

Die Streichung der Fürstenabfindungen Ein Beitrag zum indischen „Socialist Pattern of Society“?

FRANZ-JOSEF VOLLMER

Summary

When India achieved Independence, nearly half of its territory consisted of "Indian States" under princely rule. It took more than one year before all these semi-independent States were merged with the Union. In the process of integration the Rulers were able to negotiate the continuation of their privileges as well as the payment of annual Privy Purses.

It was only 20 years later that this arrangement was questioned by the left-wing "young turks" of the Congress Party, who considered Privy Purses and privileges as inconsistent with their idea of a socialist pattern of society.

The former Rulers, on the other hand, maintained that their Purses were sanctioned by the merger agreements and guaranteed by the Constitution. Their unilateral cancellation by the Government amounted – in their view – to sacrificing historic treaties and covenants for doubtful ideological manoeuvres.

The Bill introduced into Parliament received a slight majority in the Lok Sabha, but failed in the Rajya Sabha. Immediately thereafter all the former Rulers were derecognized by the President.

The Presidential Order in turn was successfully challenged in the Supreme Court and the Government finally resorted to amending the Constitution in order to terminate the Privy Purses.

The issue involved all the relevant constitutional bodies: both Houses of Parliament, the Government, the President and the Supreme Court. Still, the most decisive factor was the attitude of the Congress Party led by Indira Gandhi.

I. Einführung

Die Literatur zum Thema „socialist pattern of society“ ist inzwischen Legion, sowohl in Indien als auch im Ausland. Dennoch haben wir höchst unklare Vorstellungen davon, was indischer Congress-Sozialismus ist. Ideologische Haarspaltereien helfen hier kaum weiter: Es ist nützlicher, das zu beobachten und zu beschreiben, was unter dem Motto des socialist pattern getan wird. Dazu gehören die Eigentumsbeschränkungen beim Landbesitz, die Lizenzierung der Industrie, die Verstaatlichung der großen Banken und viele andere Maßnahmen, so auch die Abschaffung der Privy Purses.

Um die Natur der fürstlichen¹ Rechte zu verstehen und um den Abschaffungsvor-

¹ Wenn in der Folge von „Fürsten“ oder „fürstlichen“ Rechten die Rede ist, so wird dieser deutsche Begriff synonym verwendet für das englische „princes“ oder „princely“ bzw. für den allgemeineren Begriff „ruler“. Es sind damit alle ehemals halb-unabhängigen indischen Herrscher gemeint, gleich welchen Adelstitel sie führten. Über die Problematik einer solchen Übertragung aristokratischer Begriffe in eine andere Sprache bin ich mir im klaren.

gang beurteilen zu können, muß kurz die Entstehungsgeschichte der Privy Purses aufgezeigt werden.

II. Zur Geschichte der Privy Purses

Bei Erreichen der Unabhängigkeit am 15. August 1947 bestand Indien aus dem vormaligen Territorium von Britisch-Indien und dem Territorium von 562 „Indian States“. Diese Fürstenstaaten umfaßten 48% der Gesamtfläche Indiens und 28% der Gesamtbevölkerung.

Um ein politisch und wirtschaftlich lebensfähiges Staatsgebilde zu schaffen, mußten die Fürstenstaaten ihre Teilsouveränität, die sie gegenüber der britischen Krone besessen hatten, aufgeben und ihr bisheriges Staatsgebiet in die neugeschaffene Indische Union integrieren. Die diesbezüglichen Verhandlungen wurden von Sardar Patel geführt, dem Minister des „Ministry of States“ in der Interimsregierung Nehru.

Die kleineren „Staaten“, oft nur einige Dörfer umfassend, waren nicht schwierig zu integrieren. Sie verzichteten auf ihre ohnehin nicht spektakulären „Hoheitsrechte“ und wurden Zamindare oder Jagirdare ihres Gebiets. Damit wurden sie zeitweilig Eigentümer ihrer Ländereien, bis sie im Rahmen der „Abolition of Intermediaries“ enteignet wurden. Von dieser Möglichkeit machten insgesamt 278 „Fürsten“ Gebrauch². Schwieriger war der Integrationsprozeß der größeren Fürstentümer. Hier mußte Patel mit Lockungen und Drohungen taktieren, um die integrationswilligen Fürsten zur Akzession zu bewegen. Die Drohungen wurden durch die indische Unionsarmee dargestellt; die Lockungen bestanden aus

- a) der Erhaltung der Privilegien, wie z. B. Zollfreiheit, Steuerfreiheit, Befreiung von Abgaben für Strom, Wasser usw., Bewahrung der aristokratischen Titel und der zeremoniellen Funktionen, Immunität bei Vergehen usw.;
- b) den Privy Purses, d. h. einer monetären Abfindung für die abgetretenen Hoheits- und Eigentumsrechte.

