

# INDISCHE LAIENERICHE

Die Nyaya Panchayats in Uttar Pradesh

Von DETLEF KANTOWSKY

Mit einem einflußreichen Mann des von mir untersuchten Dorfes unterhielt ich mich einmal über das indische Bestechungsunwesen. „Nun, dergleichen wird es bei euch auch geben“, gab er zu bedenken, „Lehrer, Beamte und Polizisten, die wird man doch wohl ‚beeinflussen‘ können?“ fragte er. „Und besonders vor Gericht, da wird man doch wohl kräftig ‚schmieren‘!“

Gericht und Bestechung sind für den indischen Dorfbewohner zwei Seiten ein und derselben Münze. Fest ist er davon überzeugt, daß Gerechtigkeit letztlich eine Frage des längeren Atems, entsprechender Ressourcen und einer guten Schulbildung ist. Die meisten Landbewohner kennen nicht die komplizierten Vorschriften, die eingehalten werden müssen, um eine Klage einzureichen. Bedingungslos sind sie den Anwälten und deren Agenten ausgeliefert. „The Code of Civil Procedure, and the Evidence Act“, heißt es in dem Bericht eines Ausschusses, der die Verhältnisse in Uttar Pradesh analysiert, „... prescribe a procedure which in some ways was so elaborate, technical and lengthy that the case is sometimes prolonged to such an extent that between the two parties it becomes an endurable test and whichever party has better financial resources, many a time succeeds in the end.“<sup>1</sup>

Doch nicht nur im nördlichen Uttar Pradesh sondern in Indien insgesamt ist Gerechtigkeit eine Ware, für deren Erwerb der einfache Mann meist nicht genug Geld hat. Er kann es sich nicht leisten, in einen komplizierten, über Jahre verschleppten Fall verwickelt zu werden, und seine derart schwache Position wird von wohlhabenderen Gegenspielern rücksichtslos ausgenutzt. „Persons who are well to do“, beklagt eine die Verhältnisse in ganz Indien untersuchende Kommission in ihrem Bericht, „and have a weak case are likely to prefer the ordinary courts particularly if their adversaries happen to be men of no means or small means.“<sup>2</sup>

## 1. Die Nyaya Panchayats —

Historische Bedingungen und ideologische Interpretationen

Mit der Einrichtung von Nyaya Panchayats hoffte man diesem Dilemma zu begegnen. Die Vorteile solcher Organe örtlicher Gerichtsbarkeit gegenüber den überlasteten und oft Tagesreisen von den zugehörigen Dörfern entfernten Distriktgerichten lagen auf der Hand und wurden von dem damaligen Justizminister A. K. Sen in einer Rede vor dem indischen Oberhaus im Jahre 1959 wie folgt beschrieben: „There is no doubt that the system of justice which obtains to-day is too expensive for the common man. The small disputes must necessarily be left to be decided by a system of Panchayat Justice ... the only means by which for ordinary disputes in the village level the common man can

<sup>1</sup> Report of the Uttar Pradesh Judicial Reform Committee (Wanchoo Committee), 1950—1951. Zitiert nach: Purwar, V. L., Panchayats in Uttar Pradesh. A critical study in the establishment and working of panchayats in U. P. Lucknow, Universal Book Depot, 1960, S. 157.

<sup>2</sup> Report of the Study Team on Nyaya Panchayats, Government of India, Ministry of Law, April 1962, S. 39 f.

be assured of a system of judicial administration which could not be too expensive for him and which could not be too dilatory for him.”<sup>3</sup>

Derartige, auf einen kleinen Umkreis von Dörfern beschränkte Gremien der Gerichtsbarkeit würden, so hoffte man, viele Streitigkeiten beilegen können, ehe sich daraus ein Fall entwickelt hat. Die Richter wären mit den lokalen Gegebenheiten vertraut, und die Überschaubarkeit der Verhältnisse würde Bestechungen und falsche Zeugenaussagen ausschließen<sup>4</sup>. Zudem hat die Institution des Panchayat in Indien eine lange Tradition, auf die man sich besonders während des Unabhängigkeitskampfes wieder besonnen hatte. Mahatma Gandhi zum Beispiel erklärte den Lesern der von ihm herausgegebenen Wochenzeitschrift „Young India“ im Jahre 1924:

“Panchayat has an ancient flavour, it is a good name. It literally means an assembly of five elected by villagers. It represents the system, by which the innumerable village republics of India were governed. But the British Government, by its routhless thorough method of revenue collection, almost destroyed these ancient republics, which could not stand the shock of this revenue collection. Congressmen are now making a crude attempt to revive the system by giving village elders civil and criminal jurisdiction . . .”<sup>5</sup>

Das hier von Gandhi gezeichnete Bild eines von den Dörflein gewählten Fünf-Männer-Rates weckt bei dem mit demokratischen Spielregeln vertrauten Leser falsche Vorstellungen. Tatsächlich ist Gandhis Übersetzung auch ungenau und versucht eine traditionelle indische Institution modernen demokratischen Mustern anzupassen<sup>6</sup>. Man stelle sich also unter einem Panchayat alter Form nicht einen gewählten Ausschuß sondern eine Führungsgruppe von Männern vor, die sich im offenen Disput herauskristallisiert<sup>7</sup>. Schon 1892 wies Sir Herbert Risley in einer Rede vor dem „Bengal Legislative Council“ auf diesen entscheidenden Unterschied zwischen einem gewählten Gremium westlicher Tradition und dem indischen Panchayat hin: “The method by which the panchayat is elected can not be expressed in terms of European political phraseology. The people get together and they talk, and eventually an opinion emerges from their talk which is the opinion of all of them. There is no majority for they are unanimous, there is no minority, for the minority has been talked over and casts in its lot with the majority. The process can only be described as selection by acclamation.”<sup>8</sup>

Der so beschriebenen Wahl entsprechend ist auch die Beratung des Panchayats ein Diskussionsverfahren, bei dem allmählich ein von allen akzeptierter Konsensus sich bildet<sup>9</sup>. Auf die so verstandene Institution des Panchayat als Ausdruck eines

<sup>3</sup> Raja Sabha Debates, 1959, Vol. XXVII, No. 3, Col. 388. Zitiert nach: Jathar, R. C., Evolution of Panchayati Raj in India, Mysore, Publication No. 2 of the Institute of Economic Research, 1964, S. 105 f.

<sup>4</sup> Vgl. Report of the Study Team on Nyaya Panchayats, S. 11 und 34 f.

<sup>5</sup> Gandhi, M. K., in: Young India, 26. 12. 24. Zitiert nach: My Picture of Free India, Gandhi Series No. 8, Herausgeber A. T. Hingorani, Bombay, Pearl Publications, 1965, S. 102.

<sup>6</sup> Dennis Dalton schließt seine Analyse der Einstellung Gandhis zur hinduistischen Tradition wie folgt ab: “The crux of Gandhi's approach was this: to ‘reconstitute’ his tradition . . . in a manner that would meet the demands of the Western cultural impact . . . Gandhi's purpose was to harmonize; to create unity out of cultural diversity.” Dalton, D., The Gandhian View of Caste, and Caste after Gandhi, in: Mason, Ph., ed., India and Ceylon, Unity and Diversity, London, Oxford University Press, 1967, S. 164.

<sup>7</sup> “The word panchayat describes form, not purpose—a technique of seeking agreement through consultation, hallowed, according to tradition, by divine sanction.” Tinker, H., Authority and Community in Village India, Pacific Affairs, XXXII, 4, Dec. 59, S. 357.

<sup>8</sup> Zitiert nach: Mathai, J., Village Government in British India, London, Fisher Unwin Ltd., 1915, S. 305 f.

<sup>9</sup> Bernard S. Cohn schlägt darum vor, daß wir unter einem Panchayat nicht eine bestimmte, mit juristischen Befugnissen ausgestattete Personengruppe verstehen sollten, sondern vielmehr einen Prozeß, der dazu dient, Streitigkeiten beizulegen: “In a society with multiplex relationships ties cannot be severed summarily as people must continue to live together. Panchayats as a process are suited to maintaining at least the rhetoric of compromise in disputes within the local social system. The panchayats were not usually formal proceedings, but rather extended discussions.” Cohn, B. S., From Indian Status to British Contract, Journal of Economic History, Dez. 1961, S. 617.

Zum Begriff der „multiplex relationship“ verweist Cohn auf eine Arbeit von M. Gluckmann, The Judicial Process among the Barotse of Northern Rhodesia, Glencoe, The Free Press, 1955. Gluckmann definiert

kollektiven Willens beruft sich Jayaprakash Narayan, der ideologische Wortführer der von Vinoba Bhave geleiteten Landschenkungsbewegung (Bhoodan und Gramdan Movement), wenn er in einer Broschüre „Plea for Reconstruction of Indian Policy“ schreibt:

“It is interesting to recall here that in the Indian village communities there were no elections to executive offices on the present majority-minority pattern, which is a divisive and disruptive process. Instead there has been selection by general consensus of opinion, or sometimes by drawing lots.”<sup>10</sup>

Gegenüber diesem Konsensus erscheint J. Narayan der demokratische Prozeß westlichen Musters als bloße Addition von Stimmen einer unorganischen Masse von einzelnen:

“Democracy conceives of a society as inorganic mass of separate grains of individuals: the conception is that of an atomized society. The brick with which the present edifice of democratic policy is constructed is the individual voter and the whole process of democracy rests on the arithmetic of votes. The individual casts his vote as an atom of society, not as a living cell in organic relationship with other living cells. It is not living together that is expressed and represented in the institutions and processes of democracy, but an abstracted individual.”<sup>11</sup>

Wenn J. Narayan die Vergangenheit auch glorifiziert, es stimmt, daß das hinduistische System den Mehrheitsbeschuß im demokratischen Sinn nicht kennt. In seiner Untersuchung traditionaler indischer Führungsmuster kommt Mackenzie Brown zu dem Ergebnis: “It remains broadly true that Hindu theories do not provide for legislative systems based on organized competing interests as in modern democratic practice. The royal decrees (sasana) were not so much new legislation as executive orders governing special cases. Basic law and tradition was considered inviolable and the royal commands constituted specific applications of the sacred law.”<sup>12</sup>

Diese Dekrete der vielen in einem Gleichgewicht der Schwäche gegeneinander ausbalancierten Fürsten und lokalen Machthaber reichten allerdings oft nicht weit über den Regierungssitz hinaus<sup>13</sup>. Über Jahrhunderte verband ein nur lose geknüpftes Verwaltungsnetz den indischen Bauern mit häufig wechselnden Rajas, die es zumeist zufrieden sein mußten, wenn wenigstens ein Teil der Steuern pünktlich einkam<sup>14</sup>. In den Dörfern selbst aber regelten die Panchayats das Zusammenleben

darin auf S. 19 „multiplex relationship“ wie folgt: “The structure of relationships in which a person tends to occupy the same position relative to the same set of other persons in all networks of purposive ties—economic, political, procreative, religious, educational.”

<sup>10</sup> Narayan, J., A Plea for Reconstruction of Indian Policy, Wardha, circa 1960, S. 51. Zitiert nach: Bailey, F. G., Decisions by Consensus in Councils and Committees, With special Reference to Village and Local Government in India, A. S. A. Monographs, Two Political Systems and the Distribution of Power, London, Tavistock, 1965, S. 3.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 47 f. Eine gute Zusammenfassung von J. Narayans Vorstellungen zur Frage der Parteien und ihrer Rolle innerhalb der demokratischen Dezentralisierung findet sich in: Narayan, J., The Role of Political Parties in Panchayati Raj. In: Indian Journal of Public Administration, VIII, Oct./Dec. 1962, 602–608. Wie sehr derartige Vorstellungen indischem Denken entsprechen wird deutlich, wenn man sich klar macht, daß auch S. K. Dey, der damalige Minister für Community Development und Panchayati Raj, in einem Artikel hervorhob, daß man auf Dorfes nur „good politics“ wolle. „What we want to avoid is power politics.“ Siehe: Economic Weekly, XIV, Bombay, Juli 1962, S. 1106. Vgl. dazu auch: Rudolph, S., Consensus and Conflict in Indian Politics, World Politics, XIII, April 1961, 385–399.

