

Das regionale Gesicht der Nation: Kleine Parteien und Koalitionspolitik in der Indischen Union seit 1998

Malte Pehl¹

Summary

The Indian political system has seen a regionalization of party representation with a concomitant increase in the attention given to and use of regional discourse and issues – even in national elections and national politics. In the past, smaller regional parties acquired the role of both kingmaker and 'king slayer' on some notable occasions. However, while the increasing visibility of regional political forces and the growing number of politicians in the national parliament who belong to regional parties are undeniable facts, this article finds surprisingly little evidence that regional parties are systematically getting more than their proportional share of offices and influence over Union politics. The prominence that regional parties received in the wake of the United Front governments in the second half of the 1990s, when regionally based coalitions ruled at the centre at the pleasure of the Congress Party, has somewhat overstated their impending dominance as the key to power in New Delhi. On the contrary, in the matter of sharing out much sought-after ministerial posts in the national government, the largest parliamentary parties have been able to outperform their smaller parties in all three Lok Sabha periods since 1998.

Die Tatsache, dass in Indien auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene Koalitionsregierungen heutzutage eher die Norm als die Ausnahme sind, ist hinreichend bekannt und in der Fachliteratur auch bereits eingehend diskutiert worden (siehe Singh 2001; Thakurta/Raghuraman 2004). Auch die Gründe für den Wandel des früheren Systems der Einparteiendominanz durch den Indian National Congress hin zu einem System mit vielen Regionalparteien,² deren Einfluss über die Länderparla-

¹ Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Politische Wissenschaft des Südasiens-Instituts der Universität Heidelberg und Visiting Scholar, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine. Ich danke beiden Einrichtungen für logistische Unterstützung bei der Überarbeitung des vorliegenden Beitrags sowie Tony McGann und zwei Gutachtern für hilfreiche Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge.

² Die Bezeichnung "Regionalparteien" wird im vorliegenden Beitrag für Parteien verwendet, deren Wahlerfolg sich im Wesentlichen auf wenige indische Bundesstaaten beschränkt. Er ist folglich unschärfer als und unterscheidet sich somit von dem von der indischen *Election Commission* gebrauchten Begriff "State Party", der für Parteien gilt, die die Anforderungen an die sog. "Recognition" in drei oder weniger der Bundesstaaten erfüllen, die wiederum in der *Commission in the Election Symbols (Reservation and Allotment) Order*, 1968 und im *Representation of the People Act*, 1951 festgelegt sind. Somit würde auch die *Communist Party of India* (Marxist, CPI(M)) etwa in der

mente zunehmend auch in die Unionsregierung hinein reicht, wurden in der Vergangenheit schon häufig dargelegt (Chhibber 1999; Mitra/Singh 1999; Singh 2001; Palshikar 2003). Die Frage jedoch, wie sich diese neue Art des Regierens in Koalitionen auf die Regierungsstabilität und die Qualität der Regierungsarbeit auswirkt, ist für den indischen Fall weit weniger oft analysiert worden. Ebenso ist über die Konstatierung des Regionalisierungsphänomens in der indischen Parteienlandschaft hinaus die Frage, ob kleinere, auf regionalen Identitäten basierende Parteien auf Unionsebene überproportional großen Einfluss genießen, bisher wenig systematisch untersucht worden. Für die erste der beiden Fragestellungen bleibt im Rahmen einer kürzeren Abhandlung, wie der hier vorgesehenen, wenig Raum, da hierfür eine umfassende Berücksichtigung vieler Kriterien zur Bestimmung von Stabilität und Qualität von Regierungsarbeit notwendig wäre.³ Die zweite Frage jedoch ist zumindest in Ansätzen einer kürzeren Untersuchung zugänglich, indem die Verteilung der Ministerposten in den letzten drei Legislaturperioden der *Lok Sabha* untersucht wird, um festzustellen, ob und an welchen Punkten kleinere Regionalparteien ihre Verhandlungsmacht als potenzielle Mehrheitsbeschaffer so genutzt haben, dass ihnen ein überproportionaler Anteil an Ämtern zugestanden wurde. Leitfrage der hier unternommenen Untersuchung ist also: Haben regionale Parteien auf der Unionsebene in Indien einen überproportional hohen Einfluss auf das politische Geschehen? Oder bleiben die nationalen Parteien immer noch die bestimmenden Akteure auf dieser Ebene?

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags soll nach einer theoretisch-methodischen Einführung zunächst eine überblicksartige Darstellung der Entwicklung der Politik auf Unionsebene hin zu einer mehr und mehr von regional verwurzelten Akteuren und auf der Mobilisierung regionaler Diskurse basierenden Parteien geprägten Politik unternommen werden. Anschließend erfolgt eine Analyse der parlamentarischen Machtverteilung auf der Unionsebene im indischen Unterhaus (*Lok Sabha*). Dabei wird zum Teil kritisch auf einen formal-theoretischen politikwissenschaftlichen Ansatz zurückgegriffen. Ein ebenso wichtiger Zweck der Untersuchung besteht in der Überprüfung der Aussagekraft eines häufig verwendeten Machtindexes, des so genannten Banzhaf-Indexes. Mit Hilfe dieses probabilistischen Indexes wird seit einiger Zeit immer wieder versucht, die Verteilung der Verhandlungsmacht in Parlamenten oder anderen Körperschaften zu bestimmen und daraus Aussagen über die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens von Koalitionen und zur Machtverteilung innerhalb von Koalitionen abzuleiten. Anhand der folgenden Diskussion sollen einige sich aus der Anwendung dieses Indexes auf den indischen Fall ergebenden Annahmen empirisch überprüft werden. In einem weiteren Schritt wird daraufhin dargelegt, inwiefern kleinere regionale Parteien in den vergangenen drei Legislatur-

Betrachtung hier als Regionalpartei aufgefasst, obwohl sie nach den genannten Kriterien als "National Party" gilt.

³ Einen skizzierten Entwurf für ein solches Forschungsprogramm findet man bei McMillan (2005), S.27f.

perioden in der Lage waren, ihre durch ihr zahlenmäßiges Gewicht begründete Macht im Rahmen der Regierungsbildungsprozesse einzubringen oder nicht. Auf der Grundlage kurzer Fallbeispiele wird überblicksartig vermittelt, wann und inwieweit Regionalparteien es verstanden haben, seit 1998 in den Koalitionsbildungsprozessen bei strategisch bedeutsamen Entscheidungen ihre eigenen Interessen gegenüber größeren Koalitionspartnern durchzusetzen oder nicht, und welche Gründe dafür vermutet werden können. Dies wird somit ein Verständnis dafür ermöglichen, wann es Regionalparteien gelungen ist, lediglich zahlenmäßig vorhandene und durch Ämterbesetzung unterstrichene Macht in tatsächlichen Einfluss auf politische Entscheidungen zu überführen.

1 Numerische Stärke, Macht und Einfluss von Parteien in Koalitionen

Eine differenziertere Analyse der Phänomene Macht und Einfluss muss im Vergleich zu den oben aufgeworfenen Fragen zwangsläufig zu kurz kommen. Eine detaillierte Ausdifferenzierung beider Begriffe wird daher an dieser Stelle nicht vorgenommen. Anders als in anderen Studien wird jedoch politischer Einfluss als ein umfassenderes Konzept verstanden, welches politische Macht als spezifischeres Konzept mit einschließt.⁴ Politischer Einfluss wird verstanden als nicht notwendig auf andere Akteure bezogen. Politischen Einfluss besitzt, wer Veränderungen in politischen Akteuren, politischen Prozessen oder Ergebnissen von Politik herbeiführen kann. Politische Macht als operationalisiertes Konzept wird im Rahmen der Untersuchung verstanden als die mögliche oder tatsächliche Veränderung von politischen Entscheidungsergebnissen, also als ein streng relationales Konzept (nämlich Einfluss auf kollektive Entscheidungen), welches einen Teilbereich dessen genauer beschreibt, was mit politischem Einfluss gemeint ist. Da hier Koalitionspolitik und hierbei insbesondere die Phänomene der Regierungsbildung und Ämterverteilung in Koalitionen analysiert werden sollen, wird das operationalisierte Konzept "politische Macht" hier in erster Linie begriffen als die Fähigkeit, eine Nichtgewinnkoalition in eine Gewinnkoalition zu verwandeln. Politische Macht in diesem Sinne besitzt also, wer imstande ist, einem Zusammenschluss politischer Akteure (einerlei ob individueller oder kollektiver Akteure) durch den eigenen Beitritt zu dieser Gruppe zu einer Mehrheit in einer Ja/Nein-Entscheidungssituation (etwa bei einem Misstrauensantrag, wie in Paragraf 198 der Geschäftsordnung der *Lok Sabha* in Verbindung mit

