

Die Entwicklung des indischen Parteiensystems: Von der Einparteiendominanz zum Mehrparteiensystem?

von
Christian Wagner*

Einleitung

Der indische Nationalkongreß unter Nehru und Indira Gandhi galt lange Zeit als Symbol für die Stabilität der indischen Demokratie. Bis 1977 regierte die Partei unangefochten das Land und stellte in der Zeit zwischen den ersten Wahlen 1952 und 1998 39 Jahre lang die Regierung. Doch spätestens seit den achtziger Jahren verlor die Partei zunehmend an Einfluß. Alle Wahlen seit 1989 brachten einen Sieg der Opposition, und gemessen an der Zahl der Parlamentarier ist die einst dominierende Partei mittlerweile nur noch die zweitstärkste Kraft hinter der hindunationalistischen Bharatiya Janata Party (BJP). Zudem haben Regionalparteien nicht nur in den Bundesstaaten an Macht und Einfluß gewonnen, sondern werden als Koalitionspartner für die Kongreßpartei und die BJP auch auf nationaler Ebene immer wichtiger. Diese Ereignisse deuten auf tiefgreifende Umbrüche im indischen Parteiensystem hin, das sich mehr und mehr zu einem Mehrparteiensystem entwickelt. Dabei kontrastiert die Stabilität der politischen Institutionen immer stärker mit der Schwäche ihrer wichtigsten Akteure, den politischen Parteien, denen es aufgrund geänderter Mehrheitsverhältnisse schwerfällt, stabile Regierungen hervorzubringen.

Trotz der langjährigen Dominanz der Kongreßpartei hat sich die indische Parteienlandschaft stets auch durch eine große Vielfalt ausgezeichnet. Um dieser Vielfalt und den neueren Veränderungen gerecht zu werden, soll die Entwicklung des indischen Parteiensystems im Spannungsfeld von gesellschaftli-

* Ich danke Jürgen Rüländ und Jochen Schmidt für ihre Anmerkungen zu einer früheren Fassung des Beitrags.

chen Konfliktlinien, institutionellen und parteiorganisatorischen Vorgaben sowie historisch-kulturellen Traditionen betrachtet werden.¹ Der erste Teil geht hierbei auf die Entwicklung der Parteien unter der britischen Kolonialherrschaft seit Ende des 19. Jahrhunderts ein. Der zweite Teil untersucht die Ausprägung des Parteiensystems nach der Unabhängigkeit, wobei die genannten Aspekte als systematische Untergliederung dienen. Im dritten Teil werden mit der Kongreßpartei, den Regionalparteien und Antikongreßkoalitionen sowie der BJP die wichtigsten nationalen Parteien bzw. Koalitionen kurz vorgestellt.

1 Die Entwicklung politischer Repräsentation unter britischer Kolonialherrschaft

Ausgehend von der nationalen und industriellen Revolution in Europa haben Lipset/Rokkan vier zentrale Konfliktlinien aufgezeigt, entlang derer sich nationale Parteiensysteme entwickelt haben. Infolge der nationalen Revolution entstanden, erstens, Auseinandersetzungen zwischen dem um „nation-building“ bemühten Zentralstaat, der den Widerstand ethnischer, linguistischer und regionaler Gruppen zu überwinden hatte, sowie, zweitens, der Konflikt zwischen Staat und Kirche. Die industrielle Revolution förderte, drittens, die Gegensätze zwischen den traditionell landbesitzenden Gruppen und den aufsteigenden Industrieunternehmern sowie, viertens, mit dem Aufkommen einer Industriearbeiterschaft den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital.² Aber auch institutionelle Faktoren wie zentralistischer oder föderalistischer Staatsaufbau, Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht und die rechtliche Stellung der Parteien haben die Entwicklung der Parteiensysteme beeinflusst. Trotz der Probleme der Übertragbarkeit kann eine solche Systematik dazu dienen, die Vielfalt der indischen Parteienlandschaft wenigstens ansatzweise zu erfassen. Mit ihrer Hilfe können sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in der Entwicklung des indischen Parteiensystems mit bzw. zu solchen in Europa verdeutlicht werden.

Durch die britische Kolonialherrschaft wurden die Folgen dieser Revolutionen auch in Britisch-Indien spürbar, wenngleich mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen.³ Während die Ausläufer der industriellen Revolution aufgrund der

¹Vgl. Lipset, Seymour, Martin/Rokkan, Stein, „Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction“, in: Lipset, Seymour, Martin/Rokkan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York, London 1967, S.1-64.

²Vgl. Lipset/Rokkan 1967, S.13-23.

³Zur historischen Entwicklung und den Folgen der britischen Kolonialzeit vgl. Rothermund, Dietmar/Kulke, H., *Geschichte Indiens*, Stuttgart 1982; Rothermund, Dietmar, *Indiens wirtschaftliche Entwicklung*, Paderborn 1985.

britischen Politik auf wenige Zentren beschränkt blieben und nur in Ansätzen eine industrielle Arbeiterschaft entstehen ließen, verbreiteten sich im Gefolge der nationalen Revolution neue Vorstellungen politischer Legitimität. Diese wurden von religiösen Ideen beeinflusst, da eine Säkularisierung im Sinne der Trennung von weltlicher und religiöser Macht aufgrund der unterschiedlichen Struktur der religiösen Gemeinschaften auf dem indischen Subkontinent kaum stattfand. In Reaktion auf die Aktivitäten christlicher Missionare formierten sich religiöse Reformbewegungen bei den Hindus, Muslimen, Sikhs und Buddhisten. Ihre Reinterpretation heiliger Schriften prägte ein neues Selbstverständnis, das stärker als zuvor die Unterschiede zwischen den Religionsgruppen hervorhob. Die stärkere Abgrenzung zwischen den zahllosen Kastengruppen wurde durch den seit 1870 durchgeführten Zensus gefördert, mit dem die Kolonialverwaltung eine stärkere administrative Erfassung der Bevölkerung anstrebte. Verschiedene Kastengruppen nutzten dieses Verfahren, um einen höheren sozialen Status in der Kastenhierarchie durchzusetzen.⁴

Seit 1861 ging die britische Kolonialmacht dazu über, indische Vertreter für die Legislativräte zu ernennen. Nachfolgende Reformen erhöhten deren Zahl kontinuierlich und schufen lokale Selbstverwaltungsgremien, deren Mitglieder durch ein eingeschränktes Wahlrecht gewählt wurden. Die Morley-Minto-Reformen von 1909 sowie die Montagu-Chelmsford-Reformen von 1919 gewährten religiösen Minderheiten wie den Muslimen eigene Wahlkreise, erweiterten allmählich die Rechte der Legislativräte auf Provinzebene sowie die Basis der Wählerschaft. Der Government of India Act von 1935 bildete schließlich die institutionelle Grundlage für die weitgehende Selbstverwaltung für die von den Briten beherrschten Provinzen. Das Wahlrecht wurde weiter ausgeweitet und umfasste 14 Prozent der männlichen erwachsenen Bevölkerung.⁵

Vor dem Hintergrund der mit der Kolonialherrschaft einhergehenden tiefgreifenden sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Umwälzungen entstanden die ersten parteiähnlichen Organisationen. Der 1885 gegründete Indische Nationalkongreß (INK) verstand sich zunächst als Sprachrohr jener neuen städtischen Mittelschicht, die im Gefolge der Kolonialherrschaft entstanden war. Von Beginn an repräsentierte der INK ein breites soziales Spektrum, was in vielen Fragen oft widersprüchliche Standpunkte zur Folge hatte.⁶ Ein dauerhafter Streitpunkt war z.B. das Verhältnis gegenüber

⁴Vgl. Srinivas, M.N., *Caste in Modern India and other Essays*, London 1962, S.16-19; Rösler, Jakob, *Die Hinduismustheorie Max Webers*, München u.a. 1982, S.11-20.

⁵Zur allmählichen Ausweitung der politischen Selbstverwaltungsgremien vgl. Sisson, Richard, „Culture and Democratization in India“, in: Diamond, Larry (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder 1993, S.39-49.

⁶Zum sozialen Hintergrund und zur Entstehung des INK vgl. Kochanek, S.A., *The Congress Party of India: The Dynamics of One-Party Democracy*, Princeton 1968, S.319-341.

der Kolonialmacht, wobei der moderate Flügel für eine stärkere Kooperation, der radikale Flügel hingegen für eine z.T. militante Bekämpfung der Briten plädierte.

