

DIETMAR ROTHERMUND

BEWEGUNG UND VERFASSUNG

Eine Untersuchung der politischen Willensbildung in Indien, 1900–1950*

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde das politische Leben Indiens von den Verfassungsreformen der britischen Kolonialherren und von dem nationalen Freiheitskampf geprägt. Eine Verfassung ist eine gesetzliche Umschreibung bestehender oder beabsichtigter Machtverhältnisse, und es ist daher verständlich, daß diese Umschreibung von den Freiheitskämpfern ständig in Frage gestellt wurde. Es ergab sich auf diese Weise eine dauernde Spannung zwischen Bewegung und Verfassung. Diese Spannung führte zu einer gegenseitigen Beeinflussung, denn die Verfassungsreformen wurden von den Briten als taktische Antworten auf agitatorische Forderungen entworfen, und die Freiheitskämpfer mußten in der Planung und Organisation ihrer Bewegung die durch die Verfassungsreformen geschaffene Lage berücksichtigen. Im 19. Jahrhundert hatte die unter dem Einfluß der britischen Erziehung stehende gebildete Schicht in regional verschiedenen abgestuften Generationsphasen die drei Stadien der Aufnahme, Verarbeitung und schließlich auch der Zurückweisung westlichen Gedankengutes durchlaufen. Daher war die politische Willensbildung in jener Zeit auf die Erringung eines Nationalgefühls und auf die Reform der traditionsgebundenen indischen Gesellschaft ausgerichtet. In der folgenden Epoche, die durch die Spannung zwischen Bewegung und Verfassung geprägt wurde, betrachtete man jedoch soziale und regionale Fragen unter dem Gesichtspunkt eines solidarischen Freiheitskampfes. Um eine gemeinsame Front der verschiedenen Elemente des indischen Volkes aufrechtzuerhalten, bemühte man sich ständig um einen Ausgleich widerstrebender Interessen. Diese Gleichgewichtsstrategie wurde zum wichtigsten Erbe der Kampfzeit und bestimmte die politische Willensbildung auch des unabhängigen Indiens. Sie wurde auch auf das Feld der Außenpolitik projiziert. So entstand ein System des inneren und äußeren Gleichgewichts, das dazu diente, die agitatorische Einheit zu ersetzen, die mit dem Ende des Freiheitskampfes hinfällig wurde.

Eine Untersuchung des Spannungsverhältnisses zwischen Bewegung und Verfassung wird diese Zusammenhänge verdeutlichen. Es geht dabei zunächst um drei Aspekte: (1) die Formulierung der britischen Verfassungsreformen, (2) die Entwicklung der nationalen Bewegung und die Verfassungsvorschläge, die von indischer

* Für die in diesem Aufsatz häufiger zitierten Quellen gelten folgende Abkürzungen:

HDP = Home Department Proceedings, Government of India.

RNN = Reports on Native Newspapers (Presseauszüge, die von indischen Übersetzern im Auftrag der brit.-ind. Regierung hergestellt wurden).

CAD = Constituent Assembly Debates (Debatten der indischen verfassungsgebenden Versammlung, 1946–50, 12 Bände).

IAR = Indian Annual Register, ed. N. N. Mitra, Calcutta 1919–47.

JSC = Joint Select Committee Report on the Government of India Bill, 1919.

Seite ausgingen, (3) die Abänderungen der Verfassung des indischen Nationalkongresses infolge des Strukturwandels der Bewegung unter dem Einfluß der Verfassungsreformen. Schließlich ergibt sich noch ein vierter Problemkreis: (4) die Berücksichtigung der Forderungen der nationalen Bewegung in der Verfassung des freien Indien. Dieser vierte Problemkreis läßt sich wiederum unter drei verschiedenen Gesichtspunkten betrachten, die den soeben erwähnten Aspekten entsprechen: (1) wie dachten die führenden Köpfe der verfassungsgebenden Versammlung über die von den Briten ererbte Verfassungsstruktur? (2) wie ließen sich die Forderungen des Freiheitskampfes mit der Stabilität des unabhängigen indischen Staates vereinbaren? (3) inwieweit prägte der Ausgleich, der innerhalb des indischen Nationalkongresses erreicht worden war, die Verfassung?

Die britisch-indischen Verfassungsreformen fanden in drei Etappen statt: (I) die Morley-Minto Reform, 1909, (II) die Montagu-Chelmsford Reform, 1919, (III) das Gesetz über die Regierung Indiens (Government of India Act), 1935. Die bereits erwähnten Aspekte werden in der Reihenfolge dieser 3 Etappen behandelt werden.

I

Unter dem Vizekönig Lord Curzon hatte sich die britisch-indische Regierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu einem Musterbeispiel des Zentralismus und des Absolutismus entwickelt. In Europa bereitete der Absolutismus der Demokratie den Weg und die Souveränität des Monarchen wurde revolutionär durch die Volkssouveränität ersetzt. Man kann wohl sagen, daß der Curzonismus in Indien eine ähnliche Rolle spielte. Doch waren die revolutionären Kräfte in Indien für eine rapide Übernahme der Macht zu schwach und die britisch-indische Regierung war zu mächtig. Eine revolutionäre Übernahme der Macht war daher unmöglich. So ergab sich ein langer, zäher Kampf, bei dem sich die britisch-indische Regierung nicht nur gegen die nationale Bewegung, sondern auch sehr oft gegen ein kritisches Parlament zur Wehr setzen mußte. Im Laufe dieses Kampfes wandte sie sich von den althergebrachten Methoden der Autokratie ab und bemühte sich darum, die Macht durch ein Manipulieren der Mittel und Wege der politischen Willensbildung zu erhalten.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es in Indien bereits Provinziallandtage und ein zentrales Parlament, in denen indische Abgeordnete, die von politischen Organisationen bzw. von den Provinziallandtagen vorgeschlagen und dann von dem Gouverneur bzw. dem Vizekönig nominiert wurden, saßen. Die Mehrheit der Abgeordneten in den Landtagen und im Parlament bestand jedoch aus nominierten britischen Beamten. Die öffentliche Meinung in Indien richtete sich auf eine Erweiterung dieser Landtage und des Parlaments, auf die freie Wahl der Abgeordneten in Wahlkreisen, die freiere Gewährung des Wahlrechts und die Abschaffung der sogenannten „offiziellen Mehrheit“. Curzons Nachfolger Lord Minto und der Staatssekretär für Indien, John Morley, entwarfen daher eine Verfassungsreform, um die gemäßigten Elemente in Indien auf die Seite der britisch-indischen Regierung zu bringen und so ein Gegengewicht gegen den anwachsenden Radikalismus zu schaf-

fen. Auch eine „Dezentralisierungskommission“¹ wurde gebildet, die untersuchen sollte, inwieweit der „Mann an Ort und Stelle“, d. h. der lokale britische Verwaltungsbeamte, wieder gegenüber den allmächtigen Abteilungen der Zentralregierung unabhängig werden könne. Es ging darum, das Gewicht der Regierung besser zu verteilen, um die Anfälligkeit des hochgezüchteten zentralen Verwaltungsapparates zu vermindern.

Lord Minto und die britisch-indische Regierung dachten in romantisch-konservativer Art an eine Zusammenarbeit mit den „natürlichen Führern des Volkes“, den Grundbesitzern und Feudalherren, um die „mikroskopische Minderheit“, nämlich die durch britische Erziehung beeinflussten Rechtsanwälte und Journalisten, die es sich anmaßen, im Namen der indischen Nation zu sprechen, in die Schranken zu weisen. Doch der „Mann an Ort und Stelle“ konnte der Regierung nur berichten, daß die großen Grundbesitzer unter dem Einfluß der britischen Herrschaft zu „Pacht eintreibenden Maschinen“ herabgesunken seien, und daß „ein Kreishauptmann (Tehsildar) als Vertreter der britischen Obrigkeit größere Macht habe als Großgrundbesitzer mit einem Einkommen von mehr als 100 000 Rupien pro Jahr“.²

Die gebildeten Inder erwarteten eine liberale Lösung des indischen Verfassungsproblems von dem Staatssekretär Morley, einem Schüler John Stuart Mills. Doch Morley stand den Dingen an Ort und Stelle fern, und in dem Kleinkrieg, der sich hinter den Kulissen zwischen ihm und der britisch-indischen Regierung abspielte, kam er mit seinen liberalen Grundsätzen kaum zum Zuge. Nach außen hin wahrte er jedoch den Anschein bester Zusammenarbeit mit dem konservativen Vizekönig.

Morley entwarf ein System indirekter Wahlen (electoral colleges), um den indischen Verhältnissen gerecht zu werden, und er wies den Vizekönig darauf hin, daß die gesamte Verfassungsreform sich auf die Grundeinheit der indischen Dorfgemeinschaft stützen solle³. Diese letztere Empfehlung war aber nur sehr allgemein gehalten und fand keine Beachtung. Das System der indirekten Wahlen erläuterte Morley jedoch in allen Einzelheiten, und die britisch-indische Regierung bot daher allen Scharfsinn auf, um seine Vorschläge zu widerlegen. Er verteidigte sie schließlich selbst nicht mehr, ja nannte sie in einer Rede im Oberhaus irreführend, wobei er fast wörtlich die Beweisführung der britisch-indischen Regierung wiederholte⁴. Nur in einem Punkt gab er nicht nach: er bestand auf einer freien und unbehinderten Wahl der indischen Abgeordneten, während die britisch-indische Regierung gern das bisher übliche System beibehalten hätte, nach dem die Kandidaten nach der Wahl noch vom Gouverneur oder Vizekönig nominiert werden mußten. Auf diese Weise konnten „unerwünschte Elemente“ den Landtagen und dem Zentralparlament leicht ferngehalten werden⁵.

Der Vizekönig war gegen das Prinzip der freien Wahlen in allgemeinen Wahl-

¹ RNN, Bombay, 1909, *The Indian Social Reformer*, 6. Juni 1909.

² HDP, Okt. 1908, Nr. 116–48, Bd. II, S. 800 und Bd. III, S. 1398.

³ Depesche vom 27. Nov. 1908 in Morley, *Speeches*, ed. Natesan, Madras, Append. A.

⁴ Morley, a. a. O., S. 174, 175 (Rede im Oberhaus, 23. Feb. 1909).