Für die Höhe der Privy Purses gab es verschiedene Modelle, z. B. eine sogenannte „Deccan States Formula“ und eine „Eastern States Formula“. Alle verwendeten Formeln hatten als gemeinsame Berechnungsgrundlage für die Privy Purses das Steueraufkommen, über das der Fürst während der Kolonialzeit hatte verfügen können. Die Privy Purses wurden zwar individuell festgelegt, aber oft regional oder kollektiv ausgehandelt und nach gleichen oder ähnlichen Richtlinien bestimmt. Ihre Höhe wurde in den einzelnen Akzessionsinstrumenten festgelegt und war in Annuitäten, d. h. jährlichen Zahlungen, angegeben. Insgesamt beliefen sich die jährlichen Zahlungsverpflichtungen der Indischen Union auf 58 Millionen Rupien an Privy Purses.

Die Verteilung dieser Summe zeigt die unterschiedliche Bedeutung der Fürsten: die größte Privy Purse wurde dem Maharaja von Mysore zugesprochen, der 2,6

² Das beste Buch zum Thema ist: Menon, V. P., *The Story of the Integration of the Indian States*. London: Longmans, 1956. V. P. Menon war Staatssekretär im Ministry of States unter Sardar Patel. Die früheren Bemühungen der Briten um Integration der Fürstenstaaten schildert Phadnis, Urmila, *Towards the Integration of Indian States*. London: Asia Publishing House, 1968.

Millionen Rs jährlich erhielt; der Raja von Dharkoti dagegen erhielt nur 2400 Rs jährlich. Verständlicherweise gab es zwischen den einzelnen Mitgliedern dieser Nobilität nur soweit Interessengemeinsamkeiten, als auch ihre wirtschaftliche Basis Ähnlichkeiten aufwies. Dies hatte sich schon in der „Chamber of Princes“ während der Kolonialzeit gezeigt; es sollte sich erneut zeigen, als die indische Regierung daran ging, Pläne für die Abschaffung der Privy Purses auszuarbeiten.

III. Pläne zur Liquidierung der Privy Purses

Fast 20 Jahre lang zahlte das Finanzministerium lautlos in vierteljährlichen Raten die Privy Purses. Das Thema war keine politische Streitfrage. Eher war es umgekehrt: Patel wurde posthum immer wieder dafür gefeiert, daß er so rasch und so „preisgünstig“ die Schaffung der Union ermöglicht hatte.

Erst mit Eindringen der radikalen Eigentumskritik in den linken Flügel des Congress begann auch eine kritische Haltung gegenüber den Privy Purses Platz zu greifen. Eine erste Erwähnung findet sich im sogenannten „Zehn-Punkte-Programm“ des Congress vom Mai 1967. Hier werden neben der Verstaatlichung der Banken, Versicherungen und des Getreidegroßhandels und dem Abbau der Monopole auch die Privilegien und Privy Purses der Fürsten angegangen:

„The privileges and Privy Purses enjoyed by the ex-rulers are incongruous to the concept and practice of democracy.“³

Obwohl die Erklärung auf Drängen der „Jungtürken“ im Congress zustande gekommen war, wurde erstaunlicherweise dieser Teil der Resolution auch von den Mitgliedern des rechten Flügels der Partei verabschiedet. Noch glaubte wohl niemand daran, daß im Rahmen eines „socialist package“ die Privy Purses betroffen werden könnten. Schließlich befanden sich in der Congress-Fraktion der Lok Sabha zwölf ehemalige Fürsten; zwei davon waren sogar Minister⁴.

Ersten Widerstand gegen die Pläne der Jungtürken im Congress zeigten die Fürsten außerhalb der Partei und außerhalb des Parlaments. Der Maharaja Fatehsingh Rao of Baroda berief im August 1967 eine Versammlung von 59 Fürsten in New Delhi zusammen, um gegen die AICC-Resolution zu protestieren. Am 15. August 1967, dem zwanzigjährigen Jubiläum der indischen Unabhängigkeit, veröffentlichten die versammelten Fürsten eine Erklärung, in der sie an ihre geschichtliche Rolle erinnerten und gleichzeitig ihre Sorge um die Fortzahlung der Privy Purses mit moralischen Argumenten verkleideten:

„It is an irony of fate that on the 20th anniversary of our Independence, princes, many of whom we hailed in the Constituent Assembly of India as co-architects of Independence have had to assemble to consider the very Instruments and Agreements and the matters arising out of them, which have constituted the Union of States, i.e. India . . . If the Government of India proposes to repudiate these undertakings, they will derogate from the traditions of India of which every citizen is proud and they will make the word promise meaningless . . .“⁵

³ Das originale „Ten-Point-Programme“, wie es im Mai 1967 dem AICC vorgelegt wurde, findet sich im Asian Recorder, May 28—June 3, 1967, p. 7720.

