

Probleme des indischen Föderalismus

VON
Dietmar Rothermund

Die Indische Union stellt die Europäische Union sowohl im Hinblick auf ihre Größe, aber auch in Bezug auf ihren Integrationsgrad in den Schatten. Doch während der europäische Föderalismus sich von unten nach oben entwickelt, ist der indische Föderalismus ein „Föderalismus von oben“. Das hat sich aus seiner kolonialen Herkunft ergeben. Die von Britisch Indien übernommene Verfassungsstruktur war nur deshalb föderalistisch, weil die Briten das Dilemma bewältigen mussten, eine graduelle Übertragung von Selbstverwaltungsrechten an gewählte indische Gremien mit einer Stützung der unabsetzbaren zentralen Exekutive zu verbinden. Die neue föderale Verfassung von 1935 enthielt neben der Bundesverfassung eine Einheitsverfassung für alle Provinzen Britisch Indiens. „Provincial autonomy“ – wie diese Konstruktion beschönigend genannt wurde – war die Schaffung einer politischen Arena für die indischen Politiker, die ihre Kräfte binden und vom Widerstand gegen die Zentralgewalt ablenken sollte.

Die indischen Nationalisten – und ganz besonders Jawaharlal Nehru – strebten einen reinen Parlamentarismus nach britischem Vorbild an. Sie sahen in diesem Föderalismus daher ein reaktionäres Manöver der Kolonialherren, umso mehr, als der vorgesehene Bundesstaat Vertretungen der indischen Fürstenstaaten enthalten sollte, die in Ermangelung demokratischer Rechte in den meisten Fürstenstaaten von den Fürsten selbst ernannt werden sollten. Der Bundesstaat kam aufgrund der Beitrittsverweigerung der Fürsten letztlich nicht zustande, dafür vereinigte der Vizekönig nun alle bundesstaatlichen Befugnisse in seiner Hand und hatte so in den letzten Jahren der Kolonialherrschaft mehr Macht als je zuvor. Durch das Kriegsrecht (Defence of India Act) wurde diese Macht noch weiter gestärkt und vor allem auf die Kontrolle der Wirtschaft ausgeweitet, wozu sich der Vizekönig ein bürokratisches Interventionsinstrumentarium zulegte, das er vorher nicht gehabt hatte.

Die stark zentralisierte Macht, die sich so durch den Gang der Ereignisse herausgebildet hatte, wurde nach Erlangung der Unabhängigkeit von der indischen Bundesregierung übernommen, die nun freilich durch jenen reinen Parlamentarismus geprägt war, dessen Erringung höchstes Ziel der indischen Nationalisten gewesen war. Nun ist das britische Parlament, nach dessen Vorbild sich der indische Bundestag (Lok Sabha) organisierte, bekanntlich eine sehr zentralistische Institution. Föderalismus hatte es in Großbritannien nicht gegeben, er wird erst jetzt recht zögerlich eingeführt. Da es keine britische Verfassung, sondern nur parlamentarische Konventionen gibt, diese Konventionen aber durch den zentralistischen Regierungsstil geprägt sind, konnte das unabhängige Indien nur diese Konventionen, aber keine Verfassungsbestimmungen zur Grundlage seiner parlamentarischen Demokratie machen. Die sehr ausführliche indische Verfassung ist denn auch geradezu stumm in Bezug auf das Parlament. Allein die Bestimmung, dass es einen Premierminister geben soll, kann als Hinweis auf die parlamentarische Demokratie gewertet werden. Doch könnte man die Verfassung auch wie eine gaullistische praktizieren, bei der der Premierminister ein Erfüllungsgehilfe des Präsidenten ist. Dem widerspricht nur der Verfassungsparagraph, der besagt, dass der Präsident gehalten ist, dem Rat des Premierministers zu folgen. Doch ein weiterer Paragraph bestimmt, dass dieser Rat nicht durch Gerichte überprüft werden kann. Was also Präsident und Premierminister untereinander vereinbaren, ist deren interne Angelegenheit.

1 Nehrus zentralistische Industriepolitik

Es war Nehrus Einsatz als Premierminister zu verdanken, dass er die ungeschriebenen parlamentarischen Konventionen in Indien mit Leben erfüllte. Dabei stärkte er auch den in diesen Konventionen inhärenten Zentralismus. Er benutzte das Parlament dazu, durch entsprechende Gesetzgebung die Macht der Zentralregierung zu stärken. Das wird ganz besonders bei der Industriepolitik deutlich, die ihm sehr am Herzen lag, weil er die Lösung der wirtschaftlichen Probleme Indiens vorrangig in einer rapiden Industrialisierung des Landes sah. Nun war aber die Industriepolitik nach der Verfassung von 1935 eine Angelegenheit der Provinzen. Die Briten, die auf diesem Gebiet ohnehin nichts zu tun gedachten, waren froh, dieses Gebiet der „provincial autonomy“ zu überlassen. Als Nehru 1938 Vorsitzender einer Planungskommission des Nationalkongresses wurde, arbeitete er mit den Industrieministern der Provinzen zusammen und lud auch parteilose Experten ein, sich an den Beratungen zu beteiligen. Den Bericht der Kommission konnte er erst 1940 veröffentlichen, als die Industriepolitik längst unter dem Kriegsrecht (Defence of India Act) zentralisiert worden war und ausschließlich der Befriedigung des britischen Kriegsbedarfs diente. Gegen Ende des Krieges ernannte der Vize-

könig einen indischen Wirtschaftsexperten, Sir Ardeshir Dalal, zum Minister für „Reconstruction and Planning“, der seinen Posten aber schon bald wieder aufgab, weil er nichts bewirken konnte. Er hinterließ sozusagen als politisches Testament eine Industrial Policy Resolution vom April 1945. In dieser wurde bereits deutlich angesprochen, dass die Zentralregierung sich nach Wegfall des Kriegsrechts durch gesetzliche Regelung den Zugriff auf das staatliche Interventionsinstrumentarium sichern musste. Von sozialistischer Planwirtschaft war in dieser Resolution noch keine Rede, wohl aber von Investitionskontrolle durch Lizenzen etc.

In der Zeit unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit hatten Nehru und die Zentralregierung andere Sorgen, aber schon 1948 wurde eine konkreter formulierte Neuauflage der Resolution von 1945 verabschiedet und 1949 ein Gesetzentwurf mit der Bezeichnung Industries (Development and Control) Bill vorgelegt. In dem 1951 verabschiedeten Gesetz wurde „Control“ durch „Regulation“ ersetzt, aber gemeint war weiterhin dasselbe. Ferner hatte Nehru 1950 eine Planungskommission durch Kabinettsbeschluss geschaffen, deren Fünfjahrespläne zwar nur Richtlinien sein sollten, die keine Gesetzeskraft hatten, aber da er den Premierminister von Amts wegen zum Vorsitzenden dieser Kommission machte, bedeutete das, dass er seine politische Leistung an der Umsetzung dieser Pläne messen lassen musste. Die Mittelzuweisungen der Planungskommission an die Bundesländer machten deren Industriepolitik weitgehend zum Bestandteil der zentralen Politik. Dies wurde durch eine verschärfte Industrial Policy Resolution von 1956 festgeschrieben, nach der die Länderregierungen kaum noch eine eigenständige Rolle in der Industriepolitik spielen konnten.

Nehru konnte diese zentralistische Politik fast ohne jeden Widerspruch durchsetzen, weil seine Partei in den drei Wahlen von 1952, 1957 und 1962, die zu seinen Lebzeiten stattfanden, eine große Mehrheit im Parlament hatte. Die starke Unterstützung beruhte auf der Tatsache, dass der Nationalkongress in der Weltwirtschaftskrise zur Bauernpartei geworden war und dies auch nach der Erlangung der Unabhängigkeit blieb. Fragen der Landwirtschaft und der Erhebung der Grundsteuer fielen aber in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer. Das Grundsteuersystem war jedoch in der Wirtschaftskrise zusammengebrochen und nie wieder revidiert worden. Nehru hatte buchstäblich mit den Bauern nichts zu schaffen und konnte mit ihrer Unterstützung rechnen.