Da die landbesitzende Muslimelite Nordindiens ihre Interessen nicht durch den INK vertreten sah, obwohl auch Muslime in seinen Reihen zu finden waren, gründete sie 1906 in Dhaka mit der Muslimliga ihre eigene politische Interessenorganisation. 1909 erhielten die Muslime im Zuge von Reformen gegen den Widerstand des INK eigene Wahlkreise von den Briten zugestanden. Aber auch die eher orthodox orientierten Hindugruppen begannen sich politisch zu organisieren, z.B. im bereits 1875 gegründeten Arya Samaj oder in der All-India Hindu Mahasabha. Während der INK sich für das friedliche Zusammenleben aller Religionsgemeinschaften auf dem Subkontinent einsetzte, betonten die radikalen Hinduorganisationen die religiösen Abgrenzungen vor allem gegenüber den Muslimen und propagierten die Vorherrschaft der Hindus.⁷ Die zahlreichen sozialen Konflikte, z.B. zwischen Großgrundbesitzern und Landlosen, und das Aufkommen der Gewerkschaften führten 1926 zur Gründung der zunächst nur im Untergrund agierenden Communist Party of India (CPI) sowie 1934 zur Congress Socialist Group im INK.

Vor dem Hintergrund neuer religiöser und ethnischer Identitäten, der widerstreitenden Interessen der politisch aktiven Gruppen sowie der neuen Konkurrenz um politische Macht auf lokaler Ebene entwickelten sich regional sehr unterschiedliche Konfliktlinien. Da wirtschaftliche Konkurrenz zwischen Händlerkasten, Rivalitäten um neue Bildungschancen oder um begehrte Positionen in der Kolonialverwaltung sowie Konflikte zwischen Großgrundbesitzern und Tagelöhnern, die unterschiedlichen Kasten oder Religionsgemeinschaften angehörten, nun auch als religiöse Gegensätze interpretiert werden konnten, führte dies seit Ende des 19. Jahrhunderts vor allem in Nordindien zu einem Anstieg kommunalistischer Unruhen,⁸ die sich zumeist an Fragen wie dem Schutz der Kühe oder der Lautstärke religiöser Prozessionen entzündeten.⁹ Neben diesen lokalen Ausschreitungen gab es aber auch immer Phasen der Zusammenarbeit zwischen Hindus und Muslimen im Kampf gegen die britische Kolonialherrschaft, wie z.B. der 1916 vereinbarte Lucknow-Pakt zwischen dem INK und der Muslimliga.

Der INK orientierte sich unter der Führung von Mahatma Gandhi von 1920 an in seiner Organisation an den Grenzen der großen Sprachgruppen

⁷Zur Entstehung hindunationalistischer Bewegungen in der Kolonialzeit vgl. Lütt, Jürgen, *Hindu-Nationalismus in Uttar Pradesh, 1867-1900*, Stuttgart 1970.

⁸Der Begriff Kommunalismus leitet sich vom englischen Begriff „community“ im Sinne der religiösen Gemeinschaft ab. Er bezeichnet im indischen bzw. südasiatischen Kontext die Auseinandersetzungen zwischen Anhängern verschiedener Religionsgemeinschaften, vgl. hierzu Smith, W.C., *Modern Islam in India*, Lahore 1943, Reprint 1963, S.185.

⁹Vgl. hierzu u.a. Freitag, S., *Religious Rites and Riots: From Community Identity to Communalism in North India, 1870-1940*, Berkeley 1980.

und entwickelte mit der Einführung einer formalen Mitgliedschaft, der Erhebung von Beiträgen und einer eigenen Programmatik erste Parteistrukturen.¹⁰ Spätestens mit den Wahlen von 1936/37, mit denen die gewählten Regierungen in den Provinzen die weitgehende Selbstverwaltung erlangten, wurde der INK zur bedeutendsten politischen Kraft, die für die Unabhängigkeit des Landes eintrat. Nach ihrer Wahlniederlage und unter der neuen Führung von Jinnah nahm die Muslimliga 1940 die Forderung nach einem eigenen Staat für die Muslime Britisch-Indiens auf. Grundlage war die sog. „Zwei-Nationen-Theorie“, der zufolge Hindus und Muslime aufgrund der unterschiedlichen Religion eigenständige Nationen darstellten. Trotz der seit langem vorhandenen Spannungen zwischen den Religionsgruppen erfolgte erst damit die ideologische Weichenstellung, die bei der Unabhängigkeit 1947 zur Teilung Britisch-Indiens in die Indische Union und Pakistan führte.

Neben dem Kampf gegen die Kolonialherrschaft waren es vor allem die religiösen Gegensätze zwischen Hindus, Muslimen und Sikhs sowie zwischen verschiedenen Hindukasten, welche die Entwicklung von Parteien bzw. politischen Gruppierungen förderten. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß bereits damals Religion auch für wirtschaftliche und politische Interessen sowie im Kampf um die wenn auch begrenzten Wählerstimmen instrumentalisiert wurde. Soziale und regionale Konflikte standen, sofern sie nicht über religiöse Gegensätze artikuliert wurden, zunächst im Hintergrund, erhielten aber nach der Unabhängigkeit für die Ausbildung von Parteien eine größere Bedeutung.

2 Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Unabhängigkeit

Die Indische Union ist bis heute von einer außerordentlichen sprachlichen, religiösen, regionalen und kulturellen Vielfalt gekennzeichnet, zu der sechs Weltreligionen (Hinduismus, Islam, Buddhismus, Christentum, Jainismus, Sikhismus) und zahllose Sekten ebenso beitragen wie die in der Verfassung verankerten 18 „offiziellen Sprachen“. Sprach- und Religionszugehörigkeit fallen auseinander, d.h., ca. 80 Prozent der Bevölkerung gelten als Hindus, aber nur 40 Prozent der Bevölkerung sprechen Hindi. Tiefgreifende sozioökonomische Unterschiede prägen auch fünfzig Jahre nach der Unabhängigkeit das Land, wobei ca. 40 Prozent der insgesamt rund 900 Millionen Menschen unter der Armutsgrenze leben.¹¹

¹⁰Vgl. Rothermund, Dietmar, „Parlamentarische Demokratie und Föderalismus“, in: Rothermund, Dietmar (Hrsg.), *Indien. Kultur, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Umwelt. Ein Handbuch*, München 1995, S.401.

¹¹Vgl. Tata Services Ltd., *Statistical Outline of India, 1994-95*, Bombay 1994, S.29.

Mit dem Kastensystem gibt es eine weitere, spezifisch indische Trennungslinie, die in ihrem Geltungsbereich keine Einheitlichkeit aufweist, sondern eine Vielzahl von regionalen und lokalen Traditionen hervorgebracht hat. Soziale und ökonomische Hierarchien korrespondieren deshalb nicht nur mit der Kastenhierarchie, sondern konkurrieren in vielen Fällen auch damit. Die damit entstehenden, sich oft überschneidenden Konfliktlinien haben die Entwicklung der indischen Parteienlandschaft nachhaltig geprägt.

Gesellschaftliche Konfliktlinien

Angesichts der leidvollen Erfahrungen mit dem religiösen Nationalismus der Muslimliga, der die Teilung des Landes zur Folge hatte, und dem hindunationalistischen Gruppen, dem 1948 Mahatma Gandhi zum Opfer fiel, setzte die Kongreßpartei auf einen strikt säkularen Kurs.¹² Die religiösen Gemeinschaften erhielten verfassungsrechtlich verankerte Zugeständnisse in bezug auf den Erhalt ihrer Traditionen, z.B. durch selbstverwaltete Bildungseinrichtungen und ein eigenes Erbschafts- und Familienrecht.¹³ Nehrus Strategie, religiöse Konfliktlinien dadurch zu neutralisieren, war weitgehend erfolgreich, wenngleich es auf lokaler Ebene immer wieder zu kommunalistischen Ausschreitungen kam. Die Muslime, die mit etwa 11 Prozent der Gesamtbevölkerung auch nach der Unabhängigkeit die größte religiöse Minderheit waren, verzichteten weitgehend auf eigene Parteien und sahen in der Kongreßpartei den Fürsprecher ihrer Interessen.

