

# Kontinuität und Stabilität

## Eine Analyse der indischen Parlamentswahlen 2009

Herbert Traxl

### ABSTRACT

*The national elections 2009 in India have proved once more that the largest democracy is well functioning. It is not only a complex logistical challenge to organize and manage the elections. Even more interesting are the campaigns and strategies of the many different political parties and groups. The elections did not lead, as expected earlier, to instability and weak coalitions. On the contrary, these elections gave a clear signal that a majority of the Indian voters demand a strong government formed around the Indian National Congress (INC). Based hereupon India has good chances to handle the multifaceted internal and regional challenges.*

“The great experiment of developing India within a democratic framework has failed. [...] Indians will soon vote [...] in the fourth – and surely last – general election” (The London Times, 1967). Wie auch immer The Times, durchaus familiär mit den Verhältnissen am Subkontinent, zu ihrer damaligen Einschätzung gekommen sein mag, in den Monaten März und April 2009 fanden in demselben Indien zum 15. Mal die Wahlen zur „Lok Sabha“ (hindi: Haus des Volkes, Unterhaus des Indischen Parlamentes) statt. Gerade die Stabilität der indischen Demokratie war und ist das Bindemittel, welches das Land über all die vergangenen Jahrzehnte zusammengehalten hat.

### Komplexes Wahlsystem

Für 543 Parlamentssitze traten 8.070 Kandidaten an. Die Zahl der Wahlberechtigten lag bei 714 Millionen, in den fünf regional gegliederten Phasen der Wahl konnten sie in 828.804 Wahllokalen ihre Stimme abgeben, dafür standen ihnen 1,18 Millionen elektronische Wahlmaschinen zur Verfügung (seit 2004 werden bei den Parlamentswahlen Indien-weit elektronische Instrumente zur Stimmabgabe verwendet), mit der Durchführung der Wahlen befasst waren 4,7 Millionen Angestellte. Doch nicht allein der Umfang der Logistik ist einmalig, auch die Schwierigkeiten sind nicht zu unterschätzen. So hatte es beträchtliche Sorgen um Sicherheitsgefährdungen und Gewalt gegeben (beispielsweise maoistische Naxaliten, mi-

litante Islamisten, lokale Kriminelle); um die 2 Millionen Sicherheitskräfte waren im Einsatz. Von der ersten Wahlphase abgesehen, die von massiven Überfällen durch maoistische Extremisten überschattet war, kann dem Kommentar des Chief des US Pacific Command, Admiral Timothy Keating, zugestimmt werden: „Respect and admiration for India conducting relatively event free elections“. Nach Experten-Schätzungen geben Kandidaten und Parteien um die 3 Milliarden US-Dollar aus, vom Transportbedarf über Werbekampagnen bis hin zu (verbotenen) Barzahlungen an Wähler, für, Geldspenden, aber auch für religiöse Opferrituale und astrologische Vorhersagen.

Die Durchführung aller Wahlen in Indien liegt in den Händen einer dreiköpfigen unabhängigen Wahlkommission. Sie bezieht ihr Mandat direkt aus der Verfassung und verfügt bezüglich allem, was die Wahlen betrifft, über ein direktes Weisungs- und Eingriffsrecht. Starke Persönlichkeiten an der Spitze dieser Kommission („Chief Election Commissioner“) haben viel dazu beigetragen, dass Eingriffe – häufig krimineller Natur – und Unregelmäßigkeiten weitestgehend ausgemerzt werden konnten. In diesem Zusammenhang sind auch die positive Aktualisierung und Komplettierung der Wählerlisten wie auch computergestützte Wahlausweise zu sehen. Ein „Model Code of Conduct“ tritt mit dem Tag der Proklamation des Wahltermins in Kraft: dieser regelt detailliert das Verhalten von Ver-

waltung, Politikern und Parteien, über ihn waltet die Wahlkommission als Richter.