Für die Bodenreform war freilich das Parlament unter Nehrus Ägide insofern zuständig gewesen, als es die entsprechenden Reformgesetze der Länder, die gegen den Enteignungsparagraphen der Verfassung verstießen, als spezifische Verfassungsänderungen verabschieden musste. Den Paragraphen selbst wollte man nicht antasten, weil er sich auf Eigentum ganz allgemein bezog. Die Enteignung von Boden hatte aber nur die kleine Schicht der Großgrundbesitzer (*zamindars*) betroffen und die bereits durch die britischen Pächter-

schutzgesetze begünstigten reicheren Bauern nicht angetastet. Insofern diente diese sehr begrenzte Bodenreform der Sicherung der sozialen Basis der Kongresspartei. Nehru verzichtete darauf, die Bodenreform weiter voranzutreiben. Man kann sagen, dass diese gesicherte Basis ihn in die Lage versetzte, eine radikale, zentralstaatlich kontrollierte Industrialisierungspolitik zu betreiben, ohne auf irgendwelche „Kapitalisten“ Rücksicht zu nehmen, von denen es in Indien sowieso noch nicht sehr viele gab.

2 Die Reorganisation der Bundesländer

Während Nehrus zentralistische Industrialisierungspolitik auf Wirtschaftsentwicklung und sozialen Wandel abzielte, war er auf dem Gebiet der administrativen Neuordnung gegen jeden Wandel. Ja man könnte geradezu sagen, dass er den Wandel auf administrativem Gebiet unterdrückte, weil er befürchtete, das staatliche Instrumentarium zu gefährden, das er für seine Industrialisierungspolitik brauchte. Er sprach zwar nur von der Gefährdung der nationalen Einheit, wenn es um die Abwehr von administrativen Änderungsvorschlägen ging. Aber im Grunde wollte er die Struktur des Staates nicht aufs Spiel setzen.

Die bedeutendste Herausforderung auf diesem Gebiet waren die Bestrebungen zur Errichtung von Sprachprovinzen. Zwar hatte Mahatma Gandhi schon 1920 die Landesverbände des Nationalkongresses nach dem Sprachprinzip neu organisiert und betont, dass die Politik den Menschen nur in ihrer Landessprache nahe gebracht werden könne. Als Gujarati hatte Gandhi zu dieser Problematik einen ganz anderen Zugang als Nehru, der dem großen nordindischen Hindi-Sprachraum entstammte, der sich über mehrere Provinzgrenzen hinweg erstreckte. Für Nordindien bedeutete Gandhis Neuerung von 1920 denn auch keine Änderungen. Im übrigen Indien hielt sich auch Gandhi noch an die Verwaltungsgrenzen der großen britisch-indischen Provinzen und teilte lediglich die Landesverbände dieser Provinzen in nach Sprachen bezeichnete Verbände auf. So gab es in der Bombay Presidency einen Gujarati- und einen Marathi-Landesverband, in den angrenzenden Central Provinces einen Marathi- und einen Hindi-Landesverband, wobei ersterer nicht etwa mit dem Marathi-Landesverband der Bombay Presidency verbunden war. In der Madras Presidency gab es einen Tamil- und einen Telugu-Landesverband. In der Provinz Bihar und Orissa wurden ein Hindi- und ein Oriya-Landesverband eingerichtet. Letzterer erreichte 1936 noch unter britischer Herrschaft das Ziel einer eigenen Sprachprovinz.

Nach Erlangung der Unabhängigkeit und der Integration der vielen Fürstentstaaten wäre es an der Zeit gewesen, die großen alten Verwaltungseinheiten rasch nach dem Sprachprinzip aufzuteilen und dabei auch Sprachgebiete zusammenzulegen, die bisher durch britische Verwaltungsgrenzen geteilt

waren, z.B. das Marathi-Sprachgebiet der Bombay Presidency mit dem der Central Provinces. Nehru aber wollte das nicht einsehen und widersetzte sich den betreffenden Bewegungen. Erst als sich 1953 ein Protagonist der Telugu-Bewegung zu Tode fastete, sah er sich zum Einlenken gezwungen. Nun konnte er aber nicht nur der Telugu-Bewegung ihren Staat Andhra Pradesh bewilligen, der dann auch den größten Teil des früheren Fürstenstaats Haiderabad einschloss, sondern musste das gesamte Problem einer Lösung zuführen. Dazu wurde die States Reorganisation Commission eingesetzt, die dann 1955 ihren Bericht vorlegte. Ihre Empfehlungen wurden in den folgenden Jahren umgesetzt. Die politische Landkarte insbesondere Südindiens hatte nun neue Konturen. Ein vorwitziger Südinder, K.M. Panikkar, hatte als Mitglied der Kommission auch den vernünftigen Vorschlag gemacht, das übergroße Bundesland Uttar Pradesh (es hat jetzt eine Bevölkerung von 140 Mio.) in einen Ost- und einen Westteil aufzugliedern. Da das aber nichts mit Sprachgrenzen zu tun hatte, konnte Nehru diese Empfehlung übergehen, zumal er seine Heimatprovinz nicht teilen wollte.

Ferner sperrte sich Nehru in Bezug auf die Aufteilung der Bombay Presidency in die Sprachprovinzen Gujarat und Maharashtra. Sie wurde nach schweren Unruhen erst 1960 durchgeführt. Das Problem war hier hauptsächlich die Hauptstadt Bombay (jetzt Mumbai) in der viele Gujaratis leben – meist Händler und Industrielle – aber auch viele Marathas – meist Arbeiter. Die Stadt war vom Marathi-Sprachgebiet umgeben und sollte die Hauptstadt Maharashtras werden. Die Gujaratis, die im Nationalkongress recht einflussreich waren, wollten Bombay behalten. In Gandhis Ordnung hatte die Stadt Bombay einen eigenen Landesverband gehabt. Dementsprechend hätte man an die Schaffung eines Stadtstaates nach dem Vorbild Hamburgs denken können. Eine Lösung dieser Art wurde in der Tat ins Gespräch gebracht, aber sie wäre für Indien zu „exotisch“ gewesen. Deshalb wurde der Vorschlag rasch vergessen. Nachdem Nehru endlich nachgab, dankten die Menschen Maharashtras es ihm, indem sie 1962 wieder in großer Zahl die Kongresspartei wählten. Im Grunde zeigt sich so, dass Nehrus Befürchtungen, seine Republik könne durch die Reorganisation der Bundesländer gefährdet werden, durchaus unbegründet waren. Der indische Föderalismus, der zuvor ein reichlich künstliches Gebilde war, das die Briten im Interesse der Erhaltung ihrer Herrschaft geschaffen hatten, wurde erst durch diese Reorganisation recht eigentlich mit Leben erfüllt.

Für Nehru war und blieb der Föderalismus aber eine Irritation. Er hatte ihn bekämpft als die Briten ihn einführten. Er hatte sich mit seiner Existenz abgefunden und ihn erhalten, wie er überhaupt die übernommene staatliche Struktur „konserviert“ hatte. Aber er hatte sich nie darum bemüht, ihn wirklich mit Leben zu erfüllen. Er war ein überzeugter Parlamentarier, aber – nicht zuletzt gerade deshalb – kein überzeugter Föderalist. Wäre er ein Föderalist gewesen, dann hätte er sich zu einer Zeit, als er die Macht dazu hatte, dafür

eingesetzt, die föderalistischen Institutionen zu etablieren, die in der britischen Konstruktion fehlten, weil sie für die Erhaltung der Kolonialherrschaft nicht zweckmäßig waren. Hier wäre in erster Linie an eine Umgestaltung des Oberhauses (Rajya Sabha) in eine echte Vertretung der Bundesländer zu denken gewesen. Stattdessen ist dieses Oberhaus eine dem englischen House of Lords nachgebildete zweite Kammer ohne wichtige Befugnisse.