Infolge der wirtschaftlichen Modernisierung entstanden neue Interessengruppen, die ihre politischen Interessen nicht nur durch den Kongreß vertreten wissen wollten. Die Wählerbindung orientierte sich nicht nur an ökonomischen oder ideologischen Faktoren, sondern wurde auch durch die jeweils lokal unterschiedliche Kastenstruktur bestimmt. Daraus ergaben sich eine Vielzahl von sich überkreuzenden Konfliktlinien, die das Wahlverhalten bestimmten. Die Kongreßpartei galt lange Zeit als Fürsprecher der Interessen der religiösen und ethnischen Minderheiten und verstand es, durch ihre Patronagenetzwerke lokale und regionale Eliten zu kooptieren. Teile der wohlhabenden städtischen Mittelschichten und der Großgrundbesitzer verschafften sich mit der 1959 gegründeten Swatantra-Partei ein eigenes politisches Sprachrohr. Die mit der Modernisierung der Landwirtschaft entstehende Gruppe von mittleren Bauern (*bullock capitalists*) sahen in Parteien wie der Lok Dal oder später der Janata-

¹²Die Kongreßpartei hat im Verlauf ihrer Geschichte zahlreiche Abspaltungen erlebt. Der Begriff Kongreßpartei bezieht sich deshalb immer auf den Teil des Indian National Congress (INC), der von der Nehru-Gandhi-Familie geführt wurde. Für einen kurzen Überblick vgl. Butler, David/Lahiri, Ashok/Roy, Prannoy, „India Decides: Elections 1952-1995“, in: Chatterjee, Partha (Hrsg.), *State and Politics in India*, Delhi, Oxford 1997, S.150.

¹³Zur Entwicklung des säkularen Konzepts in der Indischen Union vgl. Smith, Donald, E., *India as a Secular State*, Princeton 1963.

Partei ihre Fürsprecher.¹⁴ Die hindunationalistischen Strömungen mit ihren Hochburgen in Nordindien schufen sich mit der 1951 gegründeten Bharatiya Jan Sangh (BJS) ihr politisches Sprachrohr, wohingegen die zunehmenden sozialen Konflikte und die Kastengegensätze die Entwicklung sozialistischer und kommunistischer Parteien förderten. Während die sozialistischen Parteien zumeist den Entwicklungsidealen Gandhis nahestanden, unterstützten die Kommunisten, vor allem die 1964 entstandene moskautreue Communist Party of India (Marxist) (CPM), Nehrus Industrialisierungsstrategie nach sowjetischem Vorbild.¹⁵ Ihre Wähler fanden die kommunistischen Parteien unter der vergleichsweise kleinen Schicht der Industriearbeiter in den Metropolen. Zudem etablierten sie sich als die wichtigsten politischen Kräfte in den Bundesstaaten Westbengalen und Kerala, was weniger durch sozioökonomische Faktoren als vielmehr durch die lokalen Kastenhierarchien zu erklären ist. Aus dem breiten Spektrum linker Kräfte spalteten sich auch jene Gruppen ab, die, wie die Naxaliten oder die People's War Group (PWG), der Regierung den gewaltsamen Kampf ansagten.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Zu den wichtigsten institutionellen Faktoren, welche die Entwicklung des Parteiensystems beeinflußt haben, können der föderalistische Staatsaufbau, die Reservierungspolitik für benachteiligte Kasten- und Stammesgruppen sowie die bürokratische Entwicklungsplanung gezählt werden. Obwohl der Begriff „Föderalismus“ nicht explizit in der Verfassung erwähnt wird, gibt es eine festgelegte Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten. Im Hinblick auf die Parteienentwicklung war vor allem die Sprachpolitik der Zentralregierung von großer Bedeutung. Die Bemühungen, Hindi als einzige Nationalsprache einzuführen, und die damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen bildeten den Kristallisationspunkt für regionale Parteien, wie z.B. die Dravida Munnetra Kazagham (DMK) in Tamil Nadu oder die Telegu Desam (TD) in Andhra Pradesh, die sich mittlerweile zu festen Größen der politischen Willensbildung in der Parteienlandschaft entwickelt haben. Der Sprachenstreit wurde Mitte der sechziger Jahre beigelegt, während die Neugliederung der Bundesstaaten und die damit verbundene parteipolitische Mobilisierung bis heute andauern.¹⁶

Benachteiligte Kastengruppen, die unter den Kategorien „Other Backward Classes“ (OBC) und „Scheduled Castes/Scheduled Tribes“ (SC/ST) zusammengefaßt wurden, erhielten in vielen Bundesstaaten besondere staatliche

¹⁴Rudolph, Lloyd I.; Susanne H. Rudolph, *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*, Chicago 1987, S.49-55.

¹⁵Vgl. Brass, Paul, R., *The Politics of India since Independence*, New Delhi 1995, S.79-82.

¹⁶Vgl. Rothermund 1995, S.396-400; Brass 1995, S.158-174.

Förderprogramme, z.B. Quoten im Bildungsbereich und bei Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst sowie reservierte Sitze im Landesparlament.¹⁷ Aufgrund ihrer zahlenmäßigen Stärke wurden sie zu einer für alle Parteien wichtigen „vote-bank“.¹⁸ Mit ihrem sozialen Aufstieg stellten die unteren Kastengruppen die traditionelle Vorherrschaft der oberen Kasten in Frage und gründeten eigene Parteien, die mittlerweile in einigen nordindischen Bundesstaaten zu einem wichtigen Machtfaktor geworden sind, wie z.B. die Bahujan Samaj Party (BSP) in Uttar Pradesh.¹⁹

Die indische Entwicklungsplanung und der damit einhergehende Ausbau der staatlichen Bürokratie kann ebenfalls als institutioneller Faktor zur Erklärung der indischen Parteienlandschaft dienen. Ob Schulplätze, die Gewährung von Krediten oder die Suche nach adäquaten Arbeitsmöglichkeiten, nahezu alle Lebensbereiche erforderten den Kontakt zu politisch einflußreichen Personen. Dies hatte eine „Politisierung des Alltags“ zur Folge, die vor allem die gewählten Gremien auf lokaler Ebene für Patronage und politische Einflußnahme anfällig werden ließ.²⁰ Die Kontrolle des Staatsapparates und seiner Ressourcen wurde immer stärker als „Beute“ im Ringen um politische Vormacht zwischen verschiedenen Parteien und/oder Kastengruppen betrachtet.

Organisatorische Faktoren

Jede Erklärung des indischen Parteiensystems bliebe ohne die Beachtung von Faktoren wie Personalismus und Parteistruktur unvollständig. Deren zentrale Rolle für das Verständnis indischer Parteien, sowohl was ihre Konstanz als auch ihre Diskontinuität anbelangt, wird am Beispiel der Kongreßpartei deutlich. Von 1952 bis zur Ermordung Rajiv Gandhis 1991 stellte die Nehru-Gandhi-Familie 34 Jahre lang den Premierminister.²¹ Die Bemühungen der Führung der Kongreßpartei, Sonia Gandhi, die Witwe Rajiv Gandhis,

¹⁷Vgl. Weiner, Myron/Katzenstein, Mary Fainsod, *India's Preferential Policies. Migrants, the Middle Classes, and Ethnic Equality*, Chicago 1981.

¹⁸Ein Wahlkampfeslogan der DMK von 1967 bringt diesen Sachverhalt auch in bezug auf die Regionalparteien gut zum Ausdruck: „The Congress has the vote-getters, we have the votes.“ Vgl. Kothari 1970, S.190.

¹⁹Zum Einfluß von Kaste und Religion auf das Wahlverhalten vgl. Jaffrelot, Christophe, „L'Élection comme Ressort Non-Individualiste de la Démocratie“, in: *Revue Internationale de Politique Comparée*, 3 (1996) 3, S.591-606.

²⁰Vgl. Kohli, Atul, *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, New Delhi 1992 (Cambridge 1991), S.198.