1947 hatte Indien von seinem früheren Kolonialherrn große Teile der britischen demokratischen Tradition übernommen, so auch für seine Wahlen das absolute Mehrheitsystem („first past the post“). Ob und warum dieses System, das für eine homogene Gesellschaft wie der britischen geeignet sein mag, für das multikulturelle, multi-ethnische, multi-religiöse und multi-linguistische Indien ebenso am besten sein sollte, stand damals nicht zur Debatte. Tatsächlich hat es in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einer Aufsplitterung der Parteienlandschaft beigetragen, so waren im letzten Unterhaus insgesamt 38 Parteien (plus 5 unabhängige Abgeordnete) vertreten.

Die enorme Vielfalt und Komplexität des Landes lassen weniger von „einer“ indischen Wahl sprechen, denn de facto sind es 543 gleichzeitig stattfindende Wahlen. Jeder der 543 Wahlkreise bietet oft völlig unterschiedliche Ausgangspositionen, Kandidaten und Themen, und nur einer der häufig sehr zahlreichen Kandidaten eines Wahlkreises kann letzten Endes ins Parlament einziehen. Dieses Wahlsystem hat auch dazu geführt, dass seit den ersten Wahlen 1952 keine der Regierungen mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte. Als Rajiv Gandhi nach der Ermordung Indira Gandhis bei den Wahlen 1985 eine 2/3-Mehrheit im Parlament erhielt,



erzielte er dieses Ergebnis mit einem Stimmenanteil von 46 Prozent. De facto heißt dies auch, dass oft weit über die Hälfte der Wählerstimmen in der Parlamentszusammensetzung weder in der Vergangenheit noch aktuell zum Tragen kommen. Kritik an dem absoluten Mehrheitssystem wird nunmehr hin und wieder laut, eine tiefgreifende Reform ist jedoch angesichts der Verwurzelung desselben in der indischen Tradition und der Schwierigkeit einer Verfassungsänderung völlig unrealistisch.

### Rückblick

Innerhalb der ersten zwei Jahrzehnte wurden die Wahlen von der Kongresspartei Indian National Congress (INC) dominiert. Diese hatte seit jeher, immer schon eher eine Bewegung als eine Partei, einem breiten Spektrum unterschiedlicher politischer Ausrichtungen Platz geboten – von traditionell konservativen Strömungen bis hin zu weit links stehenden Kreisen. Hauptpfeiler der Kongresserfolge über viele Jahre hinweg war die Unterstützung durch bestimmte soziale Gruppen gewesen, nämlich der Brahmanen, Harijans (die früher gebräuchliche Bezeichnung für Kastenlose, für die heute der Name „Dalit“ steht) und Minderheiten (insbesondere Muslime). Im Jahr 1969 kamen erste Rückschläge für die Dominanz der Kongresspartei. Während die Wahlen 1971, 1977, 1980 und 1985 jeweils von besonderen Umständen geprägt gewesen waren, brachte 1989 praktisch einen Neubeginn der indischen Innenpolitik: einerseits ein Erstarren der hindu-nationalistischen Bharatiya Janta Partei (BJP, „Indische Volkspartei“) auf einer Welle populistisch präsentierter Hindu-Anliegen, andererseits ein rapide Vermehrung von regional- bzw. Kasten-/Klassen-orientierten Parteien, die vor allem einzelne Volksgruppen erreichen und ansprechen wollten. Infolge des absoluten Mehrheitssystems können sich solche lokalen Parteien in ihren Regionen leichter gegen die nicht überall gleich intensiv vertretenen Großparteien durchsetzen. Während sich die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien erhöhte, ging der Einfluss der beiden Großparteien