⁴ Dr. Karan Singh, Maharaja of Kashmir, war Minister für Tourismus und Zivilluftfahrt; Maharaja Bhanu Prakash Singh of Narsingharh war Deputy Minister im Ministry of Petroleum and Chemicals.

⁵ Asian Recorder, August 22—September 2, 1967, p. 7881.

Ein Jahr später, im Juli 1968, bildete sich in Bombay der „Concord of Princes“ unter Führung des Maharaja von Baroda. Der Concord war in gewisser Weise eine Revitalisierung der „Chamber of Princes“, die 1921 gegründet worden war, um die Interessen der Fürstenstaaten gegenüber der „paramount power“, d. h. dem britischen Vizekönig, zu vertreten. Auch der Concord muß als ständische Interessenvertretung gesehen werden, wie sich in der Debatte um die Privy Purses zeigen sollte.

In der Zwischenzeit hatte Indira Gandhi sich entschieden, das Tempo der Herbeiführung einer sozialistischen Gesellschaft zu forcieren. Ihre nicht unangefochtene Position in der Partei gab ihr allen Grund, sich gegenüber dem konservativen Flügel abzugrenzen und sich nach links hin zu profilieren. So gab sie dem Justizministerium den Auftrag, eine Vorlage zur Abschaffung der Privy Purses auszuarbeiten.

Das Justizministerium schlug in einem Entwurf vor, die Artikel 291 und 362 der Verfassung außer Kraft zu setzen. Diese beiden Artikel anerkannten die Privy Purses als Zahlungsverpflichtungen der Union und garantierten den Verträgen der Fürsten mit der Union Verfassungsschutz. Gleichzeitig schlug das Justizministerium vor, Verhandlungen mit den Fürsten zu führen „on the scale and phasing of compensation to be paid in lieu of abolition of purses“⁶.

In der Diskussion, die sich daraufhin entwickelte, ließen sich etwa vier Richtungen herauskristallisieren:

1. Die radikale Richtung, vor allem beim linken Flügel des Congress sowie den Linksparteien: Abschaffung der Privy Purses ohne Entschädigung.
2. Die gemäßigte Richtung im Congress, vor allem bei den späteren Congress(O)-Mitgliedern: Abschaffung der Privy Purses bei gleichzeitiger Gewährung von Entschädigungen bzw. Übergangsbeihilfen.
3. Die konservative Richtung, zu der die Swatantra-Partei und Teile des Jan Sangh neigten: Stufenweiser Abbau der Privilegien der Fürsten, zeitlich gestaffelte Reduzierung der Privy Purses, möglichst unter Zustimmung der Betroffenen; moralische Anerkennung der verfassungsmäßigen Rechte aus den Akzessionsinstrumenten⁷.
4. Die reaktionäre Richtung, verkörpert durch den überwiegenden Teil des „Concord of Princes“: Keinerlei Abgehen vom Status quo, keinerlei Verhandlungen über eventuelle Entschädigungen.

Verfahrensmäßig gab es zwei Möglichkeiten, die Liquidierung der Privy Purses zu bewerkstelligen,

- a) durch „executive order“ des Staatspräsidenten oder
- b) durch Verfassungsänderung.

Die erste Möglichkeit war durch Artikel 366 (22) der Verfassung gegeben. Dieser Absatz definierte den Begriff „Ruler“ und bestimmte, daß die Anerkennung als „Ruler“ durch den Staatspräsidenten maßgebend sei⁸. Tatsächlich waren alle 284

⁶ Asian Recorder, September 9–15, 1968, p. 8517.

⁷ Siehe dazu beispielsweise die beiden Artikel in der Parteizeitschrift Swarajya vom 3. August 1968, p. 29, und 16. August 1969, p. 2.

⁸ Der volle Text des Absatzes lautete: (22) „Ruler in relation to an Indian State means the Prince, Chief or other person by whom any such covenant or agreement as is referred to in

Fürsten, die eine Privy Purse erhielten, ursprünglich vom Staatspräsidenten als „Ruler“ anerkannt worden. Streng legalistisch bestand damit die Möglichkeit, die damals ausgesprochene Anerkennung zu widerrufen. Damit wären auch die Privilegien und die Privy Purse null und nichtig geworden, da sie an den Status des „Ruler“ gebunden waren⁹.

Obwohl der Justizminister Govinda Menon diese Verfahrensweise vorschlug, war die Mehrheit der Kabinettsmitglieder dagegen. Sie gaben der Verfassungsänderung den Vorzug. Dieser Weg entsprach auch dem Willen der Regierungschefin; erstens war sie der Meinung, daß derlei wichtige Dinge vor das Parlament gehören, und zweitens wollte sie mit der Gesetzesvorlage dort ihre Stärke unter Beweis stellen.