<sup>12</sup> Brown, D. M., Traditional Concepts of Indian Leadership. In: Park, R. L., und Tinker, I., Leadership and Political Institutions in India, Princeton, Princeton University Press, 1959, S. 7.

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Analyse von Ralph Bendix: “Under conditions of primitive transport patrimonial rule entails frequent moves of the royal household, partly to ensure the king's control over his realm and partly to maintain his large retinue from the revenue in kind which is collected and consumed on the spot. Territorial extension of such rule increases the resources of the king and supports the myth of his power, but also jeopardizes his control over vassal kings, provincial governors, and other subordinate local rulers.” Bendix, R., Nationbuilding and Citizenship, Studies of our Changing Social Order, New York, Wiley, 1964, S. 216. Darin ist in diesem Zusammenhang besonders zu empfehlen: VII „Public Authority in a Developing Community: The Case of India“, pp. 215–288.

<sup>14</sup> Mit Bezug auf die Verhältnisse zu Beginn des 18. Jahrhunderts im Gebiet von Benares heißt es dazu bei B. S. Cohn: “The Raja's main concern with his dominion was the assessment and collection of revenue.” Cohn, B. S., Political Systems in Eighteenth Century India: The Benares Region, Journal of the American Oriental Society, Vol. 82, Juli/Sept. 1962, S. 319. Cohn schildert in dem Aufsatz den Aufstieg des Gehilfen eines Steuerbeamten zum Mahadadschah von Benares.

einer rituell segmentierten Kastengesellschaft<sup>15</sup>. Man sollte sich allerdings nicht durch Sir Charles Metcalfe<sup>16</sup> und alle, die ihn wie zum Beispiel M. Gandhi, J. Nehru<sup>17</sup> oder auch J. Narayan übernommen haben, dazu verführen lassen, die derart autonomen Dörfer des vorkolonialen Indien in den Rang von glücklichen Gemeinschaften zu erheben. Diesen in der indischen Sozialgeschichtsschreibung weitverbreiteten Mythos hat Walter C. Neale kürzlich mit aller wünschenswerten Deutlichkeit entlarvt: "In current literature there is a myth that before the British arrived in India there was a Golden Age ... This myth is just not true. There are, however, enough elements of fact and enough misreadings of the facts to keep the myth alive, outside of its obvious advantage as propaganda for independence and as an explanation for the present poverty of India. Pre-British India had a workable and working system based on the village ... These villages were communally organized, but the view that because communal villages worked they were happy, cooperative ventures is a misreading of history, and upon it a wonderful superstructure of what conditions were, or would be, has been built."<sup>18</sup>

## 2. Britische Reformen und Wandlungen der hinduistischen Gesellschaft

Tatsache ist allerdings, daß zunächst die Moslemherrscher und ungleich wirksamer dann die Briten das von ihnen eroberte Land in den Rahmen eines leistungsfähigen Verwaltungsapparates spannten, der die „autonomen Dorfrepubliken“ zu kleinsten Untereinheiten eines zentralisierten Herrschaftsgefüges degradierte, darauf angelegt, Ruhe und Ordnung und vor allem pünktliche Steuerzahlungen zu garantieren. Noch heute spiegelt die Umgangssprache den von den Moslems begonnenen Verwaltungsaufbau, wie er von den Engländern ausgebaut worden ist. Während der nordindische Bauer die Welt seines Dorfes auf Hindi beschreiben kann, beginnt im „Tahsil“, der administrativen Untereinheit des „Zila“ (persisch für Distrikt), die fremde Welt der Bürokratie mit ihrem Urdu oder englischen Vokabular.

<sup>15</sup> Siehe dazu: Altekar, A. S., *State and Government in Ancient India*, Delhi, Motilal Banarsiidas, 1958, besonders S. 226–227, 237.

Basham, A. L., *The Wonder that was India*, New York, Grove Press, 1954, S. 81–93 und 105–106. Sarkar, U. S., *Epochs in Hindu Legal History*, Hoshiapur, Vishveshbaran and Vedic Research Institute, 1958, besonders Kap. 11.

Dumont, L., *The Conception of Kingship in Ancient India*. In: *Contribution to Indian Sociology*, VI, Den Haag, Mouton, 1962.

Drekmeier, Ch., *Kingship and Community in Early India*, Stanford, Stanford University Press, 1962.

<sup>16</sup> In einem für das britische Unterhaus abgefaßten Bericht schrieb Ch. Metcalfe 1832: "The village communities are little republics, having nearly everything they want within themselves, and almost independent of any foreign relations. They seem to last where nothing else lasts. Dynasty after dynasty tumbles down, revolution succeeds revolution . . . , but the village communities remain the same. This union of village communities, each one forming a separate little state itself, has, I conceive, contributed more than any other cause to the preservation of the people of India, . . . and is in a high degree conducive to their happiness, and to the enjoyment of a great portion of freedom." Metcalfe, Sir Charles, Report of the Selected Committee of the House of Commons, 1832, Vol. III, Append. 84, S. 331. H. Tinker weist nach, daß Metcalfe damit eine Beschreibung nur der Wehrdörfer zwischen Delhi und Agra gegeben hat, die sich nicht auf andere Gebiete übertragen läßt. "From his Delhi experiences Metcalfe drew his famous picture of the 'little republics' which has often been loosely applied to the whole of the subcontinent; had Metcalfe's service been some leagues to the east, he would have written otherwise." Tinker, H., *The Foundations of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma*, London, The Athone Press, 1954, S. 21.

Abgewandelt liest sich Metcalfes Beschreibung wie folgt: "Panchayats are ancient and time-honoured institutions which alone, of all other social systems, have survived revolutions, tumbling of crowns or tottering of dynasties or empires and all manner of other internal strife or external disturbances." So, ohne entsprechenden Verweis, nachzulesen bei: Purwar, V. L., *Panchayats in Uttar Pradesh*, S. 15.

<sup>17</sup> Nehru, J., *The Discovery of India*, London, Meridian Books, 1960, S. 302.

Das sind nur die prominentesten Beispiele, die sich durch eine lange Reihe von Veröffentlichungen, auch von Soziologen, ergänzen ließen. Siehe weiterer Titel unter Anm. 5 in meinem Aufsatz: *Community Development und Panchayati Raj — Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Uttar Pradesh*. In: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, XVIII, 8, August 1967, S. 468.

<sup>18</sup> Neale, W. C., *Economic Change in Rural India. Land Tenure and Reform in Uttar Pradesh, 1800–1955*, New Haven und London, Yale University Press, 1962, S. 45.

Bei P. Spear heißt es im gleichen Zusammenhang kurz und treffend: "The Indian village had survived down the ages because of constant neglect by Government." Spear, P., *Twilight of the Mughuls*, Cambridge, University Press, 1951, S. 114.

Dieser während der Kolonialzeit geschaffene Rahmen der Verwaltung besteht auch heute noch<sup>19</sup>, da das unabhängige Indien 1947 ohne große Änderungen übernahm, was unter der Ägide von Lord Cornwallis (1785–1793) entworfen und in den Grundzügen entwickelt worden war. Die von ihm 1793 erlassenen Verordnungen legten die Eigentumsrechte am Boden und die jährlich dafür in bar pünktlich zu zahlenden Grundsteuern fest und schufen die einem Collector bzw. Magistrate unterstehenden beiden Arme der Steuer- und Rechtsverwaltung des in Distrikte unterteilten Kolonialreichs.

Die oberen Ränge dieser Verwaltungshierarchie des Distriktes blieben Engländern vorbehalten, und englische Gesetze bestimmten auch das Verfahren vor den neu eingerichteten Distriktgerichten. Allerdings wurde in Zivilsachen der Religionszugehörigkeit des Betreffenden entsprechend Hindu- bzw. mohammedanisches Recht angewendet. Steuersachen und Eigentumsdispute aber wurden nach dem von Engländern entworfenen neuen Steuer- und Eigentumsrecht entschieden.

Man kann sich die Wirkungen dieser straff durchgesetzten Reformen auf das damals bestehende indische soziale System gar nicht einschneidend genug vorstellen. Eine religiös segmentierte Gesellschaft mit limitierten, hierarchisch strukturierten Kontakten der Kasten untereinander, eine Gesellschaft, in der alles auf persönliche Verbindungen und Überzeugungskraft ankam, wurde mit einem fremden, nach dem Gleichheitsgrundsatz entworfenen bürokratischen System mit all seiner Schriftlichkeit, Pünktlichkeit und Rechenhaftigkeit konfrontiert. Fortan sollte es dem Kläger angeblich nicht mehr helfen, daß ihn verwandtschaftliche Beziehungen mit einem Angestellten der Distriktverwaltung verbanden. Entscheidend wurde der Stempel, die Unterschrift, das ordnungsgemäß auf persisch ausgefertigte Dokument, um einen Fall vorzubringen, über den pünktlich zur festgesetzten Zeit innerhalb einer bestimmten Frist entschieden wurde. Es gab keine Diskussion. Kläger und Beklagter standen sich als Kontrahenten, vertreten durch Anwälte, gegenüber. Der Kompromiß schien ausgeschlossen, die Parteien schieden als Feinde, nachdem ein unparteiischer Fremder das Urteil gesprochen hatte.

Auf die so offensichtlichen Diskrepanzen zwischen tradiertem und neuem, von den Kolonialherren gesetztem Recht machte Jonathan Duncan, Vertreter der britischen Regierung in Benares von 1787 bis zur Eingliederung des Gebietes in den Herrschaftsbereich der East India Company im Jahre 1795, den Governor General Lord Cornwallis rechtzeitig aufmerksam, um ihn vor den Konsequenzen zu warnen, die eine Einführung der 1793 in Bengal erlassenen Verordnungen in Benares haben würde: “In this country the inhabitants have been so long habituated to settle all disputes by what they call mutual satisfaction of both parties, that I am persuaded our more decisive and what they would think abrupt mode of administering justice and executing decisions so passed merely upon the proofs exhibited within a certain fixed time, perhaps by only one of the parties, would not suit the way of thinking of a majority of the inhabitants of Benares.”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. zum folgenden: Cohn, B. S., From Indian Status to British Contract, S. 613 ff.  
Darin auch ein ausführliches Literaturverzeichnis zur Geschichte der Rechtsentwicklung in Indien im 18. und 19. Jahrhundert. Die Entwicklung besonders der Agrargesetze in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bearbeitet D. Rothermund in: Land und Recht in Indien, 1875–1900, Heidelberger Habilitationschrift 1966/67.

<sup>20</sup> India Office Library, Bengal Judicial Civil Proceedings, Vol. 24, Sept. 11, 1795, No. 6: Duncan to Governor General, LS October 23, 1794. Zitiert nach: Cohn, B. S., From Indian Status to British Contract, S. 617  
Siehe auch: Narain, V. A., The Life and Career of Jonathan Duncan, 1756–1795. Ph. D., University of London, 1958.  
Narain, V. A., Jonathan Duncan in Varanasi, Calcutta, Mukhopadhyay, 1959.

Die Verordnungen von 1793 gingen von der wohlmeinenden Annahme aus, daß man die Zufriedenheit der indischen Bevölkerung mehren könne, indem man:

- a) die bis dahin fließenden Agrarverhältnisse (Eigentumsrechte, Nutzungsrechte, Pachtverhältnisse) fixierte,

- b) das so geschaffene Eigentum und die Rechte des einzelnen darauf durch entsprechende Gesetze schützte,

- c) unparteiische Richter damit betraute, nach bewährtem englischen Verfahren etwa sich ergebende Streitfälle zu schlichten<sup>21</sup>.