⁴ Für eine unterschiedliche Sichtweise siehe Arts/Verschuren (1999), S.413, die politische Macht in weberscher Tradition als die Möglichkeit der Beeinflussung von politischen Akteuren auffassen, Einfluss hingegen als die tatsächliche Anwendung von Macht. Eine solche Unterscheidung anhand der Dichotomie einer Möglichkeit eines bestimmten Handelns (hier: Veränderung des Handelns oder Denkens anderer) im Verhältnis zu seiner Aktualisierung erscheint jedoch weder in der Theorie logisch geboten noch unter empirischen Gesichtspunkten sinnvoll. Riker (1964: 342) unterscheidet demgegenüber nicht einmal scharf zwischen "Macht" und "Einfluss" in seiner Auseinandersetzung mit verschiedenen Konzepten und Operationalisierungen von "Macht", geht jedoch auf die unterschiedliche Verwendung der Begriffe Macht und Einfluss (etwa bei March (1955)) ein.

Artikel 75 (2) der indischen Verfassung) zu verhelfen beziehungsweise durch Austritt aus dieser Gruppe diesen Prozess umzukehren. Es handelt sich also bei dem vorliegenden Verständnis um eine Nominaldefinition von Macht, bzw. Einfluss, und darüber hinaus um eine Definition potenzieller Macht, da in der Realität nicht alle Akteure, die über die genannten Eigenschaften verfügen, auch als mögliche Partner in einer Gewinnkoalition in Frage kommen, etwa aus ideologischen Gesichtspunkten. Ein Akteur jedoch, der solchermaßen über Macht im Rahmen eines Legislativorgans verfügt, kann dadurch Einfluss auf Entscheidungsprozesse gewinnen, wenn es ihm gelingt, erfolgreich an einer Gewinnkoalition beteiligt zu werden. Akteure (also Fraktionen oder Einzelabgeordnete, etwa der *Lok Sabha*), die nicht Teil der tatsächlich gebildeten Koalition sind, verfügen also bestenfalls über indirekte Macht, die sich jedoch nicht aus ihrem Gewicht im Rahmen von Abstimmungsprozessen im Parlament ergibt, sondern meist vielmehr aus anderem Drohpotenzial, etwa Vetopositionen in anderen politischen Organen oder dem andauernden Wettbewerb um Stimmen in zukünftigen Wahlen.

Anhand der drei letzten Legislaturperioden der *Lok Sabha* (1998-1999, 1999-2004, seit 2004) wird gezeigt, dass die kleineren Regionalparteien im Parlament nicht systematisch mehr als den ihnen aufgrund der Größenverhältnisse der Parteien der erweiterten Koalition zueinander zustehenden Anteil an den zu vergebenden Ministerposten erhalten haben. Zu diesem Zweck werden verschiedene Größen im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der drei Parlamente und Regierungen sowie ein konventioneller Index zur Messung von Macht in Ja/Nein-Abstimmungsvorgängen, der so genannte (normalisierte) Banzhaf-Index (Banzhaf 1965), vorgestellt. Dieser Index wird seit Jahrzehnten dazu benutzt, um festzustellen, wie innerhalb eines Abstimmungsorgans, etwa in einem Parlament, die Verhandlungsmacht (*bargaining power*) aufgrund des zahlenmäßigen Gewichts der einzelnen Akteure verteilt ist. Er bestimmt die relative Macht eines Akteurs in einer Abstimmung, indem er untersucht, in wie vielen Fällen die Stimme eines Akteurs im Vergleich mit den anderen Akteuren den Ausgang einer Entscheidung ändert.⁵

Trotz der zu Recht geäußerten Vorbehalte gegen die Verwendung von Machtindizes in vielen Zusammenhängen, die später im Rahmen der Auswertung der Ergebnisse der Analyse für die indischen Fälle noch Erwähnung finden, kann eine solche formalisierte Untersuchung der Verteilung der Verhandlungsmacht durchaus sinnvoll sein. So wird häufig erst auf diesem Wege ersichtlich, warum auch kleinere Parteien durchaus ein genauso großes Drohpotenzial innerhalb einer Regierungskoalition haben können wie wesentlich größere Parteien.⁶ Anhand eines kurzen und zugebe-

⁵ Zur theoretischen Herleitung und praktischen Anwendbarkeit des Banzhaf-Indexes siehe Taylor (1995), S.78f. und Banzhaf (1965).

⁶ Siehe hierzu z.B. die Ausführungen zu Regierungsbildungsprozessen in Israel bei McGann/Moran (2005), S.3-5.

nermaßen vereinfachenden Beispiels soll dies anschaulich gemacht werden. Gegeben sei ein Abstimmungsorgan in der folgenden Zusammensetzung (Tabelle 1):

Tab. 1: Beispiel für Sitzverteilung und normalisierten Banzhaf-Index

Partei	A	B	C
Sitze	49	49	2
Normalisierter Banzhaf-Wert (%)	33,3	33,3	33,3

Der normalisierte Banzhaf-Index (BI) für einen Akteur S_1 aus der gesamten Gruppe der Akteure $\{S_1, \dots, S_n\}$ ergibt sich aus der Formel:

$$BI(S_1) = \frac{TBP(S_1)}{TBP(S_1) + \dots + TBP(S_n)},$$

wobei $TBP(S_1)$ die Zahl der Gewinnkoalitionen bezeichnet, in denen S_1 kritisch ist, also das Austreten des Akteurs die Gewinnkoalition in eine Nichtgewinnkoalition verwandeln würde (TBP steht hierbei für das englische *Total Bargaining Power*). Im oben dargestellten Beispiel wären dies für Partei A eine von vier möglichen Gewinnkoalitionen,⁷ einschließlich einer Allparteienkoalition, also ein Drittel, für Partei B ebenfalls ein Drittel und für Partei C genauso ein Drittel. Die oben dargestellte Situation spiegelt in etwa die Situation der Machtverteilung im deutschen Bundestag in den 1960er- und 1970er-Jahren wieder, als die FDP für CDU und SPD die Partei war, die der jeweils eigenen Partei zur Mehrheit und damit zur Regierungsbeteiligung verhelfen konnte.

Die Verwendung von formalisierten Modellen in der Analyse von Koalitionsregierungen birgt im Kontext des indischen Parteiensystems einige Probleme, da diese Modelle natürlich von bestimmten Voraussetzungen der Charakteristika politischer Systeme ausgehen, die in Indien nicht unbedingt gegeben zu sein scheinen, so etwa der uneingeschränkten Tauschbarkeit von politischer Unterstützung durch gemeinsames Abstimmungsverhalten der Fraktionen. Tief verwurzelte Antipathien politischer Akteure untereinander, wie etwa bei INC und *Bharatiya Janata Party* (BJP), bleiben hierbei unberücksichtigt, was die Verwendbarkeit des Indexes einschränkt. Nicht alle Annahmen, die formalisierten Theorien zugrunde liegen, sollen also von vornherein realitätsnah sein.⁸ Ihr Wert ergibt sich nach Ansicht ihrer Befürworter, die mit ihrer Hilfe politische Prozesse und Situationen analysieren, vielmehr aus ihrer jeweiligen Prognosefähigkeit. Diese Prognosefähigkeit soll für die indischen Fälle hier untersucht werden. Zum Zweck der hier vorgenommenen Analyse kann

⁷ Die insgesamt möglichen Gewinnkoalitionen sind hier also K1 (S1, S2, S3), K2 (S1, S2), K3 (S1, S3) und K4 (S2, S3), wobei in K1 jedoch keiner der Spieler alleine "kritisch" ist, weshalb sich für alle ein BI von 2/6 ergibt.