IV. Der Gesetzesvorschlag im Parlament

Am 18. Mai 1970 brachte Innenminister Y. B. Chavan die Gesetzesvorlage zur Abschaffung der Privy Purses in die Lok Sabha ein. Die Vorlage war einfach: Alle drei Verfassungsartikel, auf denen die Rechte der Fürsten beruhten, sollten wegfallen. Daher lautete die Vorlage schlicht:

Clause 1. „This Act may be called the Constitution (24th) Amendment Act, 1970.“

Clause 2. „Articles 291 und 362 of the Constitution shall be omitted.“

Clause 3. „Article 366 of the Constitution clause 22 shall be omitted.“¹⁰

Ebenso schlicht war die Begründung, die Chavan zu der Gesetzesvorlage abgab:

„The concept of rulership, with Privy Purses and special privileges, unrelated to any current functions and social purpose, is incompatible with an egalitarian social order. The government has, therefore, decided to terminate the Privy Purses and privileges of the rulers of the former Indian States. Hence the Bill.“¹¹

Abgeordnete der Swatantra-Partei und des Jan Sangh versuchten, in der Debatte die Regierungspartei dazu zu bewegen, den Gesetzesvorschlag zurückzunehmen. Sie erklärten, das Parlament sei – wie der Supreme Court im Golaknath-Urteil festgestellt habe – für Grundrechtsänderungen nicht kompetent¹².

Die eigentliche Debatte fand nach den Parlamentsferien, am 1. und 2. September 1970, statt. Indira Gandhi beteiligte sich sehr lebhaft daran. Sie beschwor den Geist der Zeit, der solche Anachronismen wie Fürsten nicht mehr dulde, und stellte den Parlamentariern erneut ihre Vision einer egalitären Gesellschaft vor¹³. Auf die Vorwürfe der Fürsten, die Abschaffung der Privy Purses verstoße gegen die guten

clause (1) of article 291 was entered into and who for the time being is recognised by the President as the Ruler of the State, and includes any person who for the time being is recognised by the President as the successor of such Ruler“.

⁹ Tatsächlich gab es zwei Fälle, in denen der Staatspräsident einem Fürsten die Qualität als „Ruler“ aberkannte, 1951 im Falle des Maharaja Partap Singh von Baroda und 1961 im Falle des Maharaja von Bastar. In beiden Fällen anerkannte der Präsident jedoch gleichzeitig die ältesten Söhne der beiden Fürsten als „Ruler“. Siehe Menon, V. P., *The Story of the Integration of Indian States*, a.a.O., p. 411 ff.

¹⁰ Lok Sabha Debates, Fourth Series, Vol. XLI, No. 60, Col. 250–51.

¹¹ *ibid.*

¹² Siehe die Wortmeldungen von Raja P. K. Deo of Kalahandi, Swatantra-Fraktion, und Balraj Madhok, Jan Sangh, Lok Sabha Debates, a.a.O., Col. 253 ff. und Col. 266–69.

¹³ Lok Sabha Debates, Vol. LTV, No. 26, Col. 261–64.

politischen Sitten, erwiderte sie: „I am convinced that where there is poverty and inequality there can be no immorality involved in wanting and working to end them.“¹⁴

Geschickt würdigte Indira Gandhi die Rolle der Fürsten bei der Schaffung der Indischen Union; gleichzeitig aber wies sie darauf hin, daß dieser Vorgang mehr als 20 Jahre zurückliege und inzwischen neue Nöte das Land bedrängten. „Privy Purses are incompatible with our democratic Constitution, the spirit of time and the demand for social change.“¹⁵

Um sich auch gegenüber den früheren Parteigenossen der jetzigen Congress(O)-Fraktion zu empfehlen, wies sie auf „geplante Entschädigungen“ hin. Dabei gebrauchte sie eine Generalformel, die zwar keine Zahlen nannte, aber immerhin die Richtung wies: „Payment would be based upon multiples higher than lower Purses and lower than higher Purses.“¹⁶ Eine weitere Konzession machte die Premierministerin dahingehend, daß das Gesetz erst ab 15. Oktober gelten sollte, damit alle Fürsten ihre Privy Purses noch für das vierte Quartal 1970 erhielten¹⁷.

