen, Urnendiebstahl und Wählerbestechung auf ein Minimum zu reduzieren, führte T.N. Seshan ein strenges Überwachungssystem und einen strikten „Code of Conduct“ für die Parteikandidaten ein. Wurde er vor den Wahlen wegen

seiner mitunter selbstherrlichen Amtsführung scharf kritisiert, so wurde ihm nach den friedlich, wenn auch langweilig verlaufenen Wahlen uneingeschränkte Anerkennung gezollt. Da sich die Wahlkommission wiederholtem parteipolitischen Druck erfolgreich widersetzt hatte, wurde sie als weiterer Garant einer demokratischen Wahltradition gewürdigt.

Zäsur

Mit dem Begriff Zäsur soll – zunächst ganz allgemein gesprochen – der grundsätzliche Einschnitt im politischen System, im Machtverhältnis zwischen den Parteien und in der Einflußnahme gesellschaftlicher Kräfte gekennzeichnet werden. Das Wählervotum läßt sich als eine Abkehr von, wenn nicht sogar Abrechnung mit alten Machtstrukturen interpretieren. Die traditionsreiche Congress Party, dieses Symbol bisheriger indischer Politik, erlitt eine vernichtende Wahlniederlage.

Zäsur bedeutet in diesem Fall aber auch, daß zwar die Repräsentanten der alten Strukturen entmachtet wurden, sich aber noch kein klarer Entscheid für eine neue Richtung herauskristallisiert hat. Dazu war das Wählervotum zu diffus. Die Wahlen eröffneten eine Phase der Transformation mit vorerst ungewissem Ausgang. Zugleich zeugten sie für die Reformfähigkeit des sozio-politischen Systems in Indien.

2. Wahlergebnis

Aus den Wahlen ging die hindu-nationalistische Bharatiya Janata Party (BJP, Indische Volkspartei) als stärkste Fraktion hervor. Von den insgesamt 543 Sitzen in der Lok Sabha entfielen 161 Sitze auf die BJP. Sie verbesserte sich um 42 Sitze im Vergleich zu den Wahlen von 1991, in denen sie 119 Sitze errungen hatte. Zusammen mit ihren Verbündeten und der Unterstützung durch die Regionalpartei Akali Dal aus dem Bundesstaat Punjab brachte es der BJP-Verbund auf insgesamt 195 Sitze.

Der Congress-I bezahlte für seine internen Machtkämpfe und seine mangelnde Kommunikationsfähigkeit mit den Wählern mit einem Verlust von 92 Sitzen. Er wurde reduziert auf nur 140 Sitze im Vergleich zu seinen 232 Sitzen bei den Wahlen von 1991. Damit erzielte er das schlechteste Ergebnis seit der Unabhängigkeit 1947 und landete abgeschlagen auf dem zweiten Platz – ein Schock für die über 100jährige, erfolgsverwöhnte Partei und einstige Bannerträgerin der indischen Unabhängigkeit.

**Tabelle 1: Ergebnis der 11. indischen Nationalwahlen vom April/Mai 1996:
Sitzverteilung in der Lok Sabha (Unterhaus), nach Blöcken geordnet**

Gesamtzahl der (wählbaren) Sitze		543
Wahlen abgehalten		543
Ergebnisse bekannt gegeben (inkl. getrenntem Wahlgang in Jammu und Kaschmir/J & K)		540
Gesamtzahl der Sitze in Jammu und Kaschmir		6
Wahlannullierung und spätere Wiederholung		1
Sitze noch offen		2
BJP und verbündete Regionalparteien		188
BJP	Bharatiya Janata Party	161
SS	Shiv Sena, Maharashtra	16
Samata	Samata Party	8
HVP	Haryana Vikas Party	3
Congress (Indian National Congress/INC)		140
NF-LF	National Front-Left Front-Verbund	112
JD	Janata Dal	43
CPI (M)	Communist Party of India (Marxist)	32
CPI	Communist Party of India	11
SP	Samajwadi Party	17
FB	Forward Bloc (offiziell: AIFB All India Forward Bloc)	3
RSP	Revolutionary Socialist Party	5
DMK und verbündete tamilische Congress-Absplitterung		37
DMK	Dravida Munnetra Kazhagam, Tamil Nadu	17
TMC	Tamil Manila Congress, Tamil Nadu	20
Bedeutende Regionalparteien		35
TDP	Telugu Desam Party, Andhra Pradesh	16
BSP	Bahujan Samaj Party, Punjab, Uttar Pradesh	11
SAD	Shiromani Akali Dal, Punjab	8
Regionale Splitterparteien und Unabhängige		28
AGP	Asom Gana Parishad, Assam	5
ASDC	Autonomous State Demand Committee, Assam	1
Cong-T	All India Indira Congress (Tiwari), Uttar Pradesh	2
JMM-S	Jharkhand Mukti Morcha-Soran, Bihar	1
MGP	Maharashtrawadi Gomantak Party, Goa	1
UGDP	United Goans Democratic Party, Goa	1
ML	Muslim League, Kerala	2
SDF	Sikkim Democratic Front	1
Unabhängige		14

Quelle: Zusammengestellt aufgrund des Internet-Informationendienstes von Air India Radio (AIR), Online Information Service, Stand: 11.6.1996.