²¹Jawaharlal Nehru 1952-1964, Indira Gandhi 1966-1977, 1980-1984, Rajiv Gandhi 1984-1989. Mahatma Gandhi war mit der Familie nicht verwandt. Der Eintritt eines Familienmitglieds in die Politik zur Fortführung einer politischen Dynastie ist in Südasien kein ungewöhnlicher Vorgang und erklärt den hohen Anteil weiblicher Regierungschefs in der Region. Die pakistanische Premierministerin Benazir Bhutto, die indische Premierministerin Indira Gandhi, die srilankische Staatspräsidentin Chandrika Kumaratunge sowie die

zum Eintritt in die Politik zu bewegen, um damit die Dynastie fortzuführen, werden vor diesem Hintergrund verständlich.²² So wie Parteien über ihre Führer personifiziert wurden und Stärke erlangten, so konnten sie auch durch persönliche Rivalitäten daran zerbrechen. Die Kongreßpartei selbst hat bis in die jüngste Vergangenheit zahllose Abspaltungen erlebt. Mit der Spaltung der Kongreßpartei 1969 emanzipierte sich Indira Gandhi von den alten „Parteibossen“, 1978 gründete sie die Kongreßpartei (I), wobei „I“ für Indira stand. Viele Abspaltungen und Neugründungen von Parteien erklären sich somit weniger durch ideologische, religiöse oder soziale Konfliktlinien als vielmehr durch persönliche Faktoren.

Personalisierung und undemokratische Binnenstruktur gingen dabei Hand in Hand. Indira Gandhi richtete ihre Partei in den siebziger Jahren zunehmend auf ihre Person aus, verzichtete von 1972 an auf innerparteiliche Wahlen und übergang regionale Parteigliederungen. Der direkte Appell an die Wähler, z.B. mit Wahlkampflogans wie „India is Indira, Indira is India“, zählte ebenso zu ihrer Strategie wie die Absetzung unliebsamer, weil von der Opposition geführter, Landesregierungen,²³ das häufige Auswechseln von Ministern, damit diese keine eigene Machtstellung aufbauen konnten, oder ihr direktes Eingreifen in die innerparteilichen Auseinandersetzungen in Bundesstaaten.²⁴

Die Stärke einzelner Politiker und die gleichzeitige Schwäche der Parteistrukturen ist aber nicht nur ein Merkmal der Kongreßpartei. Führer von Regionalparteien, wie z.B. M.G. Ramachandran (MGR) und der DMK oder N.T. Rama Rao und seiner Telegu Desam, haben ihre persönliche Macht fast immer zu Lasten innerparteilicher Institutionen ausgebaut. Zentralisierung von Entscheidungen, populistische Wahlversprechen, den auf die Person zugeschnittenen Wahlkampf mit z.T. unkonventionellen Mitteln²⁵ waren und sind gängigere Methoden, Wahlen zu gewinnen, als mit Hilfe eines institutionell verankerten Parteiapparates, wie ihn z.B. die CPM in Westbengalen aufzuweisen hat.²⁶ Innerparteiliche Demokratie ist deshalb zumeist nur schwach

ehemalige und die gegenwärtige Premierministerin Bangladeschs Khaleda Zia und Sheik Hasina fanden den Weg in die Politik erst nach dem Tod ihrer Väter bzw. Ehemänner.

²²Sonia Gandhi trat 1997 in die Partei ein und übernahm nach den Parlamentswahlen 1998 den Vorsitz.

²³Art. 356 der indischen Verfassung erlaubt die Absetzung einer Landesregierung, wenn diese „Sicherheit und Ordnung“ nicht mehr gewährleisten kann, durch die Zentralregierung. Dieses Verfahren ist oftmals aus parteipolitischen Motiven mißbraucht worden. Vgl. Thakur, Ramesh, *The Government and Politics of India*, Basingstoke 1995, S.83, 88.

²⁴Vgl. hierzu u.a. Thakur 1995, S.228; Gupta 1996, S.190.

²⁵Zum engen Verhältnis zwischen Politik und Filmindustrie in Beispiel Tamil Nadu vgl. Rösler, Jakob, „Nationalismus, Filmindustrie und Charisma in Tamil Nadu. Entstehung und politische Einbindung einer tamilischen Autonomiebewegung“, in: *Internationales Asienforum*, 26 (1995) 3-4, S.249-283.

²⁶Vgl. Kohli 1992, S.187-191.

ausgeprägt, so daß sich die Willensbildung in den Parteien hauptsächlich nach dem folgenden Muster vollzieht:

If the head of a district committee is to be elected, members of the committee assemble in a hall at the appointed day and time. An „envelop“ comes from the party headquarters containing the name chosen by the party chief. He is almost always elected unanimously by a show of hands.²⁷

Angesichts undurchsichtiger interner Entscheidungsstrukturen dürften die meisten Parteien eher Honorationenparteien denn Mitgliederparteien gleichen. Aufgrund eines breiten, oftmals parteiübergreifenden Grundkonsenses über die Demokratie, den Säkularismus und die staatsinterventionistische Wirtschaft standen zudem programmatische Unterschiede zwischen den Parteien lange im Hintergrund. Erst der Aufstieg der BJP und ihre Forderung nach einer stärkeren politischen und wirtschaftlichen Berücksichtigung der Hindus zu Lasten der Minderheiten hat die programmatischen Diskussionen zwischen den Parteien um die Zukunft des säkularen Staates und den Fortgang der Wirtschaftsreformen neu entfacht.

Patronage, Nepotismus, Günstlingswirtschaft und Korruption können vielfach als Folge dieser auf charismatischen Führerpersönlichkeiten beruhenden Parteistrukturen gelten.²⁸ Die Ausweitung der Zahl von Ministerien in den Bundesstaaten sowie die zahlreichen öffentlichen Unternehmen auf Bundes- und Länderebene boten Politikern aller Parteien unzählige Möglichkeiten, Parteianhänger für ihre „Anstrengungen“ zu belohnen.²⁹ Daß den seit 1991 eingeleiteten Wirtschaftsreformen gerade bei der möglichen Privatisierung dieser Public Sector Units (PSU) ein beträchtlicher politischer Widerstand entgegen schlägt, hat seine Ursachen nicht zuletzt darin.

Das Ausmaß der Korruption zeigen die zahlreichen Enthüllungen über die „wundersame“ Vermehrung persönlicher Reichtümer politischer Mandatsträger trotz ihres bescheidenen Gehaltes. Der früheren Ministerpräsidentin des südindischen Bundesstaates Tamil Nadu, J. Jayalalitha, widmete die angesehen indische Zeitschrift *India Today* eine Titelgeschichte mit der überaus mehrdeutigen Überschrift „Booty Queen“. Der ehemalige Schatzmeister und Präsident der Kongreßpartei, Sitaram Kesri, stand in dem Ruf, anhand des Gewichts von Geldkoffern die darin enthaltene Rupiensumme bestimmen zu

²⁷Gupta, Bhabani, Sen, *India. Problems of Governance*, New Delhi 1996, S.194-195.

²⁸Zur Kritik an den Parteien vgl. u.a. Kohli, Atul, *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge 1991; Gupta 1996.

²⁹Nach dem Rücktritt des Regierungschefs von Bihar, Laloo Prasad Yadav, im Sommer 1997 aufgrund eines Korruptionsskandals spaltete sich dieser mit seinen Anhängern von der Janata Dal ab und gründete die Rashtriya Janata Dal. Die neue Partei wählte seine Frau zur neuen Regierungschefin, deren Kabinett 74 Minister umfaßte. Von den insgesamt 137 Mitgliedern der Partei erhielten damit über 50 Prozent ein Ministeramt. Vgl. „Rabri Devi forms jumbo-size Cabinet“, in: <http://www.webpage.com/hindu/daily/970730/01/01300005.htm>.

können³⁰ und mußte sich 1997 peinlichen Nachfragen über die Herkunft seines Vermögens stellen. Der ungeklärte Skandal um Provisionszahlungen bei Rüstungsgeschäften mit dem schwedischen Hersteller Bofors haftet der Gandhi-Familie nach wie vor an, und der frühere Premierminister Rao fand sich wegen des Vorwurfs der Korruption von Abgeordneten vor Gericht wieder.³¹ Durch die Korruption kam es auch immer wieder zu Übertritten von Abgeordneten zu anderen Parteien. Diesem Mißstand versuchte die Regierung mittels des Anti-Defection Law von 1985 Einhalt zu gebieten. Die öffentliche Kritik sowie die zunehmende strafrechtliche Verfolgung machen deutlich, daß Korruption nicht Ausdruck eines spezifisch indischen Politikverständnisses ist, sondern ein von den meisten Bürgern abgelehntes individuelles Fehlverhalten.