In der Verfassung ist freilich eine Institution vorgesehen, der Interstate Council, der eine echte föderale Mitwirkung garantieren könnte, doch seine Einberufung ist in das Ermessen der Bundesregierung gestellt, die lange Zeit nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Vermutlich befürchtete Nehru, dass eine Einberufung dieses Rates diesen zu einem echten Verfassungsorgan gemacht haben würde. Stattdessen schuf er – wie im Fall der Planungskommission – per Kabinettsbeschluss im August 1952 einen National Development Council, bestehend aus dem Bundeskabinett, den Ministerpräsidenten der Länder und den Mitgliedern der Planungskommission. Dieses Gremium tagt aber nur sehr selten und dann immer nur kurz. Man könnte es als ein föderales Feigenblatt bezeichnen, das die Blöße einer zentralistischen Entwicklungsplanung nur unzureichend bedeckt. Es kommt hinzu, dass der hochkarätigen und mit einem großen bürokratischen Stab ausgestatteten Planungskommission (Personalbestand jetzt ca. 5.000) auf der Ebene der einzelnen Bundesländer keine auch nur annähernd gleichwertige Institution gegenübersteht. Wenn also ein Ministerpräsident wirklich einmal zu einer der seltenen Sitzungen des National Development Council eingeladen wird, dann fehlt es ihm an Rückendeckung durch eigene Experten.

Nehru hat die Ministerpräsidenten keineswegs herablassend behandelt. Viele waren ja auch alte Gefährten aus den Zeiten des Freiheitskampfes. Seine regelmäßigen Rundbriefe an sie zeugen davon, dass er sie ernst nahm und durch Argumente für seine Ansichten und Pläne zu gewinnen trachtete. Doch war dies eher ein Ernstnehmen persönlicher Art, nicht aber ein Respekt vor föderalen Institutionen. Die Verfasser des Simon Commission Report, in dem zuerst die föderale Ordnung der Verfassungsreform von 1935 skizziert worden war, hatten behauptet, auch der Föderalismus sei eine Form des Nationalismus. Für Nehru, dessen Ansichten in den 1920er und 30er Jahren geprägt wurden, war er dies aber offensichtlich nicht.

3 President's Rule – unvereinbar mit dem Föderalismus

Eine anderes Gebiet, auf dem sich Nehrus Distanz zum Föderalismus zeigte, war die Nutzung der Position der Gouverneure und des Instruments der President's Rule, das mit einem wirklichen Föderalismus unvereinbar ist. Pre-

sident's Rule ist nichts anderes als das Notstandsrecht des Vizekönigs, der das Experiment der „provincial autonomy“ jederzeit suspendieren und die betreffende Provinz wie zuvor durch den Gouverneur und seine Beamten verwalten lassen konnte. Dieses Recht wurde in die Verfassung des unabhängigen Indiens übernommen und ist in sehr viele Fällen ausgeübt worden. Den parlamentarischen Konventionen entsprechend übt der Präsident dieses Recht natürlich nur auf Anraten des Premierministers aus. Auch ist vorgeschrieben, dass der Gouverneur zuvor die „Unregierbarkeit“ seines Bundeslandes anzeigen muss. Diese Bestimmung ist sehr dehnbar. Letzlich kann der Premierminister darüber entscheiden und den Gouverneur instruieren, einen entsprechenden Bericht zu verfassen. Das setzt natürlich voraus, dass der Gouverneur ein williger Erfüllungsgehilfe der Bundesregierung ist.

Ursprünglich war nach der Erlangung der Unabhängigkeit einmal daran gedacht, den Gouverneur wählen zu lassen. Unter dem Eindruck der Teilung verzichtete man auf diesen demokratischen Luxus und blieb bei der Ernennung des Gouverneurs durch den Präsidenten. Meist wurden Parteiveteranen auf diese eigentlich nur noch zeremoniellen Posten gesetzt. Von ihnen war kaum zu erwarten, dass sie im Ernstfall zurücktreten würden, wenn die Zentrale in Delhi ihnen eine Entscheidung zumutete, die sie mit ihrem Gewissen nicht vereinbaren konnten. In den meisten Fällen ging es bei der Verhängung der President's Rule darum, eine von einer Oppositionspartei gebildete Landesregierung in die Wüste zu schicken. Indira Gandhi tat dies später in großem Stil und versuchte es mit der absolut antiföderalen Theorie zu rechtfertigen, dass nach einem Sieg der Kongresspartei auf der Bundesebene Landesregierungen, die nicht der Kongresspartei angehörten, ihr Mandat verwirkt hätten. Nehru hat nie so argumentiert und brauchte es auch nicht, weil zu seiner Zeit fast immer alle Bundesländer von der Kongresspartei regiert wurden. Er hat aber ebenfalls in einem sehr spektakulären Fall eine missliebige Landesregierung mit dem Mittel der President's Rule gestürzt. Diesen Fall lohnt es sich näher zu betrachten.

Die Landesregierung, um die es hier ging, war die von dem Kommunisten E.M.S. Namboodiripad geführte Regierung von Kerala. Kerala war ein damals noch sehr junges Bundesland, das als Sprachprovinz des Malayalam aus den früheren Fürstenstaaten Travancore und Cochin und dem britisch-indischen Bezirk Malabar, der der Madras Presidency angehört hatte, gebildet worden war. Es hatte aufgrund dieser Umstände früher nie einen Kongresslandesverband hier gegeben, auch war die Kongresspartei in den Fürstenstaaten aus verschiedenen Gründen nicht tätig gewesen, wohl aber die Kommunisten. Namboodiripad, der behauptet, er sei durch Nehru zum Marxismus bekehrt worden, war besonders betroffen davon, als ausgerechnet Nehru seiner Regierung 1959 nach sehr kurzer Amtszeit ein Ende setzte. Doch Nehru betrachtete die Kommunisten als ernsthafte Rivalen und war auch durch die Erfahrung der Kriegszeit geprägt, als die Kommunisten auf Befehl Moskaus mit den bri-

tischen Kolonialherren kooperieren mussten. Für Nehru und seine sozialistisch eingestellten Zeitgenossen waren die Kommunisten daher Antinationalisten, denen man auf alle Fälle die politische Macht verweigern musste. Nach Namboodiripads Wahlsieg 1957 tat Nehru zunächst einmal nichts. Aber der Landesverband der Kongresspartei in Kerala und verschiedene andere Organisationen, die Interessen vertraten, die von Namboodiripads Reformmaßnahmen betroffen waren, stifteten Unruhe und machten Kerala „unregierbar“. So zögerte Nehru schließlich nicht, das erzkoloniale Instrument der President's Rule anzuwenden, um Namboodiripad zu stürzen.

Während zu Nehrus Zeiten der Rückgriff auf das Mittel der President's Rule noch sehr rar war, machte Indira Gandhi häufigen Gebrauch davon. Man hätte nun hoffen können, dass die Janata-Regierung, die Indira Gandhi 1977 besiegte, auch in dieser Hinsicht anders gehandelt hätte. Aber sie nutzte das alte Instrument nun ihrerseits, um Landesregierungen der Kongresspartei zu beseitigen, die den Machtwechsel von 1977 überstanden hatten. Man war nun an diese als „toppling game“ bezeichnete Praxis so gewöhnt, dass es geradezu Verwunderung hervorrief, als Rajiv Gandhi sich nach seinem Wahlsieg von 1984 zunächst nicht an diesem Spiel beteiligte.