Diese Annahme war falsch, und Sir Charles Metcalfe artikulierte ein damals unter den britischen Beamten weit verbreitetes Unbehagen, wenn er 1815 in einem Bericht feststellte: "Our Courts of Justice are generally spoken (of) with disgust, with ridicule or with fear ... They (die Inder) abuse the latter as scenes of injustice and corruption where nothing is obtained but by bribery."<sup>22</sup>

Das indische Gesellschaftssystem hatte sich dem neuen Rahmen also schnell angepaßt: Gekaufte Zeugen, bestochene Steuerbeamte und erpreßte Aussagen Abhängiger waren die Regel. Die der Landessprache meist nicht mächtigen englischen Richter wurden in ein für sie unentwirrbares Knäuel von Lügen und Gegenlügen verwickelt, aus dem sie sich häufig nur aufs Geratewohl befreien konnten. George Watt, stellvertretender Collector in Benares von 1839 bis 1852, gesteht zum Beispiel in seinen unter einem Pseudonym erschienenen „Enthüllungen eines Verwaltungsbeamten“, daß ein unparteiischer Richter in Indien gut daran täte, seinen Urteilsspruch an den Fliegen auf dem „punkah“<sup>23</sup> auszuzählen: Eine gerade Zahl für „schuldig“ und eine ungerade für „unschuldig“<sup>24</sup>.

Vielen Beamten war also die Unvereinbarkeit des britischen Rechtssystems mit der orientalischen Tradition des Vergleichs von Anbeginn klar. Dennoch aber wurde weiter daran festgehalten, weil die Mehrzahl der an Adam Smith geschulten Kolonialbeamten<sup>25</sup> nicht einzusehen vermochten, daß für Indien nicht gut sein sollte, was in England sich so außerordentlich bewährt hatte. Mit den Folgen dieser systemwidrig aufgepropften Reformen aber hat die indische Administration und besonders die Rechtsprechung noch heute zu kämpfen.

Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch Bernard S. Cohn in einem Aufsatz über Rechtsprechung und Phänomene des Wandels in Nordindien. "It is my thesis", so faßt er seine Beobachtungen zusammen, "that the present attitude of the Indian peasant was an inevitable consequence of the British decision to establish courts in India patterned on British procedural law ... In attempting to introduce British procedural law into their Indian courts, the British confronted the Indians with a situation in which there was a direct clash of the values of the two societies.

<sup>21</sup> Vgl. dazu: Derrett, J. D. M., The Administration of Hindu Law by the British. In: Comparative Studies in Society and History, IV, Vol. 61, S. 18: "The British supposed that Indian litigants would elsewhere suffer from corruption or prejudice. It did not strike them at once that the Hindu could take advantage within the British jurisdiction of rules of law which did not exist outside it."

<sup>22</sup> Metcalfe, Sir Charles, Report of the State of Public Revenue in the Territory of Dihlee. In: Papers regarding the Judicial System in the Bengal Presidency, India Office Records, Dpt. 71 (197). Zitiert nach: Cohn, B. S., From Indian Status to British Contract, S. 622.

<sup>23</sup> Der „punkah“ ist ein Vorläufer der Ventilatoren. Man findet ihn auch heute noch in nicht elektrifizierten Büros und Regierungsburgalows: An einem parallel zur Decke aufgehängten Balken ist ein breites, an der Unterkante beschwertes Stück Tuch beweglich aufgehängt. Durch ein Loch in der Wand führt ein Lederriemen von dem Balken nach außen, an dem ein Diener rhythmisch zieht. Siehe zur Entstehung dieses Gerätes, das den Kolonialherren die Verwaltungsarbeit in den heißen Büros etwas erleichterte: Spear, T. G. P., The Nabobs, A Study of Social Life of the English in Eighteenth Century India, London, Oxford University Press, 1932, S. 50 und 96 ff.

<sup>24</sup> Paunchkouree Khan (George Watt), The Revelations of an Orderly, E. J. Lazarus & Co, Benares, 1866, S. 74. Siehe auch Rudolph, L. I., und S. H., Barristers and Brahmins in India, Legal Cultures and Social Change. In: Comparative Studies in Society and History, VIII, Okt. 1965, besonders S. 24–29.

<sup>25</sup> In diesem Zusammenhang sehr zu empfehlen: Cohn, B. S., The British in Benares, A Nineteenth Century Colonial Society. In: Comparative Studies in Society and History, IV, Januar 1962, 169–199.

And the Indian in response thought only of manipulating the new situation and did not use the courts to settle disputes but only to further them.”<sup>26</sup>

### 3. Ansätze zur Dezentralisierung

Die ersten Versuche, einer derart zentralisierten Verwaltung und Rechtsprechung und den entsprechenden Wirkungen bei der Bevölkerung zu begegnen, gehen auf eine Resolution des Governor Lord Ripon aus dem Jahre 1882 zurück, in der es unter anderem hieß: “... the Governor General in Council has no hesitation in stating his conviction that the only reasonable plan open to the Government is to induce the people themselves to undertake, as far as may be, the management of their own affairs, and to develop and create if need be, a capacity for self-help in respect of all matters that have not, for imperial reasons, to be retained in the hands of the representatives of Government.”<sup>27</sup>

Die darauf eingeführten Verwaltungsänderungen beteiligten die Bevölkerung über beratende Gremien nur an der Distriktdadministration. Erst 1907, in einem Bericht der „Royal Commission on Decentralization“, wird empfohlen, auch die Dorfgemeinden für Selbstverwaltungsaufgaben heranzuziehen: “There is ... a large and strong body of opinion in favour of enlisting the help of the people in local administration in the village by the establishment of the village councils which should have the time-honoured title of Panchayats.”<sup>28</sup>

Unter dem Druck des Ersten Weltkrieges kommt es zu einem initiiierenden Erlass, wonach die zu bildenden Dorf-Panchayats allerdings nicht mit den höheren Verwaltungsgremien des Distrikts verknüpft, sondern so weit wie möglich von diesen getrennt gehalten werden sollten. 1919 nahm das Parlament in London das entsprechende Gesetz an. In schneller Folge wurden darauf in den einzelnen Provinzen von Britisch-Indien „Village Panchayat Acts“ verabschiedet<sup>29</sup>, während in den meisten der rund sechshundert „Princely States“ die feudalen Verhältnisse weiter überdauerten<sup>30</sup>.

Auch jetzt aber erlaubte man Panchayats nur in bestimmten, sorgfältig ausgesuchten Gebieten, so daß es zum Beispiel in den „United Provinces of Agra and Oudh“ im Jahre 1923/24 nur 6104 Panchayats insgesamt gab, d. h. nur etwa zwanzig Prozent der damaligen Bevölkerung lebten in von Panchayats selbstverwalteten Gemeinden<sup>31</sup>. Die Vertreter dieser Gemeinderäte wurden allerdings nicht von der Bevölkerung gewählt sondern vom Collector ernannt. Ihre Jurisdiction beschränkte sich auf „civil claims of a simple nature not exceeding Rs 25,- and criminal cases of such comparatively venial offences as simple hurt, assault, petty thefts, mischief,

<sup>26</sup> Cohn, B. S., Some Notes on Law and Change in North India. In: Economic Development and Cultural Change, VIII, 1, Okt. 1959, S. 90.

R. Carstairs faßt seine eigenen Erfahrungen und die seiner Kollegen am Ende des 19. Jahrhunderts wie folgt zusammen: “It was our opinion, founded on what we saw of the cases that came to us, that most of the genuine disputes were settled quietly at home, while those that came to us, especially those that seemed frivolous, were brought not to get redress for the injury stated, but as a move in some deeper and longer game, which derived its importance from issues not before the Court.” Carstairs, R., The Little World of an Indian District Officer, London, Macmillan, 1912, S. 26 f.

<sup>27</sup> Government of India Resolution, 18th May 1832. Zitiert nach: Jathar, R. V., Evolution of Panchayati Raj in India, S. 17.

<sup>28</sup> Report of the Royal Commission on Decentralization, 1907. Zitiert nach: Jathar, R. V., Evolution of . . ., S. 20.

<sup>29</sup> Bengal Self Government Act of 1919. Bihar Self Government Act of 1920. Bombay Village Panchayat Act of 1920. Central Provinces and Berar Panchayat Act, 1920. Madras Panchayat Act of 1920. U. P. Panchayat Act of 1920. Assam Self Government Act of 1922.

<sup>30</sup> Eine illustrative Lektüre hierzu sind die Briefe Forsters („A Passage to India“), der 1921 ein knappes Jahr dem Maharadschah von „Dewas Senior“ als Privatsekretär diente: Forster, E. M., The Hill of Devi, London, Penguin 2269, 1965.

<sup>31</sup> Daten nach: Purwar, V. L., Panchayats in Uttar Pradesh, S. 69 und 121.

insult, cases under the Cattle Trespass Act of 1870, Village Sanitation Act of 1892 and cases arising from the branch of certain byelaws”<sup>32</sup>.

Der Einfluß der so geschaffenen Panchayats sei daher nur gering gewesen, kritisiert Vijaya L. Purwar in ihrer Arbeit die britischen Reformen. Die Bevölkerung habe den Gremien mißtraut, weil sie auf deren Zusammensetzung keinen Einfluß habe nehmen können. “They (die Panchayats) could be abolished and created at the sweet will of the collector.”<sup>33</sup>

Allerdings baute die indische Regierung auf diesen ersten Ansätzen zur Dezentralisierung der Rechtsprechung in den eigenen Entwürfen seit 1947 auf. Im folgenden soll die Entwicklung im nördlichen Bundesstaat Uttar Pradesh detaillierter dargestellt werden.

#### 4. Nyaya Panchayats in Uttar Pradesh — Entwicklungen, Aufgaben, Wirkungen

Die Nyaya Panchayats, wie sie heute in Uttar Pradesh bestehen, gehen auf den „U.P. Panchayat Act No. XXVI of 1947“ und die im „Amendment Act II of 1955“ dazu erlassenen Ergänzungen zurück<sup>34</sup>.

Jeder Distrikt ist in Gerichtsbezirke eingeteilt. Nach dem 1947 verabschiedeten Gesetz wurden von den Bewohnern der drei bis fünf zu einem Bezirk zusammengefaßten Gemeinden (Gaon Sabhas) nicht nur die Gemeindevertreter für die jeweiligen Gemeinderäte (Gaon Panchayats), sondern auch die in den Nyaya Panchayat (damals noch „Panchayati Adalat“ genannt) eines Bezirkes zu entsendenden Richter direkt gewählt. Die damals 122 496 Dörfer Uttar Pradeshs waren derart zu 36 139 Gaon Sabhas und diese wiederum zu 8543 Panchayati Adalats zusammengefaßt. Jeder zur Gerichtsbarkeit eines Panchayati Adalat gehörende Bezirk entsprach einem Gebiet von 13 bis 35 Quadratmeilen<sup>35</sup>.

Es zeigte sich allerdings bald, daß die so gewählten Mitglieder der Bezirksgerichte korrupt, den Parteiuungen des eigenen Dorfes ausgeliefert und in ihrem Urteil dem Druck der Wähler hörig waren<sup>36</sup>. Das „Uttar Pradesh Judicial Reform Committee“ schlug in seinem Bericht daher schon 1951 vor, die Gesetze von 1920 und 1947 in der Form miteinander zu verbinden, daß man die Mitglieder der Panchayati Adalats nicht direkt wählen, sondern von einem Unparteiischen aus einer Gruppe gewählter Vertreter ernennen lassen solle<sup>37</sup>.

Das war denn auch die wesentliche Neuerung, die der „Amendment Act II of 1955“ brachte. Die Mitglieder der fortan „Nyaya Panchayats“ genannten Organe waren nicht mehr direkt wählbar, sondern eine „prescribed authority“ ernannte sie aus den Abgeordneten der zu einem Bezirk gehörenden Gaon Panchayats. In einer entsprechenden Verordnung vom 1. Dezember 1955 wurde der District Magistrate zur „prescribed authority“ ernannt<sup>38</sup>. Praktisch jedoch delegiert der District Magistrate heute diese Auswahl an den für Panchayats zuständigen

<sup>32</sup> Nach: Purwar, V. L., Pachayats in . . ., S. 160 f.