⁸ Für die gelungene Anwendung und Begründung solcher Modelle siehe Nikolenyi (2004), der ebenfalls Koalitionsregierungen untersucht, jedoch einen anderen Ansatz nach van Roozendaal verwendet, der ideologische Positionierungen bereits in das Modell integriert.

angenommen werden, dass Koalitionen allgemein zeitlich begrenzte Bündnisse politischer Akteure zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles sind (Schüttemeyer 2002). In parlamentarischen Systemen sind hiermit meistens Zusammenschlüsse mehrerer politischer Parteien gemeint, die eine Regierung unterstützen. Dies kann dauerhaft der Fall sein, wenn Parteien sich zu einer Mehrheitskoalition zusammenschließen und an der Regierungsarbeit beteiligen, oder aber, indem eine Minderheitskoalition, die die Regierung stellt, von außen durch weitere Fraktionen oder Einzelabgeordnete unterstützt wird. Letzterer Fall betrifft alle drei hier untersuchten Beispiele aus der indischen Unionspolitik. Mitglieder von Regierungskoalitionen agieren ständig unter dem Eindruck eines Zielkonflikts. Sie müssen versuchen, grundsätzlich zwei Anforderungen gleichzeitig zu erfüllen: Abkommen mit anderen Parteien zu schließen und einzuhalten und dennoch ihre eigenen Wähler zu befriedigen (Lupia/Strøm 2005).

Im Rahmen der hier vorgenommenen Untersuchung wird die Betonung auf einen ganz bestimmten, jedoch nicht den einzig wichtigen Aspekt von Koalitionspolitik gelegt, nämlich auf das Streben nach Ämterbesetzung (*office-seeking*) um ihrer selbst willen. Andere Aspekte, wie etwa das Streben nach ganz bestimmten Politikgehalten (*policy-seeking*) und ihrer Umsetzung durch die Verwaltung, werden darüber zunächst vernachlässigt. Ein Aspekt indischer Parteipolitik, der in der hier angestrebten Untersuchung ebenfalls bewusst vernachlässigt wird, ist die Auseinandersetzung mit der relativen Bedeutung von Einzelpolitikern gegenüber politischen Parteien. So finden sich unter den in der *Lok Sabha* und in den Länderparlamenten vertretenen Gruppierungen häufig solche, die aus der Abspaltung einer Fraktion von einer größeren Partei hervorgegangen sind und stark von der Führungskraft einzelner Politiker abhängen. Für die hier gestellte Frage des möglichen überproportionalen Einflusses von regionalen Parteien auf die Unionspolitik spielt die Rückanbindung solcher Gruppierungen, die von einzelnen charismatischen Persönlichkeiten abhängig sind, an lokale (nicht unbedingt regionale) Interessen eine eher untergeordnete Rolle. Jedoch wird grundsätzlich anzunehmen sein, dass in bundesstaatlichen Parteiensystemen, in denen ein Mehrparteiensystem vorliegt, in dem solche Splittergruppierungen erfolgreich um Stimmen konkurrieren, sich Regierungspolitiker im Bezug auf das Verfolgen einzelner Politiken oder das Streben nach ganz bestimmten Ämtern aus wahltaktischen Gründen anders verhalten als in Zweiparteiensystemen. Die Anbindung an regionale oder lokale Interessen wird in solchen zersplitterten Systemen mit kleinen und personengebundenen Parteien noch stärker sein, als dies in Indien ohnehin seit jeher der Fall ist.⁹

In der Analyse der möglichen Erklärungen für die Ämterbesetzung in den drei untersuchten Regierungsphasen wird jedoch eine modifizierte Form dieses Strebens nach Ämterbesetzung, das so genannte *instrumental office-seeking*, wieder aufgenommen,

⁹ Siehe Chhibber/Nooruddin (2004) für eine detaillierte Studie über die Konsequenzen von Konfigurationen des Parteienwettbewerbs auf die Regierungspolitik in den indischen Bundesstaaten.

um zu unterstreichen, dass für unterschiedliche Parteien und ihre Anhängerschaften bestimmte Ämter einen größeren Wert besitzen als andere (etwa Ministerien, die sich mit bestimmten regional konzentrierten Wirtschaftszweigen oder natürlichen Ressourcen befassen). Dieses instrumentelle Verhalten regionaler Parteien konnte verschiedentlich von den größeren Parteien BJP und INC in den jeweiligen Regierungsbildungsverhandlungen zu Kompensationszwecken genutzt werden. Das Prinzip ist daher besonders für das Verständnis des Verhaltens kleinerer, regionaler und oft personengebundener Parteien von Bedeutung.

2 Die Regionalisierung indischer Politik auf der Unionsebene

In Indien hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten mit dem Niedergang des von der Kongresspartei (*Indian National Congress*) dominierten Parteiensystems sowohl auf der Ebene der Bundesstaaten wie auch auf der Ebene des Gesamtstaates ein Trend zur Regionalisierung der Politik verfestigt. Dieser Trend findet in verschiedenen Aspekten politischer Strukturen und Prozesse seinen Ausdruck und Niederschlag. Ausgehend von den ersten nicht von der Kongresspartei geführten Regierungen in den Bundesstaaten nach den Wahlen zu den Landesparlamenten (*Vidhan Sabhas*) im Jahr 1967 hat sich im Lauf der letzten zwei Jahrzehnte in einigen Regionen Indiens die Landespolitik zunehmend von der Bundespolitik abgekoppelt (siehe Mitra/Singh 1999).

Zahlenmäßig lässt sich diese Entwicklung des Niedergangs der Kongress-Dominanz bei gleichzeitigem Aufstieg regionaler Parteien auch auf der Unionsebene sehr leicht an zwei Größen ablesen. Zum einen liefert der Laakso-Taagepera-Index (effektive Parteienzahl)¹⁰ für Indien einen Anstieg der Werte in den letzten fünfzehn Jahren auf der Unionsebene. Mit Hilfe dieses Indexes wird die Fragmentierung des Parteiensystems bestimmt, also vereinfacht ausgedrückt das Maß, in dem die Wahlbevölkerung ihre politische Zustimmung in Form von Stimmen auf verschiedene politische Kräfte verteilt. Nach einer langen Zeit in den 1950er- und 1960er-Jahren, in denen die Werte in der *Lok Sabha* bei 4,3 (berechnet auf Grundlage der Stimmenverteilung) beziehungsweise bei 1,8 Parteien (berechnet anhand der Sitzverteilung) la-

¹⁰ Der Laakso-Taagepera-Index wird anhand der Formel

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

berechnet, wobei N den berechneten Wert für n Parteien darstellt und p_i den Anteil (in %) der Partei i , gemessen an Sitzen oder abgegebenen Stimmen.

gen,¹¹ hat die Zahl der Parteien, die bei Wahlen Zustimmung erhalten und Sitze erobern konnten, sprunghaft zugenommen.¹² Zum anderen lässt sich das wachsende Gewicht insbesondere regionaler Parteien im indischen Unionsparlament ebenso am Anteil der Sitze ablesen, die nationale Parteien in der *Lok Sabha* gewinnen konnten (siehe Tabelle 2, unten).

Tab. 2: Lok Sabha-Wahlen 1952-2004, Sitz- und Stimmenanteile nationaler Parteien

Wahljahr	Sitzanteil (%) ^a	Stimmenanteil (%) ^b
1952	82,6	67,8
1957	85,2	73,0
1962	89,0	78,4
1967	84,6	76,3
1971	85,1	77,8
1977	88,7	84,6
1980	91,7	85,1
1984	85,4	77,8
1989	89,0	79,3
1991	89,5	80,8
1996	76,6	69,6
1998	71,2	68,0
1999	68,0	67,1
2004	67,5	63,1

Quelle: ^a Z.T. Eigene Berechnung. 1952 bis 1998 basieren auf Butler, Lahiri und Roy (1995) und Election Commission of India, zitiert in Mitra/Singh (1999), S.159. 1999 und 2004 wurden auf der Grundlage der Angaben des Press Information Bureau of India berechnet.

Quelle: ^b Z.T. Eigene Berechnung. 1952 bis 1998 basieren auf Butler, Lahiri und Roy (1995) und Election Commission of India, zitiert in Mitra/Singh (1999), S.159. 1999 und 2004 basieren auf Angaben des Press Information Bureau of India.