Bis 1967 waren die Wahlen auf Bundes- und Länderebene gleichzeitig abgehalten worden, und daher bestand wenig Veranlassung dazu, dass die Ergebnisse auf den beiden Ebenen voneinander abwichen. Man konnte sogar sagen, dass die Bundesparlamentsabgeordneten auf dem Rücken der Landtagsabgeordneten zum Sieg getragen wurden. Das hatte sich nur deshalb so ergeben, weil die allgemeinen Wahlen auf beiden Ebenen zum ersten Mal 1952 abgehalten wurden. Doch 1971 zog Indira Gandhi die Bundesparlamentswahlen vor, die erst im Jahr darauf fällig gewesen wären. Damit koppelte sie sie ein für allemal von den Landtagswahlen ab. Sie konnte dies tun, weil nach den parlamentarischen Konventionen auch der britische Premierminister das Privileg hat, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzuberaumen, wenn er hoffen kann, seine Position damit zu verbessern. Indira Gandhi hatte 1971 das Gefühl, dass sie gute Chancen habe, die Mehrheit ihrer Partei zu vergrößern. Sie führte dann den Wahlkampf, als handele es sich um ein Plebiszit für sie. Die Abkoppelung der Bundesparlamentswahlen von den Landtagswahlen kam ihr in dieser Hinsicht sehr gelegen, ob sie dabei daran dachte, dass dieser Schritt dauerhafte Konsequenzen für die föderale Politik haben würde, darf bezweifelt werden. Sicher hatte sie wohl gehofft, dass ein Sieg auf Bundesebene für die weiteren Landtagswahlen ausschlaggebend sein würde. Ihre seltsame Doktrin, von der schon die Rede war, weist darauf hin.

Obwohl die Abkoppelung der Wahlen einer antiföderalen Entscheidung entsprang, so sollte sie doch letztlich den Aufstieg regionaler Parteien fördern, die ihre Wahlkämpfe ohne Rücksicht auf Fragen der nationalen Politik führen konnten. Die President's Rule erwies sich auf die Dauer als ein ungenügendes Mittel, um die Bundesländer auf Vordermann zu bringen. Der allzu

häufige Gebrauch erhöhte die Resistenz der Länder gegen diesen antiföderalen Virus. Doch während die President's Rule sich mehr und mehr als stumpfe Waffe erwies, gab es auch weniger offensichtliche, aber weit wirksamere Mittel auf dem Gebiet der Wirtschaftsentwicklung und der Staatsfinanzen, die auch noch aus der Rüstkammer des Vizekönigs stammten. Man könnte sogar von einer Art permanenter aber nicht offiziell proklamierter President's Rule auf diesem Gebiet sprechen. Um dies zu erklären, müssen wir zu den 1930er Jahren zurückkehren, in denen die Mittel ersonnen wurden, die dazu dienten, die fiskalische Oberhoheit der Zentralregierung abzusichern.

4 Die fiskalischen und ökonomischen Probleme des indischen Föderalismus

Als Sir Otto Niemeyer von der Bank von England 1936 nach Indien entsandt wurde, um die föderalen Finanzen zu ordnen, produzierte er den Niemeyer Award, der ein früher Vorläufer der Berichte ist, die im unabhängigen Indien die Finanzkommissionen alle fünf Jahre erstellen. Nach vielen solchen Berichten ist das Verhältnis der Summe der Länderhaushalte zum Bundshaushalt immer noch ca. 1:1,6 wie zu Niemeyers Zeiten. Niemeyer musste insbesondere die Erträge aus der Einkommensteuer zwischen Bund und Ländern aufteilen, die bisher ausschließlich der Zentralregierung zustanden. Bei der Aufteilung der den Ländern zugedachten Hälfte wurde Niemeyer von Bitten bestürmt, die mit verschiedenen Begründungen versehen waren. In seinem nüchternen offiziellen Bericht erwähnte er kein Wort davon, aber in einem Brief, den er im März 1936 an Sir Findlater Stewart, einen hohen Beamten des Londoner Indienministeriums schrieb, spottete er über diese Begründungen und schloss seine Bemerkungen mit den Worten: „Offenbar besteht ein wesentlicher Teil der 'Provincial Autonomy' aus zentripetaler Bettelei.“ Er war jedoch keineswegs gesonnen, den „Bettlern“ Zugeständnisse zu machen, und nahm für die Zentralregierung Partei. Da Niemeyer früher dem britischen Finanzministerium angehört hatte und ein Anhänger der Orthodoxie des ausgeglichenen Haushalts war, schrieb er vor, dass die Höhe der Überweisungen an die Länder sich nach der Haushaltsposition der Zentralregierung zu richten hätte. Aus diesem Grund hatten die Provinzen in den späten 1930er Jahren noch sehr wenig vom Niemeyer Award.

Niemeyer legte ein für allemal das Grundprinzip der föderalen Finanzen Indiens fest: Die Zentralregierung hatte den Vorrang. Zur Zeit des Niemeyer Award war noch die Grundsteuer, die allein den Provinzen zustand, deren Hauptfinanzquelle. Unter dem Einfluss der Wirtschaftskrise wurde davon Abstand genommen, sie je wieder zu erhöhen, und damit wurde sie nach und nach von der Inflation aufgezehrt. Andererseits blieben alle Steuern, die mit

der Zunahme der Wirtschaftstätigkeit anstiegen, der Zentralregierung vorbehalten. Die „zentripetale Bettelei“, über die sich Niemeyer beklagt hatte, wurde so zum Bestandteil des indischen Finanzsystems. Diese „Bettelei“ nahm neue Dimensionen an, nachdem die Planungskommission den Bundesländern Mittel auf der Basis von „matching grants“ zuwies. Die Länder beeilten sich dann, der Zentralregierung nachzuweisen, dass sie Investitionsmittel aufbringen könnten, um in den Genuss solcher „grants“ zu kommen. Doch wenn dann wieder einmal die Finanzkommission ihre Empfehlungen aussprechen musste, kehrten die Länder zur guten alten Bettelei zurück und plädierten dafür, dass die Bundesregierung ihre Haushaltslücken füllen müsse.

Es wäre sinnvoll, Planungskommission und Finanzkommission zusammenzulegen, um diesem doppelten Standard ein Ende zu bereiten. Die Finanzkommission ist in der Verfassung verankert, die Planungskommission verdankt ihre Existenz nur einem Kabinettsbeschluss, der jederzeit geändert werden könnte. So könnte das Kabinett beschließen, dass die Planungskommission in ein ständiges Sekretariat der Finanzkommission umgewandelt wird. Ein solches Sekretariat fehlt der Finanzkommission nämlich. Sie wird alle fünf Jahre von Neuem ernannt und löst sich auf, nachdem sie ihren Bericht vorgelegt hat. Dieser Vorschlag klingt zwar sehr vernünftig, entspricht aber vermutlich nicht den Interessen der zentralen Bürokratie, die lieber zwei Fäden als nur einen in der Hand hat, um die Länder wie Marionetten manipulieren zu können. Das soll nicht bedeuten, dass es einen zentralen „Puppenspieler“ gibt, der dieses System im Griff hat. Aber die Dualität der beiden Kommissionen lädt von sich aus zum Spiel „Teile und herrsche“ ein. Viele Reformberichte enthielten Vorschläge zur besseren Koordination der Aktivitäten der beiden Kommissionen, aber sie sind stets in den Aktenbergen verschwunden, ohne weiter verfolgt zu werden.

Das Verlangen der Bundesländer nach einem höheren Anteil am zentralen Steuereinkommen ist nach der Liberalisierung des Außenhandels immer stärker geworden, denn diese hat der Bundesregierung einen großen Segen an Zolleinnahmen beschert, die bisher ausschließlich ihr zustehen. Unter dem früheren Regime des Protektionismus waren die Zolleinnahmen gering. Schutzzölle bringen der Natur der Sache nach wenig ein. Sobald die Zölle gesenkt wurden, aber immer noch verhältnismäßig hoch blieben, wuchsen die Importe und die Zolleinnahmen stiegen entsprechend an.