Auf der Oppositionsseite sprachen Moraji Desai für den Congress(O), A. B. Vajpayee für den Jan Sangh, der Maharaja von Dhrangadhara für die Swatantra-Fraktion, Dr. Karni Singh of Bikaner als Unabhängiger. Während Indira Gandhi mit dem Zeitgeist und dem nötigen wirtschaftlichen Wandel argumentiert hatte, sprachen die Vertreter der konservativen Opposition von den Verpflichtungen aus der geschichtlichen Vergangenheit. Wenn diese verfassungsmäßigen Verpflichtungen nicht mehr honoriert würden – so wurde rhetorisch gefragt –, wer solle dann noch Vertrauen in diesen Staat haben? Wenn die Verträge mit den Fürsten gebrochen würden, meinte der BKD-Abgeordnete Prakash Vir Shastri, seien auch die letzten Reste internationaler Reputation und Glaubwürdigkeit dahin, die Indien aus der Nehru-Zeit herübergerettet habe¹⁸.

Die Abstimmung ergab die für Verfassungsänderungen nötige Zweidrittelmehrheit äußerst knapp mit einem Stimmenverhältnis von 331:154. Indira Gandhi konnte die Stimmen der PSP, der SSP und der beiden kommunistischen Parteien für sich buchen. Gegen die Vorlage stimmten geschlossen der Congress(O), die Swatantra-Fraktion und der Jan Sangh¹⁹.

V. Rajya Sabha

Noch stand das Votum der Zweiten Kammer aus. Am 4. und 5. September 1970 fand in der Rajya Sabha die Privy-Purses-Debatte statt. Durch das relativ knappe Abstimmungsergebnis in der Lok Sabha waren die politischen Gemüter genügend erhitzt; die sonst wenig beachtete Rajya Sabha geriet ins Rampenlicht. Es war abzusehen, daß jede Stimme gebraucht würde, denn die Congress-Mehrheit in der Zweiten Kammer war wesentlich geringer als in der Lok Sabha; der Congress selbst hatte nur 88 Sitze von insgesamt 240. Aber auch die Opposition war nicht

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ *ibid.*, Col. 263.

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ *ibid.*, No. 27, Col. 287.

¹⁸ *ibid.*, Col. 279–80 (Rede in Hindi).

¹⁹ *ibid.*, Col. 350.

stark; der Congress(O) hatte 42 Sitze; mit Jan Sangh und Swatantra und einigen Unabhängigen konnte er auf insgesamt 80 Stimmen kommen. So verwundert es nicht, daß schon zu Beginn der Debatte Wettkampfstimmung herrschte. Für den Congress sprach zunächst Indira Gandhi selbst. Wieder und wieder beschwor sie die „Neue Zeit“, in die Indien mit der Unabhängigkeit eingetreten sei. „Leben wir im Jahre 1870 oder 1970?“ fragte sie; gleichzeitig beteuerte sie, daß sie nichts gegen einzelne Fürsten habe: „This Bill is against a system. We are against the feudal sytem. This is the whole point . . .“²⁰

Sie wurde durch den radikalen Jungtürken Mohan Dharia sekundiert. Er erinnerte daran, daß es bei der Politik um die armen Massen Indiens gehen müsse und nicht um einige Privilegierte und schlug vor, den Eigentumsartikel der Verfassung, der sich immer wieder dem Sozialismus in den Weg stelle, aus dem Grundrechtskatalog zu streichen²¹.

Ähnlich heftig waren die Wortmeldungen der Opposition. Glaubwürdigkeit, Vertragstreue, Kreditwürdigkeit waren auch hier die zumeist verwendeten Argumente. Ähnlich wie in der Lok Sabha trat kein Abgeordneter offen für die Fortsetzung der Privy Purses ein, wohl aber mahnten alle, Verträge und Abkommen nicht einseitig zu annullieren, sondern mit den Fürsten über Entschädigungen zu verhandeln.

An der Abstimmung am 5. September 1970 nahmen von 240 Abgeordneten 224 teil²², eine Rekordzahl. Die Auszählung der Stimmen ergab 149 für die Regierungsvorlage, 75 dagegen. Für eine Zweidrittelmehrheit hätten 150 Abgeordnete eine Ja-Stimme abgeben müssen. Die Vorlage war damit durchgefallen.

VI. Die Order des Präsidenten

Es scheint, daß Indira Gandhi und ihre Berater diesen Fall vorausgesehen hatten. Jedenfalls hatten sie dafür Sorge getragen, daß auch im Fall einer Abstimmungsniederlage in der Zweiten Kammer ihr politischer Wille in Sachen Privy Purses zum Tragen käme. Wo der Weg über das Parlament versperrt war, sollte wieder jene zunächst abgelehnte Verfahrensweise praktiziert werden: über den Präsidenten.

So trat schon einige Stunden nach der Abstimmungsniederlage in der Zweiten Kammer das Kabinett zusammen, um dem Staatspräsidenten die Empfehlung zu geben, alle Fürsten abzuerkennen. Der Staatspräsident, V. V. Giri, der sich am 5. September 1970 in Hyderabad aufhielt, wurde von der Empfehlung des Kabinetts verständigt und händigte einem eiligst entsandten Boten seine Zustimmung zu dieser Maßnahme aus. Auf dieser Grundlage wurden am folgenden Tag vom Staatssekretär des Innenministeriums die Aberkennungsurkunden ausgefertigt und jedem der 282 Fürsten einzeln zugestellt.

