

# DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN IN INDIEN

## Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Von HORST HARTMANN

Es gibt unter den Entwicklungsländern nur wenige Staaten, die als Demokratien im Sinne des westlichen Verfassungsmodells angesehen werden können. Indien gehört zu diesen Ausnahmeerscheinungen. Es hat nicht den Weg zur Militärdiktatur beschreiten müssen, den so viele Staaten in Afrika und Asien gegangen sind. Dabei hat es auch in Indien seit Erlangung seiner demokratischen Existenz nicht an innen- und außenpolitischen Schwierigkeiten gefehlt, ganz zu schweigen von der verwirrenden Vielfalt und Heterogenität der gesellschaftlichen Materie, die der Institutionalisierung einer politischen Einheit entgegenwirkt. Die Demokratie muß also nicht auf Gesellschaften westlichen Musters beschränkt bleiben, wie häufig behauptet wird<sup>1</sup>.

Die Schöpfer der indischen Verfassung übernahmen das englische parlamentarische System in nahezu lückenloser Form. Alle in der Unabhängigkeitsbewegung entwickelten Alternativen wurden verworfen<sup>2</sup>. Die wesentlichen ungeschriebenen Regeln der britischen Regierungsweise wurden von der Verfassungsgebenden Versammlung kodifiziert, ein Vorgang, der sich in Malaia im Jahre 1957 wiederholte. Wie in England werden in diesen Ländern die Abgeordneten in relativer Mehrheitswahl in Einmannwahlkreisen gewählt. Desgleichen wurden Auflösungsrecht, Misstrauensvotum und andere wesentliche Bestandteile der englischen Verfassung übernommen. Es kann davon ausgegangen werden, daß diese institutionellen Bedingungen einen hohen Anteil an der Herausbildung bzw. Erhaltung eines mehrheitlich integrierten Parteiensystems in Indien haben<sup>3</sup>. Die Wirksamkeit anderer Elemente, wie personelle, kultur-anthropologische sowie sozial-strukturelle, braucht ebensowenig wie die historisch-politische Situation in ihrer jeweiligen Dynamik in diesem Zusammenhang vernachlässigt zu werden<sup>4</sup>.

Als besonders problematisch hat sich immer wieder gezeigt, in einem Staatsgebiet zusammenlebende Nationalitäten so miteinander zu verbinden, daß die nationale Einheit auf absehbare Zeit gewährleistet ist. Als verfassungsrechtliche Konstruktion bietet sich in solchen Fällen der Föderalismus an<sup>5</sup>. Auch in Indien sah man in dieser Staatsform ein potentiell präventives Mittel zur Verhinderung des Staatszerfalls. Denn der Subkontinent, den wir Indien nennen, ist aufgespalten in einzelne Völker. Der Kampf gegen den Kolonialismus hatte nur vorübergehend unter den Indern ein nationales Gemeinschaftsgefühl entstehen lassen. Mit dem Gewinn der politischen Freiheit gewannen die regionalen Interessen und Traditionen, durch die Kastengegensätze oftmals untermauert, wieder an Bedeutung. Der Nationalismus

1 Dazu siehe Karl J. Newmann, *Die Entwicklungsdiktatur und der Verfassungsstaat*, Frankfurt 1963, S. 13 ff.

2 Als Beispiele indischen Verfassungsdenkens seien das Five-Point Scheme von C. R. Das und die Verfassungsentwürfe von M. N. Roy (concept of organized democracy) sowie von Jayaprakash Narayan (party-less democracy) erwähnt. — Siehe V. P. Varma, *Modern Indian Political Thought*, Dritte Auflage, Agra 1967, S. 406/407, 462/463 und 478. Ferner J. P. Narayan, *From Socialism to Sarvodaya*, Madras 1958.

3 Vgl. dazu meine Analyse: *Die Struktur des indischen Parteiensystems*, Köln 1963, Diss., vor allem S. 64 ff. sowie meinen Aufsatz: *Heterogene Gesellschaftsstruktur und politische Integration in Indien*, in: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Bd. 1, Köln 1966, S. 176 ff.

4 Vgl. Ferdinand A. Hermens, *Verfassungswirklichkeit*, Köln 1968, S. VI.

5 Siehe dazu Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart 1964, S. 162.

6 So Dietmar Rothermund, *Nationsbildung in Indien*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Stuttgart 1965, S. 392.

war der eigentlichen Nationsbildung vorangegangen<sup>6</sup>. Die Verfassungsväter, die sich um den Aufbau eines modernen Staates bemühten, sahen den Bundesstaat gleichsam als „deus ex machina“ an, um die nationale Integration zu planen.

## Verfassungsentwicklung

In seiner jahrtausendealten Geschichte ist Indien niemals eine politische Einheit in den Grenzen von 1947 gewesen. Der Süden ist praktisch nie für längere Dauer unter die Oberherrschaft der Reiche des Nordens mit dem Schwerpunkt im Ganges-Tal gelangt. Die Dynastien, die aufeinanderfolgend diesen südlichen Raum beherrschten, hielten den Norden von 100 v. Chr. bis 900 n. Chr. aus ihrem Herrschaftsbereich heraus und gaben ihrem Dekhan-Reich eine Kontinuität, wie sie der Norden nicht erreichte. Diese Tatsache erklärte auch, daß die Kultur des Südens ihre Eigenständigkeit bewahrt hat. Die vier dravidischen Völker haben zwar die Religion des Nordens angenommen, aber ihre eigenen Sprachen und Loyalitäten haben sie bewahrt<sup>7</sup>.

Der Hinduismus bildete das verbindende Band zwischen Nord und Süd. Aber innerhalb dieser Kulturgemeinschaft entwickelten die Völker große Verschiedenheiten. Die islamische Eroberung, die an der Wende vom 10. zum 11. Jahrhundert einsetzte<sup>8</sup>, unterbrach diesen Prozeß der Ausbildung nationaler Einzelstaaten dort, wo eigene politische Betätigung nicht mehr möglich war<sup>9</sup>. Die in Indien Fuß fassenden Muslims wiederum waren an Zahl zu gering, um eine eigene „Nation“ zu bilden. Im Gegenteil: Unter der Oberherrschaft der muslimischen Fürsten erneuerte sich das hinduistisch-religiöse Leben<sup>10</sup>, während die integrierte indische Sozialordnung von dem Staatswesen kaum gestört wurde<sup>11</sup>.

Das Vordringen der britischen Kolonialmacht vollzog sich in Phasenunterschieden von ungefähr je einer Generation<sup>12</sup>. Im Jahre 1765 verlieh der Großmogul der britischen Ostindiengesellschaft die Statthalterschaft der reichen Provinzen Bengalen und Bihar. Kleinere Stützpunkte besaß die Gesellschaft noch in den Küstenzonen von Madras und Bombay, doch herrschten hier im Hinterland noch die einheimischen Fürsten<sup>13</sup>. Die Marathen<sup>14</sup> gaben sich erst 1818 geschlagen, und der Punjab konnte erst nach zwei Sikhkriegen erobert werden<sup>15</sup>.

Die politische und verwaltungstechnische Durchdringung der eroberten Gebiete nahm natürlich jeweils eine geraume Zeit in Anspruch. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der britischen Kolonialmacht erfaßte eine Region nach der anderen. Eine von liberalen Ideen getragene Kultur- und Erziehungspolitik begann Indien der „Zivilisation“ zu erschließen. Verkehrsverbindungen wurden geschaffen. Der

7 Wilhelm von Pochhammer, Einigkeit in Vielfalt, in: *Indo-Asia* 1965, S. 144 ff. — Zur dravidischen Sprachenfamilie rechnen Tamil, Malayalam, Telugu und Kannada, vgl. Ludwig Alsdorf, *Vorderindien, Bharat — Pakistan — Ceylon*, Braunschweig 1955, S. 68.

8 Ludwig Alsdorf, a. a. O., S. 200.

9 Wilhelm von Pochhammer, a. a. O., S. 153.

10 Zur Renaissance des Hinduismus siehe u. a. J. N. Farquhar, *Modern Religious Movements in India*, New York 1918.

11 Dietmar Rothermund, *Die politische Willensbildung in Indien 1900—1960*, Wiesbaden 1965, S. 1.

12 D. Rothermund, a. a. O., S. 17.

13 D. Rothermund, a. a. O., S. 2. — Für eine historische Darstellung der britischen Machtausdehnung vgl. ferner Michael Edwardes, *Illustrierte Geschichte Indiens* von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1961, S. 224 ff., sowie R. C. Majumdar, H. C. Raychaudhuri & K. Datta, *An Advanced History of India*, London 1946.

14 Die als tüchtige Soldaten bekannten Marathen hatten im 17. Jahrhundert große Teile Westindiens unter ihre Herrschaft gebracht. Dazu vgl. G. Duff, *History of the Marathas*, London 1826.