Wie üblich hat die jüngste Finanzkommission mehr oder weniger nur die alte Niemeyer-Verteilung wiederhergestellt und das Verlangen der „Bettler“ nicht befriedigt. Natürlich könnten die Bundesländer etwas dafür tun, die eigene Steuerbasis zu erweitern, aber das würde den Griff in die Taschen der Wähler bedeuten. Davor scheuten sich alle Landesregierungen. Im Gegenteil, vor Wahlen machen sie oft populistische Wahlversprechen in der Hoffnung, dass sie letztlich die Bundesregierung vor einem Bankrott rettet. Es sind Vorschläge gemacht worden, das alte System der Steueraufteilungen zwischen

Bund und Ländern ganz aufzugeben und dafür bestimmte Arten von Steuern entweder ganz dem Bund oder ganz den Ländern zuzuordnen. Dann müssten aber auch einige der Steuern, die mit der Wirtschaftstätigkeit ansteigen, den Ländern überlassen werden – und auf diese möchte die Bundesregierung nicht gern verzichten. Daher wird das Problem der föderalen Finanzen die indische Politik auch in Zukunft noch belasten.

5 Der Aufstieg der Regionalparteien und die föderale Koalitionspolitik

Die Verhandlungsposition der Bundesländer hat sich in jüngster Zeit gebessert, weil Regionalparteien Wahlsiege errungen haben und nicht nur Landesregierungen bilden konnten, sondern auch zu begehrten Koalitionspartnern auf der Bundesebene wurden. Diese Parteien verdanken Indira Gandhis Abkoppelung der Bundes- von den Landtagswahlen sehr viel. Natürlich hatte sie nicht beabsichtigt, diese Parteien zu fördern, und zur Zeit ihres großen Wahlsiegs von 1971 brauchte sie sich auch noch keine Gedanken über diese Parteien zu machen. Doch ihre Niederlage von 1977 wurde zu einem großen Teil von der Zusammenarbeit solcher Parteien bewirkt. Als sie dann 1980 nach einem nochmaligen plebiszitären Wahlkampf wieder an die Macht kam, schien sie den Höhepunkt von 1971 wieder erreicht zu haben. Doch bald darauf regte sich der Widerstand im Punjab und in Kaschmir, und es traten Landesministerpräsidenten wie Dr. Ramkrishna Hegde (Karnataka) auf, die es wagten, ihr die Stirn zu bieten. Hegde lud 1983 gleichgesinnte Ministerpräsidenten nach Bangalore ein und entfaltete das Banner der föderalen Reform. Indira Gandhi tat darauf das, was man immer tut, wenn man etwas auf die lange Bank schieben will – sie ernannte einen Untersuchungsausschuss, die Sarkaria Commission. Justice Sarkaria war ein ehemaliger Richter des Supreme Court, außerdem war er ein Sikh. Seine Ernennung war im Hinblick auf die Unruhe im Punjab ein geschickter politischer Schachzug. Indira Gandhi hatte es mit dem Bericht dieser Kommission nicht besonders eilig, er wurde denn auch erst 1988 vorgelegt – vier Jahre nach ihrem Tod und ein Jahr vor der Wahlniederlage Rajiv Gandhis.

Die Empfehlungen der Sarkaria Commission waren recht harmlos. Sie wurden zum Teil durch die politische Entwicklung überholt, denn nun war es eher das politische Gewicht der Regionalparteien, das ihren Forderungen Nachdruck verlieh, als irgendwelche Reformmaßnahmen. Das Schicksal des Interstate Council, der als Inter-Governmental Council in den Empfehlungen der Sarkaria Commission wieder einmal auftauchte, zeigt deutlich, wie sich die Gewichtsverhältnisse inzwischen verändert hatten. Wie schon berichtet, war der Interstate Council bereits in der Verfassung erwähnt worden, doch blieb es

der Bundesregierung vorbehalten, ihn einzuberufen. Die Oppositionsparteien hatten seine Einberufung immer wieder gefordert, aber die Bundesregierung hatte stets dazu geschwiegen. Nun wurde dieser Council im Mai 1990 vom Präsidenten auf Anraten des Premierministers V.P. Singh endlich einberufen. Er sollte eine ständige Einrichtung mit einem Sekretariat unter Leitung eines hohen Regierungsbeamten sein. Der Council hielt denn auch einige Sitzungen ab, blieb aber mehr oder weniger unbedeutend. Das war ganz natürlich, denn wenn jetzt Regionalparteien von der Bundesregierung als Koalitionspartner oder aber als Unterstützung „von außen“ angeworben werden mussten, dann brauchten sie keinen Interstate Council, um ihre Forderungen durchzusetzen.

Es soll hier freilich auch betont werden, dass die indische Justiz sich oft als eine Stütze des Föderalismus in Indien erwiesen hat. Der Supreme Court ist eine allseits respektierte Institution, und er hat Prinzipien verteidigt, die die betreffenden Landtage selbst außer Acht gelassen hatten. Ein bezeichnender Fall war die lange geduldete Unsitte des wiederholten Erlasses von Verordnungen durch den Gouverneur, sobald der Landtag Sitzungspause hatte. Es handelte sich dabei nicht um kleine Routineangelegenheiten, sondern um dringende Gesetze, vor deren Verabschiedung sich die betreffenden Landtage aus politischen Gründen scheuten. An sich müssen solche Verordnungen, die als Eilentscheid des Gouverneurs gelten, dem Landtag sofort vorgelegt werden, wenn er wieder zusammentritt. Wenn er dann abermals nicht seine Pflicht tut, wird die Gesetzeslücke erneut durch eine Verordnung gestopft. Ein Professor, der es für seine Bürgerpflicht hielt, diesem Missbrauch ein Ende zu setzen, reichte schließlich eine Klage gegen den Präsidenten ein, der diesen fortgesetzten Verfassungsbruch duldete. Der Supreme Court fällte dann ein entsprechendes Urteil. Während derartige Verletzungen der Verfassung durch Gerichtsurteil korrigiert werden können, bedarf es des demokratischen Drucks, um politische Prozesse zu ändern, die nicht so leicht geahndet werden können. Dieser Druck wurde von den Regionalparteien ausgeübt, die in Indien in jüngster Zeit immer mehr Macht gewonnen haben.

Die Regionalparteien erregten allgemeine Aufmerksamkeit, als sie nach einer neuerlichen Wahlniederlage der Kongresspartei 1996 eine Koalitionsregierung auf Bundesebene bildeten. Die Wahlergebnisse von 1996 zeigten einen überraschenden Anstieg der Zahl der von Regionalparteien errungenen Bundesparlamentssitze. Wenn wir die Parteien unberücksichtigt lassen, die auf nationaler Ebene tätig sind (Kongresspartei, BJP, Janata Party und die beiden kommunistischen Parteien) und alle anderen unter dem gemeinsamen Nenner „Sonstige“ zusammenfassen, dann stellen wir fest, dass die „Sonstigen“ von 1991 bis 1996 die Zahl ihrer Parlamentssitze von 58 auf 155 nahezu verdreifachten. Doch wenn wir den Stimmenanteil betrachten, den die „Sonstigen“ in den Wahlen seit 1984 erreicht hatten, dann erkennen wir einen zunächst verdeckten Trend. In den Bundesparlamentswahlen von 1984, 1989, 1991 und 1996 sah dieser Stimmenanteil wie folgt aus: 29,5, 22,2, 24 bzw. 30,7 Prozent. Das

bedeutet, dass sie durchweg gut abgeschnitten hatten, aber vor 1996 unterrepräsentiert waren, während 1996 zum ersten Mal die Zahl der Sitze nahezu der Zahl der Stimmen entsprach.

Was brachte sie früher um die ihnen eigentlich zustehenden Sitze, und weshalb schafften sie 1996 einen spektakulären Durchbruch? Die Erklärung liegt in der Wirkungsweise von Wahlabsprachen bei nationalen Wahlen, in denen sich zwei Parteien von etwa gleicher Stärke gegenüberstehen. Die Kongresspartei hatte jahrzehntelang von Dreieckswahlkämpfen profitiert, bei denen sich rechte und linke Oppositionsparteien jeweils neutralisierten. Das Mehrheitswahlrecht belohnt eine nationale Partei, die überall präsent ist und einer gespaltenen Opposition gegenübersteht. An sich erzwingt dieses Wahlrecht die Entstehung eines Zweiparteiensystems. Es fördert so die Bildung stabiler Regierungen und verhindert labile Koalitionen. Doch wie die indische Erfahrung zeigt, kann es auch eine „Zentrumspartei“ begünstigen, solange sich die Opposition nicht zusammenfinden kann.

