

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 39 (1959-1960)
Heft: 8: Föderalismus in der heutigen Welt

Artikel: Föderalismus in Indien
Autor: Alexandrowicz, Charles Henry
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-160975>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

tralafrikanischen Föderation sehen wir Länder an der Aufgabe, aus Bevölkerungen verschiedener Rasse, Religion oder Sprache eine Nation zu schaffen, und in Westindien gilt es, ein starkes Lokalbewußtsein durch Bildung einer Nation zu überwinden.

Dieses Ziel — die Bildung von Nationen — ist es, das Anlaß gegeben hat, das bundesstaatliche System im britischen Commonwealth zu übernehmen. Der Föderalismus ist ein Teil jenes Prozesses, durch den die Länder des Commonwealth zur Unabhängigkeit geführt und selbständige Mitglieder des Commonwealth werden. Dank dem Föderalismus können verschiedenartige Völkerschaften zu einer Einheit zusammengeschlossen werden und eine Nation bilden, ohne dadurch uniform zu werden. Sie können in der Tat versuchen, das zu tun, was die Schweizer in der Vergangenheit getan haben.

FÖDERALISMUS IN INDIEN

VON CHARLES HENRY ALEXANDROWICZ

Die Entstehung der indischen Union

Es ist im allgemeinen noch unbekannt, daß Indien eines der ersten Werke der politischen Wissenschaft hervorgebracht hat, nämlich Kautilyas Arthasastra. Dieses Werk entstand in der Epoche des Maurya-Reiches (4. Jh. vor Christus). Eines seiner Hauptprobleme ist die Vereinigung des heterogenen indischen Subkontinents durch den sogenannten Cakravartin, den Herrscher, dem es gelingen sollte, seine Oberhoheit über die zahlreichen Rajas, welche den Norden und Süden Indiens regierten, zu errichten. Das Maurya-Reich war jedoch nur ein kurzlebiger Versuch zur Vereinigung, ohne dauerhafte politische Wirkung, und zudem umfaßte es nicht das gesamte Indien¹. Der zweite Versuch in der Mogul-Periode, die ihren Höhepunkt mit der Regierung Akbars im 16. Jahrhundert erreichte, war erfolgreicher. Er umfaßte beinahe ganz Indien und dauerte bis ins 18. Jahrhundert, in welchem das Reich in seine Auflösungsphase trat, ähnlich wie ungefähr zur gleichen Zeit das Heilige Römische Reich. Die Analogie ist äußerst auffallend, besonders wenn wir die Überlegenheit der Vasallen-Herrscher und den Niedergang der Reichsgewalt, die letztendlich nur noch dem Namen nach bestand, betrachten. Die Herr-

schaft der Mogule wurde durch diejenige der Briten abgelöst, wobei es bezeichnend ist, daß die englische Ostindische Kompagnie im 17. Jahrhundert ihre Laufbahn als eine Art Vasall des Mogul-Reiches begann und nach dem Ausbau ihres Vasallen-Herrschtums nur langsam die Oberhand über die rivalisierenden Herrscher und die sich konkurrenzierenden europäischen Mächte gewann. Nach dem Aufstand von 1857 und der Auflösung der englischen Ostindischen Kompagnie wurde Indien ein vereinigt, jedoch von der britischen Krone abhängiges Reich. Die Briten, die manches von den Mogulen lernten, rechtlich aber nicht Nachfolger ihres Reiches waren, führten dieses nach zentralistischen Methoden, wobei sie den übriggebliebenen Fürsten gewisse Konzessionen machten. Dadurch wurde Indien in zwei Arten von Gliedstaaten unterteilt, nämlich in die vom britischen Gouverneur beherrschten Provinzen und in ungefähr 600 Fürstentümer, die Vasallen der britischen Krone als der obersten Macht blieben. An der Spitze des gesamten Systems stand der Vizekönig in Delhi, welcher der Regierung in Whitehall verantwortlich war. Als die Kongreßpartei gegründet wurde und die Unabhängigkeit Indiens zu ihrer Hauptaufgabe machte, bestand einer ihrer wichtigsten politischen Programmpunkte in der Reorganisation Indiens durch Dezentralisation nach sprachlichen Linien. Die Partei erkannte, daß Indien zufolge seiner riesigen Ausmaße und der Verschiedenartigkeit seiner Volksgemeinschaften nicht als Einheitsstaat regiert werden kann. Der klassische Begriff von «Einheit in der Vielfalt», welcher in der indischen Geschichte seine Auf- und Abwertungen durchmachte, fand somit eine neue Ausdrucksweise in der Forderung nach Annahme eines bundesstaatlichen Systems. Die Absicht war, den hauptsächlichsten in sich geschlossenen Sprachgemeinschaften Indiens Eigenstaatlichkeit zu verleihen und an die Spitze dieser Staatenfamilie eine bundesstaatliche Regierung zu stellen.