<sup>33</sup> Ebenda, S. 161.

<sup>34</sup> Von mir im folgenden benutzt: Dwivedi, J. N., Practice and Digest of U. P. Panchayati Raj, with up-to-date Act and Rules, 3. Auflage, Allahabad Law Agency, o. Jg.

<sup>35</sup> Daten nach Purwar, V. L., Panchayats in Uttar Pradesh, S. 162.

<sup>36</sup> Vgl. Report of the U. P. Panchayat Raj Amendment Act Committee, 1954, Kap. VI, S. 34.

<sup>37</sup> Vgl. Report of the Uttar Pradesh Judicial Reform Committee, Bd. I, Anhang A, S. 90.

<sup>38</sup> Gleiche Empfehlungen machte auch das „Balwantrai Mehta Committee“. Das meist nach seinem Vorsitzenden genannte „Committee on Plan Projects“ legte 1957 eine umfangreiche Studie über die Arbeit der Community Development Blocks vor. Darin wurde angeregt, die Bevölkerung über Block- und Distriktparlamente an den Entwicklungsaufgaben zu beteiligen: Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service, 3 Bände, New Delhi, 1957.

<sup>39</sup> Notification No. 5927/XXXIII-702-1955, veröffentlicht in einer Extraausgabe der U. P. Gazette am 1. 12 1955. Nachzulesen in: Dwivedi, J. N., Practice and Digest . . ., S. 149.

Beamten der Community Development Organisation des Distrikts, der seinerseits die „ADO Panchayats“ (ADO = Assistant Development Officer) der einzelnen Development Blocks auffordert, geeignete Kandidaten zu nominieren. Die ADOs wiederum richten sich nach den Vorschlägen, wie sie auf Anfrage von den einzelnen Gaon Panchayats vorgebracht werden. Diese Vorschläge werden dann zusammen mit Gutachten des „Panchayat Secretary“ (zu jedem Bezirk gehört ein der Blockverwaltung unterstellter Panchayat Secretary, der die Gaon Panchayats und die Nyaya Panchayats bei der Arbeit beraten soll) zur Person der Vorgeschlagenen wieder an die Distriktsverwaltung zurückgegeben, wo der District Magistrate die Kandidaten bestätigt bzw. auswählt, sofern mehr Kandidaten als erforderlich von einem Gaon Panchayat vorgeschlagen worden sind. Das kommt allerdings nur selten vor, so daß der langwierige und die ohnehin mit Verwaltungsarbeiten überlastete Blockadministration zusätzlich beanspruchende Prozeß auf die offizielle Bestätigung der Vertreter dominanter Gruppen in den Nyaya Panchayats hinausläuft.

Eine weitere 1955 eingeführte Veränderung betraf die Zuständigkeit der Nyaya Panchayats. Die den Panchayati Adalats 1947 eingeräumten Zuständigkeiten wurden beschnitten. Fortan waren die Befugnisse der NP in Zivilsachen auf einfache Tatsachenermittlungen vor allem bei Streitigkeiten zwischen Schuldern und Gläubigern beschränkt. Die NP können dabei Fälle mit einem Streitwert bis zu fünfhundert Rupien entscheiden. Weiterhin fallen nach den 1955 eingeführten Änderungen noch 31 Paragraphen des „Indian Penal Code“ nur dann unter ihre Gerichtsbarkeit, wenn für die betreffenden Vergehen eine Strafe von maximal nicht mehr als hundert Rupien zu erwarten ist<sup>39</sup>. Für vierzehn Panchayati Adalats über mehrere Jahre erhobene Daten zeigen allerdings, daß die Fälle sich ohnehin in vier Bereichen häufen<sup>40</sup>. Von 3857 vorgebrachten Straffällen entfielen auf:

| Section des „Indian Penal Code of 1860“ | Prozent der Fälle | N    |
|---|-------------------|------|
| 323, vorsätzliche Körperverletzung      | 41,3              | 1593 |
| 426, Ruhestörung (mischief)             | 15,2              | 588  |
| 379, Diebstahl                          | 13,4              | 517  |
| 506, Nötigung                           | 11,6              | 446  |
| 447, unbefugtes Betreten fremden Bodens | 8,8               | 340  |
| 504, herausfordernde Beleidigung        | 7,9               | 303  |
|   | 98,2              | 3787 |
|   | 100,0             | 3857 |

Diese Tabelle und ein Vergleich der den Panchayats in Uttar Pradesh schon im Jahre 1920 eingeräumten mit den 1955 belassenen juristischen Befugnissen zeigt, daß die Nyaya Panchayats heute weitgehend die gleichen Rechte und Funktionen haben, wie sie ihnen damals schon zugestanden worden waren. Allerdings ist heute ganz Uttar Pradesh in Nyaya Panchayat Circle eingeteilt, und die Panches werden nicht direkt sondern aus den von den Gaon Sabhas gewählten Mitgliedern der zu einem Circle gehörenden Gaon Panchayats ernannt. Zu den so ermittelten Vertretern hat die Bevölkerung im Gegensatz zu den ehemals nominierten Panches angeblich großes Vertrauen. In dem schon erwähnten Bericht des „Study Team on Nyaya Panchayats“ heißt es dazu:

<sup>39</sup> Siehe Section 52 des U. P. Panchayat Act und Purwar, V. L., Panchayats in Uttar Pradesh, S. 179 ff.  
<sup>40</sup> Daten ausgewertet nach: Purwar, V. L., Panchayats in ..., S. 182.

"We have had the benefit of the views of High Court Judges, Ministers, Legislators, officials at headquarters and at district levels and other persons prominent in public life, and no one has come forward to condemn the institution in principle. And if the voice of the villagers is to be heard, and perhaps he has the biggest say in the matter, there is no one villager in the whole of India, judging from the evidence before us, who wants the institution to be scrapped. And our itinerary included some unscheduled villages as well."<sup>41</sup>

Es mag sein, daß wirklich kein einziger Dorfbewohner in ganz Indien die Nyaya Panchayats abgeschafft wissen will. Das Vertrauen jedoch in die lokale Gerichtsbarkeit hat während der vergangenen Jahre zumindest in Uttar Pradesh abgenommen. Setzt man die 1957/58 vor den NP anhängigen 202 116 Fälle gleich hundert, so ergibt sich für 1964/65 ein Index von 79 und 1965/66 von nur noch 61, obwohl die vor die Distriktgerichte gebrachten Streitigkeiten nicht abgenommen haben.

#### Nyaya Panchayats in Uttar Pradesh, 1950—1966<sup>42</sup>

| 1<br>Jahr | 2<br>anhängige<br>Fälle | 3<br>Index<br>57/58 = 100 | 4<br>während des<br>laufenden Jahres<br>vorgebrachte Fälle<br>in % von 2 | 5<br>während<br>des<br>laufenden<br>Jahres<br>gefällte<br>Urteile<br>in %<br>von 2 | 6<br>Berufungen<br>gegen<br>Entscheidun-<br>gen des NP<br>in %<br>von 5 | 7<br>Ver-<br>gleiche<br>in %<br>von 5 |
|-----------|-------------------------|---------------------------|--|--|---|---------------------------------------|
| 50—51     | 633 502                 | 313                       | 100  | 58   | —   | 40                                    |
| 51—52     | 391 567                 | 194                       | 32   | 71   | 5,9   | 39                                    |
| 52—53     | 416 018                 | 206                       | 73   | 65   | 4,6   | 38                                    |
| 53—54     | 532 070                 | 264                       | 72   | 84   | 2,8   | 34                                    |
| 54—55     | 454 215                 | 225                       | 82   | 92   | 3,2   | 24                                    |
| 55—56     | 140 593                 | 70                        | 75   | 86   | 6,3   | 35                                    |
| 56—57     | 80 422                  | 40                        | 75   | 54   | 3,9   | 41                                    |
| 57—58     | 202 116                 | 100                       | 82   | 83   | 3,0   | 41                                    |
| 58—59     | 195 774                 | 97                        | 83   | 79   | 3,5   | 44                                    |
| 59—60     | 200 503                 | 99                        | 78   | 78   | 4,3   | 44                                    |
| 60—61     | 161 889                 | 80                        | 73   | 78   | 5,4   | 47                                    |
| 61—62     | 122 041                 | 60                        | 71   | 74   | 6,7   | 45                                    |
| 62—63     | 144 285                 | 71                        | 78   | 73   | 3,2   | 50                                    |
| 63—64     | 194 625                 | 96                        | 80   | 84   | 3,0   | 52                                    |
| 64—65     | 159 840                 | 79                        | 81   | 88   | 3,4   | 50                                    |
| 65—66     | 122 923                 | 61                        | 75   | 90   | 4,3   | 51                                    |

<sup>41</sup> Report of the Study Team on Nyaya Panchayats, S. 34.

<sup>42</sup> Daten nach Information des Ministeriums für Community Development, Lucknow, 7. 11. und 3. 12. 1966. Bemerkungen zur Tabelle:

Spalten 2 und 3: Die Panchayati Adalats wurden erst 1950/51 eingesetzt. Alle Fälle, die nach dem 1947 erlassenen Gesetz unter ihre Gerichtsbarkeit fielen, wurden daher von den Distriktgerichten zurückgestellt. Dies zusammen mit den im Zuge der Landreformmaßnahmen sich ergebenden Streitigkeiten erklärt den Aufholbedarf in den ersten Jahren. Während der Reformen (1955/56) stagniert die Arbeit weitgehend. Auch im folgenden Jahr haben sich die neuen Gremien noch nicht etabliert. Erst seit 1957/58 sind sie wieder voll funktionsfähig. Von da an läßt sich ein kontinuierlicher Rückgang bis zu den nächsten Panchayatwahlen im Jahre 1961/62 beobachten. Die Wahlen und die Panchayati Raj Gesetzgebungen zur Dezentralisierung der Distriktverwaltung geben den NP Neuigkeitsqualitäten, sie werden wieder häufiger bemüht.

Spalten 4 und 5: Von den ersten Jahren abgesehen, in denen der Überhang von 1947 bis 1950 aufgearbeitet werden mußte, wurden fast 80 Prozent der Fälle noch im gleichen Jahr entschieden — ein nicht zu unterschätzender Vorteil, wenn man die langen Wartezeiten vor den Distriktgerichten bedenkt.

Spalte 6: Gegen die Entscheidungen der NP wird nur selten Berufung eingelegt. Entsprechend der zu Spalte 2 und 3 formulierten Hypothese, daß das Vertrauen zu den Panchayats mit zunehmender Amtsdauer abnimmt, lassen sich Berufungsspitzen für 1955/56 und 1961/62 nachweisen.

Spalte 7: 50 Prozent der von Nyaya Panchayats während der vergangenen vier Jahre getroffenen Entscheidungen waren Vergleiche. Die NP haben heute in der Mehrzahl über nicht-gerichtsfähige Fälle (petty

Nach dieser Übersicht über die Nyaya Panchayats in Uttar Pradesh insgesamt soll jetzt das Funktionieren auf Distrikt-, Block- und schließlich Circle-Ebene dargestellt werden.

## 5. Detail I: Nyaya Panchayats im Benares Distrikt, U.P.

1961 hatte der Benares Distrikt bei einer Fläche von 5069 Quadratkilometern 2 362 179 Einwohner. Sechsundsiebzig Prozent davon wurden als Landbewohner ausgewiesen<sup>43</sup>. Der Distrikt ist in zweiundzwanzig Entwicklungsblocks mit 286 Nyaya Panchayats eingeteilt. Zu einem NP gehören durchschnittlich 6265 Einwohner.