⁵ HDP, Feb. 1909, Nr. 205–244, S. 239 und 251.

kreisen. Er plante einen indischen Ständestaat, in dessen Parlament Interessengruppen, Grundbesitzer, Handelskammern und Religionsgemeinschaften gesondert vertreten sein sollten⁶. Vor allem hatte er den Mohammedanern gesonderte Wählerschaften versprochen⁷. Da er fürchtete, daß Morley selbst oder einer der Gouverneure schließlich doch noch ein System nach dem Prinzip der Wahl in allgemeinen Wahlkreisen ausarbeiten würden⁸, beauftragte er Sir H. H. Risley damit, die gesamten Unterlagen zur Verfassungsreform zu bearbeiten⁹. Damit wurde praktisch jene Dienststelle geschaffen, die später das „Reformamt“ genannt wurde. Risley war wohlinformiert. Um die Vorschläge des Staatssekretärs zu widerlegen, legte er in einem eindrucksvollen Bericht dar¹⁰, daß nach Morleys System lauter Kongreß-Rechtsanwälte gewählt werden dürften und, daß die vorgeschlagene Methode der indirekten Wahl durch Wahlmänner zwar Meinungsminoritäten (er nannte z. B. Freihandel versus Schutzzoll), nicht aber religiösen Minoritäten (Mohammedaner versus Hindus) eine angemessene Vertretung im Parlament sichern würde. In seinem Buch über „Die Bevölkerung Indiens“ hatte Risley prophezeit, daß Kastengruppen in fürchterliche politische „Maschinen“ verwandelt und die Wähler durch die Androhung der Exkommunikation unter Druck gesetzt werden könnten¹¹. Er war daher von der Notwendigkeit der Vertretung sorgfältig umschriebener Interessengruppen überzeugt. Um den Einwänden zu begegnen, daß die britisch-indische Regierung erst unter Minto dieses neue Prinzip der Volksvertretung eingeführt habe, wies Risley darauf hin, daß schon unter der Verfassungsreform von 1892 eine gesonderte Vertretung städtischer und ländlicher Interessen bestanden habe¹².

Die Auswirkung der Morley-Minto Reform wurde von einem der britischen Verwaltungsbeamten im Laufe der umfangreichen Reformverhandlungen sehr treffend vorausgesagt:

„Die Verweigerung des Wahlrechts ist eine Maßnahme, die keiner weiteren Erklärung bedarf, doch nun wird vorgeschlagen, daß die Wählerschaft sich bei der Wahl von Abgeordneten auf bestimmte Personenkreise beschränken muß. Auf diese Weise gibt die Regierung das Recht auf, diejenigen zu nominieren, die sie für zuverlässig hält, und verweigert aber zugleich auch der Wählerschaft das Recht, die Abgeordneten zu wählen, die die Wähler für zuverlässig halten¹³.“

Die Verfassungsreform war daher nicht sehr befriedigend. Die Abgeordneten, die nun mehr Rechte hatten, standen doch immer noch der geschlossenen Phalanx der „offiziellen Mehrheit“ gegenüber. Die Agitation entzündete sich jedoch nicht so sehr an der Verfassungsreform, sondern vielmehr an den Gesetzen zur Unterdrückung revolutionärer Unruhen, die zur gleichen Zeit erlassen wurden.

⁶ HDP, Okt. 1908, Nr. 116–148, Bd. I, S. 509.

⁷ vgl. Lady Minto, *India, Minto und Morley*, London 1935, S. 45–48.

⁸ HDP, Feb. 1909, Nr. 205–244, S. 239f.

⁹ HDP, Okt. 1908, Nr. 116–148, Bd. I, S. 509.

¹⁰ HDP, Feb. 1909, Nr. 205–244, Bericht vom 5. Januar 1909.

¹¹ Sir Herbert Hope Risley, *The People of India*, London 1907, S. 274ff.

¹² HDP, Okt. 1908, Nr. 116–148, Bd. I, S. 448 (vgl. Sir Charles Crossthwaite's draft).

¹³ HDP, Okt. 1908, Nr. 116–148, Bd. III, S. 1598.

Die vorhergehende Verfassungsreform von 1892 war von den Kreisen, die sie gefordert hatten, dankbar aufgenommen worden. Diesmal jedoch gab es unter den Nationalisten eine gemäßigte und eine radikale Gruppe, und die Gemäßigten, die sich der Verfassungsreform zuwandten, hatten keinen Einfluß auf die von den Radikalen gestiftete politische Unruhe¹⁴.

Andererseits konnte die Regierung die alten Methoden der Deportation und der Einkerkerung ohne Gerichtsverfahren nicht mehr aufrechterhalten. Eine Kritik daran in den reformierten Landtagen und im zentralen indischen wie im britischen Parlament wäre der liberalen britischen Regierung sehr unangenehm gewesen¹⁵. Besondere Gesetze zur Unterdrückung aufrührerischer Versammlungen und revolutionärer Zeitungen ließen sich eher rechtfertigen. Die britisch-indische Regierung schob daher die Verantwortung für ihre Maßnahmen den Gesetzgebern und den Richtern zu.

Diese Entwicklung führte zu einer wachsenden Spannung im Lager der Nationalisten. Der indische Nationalkongreß des Jahres 1907 in Surat endete in turbulenten Szenen, und es kam zum Bruch zwischen den Gemäßigten und den Radikalen¹⁶. Während die Gemäßigten auf eine Zusammenarbeit mit der liberalen Partei in England hofften, bauten die Radikalen Untergrundorganisationen auf, die in manchen Gegenden geradezu eine Schatten-Regierung darstellten¹⁷. Die Führung der radikalen Organisationen lag zumeist in den Händen der Zeitgenossen Gandhis (geb. 1869) und Aurobindos (geb. 1870)¹⁸. Diese Generation war in einer Zeit aufgewachsen, in der die Zahl der britisch erzogenen Inder rasch anwuchs, während die entsprechenden sozialen und politischen Aufstiegsmöglichkeiten weiterhin sehr beschränkt blieben. Man könnte diese Generation wohl eine der „zornigen jungen Männer“ nennen. Sie wandten sich von der Bittschriftspolitik der älteren liberalen Nationalisten ab und gründeten ihre Agitation auf die Rückbesinnung auf die religiöse Tradition Indiens, die bereits von Männern wie Vivekananda und Tilak betont worden war¹⁹.

Das Erscheinen der neuen Generation auf der Bühne der nationalen Politik und die Spannung zwischen Reform und Unterdrückung wirkte sich auch auf die Verfassung des indischen Nationalkongresses aus. In gewisser Hinsicht läßt sich die Kongreßkrise dieser Jahre mit der etwa 50 Jahre später stattfindenden Krise vergleichen, die durch die Wiederwahl von Subhas Chandra Bose zum Kongreßpräsidenten (1939) ausgelöst wurde. Im Jahre 1939 hatte der Kongreß jedoch bereits eine sehr stabile Verfassung und eine umfangreiche Organisation, an der es im Jahre 1907 noch völlig fehlte.

¹⁴ Vgl. Bipin Chandra Pal, *Nationality and Empire*, Kalkutta 1916, S. 221 f.

¹⁵ HDP, März 1910, Nr. 33–44.

¹⁶ Vgl. A. C. Muzumdar, *Indian National Evolution*, Madras 1917, Anhang.

¹⁷ HDP, Feb. 1910, Nr. 34–42, z. B. Anusilan Samiti.

¹⁸ Vgl. HDP, März 1910, Nr. 95 (Betr. 53 Revolutionäre); RNN, Bombay 1909, Liste der Schriftleiter.

¹⁹ Vivekananda (N. N. Dutta) (1863–1902) Gründer der Ramakrishna Mission; B. G. Tilak (1856–1920) Verf. der „Gita Rahasya“.

In der Frühzeit des Kongresses (1885–1907) wurde die Wahl der Delegierten und des Präsidenten recht zwanglos vorgenommen. Die Delegierten wurden meist durch Akklamation in dazu einberufenen öffentlichen Versammlungen gewählt²⁰. Die Wahl des Präsidenten blieb jeweils dem örtlichen Empfangskomitee überlassen²¹. Wer frühzeitig erschien, wurde Mitglied des Tagesordnungsausschusses, bis zu 22 prominente Delegierte sollten jeweils zur Seite des Präsidenten auf der Tribüne Platz nehmen, so daß sie während der Verhandlungen zur Beratung zur Verfügung stehen konnten²². Für die Wahl der Delegierten kam eine Wahl in Wahlkreisen oder auch in Verbänden und Kastengruppen in Frage²³.

Diese lockere Organisationsform genügte, solange der Kongreß nur eine jährliche Zusammenkunft zur Diskussion politischer Beschwerden war. Als es aber um die Annahme oder Zurückweisung bestimmter Reformen ging, mußte der Kongreß sich wandeln. Das Auf und Ab von agitatorischer Einheit und von Meinungsverschiedenheiten über den Wert oder Unwert von Verfassungsreformen wurde von 1907 an zum ständigen Rhythmus. Dieser Rhythmus prägte die Kongreßverfassung, und es entstand nach und nach eine wohldefinierte Wählerschaft, ein wirkungsvoller Arbeitsausschuß und andere Institutionen, die es ermöglichten, Konflikte innerhalb der Organisation beizulegen. Der erste Versuch, sie besser in den Griff zu bekommen, wurde nach der Spaltung des Kongresses im Jahre 1907 gemacht. Um den Einfluß der Radikalen auszuschalten, entwarfen die Gemäßigten eine neue Kongreßverfassung. Ihre wesentlichen Charakterzüge waren: ein sogenanntes politisches Glaubensbekenntnis der Gemäßigten, das jedes Kongreßmitglied unterschreiben mußte; die Bildung einer begrenzten Führungsgruppe, genannt All-India Congress Committee (etwa 87 Mitglieder), und die Beschränkung des Wahlrechts auf anerkannte politische Organisationen²⁴. In gewisser Hinsicht entsprach die Beschränkung, die die Gemäßigten der Kongreßverfassung auferlegten, der Struktur der Morley-Minto Reform. Die Radikalen protestierten gegen die willkürliche Beschränkung der Kongreßverfassung²⁵. Sie konnten sich erst im Jahre 1916 dem Kongreß voll und ganz wieder anschließen, doch wurden dann die meisten Neuerungen (z. B. Funktion und Struktur des All-India Congress Committee), die im Jahre 1908 eingeführt worden waren, beibehalten.

II

Die nächste Runde der nationalen Bewegung und der Verfassungsreform wurde durch den ersten Weltkrieg eingeleitet. Die britische Regierung begegnete der Forderung nach der Erweiterung der bisherigen Verfassung mit der Einführung des Prinzips der „verantwortlichen Regierung“.

Die bisherigen Reformen hatten sich ja alle nur auf die Vermehrung der Rechte

²⁰ Proceedings of the Indian National Congress 1886, Anhang.

²¹ A. C. Muzumdar, a. a. O., Anhang S. XXI (Kongreßverfassung von 1887, Art. XV).

²² Ebenda, S. XXIV.