Das britische Parlament erkannte die lebendige Kraft, die diese Politik nährte, übernahm den Gedanken einer föderativen Struktur Indiens und erließ 1935 den «Government of India Act» (wobei die Reorganisation nach sprachlichen Richtlinien jedoch nicht angenommen wurde). Dieses Gesetz sah die Koexistenz der Provinzen und Fürstentümer innerhalb eines gemeinsamen politischen Systems vor. Wegen des Streites zwischen Hindus und Moslems sowie zufolge der Abneigung der Fürsten, sich dem Bundesstaat anzugliedern, erwies sich der Versuch mit dieser Verfassung als erfolglos. Während nach der Unabhängigkeitserklärung von 1947 der Moslem-Staat Pakistan seine eigenen Wege zur Unabhängigkeit beschritt, schuf das indische Dominion als vereinigter Hindustaat (mit einer Moslem-Minorität) eine neue föderative republikanische Verfassung. Die Zusammensetzung der verfassungsgebenden indischen Versammlung war jedoch der Schaffung des Bundesstaates auf dauerhafter Grundlage nicht förderlich. Weder die Provinzen noch die Fürstentümer konnten wohl einen Bundesstaat schaffen, andererseits verfügte keine der

Sprachgemeinschaften über eine besondere Vertretung in der Versammlung, so daß den Wünschen der ursprünglichen naturgegebenen Glieder des Bundesstaates kein Ausdruck verliehen werden konnte. Die Schaffung des Bundesstaates mußte unter diesen Umständen provisorisch bleiben. Weder erfolgte ein Aushandeln zwischen den Einheiten von unten, noch bestand die Möglichkeit einer bewußten Staatenverbindung zur Errichtung einer bundesstaatlichen Zentralgewalt. Die föderative Struktur wurde ganz einfach durch die Einheitspartei von oben befohlen, und man ließ zu einer Reorganisation in einem Zeitpunkt, der für die endgültige Regelung der bundesstaatlichen Angelegenheiten günstiger wäre, die Türe offen.

Die vorstehenden Betrachtungen ermöglichen uns, den Unterschied zwischen dem Entstehen und Werden des Bundesstaates in Indien und in einigen anderen Ländern zu betrachten. Im Falle der USA und der Schweiz entstand der Bundesstaat von unten herauf durch Zusammenschluß unabhängiger Staaten oder Kantone, die ein lebenswichtiges Interesse hatten, sich zu vereinigen und einen Bundesstaat zu bilden. In diesen Fällen errichteten die Gliedstaaten oder ihre Bevölkerung durch Vertrag eine bundesstaatliche Gewalt und übertrugen dieser alle Rechte der äußeren Souveränität und einen wesentlichen Teil der Kompetenzen im Innern. Dasselbe war in Kanada und Australien der Fall, mit dem Unterschied jedoch, daß die Gliedstaaten zur Zeit der Errichtung des föderativen Systems nicht unabhängig, sondern Kolonien im Rahmen des britischen Reiches waren. Mit anderen Worten entstanden, vom historischen Standpunkt aus betrachtet, die ursprünglichen Bundesstaaten auf vertraglicher Basis, wobei ein Vertrag eine neue Zentralgewalt schuf, der die völkerrechtliche Persönlichkeit zuerkannt wurde. Anders verhält es sich bei denjenigen Bundesstaaten, deren Gründung nicht von unten herauf erfolgte, sondern von oben durch eine bereits bestehende Regierung dekretiert wurde. Ein typisches Beispiel hierfür ist die UdSSR, die nach der Revolution ihr Einheitssystem durch ein föderalistisches ersetzte. Dieser Prozeß wurde von der Einheitspartei eingeleitet, die dem Föderalismus deswegen den Vorzug gab, weil er ihr administrativ zweckmäßig erschien. Es wird geltend gemacht, daß der gleiche Prozeß sich auch in Indien abgespielt habe, wo der föderative Aufbau von oben herab durch eine Einheitspartei verfügt worden sei, und zwar ohne Verhandlungen oder Zusammenschluß von unten². Die Analogie trifft jedoch nicht zu, denn in Indien erfolgte die Errichtung des Bundesstaates nicht gleichzeitig mit der Verfassungsgebung. Während die republikanische Verfassung Indiens im Jahre 1950 definitiv angenommen wurde, war das föderative System als Provisorium gedacht, und nur im Lichte der Neugliederung Indiens im Jahre 1956 kann der Prozeß des Werdens des Bundesstaates in seinem richtigen Ausmaß erfaßt werden. Während die Gliedstaaten der UdSSR keine Kompetenzen besitzen, um über den

Kopf der allmächtigen Einheitspartei hinaus zu handeln, waren die Sprachgemeinschaften Indiens nach 1950 in der Lage, die Bundesregierung unter Druck zu setzen und Eigenstaatlichkeit dort zu erreichen, wo diese noch nicht bestand. Um diese Entwicklung besser verständlich zu machen, erscheint eine Besprechung der Ereignisse der letzten Jahre in ihren Einzelheiten angezeigt.