Historisch-kulturelle Traditionen

Die vergleichende Politikwissenschaft hat immer wieder auf die Bedeutung historischer und kultureller Faktoren für die Entwicklung eines politischen Systems hingewiesen. Mit Hilfe des Konzepts der politischen Kultur, verstanden als „die Gesamtheit der Werte, Glaubensüberzeugungen und Einstellungen der Bürger gegenüber den politischen Institutionen, den politischen Vorgängen und der Staatstätigkeit“,³² wurde versucht, solche Faktoren empirisch zu erfassen. Allerdings ist, neben der methodischen und inhaltlichen Kritik an dem Konzept, der Begriff „politische Kultur“ zunehmend zum Schlagwort in der politischen Auseinandersetzung geworden, was seine Verwendung weiter erschwert hat.

Der Hinduismus und das Kastensystem sind immer wieder zur Erklärung des politischen Systems in Indien herangezogen worden. Viele lokale Untersuchungen haben zwar deren Einfluß auf die Politik, z.B. bei der Kandidatenwahl oder beim Wahlverhalten, deutlich gemacht.³³ Allerdings haben diese Studien auch darauf verwiesen, daß religiöse Traditionen und Kastensolidarität selbst nur abhängige Variable des sozialen und ökonomischen Wandels sind. Religion und Kaste sind somit nicht automatisch prägende Faktoren sondern gleichen einer Ressource, auf die Politiker zur Mobilisierung ihrer Wähler zurückgreifen können, deren Erfolg aber vom jeweils lokalen Kontext abhängt. Die Mischung aus modernen, traditionellen und sakralen Codes und Verhaltensweisen und die mit ihnen entstehende „Modernität von Tra-

³⁰ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Februar 1997.

³¹ Vgl. „Formal trial in MPs bribery case begins“, in:
<http://www.webpage.com/hindu/daily/971105/02/02050006.htm>.

³² Schmidt, Manfred, G., *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart 1995, S. 745.

³³ Beispiele hierfür finden sich u.a. in den Beiträgen zu einzelnen Bundesstaaten bei Weiner, Myron (Hrsg.), *State Politics in India*, Princeton 1968 oder bei Bernstorff, Dagmar (Hrsg.), *Wahlkampf in Indien. Untersuchungen der allgemeinen Wahlen 1967 und 1971 in Andhra Pradesh*, Düsseldorf 1971.

dition“ prägen jene unterschiedlichen Formen der Politik, zu denen religiöse Prozessionen und ihre Instrumentalisierung, neoliberale Ordnungsvorstellungen, Kastensolidarität und sozialistische Gleichheitsideale ebenso gehören wie Streichholzschachteln zur Wahlkampfreklame in den Slums der Großstädte und die neuen Formen virtueller Politik, wie z.B. die Homepages von Parteien und Politikern im Internet.³⁴

Patronage und Korruption, in deren Bekämpfung die Bevölkerung ein wichtiges nationales Thema sieht,³⁵ sowie die zahlreich dokumentierten Mißstände bei Wahlen, wie z.B. Stimmenkauf, Einschüchterung, Manipulation von Wahlzetteln, doppelte Stimmabgabe, unzureichende Wählerregistrierung, „Verschwindenlassen“ von Wahlurnen oder der parteipolitisch motivierte Mißbrauch staatlicher Wohlfahrtsprogramme,³⁶ scheinen aber nicht die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu beeinträchtigen. Die Wahlergebnisse zeigen deutlich, daß die Wählerinnen und Wähler immer weniger geneigt sind, die Mißstände der Regierenden in Kauf zu nehmen. Obwohl Regierungsparteien im Gegensatz zur Opposition über ein deutlich höheres Maß an finanziellen, technischen und organisatorischen Ressourcen verfügen, die auch, entgegen entsprechender Erlasse der Nationalen Wahlkommission, für den Wahlkampf genutzt werden, bringen diese kaum Vorteile für die Amtsinhaber. Nachdem Indira Gandhi 1975 den Ausnahmezustand verhängt sowie die Presse- und Meinungsfreiheit eingeschränkt bzw. kontrolliert hatte, unterlag sie 1977. Seit 1984 hat jede nationale Wahl eine neue Regierung an die Macht gebracht und in den 20 Regionalwahlen zwischen 1991 und 1995 konnte die jeweils regierende Partei nur fünf Wahlen für sich entscheiden, wurde aber in fünfzehn Fällen von der Opposition besiegt.³⁷ Diese Zahlen machen ebenso wie die durchschnittliche Wahlbeteiligung von 56 Prozent deutlich, daß die Bevölkerung trotz aller Probleme und Krisenphänomene die Bedeutung ihres Wahlrechts zu schätzen weiß. Dies spiegelt sich auch im gestiegenen Vertrauen gegenüber der Demokratie und ihren Institutionen wider, wohingegen Partei-

³⁴Zum modernen, traditionellen und sakralen Code vgl. Morris-Jones, W.H., *The Government and Politics of India*, London 1971, S.52-61. So wird lt. Morris-Jones z.B. die staatliche Planungskommission von einem zu 100 Prozent modernen Code dominiert, während in den lokalen Komitees der Kongreßpartei ein zu 90 Prozent traditionaler Diskurs vorherrscht, vgl. ebenda, S.62. Zum Begriff „Modernität der Tradition“ und zur Mobilisierung von Kasten vgl. Rudolph, Lloyd, I./Rudolph, Susanne Hoeber, *The Modernity of Tradition. Political Development in India*, Chicago 1967, S.17-154. Die Homepage des Chefministers von Andhra Pradesh N. Chandrababu Naidu ist beispielsweise unter <http://www.andhrapradesh.com/> zu besichtigen.

³⁵Vgl. Chhibber, Pradeep K./Misra, Subhash/Sisson, Richard, „Order and the Indian Electorate. For Whom does Shiva Dance?“, in: *Asian Survey*, 32 (1992) 7, S.609.

³⁶Vgl. Satapathy, Rajaram, „The ‘hand’ that feeds has the upper hand here“, in: *Times of India*, 18. Februar 1998.

³⁷Vgl. Butler/Lahiri/Roy 1997, S.175.

en und Politiker nur hintere Plätze belegen.³⁸ So befürworteten 1996 mehr als zwei Drittel (67,9 Prozent) von über neuntausend Befragten die Demokratie, nur 16,2 Prozent lehnten sie ab. Auffällig ist vor allem der Anstieg der Zustimmung, die 1971 noch bei 43,4 Prozent lag.³⁹ Die indische Demokratie erscheint damit allen Problemen zum Trotz als gefestigtes politisches System sowohl was die Institutionen als auch was die Einstellungen der Bevölkerung angeht.

Die Entwicklung des indischen Parteiensystems zeigt die Grenzen von Erklärungsansätzen, die anhand des europäischen Kontextes entwickelt wurden. Diese erweisen sich in Teilaspekten als durchaus hilfreich, um z.B. auf institutionelle Faktoren bei der Entstehung von Parteien hinzuweisen. Ihre Erklärungskraft wird allerdings durch die sich oftmals überkreuzenden Konfliktlinien, wie z.B. Sprache, lokale Kastenstruktur, regionale und religiöse Zugehörigkeit, begrenzt, die immer wieder zum Ausgangspunkt für die Entstehung von Parteien wurden. Die größten Unterschiede ergeben sich bei Faktoren wie Personalismus, ohne deren Berücksichtigung die Entwicklung des indischen Parteiensystems kaum erklärt werden kann.

3 Von der Einparteiendominanz zum Mehrparteiensystem

Die Kongreßpartei

Der Übergang von der Dominanz der Kongreßpartei zu einem Mehrparteiensystem vollzog sich in mehreren Etappen, die sich an den Jahreszahlen 1967, 1977 und 1996 festmachen lassen. Mit der Unabhängigkeit wandelte sich der INK zu einer politischen Partei, die unter der Führung Nehrus zunächst das politische System dominierte. In der Fortsetzung der Tradition des Unabhängigkeitskampfes repräsentierte die Kongreßpartei weiterhin sehr unterschiedliche soziale Schichten der Bevölkerung mit oft widersprüchlichen politischen Interessen. Zudem gelang es der Partei, neue Eliten zu kooptieren und damit ihren Einfluß zu festigen.⁴⁰ Die Konfliktlinien verliefen nicht zwischen Regierungs- und Oppositionspartei, sondern innerhalb der Kongreßpartei (Faktionalismus) und wurden, soweit möglich, innerhalb der Partei ausgeglichen. Eine Zusammenarbeit mit der Opposition schied weitgehend aus, da sich die Parteien an entgegengesetzten Rändern des politischen Spektrums

³⁸Vgl. Mitra Subrata, A., „Das Wahlverhalten und die Legitimität der indischen Demokratie“, in: *Indo-Asia*, 39 (1997) 2, S.39-40.