Die „Dritte Kraft“, der relativ lose National Front/Left Front-Verbund (NF-LF) von 14 kleinen Parteien, erzielte 111 Sitze. Ein Vergleich mit der Sitzanzahl 1991 ist schwierig, da sich die Zusammensetzung des Verbunds mehrfach änderte. Die drei wichtigsten Gliedparteien, Janata Dal, Communist Party of India-Marxist (CPI-M) und Communist Party of India (CPI), erreichten 1991 zusammen 105 Sitze.

3. Hung Parliament: Machtverschiebungen bei diffusem Gesamtbild

Klare Machtverhältnisse im Zentrum waren über 40 Jahre lang eher die Regel als die Ausnahme. Eine weitere Konstante bestand in der jahrzehntelang ungebrochenen Vorherrschaft der Congress Party, so daß in den ersten Dekaden das indische Parteiensystem als „one party dominant rule“ beschrieben wurde. Opposition fand nicht *zwischen* den Parteien, sondern *in* der unangefochten herrschenden Congress Party statt. Sie wurde als „umbrella party“ bezeichnet, unter deren weiten Dach politische Richtungskämpfe ebenso wie persönliche Machtrivalitäten zwischen verschiedenen „factions“ ausgefochten wurden.

Kontinuität, Stabilität und persönliche Loyalität wurden ferner sichergestellt durch die ebenso ungebrochene Machtausübung der Nehru-Gandhi-Familie, die als „Herrscherdynastie“ von der Unabhängigkeit 1947 bis Ende 1989 mit zwei kurzen Unterbrechungen Indiens Geschichte bestimmte. Wie sehr die „Herrscherdynastie“, gerade auch in Krisenzeiten, das Bedürfnis nach nationaler Einheit und politischer Kontinuität befriedigte und von den Wählern als personifizierter Garant anerkannt wurde, bewiesen die Wahlen vom Dezember 1984. Der Schock über Indira Gandhis Ermordung am 31.10.1984 schlug sich in einem überwältigenden Votum für ihren Sohn Rajiv nieder.

Quasi über Nacht stieg der politische Novize zum Hoffnungsträger der Nation auf. Rajivs dynastischem Nimbus verdankte der Congress eine traumhafte Vier-Fünftel-Mehrheit im Parlament. Von den 508 zur Wahl stehenden Sitzen errang der Congress 401 Sitze (Lok Sabha: 542 Sitze insgesamt). 49,16% der Wählerstimmen entfielen auf den Congress.¹ Er profitierte noch zusätzlich von den Verzerrungen des einfachen Mehrheitswahlrechts, das nach britischem Vorbild im allgemeinen klare Sitzmehrheiten zugunsten der stärksten Fraktion fördert.

Der Rückblick dient als Kontrast für das niederschmetternde Ergebnis der Congress Party 1996. In nur 12 Jahren reduzierten sich die Sitze des

1 Vgl. Citha D. Maaß, The 1984 Lok Sabha Elections: Verdict for India's Federal Unity, in: Asien, Nr. 15, April 1985, S. 19.

Congress auf bloße 140, der Stimmenanteil sank auf 28,1% (1991: 36,5%)². Nach Rajiv Gandhis Niederlage in den Wahlen 1989 schien der Congress bei den 1991er Wahlen wieder leicht im Aufwind zu sein. Rajiv Gandhis Ermordung am 21.5.1991 mitten im Wahlkampf brachte seinem Nachfolger, Narasimha Rao, noch einige spontane Sympathieprozentente ein, so daß sich der Congress knapp für die Regierungsübernahme qualifizieren konnte.

Drei längerfristige Entwicklungen kulminierten in den 1996er Wahlen und verursachten die Zäsur im politischen System:

- Verschiebungen in der parteipolitischen Machtstruktur: Verfall und Zersplitterung der traditionellen Regierungspartei;
- Wechsel im politischen System: Übergang von klaren Mehrheitsverhältnissen (starke Regierung und schwache, aufgesplitterte Opposition) zu einem *hung parliament* mit dem Risiko einer entscheidungsschwachen Minderheitsregierung, die von einem Mehrheitsbeschaffer abhängig ist;
- Wandel im sozio-politischen System: Erstarken neuer Parteien, die aufstrebende soziale oder regionale Machtgruppen repräsentieren bzw. hindunationale Interessen artikulieren.

Wie der sinkende Wählerrückhalt des Congress verdeutlichte, litt die Partei bereits seit den 80er Jahren (wenn nicht schon seit Indira Gandhis Notstandsregime 1975-1977) an einem schleichenden Niedergang. Als parteiinterne Ursachen lähmten folgende Faktoren eine demokratische Erneuerung und Verjüngung: wachsende Verkrustung der Parteistruktur, Machtbeschneidung eigenständiger Parteipolitiker mit starker regionaler Basis oder persönlicher Gefolgschaft (Folge: Parteiaustritt und Gründung von Congress-Absplittierungen), Macht- und Entscheidungskonzentration in der Parteispitze (Parteiführer/in) und dem persönlichen Beraterstab („Küchenkabinett“), Unterbinden parteiinterner Demokratie (keine internen Wahlen) und eines konsensorientierten Interessenausgleichs.