Die Bedeutung nationaler Parteien im Wettbewerb auf Unionsebene hat augenscheinlich bei den Wahlen seit 1980 mehr oder weniger kontinuierlich abgenommen, wie aus der obigen Tabelle hervorgeht. Dies umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass der Begriff "nationale Parteien" in der genannten Tabelle auch Parteien einschließt, die lediglich in einigen wenigen Bundesstaaten erfolgreich um Stimmen werben, also eigentlich Regionalparteien im Sinne der hier verwendeten weiteren Definition sind.

¹¹ Spieß (2002), S.12. Der Unterschied zwischen den beiden Werten ergibt sich aus der Verzerrung, die durch das relative Mehrheitswahlrecht in Indien größere Parteien bevorzugt, indem gewonnene Stimmen häufig nicht in Sitzgewinne umgewandelt werden können (*wasted votes*).

¹² Siehe hierzu Chhibber/Kollman (2004), S.39-47, die zu Recht aber gleichzeitig auf den Verzerrungseffekt hinweisen, der aufgrund der Aggregatdatenanalyse erfolgt und somit nicht berücksichtigt, dass in den meisten Wahldistrikten weiterhin lediglich um die zwei bis zweieinhalb Parteien effektiv um Stimmen konkurrieren.

Über die bloßen Zahlen hinaus macht sich die Regionalisierung aber auch in den Thematiken bemerkbar, die in den Wahlen zum Unionsparlament, aber auch zu den Landesparlamenten aufgegriffen und zur Mobilisierung genutzt werden. In zunehmendem Maße werden auch bei Unionswahlen in bestimmten Regionen Indiens immer wieder Themen angesprochen, die entweder keinen besonderen Bezug zur Politikformulierung auf der Unionsebene haben (etwa Armut und soziale Gerechtigkeit, da Entwicklungspolitik in entscheidendem Maße auf der Landesebene gemacht wird, auch wenn dies im öffentlichen Bewusstsein nicht unbedingt präsent ist) oder aber sogar regionsspezifisch sind (etwa lang anhaltende Wettbewerbe zwischen bestimmten Kastengruppen in Uttar Pradesh¹³ oder Migrationspolitik und regionale Identität in Maharashtra). Beispiele wie der spektakuläre Sieg der BJP-Kandidatin Ila Pant im Wahldistrikt Nainital in Uttar Pradesh über den Kongress-Abgeordneten N.D. Tiwari bei den Wahlen 1998 aufgrund ihrer nachhaltigen Unterstützung der Neugründung eines Bundesstaates Uttarakhand (inzwischen als Uttaranchal im Jahr 2000 ausgegründet) zeigen eindrücklich die zunehmende Bedeutung spezifisch regionaler Anliegen im Zusammenhang mit Parlamentswahlen auf Unionsebene. Auch die schlechten Wahlergebnisse der Parteien, die jeweils 1998 die Regierungen in den Bundesstaaten Orissa, Maharashtra, Karnataka und Rajasthan stellten, verweisen auf die Bedeutung der Einschätzung der jeweiligen Bundesstaatsregierung bei der Wahlentscheidung bei Unionswahlen. Ähnliches gilt umgekehrt auch für Wahlen zu den *Vidhan Sabhas* auf Landesebene.¹⁴

Gleichzeitig sollte jedoch auch hier keine Verklärung der ersten Jahrzehnte in der indischen Politik nach der Unabhängigkeit erfolgen, da auch in Zeiten der Kongress-Dominanz stets regionale Anliegen bei der Sicherstellung von Wahlsiegen in den verschiedenen Wahlkreisen wichtig waren und folglich von Kandidaten aller Parteien aufgegriffen wurden. So wird zwangsläufig jeder Kandidat versprechen müssen, alltägliche Bedürfnisse, wie etwa die Verbesserung der Stromversorgung oder des Zugangs zu sauberem Trinkwasser als Wahlkampfthema aufzugreifen, da diese Anliegen besonders den Bewohnern ländlicher Regionen meist eher unter den Nägeln brennen als nationale oder auch nur bundesstaatliche Thematiken, wie etwa Fragen der Identitätspolitik. Diese Tatsache wiederum hat in der Vergangenheit gelegentlich auch zu der Einschätzung geführt, dass indische Politik beinahe ausschließlich auf lokale und regionale Anliegen bezogen ist und politische Parteien wie die Kongresspartei über die verschiedenen Regionen hinweg wenig mehr als der gemeinsame Name aller Landesverbände, eine nationale Führungsstruktur und ein gemeinsames Logo vereint (Brass 1991: 164-165). In der Realität wird ein Kandidat (insbesondere ein Amtsinhaber, der zur Wiederwahl antritt und der sich nicht nur den Wählern gegenüber, sondern auch gegenüber seiner Parteiführung profilieren

¹³ Siehe zu einem Vergleich der parteipolitischen Erfolgsstrategien der Mobilisierung entlang der Spaltungslinie "Kaste" Chandra (2004).

¹⁴ Für eine knappe Diskussion beider Befunde siehe auch Kumar (2003), S.304-305.

muss) ein gemischtes Bündel aus Versprechungen mit Blick auf lokale und regionale Themen anbieten, während ein Herausforderer sich möglicherweise eher auf lokale Probleme zur Mobilisierung unzufriedener Wählerschichten konzentriert. Obwohl regionale Anliegen und Mobilisierungsmuster schon seit jeher wichtige Bestandteile des indischen politischen Prozesses darstellen, hat jedoch ihre relative Bedeutung im Vergleich zu rein nationalen Themen in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Im post-kolonialen Indien zeigt sich daher in gewisser Weise eine Umkehrung eines aus anderen föderal organisierten politischen Systemen bekannten Phänomens der zunehmenden Dominanz nationaler Themen auch in Wahlkämpfen auf Gliedstaatsebene und der zunehmenden Vereinheitlichung der Parteien und Parteiensysteme in den Regionen. Der Gesamtstaat und die ihn konstituierenden Regionen werden in Indien dabei immer mehr als gleichberechtigte Arenen politischer Artikulation und Entitäten, die von den Bürgern politische Loyalität und Aufmerksamkeit einfordern, wahrgenommen.¹⁵

3 Macht und Ämter in den Koalitionsverhandlungen seit 1998

Insgesamt lässt sich also konstatieren, dass auf den ersten Blick die indische Politik nicht nur auf der Bundesstaatsebene, sondern auch auf der Unionsebene einem stark voranschreitenden Regionalisierungstrend unterworfen ist, der sich sowohl in Wahlkampfthematiken, wie auch im zunehmenden Wahlerfolg explizit regional orientierter Parteien manifestiert. Die Unionsregierungen unter der Führung der United Front von 1996 bis 1998 unterstreichen diesen Trend nachhaltig. Wie stellt sich jedoch die Situation nach dem Einbruch der *United Front* bei den *Lok Sabha*-Wahlen 1998 dar? Das Phänomen der Regionalisierung der Wahlkämpfe ist hinreichend bekannt und ausführlich diskutiert worden. Ebenso gibt es, wie bereits erwähnt, Untersuchungen zur Regionalisierung der Unions- und Länderparlamente in Indien, die die nachhaltige Anziehungskraft und den Wahlerfolg regionaler Parteien, die auch in Meinungsumfragen immer wieder zum Ausdruck kommen, eindrucksvoll belegen (siehe etwa Palshikar 2003). Inwiefern sich jedoch dieser Wahlerfolg und die dadurch gestiegene Bedeutung von Regionalparteien auf der Unionsebene in einem steigenden, oder wie vereinzelt konstatiert, geradezu überproportional großen Einfluss dieser Parteien auf die Unionspolitik auch nach 1998 niederschlagen, ist nicht so klar, wie oft angenommen wird. Beim Prozess der Umwandlung rein zahlenmäßiger Stärke in tatsächlichen Einfluss auf politische Entscheidungen entstehen Reibungsverluste, die beispielsweise durch das unterschiedliche Verhandlungsgeschick der beteiligten Akteure, die Möglichkeit der Kompensierung durch so genannte "Seitenzahlungen" (*side payments*) in Form der Befriedigung von anderen Forderungen des Verhandlungspartners, die mit der anstehenden Frage in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen, oder durch die ideologische Distanz der

¹⁵ Zur Koexistenz von Nation und Region im öffentlichen Bewusstsein der Bevölkerung siehe Mitra/Singh (1999), S.155-156.

beteiligten Akteure bedingt sind. In einem föderal organisierten politischen System, wie dem Indiens, spielt natürlich auch die Frage, ob Parteien in einem der Gliedstaaten unmittelbare Konkurrenten um die relative Mehrheit bei den Wahlen zu Landesparlamenten sind, eine Rolle bei der Koalitionsbildung auf nationaler Ebene. Ist eine solche Konkurrenz gegeben, so ist die gemeinsame Arbeit in einer Koalition auf Unionsebene umso schwieriger, wie das Verhältnis von *Indian National Congress* (INC) und CPI(M) auf beiden politischen Ebenen verdeutlicht.