(INC und BJP) zurück. Es kam zu neuen Koalitionen mit einer Vielzahl von Gruppierungen unterschiedlicher Parteien, die sich insbesondere nach machtpolitischen Kriterien orientierten. Ideologie und Inhalt traten zurück, Pragmatismus rückte in den Vordergrund (nicht immer zum Nachteil, weil dadurch extreme Orientierungen abgeschwächt wurden). Die Kongresspartei (aber auch die BJP) hatte vor allem in den großen, in der Ebene des Ganges gelegenen Bundesstaaten Uttar Pradesh (ca. 190 Millionen Einwohner, 80 Sitze im Parlament) und Bihar (ca. 83 Millionen Einwohner, 40 Sitze) zunehmend an Einfluss verloren. Ihre zentralen Stützen – Brahmanen, Dalits und Muslime – waren in andere Lager, meist zu kommunal ausgerichteten Parteien, abgewandert und die Parteiorganisation praktisch inexistent geworden. Von durchschnittlich 30 bis 35 Prozent Stimmanteilen, mit Spitzen von bis zu 46 Prozent in der Vergangenheit, schrumpfte der Anteil auf 26 Prozent (auch angesichts eines Mehrheitssystems, innerhalb dessen die teilnehmenden Parteien nicht in allen Wahlkreisen Kandidaten präsentieren, ein harter Rückschlag).

Typisch für die Unberechenbarkeit der indischen Wahlen war das Ergebnis 2004: Die allgemeine Erwartung ging von einem klaren Mandat für die damals an der Macht befindliche National Democratic Alliance (NDA) unter der Führung der BJP aus. Tatsächlich aber konnte die um den Kongress gebildete Koalition United Progressive Alliance (UPA) nach den Wahlen die Regierung bilden. Entscheidend für Niederlage der NDA waren vor allem die Resultate in den beiden Staaten Andhra Pradesh und Tamil Nadu gewesen, welche der UPA die Mehrheit sicherten.

### Wahlkampagne 2009

Die beiden Großparteien waren jeweils mit einem Führungsanspruch in den Wahlkampf gegangen. Die Kongresspartei präsentierte hierzu folgendes Führungstriplet: Sonia Gandhi, die heute unumstritten der Partei vorsteht (ihre nicht-indische Abstammung ist im Gegensatz zu früheren Wahlen kein Thema mehr), ihr 38-jähriger Sohn Rahul Gandhi,

der in der Öffentlichkeit als Regierungschef der Zukunft gehandelt wird, und für das Amt des Premierministers den bisherigen Amtsinhaber, den weithin anerkannten und angesehenen 76-jährigen Manmohan Singh. Die BJP konzentrierte sich vorerst auf den 82-jährigen Lal Krishna Advani, bis 2004 stellvertretender Premierminister im NDA-Kabinett und früherer Architekt des Aufstieges der Partei während der 1980er und 1990er Jahre. Später rückte der zwar erfolgreiche, aber (wegen seiner Verstrickung in die Gujarat-Massaker von 2002 und seiner auf eine Hindu-Vorherrschaft ausgerichteten Ideologie) umstrittene Narendra Modi, quasi als ‚Premierminister in Reserve‘, näher in den Vordergrund.

Inhaltliche Substanz ließ dieser Wahlkampf weitgehend vermissen.

Innerhalb der anderen größeren Parteien (regionale und Kasten-Parteien sowie Linksblock) machte sich für den Fall einer Blockade der beiden Großparteien eine Reihe politischer Führer (öffentlich) Hoffnungen auf die Kabinettsführung. Die Fragen „wer mit wem“, „unter welchen Umständen“, „wer kann mit wem nicht/ vielleicht doch“ führten zu unzähligen Spekulationen in Print- und elektronischen Medien. Inhaltliche Substanz allerdings ließ dieser Wahlkampf weitgehend vermissen. Von den drängenden nationalen Problemen des Landes (z. B. Wirtschaftskrise, Armutsbekämpfung, Bildungswesen, sozialer Sektor, Nuklearpolitik, Krisen in den Nachbarstaaten) war wenig bis überhaupt nicht die Rede. Zwar hatten die größten Parteien ihre Manifeste verkündet, im eigentlichen Wahlkampf war aber davon – von einigen Ausnahmen abgesehen – wenig die Rede. Eine Vielzahl lokaler Fragen, von Bundesstaat zu Bundesstaat und von Region zu Region verschieden, stand im Vordergrund. Darüber hinaus fehlte es nicht an persönlichen

Attacken, Untergriffen und auch Hasstiraden gegen politische Gegner, aber auch gegen Minderheiten. Zu den wenigen positiven Ausnahmen zählte die Kampagne Rahul Gandhis, die gewisse langfristige Visionen eines erneuerten jungen Indiens erhoffen ließ.