Ironischerweise benutzte die Regierung bei diesem Verfahren genau jenen Artikel

²⁰ Rajya Sabha, Official Report, Vol. LXXVII, Sept. 4, 1970.

²¹ *ibid.*

²² Der Abgeordnete Shri Kant Mishra ließ sich auf einer Bahre aus der Klinik ins Parlament bringen; der SSP-Abgeordnete Raj Narain, der als virulenter Sprecher beim Land Grab Movement verhaftet worden war, ließ sich für die Privy-Purses-Debatte aus der Untersuchungshaft beurlauben und nahm – von Polizisten eskortiert – an der Abstimmung teil!

366 (22), den sie durch das Parlament hatte abschaffen wollen. Die Aberkennungsorder lautete:

„In exercise of the powers vested in him under Article 366 (22) of the Constitution, the President hereby directs that with effect from the date of this Order (Name des Fürsten) do cease to be recognized as Ruler of (Name des Staates).

By order and in the name of the President.

Signed L. P. SINGH
Secretary
(Govt. of India)²³

Zum erstenmal wurden in den Aberkennungsschreiben die Fürsten mit ihren bürgerlichen Namen adressiert. „His Highness“ schien abgeschafft: „With effect from the date of this ‚Order‘.“ Während die Regierung ursprünglich vorgeschlagen hatte, das Gesetz zum 15. Oktober 1970 wirksam werden zu lassen, galt die präsidentiale Order sofort und unmittelbar. Alle Rechte auf Privy Purses erloschen damit am 6. September 1970.

Die Eile und die Entschiedenheit, mit der Indira Gandhi diese Angelegenheit betrieb, entsprach nicht den landesüblichen Gepflogenheiten und mußte daher Mißtrauen erwecken. Die Absage der Zweiten Kammer hatte die entschlossene Regierungschefin nicht hindern können, ihren politischen Willen durchzusetzen. Der Staatspräsident hatte entweder nicht den Mut oder nicht den Willen gehabt, zögernde Rückfragen zu stellen und hatte mit der Ministerpräsidentin rasch gemeinsame Sache gemacht. Als abwartende und abwägende „pouvoir neutre“ hatte er jedenfalls nicht gehandelt; „authority and dignity“ (Art. 52 der Verfassung), die er verkörpern sollte, waren einer Eile und einem Eifer gewichen, die sich nur als Parteilichkeit interpretieren ließen. So mußte er es sich gefallen lassen, daß sein Verhalten wie das der Regierungschefin in der Öffentlichkeit kritisiert (und parodiert) wurde²⁴.

Es ist hier nicht der Ort, in eine detaillierte politologische Interpretation des Vorgangs einzutreten. Es muß lediglich festgestellt werden, daß durch die Art und Weise, wie Regierung und Staatspräsident die Angelegenheit behandelten, die Sache selbst in Mißkredit geriet. Mit dem politischen Stil, der zu Kritik Anlaß gab, geriet auch die Aberkennungspolitik selbst unter Kritik. Es war gerade die liberale Presse, die ansonsten dem gesellschaftspolitischen Leitbild des Congress Sympathie entgegenbrachte, die nun in ihren Leitartikeln meinte, ein „socialist pattern of society“ dürfe nicht um jeden Preis und vor allem nicht unter Umgehung des Parlaments angestrebt werden. Der Regierungschefin wurde eine Tendenz zur Diktatur, dem Staatspräsidenten Willfährigkeit nachgesagt²⁵.

²³ Gazette of India, Part II, Sept. 19, 1970.

²⁴ Wegen der Unterzeichnung der Order durch den Präsidenten in der Nacht vom 5. zum 6. September bezeichneten Journalisten sie als „Midnight Order“!

Der Kapitän der indischen Cricket-Mannschaft, Mansoor Ali Khan, Nawab of Pataudi (selbst ein Fürst), schlug vor, Indira Gandhi zur Mannschaftsführerin zu machen: „India would never lose a Cricket Test, because she can overrule any unfavourable decision and win the match!“ The Tribune, Sept. 11, 1970.

²⁵ Siehe z. B. The Statesman, Sept. 11, 1970, Times of India, Sept. 8, 1970.

VII. Der Prozeß vor dem Supreme Court

Fünf Tage nach der umstrittenen Order des Präsidenten reichten fünf prominente Anwälte²⁶ eine Verfassungsklage beim Supreme Court ein. Ihre Mandanten waren die Fürsten von Gwalior, Udaipur, Nabha, Kotah und Nalagarh. Sie forderten eine einstweilige Verfügung des Gerichts, die die Durchführung der Order verhindern sollte, und beantragten gleichzeitig die verfassungsrechtliche Überprüfung der präsidentiellen Order.