Das Hinterland von Benares ist vergleichsweise gut erschlossen<sup>44</sup>. In einer Tagesreise kann man das Distriktgericht von überall her erreichen, was allerdings immer noch drei Tage für Anreise, Verhandlung und Abreise bedeuten kann.

Dem Neuankömmling muß die Welt am „kaccheri“ (Urdu für „Gericht“) unübersichtlich erscheinen. Anwälte verhandeln mit ihren Klienten unter Wellblechdächern und im Schatten von Bäumen, Schreibmaschinenschreiber bieten ihre Dienste an, und die vielen Tee- und Betelstände machen gute Geschäfte. Bis ins Innere des im Kolonialstil der Jahrhundertwende gebauten Gerichtsgebäudes selbst dringt nur der Eingeweihte vor. Neulinge versuchen daher immer, sich der Hilfe möglichst mehrerer „Gerichtsexperten“ zu versichern<sup>45</sup>. Also längst nicht alle, die man im Gelände des Gerichts antrifft, sind in eigener Sache in Benares. „Wenn ich möglichst viele der ‚leader‘ des Distrikts auf einen Schlag treffen will“, erklärte mir dazu einmal der Geschäftsführer einer ländlichen Genossenschaft, „dann gehe ich nach ‚kaccheri‘. Dort sind sie fast alle.“

Hinzu kommt noch, daß entsprechend dem kolonialen Verwaltungsmuster die zum ‚Collectorate‘ gehörenden Büros dicht neben dem Gericht liegen, und daß man das neue Verwaltungsgebäude der Distrikt-Selbstverwaltungsorgane („Zila Parishad“) im gleichen Gelände gebaut hat. Ein lebhaftes Treiben herrscht zwischen diesen drei Hauptgebäuden und den angrenzenden Baracken, und wer gerade nichts zu tun hat, der kann sicher sein, daß er schnell auf einen Bekannten stoßen wird.

Diese geschäftige und für den Eingeweihten unterhaltsame Atmosphäre, in der man womöglich neue Verbindungen anknüpfen kann, muß man sich klarmachen und der Eintönigkeit der Dörfer gegenüberstellen, um die folgende Äußerung eines Informanden zu verstehen: „In jedem Dorf gibt es Gerichtsexperten die gerne einmal rauskommen wollen. Sie überreden einen Kontrahenten, seinen Streitfall

---

cases) zu befinden. Eine gütliche Einigung läßt sich daher oft herbeiführen, ist den Parteien die Nichtigkeit ihres Streites erst einmal klargemacht worden. In der Hälfte der Fälle funktionierten die NP in Uttar Pradesh bislang also wirklich in dem Sinne, daß sie Streitigkeiten schlichteten, noch bevor sich daraus ein „Fall“ entwickeln konnte (siehe S. 159, letzter Absatz).

Siehe Purwar, V. L., Panchayats in . . ., S. 218: „. . . it is generally alledged that the establishment of Panchayati Adalats or Nyaya Panchayats has lead to an increase in litigation and that many of the cases would not have been instituted at all, had there been no Nyaya Panchayats just at the door of the villagers.“ Die Verfasserin bezieht sich hier auf die Rede eines Landtagsabgeordneten, gehalten in der Vidhan Sabha in Lucknow am 12. 7. 1952.

<sup>43</sup> Daten nach Census 1961. Information der statistischen Abteilung des District Planning Office, Benares, August 1965.

<sup>44</sup> Vgl. Singh, R. L., Benaras — A Study in Urban Geography, Banaras, Nand Kishore, 1955.

<sup>45</sup> Die Verhältnisse am Ende des 19. Jahrhunderts beschreibt R. Carstairs anschaulich, indem er schildert, wie dem Bauern nachgerade aufgelauert wurde, falls er alleine einen Fall vor Gericht bringen wollte: „If he went alone, it was not for long. Around the Court were swarms of petty lawyers, who had their touts on the roads and in the villages. Long ere he came within hail of the Court he had been fastened on by several of these, and persuaded that his only chance of success was to put themselves in their hands; say what they bade him; pay what, when, and to whom they told him; and, above all, to beware of telling the truth: it would never believed.“ Carstairs, R., The Little World of an Indian District Officer, London, Macmillan, 1912, S. 13.

vor Gericht zu bringen und bieten sich als Berater oder Zeuge an. Natürlich werden sie in der Stadt dann freigelassen.“

Im wahrsten Sinne des Wortes ist also für manche Dorfbewohner das Distriktgericht in der Stadt attraktiver als der Nyaya Panchayat im eigenen Dorf. Das ist sicher ein Grund dafür, daß die NP immer weniger in Anspruch genommen werden.

### Nyaya Panchayats im Benares Distrikt<sup>46</sup>

| 1     | 2               | 3     | 4                     | 5  | 6                           | 7                     |
|-------|-----------------|-------|-----------------------|--|-----------------------------|-----------------------|
| Jahr  | anhängige Fälle | Index | Zivilfälle in % von 2 | während de laufenden Jahres vorgebrachte Fälle | gefällte Urteile in % von 2 | Vergleiche in % von 2 |
| 63—64 | 2671            | 100   | 49                    | 71   | 81                          | 50                    |
| 64—65 | 2119            | 79    | 43                    | 75   | 85                          | 41                    |
| 65—66 | 1339            | 50    | 39                    | 65   | 76                          | 38                    |

Man könnte meinen, daß die Abnahme der im Vergleichsverfahren geschlichteten Fälle (Spalte 7) durch den Rückgang der Zivilfälle (Spalte 4) bedingt ist. Eine solche Erklärung wird jedoch durch das für Uttar Pradesh insgesamt vorliegende Material nicht erhärtet. Deutlich nachweisen lässt sich dafür aber, daß wie in U.P. insgesamt so auch im Benares Distrikt die NP während der vergangenen Jahre immer weniger in Anspruch genommen worden sind:

| Fälle im Jahr pro Panchayat |                                       |                          |
|-----------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| Jahr                        | Uttar Pradesh <sup>47</sup> , 8583 NP | Benares Distrikt, 289 NP |
| 63—64                       | 22,6                                  | 9,3                      |
| 64—65                       | 18,6                                  | 7,4                      |
| 65—66                       | 15,1                                  | 4,7                      |

Zwei Gründe wurden für diese Abnahme der vor den Nyaya Panchayats verhandelten Streitigkeiten bislang genannt:

1. Die NP sind zu einer festen Institution geworden und haben ihre Neuheitsqualitäten verloren. 2. Die Distriktgerichte sind attraktiver, weil die Distriktstadt Abwechslung von der Monotonie des Dorfes bietet. Beides sind allerdings nur vordergründige Ursachen des beobachteten Rückgangs. Weiterreichende Erklärungen liefert die Analyse der strukturellen Bedingungen des NP auf Blockebene<sup>48</sup>.

### 6. Detail II: Nyaya Panchayats im Sevapuri Block, Benares Distrikt, U. P.

1961 begann im Sevapuri Block des Benares Distrikt das ländliche Entwicklungsprogramm (Community Development). Der Block ist 117 Quadratkilometer groß und hatte 1961 in 173 Dörfern und Siedlungen eine Bevölkerung von 77 705 Ein-

<sup>46</sup> Information des District Planning Office, Abteilung Panchayat, November 1966 und März 1967. Weiter zurückliegende Daten waren angeblich vorhanden aber nicht auffindbar.

<sup>47</sup> Die ursprünglich 8543 NP Circle in Uttar Pradesh (siehe S. 147) wurden nach der Abschaffung der Steuerpächter („Zamindari Abolition“) geringfügig verändert, so daß das Land heute in 8583 Circle eingeteilt ist.

<sup>48</sup> Owen W. Lynch nennt als einen weiteren Faktor die Schulerziehung: "For the educated it is a matter of prestige to use the courts rather than the panchayat, i. e. the traditional system of the uneducated." Lynch, O. W., Rural Cities in India — Continuities and Discontinuities. In: Mason, Ph., India and Ceylon, Unity and Diversity, London, Oxford University Press, 1967, S. 152.

wohnern. Sechzehn Prozent davon (12 160 Einwohner) gehörten zu den Kasten der ehemals Unberührbaren, in diesem Gebiet vor allem „Chamars“. Diese Angehörigen der „scheduled castes“, wie sie offiziell bezeichnet werden, sind zumeist arm und über vielfältige Bindungen und Verpflichtungen von reichen Landbesitzern abhängig, die in Sevapuri wie im ganzen übrigen östlichen Uttar Pradesh auch von den Kasten der Thakurs (Kshattria) und Brahmanen gestellt werden. Die „weaker section“ der Dörfer, vor allem die Chamars und die vielen auf fragmentierten Kleinststellen am Rande des Existenzminimums wirtschaftenden Bauern der „backward castes“, können sich kostspielige Gerichtsverhandlungen nicht erlauben. Sie vor allem wären auf eine gut funktionierende Dorfjustiz angewiesen, um die vielen Streitigkeiten innerhalb der eigenen Reihen zu schlichten, sie gegen ausbeuterische Übergriffe der Landbesitzenden zu schützen und die Diskriminierungen durch rituell höherstehende Dorfbewohner zu ahnden. Praktisch aber haben sie in den Gremien nur ein ihrem ökonomischen Status entsprechendes, also so gut wie gar kein Mitspracherecht. Die in den Gesetzen von einer städtischen Intelligentsia fixierten Gleichheitsgrundsätze bedeuten im Panchayat eines indischen Dorfes wenig, von dessen Vorsitzendem und seinen Verwandten die meisten Dorfbewohner über Unterpacht-, Arbeits- und Schuldverhältnisse abhängig sind. Die von mir untersuchten Wahlen zu den Gaon Panchayats in Sevapuri spiegeln den dominierenden Einfluß der Thakurs und Brahmanen in diesem Gebiet<sup>49</sup>. Vierundsechzig Prozent der 1951, 1956 und 1961 gewählten Vorsitzenden (Pradhan) der Gaon Panchayats gehörten zu den beiden obersten Varnas der Brahmanen bzw. Kshattrias, während nach Angaben von Gewährspersonen im Block insgesamt die Repräsentanz dieser Gruppen zwischen zwölf und achtzehn Prozent liegen soll.

| Pradhans (Vorsitzende) des Sevapuri Block, nach Kasten (in Prozent) |      |      |      |           |
|---|------|------|------|-----------|
|   | 1951 | 1956 | 1961 | insgesamt |
| Brahmanen und Kshattria   | 71   | 63   | 58   | 64        |
| andere  | 29   | 37   | 42   | 36        |
| „scheduled castes“  | —    | —    | —    | —         |
|   | 100  | 100  | 100  | 100       |
| N   | 89*  | 90*  | 92*  | 271       |

Gleiche Verhältnisse werden auch in dem fünften Bericht der das ländliche Entwicklungsprogramm ständig beobachtenden „Programme Evaluation Organization“ beschrieben. Eine Untersuchung von sechzig über ganz Indien gestreuten Panchayats ergab, daß die überwiegende Mehrheit der befragten 547 Mitglieder und 47 Vorsitzenden der älteren, wohlhabenderen und gebildeteren Gruppe einer der oberen Kasten der jeweiligen Dörfer angehörten, und daß die Vorsitzenden (Pradhans) sich von den übrigen Panchayatmitgliedern noch einmal deutlich nach den gleichen Merkmalen abhoben<sup>50</sup>. Zu Recht vermutet man, daß bei dem bestehenden Besetzungsverfahren entsprechende Dominanzen sich auch in den Nyaya Panchayats niedergeschlagen haben.

<sup>49</sup> 1956 wurde ein und 1961 wurden zwei Gaon Sabhas geteilt. Daher die Differenz zu 1951.

<sup>50</sup> Vgl. Kantowsky, D., Community Development and Panchayati Raj — Leadership in a Community Development Block in Eastern Uttar Pradesh. In: Inter Discipline, IV, 1, Benares, 1967, S. 43—57.

<sup>50</sup> A Study of Panchayats. Separate Reprint of Chapter IV of the Fifth Evaluation Report. Programme Evaluation Organization, Government of India, Planing Comission, 1958.