³⁹Vgl. „A snapshot of long-term processes of democratic politics“, in: *The Hindu*, 9. April 1996.

⁴⁰Vgl. Mitra, Subrata K., „Politics in India“, in: Almond, G.A./Powell, G.B., Jr. (Hrsg.), *Comparative Politics Today. A World View*, New York 1996, S.707.

bewegten. Zwar gab es de facto ein Mehrparteiensystem, doch bemühten sich die Oppositionsparteien in diesem „Kongreßsystem“ die ihnen nahestehenden Gruppen innerhalb der Kongreßpartei zu beeinflussen, um damit ihre Interessen im politischen System zum Ausdruck zu bringen.⁴¹

Der Erfolg der Kongreßpartei lag weniger in ihrer Parteiorganisation begründet. Die Mitgliederzahlen (primary membership) waren großen Schwankungen ausgesetzt und lagen Mitte der sechziger Jahre bei über 17 Millionen, wohingegen die Zahl der aktiven Mitglieder (active membership) Ende der sechziger Jahre lediglich ca. 80.000 Mitglieder betrug.⁴² Als Regierungspartei hatte sie aber Zugriff auf staatliche Ressourcen, mit deren Hilfe sie regionale und lokale Eliten in ihre Patronagenetzwerke einbinden konnte.⁴³ Darüber hinaus gelang es, z.T. durch innerparteiliche Wahlen und die Vermittlung Nehrus, die unterschiedlichen Richtungen in der Partei auszugleichen.⁴⁴ Die Kongreßpartei dominierte nicht nur die nationale Politik, sondern stellte bis in die sechziger Jahre auch in den meisten Bundesstaaten die jeweilige Landesregierung.

Die erste Erschütterung der Kongreßpartei erfolgte 1967, als bei den Wahlen in mehreren Bundesstaaten Regionalparteien die Regierung übernahmen.⁴⁵ Während Indira Gandhi in den siebziger Jahren unangefochten die Partei führte, folgte die zweite Erschütterung 1977, als sie erstmals eine nationale Wahl verlor und die Macht an die Janata-Partei abtreten mußte. Die dritte Erschütterung geschah 1996, als die Kongreßpartei erstmals nur zweitstärkste Fraktion im Parlament wurde. Diese Entwicklungen symbolisieren einen tiefgreifenden sozialen Wandel mit neuen Konfliktlinien und Wählerbindungen.

Die Partei hatte bereits in den siebziger Jahren ihre traditionellen Hochburgen im Norden des Landes verloren und ihre Schwerpunkte in den Süden und Westen verlagert. Auch bei den religiösen Minderheiten, den unteren Kasten und der Stammesbevölkerung schwand ihr politischer Einfluß.⁴⁶ Die Versuche von Indira und später von Rajiv Gandhi, diese Wählerverschiebungen durch eine Hinwendung zu eher hinduorthodoxen Wählerschichten zu kompensieren, fanden bei diesen nur wenig Anklang, irritierten aber die eigene Gefolgschaft, z.B. die Muslime. Mittlerweile ist die Kongreßpartei, bedingt durch den sozialen Wandel, längst nicht mehr die „Regenbogenpartei“, in der sich

⁴¹ Kothari, Rajni, „The Congress ‘System’ in India“, in: *Asian Survey*, 4 (1964) 12, S.1162.

⁴² Vgl. Kochanek 1968, S.342-345.

⁴³ Vgl. Weiner, Myron, *Party Building in a New Nation: The Indian National Congress*, Chicago 1967; Kothari 1964, S.1163.

⁴⁴ Vgl. Mitra 1996, S.705.

⁴⁵ Vgl. Kothari, Rajni, *Politics in India*, Boston 1970, S.152-188.

⁴⁶ Zum politischen Niedergang der Kongreßpartei vgl. L.I. Rudolph, S. Hoeber Rudolph, *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*, Chicago 1987, S.178-207.

alle sozialen Gruppen wiederfinden. Vielmehr hängt die Wählerbindung heute stärker vom regionalen Kontext ab. Während die oberen Kasten den Kongreß eher in Westbengalen und Kerala gegen die dort dominierenden kommunistischen Parteien unterstützen, findet die Partei in Konkurrenz zur BJP in Rajasthan, Madhya Pradesh, Maharashtra oder Gujerat ihre Unterstützung vor allem in den unteren Kasten der Scheduled Castes und Scheduled Tribes.⁴⁷

Die soziale und regionale Zersplitterung der Parteien sowie die Uneinigkeit der Opposition haben der Kongreßpartei immer wieder zur Macht verholfen. Wenn die oppositionellen Parteien aber eine Allianz und Wahlkreisabsprachen treffen konnten, wie 1977, 1989 und 1996, dann waren sie in der Lage, die Kongreßpartei zu schlagen. Allerdings waren die inhaltlichen Widersprüche dieser Antikongreßkoalitionen auf Dauer ebensowenig zu unterdrücken wie die persönlichen Rivalitäten. So kehrte Indira Gandhi 1980 mit einem triumphalen Wahlsieg über die heillos zerstrittene Janata-Partei an die Regierung zurück. Nach ihrer Ermordung 1984 errang die Kongreßpartei unter der Führung ihres Sohnes Rajiv Gandhi bei der folgenden Parlamentswahl erneut die Mehrheit. Er strebte eine Reform des Parteiapparates an, der von seiner Mutter weitgehend vernachlässigt worden war. Seine wirtschaftlichen Reformen wurden aufgrund verschiedener Skandale nicht von den Wählern honoriert, so daß er 1989 der Minderheitsregierung der Nationalen Front, einem Mehrparteienbündnis unter der Führung von V.P. Singh, weichen mußte, der sich 1988 von der Kongreßpartei getrennt hatte. Die Kongreßpartei wurde zwar stärkste Partei, doch wurde die Nationale Front sowohl von der hindunationalistischen BJP als auch von der CPM unterstützt.

Es folgten zwei Jahre der politischen Verunsicherung, da sowohl diese als auch die folgende Koalitionsregierung unter Premierminister Chandra Shekhar, die wiederum von der Kongreßpartei unterstützt wurde, nur kurzlebig waren. Die vorgezogenen Wahlen von 1991 standen ganz im Zeichen des Attentats auf Rajiv Gandhi.⁴⁸ Die Kongreßpartei erzielte erneut eine Mehrheit von 226 Sitzen im Parlament und setzte unter Premierminister Narasimha Rao die Politik der wirtschaftlichen Reformen fort. Die Zerstörung der Moschee in Ayodhya 1992 sowie zahlreiche Korruptionsskandale bescherten der Kongreßpartei 1996 allerdings eine schwere Wahlniederlage. Sie errang zwar noch 28 Prozent der Stimmen, war aber mit 140 Sitzen erstmals nur zweitstärkste Partei im Parlament. In der Folge unterstützte sie das Linksbündnis der Vereinigten Front, der sie im Herbst 1997 das Vertrauen entzog, so daß erneut vorgezogene Neuwahlen notwendig wurden. Der Eintritt Sonia Gandhis in die Partei und ihre Wahlkampfauftritte haben der Kongreßpartei jedoch

⁴⁷ Vgl. „Congress is no longer a rainbow“, in: *India Today*, 2. Februar 1998.

⁴⁸ Der Anschlag wird der tamilischen Guerillagruppe Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) angelastet.

nicht den notwendigen Auftrieb bei den Wählern gegeben, so daß sie 1998 142 Sitze errang, aber weiter an Stimmen einbüßte.⁴⁹

Tabelle 1:
Anzahl der Abgeordneten und Stimmenanteile der Kongreßpartei 1971-1998

Wahljahr	Sitze	Stimmenanteil (in Prozent)
1952	364	45,0
1957	371	47,8
1962	361	44,7
1967	283	40,8
1971	352	43,7
1977	154	34,5
1980	353	42,7
1984	415	48,1
1989	197	39,5
1991	227	36,4
1996	140	28,1
1998	142*	25,8

* Stand 31.3.1998.

Quellen: Brass 1990, S.76/77; Butler/Lahiri/Roy 1997, S.158;
<http://www.webpage.com/hindu/daily/980409/02/02090004.htm>.