Nachdem zunächst die Legislative, dann die Exekutive und der Staatspräsident mit der Sache befaßt waren, kam nun die dritte Gewalt, die Judikative, zum Zug. Es war das zweite Mal im Verlauf des Jahres 1970, daß der Supreme Court über eine Verfassungsklage in Eigentumssachen urteilen mußte.

Die Anklage führte aus, daß die Privy Purses Eigentumstitel seien und folglich deren Abschaffung Enteignung darstelle. Dagegen vertrat der Generalbundesanwalt Niren De die Ansicht, die Privy Purses seien keine grundrechtlich geschützten Rechte, sondern lediglich Ansprüche aus einem „political settlement“. Sie seien daher als „politische Pensionen“ anzusehen, auf die kein Rechtsanspruch bestehe²⁷.

Der Prozeß fand mit der Urteilsverkündung am 15. Dezember 1970 sein Ende. Neun der elf Verfassungsrichter anerkannten in ihrer Entscheidung die Privy Purses als Eigentumstitel und bestätigten damit die Verfassungsklage der Fürsten. Die Verordnung des Präsidenten wurde für ungültig erklärt; die Regierung wurde dazu verurteilt, die Privy Purses wie bisher weiterzuzahlen²⁸.

Von dieser Mehrheitsentscheidung wichen lediglich die beiden Verfassungsrichter Mitter und Ray teilweise bzw. gänzlich ab. A. N. Ray gab in allen Punkten der Meinung des Generalbundesanwalts recht. Diese Konzilianz gegenüber der Regierung sollte sich später für ihn lohnen: Im April 1973 wurde A. N. Ray unter Umgehung von zwei dienstälteren Richterkollegen vom Präsidenten zum Chief Justice bestellt.

Das Urteil des Verfassungsgerichts kam einer Zurechtweisung des Präsidenten und der Regierung gleich. Auf der liberalen und konservativen Seite wurde das Urteil mit Erleichterung zur Kenntnis genommen. Der Supreme Court wurde zum Symbol der Rechtsstaatlichkeit und als Barriere gegen eine allzu forsche Gesellschaftspolitik der Regierung anerkannt. Immerhin stand das Urteil in der Tradition jener höchstrichterlichen Entscheidungen, die mit dem Zamindari-Urteil 1951 begonnen hatten.

Indira Gandhi und mit ihr die gesellschaftspolitisch progressiven Kräfte im Congress sahen in dem Urteil einen weiteren Beweis für die reaktionäre Haltung der indischen Justiz, die nur dazu da sei, fortschrittliche Maßnahmen der Regierung zu behindern oder gar zunichte zu machen. So verwundert es nicht, daß die Privy-Purses-Angelegenheit nicht ad acta gelegt wurde, sondern seitens der Regierung nur so lange aufgeschoben blieb, bis die politischen Umstände es ermöglichten, den Vorgang erneut in Angriff zu nehmen.

²⁶ N. A. Palkiwala, M. C. Setalvad, C. K. Daphtary, und M. C. Chagla.

²⁷ All India Reporter 58, 1971, p. 538 ff.

²⁸ *ibid.*, p. 658.

VIII. Die Verfassungsänderung 1971

Nach dem Verdikt des Supreme Court beschloß Indira Gandhi, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen durchzuführen. Sie hoffte berechtigterweise, in einem neuen Parlament eine gute Zweidrittelmehrheit zu haben, die ihr bei allen Verfassungsänderungen einen ausreichenden Spielraum verschaffen würde.

Während des Wahlkampfes fand die Privy-Purses-Angelegenheit keine Erwähnung. Der Congress war in vielen Landesteilen auf die Sympathie der lokalen Fürsten angewiesen²⁹. Nach dem überwältigenden Wahlsieg des Congress Anfang März 1971 konnten diese Hemmungen dann wegfallen: V. V. Giri verkündete in seiner „Thronrede“ zur Parlamentseröffnung am 23. März 1971 die Abschaffung der Privy Purses als vorrangige Regierungsaufgabe³⁰.

Den Fürsten, die das Urteil des Verfassungsgerichts mit Erleichterung zur Kenntnis genommen hatten, wurde rasch klar, daß damit nur ein Aufschub, nicht aber eine Lösung des Problems in ihrem Sinne erreicht war. Noch einmal bemühte sich der „Convener General“ des Concord of Princes, Fatehsinghrao Gaekwad of Baroda, bei den Fürsten um Verständnis für Kompromißangebote, die mit der Regierung verhandelt werden könnten. Auf der „Fifth Convention“ am 1./2. August 1971 wurden vor allem zwei Vorschläge diskutiert:

1. Ein freiwilliges Abtreten eines Teils der Privy Purse („voluntary cut“),
2. die Gründung einer Stiftung, in die alle Fürsten einen Teil ihrer Purse einbringen würden („public trust“).