Man würde die Ursachenanalyse verkürzen, wenn man die Wahlniederlage allein auf Narasimha Raos Entscheidungsscheu („großer Zögerer“), seinen Mangel, Begeisterung bei den an charismatische Führerpersönlichkeiten gewöhnten Wählern hervorzurufen, auf die unsozialen Komponenten seiner Wirtschaftspolitik zurückführt. Doch gerade das geschah in den Monaten nach der Wahl. Statt selbstkritisch in dem desolaten Zustand der Partei einen entscheidenden Grund für das Wahldebakel zu sehen, wälzte

2 Vgl. Yogendra Yadav, How India Voted, in: India Today, 31.5.1996, S. 22.

die mittlere Generation der Parteipolitiker die Verantwortung für das Wahldebakel auf den geschickten, aber ungeliebten Taktierer Narasimha Rao ab.

Diese Gruppe setzte sich aus regional einflußreichen Führern von Landesverbänden zusammen, von denen aber keiner über eine nationale Machtbasis verfügte. Da sie sich gegenseitig in ihren Aspirationen auf Narasimha Raos Nachfolge im Amt des Parteipräsidenten blockierten, gelang es Rao, für ein weiteres Jahr (bis Sommer 1997) als Parteipräsident wiedergewählt zu werden. Überraschend trat er jedoch am 21.9.1996 zurück und zog damit die Konsequenzen aus den gegen ihn erhobenen Korruptionsvorwürfen. Als Interimspräsident wurde der Rao-Vertraute Sitaram Kesri eingesetzt. Neuwahlen wurden vorzeitig für Ende 96 anberaumt. Damit dürfte der interne Machtkampf um Raos Nachfolge die Energien der potentiellen Kandidaten in den nächsten Monaten absorbieren. Fraglich ist, ob die mittlere Führungsriege die ungewohnte Rolle auf den Oppositionsbänken und die Funktion des parlamentarischen Mehrheitsbeschaffers für eine Grundsatzdiskussion nutzen wird.

Daß eine programmatische Neuorientierung notwendig war, zeigte sich daran, daß die Congress Party ihre traditionellen Werte wie Säkularismus, nationale Einheit und Stabilität sowie soziale Wirtschaftspolitik den Wählern nicht mehr glaubwürdig vermitteln konnte. Die nationale Einheit wurde durch so schwere religiös-politische Krisen wie die Zerstörung der Moschee in der nordindischen Stadt Ayodhya am 6.12.1992³ und den sechsjährigen Separationskampf der muslimischen Bevölkerung im indischen Kaschmir bedroht. In beiden Fällen neigte die Regierung Narasimha Rao zu einem Taktieren und Lavieren, statt mit einer klaren Konzeption aufkommende Ängste in der Bevölkerung vor einer neuen kommunalen Zerreißprobe zu beruhigen. Stabilität als Markenzeichen der Congress Party wurde durch die offenkundigen Spaltungstendenzen in der Partei unglaubwürdig.

Geradezu tragisch mußte das Versagen der Regierung Narasimha Rao anmuten, Zustimmung für ihre Wirtschaftsreformen und Weltmarktöffnung bei den Wählern zu mobilisieren. Die Wirtschaftsliberalisierung kann als das mutigste Reformwerk der Regierung Narasimha Rao gewertet werden. Doch hier zeigten sich die kommunikativen Schwächen der Regierung am deutlichsten. Obwohl Wirtschaftspolitiker aller politischen Richtungen und die besonders artikulationsfähige Mittelschicht die Wirtschaftsreformen für notwendig hielten, gelang es der Congress Regierung nicht, diesen

3 Zur Vorgeschichte des Ayodhya-Konflikts vgl. Clemens Jürgenmeyer, Koexistenz und Konflikt zwischen indischen Religionsgemeinschaften. Das Beispiel Ayodhya, in: Walter Kerber (Hrsg.), Religion: Grundlage oder Hindernis des Friedens?, München 1995, S. 83 ff.

Rückhalt in ein überzeugendes Wählervotum umzusetzen. Vielmehr scheidete sie daran, den Unmut in den ärmeren Schichten mit dem Argument zu entkräften, daß die spürbaren sozialen Härten unvermeidbare, aber nur vorübergehende Belastungen darstellten.

Mit dem Niedergang des Congress ging auch die jahrzehntelange Periode der klaren parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse zu Ende. Das *hung parliament* von 1996 reflektierte tiefgreifende Machtverschiebungen im politischen und gesellschaftlichen System Indiens, die sich in den unklaren Mehrheitsverhältnissen nach den Wahlen 1989 schon angekündigt hatten, nun aber qualitativ einen Schritt weitergehen und damit die eigentliche Zäsur markieren. Das diffuse Gesamtbild ist darauf zurückzuführen, daß das „one dominant party system“ nicht durch ein Zweiparteiensystem abgelöst wurde. Im klassischen Zweiparteiensystem werden stabile Regierungsverhältnisse dadurch gewährleistet, daß zwei etwa gleich starke Machtblöcke miteinander konkurrieren und sich idealtypisch in der Regierungsverantwortung abwechseln.

Diese neuen Rahmenbedingungen für stabile Regierungsverhältnisse haben sich noch nicht in Indien herausgebildet, vielmehr befindet sich das politische System in einer längerfristigen Übergangsphase. Noch war die potentielle Regierungsalternative, die BJP, nicht stark genug, um aus eigener Kraft ein Wählervotum für den Regierungsauftrag zu gewinnen. Ihre ideologische Richtung, ein unscharf definierter Hindu-Nationalismus, provozierte noch zu starke Abwehr, da ein Aufheben des verfassungsrechtlichen Grundprinzips des Säkularismus befürchtet wurde.