### Die Wahlen 2009

Die Wahlen verliefen im Grossen und Ganzen ruhig und geordnet, die Wahlbeteiligung lag mit knapp unter 57 Prozent im langjährigen Durchschnitt. Während von der breiten Front der politischen Kommentatoren ein sogenanntes „hung parliament“ (d. h. ein Parlament ohne klare Mehrheit) und ein darauffolgendes Feilschen um Mehrheiten und Koalitionen erwartet worden war, fiel die Entscheidung unerwartet deutlich aus. Die vom INC dominierte United Progressive Alliance (UPA) lag mit 262 Sitzen nur 10 Sitze unter der absoluten Mehrheit im Unterhaus. In den folgenden Tagen erklärten noch andere Parteien der UPA ihre Unterstützung. Die Kongresspartei selbst legte um 61 Sitze auf 206 zu, einige ihrer Allianz-Partner schnitten ebenfalls relativ gut ab. Die großen Verlierer sind die BJP (minus 22 auf 116 Sitze), die linke Front (inklusive der marxistischen CPM, minus 33 auf 20 Sitze) und einige bedeutendere Regional- und Kommunalparteien (manche legten zwar etwas zu, blieben aber weit unter ihren hochgesteckten Erwartungen). Bezeichnend für das absolute Mehrheits-system ist, dass die Kongresspartei ihren Großserfolg mit einem Zuwachs an den gesamten abgegebenen Stimmen von nur 2 Prozent auf insgesamt 28,52 Prozent erzielt hatte, während für den Absturz der BJP ein prozentualer Verlust von knapp 3 Prozent (auf 18,83 Prozent) verantwortlich war.

Das Wahlergebnis bestätigt die strategisch erfolgreiche Aufstellung des Kongresses, die sich in den Personen von Sonia Gandhi für reife politische Führung, Rahul Gandhi für Jugend sowie Manmohan Singh für Kompetenz und Integrität symbolisierte. Der Kongresspartei ist es gelungen, in Gebieten, in denen sie zuletzt praktisch inexistent gewesen war

(besonders Uttar Pradesh), wieder Fuß zu fassen.

### Nicht nur Polemik, sondern auch thematische Schwerpunkte und Erfolge der Regierung waren für den Sieg der Kongresspartei mitentscheidend.

Dies ist vor allem Rahul Gandhis strategischen Entscheidungen sowie seinem persönlichen Wahlkampfinsatz zu verdanken. Überhaupt hat Rajiv Gandhis Sohn bei diesen Wahlen klar an Profil gewonnen und viel Realitätssinn und Ausgeglichenheit gezeigt. Die Taktik der Partei, die Wahlkampfführung nicht auf Polemik, sondern eher auf programmatische Schwerpunkte (Slogan: „The common man moves forward and with every step India prospers“) zu konzentrieren, sowie die Erfolge der Regierung haben erheblich zum positiven Wahlergebnis beigetragen. Die Wähler verlangten Kontinuität und Stabilität. Sie sahen dies am geeignetsten durch die Kongresspartei gewährleistet und nicht durch die parochiale BJP beziehungsweise eine Vielzahl regionaler und kommunaler auf Kasten und Klassen orientierte Parteien. Sicherlich kann dieses Resultat auch als ein Bekenntnis zum Prinzip des indischen Säkularismus (Gleichbehandlung und Achtung aller Religionen) und gegen das einer „Hindutva“ (Vormacht/Herrschaft des Hinduismus) interpretiert werden.