²³ Ebenda, S. XXVII.

²⁴ Ebenda, S. IV ff. (Kongreßverfassung von 1908, Artikel XIII ff.).

²⁵ Aurobindo in Karmayogin, 31. Juli 1909.

und der Zahl der indischen Abgeordneten in den Landtagen und in dem zentralen Parlament bezogen, die schließlich nur dazu da waren, die unabsetzbare Regierung auf dem Gebiete der Gesetzgebung zu unterstützen. Morley hatte ausdrücklich darauf hingewiesen, daß seine Verfassungsreform auf keinen Fall dazu bestimmt sei, die parlamentarische Regierungsreform in Indien einzuführen²⁶. Bereits im Jahre 1838 hatte jedoch Lord Durham in seinem berühmten Bericht über die Regierung von Kanada überzeugend dargelegt, daß ein vom Volk gewähltes Parlament und eine unabsetzbare Regierung naturgemäß in dauerndem Kampf miteinander liegen müssen²⁷. Dies war denn auch in den meisten britischen Kolonien der Fall. Die Autoren der neuen indischen Verfassungsreform wollten diese Gefahr vermeiden. Man war der Meinung, daß die Morley-Minto Reform einen Schritt in die falsche Richtung bedeutet habe²⁸, und sah die Lösung in der Einführung einer einheimischen, absetzbaren Regierung, die den Landtagen bzw. dem zentralen Parlament verantwortlich sein könne. Es lag jedoch auf der Hand, daß zunächst nur eine teilweise Verantwortlichkeit gewährt werden konnte, in der Hauptsache mußte sie auch weiterhin beim britischen Parlament verbleiben. Die doppelte Verantwortlichkeit, die zugleich auch eine teilweise Machtübergabe bedeutete, legte eine föderalistische Lösung nahe. In England wurden damals alle möglichen Pläne für die Weiterentwicklung des British Commonwealth nach dem Kriege diskutiert, und föderalistische Ideen erfreuten sich daher großer Beliebtheit.

Der reisende Verfassungsexperte Lionel Curtis schlug in diesem Sinne ein System der Dyarchie für Indien vor. Sie bedeutete nach seiner Definition eine Koexistenz zentraler und provinzieller Regierungsbehörden, die ihre Autorität von verschiedenen Quellen, d. h. verschiedenen Parlamenten ableiten²⁹. Er war der Meinung, daß sich ein solches System leicht horizontal und vertikal unterteilen ließe und daher die Flexibilität aufweise, auf die es bei der weiteren Machtübergabe ankäme. Er nannte die bestehenden indischen Provinzen „Reichsatrapien“, die viel zu groß und zu heterogen seien, um eine verantwortliche Regierung zu ermöglichen. Er empfahl daher die Errichtung von Sprachprovinzen mit eigenen Landtagen, die mit der Gesetzgebung für jene Zuständigkeitsbereiche betraut werden könnten, die man zunächst den Indern übergeben wolle. Die bestehenden Provinzialregierungen mochten dann im weiteren Verlauf der Machtübergabe abgebaut werden³⁰. In Übereinstimmung mit diesen Vorschlägen sah Curtis getrennte Finanzen für die übergebenen Zuständigkeitsbereiche vor. Er bestand auf einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen, so daß der Wähler klar unterscheiden könne, wer ihm und wer der britisch-indischen Regierung und damit dem britischen Parlament verantwortlich sei³¹. Curtis' Freund Sir James Meston, der das Reformamt der britisch-indi-

²⁶ Morley, a. a. O., S. 159 (Rede im Oberhaus, 17. Dez. 1908).

²⁷ Vgl. Lionel Curtis, *Papers relating to the application of the principle of Dyarchy to the Government of India*, Oxford 1920, S. 585.

²⁸ Ebenda, S. 372.

²⁹ Ebenda, S. 105.

³⁰ Ebenda, S. 108, 401.

³¹ JSC, S. 537, Frage 9285, 9287, S. 539, Frage 9329 (Curtis' Aussage).

schen Regierung verwaltete, war mit diesen Ideen einverstanden und betonte besonders das Prinzip der getrennten Finanzen, während der Staatssekretär E. S. Montagu der gemeinsamen Beratung zwischen indischen Ministern und britischen Abteilungsleitern auch in finanziellen Dingen den Vorzug gab⁸².

Montagu und Chelmsford konnten in ihren Reformvorschlägen nicht alle Grundsätze der von Curtis beschriebenen Dyarchie berücksichtigen. Sie mußten die Lage in Rechnung stellen, die durch die vorhergehende Reform geschaffen worden war. Sie bedauerten, daß getrennte Wählerschaften für Hindus und Mohammedaner eingeführt worden waren, da eine „verantwortliche Regierung“ auf allgemeinen Wählerschaften basieren müsse. An die Verkleinerung der Provinzen, die Curtis empfohlen hatte, hätten sie sich sowieso nicht herangewagt. War doch die Agitation infolge der Teilung Bengalens noch jedermann frisch im Gedächtnis. Zudem wußten sie, daß die öffentliche Meinung auf eine Erweiterung der Landtage und des Zentralparlamentes drang. Daher sollten die Kompetenzen der Volksvertretungen nicht allzu streng auf die den indischen Ministern übertragenen Zuständigkeitsbereiche beschränkt werden. Sie wollten auch die verhaßte „offizielle Mehrheit“ abschaffen, doch sie empfahlen zugleich auch einen „Großen Ausschuß“, in dem der Gouverneur nach Bedarf die offizielle Mehrheit wiederherstellen konnte, wenn es darum ging, ein unpopuläres Gesetz durchzubringen. Sie führten die Dyarchie ein, aber sie verwischten die klaren Linien, die die Kompetenzen voneinander abgrenzten. Ja, für die Anlaufzeit der neuen Verfassung hoben sie sogar die Verantwortlichkeit der gewählten Minister auf; sie sollten in dieser Zeit zwar ihren Wählern, nicht aber den Landtagen gegenüber verantwortlich sein⁸³.

Montagu wußte nur zu genau, daß die neue Verfassung in ihrer endgültigen Form einem mehrfachen Kompromiß entsprang. Er mußte es den englischen Liberalen und den britisch-indischen Bürokraten, den britischen Interessen und den indischen Nationalisten recht machen. Seine Reformvorschläge sollten folgerichtig sein und zugleich aber auch sich der bestehenden britisch-indischen Verwaltungspraxis einfügen. Als Curtis während der Verhandlungen des britischen Parlamentsausschusses die Mißgestalt der Verfassungsreform kritisierte, erwiderte Montagu:

„... Ihrer Meinung nach haben der Vizekönig und ich einen Grundsatz angenommen, den Sie für gut halten, doch haben wir diesen Grundsatz dann mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung und auf die Meinung derer in Indien, die diese Verfassung in die Tat umsetzen müssen, modifiziert. Sie würden lieber dem, was die Leute sagen und denken, keine Beachtung schenken, um an einem Prinzip festzuhalten, das Sie für gut befinden⁸⁴.“

Die britischen Reformer wiesen darauf hin, sie seien in ihren Vorschlägen sogar über die indischen Forderungen hinausgegangen, da diese keineswegs auf „verantwortliche Regierung“ abzielten. In der Tat hielten die indischen Politiker die Gewährung der „verantwortlichen Regierung“ nicht unbedingt für einen reinen Segen.

⁸² JSC, S. 544, Frage 9407 (Sir James Mestons Aussage).

⁸³ Curtis, a. a. O., S. 501 f.

⁸⁴ JSC, S. 534, Frage 9215.

Sie waren eher der Meinung, daß die britischen Vorschläge darauf hinausliefen, die eigentlichen Forderungen nach einer Erweiterung der Volksvertretungen und einer großzügigeren Gewährung des Wahlrechts abzubiegen. Gemäßigte Politiker wie V. S. Srinivasa Sastri erklärten, daß das Verhältnis zwischen Volksvertretung und Regierung in Indien nicht unbedingt der verantwortlichen, d. h. der parlamentarischen, Regierungsform entsprechen müsse, und daß man sich eher an das schweizer oder an das amerikanische Vorbild halten solle³⁶. So gesehen erschienen die „unverantwortlichen“ Verfassungsvorschläge der 19 Abgeordneten des Zentralparlamentes und der gemeinsame Verfassungsentwurf des Kongresses und der Moslem-Liga nicht ganz so unzulänglich, wie es die britischen Reformer darstellten³⁶. Da jedermann wußte, daß die gesonderten Wählerschaften, die den Mohammedanern gewährt worden waren, vorerst nicht wieder abgeschafft werden konnten, war der Kongreß-Liga-Verfassungsentwurf, der von dieser Tatsache ausging, eine bessere Lösung als die Vorschläge von Montagu und Chelmsford. Ein Bundesrat nach Schweizer Art wäre mit gesonderten Wählerschaften vereinbar gewesen, aber eine Verbindung der gesonderten Wählerschaften mit einer parlamentarischen Regierungsform war ohne Zweifel unheilvoll.

Die Vor- und Nachteile der Verfassungsreform wurden jedoch nicht unmittelbar zum Gegenstand erneuter Agitation. Genau wie nach 1909 griff die britisch-indische Regierung wieder zu Notstandsgesetzen. Das berüchtigte Rowlatt-Gesetz (entworfen von dem Richter Rowlatt) fachte nicht nur die „Bewegung“ an, sondern hatte auch einen ungünstigen Einfluß auf die Verfassungsreform selbst. Das Gesetz konnte nur mit Hilfe der „offiziellen Mehrheit“ durchgebracht werden, und aufgrund dieser Erfahrung war die britisch-indische Regierung gegen deren Abschaffung im Zentralparlament³⁷. Die Demonstrationen gegen das Rowlatt-Gesetz im Jahre 1919 führten zu allgemeinen Unruhen im Panjab. Da die Struktur der politischen Organisationen dort noch recht schwach war, nahmen die Unruhen unkontrollierbare Ausmaße an. Es kam hinzu, daß die Regierung des Panjab seit jeher den Ruf hatte, besonders autokratisch zu sein³⁸. Doch vergingen nach den Unruhen im Panjab noch viele Monate, ehe es zu Unruhen in ganz Indien kam. Mahatma Gandhis Programm der Nicht-Zusammenarbeit hatte noch zur Zeit des Sonderkongresses im September 1920 viele Gegner. Doch in der Zeit vom September bis zum Jahreskongreß im Dezember wurde die politische Stimmung in Indien radikaler, und selbst die, die im September noch gegen die Nicht-Zusammenarbeit waren, stimmten im Dezember dafür³⁹.