Somit kamen oppositionelle Stimmen der „Dritten Kraft“ (National/Left Front) zugute, die aber in parteipolitischer, ideologischer und gesellschaftlicher Hinsicht ein äußerst heterogenes Lager repräsentiert.⁴ Zutreffenderweise müßte man eher von einem Konglomerat oppositioneller Wählergruppen sprechen, denn die National/Left Front bot sich als alternatives Sammelbecken für unterschiedliche politische Interessen sowohl aus der Anti-Congress- als auch Anti-BJP-Richtung an. Abgesehen von ihrem ideologischen Kern, einer eher als links/sozialdemokratisch denn als klassisch kommunistisch zu definierenden Richtung, verfügt sie über keine traditionelle Wählerschaft. Wählerstimmen zu ihren Gunsten ließen sich eher als Proteststimmen, denn als Regierungsauftrag einstufen. Daß sie mit der Übernahme einer Minderheitsregierung beauftragt wurde, verdankte

4 Die Wahlmanifeste der wichtigsten Parteien Congress-I, BJP, Janata Dal, CPI-M und CPI sowie das Regierungsprogramm der United Front-Minderheitsregierung sind ausführlich erläutert von Gert W. Kück, Indien und die Parlamentswahlen 1996. Bemerkungen zur nationalen und internationalen Situation des Landes. in: KAS-Auslandsinformationen, Sankt Augustin bei Bonn, 7/1996, S. 18 ff.

sie dem Patt im *hung parliament* und der – vorläufigen – Unterstützung durch den Congress und kleine Regionalparteien.

4. Reaktion auf den Wandel im sozio-politischen System: Erstarken des Hindu-Nationalismus und Aufstieg der Bharatiya Janata Party (BJP)

Als Machtfaktor im politischen System wurde die BJP erstmals nach den Wahlen 1989 öffentlich wahrgenommen. Die sich seit Mitte der 80er Jahre anbahnende Kontroverse um den Ram-Tempel in Ayodhya diente der BJP als Agitations- und Mobilisierungsfaktor, um dem nur unterschwellig in der Gesellschaft wirksamen Hindu-Nationalismus zu wahlpolitischen Erfolgen zu verhelfen. Hatte die BJP in den 1984er Wahlen lediglich 2 Sitze in der Lok Sabha erzielt, so schnellte ihre Fraktionsstärke bei den nächsten Wahlen 1989 bereits auf 85 Sitze hoch – ein deutliches Signal für das Erstarken einer in der indischen Gesellschaft bis dahin nicht bedeutenden politischen Richtung. Die regionalen Hochburgen der BJP lagen im nord-indischen „Hindi-Gürtel“, auf den sie auch in den folgenden Jahren weitgehend beschränkt blieben.

Erst seit den frühen 90er Jahren gelang es ihr, ihren Einfluß auf andere Bundesstaaten auszudehnen. Noch kann sie nicht als echte gesamtindische Partei gelten, auch wenn sie nach den 1996er Wahlen weit über den Rang einer Regionalpartei hinausgewachsen ist. Ihr Aufstieg zur stärksten Oppositionspartei beschleunigte das Ende der Congress-Vorherrschaft und verstärkte den Wandel im politischen System hin zu einer Mehrparteienstruktur. Wie ihre knapp zweiwöchige Regierungsübernahme im Mai 1996 demonstriert, bereitet sie sich mittelfristig auf die Rolle der Regierungspartei vor.

Tabelle 2: Lok-Sabha-Wahlen 1984–1996: Anzahl der Sitze und Stimmenanteil (in%) der BJP

Jahr	Sitze	Stimmen
1984	2	7,4
1989	85	11,4
1991	119	19,9
1996	161	20,0

Quellen: D. Butler u.a., *India Decides. Elections 1952–1991*, New Delhi 1991, S. 70; *India Today*, 15.7.1991, S. 20/31.5.1996, S. 24

Der Paukenschlag, mit dem die BJP bzw. der Hindu-Nationalismus auf der nationalen politischen Bühne erschien, darf nicht zu der Annahme verleiten, daß nun eine *neue* ideologische Richtung politische Mitsprache einforderte. Vielmehr trat eine von drei politischen Kräften mit Verspätung offen auf, die sich während des Unabhängigkeitskampfes und der Gründungsphase Ende der 40er Jahre nicht hatte durchsetzen können.⁵ Während nach 1947 der Congress Staat und Verfassung des unabhängigen Indien prägte, erzielte die zweite, in der Moslem Liga organisierte Kraft mit der Gründung Pakistans einen eigenen, islamisch geprägten Staat für einen Großteil der indischen Moslems.

Daß der Hindu-Nationalismus seit den ausgehenden 80er Jahren zwar verspätet, aber mit umso stärkerer gesellschaftlicher Resonanz die sozio-politische Struktur und Machtverteilung verändern will, ist als direkte Reaktion auf den langfristigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umbruch in der indischen Gesellschaft und die fortschreitende Öffnung gegenüber internationalen Einflüssen zu sehen. Weitreichende soziale und wirtschaftliche Veränderungen hatten es unteren und mittleren Gruppen ermöglicht, ökonomisch aufzusteigen und ihren sozialen Status zu verbessern. Nun klagten sie zunehmend auch einen entsprechenden politischen Einfluß ein. Ethnische oder religiöse Minderheiten forderten politische Mitsprache, oder sie wandten sich enttäuscht von Indien ab und kämpften für einen unabhängigen Staat wie beispielsweise die Sikhs im indischen Punjab in den 80er Jahren. Einige wenige Angehörige niedriger Kasten gaben die Hoffnung auf, innerhalb der jahrtausendealten Kastenhierarchie ihren sozialen Status zu erhöhen, und konvertierten deshalb zum Islam oder zum Buddhismus.