Der Abstieg der BJP von 182 Sitzen 1999 auf 138 im Jahr 2004 hat sich nunmehr mit weiteren Verlusten, von 22 auf 116 Sitze, fortgesetzt. Der hochbetagte Premierministerkandidat L. K. Advani vermochte nicht dieselbe Anziehungs- und Solidarisierungskraft zu zeigen, die der allgemein verehrte, frühere Premierminister A.B. Vajpayee vermitteln konnte. Zudem erwies es sich als ungünstig,

dass Advani Manmohan Singh direkt als den „schwächsten Premierminister Indiens“ angegriffen hatte. Auch war der monatelang anhaltende innerparteiliche Führungs- und Richtungsstreit der Öffentlichkeit nicht verborgen geblieben: Einerseits präsentierte sich eine gemäßigt-konservative Zentrumsparlei mit moderner Orientierung im Sinne einer der traditionellen Mitte-Rechts-Parteien (vergleichbar mit der deutschen CDU/CSU), andererseits eine auf die Ursprünge als fundamentalistische Hindu-Partei - und damit konzentriert auf traditionelle Hindu-Anliegen mit einer Minderheiten-kritischen Haltung - zurückgehende Partei. Die Trennlinie zwischen diesen beiden Richtungen bleibt bisweilen unklar. So steht der „rising star“ Narendra Modi (BJP) auf der einen Seite für die Entwicklung einer funktionstüchtigen und nicht korrumpierten Verwaltung, auf der anderen Seite aber für Vorrang und Dominanz der Hindu-Identität. Auch konnte die BJP keine glaubhaften Alternativen für die künftige Regierungspolitik anbieten. Sie verzettelte sich in verschiedenen, oft eher kleinkarierten Attacken gegen die UPA und deren Premierminister, wobei dann allerdings bei Gegenangriffen von Regierungsseite deutliche Schwächen innerhalb der eigenen Reihen sichtbar wurden.

Die Linke, vor allem deren Führungspartei CPM (Communist Party Marxist), erlitt eine schwere Niederlage - ihre Mandatszahl wurde halbiert. Während des Wahlkampfes hatte sie sich als Vorreiter einer sogenannten „Dritten Front“, einer Nicht-Kongress- und einer Nicht-BJP-Regierung präsentiert, die aus regionalen, kommunalen und linken Parteien zusammengesetzt werden sollte. Die Wähler hatten wohl weder ihre im Mittelpunkt stehende unkooperative und doktrinäre Politik noch ihre oft brutale und volksferne Machtausübung in den von ihr geführten Bundesstaaten vergessen.

Weitere Verlierer waren eine Reihe regionaler und kommunaler kastenbasierter Parteien. Sie bekamen ihre Rechnung für jeglichen Mangel an Sachpolitik, für ausschließliche Ausrichtung auf





ihre Klientel (bzw. für die Vernachlässigung derselben), für den Missbrauch des Beamten- und Polizeiapparates, für Korruption und Megalomanie. Demgegenüber konnten einige Lokalparteien und -politiker punkten, und zwar jene, die eine durchaus beachtliche Regierungs- und Entwicklungsbilanz in ihren Staaten aufweisen konnten (Nitish Kumar-Janta Dal (U) in Bihar und Naveen Patnaik-BJD in Orissa). Im Bundesstaat Jammu und Kaschmir, einer indischen Krisenregion, bleibt das Resümee der Wahlen ambivalent: Positiv ist, dass sie trotz Drohungen der militanten Islamisten ohne wesentliche Zwischenfälle stattfanden und dass trotz Boykott-Aufrufen der Separatisten die Wahlbeteiligung deutlich höher lag als 2004. Negativ zu verzeichnen ist die objektiv noch immer relativ niedrige Wahlbeteiligung (oft nur um die 25 bis 35 Prozent).

### Zusammenfassung und Ausblick

Die Wahlen 2009 führten nicht, wie das viele Beobachter befürchtet hatten, zu Instabilität und unsicheren Koalitionen, sondern zur eindeutigen Entscheidung für eine Regierung, gebildet um ein starkes Zentrum, den Indian National Congress (INC). Gleichzeitig damit ist die Regierungsführung klargestellt, mit dem eindeutigen Bekenntnis der Parteiführung Sonia Gandhis zu Manmohan Singh. Rahul Gandhi, der von sich sagt, noch weiter Erfahrung sammeln zu wollen, scheint sein Augenmerk weiterhin vor allem auf den Auf- und Ausbau der schwächelnden Parteiorganisation richten zu wollen.