Da der Kongreß sich für die Nicht-Zusammenarbeit entschloß, wurden die re-

³⁶ V. S. Srinivasa Sastri, *Self-Government for India*, Allahabad 1916, S. 50 ff. und Sastri, *The Congress-League Scheme*, Allahabad 1917, S. 55 ff.

³⁶ Zum Plan der „Neunzehn“ (d. h. Sastri, Jinnah u. a.) siehe Sastri, *Self-Government*, Anhang und Curtis, a. a. O., S. 372, 432 ff.

³⁷ JSC, S. 544, Frage 9407.

³⁸ Vgl. H. N. Mitra, ed., *Punjab Unrest*, Kalkutta 1921.

³⁹ Vgl. den Aufsatz des Verfassers „Non-cooperation and the Punjab Press“, *Proceedings of the Indian History Congress 1960*, S. 40 ff.

formierten Landtage zum Treffpunkt kleiner Splittergruppen, die nicht in der Lage waren, irgendwelche Verantwortung zu übernehmen. Unter dem Druck der Agitation verwandelte sich das System der Dyarchie auf diese Weise in ein Spiel gegenseitiger Manipulation, in dem die gewählten indischen Minister als eine Art Makler oder Agenten fungierten. Ihr Einfluß auf die Regierung hing davon ab, ob sie eine oder mehrere Splittergruppen im Landtag zur Unterstützung offizieller Maßnahmen gewinnen konnten, während ihre Popularität bei den Landtagsabgeordneten und bei der Wählerschaft sich danach bemaß, welche Vergünstigungen sie den Abteilungsleitern der den britischen Beamten vorbehaltenen Amtsbereiche abhandeln konnten⁴⁰. Das war ein recht entwürdigendes Schauspiel, und die meisten „dyarchischen“ Minister fühlten sich nicht wohl dabei.

Zu ihrer würdelosen Existenz stand die von Gandhi geleistete nationale Bewegung im krassen Gegensatz. Als Führer der indischen Minderheit in Südafrika hatte Gandhi gelernt, die Agitation auf bestimmte, der Masse verständliche Punkte auszurichten. Auch hatte er bereits in seinem Manifest „Hind Swaraj“ (1908) erklärt, daß die britisch-indische Regierung auf indische Mitarbeit angewiesen sei, und daß die Inder diese Mitarbeit verweigern könnten und sollten. Seine Bewegung war daher im doppelten Sinne verfassungswidrig: es kam ihm nicht auf Verfassungsreformen an, die ja sowieso von den Massen kaum verstanden wurden, und er strebte offen den Umsturz der britisch-indischen Regierung an, indem er empfahl, sie zu isolieren und ihr alle Mitarbeit zu verweigern. Aurobindo hatte ähnliche Vorschläge gemacht, ehe er dem politischen Leben den Rücken kehrte. Mit Ausnahme seiner Betonung der absoluten Gewaltlosigkeit stand Gandhi durchaus in der Tradition der Radikalen⁴¹. Doch während in der vorigen Phase die Radikalen untertauchen mußten und die Gemäßigten den Kongreß beherrschten, war Gandhi in der Lage, die Kongreßorganisation zu erobern. Auf diese Weise konnte er seine Bewegung ungehindert vorantragen.

Gandhi ging bei allen Fragen, die die Kongreßorganisation und die Kongreßverfassung betrafen, von dem Gesichtspunkt einer parallelen Regierung aus, die sich auf den Willen des gesamten indischen Volkes stützen könne⁴². Um eine solche Regierung zu werden, brauchte der Kongreß eine gut organisierte Führungsgruppe und eine breitere Grundlage. Die Führungsgruppe wurde durch die Bildung des Arbeitsausschusses konsolidiert, und die breitere Grundlage entstand durch die Aufteilung der Kongreßprovinzen in Sprachprovinzgruppen⁴³. Mit ihrer Errichtung erfüllte Gandhi gewissermaßen eine Voraussage Lionel Curtis', der erklärt hatte:

„Wenn die Inder verstehen, was eine verantwortliche Regierung ist, dann werden sie Sprachprovinzen fordern, so daß sie Volksvertretungen haben können, in denen sie Verhandlungen in der Lokalsprache führen können“⁴⁴.

⁴⁰ Indian Statutory Commission (Simon) Report, Bd. I, S. 203, 211.

⁴¹ Vgl. Aurobindos offenen Brief in „Karmayogin“, 31. Juli 1909.

⁴² Young India, 30. März 1921 („... eine Verfassung, deren Verwirklichung in sich selbst zur Freiheit führen muß“).

⁴³ Ebenda, 30. März und 29. Juni.

⁴⁴ JSC, S. 531.

Der Arbeitsausschuß und die Sprachprovinzen sollten in erster Linie dazu dienen, die nationale Bewegung mit einer wirksamen Führung zu versehen und sie in die Massen hineinzutragen. Doch in Gandhis Denken wurden diese agitatorischen Notwendigkeiten zu konstitutionellen Tugenden. Er verglich den Arbeitsausschuß mit dem Kabinet und den Kongreß mit dem Parlament⁴⁵. Später meinte er sogar, die Kongreßverfassung könne als Vorbild für eine Verfassung des unabhängigen Indiens dienen⁴⁶. Er wies darauf hin, daß der Kongreß keine politische Partei werden solle, sondern ein Treffpunkt aller Parteien bleiben müsse. Der Arbeitsausschuß solle jedoch von jener Partei beherrscht werden, die im Kongreß die Mehrheit habe⁴⁷. Gandhis parallele Regierung war eine ausgesprochen zentralistische Regierung. Er glaubte zwar, daß es „innerhalb des Kongresses eine Provinzialautonomie gäbe“,⁴⁸ aber in Wirklichkeit schuf er in dem Arbeitsausschuß eine machtvolle Zentralinstanz. So entsprach vom Jahre 1920 an der schrittweisen Machtübergabe seitens der Briten eine zunehmende Zentralisierung des Kongresses. Diese schrittweise Machtübergabe ging langsam und lokalisiert vonstatten, die britischen Reformer beschrieben diesen Vorgang jedoch in positiven Worten als Föderalismus und Dezentralisierung. Auf ähnliche Weise ergab sich eine Zentralisierung des Kongresses aus den Gegebenheiten der nationalen Bewegung, doch wurde sie zugleich von Gandhi auch mit verfassungstechnischen Ausdrücken positiv umschrieben. Diese Interpretation wurde immer dann besonders wichtig, wenn die agitatorische Einheit des Kongresses in Zeiten der politischen Ebbe dahinzuschwinden drohte. So widmete denn Gandhi in den Jahren 1924–1928, als die nationale Bewegung einen Tiefstand erreicht hatte, der Auslegung der Kongreßverfassung besondere Aufmerksamkeit⁴⁹.

Vor allem der Aufstieg der Swaraj Partei im Kongreß schuf verfassungstechnische Probleme. Gandhi paßte seine Auffassung von der parallelen Regierung den neuen Gegebenheiten an, um die Einheit des Kongresses zu retten. In der ersten Phase der Anpassung gewährte er der Swaraj Partei in bezug auf den Eintritt in die Landtage freie Hand, während diese ihrerseits einer von Gandhi vorgeschlagenen Kongreßverfassungsänderung zustimmte, nach der der Kongreßmitgliedsbeitrag in Form von selbstgesponnenem Garn zu entrichten war⁵⁰. Das gab zunächst Gandhi und seinen Gefolgsleuten einen Vorsprung. In der zweiten Phase der Anpassung übergab er dann die Führung der Kongreßorganisation der Swaraj Partei und verzichtete sogar auf den obligatorischen Garnmitgliedsbeitrag. Es wurde ein all-indischer Handspinnerverein gegründet, der innerhalb des Kongresses die Rolle spielen sollte, die die Swaraj Partei gespielt hatte, ehe sie die Führung der Kongreßorganisation übernommen hatte⁵¹.

⁴⁵ Young India, 29. Juni 1921.

⁴⁶ IAR 1956, Bd. II, S. 238 (betr. Gandhis Rede in der Faizpur Kongreßausstellung).

⁴⁷ Young India, 24. Mai 1924.

⁴⁸ Ebenda, 16. April 1925.

⁴⁹ Vgl. Young India, 1924–1926, ed. Ganesan, Madras 1927, S. 480, 499, 542, 565 ff. und Young India, 1927–1928, S. 530 ff.

⁵⁰ Young India, 13. Nov. 1924.

⁵¹ Ebenda, 23. Juli 1925 und 1. Okt. 1925.

Auf diese Weise gestaltete Gandhi die Struktur und die Konventionen der Kongreßverfassung zunächst in den Tagen der nationalen Agitation und dann in der trüben Zeit der sogenannten „Nicht-Zusammenarbeit innerhalb der Landtage“. Doch auch am Tiefpunkt der Bewegung versuchte er, den Gedanken der parallelen Regierung aufrechtzuerhalten. Er warnte den Kongreß vor nutzlosen Resolutionen, denen nicht durch entsprechende Handlungen Nachdruck verliehen werden konnte und die daher dem Ruf des Kongresses als paralleler Regierung schaden mußten⁵².

III

Die dritte Verfassungsreform des 20. Jahrhunderts übernahm in mehrfacher Hinsicht das Erbe der beiden vorangegangenen. Das Prinzip der gesonderten Wählerschaften sollte nun auch auf die *Parias* angewandt werden, und die Vorschläge für einen Bundesrat erinnerten sehr an die alte Idee der Vertretung von „Interessen“. Das Prinzip der „verantwortlichen Regierung“ wurde jedoch auch weiter verfolgt, und den Provinzen wurde die völlige Autonomie gewährt. Weitere Kreise erhielten das Wahlrecht.

Die von Sir John Simon geleitete Kommission gab der Hoffnung Ausdruck, daß der indische Nationalismus föderalistisch werden möge, denn „der Föderalismus ist eine Form des Nationalismus“⁵³. Doch der Abschnitt des Verfassungsentwurfs, der den indischen Bund betraf, wurde in Indien am meisten kritisiert, und der indische Nationalismus wurde gerade durch den Widerstand gegen die Bundesverfassung immer zentralistischer. Von den Entwürfen bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung verging eine lange Zeit – von der Reise der Simon-Kommission im Jahre 1928 bis zum Amtsantritt der neuen Provinzialministerien im Jahre 1937. Die erste Phase der Verfassungsreform wurde unter einer Labour-Regierung begonnen, während die endgültige Gestaltung in den Händen der Konservativen lag. Im Jahre 1929 verkündete der Vizekönig, der Dominion-Status sei das Endziel der Reform. Das umfangreiche Gesetz über die Regierung von Indien vom Jahre 1935, das längste Gesetz, das das britische Parlament je verabschiedet hat, enthielt indessen nicht einmal einen Hinweis auf den Dominion-Status. Und dennoch wurde dieses konservative Gesetz zum Fundament der Verfassung des unabhängigen Indien.