Vgl. auch Bendix, R., Public Authority in a Developing Community — The Case of India. In: Europäisches Archiv für Soziologie, 1963, No. 1, S. 39 ff.

**Vorsitzende (Sarpanch) und stellvertretende Vorsitzende (Sahayak Sarpanch),  
Sevapuri Block, nach Kasten (Oktober 1966)**

| Nyaya<br>Panchayat<br>Circle | Einwohner<br>1961 | Prozent<br>„scheduled<br>castes“ | Sarpanch                        | Sahayak<br>Sarpanch   |
|------------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|
| Raisipur                     | 4 992             | 16                               | B                               |   |
| Hathi                        | 7 019             | 17                               | B                               | B   |
| Barki                        | 6 203             | 14                               | —                               | T   |
| Barema                       | 4 952             | 24                               | T                               | T   |
| Deipur                       | 8 843             | 16                               | T                               | Sch. C.   |
| Leduai                       | 7 434             | 9                                | B                               | B   |
| Kapsethi                     | 6 193             | 14                               | T                               | Sch. C.   |
| Thatara                      | 8 895             | 16                               | B                               | Sch. C.   |
| Loharadih                    | 6 080             | 16                               | T                               | T   |
| Newada                       | 8 325             | 13                               | B                               | Kayasth   |
| Bhitkuri                     | 4 719             | 19                               | T                               | B   |
| Baradih                      | 4 050             | 20                               | T                               | Ahir  |
|                              | 77 705            | 16                               | 6 Thakur (T)<br>5 Brahmanen (B) | 3 Thakur<br>4 Brahmanen<br>1 Kayasth<br>1 Ahir<br>3 „scheduled caste“ |

Die überkommenen Führer können es sich nicht leisten, von der Regierung propagierte Führungspositionen durch „low caste people“, wie sie sie nennen, ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend majorisieren zu lassen. Um sich als Führer zu behaupten, müssen sie ihren Führungsanspruch aktualisieren. Passivität würde als Schwäche gedeutet werden, und ihr Verhalten reflektiert letztlich nur die Erwartungen des sie umgebenden sozialen Milieus<sup>51</sup>.

Allerdings nehmen die meisten von ihnen die Gremien und die eigene Position darin nicht sonderlich ernst. „Frag doch mal K. Singh (einen Thakur), wie die Nyaya Panchayats arbeiten. Er war schließlich mal Sarpanch“, antwortete man mir einmal lachend. Dem dabeistehenden K. Singh war es sichtlich unangenehm, auf seine Amtszeit angesprochen zu werden. „Das ist alles Unsinn“, wehrte er ab, „ich habe das dann schnell genug eingesehen und mich nicht noch einmal wählen lassen.“

Eine solche Äußerung ist kein Einzelfall. Man begegnet dieser Mischung aus Zynismus und Ablehnung gerade bei den Vertretern der dominanten ländlichen

<sup>51</sup> Ähnliche Beobachtungen formulierte Daniel Thorner schon 1953. Thorner, D., The Village Panchayat as a Vehicle of Change. In: Economic Development and Cultural Change, 2, 1953, S. 209–215. Gleiche Auswirkungen der Panchayati Raj Gesetzgebung wurden ziemlich früh auch schon in Rajasthan untersucht. Siehe Retzlaff, R., Panchayati Raj in Rajasthan. In: Indian Journal of Public Administration, IV, 1960, 141–158.

Maheshwari, B., Two Years of Panchayati Raj in Rajasthan. In: Economic Weekly, XIV, Mai 1962, 845–848.

Jagannathan, R., Weaker Sections of the Village Community and Panchayati Raj, Indian Journal of Public Administration, VIII, Oct./Dec. 1962.

Evaluation Organization, Government of Rajasthan: The Working of Panchayati Raj in Rajasthan, Jaipur, Juni 1962. Der dazugehörige Anhang II enthält einen Bericht über die Panchayat Wahlen in Rajasthan.

Eine gesamtindische Studie wurde von der Programme Evaluation Organization angefertigt: Programme Evaluation Organization, Planning Commission, A Study of Panchayats, May 1958.

Führungsschicht immer wieder: „Dir als Freund kann ich es ja sagen“, gestand mir einmal der Pradhan eines Dorfes (Thakur), den ich noch gar nicht lange kannte, „die ganzen Panchayats sind nutzlos und arbeiten überhaupt nicht. Wir in meinem Dorf haben uns in diesem Jahr (es war Oktober) überhaupt noch nicht getroffen. Aber wenn einer von diesen Beamten käme, dann würden wir ihm natürlich versichern, daß wir einen gut funktionierenden und aktiven Panchayat im Dorf haben.“<sup>52</sup>

Diesem verbreiteten Image der dörflichen Selbstverwaltung und Gerichtsbarkeit entspricht, daß die zwölf Nyaya Panchayats des Sevapuri Block im Jahre 1965 nur 32 Fälle zu bearbeiten hatten, von denen 17 noch aus dem Vorjahr anstanden. Unterlagen über die Arbeit in vorhergehenden Jahren waren im Büro des „ADO Panchayat“ (Assistant Development Officer) unauffindbar.

Ich meine, die Beobachtungen lassen folgende Verallgemeinerungen zu: Die mit viel offiziöser Propaganda nach der Unabhängigkeit eingeführten Institutionen der dörflichen Selbstverwaltung sind inzwischen in das sich nur langsam wandelnde traditionale Herrschaftsgefüge des indischen Dorfes integriert worden, d. h. der einfache Dörfler begegnet ihnen heute wie allen anderen von den dominanten Kasten beherrschten Gremien und besonders der Regierung und deren Vertreter auch: Mit Mißtrauen. Das Bild zumindest ergab sich mir in Rameshvar, einem Dorf im Nyaya Panchayat Circle von Barema, in dem ich ein dreiviertel Jahr gelebt habe.

## 7. Detail III: Nyaya Panchayat Barema, Sevapuri Block, Benares

Zum NP Barema gehören siebzehn zu sieben Gaon Panchayats zusammengefaßte Dörfer.

### Gaon Panchayats des NP Circle Barema

| Gaon Panchayat | Kaste des Pradhans: |
|----------------|---------------------|
| Hirampur       | Thakur              |
| Rameshvar      | Thakur              |
| Jagapatti      | Brahmane            |
| Barema         | Brahmane            |
| Hariarpur      | Brahmane            |
| Pompapur       | Kunbi (Sudra Varna) |
| Batholi        | Koeri (Sudra Varna) |

Dominiert wird das Gebiet von Atma Prasad Singh (Shuruvar Thakur), dem Pradhan von Hirampur, und Ram Sundar Tivari (Brahmane), dem Pradhan von Jagapatti. Beide wurden in den bisherigen drei Gaon Panchayat Wahlen im Consensus Verfahren ernannt.

Atma Prasad Singh stammt aus einer Zamindar-Familie. Er gründete 1943 eine Volks- und 1947 eine Oberschule in Rameshvar. Von 1964 bis 1966 edierte er eine „Ariya Bhumi“ (Arisches Land) betitelte Monatsschrift. Atma Prasad lebt meist in Benares, nur gelegentlich kommt er für einige Tage ins Dorf, um in der Schule nach dem Rechten zu sehen und den Lehrern ihre Gehälter zu zahlen. Sein Sohn studiert an der Benares Hindu University.

<sup>52</sup> Vgl. dazu Text zu Anmerkung 41.

Ram Sundar Tivari ist der reichste Bauer in der Umgebung. Seinen Hof bewirtschaftet er nach vergleichsweise modernen Methoden. Fast alle seine Felder liegen in Reichweite zum elektrischen Tiefbrunnen, der während des ersten Fünf-Jahres-Plans von der Regierung in Rameshvar gebohrt worden ist. Ram Sundar Tivari war in seiner Jugend ein bekannter Ringer.

Neben diesen beiden Führern haben in dem Gebiet noch einigen Einfluß: Eine Thakurfamilie in Barema, deren eines Mitglied Anwalt am Distrikengericht in Benares ist; eine Bhumihar-Familie in Hariarpur, deren eines Mitglied Direktor der von Atma Prasad geleiteten Oberschule ist; eine Thakurfamilie in Lacchipur (Gaon Panchayat Hirampur), die seit 1956 den Sarpanch des Nyaya Panchayat stellt.

Die Führung dieser Oberschicht wird allerdings nicht mehr unwidersprochen hingenommen. Zwar kann kein Kleinbauer es wagen, öffentlich gegen eine von Ram Sundar Tivari oder Atma Prasad Singh unterstützte Entscheidung aufzutreten. Doch die geheimen Parlamentswahlen im Februar 1967 zeigten, daß immerhin 29 Prozent der Wähler ihre Stimme trotz massiver Beeinflussung durch die „Führer“ nicht dem Congresskandidaten gaben<sup>53</sup>.

Ein Mann vom Typ Atma Prasad Singhs sieht in derart abweichendem Verhalten ein deutliches Zeichen für den Zerfall der hinduistischen Gesellschaft. In vielen Unterhaltungen konnte ich immer wieder feststellen, daß ihm rückblickend die Kolonialzeit als bedeutend besser und geordneter als die Gegenwart erscheint: „Das Zamindar-System war gut“, erklärte er mir zum Beispiel, „man wußte wenigstens, wer die Macht im Dorf hat, und es gab eine Stelle, die Streitigkeiten schlichtete und Entscheidungen durchsetzte. Heute machen alle was sie wollen, und jeder geht vor Gericht. Die Nyaya Panchayats haben gar keine Bedeutung.“

Die Aktivitäten der so abgewerteten Institution lassen sich in diesem Circle bis zum Jahre 1950 zurückverfolgen. Allerdings waren die im Haus des Sarpanch aufbewahrten Akten nicht vollständig (für 1954—1962). Auch sind die Unterlagen qualitativ wenig aussagekräftig, da sie kein wahres Bild der Verhandlungen geben und nur darauf abgestimmt sind, den Vorschriften und Regeln zu genügen. Es läßt sich darum rückblickend nicht feststellen, ob der NP seine Zuständigkeit etwa häufig überschritten und auch Fälle verhandelt hat, die eigentlich vor dem Distrikengericht hätten entschieden werden müssen.

#### Fälle pro Jahr im Nyaya Panchayat Barema

| Jahr | Fälle | Jahr | Fälle |
|------|-------|------|-------|
| 1950 | 46    | 1958 | 1 ?   |
| 1951 | 43    | 1959 | 1 ?   |
| 1952 | 17    | 1960 | ?     |
| 1953 | 31    | 1961 | ?     |
| 1954 | 1 ?   | 1962 | ?     |
| 1955 | 1 ?   | 1963 | 3     |
| 1956 | 2 ?   | 1964 | 2     |
| 1957 | 6 ?   | 1965 | 6     |
|      |       | 1966 | 2     |

<sup>53</sup> Siehe Kantowsky, D., Patterns of Influence, Power, and Canvassing in a Village of Eastern Uttar Pradesh, International Journal of Comparative Sociology, 3. und 4., 1968.