15 Sikh heißt „Obender Schüler, Jünger“, nämlich einer Reihe von zehn „Meistern“ (gurus), deren erster, Nānak, von 1496—1538 lebte. Die von ihm gestiftete Religion sollte den Hinduismus durch einen kastenlosen Monotheismus ersetzen. Die schweren Kämpfe, die die Sikhs gegen die Mogul-Herrschner geführt haben, bis ihnen die Bildung eines eigenen Staates (1761) gelang, hatten ein besonders intensives Gemeinschaftsgefühl zur Folge. Dazu siehe Khushwant Singh, *The Sikhs*, London 1953.

Sepoy-Aufstand (1857/58), der von Nehru<sup>16</sup> als „a war of Indian independence“ charakterisiert worden ist, brachte in dieser Entwicklung eine Wende. Die Ostindiengesellschaft, die bis dahin — ihrer merkantilen Funktion inzwischen entwöhnt — Indien als Treuhänder des englischen Staates verwaltet hatte, wurde aufgelöst.

Der von Kaiserin Viktoria feierlich verkündete „Act for Better Government in India“ (1858) teilte den Subkontinent in Britisch-Indien (das Gebiet der Ostindiengesellschaft) und die Fürstenstaaten. Diese hatten sich im Sepoy-Aufstand als eine der verlässlichsten Stützen der britischen Herrschaft erwiesen. Gewissermaßen als Dankesbeweis sicherte man ihnen, wie bisher, freie Hand in den inneren Angelegenheiten zu, während sie mit der Außenwelt und untereinander nur durch englische Vermittlung in Verbindung treten durften<sup>17</sup>. Die Fürsten blieben in ihren Staaten also absolute Autokraten. Die Folge war eine Vertiefung der Gegensätze zu Britisch-Indien. Denn während die meisten Fürstenstaaten in mittelalterlich-rückständigen Verhältnissen verharrrten<sup>18</sup>, reifte im anderen Teil des Subkontinents die politische Urteilskraft der Bevölkerung mit dem Erstarken der Nationalbewegung und der fortschreitenden Institutionalisierung parlamentarischer Verwaltungsformen.

Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es in Britisch-Indien Provinziallandtage und ein zentrales Parlament, in denen indische Abgeordnete, die von dem jeweiligen Gouverneur bzw. Vizekönig (Generalgouverneur) nominiert wurden, saßen. Die Mehrheit der Abgeordneten bestand jedoch aus britischen Beamten<sup>19</sup>. Auch fielen die ersten Ansätze zu einer politischen Vereinsbildung schon in diese Periode. Im Jahre 1885 schließlich wurde der Indian National Congress (Kongreß) in Bombay konstituiert<sup>20</sup>, wobei zunächst kein fester organisatorischer Aufbau gewählt wurde<sup>21</sup>.

Die erste große Verfassungsreform (1909) die sogenannte Morley(Minister für Indien)-Minto(Vizekönig)-Reform, stand im Zeichen der Spannungen zwischen dem Einheitsstreben der indischen Nationalisten und dem Versuch der Kolonialverwaltung, ein Gegengewicht dazu durch eine Art Ständestaat zu schaffen. Als besonders verhängnisvoll für die weitere Entwicklung erwies sich das Prinzip der getrennten Wählerschaften für die Mohammedaner, die sich 1906 in der Muslim-Liga ein eigenes politisches Forum geschaffen hatten. Diese formale Trennung der Hindu- und Moslem-Wählerschaften legte nach Ansicht vieler den Grundstein für die spätere Teilung des Subkontinents. So schrieb Nehru: „These electorates first introduced among the Muslims, spread to other minorities and groups till India became a mosaic of these separate tendencies and finally the demand for a splitting up of India.“<sup>22</sup> Ungeachtet dieser Regelung blieb der indische Nationalkongreß eine nichtreligiöse Organisation, über der bisweilen sogar Mohammedaner präsidierten.

Einen ersten Schritt in Richtung auf eine verantwortliche indische Regierung brachte das englische Gesetz vom 23. Dezember 1919, das die sogenannte Montagu-Chelmsford-Reform einleitete. Das Gesetz führte in den Provinzen ein System der

16 Jawaharlal Nehru, *The Discovery of India*, New York 1946, S. 324.

17 Dazu vgl. V. P. Menon, *The Story of the Integration of the Indian States*, Bombay 1956, S. 9 ff.

18 Dies erlebte Nehru im kleinen Fürstenstaat Nabha (im Punjab), wo er 1923 verhaftet wurde, am eigenen Leibe. Siehe Jawaharlal Nehru, *Indiens Weg zur Freiheit*, Hamburg 1949, S. 111 ff. (Titel des englischen Originals: Jawaharlal Nehru — *An Autobiography*).

19 Siehe u. a. B. M. Sharma, *The Republic of India — Constitution and Government*, London 1966, S. 13.

20 Siehe Indian National Congress, *Development of the Congress Constitution*, New Delhi 1958, S. 1.

21 Siehe Dietmar Rothermund, *Bewegung und Verfassung*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 1962, S. 131.

22 Jawaharlal Nehru, *The Discovery of India*, a. a. O., S. 423. — Für eine mehr ausbalancierte Beurteilung siehe Donald Eugene Smith, *India as a Secular State*, Princeton 1963, S. 84 ff.

Zweigleisigkeit (dyarchy) ein. Bestimmte — als „transferred subjects“ bezeichnete — Aufgaben nahmen die Provinzialregierungen wahr, die einem „Legislative Council“ verantwortlich waren. Für die weiteren Aufgaben — die „reserved subjects“ — war weiterhin der Gouverneur mit seinem Exekutivrat zuständig<sup>23</sup>. Des Weiteren hatten die Reformen eine Ausdehnung der Wahlberechtigung auf über fünf Millionen Menschen und andere Ergänzungen zum Reformwerk, vor allem eine klare Aufgabenteilung zwischen Zentralregierung und den Provinzregierungen gebracht. „This was a definite step towards the introduction of federalism in India.“<sup>24</sup> Vielleicht war das Gesetz nicht in dieser Absicht geschaffen worden, aber es zeigte doch eine starke Tendenz zur Dezentralisierung der Verwaltung wie zur Aufteilung der Kompetenzen.

Das System der Zweigleisigkeit führte in den Provinzen zu den größten Schwierigkeiten. Eine klare Trennung der Machtbefugnisse war praktisch nicht durchführbar. Inzwischen hatte sich auch Gandhis Programm der Nicht-Zusammenarbeit mit der britischen Kolonialmacht durchgesetzt. So wurden die Landtage „zum Treffpunkt kleiner Splittergruppen, die nicht in der Lage waren, irgendwelche Verantwortung zu übernehmen“<sup>25</sup>. Währenddessen gewann die nationale Bewegung unter dem Einfluß Gandhis<sup>26</sup> an Dynamik und Tiefe. Ihm war es zuzuschreiben, daß sich der Kongreß von einem Honoratiorenverein in eine Massenorganisation transformierte. Selbst die Sozialisten vertrauten sich seiner Führung an, obwohl sie seine Soziallehren nicht teilten<sup>27</sup>. Die entscheidende Rolle bei dieser Zusammenarbeit fiel Jawaharlal Nehru zu. Gandhi ging es dabei um den Gesichtspunkt einer parallelen Regierung, die sich auf den Willen des gesamten indischen Volkes stützen konnte. Daher mußte der Kongreß Treffpunkt aller politischen Gruppierungen bleiben, während die Bildung des Arbeitsausschusses eine wirksame Führung gewährleisten sollte<sup>28</sup>. Dieses organisatorische Konzept führte zu einer zunehmenden Zentralisierung des Kongresses<sup>29</sup>, während die britischen Reformer eine weitere Dezentralisierung der Machtbefugnisse planten.

Da das System der Dyarchie offensichtlich nicht funktionsfähig war, ernannten die Briten im November 1927 die Simon-Kommission, die aus Mitgliedern beider Häuser des britischen Parlaments unter Führung von Lord Simon bestand. Es vergingen Jahre, bis schließlich das britische Parlament den „Government of India Act“ von 1935 verabschieden konnte<sup>30</sup>. Diese dritte indische Verfassungsreform des 20. Jahrhunderts brachte „the most important changes in the system of government in British Indian provinces“<sup>31</sup>. Es wurde erstmals die Bildung einer Föderation vorgesehen, die sich aus den britisch-indischen Provinzen und den Fürstenstaaten zusammensetzen sollte<sup>32</sup>. Den Provinzen wurde nahezu völlige Autonomie gewährt,

23 Dazu und für weitere Einzelheiten siehe Dietmar Rothermund, Die politische Willensbildung in Indien, a. a. O., S. 77 ff. — Diese Arbeit zeichnet analytisch die mannigfaltigen willensbildenden Faktoren und Motive nach. Siehe ferner Caspar Schrenck-Notzing, Hundert Jahre Indien — Die politische Entwicklung 1858—1960, Stuttgart 1961, und die kurze, übersichtliche Arbeit von V. P. Menon, An Outline of Indian Constitutional History, Bombay 1965.