Die erste Antwort von indischer Seite auf die angekündigte Verfassungsreform war der Nehru-Bericht von 1928. Er enthielt eine Dominionverfassung mit einer verantwortlichen, d. h. parlamentarischen, Zentralregierung und ebensolchen Provinzialregierungen. Das Problem der Vertretung der verschiedenen Religionsgemeinschaften und Minderheiten sollte durch die Bildung allgemeiner Wählerschaften und die Reservierung von Sitzen für Minderheiten gelöst werden. Ein Katalog von Grundrechten war in dem Verfassungsentwurf enthalten⁵⁴. Der Entwurf wurde

⁵² *Young India*, 5. Januar 1928.

⁵³ *Indian Statutory Commission (Simon) Report*, Bd. II, S. 145–149.

⁵⁴ *All Parties Conference Committee (Nehru) Report*, Allahabad 1928, S. 100ff., Liste der Grundrechte S. 101–103. Die Resolution des Kongresses zu Delhi, 1918, enthielt auch bereits einen Katalog von Grundrechten, der von V. J. Patel der Parlamentskommission vorgelegt wurde, siehe JSC, Anhang.

von einer überparteilichen Konferenz⁵⁶ ratifiziert, und der Kongreß verknüpfte die Vorlage des Entwurfs mit einem Ultimatum: sollte dem Vorschlag innerhalb eines Jahres nicht stattgegeben werden, so wollte sich der Kongreß von diesem Zeitpunkt an für die völlige Unabhängigkeit Indiens einsetzen. Das Jahr verging, ohne daß dem Entwurf von britischer Seite Beachtung geschenkt wurde⁵⁶. Der Kongreß zog daraus die Konsequenz und begann eine neue Phase der nationalen Agitation. Um ihr einen konkreten Inhalt zu geben, zählte Gandhi elf Punkte auf, die er „die Substanz der Unabhängigkeit“ nannte⁵⁷. Die elf Punkte sollten die Interessen der Industriellen und der Massen zusammenfassen. Auf der Kongreßsitzung des Jahres 1931 wurden diese elf Punkte dann noch weiter ausgearbeitet und durch einen Katalog von Grundrechten ergänzt, die bestimmt waren, die gerechte Behandlung der Minderheiten und die Wohlfahrt der Massen zu garantieren. Die gesamte Liste wurde daher später in das Programm des Kongresses übernommen, als er sich dazu entschloß, an den Wahlen nach dem Gesetz von 1935 teilzunehmen. Aufgrund seiner agitatorischen Herkunft enthielt dieser Katalog eine bunte Folge von eigentlichen Grundrechten und wirtschaftlichen und sozialen Rechten. Der Nehru-Bericht hatte nur das Recht auf freie Volksschulbildung den üblichen Grundrechten hinzugefügt. Der Katalog des Kongresses von 1931 enthielt dazu noch die Forderung des Verbots alkoholischer Getränke, die Garantie eines gerechten Arbeitslohnes, die Abschaffung der Salzsteuer, die Einführung der Erbschaftssteuer, eine abgestufte Einkommenssteuer für Einkommen aus der Landwirtschaft, eine Verminderung der Pacht, die staatliche Kontrolle wichtiger Industrien usw.⁵⁸. Der Nehru-Bericht und auch der Grundrechtekatalog des Kongresses forderten ferner den weltlichen Charakter des Staates⁵⁹. Man hoffte, durch die Einführung der Grundrechte und die Betonung des Säkularismus die bösen Geister des Religionszwistes zu bannen.

Als die Forderung nach der Gewährung des Dominion-Status im Jahre 1929 unberücksichtigt blieb, kam es zu einer neuen, intensiven Agitation. In ihrem Erfolg konzentrierte sich Gandhi auf den vierten seiner elf Punkte: die Abschaffung der Salzsteuer. Seine Strategie basierte auf symbolischen Handlungen. So hatte er sich einen besonderen Schachzug ausgedacht, der der britischen Regierung zunächst unverständlich war. Er gab sich mit einigen ausgewählten Gefolgsleuten auf eine

⁵⁶ Proceedings of the All Parties National Convention, Allahabad, 1929.

⁵⁶ Simon Report, a. a. O., Bd. II, 24, 56, 91, 175, enthält nur kurze Hinweise auf den Nehru-Bericht in bezug auf die Armee, allgemeine Wahlen, gemeinsame Wählerschaften und die Abtrennung von Sind.

⁵⁷ Die elf Punkte waren: 1. Verbot alkoholischer Getränke, 2. Abwertung der Rupie auf 1s. 4d., 3. 50% Verminderung der Grundsteuer, 4. Abschaffung der Salzsteuer, 5. 50% Kürzung der Ausgaben für die Armee, 6. Gehaltskürzung für die oberen Ränge der Beamten 7. Schutz Zoll für importiertes Tuch, 8. Gesetz über die Küstenschifffahrt, 9. Entlassung politischer Häftlinge, 10. Abschaffung der Geheimpolizei, 11. Lizenz für Feuerwaffen. IAR 1930, Bd. I, S. 24.

⁵⁸ IAR 1931, Bd. I, S. 278.

⁵⁹ Nehru Report, a. a. O., S. 102 Artikel XI; IAR 1931, Bd. I, S. 278 Artikel 2.

lange Pilgerschaft zum Meeresstrand, wo er durch das Auflesen von Seesalz feierlich und öffentlich das britische Salzgesetz brach. Nach diesem Auftakt wurde überall in Indien in Töpfen und Pfannen Salz hergestellt und so das staatliche Salzmonopol umgangen.

Noch ehe die Welle des „Zivilen Ungehorsams“ wieder abflaute, schloß Gandhi einen Pakt mit dem Vizekönig, Lord Irwin, ab und ließ sich vom Kongreß den Auftrag erteilen, als dessen alleiniger Vertreter in London an der zweiten Konferenz am Runden Tisch teilzunehmen, um dort die Forderungen der indischen Nation der britischen Regierung vorzulegen. Doch diese zweite „Round Table Conference“ beschäftigte sich hauptsächlich mit den Forderungen der verschiedenen Minderheiten und Gandhi konnte nur unter Protest ankündigen, daß er sein Leben gegen die Einführung von gesonderten Wählerschaften für die Parias aufs Spiel setzen werde. Sein Hungerstreik im Jahre 1932 verhinderte denn auch die Einführung der gesonderten Wählerschaften, die die britische Regierung den Parias zugesprochen hatte. Gandhi schloß mit dem Führer der Parias, Dr. Ambedkar, den sogenannten Poona-Pakt ab, in dem er den Parias eine große Anzahl reservierter Sitze in den Landtagen und im Zentralparlament zugestand. Dr. Ambedkar gab daraufhin den Anspruch auf gesonderte Wählerschaften auf. Das Zugeständnis der reservierten Sitze reduzierte jedoch die Zahl der Sitze, die den Kasten-Hindus zustanden, und diese organisierten daher einen Protest gegen die betreffende Entscheidung der britischen Regierung⁶⁰.

Die Bewegung des „Zivilen Ungehorsams“ hatte wiederum bewiesen, wie wichtig der Arbeitsausschuß des Kongresses in solchen Zeiten war. Diesmal trug jedoch sogar die Ebbe nach dem Abklingen der Agitation und die Rückkehr zur parlamentarischen Politik zur Stärkung der Kongreßorganisation bei. Gandhi hielt weiterhin an der Idee der parallelen Regierung fest. Er fand daher keinen Gefallen an dem Programm des Eintritts in die Landtage, das sich die wiederbelebte Swaraj Partei vorgenommen hatte. Doch war Gandhi diesmal in der Lage, die Entwicklung zu beeinflussen. Er beaufsichtigte die Bildung des parlamentarischen Flügels des Kongresses von Anfang an, während er in den Jahren 1922–24 zur Zeit des Aufstiegs der Swaraj Partei im Gefängnis gewesen war. Im April 1934 erklärte Gandhi die Beendigung des „zivilen Ungehorsams“ und stimmte zugleich der Bildung eines Parlamentarischen Kollegiums zu, das unter der Führung von Pandit M. M. Malaviya und Dr. Ansari stehen sollte. Dieses Kollegium sollte sich nach den Weisungen des All-Indischen Kongreßkomitees (AICC) richten, im übrigen aber eine ähnliche autonome Stellung haben wie der Handspinnerverein⁶¹. Durch diese Regelung wollte Gandhi verhüten, daß das AICC zu einer parlamentarischen Organisation würde. Er hoffte, daß „die Mehrheit von den Lockungen der politischen Arbeit in den Landtagen nicht berührt werde“⁶². Das Parlamentarische Kollegium sollte wie eine Parallele zum Arbeitsausschuß fungieren. Die zwei Vorsitzenden des Kolle-

⁶⁰ „Anti Communal Award Conference“, siehe IAR 1934, Bd. II, S. 300 ff.

⁶¹ IAR, 1934, Bd. I, S. 291.

⁶² Ebenda, S. 291.

giums, Malaviya und Ansari, sollten die anderen Mitglieder ernennen, so wie der Kongreßpräsident jeweils den Arbeitsausschuß ernannt. Bald darauf wurde das Kollegium jedoch in eine gewählte Körperschaft umgewandelt⁶³.

Selbst nach der Aufhebung des „zivilen Ungehorsams“ behielt Gandhi sich das Recht vor, jederzeit persönlich diesen Weg wieder einzuschlagen, wenn er es für nötig halten sollte. Er wies den Vorschlag zurück, daß er diesen „persönlichen zivilen Ungehorsam“ nur dann beginnen dürfe, wenn ihn das AICC damit beauftrage⁶⁴. Um seine Entscheidungsfreiheit zu wahren, entschloß er sich dazu, aus dem Kongreß auszutreten. Doch zuvor gab er dem Kongreß eine neue Verfassung, in die er alle jene ungeschriebenen Konventionen aufnahm, die unter seiner Führung entstanden waren. Nach dieser neuen Verfassung wurde die Zahl der Delegierten des AICC auf 166 beschränkt. Der Präsident sollte in Zukunft von allen Kongreßdelegierten gewählt werden und nicht mehr vom Empfangskomitee. Der Artikel XII der neuen Verfassung besagte, daß der Präsident den Arbeitsausschuß ernannt. Dies war schon eine Weile so gehandhabt worden, ohne daß Gandhi bisher diesen Brauch in den früheren Verfassungen förmlich zu verankern sich getraut hatte⁶⁵. Ferner mußten gemäß der neuen Verfassung $\frac{3}{4}$ der Delegierten ländliche Bezirke vertreten. Die Provinzialkomitees wurden der strengen Oberaufsicht des Arbeitsausschusses unterstellt, der sogar dazu berechtigt war, neue Provinzialkomitees ins Leben zu rufen, wenn die bestehenden nicht im Sinne der Verfassung funktionierten⁶⁶.