Die Kastenbesetzung lässt sich für die zweite und dritte Amtsperiode vollständig und für die erste teilweise rekonstruieren:

**Nyaya Panchayat Barema, Besetzung nach Kasten**

|                          | 1.  | 2. | 3. Amtsperiode |
|--------------------------|-----|----|----------------|
| Thakur                   | 1 ? | 5  | 4              |
| Brahmanen                | 4 ? | 1  | 2              |
| Koeri (Sudra Varna)      | 2 ? | 3  | 2              |
| Kunbi (Sudra Varna)      | ?   | 3  | 3              |
| Ahir (Sudra Varna)       | ?   | 1  | 1              |
| Teli (Sudra Varna)       | ?   | —  | 1              |
| Haluwai (Sudra Varna)    | ?   | 1  | —              |
| Jadav (Sudra Varna)      | ?   | 1  | —              |
| Chamar (scheduled caste) | ?   | —  | 1              |

Aus den unvollständigen Unterlagen lässt sich soviel immerhin doch ablesen: Entsprechend der schon mehrfach beobachteten Entwicklung haben auch im Circle von Barema die Nyaya Panchayats an Bedeutung verloren. Die „scheduled castes“ sind nicht ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend (24 Prozent) vertreten. Von Anbeginn beherrschten die dominanten Kasten der Tharkurs und Brahmanen den Nyaya Panchayat. Wie in fünf der sieben Gaon Panchayats des Circle so stellen sie auch im Nyaya Panchayat die Vorsitzenden:

Sarpanch des ersten NP war Ram Sundar Tivari. Er ließ sich 1956 nicht noch einmal nominieren, da nach den Gesetzesänderungen Doppelmitgliedschaften im Gaon Panchayat und Nyaya Panchayat nicht mehr zulässig waren. Seit 1956 wird der Panchayat von Vishwanath Singh (Gotam Thakur) aus Lacchipur geleitet. Stellvertretender Vorsitzender (Sahayak Sarpanch) des ersten NP war Atma Prasad Singh, der sich dann 1956 ebenfalls nicht mehr nominieren lassen konnte. Seit 1956 ist Hira Shankar Singh, ein Verwandter des Direktors der von Atma Prasad geleiteten Oberschule, Stellvertreter des Vorsitzenden.

Vishwanath Singh wie auch der Sahayak Sarpanch waren zur Vorbereitung auf ihre Aufgaben als Vorsitzende des NP zweimal zu einem einwöchigen Kurs in Benares. Die übrigen Mitglieder haben eintägige Orientierungskurse in der eine Fahrradstunde entfernt liegenden Blockzentrale besucht. Allerdings kommt es bei Verhandlungen vor dem NP weniger auf intime Verfahrens- und Gesetzeskenntnisse als vielmehr auf Überzeugungskraft und Einfluß an. Vishwanath Singh ist stolz darauf, daß in seinem Circle schon seit einigen Jahren alle Fälle im Vergleich („samjota“) geschlichtet worden sind.

Wie die weitere Analyse zeigen wird, ist der Sarpanch nachgerade darauf angewiesen, einen Kompromiß zu finden, da er praktisch keine Machtbefugnisse hat, Entscheidungen durchzusetzen. „Natürlich könnte es vor dem Nyaya Panchayat bessere Urteile als in Benares geben“, sagte mir Shiv Prasad, ein Koeri, der dem NP von Anbeginn angehört, „doch die jeweils unterlegene Partei erkennt den Schulterspruch oft nicht an und hält sich nicht an die getroffenen Abmachungen. Der Nyaya Panchayat hat keine Macht („is me dam nahi hae“), um Strafen zu verhängen. Wir müssen also immer irgendwie auf einen Kompromiß hinarbeiten.“<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Natürlich stehen dem Sarpanch laut Gesetz Sanktionen zur Verfügung. Er kann zum Beispiel die übergeordnete Distriktsbehörde einschalten, um Strafen zwangsvollstrecken zu lassen. Doch wird er sich immer bemühen, es gar nicht erst zu diesem Eventualfall kommen zu lassen, der ihm nur zusätzliche Arbeit und Unannehmlichkeiten einbringen würde.

Shiv Prasad bekam selber zweimal zu spüren, was es bedeuten kann, Strafen gegen eine Partei zu verhängen. In einem Streit zwischen Kunbis und Thakurs hatte er als Vorsitzender der Geschworenenbank gegen die Thakurfamilie entschieden. Daraufhin wurde ihm ein Teil seiner Gemüseernte auf dem Feld zerstört. Zu ähnlichen Sanktionen kam es, als er gegen Angehörige der eigenen Kaste aus seinem Dorf entschied, die einem Bauern einen goldenen Ohrring abgenommen hatten, weil er ihnen angeblich Geld schuldete: Ein Teil des Weizens, den er schon auf dem Dreschplatz ausgelegt hatte, wurde ihm angezündet<sup>55</sup>.

Aus Furcht vor solchen Sanktionen bleiben Mitglieder des Panchayat Sitzungen oft fern, wenn ein Schulterspruch gegen eine starke Partei zu erwarten ist. Also auch aus ganz persönlichen Gründen sind die Panches bemüht, Streitigkeiten durch Kompromisse beizulegen<sup>56</sup>. Oft sind die derart vermittelten Lösungen aber zu schwach, um den weiter schwelenden Spannungen lange standzuhalten. So hatte der Nyaya Panchayat zum Beispiel im Streit einer Chamarfamilie um etwa vierzig Quadratmeter Gartenland vermittelt. Wenige Wochen nach dem Kompromiß kam es aber zunächst in Benares (drei Männer der Familie arbeiteten als Rickshawfahrer in der fünfundzwanzig Kilometer entfernten Stadt) und einige Tage später dann im Dorf zu schweren Schlägereien, wobei ein Mitglied der Familie durch gezielte Stockhiebe auf Arm- und Beingelenke für einige Wochen arbeitsunfähig geprügelt wurde. Der Kompromiß des NP endete in diesem Fall in einem Verfahren wegen schwerer Körperverletzung vor dem Distriktgericht.

Die Ohnmacht nicht nur des NP sondern der durch gegenseitiges Mißtrauen gelähmten und zerstrittenen Dorfgesellschaft überhaupt zeigte sich besonders deutlich in folgendem Fall: Am Ende einer Sitzung, zu der Ram Sundar Trivari und Atma Prasad Singh alle einflußreichen Kastenführer der umliegenden Dörfer nach Rameshvar zusammengerufen hatten, um Agenten für den bevorstehenden Wahlkampf zu bestimmen, versuchte man einen Wasserstreit beizulegen. Prem Narayan Singh (Gotam Thakur), der Pradhan von Rameshvar, hatte sich geweigert, Wasser vom Verteilernetz des elektrischen Tiefbrunnens über sein brachliegendes Feld auf den benachbarten Weizen eines Brahmanen leiten zu lassen, weil er befürchtete, es könnte sich ein Gewohnheitsrecht und schließlich sogar eine sein Feld zerstückelnde Bewässerungsrinne daraus entwickeln. Schon seit mehreren Tagen hatte man in informellen Gesprächen versucht, Prem Narayan umzustimmen. Auch Ram Sundar Trivari hatte sich dabei vermittelnd eingeschaltet.

Die Sitzung zur Nominierung der Wahlagenten nutzte Alak Trivari, der Brahmane, um den Fall der Versammlung vorzutragen. Auch die von Prem Narayan getrennt lebende Mutter trat auf und beschuldigte ihren Sohn, ihr Feld ebenfalls verdurren zu lassen. Atma Prasad Singh und Ram Sundar Tivari machten ihren ganzen Einfluß geltend, um den Fall zu lösen. Als man schließlich auseinanderging, schien es, als habe Prem Narayan eingelenkt und sei zu einem Kompromiß bereit. Doch am nächsten Tag, entlastet vom Druck der Versammlung und ihrer Führer, widerrief er seine Zustimmung. Alak Tivari wollte den Fall darauf der Polizei

---

<sup>55</sup> Eine sehr verbreitete Form nachbarlicher Rache. Ich habe während zweier Frühjahrsernten — „rabi“ — vier derartige Feuer in der näheren Umgebung erlebt.

<sup>56</sup> Die Verhandlungen eines Panchayats müßten einmal systematisch mit Balesschen Beobachtungskategorien aufgenommen und analysiert werden. Bislang liegt dazu erst ein vergleichendes Experiment vor: Gidwani, K. A., Valunjar, T. N. und Chowdry K., Leader Behavior in Elected and Non-Elected Groups. In: Human Organization, XXI, 1, Frühjahr 1962.

B. S. Cohns Bemerkungen zum „Dispute Settlement Process“ unter den Chamars in Senapur (Jaunpur District) sind leider zu summarisch, als daß man gruppendynamische Gesetze daraus ableiten könnte. Cohn, B. S., Some Notes on Law and Change in North India. In: Economic Development and Cultural Change, VIII, 1, Okt. 1959, S. 79—93, besonders S. 85 ff.

melden, um eine Entscheidung möglichst noch herbeizuführen, bevor die junge Saat verdotrt sein würde.

Auch den erklärten Führern der Umgebung war es also nicht gelungen, eine Entscheidung des Panchayat bindend zu machen. Ihre Sanktionsmöglichkeiten versagen bei annähernd Gleichgestellten und sind wirksam nur gegenüber den von ihnen abhängigen Ärmeren oder Angehörigen unterer Kasten. Das wiederum erklärt, warum gerade jene, die auf eine funktionierende Dorfjustiz am ehesten angewiesen wären, den Nyaya Panchayats mißtrauen und befürchten, Urteile von den dominanten Gruppen des Dorfes diktiert zu bekommen<sup>57</sup>.

## 8. Dominanz versus Gleichheit — Der Nyaya Panchayat als Vollzugsorgan traditionaler Führungsgruppen

Die von mir vorgetragenen Beobachtungen stehen offenbar im Gegensatz zu den durchgängig optimistischen Schilderungen und Schlußfolgerungen indischer Untersuchungsausschüsse.

Die „Law Commission“ zum Beispiel faßt ihren 1958 vorgelegten Bericht wie folgt zusammen: “Panchayat Courts are capable of doing a good deal of useful work by relieving the regular courts of pithy civil litigation and criminal cases of the simpler type.”<sup>58</sup>

Ahnlich heißt es in der Arbeit des „Study Team on Nyaya Panchayats“ unter Bezug auf den aus dem Jahre 1954 vorliegenden Bericht des „Uttar Pradesh Panchayat Raj Amendment Committee“: “That committee was unanimously of opinion that Adalati Panchayats had been rendering valuable service to the people in the rural areas and it recommended the retention of all the Nyaya Panchayats and the continuance of the experiment of associating the people with responsibility for administering justice in rural areas.”<sup>59</sup>

Auch glaubt man, daß Parteiungen keinen nennenswerten Einfluß hätten. Zwar gibt der Report des „Study Team on Nyaya Panchayats“ zu, daß derartige Gruppierungen in den Dörfern bestünden, beruhigt aber die Leser mit der Versicherung: “... inspite of the existence of factions, the reports in the working of nyaya panchayats of the Government of Bihar, Madras and Uttar Pradesh and the evidence obtained by us as to the functioning of nyaya panchayats show that in the actual administration of justice the existence of factions and groups has not had any pronounced effect.” In totaler Verkennung der dörflichen Wirklichkeit schließt der Abschnitt: “On the other hand, it should not be difficult to find measures whereby any undesirable effects arising therefrom are removed or minimised.”<sup>60</sup>

<sup>57</sup> In der Analyse des Panchayat eines in der Nähe von Lucknow gelegenen Dorfes heißt es im gleichen Zusammenhang: “The Gram Sabha can judge cases of any type, but often times cases without being taken to the Gram Sabha Amarpur are laid before the village leaders. The villagers are of the opinion that this shows a lack of confidence in the Gram Sabha. Perhaps it is so. But it might also be due to the fact that the influential people of the village are officials of the Gram Sabha, and so it comes to the same thing whether the case is taken to the Gram Sabha or to the village leaders.” Majumdar, D. N., Caste and Communication in an Indian Village, Bombay, Asia Publishing House, 1958, S. 107.

In der Studie werden auf S. 102–114 Fälle referiert, die vom Gram Panchayat verhandelt wurden. Auf S. 123–127 werden vom Panchayat Adalat verhandelte Fälle beschrieben. Majumdar beobachtete dabei ebenfalls, daß die Sanktionsmöglichkeiten des Panchayat gegenüber den Thakurs versagten.

Für Südinien berichtet M. N. Srinivas, daß auch dort die Angehörigen aller Kasten Streitfälle gleich vor die Dorfführer bringen. Srinivas, M. N., The Dominant Caste in Rāmpura. In: American Anthropologist, LXI, Febr. 1959, S. 1–6.