Regionalparteien und Antikongreßkoalitionen

Spätestens mit den Wahlen 1967 etablierten sich Regionalparteien als eigenständiger politischer Machtfaktor, deren Einfluß auf nationaler Ebene in der Folge zugenommen hat. Während die Janata-Partei, die 1977 erstmals die Kongreßpartei von der Regierung ablöste, noch ein Bündnis von vier nationalen Parteien war, bestanden die Nationale Front von 1989 und die Vereinigte Front von 1996 aus einer Allianz nationaler und regionaler Parteien.⁵⁰

Doch fehlender programmatischer Zusammenhalt sowie persönliche Rivalitäten zwischen den führenden Politikern führten dazu, daß alle Regierungen vor Ablauf der Legislaturperiode aufgelöst wurden. So war 1977 die Kritik an den Exzessen des Ausnahmezustandes die gemeinsame Plattform, die den Wahlsieg der Janata-Koalition ermöglichte. Sie besaß jedoch jenseits der Ablehnung der Kongreßpartei kein klares Regierungsprogramm und zerbrach

⁴⁹Zum Wahlergebnis vgl. <http://www.electiontimes.com/result.htm>. Zum Einfluß Sonia Gandhis vgl. <http://www.india-today.com/itoday/16031998/cong2.html>.

⁵⁰Zur Definition regionaler und nationaler Parteien vgl. Butler/Lahiri/Roy 1997, S. 146.

nach drei Jahren an den persönlichen Rivalitäten ihrer drei führenden Politiker Morarji Desai, Charan Singh und Jagjivan Ram.

1988 schmiedete V.P. Singh, der zuvor höchste Ämter in der Kongreßregierung bekleidet, aber aufgrund seiner Unerbittlichkeit bei der Aufdeckung von Bestechungsskandalen jeglichen Einfluß verloren hatte, erneut eine Antikongreßkoalition. Vier nationale Parteien schlossen sich zur Janata Dal zusammen, die unterstützt von Regionalparteien aus Assam (Asom Gana Parishad, AGP), Tamil Nadu (DMK) und Andhra Pradesh (TDP) die Nationale Front bildeten. Durch Absprachen bei der Kandidatenaufstellung mit der BJP und den kommunistischen Parteien konnte V.P. Singh nach der Wahl 1989 die Regierung übernehmen. Die Kongreßpartei war zwar wieder die stärkste Partei, doch wurde die Janata Dal (143 Sitze) sowohl von den drei Regionalparteien als auch von der BJP (85 Sitze) und den kommunistischen Parteien (53 Sitze) unterstützt. Diese Regierung hielt allerdings nur ein Jahr und wurde im November 1990 durch eine Minderheitsregierung unter Premierminister Chandra Shekhar abgelöst, der sich mit rund 50 Abgeordneten von der Janata Dal getrennt hatte und von der Kongreßpartei unterstützt wurde.⁵¹ Nach einem halben Jahr Amtszeit trat diese Regierung jedoch zurück, und die anschließenden Neuwahlen brachten erneut die Kongreßpartei an die Macht.

Bei der Wahl 1996 kam es mit der Bildung der Vereinigten Front (United Front/Left Front) erneut zu einer Koalition aus nationalen und regionalen Parteien, die insgesamt 178 Sitze errang. Stärkste Partei innerhalb der Allianz war die Janata Dal (JD) mit 46 Abgeordneten, gefolgt von den Regionalparteien DMK mit 17 sowie dem Tamil Maanila Congress (TMC) und der TDP mit jeweils 16 Sitzen. Die CPM aus Westbengalen, die das Bündnis unterstützte, erzielte 32 Mandate. Nach der fehlgeschlagenen Regierungsbildung durch die BJP bildete die Vereinigte Front unter Premierminister Dewe Gowda eine Minderheitsregierung, die anfänglich aus dreizehn Parteien bestand und von der Kongreßpartei unterstützt wurde. Aber auch diese Koalition hielt kein Jahr. Im Frühjahr 1997 entzog die Kongreßpartei der Regierung erstmals das Vertrauen. Mit dem neuen Premierminister Inder Kumar Gujral konnte das Bündnis zunächst fortgesetzt werden, scheiterte allerdings endgültig im November 1997 am Streit über den Bericht der Jain-Kommission, die die Hintergründe der Ermordung Rajiv Gandhis untersuchte. Bei den Wahlen 1998 errangen die verschiedenen Parteien nur noch 99 Sitze. In der Folge brach die Front auseinander, da Regionalparteien wie die TDP, die National Conference (Jammu und Kaschmir) sowie die AGP eine neue Nationale Front gründeten, um mit der BJP zusammenzuarbeiten. Mit Hilfe der zwölf Parlamentarier der TDP konnte die BJP bei der Abstimmung im März 1998 die Mehrheit im Parlament erzielen.

⁵¹Vgl. Fickett, Lewis P., Jr., „The Rise and Fall of the Janata Dal“, in: *Asian Survey*, 33 (1993) 12, S.1151-1162.

Der Stimmenanteil nationaler Parteien lag zwar zwischen 1962 und 1991 stets bei über 75 Prozent,⁵² doch haben regionale Parteien für die Bildung politischer Mehrheiten zunehmend an Gewicht gewonnen. Ihren sozialen Rückhalt haben die Regionalparteien bei jenen zumeist landbesitzenden Kastengruppen der Other Backward Classes (OBC), die von den staatlichen Quoten- und Förderprogrammen profitiert haben.⁵³ Nationale Parteien, wie die Kongreßpartei, die BJP oder die Janata Dal, sind längst auf Koalitionen und Sitzabsprachen mit Regionalparteien angewiesen, so daß die Regionalisierung des Parteiensystems zunehmend für die nationale Ebene an Bedeutung gewinnt, wie die Koalitionen von 1989, 1996 und 1998 deutlich gemacht haben.⁵⁴

Forciert wird diese Entwicklung durch die Wirtschaftsreformen, die den Bundesstaaten ein größeres Gewicht verleihen. Seit 1991 entfielen 60 Prozent der neuen Investitionen auf vier Bundesstaaten (Gujerat, Maharashtra, Tamil Nadu, Uttar Pradesh), und die ausländischen Direktinvestitionen haben sich ebenfalls auf wenige Staaten konzentriert, wobei über die Hälfte der Zusagen auf Delhi, Gujerat, Maharashtra und Westbengalen entfielen.⁵⁵ Auch wenn die Landesfürsten versuchen werden, daraus politisches Kapital zu schlagen, z.B. durch Forderungen nach einer Reform des Föderalismus, so liegt ein positiver Aspekt darin, daß es bislang noch keine Anzeichen für die Entstehung separatistischer Bewegungen gibt.

Die Bharatiya Janata Party (BJP)

Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich die BJP zur wichtigsten politischen Kraft neben der Kongreßpartei entwickelt. Sie vertritt eine hindunationalistische Ideologie, die sog. Hindutva, und propagiert, daß die Hindus aufgrund ihrer zahlenmäßigen Mehrheit - rund 83 Prozent der Bevölkerung gelten als Hindus - eine dominante Rolle im Staat einnehmen sollen. Damit wendet sich die Partei gegen die säkularen, von der Kongreßpartei durchgesetzten und verkörperten Prinzipien der indischen Verfassung, die z.B. den religiösen Minderheiten Privilegien zum Schutz ihrer Religion gewährt.⁵⁶

⁵²Vgl. Brass 1995, S.101.

⁵³Zum sozialen Hintergrund der Regionalparteien vgl. Mitra, Subrata, K., „Nation and Region in Indian Politics: Results of a Post-Poll Survey“, 1996, in: *asien afrika lateinamerika*, 25 (1997), S.508-510.

⁵⁴Zur Regionalisierung des Parteiensystems vgl. Brass (1990), S.125-137; Nigam, Aditya, „India after the 1996 Elections. Nation, Locality, and Representation“, in: *Asian Survey*, 36 (1996) 12, S.1157-1169; Pai, Sudha, „Transformation of the Indian Party System. The 1996 Lok Sabha Elections“, in: *Asian Survey*, 36 (1996) 12, S.1170-1183.

⁵⁵Vgl. Chopra, Ajai et al., *India: Economic Reform and Growth*, Washington 1995, S.21.