Die Gliederung Indiens

Indien zerfällt im wesentlichen in den arischen Norden und in den dravidischen Süden. Im letzteren trat der Wunsch nach Neugliederung zuerst stark hervor. Während im Norden schon unter britischer Herrschaft eine Anzahl Staaten sprachlich einheitliche Gebilde darstellten (Uttar Pradesh, Bengalen, Bihar, Orissa)³, wurde der Süden durch den heterogenen Staat Madras im Verein mit einigen wenigen Fürstentümern, wie Hyderabad, Mysore, Travancore oder Cochin, beherrscht. Madras ist die Hauptstadt der tamilisch sprechenden Zone, jedoch wies dieser Staat eine bedeutende telugisch sprechende Bevölkerung auf, die einen eigenen Staat zu errichten wünschte. Die Teilung erfolgte im Jahre 1953, als die Regierung in Delhi den Forderungen der Teluga nachgab und der Staat Andhra aus dem Gebiet von Madras herausgeschnitten wurde. Dies zeitigte wiederum eine schwierige Lage für den Staat Hyderabad, dessen Teluga-Bevölkerung sich dem Staat Andhra anzuschließen und mit ihm ein vereinigtcs Teluga-Gebiet herzustellen wünschte. Nachdem diesem Wunsch entsprochen worden war, sah sich der Staat Hyderabad zur Auflösung veranlaßt, da seine kannadasprachige Bevölkerung ebenfalls aus seinem Verband auszutreten und sich dem Staate Mysore anzuschließen strebte. Nachdem der neue Staat Mysore eine vollendete Tatsache war, mußte die kannadasprachige Bevölkerung des Staates Madras ebenfalls dorthin versetzt werden. An der indischen Westküste vereinigten sich die beiden Fürstentümer Travancore und Cochin und errichteten unter dem Vorbehalt weiterer territorialer Änderungen den malayalamsprachigen Staat Kerala. So wurde der dravidische Süden unter dem kombinierten Druck der Sprachgemeinschaften in vier verschiedene Sprach-Staaten aufgeteilt: Madras (Tamil), Andhra Pradesh (Teluga), Mysore (Kannada) und Kerala (Malayalam). Die durch den Wechsel im Süden ausgelöste Bewegung erfaßte auch das Zentrum von Indien und den Norden. Die Maharati sprechende Bevölkerung von Hyderabad schloß sich dem Staate Bombay an und bildete einen zweisprachigen Staat, bestehend aus Maharashtrianern und Gujaratis. Darüber hinaus schlossen sich auch die Maharashtrianer des Staates Madhya Pradesh dem Staate Bombay an und lösten eine tiefgreifende Reorganisation dieser Staaten aus. Ohne hier auf weitere Einzelheiten der Neugliederung von 1956 einzutreten, muß nachdrück-

lich darauf hingewiesen werden, daß der ganze Aufbau Indiens vereinfacht wurde. Indien besteht nun aus 14 kompakten Staaten, die ein starkes Gegengewicht gegen die Bundesgewalt bilden. Die Reorganisation hatte weitere wichtige Folgen, wie zum Beispiel die Gleichberechtigung der Gliedstaaten, welche vordem in verschiedene Kategorien mit ungleicher Stellung eingeteilt waren. Bevor wir die diesbezüglichen verfassungsmäßigen Änderungen betrachten, soll eine Erläuterung der charakteristischen Merkmale des indischen Föderalismus versucht werden.