Anfangsschwierigkeiten eines „Panchayat Adalat“ in einem Dorf in der Nähe von Agra beschreibt Marriott, McKim, Social Structure and Change in a U. P. Village. In: Srinivas, M. N., Herausgeber, India's Villages, Bombay, Asia Publishing House, 1963 (3), S. 106–121, besonders S. 118 ff.

<sup>58</sup> Zitiert nach Report of the Study Team on Nyaya Panchayats, Government of India, Ministry of Law, April 1962, S. 1.

<sup>59</sup> Report of the Study Team . . ., S. 33 f.

<sup>60</sup> Ebenda, S. 37. Im Gegensatz zu dieser falschen Aussage siehe die materialreiche Studie von Mayer, A. C., Caste and Local Politics in India. In: Mason, Ph., India and Ceylon . . ., S. 121–141.

Ich halte die Aussagekraft derartiger offizieller Berichte, jedenfalls was empirische Beobachtungen und Erhebungen betrifft, für nicht besonders groß. Die Wahrscheinlichkeit ist gering, daß eine Delegation von Parlamentariern oder die Mitglieder eines von der Regierung eingesetzten Untersuchungsausschusses nicht durch potemkinsche Fassaden geblendet werden. Einiges spricht sogar dafür, daß die Hauptfunktion vieler Ausschüsse gerade in der Bestätigung derartiger Fiktionen zu suchen ist.

Mit diesen Bemerkungen sollen die positiven Funktionen der Nyaya Panchayats nicht insgesamt abgetan werden. Es ist sicher richtig, daß die NP den Distrikterichten viele Bagatellfälle abnehmen, bei denen allerdings oft nicht ausgemacht ist, ob sie überhaupt vorgebracht würden, gäbe es nicht die dörfliche Gerichtsbarkeit.

Gerichtsfähige Fälle jedenfalls werden heute nur noch selten vor die NP gebracht, die schon lange das Opfer sozialer Gesetzlichkeiten geworden sind, die Robert K. Merton mit dem Begriff der „self-fulfilling prophecy“ anschaulich umschrieben hat<sup>61</sup>. Entscheidend für ihr Funktionieren ist eben, wie F. G. Bailey im gleichen Zusammenhang betont<sup>62</sup>, was „die Leute“ von einer Institution halten und was sie von ihr erwarten. Die Bewohner eines indischen Dorfes der Gegenwart, dessen soziale Beziehungen M. N. Srinivas in Abwandlung der „face to face“-Typologie der Primärgruppenforschung als „back to back relations“ treffend charakterisiert hat<sup>63</sup>, erwarten von einem Nyaya Panchayat Parteinahme zu Ungunsten der Schwächeren.

Die Ursachen dieses Auseinanderklaffens von offiziöser Scheinwirklichkeit und dörflicher Realität lassen sich meiner Meinung nach auf Faktoren zurückführen, die dem Gegensatzpaar von Sanskritisierung und Verwestlichung nahekommen<sup>64</sup>. Zu Beginn habe ich darauf hingewiesen (vgl. S. 141), daß M. Gandhi in seiner Übersetzung des Wortes „panchayat“ eine tradierte Form indischer Dorfherrschaft, die immer Dominanz der stärkeren über die schwächeren Kasten bedeutete, mit westlich-egalitären Vorstellungen zu verknüpfen suchte. Ältere Quellen aber wie auch neuere empirische Untersuchungen belegen, daß die demokratische Einrichtung der Abstimmung und der sie bedingende Gleichheitsgrundsatz indischem Denken fremd ist. Konflikte wurden und werden auch heute noch in der indischen Gesellschaft vorzugsweise durch „Vergleiche“ beigelegt<sup>65</sup>, Majoritätsbeschlüsse sind unpopulär<sup>66</sup>, und Ausschlag geben bei der Urteilsfindung die „Führer“, die in

<sup>61</sup> Merton, R. K., Social Theory and Social Structure, Glencoe, The Free Press, 1957, S. 421 ff.

<sup>62</sup> Vgl. Bailey, F. G., Politics and Social Change, Orissa in 1959, Berkeley, University of California Press, 1963, S. 22.

<sup>63</sup> Wiedergegeben in: Bailey, F. G., Decision by Consensus in Council and Committees, S. 6.

Die Fragmentierung der indischen Dorfgesellschaft scheint einigen Beobachtern so tiefgehend, daß sie die Bezeichnung „Dorf“ auf derartige Sozialstrukturen gar nicht mehr angewendet wissen wollen. Doch besteht kein Grund zu der Annahme, daß Dörfer immer kohärente, vergleichsweise konfliktarme Gemeinschaften waren. Siehe dazu Dumont, L., Pocock, D., Contributions to Indian Sociology, Den Haag, Mouton, April 1957, 47–52.

<sup>64</sup> Diese beiden Merkmalstypen gehen auf M. N. Srinivas zurück, der sie in einem 1956 zum erstenmal und seitdem in verschiedenen Bänden neu abgedruckten Aufsatz differenziert beschrieben hat: Srinivas, M. N., A Note on Sanskritization and Westernization. In: The Far Eastern Quarterly, XV (Nov. 1955–Aug. 1956), S. 492–536.

Eine meiner Meinung stark verwässerte und fast nicht mehr operationale Fassung des ursprünglichen Konzepts liegt vor in: Srinivas, M. N., Social Change in Modern India, Berkeley, University of California Press, 1967, S. 1–88.

Siehe auch: Srinivas, M. N., The Cohesive Role of Sanskritization. In: Mason, Ph., Indian and Ceylon . . . , S. 67–82.

<sup>65</sup> Vgl. Opler, M. E., Factors of Tradition and Change in a Local Election in Rural India. In: Leadership and Political Institutions in Modern India, S. 147.

<sup>66</sup> Vgl. Wood, E., Patterns of Influence within Rural India, ebenda, S. 379.

Anschaulich illustrierten diese indische Grundeinstellung in jüngster Zeit die Premier- und Präsidentschaftswahlen. Zum Teil ohne Erfolg wurde bis zuletzt versucht, den „contest“ zu vermeiden und eine „unanimous election“ zu erreichen. Vgl. hierzu generell: Rudolph, S. H., Consensus and Conflict in Indian Politics, in: World Politics, XIII, 3, April 1961, S. 385–399.

vielen Teilen Nordindiens noch immer Kastenangehörige der beiden oberen Varnas stellen<sup>67</sup>.

Diese Traditionen und Einrichtungen konfliktieren mit Versuchen, das indische Dorf zu demokratisieren und den Panchayat zu einem Parlament der Gleichen umzuformen. Die Untersuchung eines neunzig Meilen nördlich von Delhi gelegenen Dorfes (Distrikt Saharanpur, U. P.) arbeitete diese Divergenzen deutlich heraus, wenn es über den Panchayat heißt: "The new council also has run into difficulties, and the villagers for the most part regard it with the same misgivings as they do the court. A basic difficulty stems from the fact that the council rests on a new conception of what village government should be. This idea that all village caste groups should have an equal voice in village government and the idea of making decisions by ballot and majority run strongly counter long-established customs. In addition, the elective system has enabled the lower castes to pose a threat to the longstanding Rajput hegemony, since in combination they can outvote them."<sup>68</sup>

Der letzte Satz dieses Zitats verweist auf Konfliktchancen, für die in Indien 1947 erstmals ein Rahmen geschaffen worden ist. Nimmt man an, daß die indische Gesellschaft bis zur Einführung des allgemeinen und gleichen geheimen Wahlrechts vergleichsweise geschlossen war, — eine Gesellschaft also, in der „power“ weitgehend von „class status“ (vor allem im Landbesitz manifestiert) abhängig ist, der wiederum nur allzu häufig mit einem hohen Rang in der rituellen Hierarchie korreliert<sup>69</sup> — so ist diese Gesellschaft in den vergangenen zwei Jahrzehnten „offener“ allein schon dadurch geworden, daß den unteren Kasten auf Grund ihres hohen Wählerpotentials politische Macht zuwuchs und sich entsprechend der schichtenspezifischen Fruchtbarkeit immer mehr vergrößerte. Rudra D. Singh beschreibt in einem Aufsatz, wie in seinem Heimatdorf Senapur (Jaunpur Distrikt, U. P.) die „lower castes“ ihre Stimmacht nutzen und einen ihnen genehmen Panchayat wählen, "which remained ineffective. Most of the elected members had never had experience of any kind in administrative work. Many of them were illiterate. They were unable to enlist the cooperation of the influential and rich high-caste leaders, and as a result the panchayat was not able to accomplish much in its first five-year term."<sup>70</sup>

Führung ist auch in einem indischen Dorf an Qualitäten gebunden, die sich durch die Addition von Wählerstimmen nicht summieren lassen. "Any person who aspires to a position of highest authority among the Rajputs", beschreibt John T. Hitchcock Phänomene der Führung innerhalb der Rajputen, wie sie sich ohne weiteres auch auf andere Kasten übertragen ließen, "must be able to represent them in a fitting way before officials who come to the village. This means that a man must come from a family which has wealth enough to provide such symbols of status as a substantial men's house, and generous hospitality. The man who aspires to village wide influence must also be regarded as an appropriate ambassador of the caste and the village. He must be a man who knows his way about in tahsil, and district headquarters. He must be a man, as one villager put it, to whom the tahsildar would offer a chair."<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Wood, E., Patterns of Influence . . ., S. 383.

<sup>68</sup> Minturn, L., and Hitchcock, J. T., The Rajputs of Khalapur, India. In: Whiting, B. B., Herausgeber, Six Cultures, Studies of Child Rearing, New York und London, Wiley, 1963, S. 259.

<sup>69</sup> Vgl. Beteille, A., Closed and Open Social Stratification in India, Europäisches Archiv für Soziologie, V, 1, 1966, 224—246.

<sup>70</sup> Singh, R. D., The Unity of an Indian Village. In: The Journal of Asian Studies, XIV, 1, Nov. 1956, S. 18.

<sup>71</sup> Hitchcock, J. T., Leadership in a North Indian Village. In: Leadership and Political Institutions . . ., S. 339.

Dieses tradierte Führungsmuster, dem der von Sprechern dominanter Kasten ermittelte und womöglich aufoktroierte Beschuß des Panchayat entspricht, wird neuerdings überlagert durch demokratische Ordnungsvorstellungen, die so weit schon eingewirkt haben, daß die traditionellen Führer nicht mehr unwidersprochen bleiben (siehe S. 155). „Seit wir Panchayati Raj haben, geht alles drunter und drüber, und jeder mißtraut allen“, sagen die Dörfler und artikulieren damit Symptome eines Wandlungsprozesses, der in dieser Schärfe sicher nicht von allen Initiatoren beabsichtigt war: Die durch die gemeinsame Zeit des Kampfes geprägte und verbundene indische Intelligentsia der ersten Jahre nach der Unabhängigkeit vertraute auf die bindenden Kräfte der Dorfgemeinschaft, die, so hoffte man, dem demokratischen System inhärente Konflikte überformen würde.

Die Hoffnung auf eine solche indische Synthese von traditionalem Panchayat und demokratischem Prozeß hat sich bislang aber nicht erfüllt. Im Rahmen des demokratischen Strukturmodells werden heute zum erstenmal Konflikte ausgetragen, die über Jahrhunderte unterdrückt und religiös neutralisiert wurden. Diese Konsequenzen der Reformen beklagt, wer wie etwa Jayaprakash Narayan<sup>72</sup> einer sozialen Idylle nachtrauert, die es in der anvisierten Form nie gegeben hat. Der Panchayat des alten Indien war kein Diskussionsforum von Gleichgestellten sondern die Arena, in der wenige Führer den übrigen Bewohnern des Dorfes Entscheidungen diktieren. Seine heutige Schwäche reflektiert den Wandel, den derartige Herrschaftsmodelle mittlerweile durchlaufen haben.

---

<sup>72</sup> Siehe S. 142.