Der Grund für diese Straffung der Kongreßorganisation war Gandhi's Hoffnung, daß ein disziplinierter und repräsentativer Kongreß mit den Landtagen und dem Zentralparlament konkurrieren könne⁶⁷. Die Idee der parallelen Regierung hatte ihm auch hierbei vorgeschwebt. Die Wahl durch die einfache, übertragbare Stimmabgabe war beibehalten worden, um den verschiedenen Fraktionen innerhalb des Kongresses eine angemessene Vertretung zu sichern⁶⁸.

In den beiden folgenden Jahren verwandelte sich der Kongreß jedoch rasch in eine Partei, die hauptsächlich daran interessiert war, die Landtagswahlen zu gewinnen. Die doppelte Rolle des Kongresses als Partei und als parallele Regierung gab natürlich zu gewissen Spannungen Anlaß. So wurde zum Beispiel versucht, das Wahlverfahren innerhalb des Kongresses zu ändern und die einfache, übertragbare Stimmabgabe abzuschaffen. Ein System der Mehrheitswahl hätte nämlich den rechten Flügel des Kongresses gestärkt und hätte den Kongreß als Partei einheitlicher und schlagkräftiger gemacht. Doch die Sozialisten unter den Kongreßmitgliedern setzten sich erfolgreich gegen diesen Versuch zur Wehr⁶⁹. Sie wollten die Agitation wiederaufnehmen und waren mit dem parlamentarischen Programm

⁶³ IAR 1934, Bd. II, S. 205.

⁶⁴ IAR 1934, Bd. I, S. 283.

⁶⁵ IAR 1934, Bd. I, S. 291, Text d. Verf., Bd. II, S. 208 ff.

⁶⁶ IAR 1934, Bd. II, S. 211 Artikel VIII, c, (II).

⁶⁷ Ebenda, S. 257.

⁶⁸ Ebenda, S. 210, Artikel VI, Abschnitt II, g, (IV) und Artikel VII, b.

⁶⁹ IAR 1936, Bd. I, S. 288.

durchaus nicht einverstanden. Für dieses setzte sich der rechte Flügel des Kongresses ein. Schließlich wurde sogar das parlamentarische Kollegium durch einen parlamentarischen Unterausschuß des Arbeitsausschusses ersetzt⁷⁰. Auf diese Weise verschmolz die parallele Regierung völlig mit der parlamentarischen Partei und der Arbeitsausschuß zeigte von nun an ein Janusgesicht, bald dachte und handelte er als Agitationskommando und bald als parlamentarische Parteiführung.

Die Spannung zwischen agitatorischer und parlamentarischer Politik erschien nun unter einem neuen Aspekt: es wurde festgelegt, daß die Kongreßmitglieder, die nach dem Gesetz von 1935 Ministerposten in den Provinzialregierungen übernahmen, ihre führenden Stellungen in den Kongreßorganisationen aufgeben müßten⁷¹. Das führte dazu, daß sich Kongreßminister und Kongreßprovinzialfunktionäre als Vertreter der Regierung und der parallelen Regierung gegenüberstanden. Oft war dabei der frühere Provinzialkongreßpräsident der Minister und sein Rivale innerhalb der Kongreßorganisation der neue Provinzialkongreßpräsident. Man sprach daher bald von den ministeriellen und den organisatorischen Flügeln des Kongresses. Diese Zwiespältigkeit wurde zur Institution, die den Freiheitskampf überdauerte.

Eine sehr interessante Kontroverse entspann sich, als Subhas Chandra Bose im Jahre 1939 zum zweiten Mal zum Kongreßpräsidenten gewählt wurde. Er fand zu meist bei der jüngeren Generation Unterstützung, die Kongreßsozialisten nannten ihn einen der Ihren. Aufgrund der Spaltung der Kongreßkomitees in ministerielle und organisatorische Flügel konnte er in den meisten Fällen auch mit der Unterstützung der Anti-Ministeriellen rechnen. Da etliche Anti-Ministerielle nur deshalb anti-ministeriell waren, weil sie selbst keinen Ministerposten erhalten hatten, ergab sich in vielen Fällen eine seltsame Mischung von persönlicher Enttäuschung und agitatorischem Patriotismus.

Nach der neuen Kongreßverfassung von 1934 wurde der Kongreßpräsident von allen Delegierten gewählt und Bose konnte daher an eine breite Wählerschaft appellieren. Er war der Meinung, daß der Kongreßpräsident eine ähnliche Rolle spielen solle wie der amerikanische Präsident und, daß die Präsidentenwahl zur Klärung wichtiger Streitfragen offen ausgefochten werden solle⁷². Die alte Garde des Kongreßoberkommandos war jedoch der Ansicht, daß der Präsident sich wie ein konstitutioneller Monarch benehmen solle und daß seine Wahl einstimmig sein müsse. Sie waren an einem Wahlkampf ganz und gar nicht interessiert. Ja, sie meinten sogar, der Wahlkampf sei eine neue Erfindung, da es noch nie zuvor zu einem Kongreßpräsidentenwahlkampf gekommen sei⁷³. Bose warnte den Kongreß davor, daß der rechte Flügel insgeheim Vorbereitungen treffe, mit den Briten in bezug auf die Bundesverfassung übereinzukommen. Dieser Rückfall könne nur dadurch vermieden werden, daß ein Kongreßpräsident gewählt würde, der diesen Plänen entgegen treten könne. Er bat daher die Kongreßwählerschaft um den Auftrag, diesen faulen

⁷⁰ IAR 1937, Bd. I, S. 179 vgl. IAR 1936, Bd. I, S. 249.

⁷¹ IAR 1937, Bd. I, S. 179.

⁷² IAR 1939, Bd. I, S. 314.

⁷³ Ebenda, S. 315.

Kompromiß zurückzuweisen⁷⁴. Bose gewann die Wahl, aber Gandhi, der den Gegenkandidaten unterstützt hatte, verkündete, daß er Boses Sieg als seine eigene Niederlage betrachte. Die alte Garde trat aus dem Arbeitsausschuß aus, und auch Bose reichte schließlich dem AICC sein Rücktrittsgesuch ein. Aber er hielt die Angelegenheit damit nicht für erledigt. Wahrscheinlich hoffte er, daß er sein Mandat durch eine rasche, zweite Wiederwahl erneuern könne. Doch das AICC wählte unmittelbar darauf einen neuen Präsidenten und durchkreuzte damit Boses Pläne. Das AICC war gemäß der Kongreßverfassung durchaus dazu berechtigt, in Notfällen einen Präsidenten zu wählen⁷⁵, es war jedoch nicht dazu verpflichtet und hätte Bose Aussage Glauben schenken können, daß der Generalsekretär ohne weiteres in der Lage sei, neue Wahlen abzuhalten. Doch das AICC weigerte sich, den von Bose ernannten Generalsekretär anzuerkennen⁷⁶. Kurz darauf wurde Bose zum Präsidenten des Provinzialkongreßkomitees von Bengalen gewählt. In dieser Eigenschaft organisierte er Demonstrationen gegen zwei Resolutionen des AICC, die den Einfluß der Minister auf die Kongreßorganisationen vergrößern sollten⁷⁷. Der Kongreßpräsident beschuldigte daraufhin Bose einer Verletzung der Parteidisziplin. Dieser erwiderte, er wolle nur die kommende Kongreßsitzung beeinflussen, die schließlich die beiden Resolutionen ratifizieren oder zurückweisen müsse. Er wies ferner darauf hin, daß AICC-Resolutionen nur ad interim gültig seien und, daß die, die gegen die Resolutionen seien, die Freiheit haben müßten, bis zur nächsten Kongreßsitzung ihren Protest allgemein bekanntzumachen⁷⁸. Das Kongreßoberkommando war mit Boses Interpretation der Kongreßverfassung durchaus nicht einverstanden und leitete ein Disziplinarverfahren gegen ihn ein. Er wurde seines Amtes als Provinzialkongreßpräsident von Bengalen enthoben und es wurde fernerhin verfügt, daß er im Laufe der nächsten drei Jahre kein Kongreßamt bekleiden dürfe⁷⁹.

Der Fall Bose zeigte deutlich die Verfassungsprobleme, mit denen der Kongreß in seiner dreifachen Funktion als nationale Bewegung, parallele Regierung und politische Partei zu kämpfen hatte. Die Gegebenheiten der nationalen Agitation hatten es bedingt, daß alle wesentlichen Entscheidungen in einer kleinen Führungsgruppe getroffen wurden. Aus dieser Gruppe ging das Personal für den Arbeitsausschuß und für den Posten des Kongreßpräsidenten hervor. Man nannte diese Gruppe daher respektvoll das Kongreßoberkommando. Da die Agitation sich auf die nationale Solidarität gründen mußte, war es die Hauptaufgabe des Oberkommandos, die gemeinsame Front aufrechtzuerhalten und Konflikte innerhalb der Bewegung durch Überredung oder, falls nötig, durch rasche Bestrafung aus dem

⁷⁴ Ebenda, S. 316.

⁷⁵ IAR 1934, Bd. II, S. 212 Artikel IX, f, (II); gemäß diesem Artikel ist sogar der Arbeitsausschuß dazu berechtigt, in Notfällen einen Präsidenten zu wählen.

⁷⁶ IAR 1939, Bd. I, S. 349.

⁷⁷ Ebenda, Bd. II, S. 220.

⁷⁸ Ebenda, S. 212–215.

⁷⁹ Ebenda, S. 212–215.