24 B. M. Sharma, a. a. O., S. 26.

25 Dietmar Rothermund, Bewegung und Verfassung, a. a. O., S. 134/135.

26 Die Literatur über Gandhi und sein Wirken ist sehr umfangreich. Siehe u. a. Pyarelal, Mahatma Gandhi — The last Phase, 2 Bände, Ahmedabad 1956/58; W. E. Mühlmann, Mahatma Gandhi — der Mann, sein Werk und seine Wirkung, Tübingen 1950; und V. P. Varma, The political Philosophy of Mahatma Gandhi and Sarvodaya, Agra 1959.

27 Dietmar Rothermund, Nationsbildung in Indien, a. a. O., S. 398.

28 Indian National Congress, Development of the Congress Constitution, a. a. O., S. 33 ff.

29 Dietmar Rothermund, Bewegung und Verfassung, a. a. O., S. 136 ff. — Vgl. auch Myron Weiner, Party Building in a New Nation, Chicago 1967, S. 30 ff. Allerdings geht es Weiner in diesem Buch nicht so sehr um die Darstellung historischer Prozesse als um „the theory of political development by exploring the conditions under which a modern political organization develops“ (S. 3).

30 Siehe dazu die bereits wiederholt zitierten Arbeiten von D. Rothermund.

31 B. M. Sharma, a. a. O., S. 62.

32 B. M. Sharma, a. a. O., S. 51. — Daneben u. a. O. P. Aggarawala, Law of the Constitution of India, Delhi 1950, S. 2.

das System der Zweigleisigkeit also beseitigt. Weitere Kreise erhielten das Wahlrecht.

Der die Fürstenstaaten betreffende föderalistische Teil der Verfassung ist nie in Kraft getreten, weil die Fürsten zu einem konzessionslosen Beitritt nicht bereit waren<sup>33</sup>. Demgegenüber beschloß der Kongreß nach einem Zögern, sich an den Wahlen zu den Landtagen zu beteiligen. Er errang einen großen Erfolg und bildete in der Mehrzahl der Landtage die Regierung<sup>34</sup>. Nun standen sich die Kongreßminister, die nach einem Beschuß des Arbeitsausschusses ihre führenden Stellungen in der Kongreßorganisation aufgeben mußten, den Partefunktionären gegenüber. Wie Rothermund<sup>35</sup> berichtet, sprach man schon bald von den ministeriellen und den organisatorischen Flügeln. Diese Polarität wurde zur Institution, die den Freiheitskampf überlebte.

### Aufteilung der Kompetenzen

Als die Verfassungsgebende Versammlung am 9. Dezember 1946 zusammenrat und bald darauf unter dem Vorsitz des späteren ersten indischen Staatspräsidenten Rajendra Prasad ihre Arbeit aufnahm<sup>36</sup>, konnten sich die Delegierten auf das Reformwerk aus dem Jahre 1935 stützen. Vieles trug dazu bei, daß dieses Gesetz die Schöpfer der Verfassung stark beeinflußte. Der verfassungsrechtliche Berater der Versammlung, Sir B. N. Rau<sup>37</sup>, hatte schon an der Gestaltung der Verfassungsreform von 1935 mitgewirkt. Und Dr. Ambedkar<sup>38</sup>, der den Verfassungsentwurf durch die vielen Sitzungen der Konstituante hindurchsteuerte, war auch Justizminister der Interimsregierung, deren zuständige Minister die meisten Artikel des Verfassungsentwurfs begutachteten<sup>39</sup>. So wurde die nach drei Jahren verabschiedete Verfassung im wesentlichen eine revidierte Auflage des Gesetzes von 1935.

Die Verfassungsväter wollten eine bundesstaatliche Ordnung, aber gleichzeitig eine starke Zentralregierung<sup>40</sup>, das heißt „the combination of a federal structure with unitary features“<sup>41</sup>. Diese unserer Auffassung nach wohl gelungene Synthese stempelt die indische Verfassung zu einem exzeptionellen Werk, zu einer Verfassung sui generis. Dies erklärt auch die vielen Versuche ihrer Deutung und begrifflichen Charakterisierung. So hat Joshi<sup>42</sup> Indien als eine „quasi föderative Einheit“ und Wheare<sup>43</sup> als einen „unitaristischen Staat mit subsidiär föderativen Prinzipien“ bezeichnet.

Die besondere ethnologische Eigenart und das politische Schicksal schlossen die Bildung eines Einheitsstaates mehr oder weniger aus. Die Vielfalt der Völker war

33 V. P. Menon, a. a. O., S. 34 ff. — Von den uns bekannten Autoren berichtet Menon am ausführlichsten über die Verhandlungen zwischen der englischen Krone und den Fürsten.

34 Neben der bereits erwähnten Literatur siehe auch G. Mookerjee, Der indische Nationalkongreß, Heidelberg 1943, S. 75.

35 D. Rothermund, Bewegung und Verfassung, a. a. O., S. 141.

36 Die Versammlung wurde von der Moslem-Liga boykottiert. Für die Einzelheiten siehe Caspar Schrenk-Notzing, a. a. O., S. 121 ff., sowie V. P. Menon, The Transfer of Power in India, Princeton 1957, S. 440 ff.

37 Dazu vgl. seine Arbeit über „India's Constitution in the Making“, Bombay 1960.

38 Ambedkar war Führer der Unberührbaren (Parias). Er wies in Fragen der Verfassung eine große Sachkenntnis auf. Siehe D. Kerr, Dr. Ambedkar: Life and Mission.

39 Dietmar Rothermund, Bewegung und Verfassung, a. a. O., S. 144.

40 Nehru sagte bereits 1936: „It is likely that free India may be a Federal India, though in any event there must be a great deal of unitary control.“ Zit. bei Granville Austin, The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation, Oxford 1966, S. 189.

41 Durga Das Basu, Commentary on the Constitution of India, Calcutta 1955 (3. Auflage), Bd. 1, S. 12. — Soweit wir es zu beurteilen vermögen, hat Basu den wohl bislang gründlichsten Verfassungskommentar vorgelegt. Sehr nützlich und im allgemeinen durchaus ausreichend ist seine „Introduction to the Constitution of India“, Calcutta 1966 (4. Auflage).

42 G. N. Joshi, The Constitution of India, London 1954, S. 32.

43 Kenneth Wheare zit. bei Alan Gledhill, The Republic of India, London 1951, S. 52.

nur in einem Bundesstaat unterzubringen. Dazu bot Indien noch 1946 etwa ein Bild wie Südwestdeutschland vor 1803. Es wimmelte von Fürstentümern, Enklaven und Exklaven, deren Eingliederung nur bei Gewährung der provinziellen Autonomie denkbar erschien<sup>44</sup>. Andererseits befanden sich die „Zentralisten“ in einer relativ starken Position. Denn die indische Union wurde nicht von unten nach oben, sondern von oben nach unten aufgebaut. Demgegenüber bestanden in der Bundesrepublik und in den Vereinigten Staaten zum Beispiel schon die Länder, als der Gesamtstaat erst ins Leben trat. Dieser mußte daher den bereits bestehenden Ländern die Rechte nehmen, während in Indien die Zentrale den Gliedstaaten bestimmte Rechte übertrug.

Diese historischen Umstände waren für die zentralistische Tendenz der indischen Verfassung mitbestimmend<sup>45</sup>. Dazu hatten die Unruhen zur Zeit der Teilung Indiens den Druck in Richtung auf eine Stärkung der Zentralgewalt erhöht. Bei der zweiten Lesung ging man zum Beispiel wieder davon ab, den Gouverneur vom Volk in der Provinz wählen zu lassen. Nunmehr wird er, wie es auch unter dem Gesetz von 1935 vorgesehen war, von der Zentralregierung ernannt<sup>46</sup>, er ist also ihr Beauftragter.

Die Oberhoheit (Paramountcy) der britischen Krone, der die 566 Fürstenstaaten unterstellt waren<sup>47</sup>, sollte mit der Machtübertragung erloschen. Der Gedanke, die Geburt der Indischen Union mit der Existenz souveräner Staaten auf dem Subkontinent zu beginnen, war für die Kongreßpartei unerträglich. In dem neuen demokratischen Verfassungsstaat konnten keine autokratisch regierten Inseln geduldet werden. Nehru erklärte sich daher als Vize-Premier der Interimsregierung für unbedingte Eingliederung aller Fürstenstaaten in Indien oder Pakistan und gewann dafür vor allem auch die Unterstützung des Vizekönigs Lord Mountbatten<sup>48</sup>. So wurde die Politische Abteilung des Vizekönigs, die unter der britischen Herrschaft für die Fürstenstaaten zuständig gewesen war, aufgelöst. An ihre Stelle trat ein Sardar Patel unterstelltes Bundesministerium (States Ministry) mit V. P. Menon als Staatssekretär.

Am Tage der Unabhängigkeit, dem 15. August 1947, war die Integration — von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>49</sup> — vollzogen. Dieser Vorgang ist wohl ohne Parallelen in der gesamten Verfassungsgeschichte<sup>50</sup>. Das in kurzer Zeit erreichte Ergebnis war vor allem das persönliche Werk von S. K. Patel, der wohl zu Recht als der „Bismarck Indiens“<sup>51</sup> bezeichnet worden ist. Als Meister der Organisation war dieser konservative Mann für den Kongreß wie für Indien unersetzlich. Die Fürsten fanden zu ihm sicherlich auch eher Vertrauen als zu dem erklärten Sozialisten Nehru<sup>52</sup>.