Im Folgenden soll eine überblicksartige Analyse der Machtverteilung in den *Lok Sabhas* seit 1998 vorgenommen werden, um zu sehen, inwieweit die Anzahl der eroberten Parlamentssitze und die formal-theoretisch berechnete Verhandlungsmacht nach Banzhaf die Verteilung wichtiger Ämter in diesen Zeiträumen verstehen helfen können oder nicht. Für die drei genannten *Lok Sabhas* sind der Banzhaf-Index sowie einige andere Werte berechnet worden. Die Ergebnisse für die Regierungsphase 1998-1999 finden sich im Anschluss in Tabelle 3.

3.1 1998-1999

In Tabelle 3 sind die Fraktionen aufgeführt, die unmittelbar zu Beginn der Legislaturperiode nach den Wahlen 1998 der Regierung unter der Führung von Premierminister Vajpayee ihre Unterstützung zugesagt hatten. Im Verlauf der Legislaturperiode haben sich Veränderungen in der Zusammensetzung dieser Gruppe von Fraktionen ergeben, die für die hier vorgenommene Untersuchung jedoch zunächst nicht relevant sind, da in erster Linie die Machtverteilung im Aushandlungsprozess bei der Koalitionsbildung unmittelbar nach der Wahl und die Verteilung der Ministerposten in diesem Zusammenhang betrachtet werden sollen. Die Verzerrung zwischen dem Anteil der Parteien an den insgesamt abgegebenen Stimmen und dem Anteil an den Sitzen in der *Lok Sabha* ist dem Einfluss des relativen Mehrheitswahlrechts geschuldet.

Wie leicht ersichtlich wird, stellte die BJP die stärkste Fraktion in der *Lok Sabha* und wurde dementsprechend auch vom Präsidenten K.R. Narayanan mit der Regierungsbildung beauftragt. Mit einem Sitzanteil in der *Lok Sabha* von 33,6% und einem Anteil von 65,8% der die Regierungskoalition stützenden Abgeordneten gelang es der BJP, insgesamt 58,1% aller Ministerposten für sich zu beanspruchen. Bei den bedeutsameren Kabinettsposten (*Cabinet Ministers*) konnte sie jedoch nur einen Anteil von 50% für sich verbuchen. Beide Ergebnisse liegen jedoch deutlich über dem Wert der BJP beim Banzhaf-Index, der ihr nur 34% der Verhandlungsmacht in der *Lok Sabha* zuweist. Darüber hinaus war es der BJP möglich, neben dem Amt des Premierministers weitere wichtige Ministerien (Inneres, Industrie, Arbeit, Energie, Textilien und Finanzen) an eigene Abgeordnete zu vergeben. Insgesamt jedoch haben die kleineren Koalitionspartner im Vergleich zur BJP bei der Vergabe von Ämtern etwas besser abgeschnitten, als es sowohl ihre Banzhaf-Werte als auch ihr jeweiliger Anteil an der Gesamtzahl aller Abgeordneten der Koalitionsfraktionen

hätte erwarten lassen. Besonders gut stellten sich die Fraktionen der *All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam* (AIADMK, Tamil Nadu) aufgrund des Verhandlungsgeschicks ihrer Führerin J. Jayalalitha, die *Samata Party* unter George Fernandes und die *Biju Janata Dal* (BJD).

Tab. 3: Lok-Sabha-Wahlen und Parlamentszusammensetzung 1998-1999 (nur Regierungsunterstützende Fraktionen/Abgeordnete sowie INC aus Gründen des Vergleichs)

Partei	Stimmenanteil (%) ^a	Sitzzahl ^a	Sitzanteil Lok Sabha (%)	Anteil an der Gesamtzahl der Regierungsstützenden Abgeordneten (%) ^d	Normalisierter Banzhaf-Index (%) ^b	Zahl der Ministerposten (Cabinet Mins./Mins. of State)	Anteil Kabinettsposten (%) ^c	Anteil alle Ministerposten (%) ^c
BJP	25,6	183	33,6	65,8	34,58	25 (11/14)	50,0	58,1
AIADMK	1,83	18	3,3	6,47	4,53	4 (2/2)	9,1	9,3
Samata Party	1,76	13	2,4	4,68	3,23	2 (2/0)	9,1	4,7
BJD	1,0	9	1,65	3,24	2,23	2 (1/1)	4,54	4,7
Shiromani Akali Dal	0,81	8	1,47	2,88	1,98	2 (1/1)	4,54	4,7
Shiv Sena	1,77	6	1,10	2,16	1,48	1 (0/1)	4,54	2,3
Independents	n.a.	4	0,73	1,44	0,99	3 (2/1)	9,1	7,0
PMK	0,42	4	0,73	1,44	0,99	1 (0/1)	-	2,3
Lok Shakti	0,7	3	0,55	1,08	0,74	1 (1/0)	4,54	2,3
TRC	1,4	3	0,55	1,08	0,74	1 (1/0)	4,54	2,3
Arunachal Congress	0,05	3	0,55	1,08	0,74	1 (0/1)	-	2,3
Telugu Desam Party	2,77	12	2,2	4,32	2,98	-	-	-
W.B. Trinamool Congress	2,42	7	1,28	2,52	1,73	-	-	-
MDMK	0,44	3	0,55	1,08	0,74	-	-	-
Janata Party	0,12	1	0,18	0,36	0,25	-	-	-
HVP	0,24	1	0,18	0,36	0,25	-	-	-
Nur im Vergleich: INC	25,85	141	25,87	--	10,22	--	--	--

Quelle: ^a = Election Commission of India, *Statistical Reports, General Elections 1998*, Vol. I. Zwei vom Präsidenten nominierte Abgeordnete wurden eingerechnet (BJP, Samata Party). Die Zahlen reflektieren die Abgeordnetenzahlen, nachdem in allen Wahlkreisen gewählt wurde. ^b = Berechnet mit Hilfe des BPI Calculator, Dept. of Mathematics, Temple University. Die vier parteiunabh. Abgeordneten, die die Regierung stützen, wurden als Gruppe (Gewicht: 4) gerechnet, die übrigen zwei parteiunabh. Abgeordneten als Einzelspieler (Gewicht: je 1), alle anderen Einzelabgeordneten, die einer Partei angehören, ebenfalls mit dem Gewicht 1. ^c = Eigene Berechnung aufgrund von Angaben zur Zusammensetzung des *Council of Ministers* in *India Today*, 30.03.1998, S.11 (22 *Cabinet Ministers*, 21 *Ministers of State*). Das Amt des Premierministers ist eingerechnet. ^d = Gesamtzahl der die Regierung unterstützenden Abgeordneten: 278 (254 in einer Minderheitskoalition, 24 informell).

Alle drei Koalitionspartner erhielten einen größeren Anteil an den Ministerposten, als ihrer Verhandlungsmacht nach Banzhaf entsprochen hätte (was zum Teil natürlich durch mathematische Effekte, die sich durch jeden zusätzlich vergebenen Posten ergeben, bedingt ist). Überdies erhielten alle drei Parteien Kabinettsressorts, die für sie besondere strategische Bedeutung besitzen, nämlich Justiz (AIADMK), Verteidigung und Eisenbahnwesen (Samata) sowie Stahl und Minen (BJD). Auch die *Shiromani Akali Dal* konnte mit einem kombinierten Superministerium aus Chemie- und Düngemittel- sowie dem Nahrungsmittelressort mehr als den ihr zustehenden Anteil vereinnahmen, was für diese Partei, die im landwirtschaftlich geprägten Punjab verwurzelt ist, von besonderer strategischer Bedeutung war. Die hindunationalistische *Shiv Sena* hat im Rahmen der Ämtervergabe 1998 mit nur einem Staatsministeramt insgesamt schlechter abgeschnitten, als es ihr Sitzanteil in der Koalition sowie ihr Banzhaf-Wert auch im Vergleich mit etwa der *Lok Shakti* (ein Kabinettsposten) hätten vermuten lassen.