Die Kongresspartei hatte diese Erfahrung so sehr internalisiert, dass sie Koalitionsbildungen grundsätzlich ablehnte. Sie hätte sich kompromittiert, wenn sie sich entweder mit einer rechten oder einer linken Partei verbunden hätte. Sowohl 1989 als auch 1996 war die Kongresspartei trotz ihrer Niederlage die größte Partei geblieben und hätte durch Koalitionsbildung ihre Macht erhalten können. Sie tat es nicht, um ihre Position im „Zentrum“ nicht aufs Spiel zu setzen. Die BJP, die im Parteienspektrum als „Rechtsaußen“ gilt, hatte dagegen keine Bedenken solcher Art. Sie konnte sich mit jedem verbünden, der sich nicht scheute, ihr die Hand zu reichen. Die BJP verdankte ihren Aufstieg allein der Tatsache, dass sie Wahlabsprachen geschickt genutzt hatte. Mit solchen Absprachen half sie freilich auch den „Sonstigen“ mit dem Ziel, die Kongresspartei um die Macht zu bringen. Das gelang ihr auch vortrefflich. Während die Kongresspartei 1996 für einen Stimmenanteil von 29 Prozent nur 25 Prozent der Sitze erhielt, konnte die BJP für 20 Prozent der Stimmen nahezu 30 Prozent der Sitze erringen. Das zeigt, wie man mit dem Mittel der Wahlabsprachen die Wirkung des Mehrheitswahlsystems unterlaufen und es zum eigenen Vorteil nutzen kann.

Während die BJP 1996 überrepräsentiert und die Kongresspartei unterrepräsentiert war, waren „Sonstige“ zum ersten Mal angemessen vertreten. Es war Ironie des Schicksals, dass beide nationale Parteien jeweils auf ihre Weise den „Sonstigen“ dazu verholfen hatten, einen Platz an der Sonne zu erringen. Das war ohne Zweifel gut für den Föderalismus. Man hätte nun erwarten können, dass eine Koalition der „Sonstigen“ sich energisch für föderale Reformen eingesetzt, die President's Rule abgeschafft und die finanzielle Reform durchgesetzt hätte, die seit Dr. Hegdes Konferenz von 1983 auf der Tagesordnung stand. Doch die von den „Sonstigen“ gebildete Nationale Front hatte eine prekäre Stellung und hing davon ab, dass sie die Kongresspartei „von außen“ unterstützte. Im Frühjahr 1998 wurde der Nationalen Front diese Unterstüt-

zung entzogen. Vermutlich erwartete die Kongresspartei ein Comeback, wurde darin aber enttäuscht. Die „Sonstigen“ konnten ihre Position sogar noch verbessern. Sie erreichten 37,2 Prozent der Stimmen und 34 Prozent der Sitze. BJP und Kongresspartei erhielten je rund 26 Prozent der Stimmen, doch die BJP bekam 33 Prozent der Sitze und war damit wieder überrepräsentiert, was sie erneut ihren geschickten Wahlabsprachen zu verdanken hatte.

Ein durch Wahlabsprachen „denaturiertes“ Mehrheitswahlsystem tendiert dazu, sozusagen die Ergebnisse des Verhältniswahlrechts zu simulieren. Doch wer das Spiel der Wahlabsprachen geschickt spielt, kann auch bei dieser „Simulation“ mehr herausholen, als beim reinen Verhältniswahlrecht, wie die BJP gezeigt hat. An sich wäre 1998 die Wiederholung des Experiments einer Nationalen Front mit einer Unterstützung der Kongresspartei „von außen“ theoretisch möglich gewesen, aber natürlich gebührte wieder einmal dem Kandidaten der BJP für das Amt des Premierministers nach parlamentarischer Konvention das Vorrecht, den Versuch zu unternehmen, eine Regierung zu bilden. Und diesmal gelang ihm, was ihm 1996 verwehrt geblieben war. Er musste sich dabei freilich auf sehr unzuverlässige Partner stützen. Die frühere Ministerpräsidentin von Tamilnadu, Jayalalitha, deren Regionalpartei 1996 ein erstaunliches Comeback erlebt und 18 Parlamentssitze errungen hatte, trat einer von der BJP geführten Koalition bei, sprengte sie aber bereits im Frühjahr 1999 wieder. Die dadurch erforderlich gewordenen Neuwahlen von 1999 wichen nicht wesentlich von dem Ergebnis von 1998 ab, bescherten dafür der BJP aber einen verlässlicheren Partner in Gestalt der Telugu Desam Party, der Regionalpartei des Bundeslandes Andhra Pradesh, die zwar nicht in die Regierungskoalition eintrat, aber diese mit 29 Parlamentsmitgliedern „von außen“ unterstützte. Die Situation der Regierungskoalition bleibt damit weiterhin prekär, ist jedoch stabiler als 1998.

6 Die Geburt dreier neuer Bundesländer: Chhattisgarh, Jharkhand, Uttaranchal

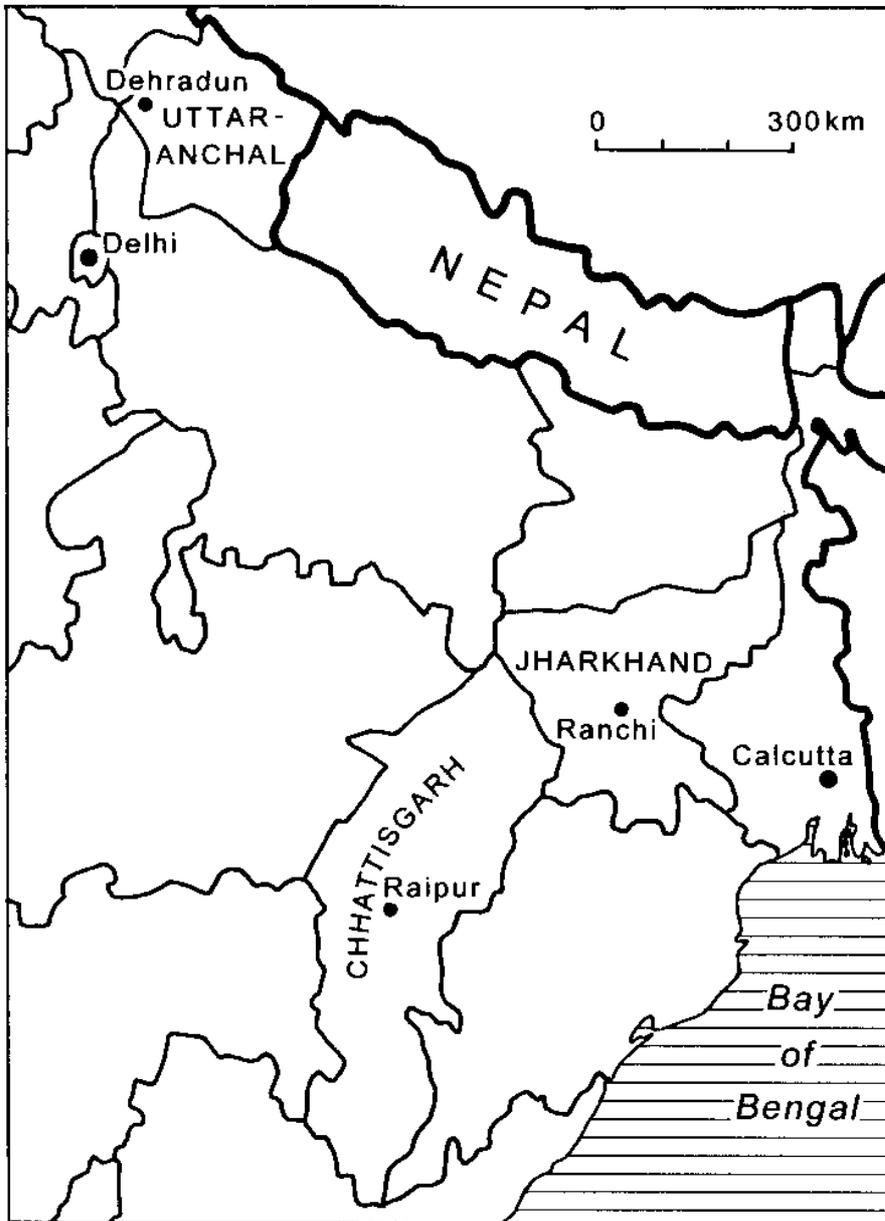
Aufgrund der Einsicht in die politische Nützlichkeit der Absprachen mit den Regionalparteien hat die BJP auch weitere regionale Interessen gefördert, statt wie dereinst ihre Vorgängerorganisation, der Bharatiya Jan Sangh (BJS), aus Indien einen Einheitsstaat machen zu wollen. So ist auch der jüngste Zuwachs der Familie der indischen Bundesländer zu erklären. Die entsprechenden Gesetze wurden am 1. August 2000 vom Bundesparlament verabschiedet. Alle drei neuen Länder sind aus großen Bundesländern herausgeschnitten worden, in denen die betreffenden Regionen bisher nur eine marginale Rolle spielten. Chhattisgarh besteht aus den 16 östlichsten Distrikten des riesigen Bundeslandes Madhya Pradesh und hat eine Bevölkerung von 17,6 Millionen Menschen.