---

44 So Durga Das Basu in der Einführung zu seinem Kommentar, Bd. 1, a. a. O., S. 18.

45 Dazu für Indien Durga Das Basu, a. a. O., S. 13 ff. — Für die Vereinigten Staaten und Deutschland siehe u. a. die Ausführungen bei Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1960, S. 238 ff.

46 Siehe Granville Austin, a. a. O., S. 189, sowie Dietmar Rothermund, Bewegung und Verfassung, a. a. O., S. 145, sowie seine Generalstudie „Die politische Willensbildung in Indien“, a. a. O., S. 215.

47 Die Fürstenstaaten bedeckten etwa 45,3 Prozent des indischen Territoriums, aber nur 24 Prozent der Gesamtbevölkerung Indiens lebten auf dieser Fläche. Siehe Ludwig Alsdorf, a. a. O., S. 113. Über die Aufgliederung der Fürstenstaaten siehe Hecker, Verfassungsregister, Bd. IV, Frankfurt am Main 1963, S. 89.

48 Dazu siehe das Standardwerk von V. P. Menon, The Story of the Integration of the Indian States, a. a. O.

49 Die Ausnahmen waren Jammu-Kashmir, Hyderabad und das kleine Junagadh. Im erstgenannten Staat regierte ein Hindu-Fürst eine großenteils moscheedomäne Bevölkerung, in den beiden übrigen ein Moslem-Fürst überwiegend hinduistische Untertanen. Hyderabad und Junagadh hat Patel schließlich 1948 besetzen lassen. Die Kashmir-Frage belastet noch immer das indisch-pakistanische Verhältnis. — Die Etappen der Eingliederung werden auch ausführlich behandelt von Ludwig Alsdorf, a. a. O., S. 117 ff.

50 G. N. Joshi, a. a. O., S. 9.

51 P. D. Saggi, Patel — Der Bismarck Indiens, Bulletin der indischen Botschaft in Bonn, Bd. IV, S. 4.

52 So Giselher Wirsing, Indien — Asiens gefährliche Jahre, Düsseldorf 1968, S. 29.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die staatsrechtliche Konstruktion, die man für die im Vergleich zu dem übrigen Indien politisch wie auch administrativ weniger entwickelten Fürstenstaaten fand. Dabei wurden zunächst unter Berücksichtigung der geographischen, historischen, ethnologischen und anderen Faktoren die einzelnen Fürstenstaaten entweder den angrenzenden oder sie umschließenden Provinzen einverleibt oder aber zu größeren Ländern zusammengeschlossen, um so lebensfähige Verwaltungseinheiten zu schaffen. Die so geschaffenen Einheiten wurden nach dem Grad ihrer politischen Reife in A-, B- und C-Staaten eingeteilt<sup>53</sup>. Bei den A-Staaten handelte es sich im wesentlichen um die neun früheren britisch-indischen Provinzen, mit denen 216 benachbarte Fürstenstaaten verschmolzen wurden. Zu den B-Staaten wurden Hyderabad, Mysore und Kaschmir sowie sechs Staatenverbände, zu denen sich 275 Fürstenstaaten zusammengeschlossen hatten. Die C-Staaten schließlich entstanden aus drei früher durch britische Chef-kommissare verwaltete Territorien sowie aus sieben Gebieten, in denen 61 Fürstentümer aufgegangen waren<sup>54</sup>. Außerdem gab es noch ein der Zentralregierung unmittelbar unterstelltes D-Territorium, ein Fürstenstaat (Sikkim) wurde Schutzstaat wie Bhutan.

Für jede der drei Staaten-Kategorien enthielt die Verfassung bestimmte Bestimmungen, die ihnen verschieden weitgehende Kompetenzen zuwiesen<sup>55</sup>. Diese abgestufte Kompetenzzuweisung war die wohl einzige Möglichkeit, die politisch und administrativ ganz verschiedenen entwickelten Staaten einer demokratischen Verfassung einzufügen. Allerdings konnte es sich dabei nur um eine Übergangslösung handeln. Politische, administrative und wirtschaftliche Gründe sprachen für eine mehr rationale bundesstaatliche Gliederung als diese durch historische Zufälle bedingten Grenzziehungen. Auch stand der unterschiedliche Status der Provinzen in Widerspruch zur Präambel der Verfassung, nach der allen Indern „equality of status“ zukommen soll. Die Verfassung mußte daher das Ziel verfolgen, nach einer gewissen Übergangsperiode die Stellung der Länder im Verhältnis zum Bund zu harmonisieren<sup>56</sup>. Diese Notwendigkeit hatten die Schöpfer der Verfassung vielleicht schon vor Augen, als sie den Gliedstaaten durch die Artikel 2 und 3 einen nur geringen Bestandsschutz einräumten<sup>57</sup>.

Danach hat das Zentralparlament die Machtbefugnis, neue Staaten zu errichten sowie das Gebiet, die Grenzen oder den Namen eines schon bestehenden Staates zu ändern. Allerdings müssen sich die Volksvertretungen der betreffenden Staaten in einer vom Präsidenten gesetzten Frist dazu geäußert haben<sup>58</sup>. Es fehlt also eine dem Artikel 79 (3) des Bonner Grundgesetzes vergleichbare Bestimmung, daß die Gliederung des Gesamtstaates als solche überhaupt nicht angetastet werden darf, wenn auch unter bestimmten Voraussetzungen die Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet über die Änderung von Ländergrenzen entscheiden kann<sup>59</sup>. Nach dem Grundgesetz bedürfen jedoch Gesetze, die den Gebietsstand der Länder ändern, der Zustimmung des Bundesrates. Der „Council of States“ (Rajya Sabha), die Vertretung der indischen Staaten, hat eine solche Entscheidungsbefugnis nicht, wie überhaupt seine Position wesentlich schwächer als die des Zentralparlaments (Lok Sabha) ist, in etwa der des englischen Oberhauses vergleichbar. Gleichwohl halten

53 So genannt, weil sie in den Teilen A, B und C des ersten Verfassungsabschnitts aufgeführt waren.

54 Für Einzelheiten siehe V. P. Menon, a. a. O., S. 435 ff.; Ludwig Alsdorf, a. a. O., S. 116 ff.; Hecker, a. a. O., S. 89 ff.

55 Im einzelnen siehe Granville Austin, a. a. O., S. 243 ff., und Durga Das Basu, a. a. O., Bd. 2, S. 186 ff.

56 Entsprechend N. R. Raghavachariar, *The Constitution of India*, Madras 1951, S. 18.

57 So Asok Chanda, *Federalism in India — A Study of Union State Relations*, London 1965, S. 44.

58 Asok Chanda, a. a. O., S. 46.

59 Wernicke im Bonner Kommentar, Anm. II, 1 a zu Artikel 29. Hinweis bei Rudolf Schuster, *Die Stellung der Gliedstaaten in der Indischen Union*, Diss., Bonn 1955, S. 34.

wir die Existenz einer zweiten Kammer nicht für bedeutungslos. Sie kann zusätzlich als Diskussionsforum dienen und schafft ein weiteres Reservoir an politischen Führern<sup>60</sup>.

In der Verfassungsgebenden Versammlung stießen vor allem die Bestimmungen über den Notstand auf Kritik<sup>61</sup>. Denn die Verfassung verleiht dem Bund in verschiedenen Fällen des Notstandes den Ländern gegenüber außerordentliche Befugnisse. Dieser kann einmal vom Präsidenten proklamiert werden, wenn die Sicherheit Indiens oder eines seiner Teile durch Krieg oder Aufruhr im Innern bedroht ist (Art. 352)<sup>62</sup>. Das Zentralparlament muß innerhalb von zwei Monaten mit einfacher Mehrheit zustimmen. Versagt das Parlament seine Zustimmung, so tritt die Proklamation grundsätzlich nach zwei Monaten wieder außer Kraft. Hat das Parlament zugestimmt, so bleibt der Notstand bis zum Widerruf in Kraft. Während dieser Geltungsdauer hat die Zentrale den Ländern gegenüber ein unbeschränktes Gesetzgebungs- und Weisungsrecht. Auch kann der Präsident in dieser Zeit die Grundrechte suspendieren (Art. 357).

Der Notstand kann aber auch deswegen proklamiert werden, weil nach Auffassung des Präsidenten die Regierung eines Staates nicht mehr in Übereinstimmung mit den Vorschriften der Verfassung fortgeführt werden kann. Die Proklamation ist beiden Häusern zur Zustimmung vorzulegen (Art. 356). In diesen Fällen gehen die exekutiven und legislativen Befugnisse auf den Gouverneur als den Vertreter des Präsidenten über<sup>63</sup>. Doch dürfen die Befugnisse des Obersten Gerichtshofes im Gegensatz zum Unionsnotstand (Art. 359) nicht angerührt werden<sup>64</sup>. Von Artikel 356 ist schon häufiger (vgl. weiter vorne), von Artikel 352 im Falle der chinesischen Aggression (1962) Gebrauch gemacht worden. Damals wurde gleichzeitig ein Ausnahmegesetz (Defence of India Act and Rules) erlassen<sup>65</sup>. Formal lebte Indien unter diesem Gesetz, das auch die Festnahme von der Subversion verdächtigen Personen ermöglichte<sup>66</sup>, bis zum Januar 1968.