Wege zu schaffen⁸⁰. Da der Kongreß ein freiwilliger Verband war, mußte sich das Oberkommando natürlich sehr überlegen, welche Druckmittel es in jedem Falle anwenden konnte, ohne den Verband zu sprengen. Dieses Führungssystem war zwar auch von großem Wert, als sich die Bewegung in eine Partei verwandelte, doch im Grunde mit Gandhis Idee einer parallelen Regierung nicht recht vereinbar. Boses Auffassung stimmte eher mit dieser Idee überein, doch da er nicht in der Lage war, die innere Führungsgruppe zu überzeugen oder zu überwinden, und da sogar Gandhi gegen ihn war, mußte er von der politischen Bühne verschwinden. In seiner Verzweiflung erklärte Bose, daß es wohl besser wäre, wenn der Arbeitsausschuß den Präsidenten ernenne, anstatt daß der Präsident den Arbeitsausschuß ernenne⁸¹. Damit hatte Bose gar nicht so unrecht. In der Tat arbeitete die innere Führungsgruppe unter Gandhis Leitung auf diese Weise, indem ihre Mitglieder sich untereinander darüber einigten, wer Präsident werden solle und wer dem Arbeitsausschuß angehören solle. Wer es in der Organisation zu etwas bringen wollte, mußte ein Mitglied dieser inneren Führungsgruppe werden und sich mit den verschiedenen Persönlichkeiten, die ihr angehörten, ins rechte Einvernehmen setzen. Auch mußte er mit den Kräften rechnen, die diese Persönlichkeiten vertraten. Denn Gandhis parallele Regierung bestand praktisch aus einer großen Koalition, die durch Kompromisse zusammengehalten und von der inneren Führungsgruppe manipuliert wurde. Es war daher durchaus ungeschickt, diese Kreise zu stören, indem man an die allgemeine Kongreßwählerschaft appellierte. Paradoxerweise ermöglichte jedoch gerade die von Gandhi im Jahre 1934 eingeführte Kongreßverfassung, eine Verfassung, die wie Sardar Patel sagte⁸², auf Gandhis Erfahrung nach fünfzehn Jahren Arbeit für den Kongreß beruhte, einen solchen Appell.

Der Rücktritt der Kongreßministerien bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges hob zunächst einmal die Spannung zwischen agitatorischer und parlamentarischer Orientierung auf. Eine neue Welle intensiver Agitation unter der Leitung Gandhis einte den Kongreß. Doch nach dem Kriege mußte sich der Kongreß wieder mit parlamentarischen und konstitutionellen Problemen beschäftigen.

IV

Seit den dreißiger Jahren hatte der Kongreß ständig die Bildung einer indischen verfassungsgebenden Versammlung verlangt, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen sollte. Doch als diese verfassungsgebende Versammlung schließlich einberufen wurde, war sie nicht aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen. Auch war sie in ihrer Zielsetzung durch die Erklärung der Zweiten Britischen Kabinettsmission

⁸⁰ Ebenda, Bd. I, S. 316. Sardar Patel beschrieb die Funktion des Arbeitsausschusses auf folgende Weise: „Ich bin der Meinung, daß der Präsident nur im Einvernehmen mit dem Arbeitsausschuß neue Richtlinien festlegen kann. Mehr als einmal hat sich der Arbeitsausschuß gegen den Präsidenten durchgesetzt.“

⁸¹ IAR 1939, Bd. I, S. 315.

⁸² IAR 1934, Bd. II, S. 257.

recht eingeschränkt worden⁸³. Die Kabinettsmission schlug eine Verfassung vor, die den Forderungen der Moslem-Liga nach einer Teilung Indiens entgegenkam. Es war vorgesehen, verschiedene autonome Regionen und eine schwache Zentralregierung zu schaffen. Den einzelnen Provinzen war es wiederum freigestellt, späterhin aus den Regionen, denen sie zunächst zugeordnet waren, „hinauszuoptieren“⁸⁴. Als jedoch die Moslem-Liga die verfassungsgebende Versammlung boykottierte, faßte die Kongreßmehrheit in der Versammlung einen Beschluß über Zweck und Ziel der verfassungsgebenden Versammlung, mit dem der Idee der Selbstbestimmung der Provinzen ein Ende bereitet und der Weg zu einer einheitlichen indischen Verfassung geebnet wurde⁸⁵.

Der Rückgriff auf eine zentralistische Verfassung führte letzten Endes wieder zu den Bestimmungen des Gesetzes von 1935. Vieles trug dazu bei, daß dieses Gesetz einen beherrschenden Einfluß auf die Schöpfer der indischen Verfassung ausübte. Der verfassungstechnische Berater der Versammlung, Sir B. N. Rau, hatte an der Gestaltung der Verfassungsreform von 1935 mitgewirkt⁸⁶. Dr. Ambedkar, der den Verfassungsentwurf durch die vielen Sitzungen der Versammlung hindurchsteuerte, war der Justizminister der Interimsregierung und die meisten Artikel des Verfassungsentwurfs wurden jeweils auch den zuständigen Ministerien der Interimsregierung zur Begutachtung vorgelegt⁸⁷. Diese Ministerien selbst arbeiteten im Rahmen des revidierten Gesetzes von 1935, und da dieses umfangreiche Gesetz zugleich eine Art Verwaltungshandbuch war, standen die Ministerien in ihrer täglichen Arbeit unter dem Einfluß des Gesetzes. Es kam hinzu, daß nach dem Kriege in den meisten Provinzen wieder Kongreßministerien gebildet worden waren, die auch im Rahmen der existierenden Verfassung, d. h. des Gesetzes von 1935, arbeiteten. So wurde denn die neue indische Verfassung im wesentlichen eine erweiterte, revidierte Auflage des Gesetzes von 1935.

Kritik wurde in der Versammlung hauptsächlich an den Machtbefugnissen des Präsidenten geübt, aber auch an der Stärkung der Zentralregierung und der Beschneidung der Rechte der Provinzen. Manche Zweifel wurden in den Debatten geäußert, und ab und zu bedauerte ein alter Freiheitskämpfer, daß „die Verfassung beim besten Willen nicht ein Kind der indischen Revolution genannt werden könne“⁸⁸, daß die Mitglieder des Komitees, das mit dem Verfassungsentwurf beauftragt worden war, nicht der Freiheitsbewegung angehört hätten und daher nicht in der Lage wären, den Geist des Freiheitskampfes zu interpretieren⁸⁹. Eine Gandhi-Verfassung, basierend auf Sprachprovinzen und auf der Autonomie der Dorfge-

⁸³ Vgl. B. N. Rau, *India's Constitution in the Making*, Bombay 1960, Appendix A, Cabinet Mission.

⁸⁴ Rau, a. a. O., Appendix A, S. 474 § 20, V und VIII der Erklärung der Kabinettsmission.

⁸⁵ CAD, Bd. I, Nr. 4ff.

⁸⁶ Rau, a. a. O., S. XVI Biogr.

⁸⁷ Z. B. CAD, Bd. X, Nr. 2, S. 4.

⁸⁸ S. Deo in CAD, Bd. XI, Nr. 7, S. 730.

⁸⁹ K. Hanumanthaiya in CAD, Bd. XI, Nr. 6, S. 616.

meinden (Panchayat Raj) sei eine angemessenere Verfassung für Indien gewesen⁹⁰. Doch diese Klagen waren nutzlos. Die Versammlung und die Initiatoren der Verfassung wurden sogar immer konservativer, zentralistischer und strenger im Laufe der Zeit. H. V. Pataskar meinte, die Versammlung hätte es bei der zweiten Lesung der Verfassung mit der Angst zu tun bekommen. Alle föderalistischen Elemente, die noch im ersten Entwurf enthalten waren, wurden daher während dieser Lesung durch zentralistische Elemente ersetzt⁹¹. Die Unruhen zur Zeit der Teilung Indiens trugen zu dieser Wendung bei. Um nur ein Beispiel zu nennen: das Amt des Gouverneurs war im ersten Entwurf noch ein Wahlamt, doch später griff man auf das Gesetz von 1935 zurück und der Gouverneur wurde wieder, was er zuvor gewesen war: ein ernannter Beauftragter der Zentralregierung⁹².

So näherten sich die Schöpfer der indischen Verfassung immer mehr dem Geist und dem Buchstaben des Gesetzes von 1935, dessen Zweck es ja gewesen war, die Gewährung der provinziellen Autonomie durch eine ausdrückliche Festigung der Position der Zentralregierung auszugleichen. Selbst der berühmte Artikel 93, der den Gouverneur ermächtigte, im Notfall die Minister zu entlassen und die Regierung selbst zu übernehmen, und der in dem revidierten Gesetz über die Regierung von Indien ausgelassen worden war, wurde wieder in die Verfassung eingeführt⁹³. Die Machtbefugnisse des Präsidenten wurden fast wörtlich so definiert wie die Machtbefugnisse des Vizekönigs in dem Gesetz von 1935⁹⁴ und die konstitutionellen, finanziellen und anderen Notstände wurden so allgemein umschrieben, daß der Regierung ein weiter Ermessensspielraum blieb.

Unter diesen Umständen waren die Aussichten auf eine Berücksichtigung agitatorischer Forderungen in der indischen Verfassung sehr gering. Das Interesse an der Stabilität der Union war stärker als die revolutionären Bestrebungen aus der Zeit des Freiheitskampfes. Ein Punkt, der im Freiheitskampf eine große Rolle gespielt hatte, wurde jedoch in die Verfassung aufgenommen: Der Katalog der Grundrechte, der fast alle Artikel der Erklärung des Kongresses von 1931 enthielt. Aus verfassungstechnischen Gründen mußte er jedoch in zwei Teile zerlegt werden. Der erste Teil enthielt die eigentlichen Grundrechte und der zweite Teil eine Liste von Grundsätzen, die zuerst „Regierungsprinzipien“⁹⁵ und später „Richtlinien der Staatsführung“⁹⁶ genannt wurden. Einige Kritiker meinten, es sei nutzlos, solche

⁹⁰ T. Prakasam, CAD, Bd. XI, Nr. 6, S. 697.

⁹¹ H. V. Pataskar, CAD, Bd. XI, Nr. 5, S. 671.

⁹² Ebenda, S. 672.

⁹³ Vgl. CAD, Bd. IX, Nr. 4, S. 143.

⁹⁴ Die folgenden Artikel der indischen Verfassung entsprechen den Artikeln des Gesetzes von 1935 in ihrer revidierten Form in dem Unabhängigkeitsgesetz von 1947:

Präsident: 55 / 72 / 74 / 75 (2) / 77 (3) / 85 / 86 / 143 / 258

Generalgouv.: 7 / — / 9 (1) / 10 (1) / 17 (3) / 19 / 20 / 213 / 124

Im Artikel 74 der Verfassung wird der Premierminister erwähnt und nur durch diese Erwähnung ist das Prinzip der parlamentarischen Regierung in der Verfassung verankert.

⁹⁵ CAD, Bd. V, Nr. 11, S. 575 ff.

⁹⁶ Siehe Art. 3–51 der indischen Verf.

allgemeinen Grundsätze, die doch keine Grundrechte seien, in die Verfassung aufzunehmen und nannten diese Grundsatzerklärung eine „überflüssige Predigt“ und ein „Parteiprogramm“. Die Grundrechte wiederum wurden durch etliche Zusatzbestimmungen, die es ermöglichten, sie in Notfällen aufzuheben, in ihrem Wert sehr beeinträchtigt. Auch hier spielte die Besorgnis um die Sicherheit des Staats herein. Ein Kritiker bemerkte daher, daß diese Rechte den Eindruck machten, als ob sie „vom Gesichtspunkt eines Polizeiwachtmeisters aus entworfen seien“⁹⁷.