Diese Wandlungsprozesse lösten ein Gefühl der Verunsicherung bei vielen Hindus aus. Hier bot nun der Hindu-Nationalismus eine Antwort, die allerdings den Charakter einer „Defensivkultur“⁶ trug. Verstanden als „politischer Hinduismus“ strebten seine Repräsentanten politische Macht und gesellschaftlichen Rückhalt an, indem sie überlieferte hinduistische Symbole und mythologische Traditionen als politische Agitationsmittel verwendeten und das weitverbreitete latente Mißtrauen gegen die muslimische Minderheit schürten.⁷

5 So Partha S. Ghosh, *The Rise of Political Hinduism. Genesis Prognosis, and Implications*. Unveröff. Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik 1995, S. 19.

6 So Justus Richter, *Indien nach den Parlamentswahlen 1996. Innenpolitische Entwicklung und regionale außenpolitische Interessenlage*. in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 30-31/96, 19.7.1996, S. 31.

7 In dieser Definition von „politischem Hinduismus“ ist die zentrale These von Partha S. Ghosh, a.a.O., S. 20, zu sehen.

Von außen betrachtet mag es verwundern, daß einige der Hindus, die 82% der Bevölkerung Indiens stellen, unter der Angst leiden, zur Minderheit im eigenen Land zu werden. Doch die dreifache Bedrohung – durch ethnisch-religiöse Minderheiten, durch untere Kasten und durch vom Westen einströmende moderne Werte⁸ – verstärkte diese Angst, da man sich aufgrund der fehlenden religiösen, gesellschaftlichen und sprachlichen Einheit schwach fühlte. Somit ist „die nach außen gewendete Militanz der Hindu-Nationalisten ... eine Verteidigungsstrategie“.⁹

In dieser Identitätskrise bot die BJP eine parteipolitische und ideologische Heimat. Das erklärt ihren raschen Aufstieg und, begünstigt durch den gleichzeitigen Niedergang des Congress, ihren Wahlsieg 1996. Erstmals errang sie die Spitzenposition als stärkste Fraktion und erhob Anspruch auf die Regierungsübernahme. Obwohl ihr ca. 70 Sitze zu einer regierungsbefähigenden Mehrheit fehlten, beauftragte Staatspräsident Shankar Daya Sharma die BJP mit der Regierungsbildung.¹⁰

Damit sorgte die BJP für ein doppeltes Novum in der jüngsten Geschichte Indiens. Zum einen wurde unter dem neuen Premierminister Atal Bihari Vajpayee am 16. Mai 1996 erstmals eine BJP-Regierung vereidigt. Zum anderen blieb Vajpayees Rumpfkabinett mit nur 13 Tagen Amtszeit die bislang kurzlebigste nationale Regierung. Da Premierminister Vajpayee in der von Staatspräsident Sharma vorgegebenen Frist nicht die einfache Mehrheit von 272 Sitzen nachweisen konnte, trat er am 28. Mai 1996 zurück und kam damit einer sicheren Niederlage bei dem Vertrauensvotum zuvor. Sharma beauftragte daraufhin den NF/LF-Politiker H.D. Deve Gowda mit der Regierungsbildung, der als Chef einer Minderheitsregierung damit rechnen konnte, durch den Congress von außen unterstützt zu werden.

Spötter sprachen nach Vajpayees Rücktritt von einem „13-Tage-Wunder“. Doch dürfte diese Einschätzung die politische Bedeutung der kurzzeitigen Regierungsübernahme und die längerfristige Taktik der BJP verkennen. Alles deutet darauf hin, daß Vajpayee bereits bei seiner Vereidigung erhebliche Zweifel hatte, 70 Abgeordnete aus verschiedenen Regionalparteien für eine Duldung von außen gewinnen zu können. Daß er dennoch zunächst den Auftrag zur Regierungsbildung annahm, spricht vielmehr für das mittelfristige Kalkül seiner Partei: Die zu erwartende kurze

8 Die Furcht vor einer Verwestlichung wurde auch mit dem „East-India Company-Syndrom“ bezeichnet, nämlich von außen überfremdet und dominiert zu werden. Vgl. Gert W. Kück, a.a.O., S. 40.

9 Clemens Jürgenmeyer, a.a.O., S. 121.

10 Der zeitliche Ablauf am 15. Mai 1996, als Präsident Sharma Vajpayee den Regierungsauftrag übertrug, nährte das Gerücht, daß Vajpayee auch Sympathisanten im Congress finden könnte. Vgl. Gert W. Kück, a.a.O., S. 24-25.

Amtszeit sollte genutzt werden, um den Wählern das moderate Auftreten seiner Partei, Vajpayees Fähigkeit zu einer Konsensbildung und die politische Salonfähigkeit der BJP zu demonstrieren.