Schließlich kann der Notstand auch aus finanziellen Gründen verhängt werden (Art. 360). Voraussetzung dafür ist, daß die finanzielle Stabilität oder der Kredit Indiens oder eines seiner Teile gefährdet ist. Während des finanziellen Notstandes kann der Präsident verschiedene Maßnahmen wie die Herabsetzung der Beamtengehälter ergreifen. Ebenso kann er sich Landesgesetze, die mit Ausgaben verbunden sind, zur Billigung vorlegen lassen.

Insgesamt verleihen diese Regelungen der Zentrale in Notstandszeiten sehr weitgehende Rechte, zumal die Länder in allen Fällen bei der Verkündigung in keiner Weise mitwirken. Daher ist Basu<sup>67</sup> zuzustimmen, wenn er schreibt: "The Emergency provisions of our Constitution enable the federal government to acquire the strength of an unitary system whenever the exigencies of the situation so demand." Und Sharma<sup>68</sup> weist mit Recht darauf hin, daß die Bestimmungen des Artikels 352 der indischen Verfassung dem Artikel 48 der Weimarer Verfassung weitgehend

---

60 So auch W. H. Morris-Jones, *The Government and Politics of India*, London 1964, S. 193.

61 M. V. Pylee, *India's Constitution*, New Delhi 1967, S. 330.

62 De facto wird der Präsident jedoch auf Ratschlag der Exekutive handeln. So Durga Das Basu, a. a. O., Bd. 2, S. 538. — Entsprechend in etwa auch Ambedkar in der Verfassungsgebenden Versammlung. Siehe zit. bei A. B. Lal, *The Indian Parliament*, Allahabad 1956, S. 134–135. — Diese Interpretationen gehen von der Existenz einer funktionsfähigen Regierung aus. Andernfalls müßte der Entscheidungsspielraum des Präsidenten zwangsläufig wachsen.

63 Durga Das Basu, a. a. O., Bd. 2, S. 542 ff.

64 Durga Das Basu, a. a. O., Bd. 2, S. 535.

65 Siehe *Indian Affairs Records*, New Delhi, November 1962, S. 294/295.

66 Die Zentralregierung hat aufgrund dieser Ermächtigung wiederholt Kommunisten internieren lassen, wobei — zumindest 1965 im südlichen Bundesstaat Kerala, als Neuwahlen erforderlich wurden — gewisse parteipolitische Überlegungen eine Rolle gespielt haben könnten. Der Fortbestand des Ausnahmerechtes ist wiederholt von der Presse und im Zentralparlament kritisiert worden.

67 Durga Das Basu, *Introduction*, a. a. O., S. 280.

68 B. M. Sharma, a. a. O., S. 222.

entsprechen. Im Hinblick auf diese Parallele hat Gledhill<sup>69</sup> die Auffassung vertreten, daß über diesen Artikel der Weg in die Diktatur des Nationalsozialismus geführt hat. Es ist aber wohl verfehlt, darin die eigentliche Ursache für den Untergang der Weimarer Republik zu sehen. Diese hat von Anfang bis zu ihrem Ende in äußerster Bedrohung gestanden, weil unter den dort bestehenden institutionellen Bedingungen — dem System der Verhältniswahl — die extremen Flügelparteien in Krisenzeiten „einen Himmel auf Erden“ hatten<sup>70</sup>. Wie weiter vorne schon erwähnt, liegen in Indien die Verhältnisse anders<sup>71</sup>.

Der zentralistische Zug der indischen Verfassung zeigt sich aber auch in der für normale Zeiten festgelegten Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen der Zentralregierung und den Ländern. Es gibt gemäß Artikel 246 im siebten Verfassungsanhang drei Listen: die Unionsliste, die Staatenliste und die Konkurrierende Liste. Der Union steht das ausschließliche Gesetzgebungsrecht auf 97 Gebieten von gesamtindischer Bedeutung wie Verteidigung, Auswärtige Angelegenheiten, Zivilflugfahrt, Nachrichtenmittel aller Art und Eisenbahnen zu. Darüber hinaus bestimmt Position 97 der Unionsliste, daß die Zentralregierung auch für die Gebiete ausschließlich zuständig ist, die nicht in den beiden anderen Listen aufgeführt sind. Die Reservegewalt (residuary power) liegt also wie in der Verfassung Kanadas beim Bund und nicht, wie in den Vereinigten Staaten und Australien, bei den Ländern<sup>72</sup>.

Die Autonomie der Länder bezieht sich auf 66 Posten, zu denen Landwirtschaft, Bewässerung, Erziehung und die Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung gehören. Das Verhältnis von Bund und Ländern kompliziert sich aber dadurch, daß das Zentralparlament berechtigt ist, für eine Reihe von Gegenständen ebenfalls Regelungen zu treffen. So sind die Länder zwar primär für die Herstellung und Verteilung von Industrieprodukten zuständig (Nr. 33 der Staatenliste), aber Nr. 52 der Unionsliste stellt fest, daß Industrien, deren Kontrolle im öffentlichen Interesse liegt, in die Jurisdiktion der Zentralregierung fallen<sup>73</sup>. Besonders hervzuheben ist in diesem Zusammenhang auch, daß Verträge mit fremden Staaten auch dann nur von der Union abgeschlossen werden dürfen, wenn sie sich auf Gegenstände beziehen, die an sich in die Zuständigkeit der Länder fielen<sup>74</sup>. Außerdem fällt noch eine Regelung auf, die keine Parallele in anderen Verfassungen findet<sup>75</sup>: Der Council of States kann aus Gründen des nationalen Interesses gemäß Artikel 249 mit einer Mehrheit von Zweidrittel seiner Mitglieder das Gesetzgebungsrecht zeitweilig der Union für Positionen der Staatsliste übertragen. Auch in dieser Bestimmung zeigt sich das Ziel der Verfassungsväter „to impart as much strength to the Central Government as possible, within the framework of a Federal Constitution“<sup>76</sup>.

Die Konkurrierende Liste ist, wie Pylee<sup>77</sup> meint, einer „Zwielicht-Zone“ vergleichbar, weil Bund und Länder auf den dort genannten Gebieten gleichermaßen Gesetzgebungskompetenzen besitzen. Es sind insgesamt 47 Positionen, die sich mit

69 A. Gledhill, a. a. O., S. 109.

70 Siehe Ferdinand A. Hermens, Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl, Frankfurt 1951, S. 13 ff.

71 Vgl. meine Analyse der vierten allgemeinen Wahlen in Indien, die zum Zeitpunkt einer spürbaren wirtschaftlichen Rezession abgehalten wurden. Die Arbeit ist unter dem Titel „Die Bedeutung der vierten allgemeinen Wahlen für die politische Stabilität der parlamentarischen Demokratie in Indien“ erschienen, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Köln 1968, S. 104 ff.

72 Neben der bereits erwähnten Literatur siehe auch K. Santhanam, Union-State Relations in India, London 1960, S. 9.

73 K. Santhanam, a. a. O., S. 18.

74 S. A. Gledhill, a. a. O., S. 82.

75 Siehe Durga Das Basu, a. a. O., Bd. 2, S. 280 ff.

76 Durga Das Basu, a. a. O., Bd. 2, S. 281.

77 M. V. Pylee, a. a. O., S. 302.

Rechtswesen, Planung, sozialer Sicherheit, Zeitungs- und Buchwesen usw. befassen, also sowohl von provinziellem als auch von nationalem Interesse sind. Im Unterschied zum Grundgesetz spricht die indische Verfassung (Art. 246) der Zentralregierung das Recht zu, auf den Gebieten der Konkurrierenden Gesetzgebung jederzeit tätig zu werden. Ihre Gesetze gehen den Gesetzen der Länder vor (Art. 254)<sup>78</sup>. Der Bund hat es somit in der Hand, die Gegenstände an sich zu ziehen. Es bleibt noch zu erwähnen, daß mit dem dritten Verfassungsänderungsgesetz vom 22. Februar 1955 die Position „Handel und Verteilung lebenswichtiger Güter“ in die Konkurrierende Liste aufgenommen worden ist. De facto ist damit dem Bund das Recht zugebilligt worden, alle Getreidebewegungen zwischen den Ländern und in den Ländern selbst zu kontrollieren<sup>79</sup>.