Charakteristische Merkmale des indischen Föderalismus

Es ist die Ansicht vertreten worden, daß Indien nur scheinbar eine föderative Verfassung besitze und tatsächlich nur ein Quasi-Bundesstaat sei. In Anbetracht unserer vorhergehenden Betrachtung fällt es schwer, diese Ansicht zu teilen. Die Unterteilung von Bundesstaaten in wirkliche und Quasi-Bundesstaaten geht von der Annahme aus, daß in einem wirklichen Bundesstaat die staatlichen Kompetenzen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten in der Weise geteilt sind, daß beide — Zentralstaat und Gliedstaaten — innerhalb ihres Kompetenzbereiches völlig unabhängig bleiben. Es wurde oben angedeutet, daß dies in der Praxis nur dort der Fall ist, wo unabhängige Staaten sich zwecks Errichtung eines Bundesstaates zusammenschließen, wobei sie einen Teil ihrer Kompetenzen auf den Bundesstaat übertragen und den Rest für sich vorbehalten. Eine solche Kompetenzverteilung geht von den Gliedstaaten aus, welche ihre autonome Stellung beibehalten und in der Lage sind, ihre innere Unabhängigkeit zu wahren, außer wenn sie es vorziehen, ihre Autonomie aufzugeben. Vom historischen Standpunkt aus setzt daher die Annahme eines Bundesstaates — im Gegensatz zum Quasi-Bundesstaat verstanden — normalerweise das Vorhandensein einer vertraglichen Gründung voraus, welche die Grundlage für den Aufbau des Bundesstaates bildet⁴.

Wenn andererseits das föderative System aus administrativen Erwägungen von oben herab auferlegt wird, so sind die Gliedstaaten von Anfang an von der Bundesregierung abhängig, die eine dem föderalistischen Prinzip unvereinbare Kompetenzverteilung anstrebt, wie dies zum Beispiel in der UdSSR oder in gewissen südamerikanischen Republiken, die als Quasi-Bundesstaaten zu betrachten sind, der Fall ist. Der Fall Indiens scheint *sui generis* zu sein. Wir haben gesehen, daß Vielfalt und Vereinheitlichung in seiner Vergangenheit die treibenden Kräfte waren, wobei die Beziehungen zwischen Lehnsherr und Vasall während Jahrhunderten den Rahmen für das Wirken verschiedener politischer Kräfte bildeten. Die britische Verwaltung vollendete die Vereinheitlichung, aber zentrifugale Tendenzen verlangten nach einem föderativen Aufbau. Trotzdem Indien im Zeitpunkt der Befreiung von der britischen Herrschaft eine

allmächtige zentrale Regierung besaß, welche für die Verfassungsgebung verantwortlich war, wurden die Bestimmungen der Verfassung so gefaßt, daß sie sowohl die Zentralisation als auch die Dezentralisation fördern konnten, und in der Praxis haben sie zweifelsohne der Entwicklung im letztgenannten Sinne geholfen. Um diese Entwicklung verständlich zu machen, sollen einige dieser Bestimmungen näher beleuchtet werden.

Die Ansicht, Indien habe nur eine quasibundesstaatliche Verfassung, stützt sich in der Hauptsache auf die Bestimmungen der Artikel 352—356 und 371⁵. So wie die Neugliederung Indiens dessen Bezeichnung als Quasi-Bundesstaat Lügen straft, so beweisen die in vorgenannten Artikeln enthaltenen Vorschriften kaum seine Stellung als Quasi-Bundesstaat. Aus Artikel 371 (vorgängig seiner Abänderung im Jahre 1956) können wir entnehmen, daß die Staaten der Kategorie «B» direkt dem Präsidenten der Republik unterstanden, der ihnen — entgegen den Grundsätzen des Föderalismus — bindende Weisungen erteilen konnte. Hier ist eine kurze Erklärung der früheren Einteilung in «A»-, «B»- und «C»-Staaten erforderlich. Die «A»-Staaten umfaßten laut Verfassung von 1950 die früheren Provinzen von Britisch-Indien. Diese genossen unter dem «Government of India Act 1935» (zwischen 1947 und 1950 hatte Indien den Status eines Dominion im britischen Commonwealth) weitgehend die Vorteile der parlamentarischen Regierung und konnten deshalb eine politisch selbständige Stellung aufbauen, welche ihnen später innerhalb der Verfassung einen verhältnismäßig hohen Rang verschaffte. Anders war die Lage hinsichtlich der wichtigsten Fürstentümer, welche die Staatengruppe «B» bildeten. Da sie von ihren Fürsten absolutistisch regiert wurden, verfügten sie über keinerlei Erfahrung in der demokratischen Verwaltung. Obwohl sie gemäß der Verfassung Regierungen hatten, die den eigenen gliedstaatlichen Parlamenten verantwortlich waren, verblieben sie laut Artikel 371 bis zu einem gewissen Grad unter der Herrschaft des Präsidenten⁶. Die demokratischen Einrichtungen entwickelten sich jedoch im Gebrauch rasch, und sie strebten danach, den «A»-Staaten gleichgestellt und so rasch als möglich von der zentralen Herrschaft befreit zu werden. Im Jahre 1952 kam ein Fall vor den obersten Gerichtshof von Mysore (einem «B»-Staat), in den der Präsident dieses Gerichtshofes als mögliches Opfer einer strafbaren Handlung verwickelt war. Die Bundesregierung war der Ansicht, der Fall sei nicht im Staate Mysore zu behandeln. Folglich ordnete der Präsident der Republik die Überweisung des Falles an einen anderen Staat an. Gegen diese Anordnung opponierten Regierung und Legislative und im allgemeinen die öffentliche Meinung des Staates Mysore. Die Opposition war dermaßen unbeugsam und eine Verfassungskrise so drohend, daß die Bundesregierung nachgeben und der Präsident somit seine Anordnung zurückziehen mußte. Ein von der höchsten Behörde des Bundes zugegebener Rückzug ist genügend Beweis dafür, daß die Auswirkungen des Artikels 371 in