Insgesamt jedoch hat es also die BJP verstanden, als größter Koalitionspartner einen aus formal-theoretischer Sicht überproportionalen Anteil der Ämter, jedoch aus Sicht ihres Anteils an der Gesamtzahl der die Regierung stützenden Abgeordneten einen zu geringen Anteil (58,1% statt 65,8%) an den gesamten vergebenen Ämtern zu erhalten. Dieser mit Blick auf die Koalitionsgröße zu geringe Anteil ist sicher in nicht unerheblichem Maße der Tatsache geschuldet, dass die BJP nach dem ersten im Jahr 1996 fehlgeschlagenen Versuch, eine Regierung zu bilden, kompromissbereiter sein musste, um die Gelegenheit, an die Macht zu gelangen, nicht erneut zu verspielen. Darüber hinaus war es ihr möglich, wichtige Ministerien selbst zu besetzen und Kernforderungen von kleineren Koalitionspartnern, wie die Forderung der AIADMK, der *Janata Party* unter Führung von Subramaniam Swamy eine Regierungsbeteiligung zu ermöglichen und die DMK-Regierung Tamil Nadus durch Anwendung der *President's Rule* nach Artikel 356 der indischen Verfassung abzusetzen, vorerst abzuwehren. Im Gegenzug musste der designierte Premierminister Vajpayee jedoch der AIADMK selbst ein weiteres Ministerium zugestehen (Justiz).¹⁶

3.2 1999-2004

Wie Tabelle 4 deutlich zeigt, hat sich für die BJP nach den Neuwahlen 1999, die aufgrund des Austritts der AIADMK aus der Regierungskoalition und eines im April 1999 verlorenen Misstrauensvotums notwendig geworden waren,¹⁷ die Verhandlungsposition in der Regierungsbildung deutlich verbessert. Zwar ist der Anteil an den Sitzen in der *Lok Sabha* konstant geblieben und der Anteil der BJP-Abgeordneten an der Gesamtheit der Koalitionsabgeordneten sogar gesunken. Jedoch ist

¹⁶ Siehe zu den schwierigen Koalitionsverhandlungen 1998 *India Today* v. 16.03.1998, 23.03.1998, 30.03.1998.

¹⁷ Siehe Kapur (2000), S.195-196 zu den Umständen des Koalitionsaustritts und der Folgen für die Regierung.

durch eine noch stärker aufgespaltene Mandatsverteilung auf noch mehr Parteien in der *Lok Sabha* als 1998 der Banzhaf-Wert der BJP deutlich angestiegen. Die BJP kann, wie Tabelle 4 zeigt, insgesamt 60% der Kabinettposten und sogar 68,7% aller Ministerposten für sich in Anspruch nehmen. Dies ist in etwa so viel wie der Anteil an den die Regierung stützenden Abgeordneten der BJP an Kabinettposten suggerieren würde, aber deutlich mehr als der Banzhaf-Index für die BJP erwarten ließe.

Diese überproportionale Begünstigung der BJP hat mehrere Gründe. Zunächst profitieren alle formal an der Koalition beteiligten Parteien, wie schon 1998, von der Tatsache, dass einige parlamentarische Parteien ihre Unterstützung nicht an die Zusicherung von Ämtern knüpfen, also die Koalition von außen stützen und die BJP somit wiederum eine Minderheitenkoalition anführt. Zweitens profitiert die BJP von der Tatsache, dass sie und nur sie mit der Regierungsbildung beauftragt ist. Sie kann demzufolge die Angebote der Kongresspartei beim Werben um potenzielle Unterstützung ausstechen und gleichzeitig den kleineren Parteien drohen, sich anderen Verhandlungspartnern zuzuwenden, wenn diese nicht von Forderungen abrückten.¹⁸ Ein weiterer Grund ist die starke Erhöhung der Zahl der Ämter, die 1999 erfolgt ist. Insgesamt hat sich insbesondere die Zahl der Staatsministerposten verdoppelt, wovon die BJP besonders stark profitiert hat. Jedoch ist es keine Selbstverständlichkeit, dass die Koalitionspartner der BJP im Rahmen dieser erheblichen Vergrößerung der Regierung nicht einen höheren Anteil der neu geschaffenen Posten für sich gefordert haben. Die Tatsache, dass die BJP dieses durchsetzen konnte, dürfte in nicht geringem Maße mit der enorm angestiegenen Verhandlungsmacht nach den Neuwahlen zu tun haben. Im Vergleich mit der BJP stellte der INC mit einem normalisierten Banzhaf-Wert von lediglich 7,93% keine Alternative mehr bei der Regierungsbildung dar. Somit war die Führung der BJP unter Atal Bihari Vajpayee und L.K. Advani in einer weit stärkeren Verhandlungsposition als 1998 und konnte die kleineren Parteien bei den Verhandlungen über die Ämtervergabe noch leichter gegeneinander ausspielen. Noch 1998 hatte der Kongress versucht, eine eigene Regierung zusammenzustellen. Dies erschien 1999 schon nahezu aussichtslos, was auch durch die Zahlen für BJP und INC im Vergleich in Tabelle 4 unterstrichen wird.

Die BJP war bei den Koalitionsverhandlungen erneut in der Lage, die wichtigsten Ressorts mit eigenen Parteigängern zu besetzen. So etwa die Ministerien für Inneres, Äußeres, Finanzen und Justiz. In diesem Zusammenhang ist es jedoch beachtenswert, dass die *Janata Dal (United, JD(U))*/*Samata Party* unter George Fernandes gemessen an ihrem Banzhaf-Wert und an ihrem Anteil an der Gesamtheit der Koalitionsabgeordneten stark überproportional bei der Ämterbesetzung berücksichtigt wurde. Diese Besonderheit bleibt unverständlich, wenn nicht der politische Kontext dieser bloß strukturellen Größen berücksichtigt wird.

¹⁸ Austen-Smith und Banks (1988) haben bereits gezeigt, inwieweit diese institutionelle Schranke des offiziellen Regierungsbildungsauftrags den so genannten "Formateur" begünstigt.

Tab. 4: Lok-Sabha-Wahlen und Parlamentszusammensetzung 1999-2004 (nur Regierungsunterstützende Fraktionen/Abgeordnete sowie INC aus Gründen des Vergleichs)

Partei	Anteil Stimmen (%) ^a	Sitzzahl ^a	Sitzanteil Lok Sabha (%; Gesamt: 545)	Anteil an der Gesamtzahl der Regierungsstützenden Abgeordneten (%) ^d	Banzhaf-Index (%) ^b	Zahl der Ministerposten (Cabinet Mins./ Mins. of State)	Anteil Kabinettsposten (%) ^c	Anteil alle Ministerposten (%) ^c
BJP	25,6	183	33,6	60,40	44,88	46 (15/31)	60,0	68,7
Janata Dal (U)	3,10	22	4,04	7,26	4,19	6 (4/2)	16,0	8,96
Shiv Sena	1,56	15	2,75	4,95	2,87	3 (2/1)	8,0	4,48
DMK	1,73	12	2,20	3,96	2,29	3 (2/1)	8,0	4,48
BJD	1,20	10	1,83	3,30	1,91	2 (1/1)	4,0	2,99
All India Trinamool Congress	2,57	8	1,47	2,64	1,53	2 (1/1)	4,0	2,99
NCP	2,27	8	1,47	2,64	1,53	2 (0/2)	-	2,99
PMK	0,65	5	0,91	1,65	0,95	2 (0/2)	-	2,99
MDMK	0,44	4	0,73	1,32	0,76	1 (0/1)	-	1,49
Telugu Desam Party	3,65	29	5,32	9,57	5,51	-	-	-
INLD	0,55	5	0,91	1,65	0,95	-	-	-
Shiromani Akali Dal	0,69	2	0,37	0,66	0,38	-	-	-
Nur im Vergleich: INC	28,30	114	20,92	--	7,93	--	--	--