Die neue Landeshauptstadt von Chhattisgarh, Raipur, liegt rund 550 km von Bhopal, der Hauptstadt Madhya Pradeshs, entfernt. Der Name Chhattisgarh (= 36 Burgen) weist auf eine bedeutsame Vergangenheit hin. Im Altertum war die fruchtbare Ebene um Raipur als Dakshina Kosala bekannt. Der Anteil der Stammesbevölkerung ist hier gering. Die Stahlstadt Bhilai im Distrikt Durg bildet heute den Schwerpunkt dieses Gebiets. Doch dem eigentlichen Chhattisgarh wurde auch der riesige, dünn besiedelte Bezirk Bastar angegliedert (27.000 Quadratkilometer, Bevölkerung: 1 Mio. Menschen), in dem mehr als zwei Drittel der Bevölkerung Stammesangehörige sind.

Jharkhand besteht aus den 18 südlichsten Distrikten des bisherigen Bundeslandes Bihar. Es hat eine Bevölkerung von rund 22 Millionen Menschen, etwa ein Drittel davon sind Stammesangehörige. Diese sind hauptsächlich im äußersten Nordosten und im Süden von Jharkhand anzutreffen, während sie in den acht nördlichen Distrikten nur schwach vertreten sind. Jharkhand ist durch bedeutende Industriezentren gekennzeichnet: Jamshedpur, die Stahlstadt der Firma Tata, Bokaro, eine weitere große Stahlstadt, ferner im Distrikt Dhanbad das größte indische Kohlerevier und in der neuen Landeshauptstadt Ranchi eine Reihe großer Industriewerke des staatlichen Sektors. Die Bemühungen um Jharkhand haben bereits eine lange Geschichte. Das Argument, die Selbstbestimmung der benachteiligten Stammesbevölkerung hier zu fördern, war nicht von der Hand zu weisen. Doch wenn es nur darum gegangen wäre, dann hätte man die erwähnten nördlichen Distrikte, in denen die Stammesbevölkerung schwach vertreten ist, auch bei Bihar belassen können, das durch die „Amputation“, so wie sie jetzt vollzogen wurde, ein Drittel seiner Bevölkerung und etwa die Hälfte seines Territoriums verloren hat. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sich hier Interessen der gegenwärtigen Bundesregierung durchgesetzt haben, die 1998 mit ihrem Plan, die Landesregierung von Bihar mit dem Mittel der President's Rule zu beseitigen, nicht zum Zuge gekommen war.

Uttaranchal hat seinen Anspruch auf Selbstbestimmung ganz anders begründet, denn dort gibt es kaum Stammesangehörige. Es besteht aus den 13 nördlichsten Distrikten des Bundeslandes Uttar Pradesh mit einer Bevölkerung von rund acht Millionen Menschen. Der Zugang zu den früher sehr großen Wäldern dieses Gebiets war hier schon lange ein Streitpunkt zwischen den staatlichen Behörden und der Bevölkerung. Früher ging es dem Staat darum, den Wald vor dem Zugriff der Bevölkerung zu schützen, doch dann holzten staatlich konzessionierte Unternehmer die Wälder ab, und die Bevölkerung stellte sich buchstäblich vor die Bäume, um sie zu schützen. Diese sogenannte Chipko-Bewegung machte viel von sich reden. Dann wurde die Bevölkerung von einer neuen Gefahr bedroht, die sie geradezu militant werden ließ. Die Regierung von Uttar Pradesh führte 1994 die Reservierung von 27 Prozent der Stellen im öffentlichen Dienst für die Other Backward Castes (OBC) ein, die in der Gangesebene zahlreich sind, nicht aber in den Bergdistrikten. Man

Die drei neuen Bundesländer Indiens



Kartographie: Helga Nicksch, Südasieninstitut Heidelberg

fürchtete dort eine vermehrte Zuwanderung der OBC auf der Suche nach reservierten Stellen, die dann lokalen Bewerbern nicht mehr zur Verfügung stehen würden. Das gab dem Streben nach einem eigenen Bundesland kräftigen Auftrieb. Die Bevölkerung zeigte ein starkes Mobilisierungspotenzial, das sich verflüchtigte, sobald das Ziel erreicht war. Jetzt bleibt es den Parteipolitikern überlassen zu ernten, was andere gesät haben. Die BJP hatte in Nordindien die Wähler angesprochen, die von den OBC-Reservierungen negativ betroffen waren. Doch hatte sie sich nicht offen gegen diese Reservierungen ausgesprochen, sondern stattdessen die Hindusolidarität betont, um auch OBC-Wähler auf ihre Seite zu ziehen. Andererseits konnte sie durch die Schaffung Uttaranchals zeigen, dass sie das Wohl derer im Auge hat, die sich von der großen Zahl der OBC bedroht fühlen.

Die Konstituierung der Landtage der neuen Länder erforderte keine Neuwahlen. Die Abgeordneten, die die betreffenden Wahlkreise bisher in den Landtagen der „Mutterländer“ vertreten hatten, wurden einfach in die neuen Landtage versetzt. Erst die künftigen Wahlen werden zeigen, welche politischen Parteien von der neuen Ordnung profitieren werden und ob es der BJP zugute kommt, dass sie sich bei der Geburt der neuen Länder als „Hebamme“ bewährt hat. Bereits jetzt hat sich gezeigt, dass die BJP bei der Regierungsbildung in den neuen Ländern nicht immer auf einen Erfolg hoffen kann. In Jharkhand und Uttaranchal wurden die BJP-Politiker Babulal Marandi bzw. Nityanand Swamy Chief Minister. Marandi ist ein Stammesangehöriger (Santhal), Swamy ein Brahmane. In Chhattisgarh kam nach heftigen Auseinandersetzungen und mit Unterstützung einiger abtrünniger BJP-Abgeordneter Ajit Jogi zum Zuge, ein Stammesangehöriger und ehemaliger Beamter des Indian Administrative Service, der als Kandidat der Kongresspartei auftrat.

Die politische Entwicklung Indiens in den 1990er Jahren hat ohne Zweifel die Macht der Zentralregierung geschwächt und die der Bundesländer gemehrt. Doch hat dies allenfalls die Verhandlungsposition der Länder gestärkt, aber noch nicht zu einer nachhaltigen Reform des föderalen Staatswesens geführt.