In den wenigen Tagen Signale zu senden, war offensichtlich das Hauptanliegen. Dabei richtete die BJP den Blick weniger auf das am 31. Mai 1996 fällige Vertrauensvotum als vielmehr auf den nächsten Wahltermin. Dieser könnte, wenn sich die bisherige Erfahrung mit Minderheitsregierungen bestätigt, in näherer Zukunft vorzeitig anberaumt werden. Deshalb sollten Vorurteile gegen das hindu-nationalistische, muslimfeindliche Image abgebaut werden. Aus der Sicht der BJP stellte das „13-Tage-Wunder“ eine überaus nützliche Etappe auf einem langfristigen Weg zur endgültigen und dauerhaften Regierungsübernahme mit einer aus eigenen Kräften gewonnenen Parlamentsmehrheit dar. Ob diese Strategie aufgeht, läßt sich im Moment noch nicht einschätzen, doch sind ihre Erfolgsaussichten nicht schlecht. In jedem Fall wird weiterhin mit der BJP als führender Oppositionspartei und potentieller Alternative zur neuen Regierung zu rechnen sein.

5. Repräsentanten des sozio-politischen Wandels: United Front-Regierung und neues Parlament

Unmittelbar nach Vajpayees Rücktritt beauftragte Staatspräsident Sharma den Janata Dal-Politiker und Chief Minister von Karnataka, Haradanahalli Doddegowda Deve Gowda, mit der Regierungsbildung. Am 1. Juni 1996 wurde Deve Gowda als Premierminister einer aus 13 kleinen Regionalparteien bestehenden United Front-Regierung¹¹ vereidigt. Am 12. Juni gewann die Minderheitsregierung mit Unterstützung der beiden kommunistischen Parteien und des Congress das Vertrauensvotum. Indien wird nun von einer dem Säkularismus verpflichteten Mitte-Links-Regierung gelenkt.

Rückschlüsse auf die politische Grundrichtung, den Wirtschaftskurs und das gestiegene Gewicht der Regionen lassen sich aus der Besetzung der wichtigsten Ministerien ziehen. Mit der Ernennung des Generalsekretärs der CPI, Indrajit Gupta, einem Cambridge-Absolventen, zum Innenminister am 28. Juni wurde erstmals im unabhängigen Indien ein kommunistischer Politiker Kabinettsmitglied. Dadurch ist die CPI in die Regierungsverantwortung eingebunden, auch wenn sie nicht formal Mitglied der United Front (UF) ist und ihre ideologische Eigenständigkeit wahrt. Die

11 Die wichtigsten Parteien der Koalition sind: Janata Dal, Samajwadi Party, Tamil Manila Congress, Drawida Munnetra Kazhagam (DMK), Telugu Desam Party-Naidu (TDP-N) und Asom Gana Parishad.

zweite kommunistische Partei, die CPI-M, unterstützt die UF-Regierung von außen. Sie übt großen informellen Einfluß aus, da ihr Generalsekretär, H.S. Surjeet, zu Deve Gowdas engstem Beraterkreis gehört.

Damit ist ein charakteristisches Element der Entscheidungsfindung der neuen Regierung angesprochen. Moralische Autorität und großen Einfluß besitzen traditionell in Indien oft Persönlichkeiten, die nicht (oder nicht mehr) ein offizielles Amt oder einen Kabinettsposten innehaben. Das gilt insbesondere für den früheren Premierminister Vishwanath Pratap Singh, der als Mentor Deve Gowdas gilt. V.P.Singh war die treibende Kraft hinter Deve Gowdas Nominierung für das Amt des Regierungschefs. Nicht nur eine konziliantere Kaschmir-Politik dürfte entscheidend durch V.P.Singh beeinflusst werden, sondern generell die innenpolitischen Grundlinien, die auf eine Stärkung der unteren Kasten und sozial Schwachen abzielt.

Auch dem 81jährigen Jyoti Basu, marxistischer Ministerpräsident Westbengalens, wird großer Einfluß zugeschrieben. Jyoti Basu hat sich als wandlungsfähiger Vorkämpfer einer ungewohnten Mischung aus marxistischer Grundprägung und kapitalistischem Pragmatismus erwiesen. Dieser Verbindung scheinbar unvereinbarer Grundsätze dürfte die neue Mitte-Links-Wirtschaftspolitik folgen. Sie wird versuchen, eine Brücke zwischen traditioneller sozialistischer Ideologie und neuer kapitalistisch orientierter Wirtschaftsreform und internationaler Öffnungspolitik zu schlagen.

Daß der wirtschaftliche Reformkurs, wenn auch mit sozialen Modifikationen, prinzipiell beibehalten wird, wird durch Deve Gowda selbst garantiert. Als Ministerpräsident Karnatakas war er für den Aufstieg der Wirtschaftsregion Bangalore zum indischen Silikon-Valley verantwortlich, aber auch für den Ausbau des dortigen Raketen- und Satellitenforschungszentrums, einem Kernstück der indischen Weltraumforschung und nuklearen Verteidigungskomponente. Seine auf High-Tech-Förderung ausgerichtete Politik sieht er in keinem Widerspruch zu seiner bäuerlichen Herkunft stehend. Vielmehr betont er als Premierminister seine ländliche Verwurzelung. Sein beruflicher Aufstieg über den zweiten Bildungsweg zum Ingenieur und dann zum erfolgreichen Landespolitiker und erfahrenen Administrator kann ebenfalls als programmatisch für die „linke“, sozialen Reformen verpflichtete Wirtschaftspolitik der UF-Regierung angesehen werden.