Wie Schuster<sup>80</sup> betont, ist für die Stellung der Länder nicht zuletzt die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen ihnen und der Union wesentlich. In Indien werden im siebten Anhang zur Verfassung die Steuern zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Andererseits wird auch im Teil XII der Verfassung die Verteilung der Steuereinkünfte geregelt. Relationen sind dafür nicht festgelegt, sondern werden von der Zentralregierung bestimmt, nachdem sie den Vorschlag einer aus fünf Mitgliedern bestehenden Finanzkommission eingeholt hat (Art. 270)<sup>81</sup>. Daraus folgt, daß die finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund relativ stark ist. Denn während es in der Bundesrepublik der Bund ist, der seinen Anteil von den Ländern erkämpfen muß, ist es in Indien umgekehrt. Hinzu kommen noch die Vorrrechte, die in Indien der Bund gegenüber den Ländern bei der Auflegung von Anleihen hat (Art. 282). Zwar können die Länder auch selbst Anleihen auflegen, solange sie aber an den Bund verschuldet sind, müssen sie bei weiteren Anleihen nach Artikel 293 der Verfassung die Zustimmung des Bundes besitzen.

## Verfassungswirklichkeit

Es dürfte verständlich sein, daß im Rahmen dieser Arbeit nur einige der wesentlichsten Verfassungsregeln erwähnt werden konnten, die das Verhältnis zwischen Bund und Ländern formal fixieren<sup>82</sup>. Aber diese staatsrechtliche Regelordnung ist nicht auf eine bestimmte Konstellation verschiedener Faktoren zugeschnitten<sup>83</sup>, denn diese können sich mit der Zeit wandeln. Damit wandelt sich aber auch die Verfassung, eine Verfassung „lebt“<sup>84</sup>.

Man muß also zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit unterscheiden. Diese bestimmen neben der geschriebenen Verfassung Gesetze, Parteien- system, Personen, soziale Kräfte, Institutionen. Unter dem Einfluß dieser Faktoren, die sich überschneiden, verstärken oder gegenseitig aufheben können, kristallisiert sich die Verfassungswirklichkeit heraus. Diese ist selbst keine statische, sondern eine dynamische Größe. Es ist also zu fragen, wie sich die Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Indien in der Verfassungspraxis entwickelt haben.

<sup>78</sup> Davon gibt es eine Ausnahme: Wenn ein Land mit ausdrücklicher Zustimmung des Präsidenten ein Gesetz erläßt, das einem bereits bestehenden Unionsgesetz widerspricht, hat sein Gesetz so lange den Vorrang, bis durch ein neues Unionsgesetz eine andere Regelung getroffen wird.

<sup>79</sup> Siehe K. Santhanam, a. a. O., S. 20/21.

<sup>80</sup> Rudolf Schuster, a. a. O., S. 45.

<sup>81</sup> Der Staatspräsident soll gemäß Artikel 280 der Verfassung in bestimmten Zeitabständen (mindestens alle fünf Jahre) eine Finanzkommission ernennen. — Für die bisherigen Kommissionen vgl. Durga Das Basu, Introduction, a. a. O., S. 263 ff., und Asoc Chanda, *Federalism in India*, a. a. O., S. 188.

<sup>82</sup> Für weitere Einzelheiten wird auf die wiederholt zitierte Literatur verwiesen.

<sup>83</sup> Natürlich gibt es Verfassungen, die in dieser Beziehung sehr unflexibel sind. Dann sind sie zumeist als „Maßanzug“ für einen bestimmten Staatsmann gedacht (vgl. V. Republik Frankreichs, Reichsverfassung Bismarcks, Ayub Khans basic democracy).

<sup>84</sup> Vgl. Howard Lee McBain, *The Living Constitution*, New York; Dolf Sternberger, *Lebende Verfassung, Studien über Koalition und Opposition*, Meisenheim am Glan 1956.

Bereits vor den ersten allgemeinen Wahlen, die um die Jahreswende 1951/52 in Indien durchgeführt wurden, zeichnete sich ab, daß die von der Verfassungsgebenden Versammlung festgelegte bundesstaatliche Gliederung nur von kurzem Bestand sein würde. Die Forderung nach Reorganisation des Gesamtstaates auf sprachlicher Grundlage wurde lautstark erhoben. Der Kongreß hatte bereits während der Unabhängigkeitsbewegung in dieser Richtung Versprechungen gemacht. Aber die im Jahre 1948 gebildete Dar-Kommission hatte sich ebenso wie ein vom Kongreß im gleichen Jahr ernanntes Untersuchungskomitee entschieden gegen eine sofortige Neugliederung der Bundesländer nach Sprachen- und Kulturgemeinschaften ausgesprochen<sup>85</sup>. Nach der Teilung des Subkontinents aufgrund der zwischen Hindus und Moslems bestehenden Spannungen war es nur allzu verständlich, daß die Regierung die Einheit des neu geschaffenen säkularen Staates nicht durch sprachlich motivierte zentrifugale Bestrebungen gefährden wollte.

Doch war die Entwicklung nicht aufzuhalten, nachdem der Süden einen Märtyrer gefunden hatte. Es ging darum, für die Sprachen Telugu, Tamil, Kannada, Malayalam, Marathi und Gujarati neue Einzelstaaten zu schaffen. Demgegenüber stand in dem breiten Gürtel des nordindischen Hindi-Sprachraumes eine derartige Anpassung nicht zur Debatte. Bereits 1953 entstand das erste, nach sprachlichen Gesichtspunkten gebildete Bundesland: Andhra. Damit hatte man den Grundsatz des Sprachengebietes endgültig anerkannt. Die Kommunisten übrigens, die schon früher zu der Auffassung gekommen waren, daß Indien nicht eine Nation, sondern mehrere Nationalitäten einschließe<sup>86</sup>, fanden in dem Sprachenpartikularismus ein ergiebiges Betätigungsgebiet.

Es wurde eine „States Reorganisation Commission“ eingesetzt, nach deren Vorschlägen die Zentralregierung im Gesetz vom 31. August 1956 die bundesstaatlichen Grenzen neu festlegte<sup>87</sup>. Dazu hatte die Regierung ein Verfassungsänderungsgesetz vom 19. Oktober 1956 eingebracht, das vor allem auch die bislang unter den Ländern bestehenden verfassungsrechtlichen Divergenzen beseitigte. Die Länder sind seitdem untereinander und im Verhältnis zum Bund völlig gleichberechtigt. Es gibt als nichtgleichberechtigte Gebiete nur noch einige zentral-verwaltete Unions-Territorien<sup>88</sup>.

Die staatliche Neugliederung des übergroßen Bundesstaates Bombay, in dem Marathen und Gujaraten zusammenleben, gelang erst vier Jahre später<sup>89</sup>. Im Jahre 1962 wurde dann noch das Nagaland mit seiner Stammesbevölkerung von Assam als eigenes Bundesland abgespalten<sup>90</sup>. Die lange umstrittene Teilung des Punjab, die von den Sikhs leidenschaftlich gefordert worden war, erfolgte erst im November 1966<sup>91</sup>. Insgesamt besteht die Indische Union nunmehr aus 18 Bundesstaaten und neun Unionsterritorien.

Die Vielfalt der Sprachen ist das schwierigste Problem, das dem unabhängigen Indien in die Wiege gelegt worden ist. Denn das Kräfteverhältnis zwischen den Sprachengruppen ist prekär. Die Gebiete, in denen nicht Hindi gesprochen wird,

85 Siehe Sisir Gupta, The Task before the States Reorganisation Commission, in: Indian Affairs Record, New Delhi, February 1955, S. 5, und ausführlicher Granville Austin, a. a. O., S. 236—243.

86 Siehe Dietmar Rothermund, Die politische Willensbildung in Indien, a. a. O., S. 225.

87 Siehe Government of India, Report of the States Reorganisation Commission, New Delhi 1955.

88 A. T. Markose, The First Fifteen Years of the Indian Constitution, in S. P. Aiyar & R. Srinivasan, Studies in Indian Democracy, Bombay 1965, S. 101.

89 Über die vorangegangenen Unruhen berichtet Taya Zinkin, Reporting India, London 1962, S. 95 ff. Siehe auch meine Arbeit „Die Struktur des indischen Parteiensystems“, a. a. O., S. 182 ff.

90 Assam ist seitdem ein Zentrum beständiger Autonomiebestrebungen verschiedener Gebirgsstämme geblieben. Dem vielfältigen Druck hat die Zentralregierung mit der am 11. September 1968 verkündeten Schaffung eines eigenen Bundesstaates für die Garo-, Khasi- und Jowai-Distrikte nachgegeben. — Siehe Mitteilungen der indischen Botschaft in Bonn, 12. September 1968.

91 Siehe dazu u. a. Gisela Wirsing, a. a. O., S. 160 ff.

stellen einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung. Während in China zum Beispiel einer Han-Majorität von mehr als 90 Prozent der Gesamtbevölkerung etwa 60 nationale Minderheiten gegenüberstehen<sup>92</sup>, bildet der Hindi-Block mit höchstens 46 Prozent der gesamten Bevölkerung nur die relative Mehrheit<sup>93</sup>. Weil somit die Stellung der hindi-sprachigen Zone keineswegs so dominierend ist, hat der durch Kastenzusammenhänge untermauerte Sprachenregionalismus ein solches Gewicht<sup>94</sup>. Dies war auch der Grund dafür, daß die Zentralregierung parallel zur Reorganisation der Bundesstaaten (1956) fünf Zonen-Räte (Zonal Councils) errichtete. Es sollte so ein Gegengewicht zu partikularistischen Bestrebungen geschaffen werden, die der Sprachenchauvinismus unweigerlich erzeugt hatte<sup>95</sup>. Nehru<sup>96</sup> selbst sagte damals: "The zonal councils should develop co-operative working and counter too acute a state-consciousness which has been encouraged even more by arguments about linguism and the like." Diese Vorstellungen blieben jedoch weitgehend unrealisiert<sup>97</sup>.