der Praxis die Einreihung Indiens in die Klasse der Quasi-Bundesstaaten nicht rechtfertigen. Dies entspricht um so mehr den Tatsachen, als der Präsident die Bundesaufsicht über den Staat Mysore hinsichtlich des Budgets, der Wahl hoher Beamten usw. zurückziehen mußte. Die Folgen dieser Entwicklung waren weitreichend, denn andere «B»-Staaten verlangten nun ebenfalls Befreiung von der Bundesaufsicht. Im Jahre 1956 wurde dann die Einteilung in «A»-, «B»- und «C»-Staaten aufgegeben, und es erfreuen sich jetzt alle Gliedstaaten der Gleichberechtigung innerhalb des Bundesstaates.

Es ist auch nicht möglich, den Quasi-Föderalismus Indiens auf Grund von Artikel 352—356 nachzuweisen. Die Artikel 352—355 betreffen den vom Präsidenten in Indien proklamierten allgemeinen Notstand. Im Falle eines solchen Notstandes hat die Bundesregierung das Recht, den Gliedstaaten Weisungen hinsichtlich der Ausübung ihrer Exekutivgewalt zu geben, während das Bundesparlament an Stelle der Gliedstaaten Recht setzen kann, und zwar auch in dem den Gliedstaaten vorbehaltenen Kompetenzbereich. Ohne sich mit den Einzelheiten dieser Vorschriften zu befassen, die geeignet sind, einen Bundesstaat in einen Einheitsstaat umzuwandeln, muß doch betont werden, daß sie nur vorübergehend wirksam sind und daß sie die Rückkehr zum normalen bundesstaatlichen System sicherstellen, sobald der Notstand aufgehoben ist. Schwerwiegender sind die Vorschriften des Artikels 356, die sich auf einen vom Präsidenten zu deklarierenden Notstand beziehen, der durch den Zusammenbruch des Verfassungsapparates in einem Gliedstaat hervorgerufen wird. In diesen Fällen stehen wir vor der Tatsache, daß die Übertragung der Regierungsgewalt der Gliedstaaten auf die Bundesregierung aus Gründen erfolgen kann, deren Beurteilung weitgehend im Ermessen der Bundesregierung liegt. Notstandserklärungen des Präsidenten auf Grund des Artikels 356 haben in der Vergangenheit gezeigt, daß sie das föderative System Indiens nicht in Mitleidenschaft ziehen konnten. Die Entscheidung des Präsidenten wurde in den Staaten Punjab, PEPSU (Patiala and East Punjab States Union), Andhra und Kerala jedesmal dann proklamiert, wenn nach einer Regierungskrise keine lebensfähige neue Regierung gebildet werden konnte, die sich des Vertrauens der Legislative des Gliedstaates erfreute. In allen diesen Fällen wurden Neuwahlen ausgeschrieben und, sobald eine neue Regierung, welche die Mehrheit in der Legislative besaß, gebildet war, wurde die Intervention des Präsidenten zurückgezogen und die normale parlamentarische Demokratie wieder in Kraft gesetzt. Im Jahre 1957 verlor die Kongreßpartei ihre Mehrheit im Staat Kerala, und eine kommunistische Regierung kam an die Macht. Das ununterbrochene Fortbestehen dieser Regierung bis August 1959 (der Notstandsproklamation in Kerala folgten bereits Vorbereitungen für Neuwahlen) beweist ausreichend, daß Notverordnungen nie zur Zerstörung der föderativen Grundlagen der Verfassung oder der