## Entscheidung für eine Regierung um ein starkes Zentrum.

Während der ersten 5 Jahre der UPA-Regierung war das reibungslose Zusammenspiel der Kongress-Parteiführung (Sonia Gandhi) und der Regierung (Manmohan Singh) der Schlüssel zum Erfolg. Zwar lag

Alliances	Party	Seats won	Change
United Progressive Alliance Seats: 262 Seat Change: +79	Indian National Congress	206	+61
	All India Trinamool Congress	19	+17
	Dravida Munnetra Kazhagam	18	+2
	Nationalist Congress Party	9	-
	National Conference	3	+1
	Jharkhand Mukti Morcha	2	-3
	Indian Union Muslim League	2	+1
	Kerala Congress (Mani)	1	+1
	All India Majlis-e-Ittehadul Muslimeen	1	-
	Viduthalai Chiruthaigal Katchi	1	n/a
Republican Party of India (Athvaley)	-	-1	
National Democratic Alliance Seats: 159 Seat Change: -17	Bharatiya Janata Party	116	-22
	Janata Dal (United)	20	+12
	Shiv Sena	11	-1
	Rashtriya Lok Dal	5	+2
	Shiromani Akali Dal	4	-4
	Telangana Rashtra Samithi	2	-3
	Asom Gana Parishad	1	-1
	Indian National Lok Dal	-	-
Third Front Seats: 74 Seat Change: -31	Left Front	20	-33
	Bahujan Samaj Party	21	+2
	Biju Janata Dal	14	+3
	All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam	9	+9
	Telugu Desam Party	6	+1
	Janata Dal (Secular)	3	-1
	Haryana Janhit Congress	1	+1
	Pattali Makkal Katchi	-	-6
Fourth Front Seats: 27 Seat Change: -37	Samajwadi Party	23	-13
	Rashtriya Janata Dal	4	-20
	Lok Janshakti Party	-	-4
Other Parties and Independents Seats: 21		21	-

### Results by alliance

Note:  
Seat change for an alliance is calculated as the sum of the individual seat changes for its constituent parties as given here.

Source:  
Election Commission of India

die letzte Entscheidungsmacht bei der Partei, doch ohne die ruhige und integre Führung der Regierung durch Manmohan Singh wäre eine solche positive Legislaturperiode nicht möglich gewesen. Die Wähler haben einerseits auch „good governance“ honoriert und andererseits dem Regionalismus, Parochialismus, rechtem und linken Extremismus sowie billiger Polemik eine Absage erteilt. Die Reaktion von Wirtschaft und Medien war euphorisch. Es wird abzuwarten sein, ob der Enthusiasmus und der Schwung, der nach diesen Wahlen gegeben ist, weiter in die kommenden Jahre mitgenommen werden kann.

Die Herausforderungen für Indien sind gewaltig. Im Inneren ist auf die Bewältigung der Wirtschaftskrise, soziale Reformen, Bewahrung des säkularen Charakters des Landes zu verweisen. In der Außenpolitik ist eine Fortsetzung der Linie der vergangenen Jahre zu erwarten. Herausforderungen ergeben sich hinsichtlich der Nachbarregionen (Pakistan, Afghanistan, Nepal, Sri Lanka),

der Energiesicherheit, der China-Politik, des Verhältnisses zur Obama-Administration und der Einbindung Indiens in die globale Entscheidungsbildung. Wird der ‚Elefant‘ Indien – langsam, aber stetig – sich diesen Herausforderungen erfolgreich stellen können? Die Wahlen 2009 mit ihrem klaren Mandat und einer sich verjüngenden Führung der Regierungspartei sollten eine gute Basis bilden.

*Herbert Traxl ist Senior Advisor am AIES*

Alle Rechte vorbehalten.  
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) ist auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet.  
Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2009.

Schlossgasse 6  
A-2344 Maria Enzersdorf  
Tel. +43 (0)2236 411 96  
Fax. +43 (0)2236 411 96-9  
E-Mail: office@aies.at  
www.aies.at

Gestaltung & Druck:  
Magoo Events & Marketing  
www.magoo.ag