Doch hat das Zentralparlament im Jahre 1963 in der 16. Ergänzung zur Verfassung die Regierung ermächtigt, durch eine Verordnung jede Aktivität, die gegen die Integrität und Souveränität der Nation gerichtet ist, zu unterbinden. Diese Verordnung ist am 17. Juni 1966 aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom Staatspräsidenten unterzeichnet worden und damit in Kraft getreten<sup>98</sup>. Das Gesetz stellt jeden Versuch einer Absonderung eines Teiles der Indischen Union unter Strafe und ist so in den Händen der Zentralregierung eine scharfe Waffe gegen den Separatismus. Es richtet sich vor allem gegen die Verselbständigungsbemühungen unter den Stämmen im nordöstlichen Grenzgebiet Indiens. Demgegenüber ist die Tamilen-Partei Dravida Munnetra Kazhagam (DMK) von der Forderung nach einem unabhängigen Staat Dravidasthan wieder abgerückt<sup>99</sup>. Der Angriff der Chinesen brachte dafür die Wende. Die DMK sah sich von der Welle des indischen Nationalismus überrollt und hat seitdem ihren Kampf auf die Abwehr der Hindi-Hege monie beschränkt<sup>100</sup>.

In gewisser Weise als Gegenkraft zu den zentrifugalen Erscheinungen des Sprachen-Irredentismus ist die zentripetale Methode der Planung getreten. Bereits im Jahre 1950 beschloß das Kabinett die Errichtung einer Planungsbehörde. Diese sollte die Aufgaben übernehmen „to assess resources, formulate the plan, define its stages, appraise progress, and make related recommendations on policy and administration“<sup>101</sup>. Es ist somit vorgesehen, daß diese Institution nur beratend in Erscheinung tritt, während die Verantwortung für die endgültige Festlegung der Entwicklungsziele und für die Durchführung der Fünfjahrespläne in den Händen der Regierung bleibt<sup>102</sup>. Doch „the Commission became, in effect, a political body“<sup>103</sup>, weil ihr

---

92 Siehe Heinrich Bechtoldt, *Indien oder China*, Die Alternativen in Asien, Stuttgart 1961, S. 105 ff.

93 Siehe Selig S. Harrison, *Wird die Indische Union halten?*, in: *Außenpolitik* 1961, S. 632 ff.

94 Siehe zu diesem Problemkreis vor allem Selig S. Harrison, *India — The Most Dangerous Decades*, Princeton 1960.

95 So W. H. Morris-Jones, *The Government and Politics*, a. a. O., S. 103.

96 Zit. bei Asok Chanda, a. a. O., S. 50.

97 Siehe Asok Chanda, a. a. O., S. 50 ff.

98 Siehe *Indo-Asia*, 1966, S. 300.

99 Vgl. die Analyse von Martin Puder, *Die Dravida Munnetra Kazhagam*, in: *Indo-Asia*, 1963, S. 308 ff., sowie Myron Weiner, *The Politics of Scarcity — Public Pressure and Political Response in India*, Chicago 1962, S. 52 ff.

100 Hinter den Bestrebungen nach größerer Autonomie steht häufig die Forderung nach stärkerer wirtschaftlicher Förderung. Man geht von der simplen Formel aus: mehr Selbständigkeit = mehr Geld. — Diese Überlegungen können in diesem Zusammenhang nicht weiter ausgebaut werden.

101 Siehe den Text des Kabinettsbeschlusses vom 15. März 1950 bei R. Dwarkadar, *Reflections on Indian Administration*, Allahabad 1960, Appendix II, S. XXVII.

102 Siehe hierzu und zu den folgenden Ausführungen meine Beiträge über „Demokratie und Planung in Indien“, in der Zeitschrift für Politik, 1966, S. 76 ff., und „The Pursuit of Consensus“, in: *United Asia* (Bombay), 1967, S. 119 ff.

103 Asok Chanda, a. a. O., S. 268.

neben dem Premierminister als Vorsitzendem auch der Planungsminister, der Finanzminister und der Verteidigungsminister angehörten<sup>104</sup>. Durch die Beteiligung von Regierungsmitgliedern verlor die Planungskommission ihre politische Unabhängigkeit, während sie sich in gleichem Maße zu einem gigantischen Verwaltungssystem entwickelte<sup>105</sup>. Durch eine im Herbst 1967 von der Zentralregierung beschlossene völlige Umstrukturierung der Planungsbehörde soll versucht werden, diese Körperschaft auf ihre eigentliche, beratende Funktion wieder zurückzuführen<sup>106</sup>.

Die Planungskommission ist 1952 noch durch den nationalen Entwicklungsrat (National Development Council) ergänzt worden. Diesem Gremium gehören neben dem Premierminister und den Mitgliedern der Planungskommission alle Chefminister der Länder an. Dadurch soll die Mitwirkung der Länder an der Formulierung der Fünfjahrespläne sichergestellt werden. Allerdings ist es wohl nicht ganz zutreffend, wenn man den Entwicklungsrat als „the super Cabinet of the Indian federation“<sup>107</sup> apostrophiert. Denn einmal sind die Zusammenkünfte nur selten, unregelmäßig und von kurzer Dauer. Zum anderen sind im Rahmen dieser Institution oftmals Entscheidungen getroffen worden, ohne daß die Interessen der Länder gebührend berücksichtigt wurden<sup>108</sup>. Andererseits ist die Finanzkommission, die bekanntlich alle fünf Jahre vom Staatspräsidenten einberufen wird, um die Verteilung der Steuergelder zwischen Bund und Ländern neu festzulegen, durch die von den Planungsgremien ausgeübten Finanzierungsmaßnahmen in ihrer Arbeit erheblich eingegrenzt worden<sup>109</sup>.

Einwände gegen die zentralistischen Tendenzen im Bereich der Planung wurden schon sehr frühzeitig vorgebracht<sup>110</sup>. Andererseits schien die dezentralisierte Form des gandhischen Modells für ein abgestimmtes nationales Entwicklungsprogramm nicht geeignet. Doch ist kaum zu bestreiten, daß der Bund seine finanzielle Macht über die Länder dazu benutzte, um über die Festlegung der Zuweisungen auf diese einen Druck in den Bereichen auszuüben, in denen er verfassungsrechtlich auf die Kooperation der Staaten angewiesen ist. Mit Hilfe der Planungskommission, so wurde kritisiert<sup>111</sup>, versuche der Bund, das Erziehungswesen in den Ländern zu beeinflussen und die „Community Development Projects“ zu kontrollieren. Das Fehlen einer eigenen Planungsapparatur wirkte sich in solchen Fällen insoweit für die Länder ungünstig aus, als daß sie auf die Evaluierung von Vorhaben kaum Einfluß nehmen können und diese Arbeit der Planungskommission (sprich: dem Bund) überlassen müssen<sup>112</sup>.

Es kam aber auch zwischen dem Bund und den Ländern zu Disputen. So mit dem Bundesstaat Westbengalen, als die Zentralregierung die Preise für Petroleum reduzierte und die Länderregierung einen Rückgang der ihr zustehenden Abgaben befürchten mußte. Damals soll der Bund mit einer Änderung der Verfassung

---

104 Zur Kritik vgl. D. R. Gadgil, *Planning and Economic Policy in India*, Bombay 1961, S. 108 ff.

105 Die Planungskommission hatte Ende 1965 etwa 1400 Planstellen und einen Etat von über Rs. 10 Millionen.  
— Siehe Asok Chanda, a. a. O., S. 275.

106 Es ist u. a. vorgesehen, daß neben dem Premierminister nur noch der Finanzminister ständiges Mitglied der Kommission sein wird. Siehe *Indian Recorder & Digest — A Monthly Digest of Events*, New Delhi, August 1967, S. 14.

107 S. K. Santhanam, a. a. O., S. 47.

108 Für Beispiele siehe Asok Chanda, a. a. O., S. 280.

109 Für Einzelheiten siehe Asok Chanda, a. a. O., S. 188 ff., und S. P. Jagota, *Some Constitutional Aspects of Planning*, in: R. Braibanti (ed.), *Administration and Economic Development in India*, Durham 1963, S. 173 ff.

110 Siehe K. V. Rao, zit. bei W. H. Morris-Jones, *Parliament in India*, London 1957, S. 11.

111 Siehe C. V. H. Rao, *Evolving Perspectives in Centre-State Relations*, in: *The Hindu* (südindische Tageszeitung), Madras, 26. Januar 1967.