Institutionen der parlamentarischen Regierung benutzt wurden. Es ist wohl kaum möglich, zu behaupten, daß die Anwendung von Artikel 356 in der Praxis die Klassifizierung Indiens als Quasi-Bundesstaat gestattet. Zum selben Schluß gelangt man, wenn man andere Artikel der Verfassung betrachtet, besonders im Zusammenhang mit den Verfahren bei einer Verfassungsrevision, wo Bund und Gliedstaaten eine gleichwertige Rolle spielen⁷. Es wird auch behauptet, daß die Verteilung der Einnahmen zwischen Bund und Gliedstaaten dem ersteren eine Vorrangstellung einräume. Die Bestimmungen des Teiles XII der Verfassung, insbesondere die Verteilungskompetenzen, welche die Bundesregierung nach den Empfehlungen der Finanzkommission ausübt, erinnern den Spezialisten auf dem Gebiet des vergleichenden Verfassungsrechts an die übereinstimmende Lage in Australien; da sie jedoch grundsätzlich die Finanzautonomie der Gliedstaaten nicht beeinträchtigen, die ihre eigenen Budgets und Steuern haben, besteht kein Grund zur Annahme, daß sie das System in Indien zu einer Schein-Föderation herabmindern.

Dieses und andere Argumente, und nicht zuletzt das Bestehen eines einheitlichen indischen Bürgerrechtes, einer allindischen Beamtenorganisation und einer vereinheitlichten Gerichtsorganisation, können eine wichtige Tatsache nicht ändern, nämlich die Tatsache, daß in den Gliedstaaten echte parlamentarische Regierungen bestehen und funktionieren. Die gliedstaatlichen Regierungen sind nur den gliedstaatlichen Legislativen verantwortlich und müssen deren Vertrauen besitzen. Dadurch wird die innere Souveränität gesichert, die nur durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung eingeschränkt ist. Hierin liegt ein deutlicher Unterschied gegenüber rein administrativen Föderationen, wo sich die Gliedstaaten der Zentralregierung unterwerfen müssen. Darüber hinaus zeigt das Wachsen von Oppositionsparteien in den Gliedstaaten, daß sich die Parteiverhältnisse im Bund und in den Gliedstaaten teilweise nicht mehr gleichlaufend entwickeln. Es ist offensichtlich, daß die monopolartige Stellung der Kongreßpartei (im Bund und in den Gliedstaaten) eine Einheitlichkeit im politischen Denken und in der Führung mit sich brachte, und zwar auf Kosten einer umfassenderen Beteiligung an der Staatsgewalt. Doch führt das indische Wahlsystem — das Mehrheitssystem in Einerwahlkreisen — allmählich zur Heranbildung einer Opposition. Da dieser Prozeß an Schwung gewinnt, entstehen in stets zahlreicheren Gliedstaaten Regierungen, die nicht von der Kongreßpartei gebildet werden⁹. Indem die Gliedstaaten sich hinter den Schutz der Regeln der parlamentarischen Regierung stellen, die in Indien gewissenhaft beachtet werden¹⁰, ist es wahrscheinlich, daß sie allmählich eine noch stärkere Stellung gegenüber dem Bund erlangen als es sich bereits in Kerala erwiesen hat. Alle diese Entwicklungen zeigen, daß es nicht gerechtfertigt ist, Indien als Quasi-Bundesstaat zu bezeichnen.