Quelle: ^a = Election Commission of India, *Statistical Reports, General Elections 1999*, Vol. I. Zwei vom Präsidenten nominierte Abgeordnete wurden eingerechnet (BJP, JD(U)). Die Zahlen der Wahlkommission reflektieren allerdings die Abgeordnetenzahlen, nachdem in allen Wahlkreisen gewählt wurde. ^b = Berechnet mit Hilfe des BPI Calculator, Dept. of Mathematics, Temple University, U.S.A. Die sechs parteiunabh. Abgeordneten wurden als Gruppe (Gewicht: 6) gerechnet. Die Berechnung als Gruppen mit jeweils dem Gewicht 1 ergäbe nur marginale Veränderungen in den Werten des Banzhaf-Index, wäre also nicht ausschlaggebend für die Untersuchung. ^c = Eigene Berechnung aufgrund von Angaben zur Zusammensetzung des *Council of Ministers in India Today*, 25.10.1999, S.12 (25 *Cabinet Ministers*, 42 *Ministers of State*). Das Amt des Premierministers (BJP) wurde als in die 25 *Cabinet Ministers* eingerechnet betrachtet, obwohl dies nicht aus der Berichterstattung hervorging. Da dies jedoch den Anteil der BJP fälschlicherweise noch reduzieren würde, falls diese Annahme falsch sein sollte, würde sich am Ergebnis der Analyse auch bei einem anderen Vorgehen nichts ändern. Zum Zeitpunkt der Regierungsbildung blieben zwei Ressorts (Landwirtschaft/Arbeit) noch vorläufig unbesetzt. ^d = Gesamtzahl der die Regierung unterstützenden Abgeordneten: 303 (267 koalitionsintern, 36 informell).

Während der Koalitionsverhandlungen hatten sich die zukünftigen Koalitionspartner auf eine Formel zur Verteilung der Ministerposten geeinigt (pro sechs Parlamentsabgeordnete eines formellen Partners einen Kabinettsministerposten sowie einen Staatsministerposten für eventuelle weitere bis zu fünf Parlamentsabgeordnete

derselben Partei). Im Falle der JD(U) stellte sich jedoch heraus, dass von den 22 JD(U)-Abgeordneten (Wahlkoalition aus *Janata Dal* und *Samata Party*) vier Aspiranten auf ein Ministeramt waren (George Fernandes, Sharad Yadav sowie Nitish Kumar und Ram Vilas Paswan aus Bihar).¹⁹ Als Fernandes den Verzicht auf das Amt eines Kabinettsministers anbot, drohte mit ihm einer der wichtigsten Vermittler zwischen BJP und JD(U)/Samata, zumal ein prominenter Politiker aus dem umkämpften Bundesstaat Bihar, auf der höchsten politischen Ebene auszufallen. Um dies zu verhindern, erhielt die JD(U) einen Kabinettsposten mehr, als ihr nach der beschriebenen Formel zugestanden hätte, was jedoch andere kleine Parteien wiederum dazu veranlasste, ebenfalls zusätzliche Staatsministerposten zu fordern. Insgesamt betrachtet erhielt die BJP jedoch wiederum den Löwenanteil an Ministerien – sowohl auf der Kabinetts- wie auf der Staatsministerebene.

3.3 Seit 2004

Eine noch größere Disparität zwischen normalisiertem Banzhaf-Wert sowie Anteil an den Koalitionsabgeordneten einerseits und dem Anteil an Ministerämtern andererseits ergab sich 2004 für die Kongresspartei, wie ein Blick auf Tabelle 5 zeigt. Trotz eines im Vergleich zur BJP geringeren Anteils an den regierungstreuen Abgeordneten von nur 50,1% sowie eines deutlich niedrigeren normalisierten Banzhaf-Wertes von etwa 22% war es dem INC möglich, 65,5% der Kabinettsämter und 63,2% aller Ministerämter zu besetzen. Beachtenswert ist dieses Ergebnis vor allem im Vergleich der Legislaturperioden 13 und 14 miteinander. Während die BJP 1999 immerhin 60% der Sitze in der erweiterten Koalition besetzte und einen normalisierten Banzhaf-Wert von über 30% aufwies, um über 60% der Ministerposten zu besetzen, reichten dem Kongress lediglich 147 eigene Sitze und ein deutlich niedrigerer normalisierter Banzhaf-Wert, um ein noch besseres Ergebnis zu erzielen. Gleichzeitig gelang es der Kongresspartei, ähnlich wie der BJP in der vorhergehenden Legislaturperiode, Schlüsselressorts mit Politikern des INC zu besetzen. So bekleiden Kongress-Politiker Ministerämter in den Ressorts Inneres, Finanzen, Äußeres, Energie, Verteidigung sowie mit Manmohan Singh natürlich das Amt des Premierministers.

Für die Unterstützung der Regierungskoalition *United Progressive Alliance* unter Führung der Kongresspartei durch die *Left Front* (CPI(M), CPI, RSP, AIFB) wurde der CPI(M) unter anderem zugestanden, dass ihr erfahrener und angesehener Abgeordneter, Somnath Chatterjee, das Amt des Sprechers der *Lok Sabha* (vergleichbar dem deutschen Bundestagspräsidenten) bekleiden würde.

¹⁹ Siehe zu dem Verteilungsprozess der Ministerämter die Berichte in *India Today* vom 18.10.1999, 25.10.1999.

Tab. 5: Lok-Sabha-Wahlen und Parlamentszusammensetzung seit 2004 (nur Regierungsunterstützende Fraktionen/Abgeordnete sowie BJP aus Gründen des Vergleichs)

Partei	Anteil Stimmen (%) ^a	Sitzzahl ^a	Sitzanteil Lok Sabha (%; Gesamt: 545)	Anteil an der Gesamtzahl der Regierungsunterstützenden Abgeordneten (%) ^d	Banzhaf-Index (%) ^b	Zahl der Ministerposten (Cabinet Mins./ Mins. of State)	Anteil Kabinettsposten (%) ^c	Anteil alle Ministerposten (%) ^c
Indian National Congress	26,53	147	26,97	51,40	22,65	51 (19/24)	65,5	63,2
RJD	2,41	24	4,40	8,39	5,43	8 (2/6)	6,9	11,8
DMK	1,81	16	2,94	5,59	3,51	7 (3/4)	10,3	10,3
NCP	1,80	9	1,65	3,14	1,96	3 (1/2)	3,4	4,4
PMK	0,56	6	1,10	2,10	1,3	2 (1/1)	3,4	2,9
TRS	0,63	5	0,92	1,75	1,08	2 (1/1)	3,4	2,9
JMM	0,47	5	0,92	1,75	1,08	1 (1/0)	3,4	1,5
LJNSP	0,71	4	0,73	1,40	0,87	1 (1/0)	3,4	1,5
IUML	0,20	1	0,18	0,35	0,22	1 (0/1)	-	1,5
CPI(M)	5,66	43	7,89	15,03	10,72	-	-	-
CPI	1,41	10	1,83	3,50	2,18	-	-	-
MDMK	0,43	4	0,73	1,40	0,87	-	-	-
AIFB	0,35	3	0,55	1,05	0,65	-	-	-
RSP	0,43	3	0,55	1,05	0,65	-	-	-
Independents (CPI(M)-unterstützt)	n.a.	1	0,18	0,35	0,22	-	-	-
KEC	0,09	1	0,18	0,35	0,22	-	-	-
JKPDP	0,07	1	0,18	0,35	0,22	-	-	-
AIMIM	0,11	1	0,18	0,35	0,22	-	-	-
RPI(A)	0,09	1	0,18	0,35	0,22	-	-	-
KC(J)	n.a.	1	0,18	0,35	0,22	-	-	-
Nur im Vergleich: BJP	22,16	138	25,32	--	18,74	--	--	--

Quelle: ^a = Election Commission of India, *Statistical Reports, General Elections 2004*, Vol. I. Zwei vom Präsidenten nominierte Abgeordnete wurden eingerechnet (2 x INC). Die Zahlen der Wahlkommission reflektieren allerdings die Abgeordnetenzahlen, nachdem in allen Wahlkreisen gewählt wurde. ^b = Berechnet mit Hilfe des BPI Calculator, Dept. of Mathematics, Temple University. Der eine parteiunabh. Abgeordnete, der die Regierung stützt, wurde als Gruppe (Gewicht: 1) gerechnet, die übrigen vier parteiunabh. Abgeordneten jedoch als Gruppe (Gewicht: 4), alle anderen Einzelabgeordneten, die einer Partei angehören, hingegen ebenfalls mit dem Gewicht 1. ^c = Eigene Berechnung aufgrund von Angaben zur Zusammensetzung des *Council of Ministers* in *India Today International*, 07.06.2004, S.23 (29 *Cabinet Ministers*, 39 *Ministers of State*). Der Premier wurde eingerechnet. ^d = Gesamtzahl der die Regierung unterstützenden Abgeordneten zum Zeitpunkt der Regierungsbildung: 286 (217 einer Minderheitskoalition, 69 dauerhaft von außen); ebenfalls später bedingte Unterstützung anbietende Fraktionen (BSP u.a.) sind nicht berücksichtigt.