112 Es ist eine andere Frage, ob eine solche, im gewissen Sinn doppelgleisige Planung mit der Forderung nach mehr Rationalität in der Planung vereinbar wäre.

gedroht haben, um diesen Sektor in seine Zuständigkeit hinüberzuziehen<sup>113</sup>. Starke Beachtung fand auch ein Urteil des Obersten Gerichtshofes in einem Streitfall zwischen dem Bund und Westbengalen. Es wurde damals dem Bund zugebilligt, daß mit der ihm zustehenden legislativen Funktion im Bereich des Bergbaus (Position 54 der Unionsliste) „the power to acquire mines and minerals“<sup>114</sup> impliziert wird.

Im allgemeinen ist festzustellen, daß die Länder aufgrund der wirtschafts- und finanzpolitischen Fakten gewisse Abstriche von den ihnen formal zustehenden Machtbefugnissen machen mußten, Basu<sup>115</sup> kennzeichnete die Verfassungswirklichkeit in seinem 1966 erschienenen Einführungskommentar daher wie folgt: „In the federal sphere, it may be stated that most of the formal and informal changes which have taken place since the commencement of the Constitution tend to strengthen Central control over the States more and more. While the federal system, by its nature, has generated State consciousness more than under the British regime, the Centre has been endeavouring more and more to assume control over the States not only by Constitutional amendment and legislation but also by setting up extra-Constitutional bodies.“ Dieser nahezu ungebrochene Trend in Richtung auf eine Stärkung der Zentralgewalten war weitgehend nur deshalb möglich, weil die Kongreßpartei auch in den zweiten (1957) und dritten (1962) allgemeinen Wahlen ihre politisch dominierende Position im Bund und in den Ländern halten können<sup>116</sup>. Die Rivalitäten zwischen Zentralregierung und Ländern wurden dadurch gedämpft, daß man eine gemeinsame politisch-ideologische Sprache sprach. Das Arbeitskomitee (High Command) der Kongreßpartei bewährte sich in Notfällen als Schlichtungsinstanz.

Dieser „honeymoon“ zwischen Bund und Ländern brach mit dem Tode Nehrus am 27. Mai 1964 ab. Indien erlebte den tiefsten Einschnitt in seine Geschichte als unabhängiger Staat. Jedermann wußte, daß sich viele Probleme nunmehr anders darstellen würden. Die auseinanderstrebenden Kräfte innerhalb der Indischen Union waren immer wieder von Nehru gebändigt worden. Solange Nehru lebte, lag das Zentrum politischer Macht ganz eindeutig in Delhi.

Es war vorauszusehen, daß mit Lal Bahadur Shastri, der das schwierige Erbe Nehrus antrat<sup>117</sup>, der politische Stil in Delhi wie auch zwischen der Zentralregierung und den Ländern wechseln würde. In der Tat erwies es sich, daß die Chefminister der Länderregierungen fortan selbstbewußter auftraten. Im Herbst 1964 gelang es Shastri nicht, sie in Delhi in der Ernährungspolitik auf eine einheitliche Linie zu verpflichten<sup>118</sup>. An regionalen Interessen scheiterten die vom Premier vorgelegten Pläne. Unter dem gemeinsamen Dach der Kongreßpartei fehlte der Wille zur Kooperation. Die lange Zeit latent gebliebenen, zumeist auf Kastengesichtspunkten beruhenden Gegensätze brachen auf. Die bange Frage war, wie die Entwicklung nach den vierten allgemeinen Wahlen weitergehen würde, die eine Verschiebung der machtpolitischen Gewichte in den Ländern erwarten ließen.

---

113 The Statesman, Bombay, 13. Januar 1962 (Luftpostausgabe).

114 Asok Chanda, a. a. O., S. 121.

115 Durga Das Basu, a. a. O., S. 331/332.

116 Die Wahlergebnisse sind von der Wahlkommission amtlich herausgebracht worden. Analysen liegen u. a. vor von Phillips Talbot, *The World's Biggest Election — Democracy at Work in India*, herausgegeben vom American Universities Field Staff, New Delhi, 12. Februar 1957, und derselbe „The Second General Elections — Voting in the States“, Bombay, April 1957. — Zu 1962 siehe meine Analyse des indischen Parteiensystems und die dort genannte Literatur.

117 Über die Lösung der Nachfolgefrage berichtet ausführlich Michael Brecher, *Succession in India — A Study in Decision Making*, London 1966.

118 Siehe Indo-Asia, Stuttgart, April 1965, S. 3 ff.

Tatsächlich verlor die Kongreßpartei 1967 in einer Reihe von Landtagen die Regierungsgewalt und mußte anderen Parteien den Vortritt lassen<sup>119</sup>. Vom nördlichen Punjab bis nach Orissa zog sich mehrere Monate hindurch ein geschlossenes Band oppositioneller Bundesstaaten<sup>120</sup>. Dazu kam der äußerste Süden und das Unionsterritorium Delhi. Von den etwa 510 Millionen Indern lebten so im Sommer 1967 nur etwa 185 Millionen in Ländern mit Kongreßregierungen. Die Zentralregierung, die wiederum von Indira Gandhi geführt wird<sup>121</sup>, steht einer völlig veränderten politischen Situation gegenüber. Im Parlament besitzt sie zwar weiterhin die absolute Mehrheit und kann somit aus einer Position der Stärke heraus regieren. Aber in ihren Beziehungen zu den Ländern muß sie differenzierter, einfallsreicher vorgehen und weniger anmaßend auftreten. Dabei ist ihre Situation schwieriger geworden. Denn schnell wird die Zentralregierung von den oppositionellen Ländern für alle Fehlleistungen und Probleme verantwortlich gemacht.

## Ausblick

Im ganzen wird nach den Wahlen von 1967 der Versuch der Bundesländer sichtbar, ein Maximum an Autonomie wiederherzustellen. Die verfassungspolitische Einheit und territoriale Integrität der Indischen Union wird deswegen nicht bedroht. Der Wille zur Zusammenarbeit mit der Zentrale wurde wiederholt bekundet<sup>122</sup>. Aber unter dieser Kooperation versteht man ein „do ut des“ gleichberechtigter Partner. Die Zentralregierung soll auf ihre verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzen zurückgewiesen werden. Die verlorengegangenen Gebiete, in denen der Bund, um mit den Worten von Professor Bhaskaran<sup>123</sup> zu sprechen, ein „back-seat-driving“ vollführte, will man wieder zurückgewinnen.

Es wird sich also mit der Veränderung der parteipolitischen Grundkonstellation auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern wandeln. Der Pendel schlägt zurück. Darin kommt die Dynamik der Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck. In der Tatsache aber, daß sich dieses Kräftespiel im Rahmen der verfassungsrechtlichen Normen zuträgt, ist ein Beweis für die Funktionsfähigkeit des föderalistischen Systems in Indien zu sehen. Es besteht unter den gegebenen Verhältnissen kein Grund zu der Annahme, daß die Verfassungsbedingungen nicht flexibel genug sind. An der Schnellebigkeit der politischen Entwicklungen und an der unberechenbaren Vitalität der sozialen Prozesse brauchen sie nicht zu zerbrechen, sofern die Personen, die sie ausfüllen, system-adäquat handeln.

Von Anfang an war es eines der Grundprobleme des unabhängigen Indien, ein in der geschichtlichen Tradition des Subkontinents wenig verankertes Nationalbewußtsein heranzubilden. Nehru hat daher Ende der fünfziger Jahre einen „National Integration Council“ ins Leben gerufen, der Mittel und Wege aufzeigen sollte, wie wechselseitige Toleranz der verschiedenen religiösen, ethnologischen, sprachlichen, regionalen und kastenmäßigen Bevölkerungsteile erreicht werden kann. Angesichts der zunehmenden innerindischen Auseinandersetzungen hat Indira Gandhi im Juni 1968 einen neuen Integrationsrat einberufen<sup>124</sup>. Dieser hat ver-

119 Siehe dazu meine Wahlanalyse, a. a. O., S. 125 ff.

120 Inzwischen hat sich das Bild etwas zugunsten der Kongreßpartei gewandelt, da sie aus den Neuwahlen in Haryana als Siegerin hervorging. Außerdem war es notwendig geworden, in Bihar, Westbengalen und Uttar Pradesh President's Rule zu verkünden.

121 Indira Gandhi, Nehrus Tochter, hatte bereits im Januar 1966 die Nachfolge Shastris angetreten.

122 So der Chefminister, Annadurai (The Indian Express, Bombay, 25. Februar 1967) und Ajoy Kumar Mukherjee, Chefminister von Westbengalen (Free Press Journal, 2. März 1967).

123 R. Bhaskaran, Facing the Future, in: Swarajya, 4. März 1967.

124 The Statesman, 21. Juni 1968.

schiedene Maßnahmen empfohlen, um die Einheit in der Vielfalt Indiens zu fördern. Da sich zeigt, daß auch in den wirtschaftlich und politisch entwickelten Ländern des Westens der sprachliche und ethnologische Partikularismus nicht ausgelöscht werden konnte, sollte man gerade hier die Integrationsschwierigkeiten Indiens ermessen können.