Es gehört zu den Paradoxien, daß Indien, welches politisch und verfassungsmäßig ein Bundesstaat mit einer zwar starken Zentralgewalt, aber dezentralisierenden Tendenzen ist, in wirtschaftlicher Hinsicht ein einziges großes, zentral gelenktes Gebiet darstellt. Der Erfolg der indischen Demokratie hängt vom sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt ab, der nur erreicht werden kann, wenn die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes auf gesamtstaatlicher Basis planmäßig eingesetzt werden. In der Tat besteht für Indien ein zentraler Wirtschaftsplan, und die einzelnen Staaten müssen der Leitung der Bundesregierung in ihrem eigenen Interesse folgen, wenn dem Plan Erfolg beschieden sein soll. Es ist klar, daß sie keine wirtschaftliche Autonomie auf regionaler Basis erreichen können. Wir stehen somit zwei Tendenzen oder Tatsachen gegenüber, einer politischen und verfassungsmäßigen Dezentralisation und einer Zentralisation auf wirtschaftlichem Gebiet. Da es unmöglich ist, die Wirtschaftsgebiete mit den administrativen Einheiten in Einklang zu bringen, müssen die beiden Tendenzen nebeneinander bestehen, und es erhebt sich die Frage, wie sie sich vereinigen lassen. Die Kommission für die Neugliederung der Gliedstaaten, die die vorbereitenden Arbeiten für die Neugliederung im Jahre 1956 durchführte, erklärte ausdrücklich, Indien sei zwar verfassungsmäßig ein Bundesstaat, doch bedeute die Abhängigkeit der Gliedstaaten von der Bundesregierung als der zentralen Planungsbehörde eine Abweichung vom föderativen Prinzip¹¹. Dessen ungeachtet empfahl sie die Neugliederung nach bundesstaatlichen Richtlinien und kam in ihrem Schlußbericht zu den nachstehenden Folgerungen: 1. Um einen erfolgreichen Wirtschaftsplan durchzuführen, muß Indien in dauerhafte politische Einheiten eingeteilt sein¹². Die Kommission glaubte, daß das bundesstaatliche Provisorium, welches unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit bestand, unhaltbar sei. Es trägt nach ihrer Meinung die Gefahr in sich, zu Unruhen zu führen, da die Ansprüche der verschiedenen Volksgemeinschaften auf Eigenstaatlichkeit nicht befriedigt würden. Dadurch würden äußerst ungünstige Voraussetzungen für die Wirtschaftsplanung geschaffen. 2. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist geeignet, den betroffenen Gemeinschaften psychologisch Genugtuung und den neu gegliederten Staaten besseren inneren Zusammenhalt zu verschaffen. 3. Die Herabsetzung der Zahl der Staaten (von 26 auf 14) und deren Festigung entfernt in gewissen Gebieten ein Übermaß an verschiedenen Gebietshoheiten, was der Wirtschaftsplanung förderlich ist. 4. Die Schaffung größerer zusammenhängender Staaten mit mehreren sich ergänzenden Wirtschaftszweigen erleichtert die Aufbringung der erforderlichen Mittel. 5. Alles in allem wird durch die dauerhafte Neuzeichnung der bundesstaatlichen Karte Indiens Stabilität und Stärke geschaffen und es wird die Durchführung des Wirtschaftsplanes erleichtert.

Wie oben erwähnt, ist die Neugliederung Indiens im Jahre 1956 Tatsache geworden. Dezentralisation und Föderalismus müssen nun mit der zentralen Wirtschaftsplanung Hand in Hand gehen. Wie widerspruchsvoll ein solcher Schluß auch sein mag, er ist die einzige Lösung, durch den die Bundesregierung einen besseren Lebensstandard fördern und gleichzeitig den zahlreichen Gliedstaaten politische Autonomie und Freiheit verleihen kann. Hier liegt der Unterschied zwischen dem indischen Experiment und dem chinesischen, in dem die Zentralisation vorherrscht und die staatliche Lenkung alles umfaßt. Nur die Zeit kann zeigen, welcher der beiden Versuche in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht bessere Resultate ergeben wird. Wie immer sich auch der Ausgang gestalten mag, so ist im Auge zu behalten, daß raschere Erfolge nicht immer von längerer Dauer sind.

¹ Die geschichtliche Forschung auf diesem Gebiet ist noch lange nicht abgeschlossen. Siehe W. Ruben: *Inter-State Relations in Ancient India and Kautalya's Arthasastra*, *Indian Year Book of International Affairs* 1955. ² C. H. Alexandrowicz: *Constitutional Developments in India* (Oxford University Press), 1957. ³ Die hindisprechende Bevölkerung im Norden konzentriert sich auf die Staaten Uttar Pradesh, Madhya Pradesh, Bihar und Rajasthan. Die Staaten Bengalen und Orissa sind einsprachig (Bengali und Orya). Der Staat Punjab ist zweisprachig (Hindi und Punjab). Der Staat Assam ist vielsprachig, wurde jedoch aus strategischen Gründen nicht reorganisiert. Die Verfassung sieht die Entwicklung von Hindi als Verständigungsmittel für alle Teile der gemischten Kultur Indiens vor (Artikel 351), jedoch wird Englisch zufolge des Widerstandes des dravidischen Südens gegen Hindi noch während Jahren die Sprache bleiben, deren man sich im Verkehr zwischen den Gliedstaaten bedient. ⁴ Einige der rechtlichen Folgen des vertraglichen Momentes sind Doppelbürgerrecht der Staatsangehörigen der Gliedstaaten, welche ihre vorherige Staatszugehörigkeit beibehalten und die neue des Bundesstaates erwerben; die sich anschließenden Staaten behalten gewöhnlich ihre eigenen Verfassungen, die Seite an Seite mit der neuen Bundesverfassung in Kraft bleiben. Als Mitgliedstaat einer neuen Gemeinschaft sind sie grundsätzlich einander gleichgestellt, ungeachtet ihrer Größe oder Bevölkerungszahl; dies findet seinen Ausdruck in der gleichartigen Vertretung der Staaten in der 2. Kammer des Bundesparlamentes, z. B. in den USA, in der Schweiz, in Australien; jedoch nicht in Kanada oder Indien. ⁵ K. C. Wheare: *Federal Government*, 3. Aufl., 1953. Der Autor behauptet jedoch nicht, daß Indien in der Praxis ein Quasi-Bundesstaat sei. ⁶ Die «C»-Staaten waren kleinere Landesteile, die keine parlamentarische Regierung besaßen und im Jahre 1956 von den «A»- und «B»-Staaten absorbiert wurden. ⁷ Siehe Artikel 249, 252—258, 386 etc. Die Souveränität der gliedstaatlichen Legislative kann als fraglich betrachtet werden, da der Gouverneur eines Staates ein gliedstaatliches Gesetz dem Präsidenten zur Erwägung vorlegen kann, was bundesstaatlicher Genehmigung der gliedstaatlichen Gesetzgebung gleichkommt. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß der Gouverneur nur auf Ansuchen der gliedstaatlichen Regierung handeln darf, die ihrer eigenen Legislative gegenüber voll verantwortlich ist. ⁸ Die Gesetzgebungskompetenzen und die entsprechenden Kompetenzen der Exekutive werden in Indien in drei der Verfassung als Anhang beigefügten Listen umschrieben, nämlich der Liste der Bundeskompetenzen, der Liste der gliedstaatlichen Kompetenzen und der Liste der konkurrierenden Kompetenzen. Die verbleibenden (in den Listen nicht ausdrücklich erwähnten) Kompetenzen stehen, wie in Kanada, der Bundesgewalt zu. Die Lage ist in dieser Hinsicht anders als in den USA,