Als Harvard-Absolvent bietet der Finanzminister, der Tamile P. Chidambaram, zwar im Hinblick auf seinen formalen Bildungsweg einen Kontrast zu dem Premierminister, doch bürgt auch er für eine Fortsetzung der Wirtschaftsliberalisierung. Chidambaram repräsentiert einen mittleren, stärker an der vorherigen Congress-Politik orientierten Reformkurs. Unter Narasimha Rao war er zunächst Staatsminister für Handel und unterstützte

dessen Wirtschaftsreformen. Nach seinem Zerwürfnis mit Narasimha Rao gründete er eine tamilische Congresspartei und besiegte in den Wahlen 1996 die mit Rao verbündete tamilische Regionalpartei AIADMK unter der als hochgradig korrupt geltenden bisherigen Ministerpräsidentin Jayalalitha.

Im Gegensatz zu dem außenpolitischen Monopol, das sich traditionell die Congress-Premierminister persönlich vorbehalten, wird nun der Außenminister selbständiger agieren und stärkeren Einfluß auf außenpolitische Entscheidungen nehmen. Da Deve Gowda über keine außenpolitische Erfahrung verfügt und die englische Sprache nur mäßig beherrscht, ist er weitgehend auf den Rat seines Außenministers Inder Kumar Gujral angewiesen. Der aus Bihar stammende Gujral ist ein erfahrener Außenpolitiker, der als Botschafter in Moskau und als Außenminister unter V.P. Singh zu Beginn der 90er Jahre Erfahrungen gesammelt hat.

Obwohl Gujral nicht als Falke gilt, hat er sich mit seiner ersten außenpolitischen Entscheidung spektakulär ins internationale Kreuzfeuer manövriert. Kurz nach seiner Amtsübernahme gab er am 20. Juni 1996 bekannt, daß Indien auf der seit zweieinhalb Jahren laufenden Genfer UN-Abrüstungskonferenz über ein „Umfassendes Teststopp-Abkommen“ (Comprehensive Test Ban Treaty/CTBT) gegen den mühsam ausgehandelten Vertragsentwurf stimmen werde. Im August brachte Indien mit seinem Veto den Entwurf endgültig zu Fall und erklärte, daß es auch in der UN-Generalversammlung eine entsprechende Resolution blockieren werde. Mit dieser harten Linie, die das Risiko einer internationalen Isolation in Kauf nimmt, weiß Gujral nicht nur die UF-Regierung hinter sich. Vielmehr tritt er als außenpolitischer Repräsentant eines nationalen Konsens auf, der von allen Parteien und einer breiten Öffentlichkeit getragen wird. Danach will sich Indien die Option einer offenen nuklearen Bewaffnung und weiterer Atomtests (nach dem ersten Test 1974) unter allen Umständen freihalten.

Die jahrzehntealte Debatte über Nuklearbewaffnung (*going nuclear*) sowie ballistische Raketen- und Satellitenforschung betrifft Indiens empfindlichsten außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Die angenommene Bedrohung durch China und das alte Streben nach internationaler Statusgleichheit mit China dienen als Legitimation für die nukleare Option. Keine Regierung, gleich welcher politischen Richtung, dürfte sich über diesen nationalen Konsens hinwegsetzen, zumal sich die indische Haltung seit der unbefristeten und bedingungslosen Verlängerung des Non-Proliferations-Vertrags (NPT) im Mai 1995 noch verhärtet hat. Das CTBT-Veto der UF-Regierung verdeutlicht, daß Indiens Außenpolitik und insbesondere die Sicherheitspolitik durch langfristige, oft in die Zeit der Unabhängigkeit zurückreichende Grundzüge bestimmt sind. Vor diesem Hintergrund sind

unter der UF-Regierung kaum wesentliche Kursänderungen in zentralen Anliegen der indischen Außen- und Sicherheitspolitik zu erwarten.

Die als Folge des sozialen Wandels aufgestiegene Politikergeneration verkörpert der Verteidigungsminister Mulayam Singh Yadav. Als Angehöriger einer niedrigen Kaste kämpfte er sich bis zum Ministerpräsidenten von Uttar Pradesh hoch. Dabei mußte er statusbedingte Widerstände von hochkastigen Hindus, bildungsmäßige Nachteile wie fehlende Englischkenntnisse und andere soziale Barrieren überwinden und schuf sich auf seinem Weg nach oben nicht nur Freunde.

Die Schwerpunkte der neuen Mitte-Links-Regierung wurden aus folgendem Grund exemplarisch anhand führender Kabinettsmitglieder dargestellt. Zwar legte die Regierung bereits am 5. Juni eine programmatische Schrift: *The United Front – A Common Approach to Major Policy Matters and a Minimum Programme* vor, ging jedoch nicht über eine Aufzählung allgemeiner Ziele hinaus und bestätigte damit eine politische Tradition in Indien: Nicht programmatische Erklärungen und ideologische Grundsatzmanifeste lassen den politischen Kurs einer Regierung oder Partei erkennen. Aufschlußreicher sind vielmehr Kenntnisse über wichtige Persönlichkeiten mit und ohne offizielles Amt, den unsichtbaren und unter Deve Gowda wieder aufgewerteten Beamtenapparat sowie Loyalitätsbeziehungen vielfältiger Art, da in diesem informellen Geflecht wichtige Entscheidungen hinter den Kulissen ausgehandelt werden. Dieses Geflecht ist unter der UF-Regierung noch komplexer, der Kreis der einflußreichen Personen aber auch gesellschaftlich repräsentativer geworden.