7 Die Vernachlässigung der Gemeinden

Alle Diskussionen um die föderale Reform kreisten bisher nur um das Verhältnis des Bundes zu den Ländern, obwohl doch die Gemeinden ein ebenso wichtiges Element eines föderalen Staatswesens sind. Doch sie sind in Indien stets vernachlässigt worden. Der Nationalkongress hat während des Freiheitskampfes nur dort seine Organisation ausgebaut, wo bereits etablierte staatliche Institutionen vorhanden waren, denen man entgegentreten wollte. Dies reichte aber nicht unter die Ebene des Distrikts hinab, denn darunter gab es sozusagen nichts zu holen. Ein Distrikt ist aber in Indien eine recht große Einheit mit oft ein bis zwei Millionen Einwohnern. Viele Autoren haben sich

über Indiens „Dorfrepubliken“ geäußert, aber das war meist leere Rhetorik. Auch die Institution des Panchayati Raj ist meist zu Propagandazwecken gelobt worden. Die Vorstellung, dass jedes Dorf einen Fünfferrat (Panchayat) als ständige Einrichtung besaß, entsprach nicht der Realität. Ursprünglich ist ein solcher Fünfferrat ein ad hoc geschaffenes Schiedsgericht, bei dem die streitenden Parteien je zwei Vertreter benennen, die dann einen weisen Mann als unparteiischen Vorsitzenden kooptieren. Was die Fünf beschlossen, wurde wie ein Gottesurteil akzeptiert („Gott spricht aus dem Mund der Fünf“ = *panchamukhe parameshwaraha*). In einem Dorf, in dem jeder für seinen eigenen Lebensunterhalt aufkam, war ein ständiger Gemeinderat gar nicht erforderlich. Heutzutage gibt es jedoch viele Dinge wie das Dorfschulwesen, die öffentliche Gesundheitsfürsorge, Bewässerung, Straßenbau etc., die eine tragfähige lokale Selbstverwaltung notwendig machen. Diese sollte dann aber auch ihr eigenes Steueraufkommen haben und nicht am Tropf übergeordneter Instanzen hängen. Es hat zwar in jüngster Zeit viele Bemühungen um eine Gesetzgebung zur Stützung der Gemeinden gegeben, aber keine hat ihnen ein selbständiges Steueraufkommen zugesichert.

Als die Bundesregierung unter Rajiv Gandhi sogar auf dem Weg der Verfassungsänderung die Gemeinden stärkte, ging es dabei weniger um eine echte Selbstverwaltung, sondern um die Möglichkeit, die Gemeinden direkt vom Bund aus finanziell zu unterstützen und so ein Gegengewicht gegen die Landesregierungen zu schaffen. Es war dies also eigentlich eine antiföderale Maßnahme und nicht eine, die das föderale Staatswesen gefördert hätte. Als erster Schritt auf dem Wege zur finanziellen Selbständigkeit der Gemeinden sollte ihnen die Grundsteuer überlassen werden. Das britisch-indische Grundsteuersystem ist - wie bereits erwähnt - durch die Weltwirtschaftskrise ruiniert worden. Heutzutage bringt diese Steuer weniger ein, als es kostet, sie einzukassieren. Sie ist nur deshalb nicht abgeschafft worden, weil die Steuerquittung meist der einzige Rechtstitel ist, den der Bauer in der Hand hat. Um Grundbücher und Kataster ist es nämlich in Indien schlecht bestellt.

Wenn die Bauern sich dessen sicher wären, dass die Grundsteuer allein dem Dorf zugute kommt und für Schule und Brunnenbau etc. zur Verfügung steht, dann wären sie wohl auch bereit, diese Steuer in gegenseitigem Einvernehmen zu erhöhen. Die Gemeinde wäre dann auch für die Schulaufsicht zuständig und könnte dafür sorgen, dass der Unterricht stattfindet. Bisher gibt es nämlich in Indien oft Klagen, dass der Dorfschulmeister sein geringes Gehalt von der fernen Behörde kassiert, aber sehr säumig ist, wenn es darum geht, im Dorf Unterricht zu halten. Zudem gibt es nicht genug Grundschullehrer in Indien. Wenn die Gemeinden Lehrer anstellen könnten, würde man wohl auch mehr Lehrer finden. Die Grundschule ist schließlich das wichtigste Mittel der Humankapitalbildung, von der sonst soviel die Rede ist. Seit 1985 heißt das Bundeserziehungsministerium nun Ministerium für Humankapitalbildung (Human Resources Development). P.V. Narasimha Rao war der erste

Minister, der diesen Titel führte. Er war sehr stolz darauf, dass unter seiner Ägide in jedem Bezirk Indiens eine Modellschule errichtet wurde. Aber ohne die Infrastruktur einer allgemeinen Grundschulbildung blieb natürlich eine solche Modellschule ein Tropfen auf den heißen Stein.

Zu Beginn dieses Aufsatzes wurde erwähnt, dass der indische Föderalismus unter dem Makel seiner kolonialen Herkunft leidet. Sein wichtigstes Merkmal ist eine Betonung der zentralen Regierungsmacht und eine Vernachlässigung der unteren Ebenen der föderalen Hierarchie. In jüngster Zeit hat die politische Entwicklung den Machtzuwachs der Bundesländer gefördert, aber sie verhalten sich gegenüber den Gemeinden ebenso wie die Bundesregierung ihnen gegenüber. Das fällt ihnen umso leichter, als die Gemeinden bisher keinerlei politische Macht und auch kein finanzielles Gewicht haben. Es ist daher höchste Zeit, dass die föderale Reform auch die Gemeinden einbezieht.

Trotz des Makels seiner kolonialen Herkunft hat der Föderalismus Indien gute Dienste geleistet. Politische Spannungen, die sich anderswo katastrophal ausgewirkt hätten, sind in Indien durch Anpassungen der föderalen Struktur entschärft worden. Der Föderalismus hat sich so als politischer Stoßdämpfer bewährt. Aber er sollte auch ein Instrument der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung werden – insbesondere zur Mehrung des Humankapitals. In einem Staat mit einer Milliarde Staatsbürgern kann diese Entwicklung nicht von einem fernen Zentrum ausstrahlen, sie muss von kooperativen Strukturen getragen werden, die von unten nach oben reichen.

Literaturverzeichnis

- Austin, Granville, *The Indian Constitution. Cornerstone of a Nation*, Oxford 1966
- Conrad, Dieter, „Rechtssystem und Verfassung“, in: D. Rothermund (Hg.), *Indien. Ein Handbuch*, München 1995
- Rothermund, Dietmar, *Staat und Gesellschaft in Indien*, Mannheim 1993
- Rothermund, Dietmar, „Creating New States in India: Chhattisgarh, Jharkhand, Uttaranchal“, in: *Asien*, Nr. 79/ April, 2001
- Seshadri, R.K., *The Indian Financial System*, Madras 1985

Werner Draguhn (Hrsg.)

Indien 2001

Politik
Wirtschaft
Gesellschaft

Redaktioneller Beirat:

Prof. Dr. Michael von Hauff
Prof. Dr. Dietmar Rothermund
Dr. Christian Wagner

Beiträge von:

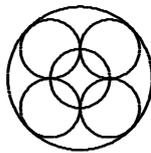
Joachim Betz	Citha D. Maaß
Jagdish P. Bhati	Sonja Majumder
Elfriede Bierbrauer	Nina V. Michaelis
Dirk Bronger	Joachim Oesterheld
Jona Dohrmann	Helmut Reifeld
Alexander Fischer	Hans Christoph Rieger
Sushila Gosalia	Dietmar Rothermund
Michael von Hauff	Michael Schied
Heinrich Kreft	Ralf Schmid
Claudia Kruchten-Weinrich	Christian Wagner
Beate Kruse	Martin Z. Wilderer
Jürgen Lütt	Wolfgang-Peter Zingel



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung in L^AT_EX auf Linux: Ruth Cordes, Wiebke Timpe
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg

ISSN 1436-1841
ISBN 3-88910-267-0
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2001



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 - Fax: (040) 42834 512).