Der Maharaja von Baroda äußerte zu beiden Vorhaben, sie sollten demonstrieren, daß es den Fürsten nicht so sehr um ihr Geld ginge, sondern um die Wahrung ihrer Rechtstitel. — Der „voluntary cut“-Vorschlag gedieh offensichtlich nicht sehr weit; der „public trust“-Plan dagegen wurde zumindest insoweit ausgearbeitet, als die potentiellen Beteiligungen geprüft wurden. Die Einlagen sollten nach einem progressiven System gemacht werden, das prozentual mit der Höhe der Purse zunahm³¹.

Am 2. September 1971 wurde die Verfassungsänderung in der Lok Sabha beantragt, debattiert und verabschiedet. Der Antrag wurde von Indira Gandhi eingebracht; es wurden kaum neue Argumente verwendet. Die Ministerpräsidentin begründete ihren Antrag:

“The purpose of the Bill, as the House knows, is to narrow the disparities in our society . . . The House is aware that there is a great deal of feeling in the country against inherited special status, against privileges unrelated to function or responsibility, against exemptions and facilities enjoyed without adequate reasons . . .

I feel that by taking away the privy purses and privileges which I think do not add to the worth

²⁹ Über die regionale und lokale Rolle der Fürsten in Madhya Pradesh siehe Bhaduri, T. C., *Politics and Privy Purses*, in: *The Statesman*, Dec. 17, 1970. — Ein ähnlich interessanter Artikel schildert die Verhältnisse in Rajasthan während des Landtagswahlkampfes 1972: Banerjee, Sumanta, *Princes Hold the Key to Congress' Fortunes*, in: *The Sunday Statesman*, March 5, 1972.

³⁰ Siehe Titelseite und Leitartikel in *The Statesman*, March 24, 1971.

³¹ Der Maharaja von Bikaner hatte bereits im Januar 1971 einen Stipendienfonds in Höhe von 500 000 Rs angekündigt. Die Mittel sollten armen Schülern aus seinem früheren Staatsgebiet zukommen. Siehe *The Statesman*, Jan. 8, 1971.

of a person in any way, we might be depriving the princes of some pomp and luxury, but at the same time we are giving them the opportunity to be men”³².

Die Abstimmung ergab eine überwältigende Mehrheit für die Verfassungsänderung: 381 Stimmen dafür, nur 6 dagegen³³.

Entsprechend problemlos verlief eine Woche später die Debatte in der Rajya Sabha. Die bekannten Argumente wurden wiederholt. Der Congressabgeordnete Sen Gupta bezweifelte, daß je ein vermögenswertes Recht auf Privy Purses bestanden habe. Insoweit, meinte er, würde die Verfassungsänderung nur altes Unrecht beseitigen³⁴. Über Entschädigungen wurde nicht mehr verhandelt. Die Abstimmung ergab 167 Ja- und 7 Nein-Stimmen.

Daß die Verabschiedung der Verfassungsänderung so rasch und ohne jene Spannung vor sich ging, die die Debatte des Vorjahres gekennzeichnet hatte, mag verschiedene Gründe haben:

1. Die Mehrheit der Congress-Partei in beiden Häusern des Parlaments war unangefochten; bei entsprechender Fraktionsdisziplin, die zu erwarten war, konnte die Vorlage nicht mehr fallen.
2. Die Fürsten hatten nicht genügend Unterstützung mobilisiert, um als ernstzunehmende politische Gegner fungieren zu können.
3. Das 24. und 25. Amendment, die wenige Tage vor der Privy-Purses-Debatte verabschiedet wurden, hatten den Weg für die Abschaffung so weit geebnet, daß Widerstand nicht mehr zu erwarten war.
4. Der Krieg mit Pakistan um die Unabhängigkeit von Bangladesh stand unmittelbar an, es herrschte höchste außenpolitische Spannung; in dieser Situation wollte auch die Opposition hinter der Regierung stehen.

Entsprechend war auch die Reaktion der Öffentlichkeit schwach; es fanden sich kaum Stimmen des Widerspruchs. Bezeichnend mag die Charakterisierung des liberalen „Statesman“ sein, der den Schlußakt der Privy-Purses-Politik als „Euthanasia of the Privileged“ beschreibt³⁵.

³² Lok Sabha Debates, Fifth Series, Vol. IX, No. 14, Col. 139–40.

³³ *ibid.*, Col. 262.

³⁴ Rajya Sabha, Official Report, Vol. LXXVII, No. 20, Dec. 9, 1971, Col. 59–62.

³⁵ The Statesman, Dec. 3, 1971.