Australien und der Schweiz, wo die in der Verfassung nicht erwähnten Kompetenzen den Gliedstaaten verbleiben. ⁹ In den Staaten Pepsu, Travancore-Cochin, Andhra und Kerala gab es bereits Nicht-Kongreß- oder Koalitionsregierungen. ¹⁰ Indien ist die einzige größere Macht in Südasien, in der eine parlamentarische Regierung nach britischem Muster sich als erfolgreich erwies. In Pakistan, Burma und Indonesien brach die parlamentarische Regierung zusammen und machte einem Präsidialregime ungefähr nach amerikanischem Muster Platz, wie es verfassungsmäßig auch auf den Philippinen besteht. ¹¹ Siehe Bericht der «States Reorganization Commission», S. 220ff. ¹² Gleiche Bemerkung wie sub 11. ¹³ Gleiche Bemerkung wie sub 11.

DAS PARADOX DES SOWJETISCHEN BUNDESSTAATES

VON MICHEL MOUSKHÉLY

Der sowjetische Bundesstaat besteht seit 35 Jahren. Wenn man die Zeit seines Werdens einbezieht, sind es 41 Jahre. Der Föderalismus scheint sich zu halten. Er hat alle Umwälzungen überstanden, sowohl das gewaltige Unterfangen der Industrialisierung und Kollektivisierung als auch die tiefen Erschütterungen des Krieges. Man könnte sogar versucht sein, zu sagen, die Verwirklichung des Sozialismus habe ihn zu neuer Blüte gebracht, denn den beteiligten Republiken wurden neue Befugnisse zugestanden, ihre Vertretung in den Bundesorganen wurde verstärkt und ihre Teilnahme am Leben des Landes erweitert.

Dennoch bewahrt die Sowjetunion ihr autoritäres Regime. Die einstige «Diktatur des Proletariates» ist zwar verschwunden, aber es ist ihr ein totalitärer Staat mit umfassender Macht gefolgt. In diesem Staat, der zugleich politische Herrschaft, wirtschaftliche Macht und geistige Autorität ausübt, stehen die hauptsächlichen Schlüsselstellungen der Partei zu. Diese beherrscht alles, die Sowjets wie die Verwaltung, die Industrie wie die Landwirtschaft, die Gewerkschaften wie die gesellschaftlichen Organisationen. Ihre unumschränkte Gewalt umfaßt alle Tätigkeiten des Menschen.

Föderalismus im totalitären Staat? Die Verbindung zweier so gegensätzlicher Erscheinungen überrascht und verlangt nach einer Erklärung. Die sowjetischen Autoren versäumen nicht, uns eine solche zu geben. Wir werden sehen, daß die Theorie, die sie entwickeln, zwei Folgerungen zuläßt, nämlich erstens, daß der Föderalismus heute eine prekäre Stellung hat, und zweitens, daß er in der Zukunft verschwinden wird.

Wenn die Sowjetunion ein Bundesstaat genannt wird, so erweist sich der von ihr praktizierte Föderalismus doch als von ganz eigener Art. Er ermangelt jeder Festigkeit, denn er ist dazu bestimmt, ausgelöscht zu werden.