Ein Hauptpunkt in der Kongreßerklärung über die Grundrechte war die Forderung nach der Abschaffung der Salzsteuer gewesen⁹⁸. Etliche alte Kongreßleute waren daher der Meinung, daß dies Postulat in der Verfassung verewigt werden müsse⁹⁹, zumal da Gandhi es zum Gegenstand der Agitation des Jahres 1930/31 gemacht hatte. Selbst der Präsident der verfassungsgebenden Versammlung, Dr. Rajendra Prasad, setzte sich für die Aufnahme eines entsprechenden Artikels in die Verfassung ein¹⁰⁰. Dann aber schaltete sich Premierminister Nehru in die Debatte ein und er erklärte es für unklug, einen solchen Artikel in die Verfassung aufzunehmen, und die Mehrheit unterstützte seine Ansicht¹⁰¹. In diesem Fall wie in vielen anderen siegten praktische Erwägungen über die Erinnerungen des Freiheitskampfes.

Ein wunder Punkt war auch die Garantie, die man bei der Machtübernahme der zentralen Beamtenschaft gegeben hatte. Sie besagte, daß die von den Briten ernannten Beamten zu den gleichen Gehaltssätzen und Beförderungen berechtigt seien wie zuvor. Der Kongreß hingegen hatte früher einmal beschlossen, daß alle Beamten und selbst die Minister nicht mehr als 500 Rupien pro Monat erhalten sollten. Dem stand nun das Versprechen der Interimsregierung an die Beamten des berühmten indischen Zivildienstes (Indian Civil Service) entgegen. Es wurde in der Tat in die Verfassung aufgenommen und fast Wort für Wort genau so formuliert wie der entsprechende Artikel im Gesetz von 1935. Etliche Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung kritisierten, daß „die verwöhnte Beamtenschaft des vorigen Regimes“ weiterhin so sehr verwöhnt werden sollte¹⁰². Aber der Innenminister Sardar Patel, ein treuer Gefolgsmann Gandhis, verteidigte den Verfassungsartikel in einer bemerkenswerten Rede, die deutlich zeigte, was die Schöpfer der indischen Verfassung zu dieser Zeit bewegte. Er warnte die Versammlung:

„Die Union wird untergehen . . . wenn wir nicht eine gute zentrale Beamtenschaft haben. Wenn Sie das nicht annehmen wollen, dann beseitigen Sie bitte auch die Ihnen jetzt vorliegende Verfassung. Ersetzen Sie sie durch etwas anderes. Nehmen Sie eine Kongreßverfassung . . . aber nicht diese Verfassung. Diese Verfassung muß von einer Beamtenschaft in die Tat umgesetzt werden, die das Land zusammenhalten kann“¹⁰³.“

⁹⁷ Somnath Lahiri, CAD, Bd. III, Nr. 2, S. 404.

⁹⁸ Vgl. Fußnote 57, Punkt 4.

⁹⁹ CAD, Bd. IX, Nr. 6, S. 233 ff.

¹⁰⁰ CAD, Bd. IX, Nr. 6, S. 239.

¹⁰¹ CAD, Bd. IX, Nr. 7, S. 241.

¹⁰² CAD, Bd. X, Nr. 3, S. 42.

¹⁰³ CAD, Bd. X, Nr. 3, S. 51.

Damit war der Fall erledigt und niemand erhob mehr Widerspruch. Es liegt auf der Hand, daß man sich unter diesen Umständen für den status quo entschied und sich nicht von revolutionären Experimenten verlocken ließ. In dieser Hinsicht war die Frage der Einstellung zum Privateigentum besonders problematisch. Die Bodenreform und die Abschaffung des Großgrundbesitzes waren wichtige Punkte des Kongreßprogramms. Auf dem Gebiet der Gesetzgebung ließ sich dieses Problem auf bestimmte Maßnahmen und bestimmte Gruppen beschränken. Als der entsprechende Verfassungsartikel zur Debatte stand, hatten die Kongreßministerien in etlichen Provinzen bereits Gesetze erlassen, die die große Masse der kleinen Grundbesitzer begünstigten und nur eine kleine Schar politisch entmachteter Großgrundbesitzer traf¹⁰⁴. Doch für die Zwecke der Verfassung mußte das Problem der Enteignung und Entschädigung mit allgemeingültigen Formulierungen angegangen werden. Diese waren aber dazu angetan, in den mächtigen Wirtschaftskreisen und auch bei den kleineren Grundbesitzern, auf deren Unterstützung der Kongreß angewiesen war, Anstoß zu erregen. Andererseits konnte er sich aber auch nicht eine allzu konservative Haltung leisten. Als Nehru daher den entsprechenden Artikel des Verfassungsentwurfes der Versammlung vorlegte, täuschte er das Publikum durch radikale Worte über seinen konservativen Inhalt hinweg¹⁰⁵. Die Kritiker fanden das sehr schnell heraus und sowohl die sozialistische Idee als auch Gandhis Ram Rajya (Herrschaft Ramas — Gerechtigkeit für Alle) wurden von ihnen gegen den Kompromiß-Artikel ins Feld geführt.¹⁰⁶ Einige Mitglieder der Versammlung bedauerten die „Verwirrung der Ideen“ und wollten Garantien dafür haben, daß kein Gerichtshof an gesetzlich festgelegten Entschädigungen drehen und deuteln könne¹⁰⁷. Doch die Zeit dafür war noch nicht reif und erst eine spätere Abänderung der Verfassung beseitigte die Unklarheiten des ursprünglichen Kompromisses¹⁰⁸.

So könnte kaum ein besseres Motto für die verfassunggebende Versammlung gefunden werden als der Ausspruch eines ihrer Mitglieder:

„Wir dürfen nicht vergessen, daß, obwohl zwar eine Revolution seit langer Zeit in diesem Lande vor sich geht, der unmittelbare Grund für die Machtübergabe eben doch nicht eine Revolution war, die uns dazu berechtigen würde, alles, was zuvor bestanden hat, auf den Kopf zu stellen¹⁰⁹.“

Die plötzliche Verwandlung der „parallelen Regierung“ in die indische Zentralregierung und des Kongreßoberkommandos in ein Kabinett bewirkte auch einen Wandel der Einstellung zu agitatorischen Forderungen. Doch lag das nicht nur an der Art und Weise der Machtübergabe. Es galt eben die agitatorische Front des Freiheitskampfes nun in eine regierende Koalition umzuwandeln.

Agitatorische Forderungen brauchen nicht juristisch einwandfrei und frei von

¹⁰⁴ CAD, Bd. IX, Nr. 31, S. 1202–3.

¹⁰⁵ CAD, Bd. IX, Nr. 31, S. 1192–6.

¹⁰⁶ CAD, Bd. IX, Nr. 31, S. 1209.

¹⁰⁷ CAD, Bd. IX, Nr. 31, S. 1211.

¹⁰⁸ Vgl. indische Verfassung, Änderungen des Artikels 31 (2) 1951 und 1955.

¹⁰⁹ CAD, Bd. X, Nr. 3, S. 38.

inneren Widersprüchen zu sein. Gandhis elf Punkte aus den Tagen des „zivilen Ungehorsams“ stellten ein Programm dar, das arm und reich verbinden konnte. Doch war es weit schwieriger, diese Verbindung mit den allgemeinen Formeln der Verfassung wiederherzustellen. Ein Agitator ist daran interessiert, allgemeine Fragen zu konkreten Fällen zu verdichten; der Schöpfer einer Verfassung muß sich dagegen um allgemeingültige Formeln bemühen, die auf jeden möglichen Sonderfall zutreffen. Es ist leichter, die agitatorische Einheit verschiedener Interessengruppen durch eine Aneinanderreihung von speziellen Forderungen zu erreichen, als widerstreitende Interessen auf den gemeinsamen Nenner einer Verfassung zu bringen.

Das Gleichgewicht, das innerhalb des Kongresses hergestellt worden war, ermöglichte den Übergang von der agitatorischen Einheit zur Einheit und Stabilität des Staates. Viele Faktoren hatten zu der Erhaltung dieses Gleichgewichts beigetragen. Erstens konnte der Kongreß als freiwillige Organisation Einheit und Disziplin nur insoweit herstellen, als die Mehrheit der Mitglieder die entsprechenden Aktionen unterstützte. Zweitens hatte die Idee der agitatorischen Einheit und der „parallelen Regierung“ den Kongreß darauf ausgerichtet, die verschiedensten Strömungen in sich zusammenzuhalten. Aus diesen beiden Gründen war die Kongreßführung daran gewöhnt, sich hauptsächlich auf die Vermittlung und Versöhnung verschiedener Interessen zu verlassen. Es kam hinzu, daß die seltsame Doppelrolle des Kongresses als „paralleler Regierung“ und politischer Partei und der daraus entstehende Konflikt zwischen ministeriellen und organisatorischen Flügeln es mit sich gebracht hatte, daß alle Gegensätze innerhalb des Kongresses ausgetragen werden konnten und daß das Oberkommando als Universalschiedsrichter fungierte. Die Schiedsrichterfunktion wurde von der Zentralregierung übernommen, als das Oberkommando zum Kabinett wurde. In dieser Hinsicht war es von besonderer Wichtigkeit, daß keiner der nationalen Führer Provinzialminister gewesen war, da sich ja das Oberkommando zu Zeiten der Provinzialautonomie damit beschäftigt hatte, die „parallele Zentralregierung“ aufzubauen.

Premierminister Nehru war der wichtigste Schiedsrichter. Er verkörperte gewissermaßen den Kompromiß des Kongresses, denn er war das lebendige Bindeglied zwischen Links und Rechts, der jüngeren und der älteren Generation. Er verband radikale Ansichten mit konservativer Praxis, er gab den Gefühlen der Masse Ausdruck und wußte doch die verschiedenen Interessengruppen recht zu behandeln. Er war ein Nationalheld mit weltbürgerlichen Absichten, doch verlor er auch nie die Fühlung mit dem politischen Leben seiner Heimatprovinz, der großen Nordprovinz, der volkreichsten Indiens, die seit den Zeiten Gandhis zum Drehpunkt der indischen Politik geworden war.

Die Spannung zwischen Bewegung und Verfassung ist im Gleichgewicht des Kompromisses zugleich aufgehoben und aufbewahrt worden, und Nehru, der Wähler dieses Gleichgewichts, lebt in dieser Spannung.