6. Perspektive: Instabilität in der Stabilität

Der sozio-politische Wandel läßt sich an den Leitlinien der neuen Regierung und der Zusammensetzung des Parlaments ablesen. Die sozialen Verschiebungen haben dazu geführt, daß Regierung und Parlament mehr denn je die linguistische, regionale, und soziale Vielfalt Indiens widerspiegeln. In der Regierung sind sowohl Repräsentanten alter wie auch neuer Eliten vertreten, denen der wirtschaftliche und soziale Aufstieg gelungen ist. Den *sozialen Wandel* verdeutlicht jedoch in viel stärkerem Maße das neue Parlament. Es wurde als Mikrokosmos der Nation charakterisiert, in dem so viele Parlamentarier mit ländlichem Hintergrund, Repräsentanten der unteren Kasten (backward castes) und regionale Satrapen vertreten sind wie niemals zuvor.¹²

12 Zur sozialen Zusammensetzung vgl. Harinder Baweja, Changing Face of Parliament, in: India Today, 15.7.1996, S. 25-36.

Die UF-Regierung trägt dieser Entwicklung dadurch Rechnung, daß sie den unteren Kasten und anderen Unterprivilegierten Aufstiegschancen eröffnen will. Ob sich diese Absichten allerdings mit einer Haushaltspolitik verbinden lassen, die unter Sparzwang steht, bleibt abzuwarten.

Trotz der sozialen Verpflichtung und einer links der Mitte einzuordnenden Grundorientierung ist davon auszugehen, daß die Wirtschaftsreformen prinzipiell fortgesetzt werden. Allerdings dürfte die Kontrolle über einheimische und internationale Neuinvestitionen strikter gehandhabt werden. Das Ziel der UF-Regierung, eine sozial abgefederte Wirtschaftspolitik zu betreiben, könnte jedoch das Reformtempo weiter verlangsamen und das Haushaltsdefizit erhöhen.

Der Wandel im *politischen System* ist daran abzulesen, daß Machtbefugnisse zugunsten der Regionen umverteilt werden sollen. Die für die Congress-Regierungen typische Machtkonzentration im Zentrum wird korrigiert durch eine Stärkung des föderalen Systems und des Regionalismus. Einerseits werden dadurch separatistische Bestrebungen an der Peripherie entmutigt und ihre Reintegration in den nationalen Entscheidungsprozeß erleichtert. Andererseits stärkt eine größere regionale Autonomie die Macht von Regionalfürsten. Dadurch muß die Zentralregierung mehr Energien auf einen Ausgleich zwischen nationalen und regionalen Interessen verwenden und die Macht zwischen ehrgeizigen Landespolitikern ausbalancieren.

In der Außen- und Sicherheitspolitik sind bislang keine Akzentverschiebungen zu erkennen. Vielmehr dürften längerfristige Grundzüge wie das Streben nach einer internationalen Großmachtrolle und die unter Narasimha Rao eingeleitete Wirtschaftsaußenpolitik, d.h. eine im Zeichen der Wirtschaftsförderung und der Aufnahme in multilaterale Wirtschaftsforen wie Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) oder europäisch-asiatische Kooperation bestimmend bleiben.

Grundsätzlich dürften die Schwerpunkte der UF-Minderheitsregierung zunächst im innenpolitischen Bereich liegen, denn sie muß vorrangig ihr eigenes Überleben sichern. Sie wird versuchen, ihre schmale Machtbasis zu konsolidieren und durch Einwerben (oder Einkaufen) unabhängiger Parlamentarier oder kleiner Regionalparteien zu verbreitern.

Damit stellt sich die primäre Frage, wie lange sich die UF-Regierung an der Macht halten kann und ob es ihr gelingen wird, günstigstenfalls die gesamte Legislaturperiode zu überstehen. Bedingt durch gesellschaftlichen Wandel und Machtumverteilung im politischen System dürfte auf absehbare Zeit nicht mehr mit eindeutigen parlamentarischen Mehrheiten zu rechnen sein. Eine neue Konsolidierung in Form eines Zweiparteiensystems zeichnet sich nicht ab. Statt dessen ist vorläufig eine Machtvertei-

lung auf mehrere konkurrierende Lager zu erwarten, die zur Bildung von Minderheits- oder Koalitionsregierungen zwingt. Mittelfristig dürften also eher instabile macht- und parteipolitische Verhältnisse vorherrschen. Da sich allerdings, wie eingangs erläutert, das demokratische System prinzipiell als stabil erwiesen hat, läßt sich die innenpolitische Perspektive mit einem Spannungsverhältnis charakterisieren: Instabilität in der Stabilität.

Derzeit kann davon ausgegangen werden, daß sich die Regierung Deve Gowda ein bis zwei Jahre an der Macht halten wird. Darüber hinaus ist eine Prognose nicht möglich, weil zu viele Unwägbarkeiten zu berücksichtigen sind. Die größte Unbekannte ist dabei die Congress Party, deren innerer Zustand kritisch ist, von der aber aufgrund ihrer Funktion als Mehrheitsbeschafferin das Überleben der UF-Regierung entscheidend abhängt. Durch den vorzeitigen Rücktritt Raos ist der Machtkampf um seine Nachfolge schneller und schärfer als erwartet ausgebrochen. Noch ist offen, welcher Congress-Flügel sich in den für Ende 96 anberaumten Neuwahlen durchsetzen wird. Von dieser Entscheidung dürften auch die Überlebenschancen der Regierung Dewe Gowda mittelbar betroffen sein.