⁵⁶Vgl. B. Graham, *Hindu-Nationalism and Indian Politics: The Origins and Development of the Bharatiya Jana Sangh*, Cambridge 1993; J. Rösel, „Ideologie, Organisation und

Seit Mitte der achtziger Jahre haben vor allem die gewaltsamen religiösen Auseinandersetzungen zwischen hindunationalistischen Gruppen und den Muslimen in Nordindien zugenommen. Über die Landesgrenzen hinaus bekannt wurde der Streit um den Tempel-/Moscheenkomplex in Ayodhya im nordindischen Bundesstaat Uttar Pradesh. Nach Ansicht hindunationalistischer Gruppen, wie der Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS) und der Vishwa Hindu Parishad (VHP), befand sich die dortige Moschee am Geburtsort des Hindugottes Ram. Sie forderten deshalb den Abriß der Moschee, um an deren Stelle einen Tempel zu Ehren Rams zu errichten. Die BJP unterstützte diese Forderung in den Wahlkämpfen 1989 und 1991 und übernahm 1991 die Landesregierung in Uttar Pradesh. Im Dezember 1992 zerstörten Anhänger hindunationalistischer Gruppen die Moschee, was weitere Ausschreitungen in Nordindien zwischen Hindus und Muslimen zur Folge hatte und Erinnerungen an die blutigen Ausschreitungen vor und während der Teilung 1947 wachrief.⁵⁷

Die politischen Ideen der Hindu-Nationalisten waren seit der Unabhängigkeit im Meinungsspektrum religiös-konservativer Parteien zu finden, wie z.B. in der BJS, die in den hindi-sprechenden Bundesstaaten, dem sog. Hindi-Belt, ihre Hochburgen hatten. Die BJP verdankt ihren Aufstieg einer Wählerallianz aus religiösen Gruppen und einem neuen Mittelstand, der infolge der wirtschaftlichen Entwicklung seit Mitte der achtziger Jahre entstanden ist.⁵⁸ Die BJP artikuliert die neuen Werte dieser selbstbewußten Schichten, die größere kulturelle Eigenständigkeit fordern und mit den alten Idealen der Kongreßpartei brechen. In Reaktion auf die Auftritte Sonia Gandhis im Wahlkampf 1998 zugunsten der Kongreßpartei betonte die BJP erneut ihre hindunationalistische Ausrichtung und kündigte die Fortsetzung der Reformen an, allerdings unter Bevorzugung indischer Unternehmen anstelle ausländischer Firmen in bestimmten Bereichen wie der Konsumgüterindustrie.⁵⁹ Mit ihrer hindunationalistischen Programmatik konnte die BJP, die sich 1984 erstmals

politische Praxis des Hindunationalismus: Lehre, Rituale und Wirkung des RSS und der BJP“, in: *Internationales Asienforum*, 25 (1994) 3-4, S.285-313.

⁵⁷Zur Entwicklung und Verlauf des Ayodhya-Konflikts vgl. C. Jürgenmeyer, „Koexistenz und Konflikt zwischen indischen Religionsgemeinschaften. Das Beispiel Ayodhya“, in: W. Kerber (Hrsg.), *Religion: Grundlage oder Hindernis des Friedens?*, München 1995, S.83 ff.

⁵⁸Zum sozialen Hintergrund der BJP vgl. Malik, Yogendra K./Singh, V.B., „Bharatiya Janata Party. An Alternative to the Congress (I)“, in: *Asian Survey*, 32 (1992) 4, S.318-336; Meyer, Ralph B./Malcolm, David S., „Voting in India. Effects of Economic Change and New Party Formation“, in: *Asian Survey*, 33 (1993) 5, S.507-519; Chhibber, Pradeep, „Who voted for the Bharatiya Janata Party“, in: *British Journal of Political Science*, 27 (1997) 4, S. 631-639.

⁵⁹Zum Wahlprogramm der BJP vgl. „BJP to work for common civil code“, in: <http://www.webpage.com/hindu/daily/980204/01/01040001.htm> sowie BJP pledges to protect national economy in: <http://www.webpage.com/hindu/daily/980204/02/02040004.htm>.

als eigenständige Partei zur Wahl gestellt hatte, beachtliche politische Erfolge erzielen, wie die folgende Tabelle deutlich macht.

Tabelle 2:

Anzahl der Abgeordneten und Stimmenanteile der BJS/BJP 1952-1998

Wahljahr*	Sitze	Stimmenanteil (in Prozent)
1952	3	3,1
1957	4	5,9
1962	14	6,4
1967	35	9,4
1971	22	7,4
1984	2	7,4
1989	86	11,5
1991	120	20,1
1996	161	20,3
1998	180**	25,7

* Getrennte Angaben für 1977 und 1980 fehlen, da die BJS Teil der Janata-Partei war.

** Stand 31.3.1998; inkl. des Sitzes in Patna, den die BJP bei Nachwahlen Ende März 1998 gewann.

Quellen: Nigam 1996, S.1161; <http://www.electiontimes.com/result.htm>; <http://www.webpage.com/hindu/daily/980409/02/02090004.htm>.

War sie 1984 mit lediglich zwei Abgeordneten im Parlament vertreten, so konnte sie die Zahl ihrer Parlamentarier bis 1998 auf 180 erhöhen. Zudem hat sie mit jetzt 25,7 Prozent nahezu den gleichen Stimmenanteil wie die Kongreßpartei. Einen deutlichen Zuwachs erzielte die Partei 1991, als sie erstmals in nahezu allen Wahlkreisen des Landes Kandidaten aufstellte. Begünstigt durch Wahlabsprachen und das Mehrheitswahlrecht konnte sie die Zahl ihrer Abgeordneten im Vergleich zu 1989 um ca. 50 Prozent steigern. Bei der Wahl 1996 wurde sie mit 161 Abgeordneten erstmals stärkste Partei und verfügte zusammen mit ihren Bündnispartnern über insgesamt 188 Sitze. 1998 erzielte sich zunächst 179 Sitze und verfügte zusammen mit ihren zwölf Allianzpartnern über 252 Abgeordnete. Nur dank der Unterstützung der TDP und anderer Parteien konnte Atal Behari Vajpayee Ende März zum neuen Premierminister gewählt werden.

4 Ausblick

Aus dem Spannungsfeld von gesellschaftlichen Konfliktlinien, institutionellen Vorgaben, parteiorganisatorischen Bedingungen und historisch-kulturellen Traditionen wird deutlich, daß sich die einstige Einparteiendominanz der Kongreßpartei allmählich zu einem Mehrparteiensystem entwickelt. Die sich überschneidenden Konfliktlinien der indischen Gesellschaft kamen lange Zeit der Kongreßpartei zugute und haben zu ihrer Dominanz beigetragen. Doch die sozioökonomische Modernisierung mit dem Aufkommen neuer Interessengruppen sowie die Entstehung neuer gesellschaftlicher Konflikte, z.B. infolge der staatlichen Quotenpolitik, haben den Aufstieg der Regionalparteien und der BJP gefördert. Die Wahlen von 1989, 1996 und 1998 haben gezeigt, daß es aufgrund des sozialen Wandels und der wirtschaftlichen Veränderungen gegenwärtig keine Mehrheiten für stabile Regierungen gibt. Das einstige „one-party dominant system“ hat sich mittlerweile zu einem Mehrparteiensystem mit drei Schwerpunkten entwickelt: die Kongreßpartei, die BJP und die verschiedenen Linksbündnisse. Allen ist gemeinsam, daß sie zunehmend auf die Zusammenarbeit mit regionalen Parteien angewiesen sind. Die damit entstehende politische Instabilität wiegt umso schwerer, als im Zuge der Wirtschaftsreformen die soziale, ökonomische und regionale Ausdifferenzierung zunimmt und neue partikuläre Interessen gestärkt werden.

Die größten Probleme der Parteien liegen in ihrer Binnenstruktur, in der persönliche Ambitionen allzuoft institutionelle Verfahren schwächen und programmatische Unterschiede verwischen. Die daraus entstehenden Formen der innerparteilichen Willensbildung haben Korruption und die Kriminalisierung der Politik gefördert und zum schlechten Image von Parteien und Politikern in der Öffentlichkeit beigetragen. Die politischen Akteure stehen damit neuen Herausforderungen gegenüber. Den politischen Konkurrenten durch allerlei Winkelzüge von der Macht zu verdrängen, ist für alle Politiker eine stets verlockende Versuchung gewesen, der sie nur allzu gerne erlegen sind. Opportunistisches Machtkalkül, fehlende Kompromißfähigkeit und daraus resultierende politische Instabilität könnten sich für die Fortsetzung des Reformprozesses als kontraproduktiv erweisen und langfristig auch der indischen Demokratie Schaden zufügen.