An diesem Arrangement einer Minderheitenkoalition mit gleichzeitiger Unterstützung von außen durch die *Left Front* zeigt sich die Bedeutung des Wettbewerbs auf Bundesstaatsebene für die Koalitionsbildung auf der Unionsebene. Kongresspartei und die *Communist Party of India* (Marxist) konkurrieren insbesondere in Westbengalen traditionell um Stimmen und Regierungsverantwortung. Für die CPI(M) hat sich die Konstruktion einer von ihr gestützten Minderheitsregierung auf Unionsebene schon mehrfach als vorteilhaft erwiesen, da sie so die Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen auf die Koalitionspartner abwälzen, die Erfolge jedoch als die eigenen verkaufen kann. Strategisch gesehen ist für die CPI(M) der Machterhalt in Westbengalen wichtiger als eine direkte Beteiligung an der Unionsregierung. Gleichzeitig jedoch ging gerade auch die Initiative zur Einführung eines Programms zur Garantie von 100 Tagen bezahlter Arbeit pro arbeitswilligem Erwachsenen und pro Jahr nicht zuletzt auf das Drängen der CPI(M) zurück, die damit demonstrierte, dass Sie nicht so sehr an Ämterbesetzung, sondern vor allem auch an Politikformulierung interessiert ist.

Bei der Ämtervergabe 2004 schneidet hingegen besonders die *Dravida Munnetra Kazhagam* (DMK), die Rivalin der AIADMK in Tamil Nadu, sehr gut ab. Trotz ihres deutlich geringeren Anteils an den die Regierung stützenden Abgeordneten und eines geringeren Banzhaf-Wertes als die *Rashtriya Janata Dal* (RJD) war es ihr möglich, einen höheren Anteil an Kabinettsposten und Ministerämtern insgesamt für sich zu reklamieren als Laloo Prasad Yadavs RJD aus Bihar. Zum Teil mag dies regionalen Proportionalitätsgesichtspunkten geschuldet sein, da insgesamt Bihar (und die anderen nördlichen und westlichen Regionen Indiens) in der Regierung ohnehin deutlich überrepräsentiert ist und ein Ausgleich durch Berücksichtigung von Politikern aus dem Süden, wo die DMK in Tamil Nadu klare Wahlerfolge erzielen konnte, geschaffen werden musste. Jedoch konnte Laloo Prasad Yadav (RJD), der aufgrund seiner kontroversen Vergangenheit und Exzentriz ohnehin eine schwere Belastung für die Koalition darstellt,²⁰ für sich selbst das für Patronagepolitik besonders geeignete Eisenbahnwesen sowie für die RJD des Weiteren das Ministerium für ländliche Entwicklung beanspruchen, was für eine in Bihar verwurzelte Partei strategisch günstig sein dürfte.

Die erstmals an einer Regierung beteiligte, neu gegründete Regionalpartei *Jharkhand Mukti Morcha* (JMM), die im Jahr 2000 aus Bihar aus dem ausgegründeten Bundesstaat Jharkhand stammt, welcher über starke Vorkommen an natürlichen Ressourcen verfügt, konnte mit Shibu Soren das Ministerium für Kohle und Minenwesen besetzen. Gleichzeitig forderten *Telengana Rashtriya Samiti* (TRS), RJD und CPI(M) zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen die Aufnahme ihrer Forderung nach besonderen Leistungen der Unionsregierung für Westbengalen, Telengana und

²⁰ Für kurze Ausführungen zum Phänomen der steigenden Anzahl von Politikern auf Unionsebene und in der UPA-Regierung, denen Verbrechen oder Vergehen vorgeworfen werden, siehe Nayar (2004), S.77.

Bihar, obwohl dies in die Forderung der Errichtung eines Sonderfonds zur besonderen Förderung benachteiligter Regionen gekleidet wurde. Während also insgesamt eine nach Regionen nur bedingt ausgewogene Regierung zusammengestellt werden konnte, konnte 2004 auch die Kongresspartei bei den wichtigsten Ressortverteilungen ihre eigenen Kandidaten durchsetzen. Gleichzeitig wurden die kleineren regionalen Partner jedoch durch die Vergabe von für sie unter programmatischen oder Patronagegesichtspunkten strategisch bedeutsamen Ressorts saturiert.

4 Schlussfolgerungen

Trotz des zweifelsohne sich verstärkenden Regionalisierungstrends der Unionspolitik im Indien der vergangenen zwanzig Jahre ist also die zahlenmäßig stärkste und mit der meisten (nach formalen Gesichtspunkten errechneten) Verhandlungsmacht ausgestattete Fraktion im Parlament – seit 2004 die der Kongresspartei – immer noch in der Lage, auch tatsächlich eine Koalition zu bilden und gleichzeitig die wichtigsten Ressorts für sich selbst zu reklamieren, um ihren nationalen Führungsanspruch zu dokumentieren.

Bei der hier vorgenommenen Analyse wurde deutlich, dass kleinere, in einzelnen Regionen Indiens verwurzelte und auf regionalen Identitäten und primär regionaler politischer Unterstützung basierende Parteien eindeutig an Bedeutung gewonnen haben. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den ersten drei Jahrzehnten indischer Unionspolitik, die von der Kongresspartei dominiert wurden. Gleichzeitig sollte jedoch der tatsächliche Einfluss dieser Regionalparteien nicht als systematisch überproportional hoch überschätzt werden. Die Tatsache, dass Regionalparteien als Koalitionspartner in der *Lok Sabha* unverzichtbar geworden sind, bedeutet nicht, dass sie auch über Gebühr den Gang der Politik in der Indischen Union bestimmen. Gemessen an ihrem Sitzanteil und ihrer Verhandlungsmacht in der *Lok Sabha* war es den beiden großen Parteien INC und BJP in den drei Legislaturperioden seit 1998 sogar möglich (1998 bis 1999 mit Einschränkungen), überproportional viele Ämter selbst zu besetzen. Darüber hinaus war in allen drei Fällen die Besetzung der besonders wichtigen Ressorts ebenfalls diesen beiden Parteien vorbehalten.

Ämterbesetzung (*office-seeking*) und Ämterpatronage ist nicht das einzige und vielleicht für einige Parteien in Indien nicht einmal das wichtigste Ziel ihres Strebens nach Macht in der *Lok Sabha*. Als ein grober Indikator für die Kräfteverhältnisse zu Beginn einer Legislaturperiode innerhalb der erweiterten Regierungskoalition in allen drei Fällen der Minderheitenregierungen seit 1998 taugt die Ressortverteilung allerdings sehr wohl. Bei der Untersuchung hat sich allerdings herausgestellt, dass der wahrscheinlichkeitstheoretisch fundierte Banzhaf-Index als Indikator und Grundlage für prognostische Aussagen über die zu erwartende Verteilung von wichtigen Ämtern innerhalb von Regierungskoalitionen nur begrenzt taugt. Er kann lediglich relativ sicher indizieren, welche Partei in der *Lok Sabha* die besten Chancen hat, überhaupt eine Regierungskoalition zu bilden. Die tatsächliche Ämterverteilung

der von BJP und Kongresspartei geführten Regierungen spiegelt zwar auch jeweils die Stärke der jeweils größten Fraktion der *Lok Sabha* im Banzhaf-Index wieder, jedoch kann diese jeweilige Fraktion meistens stark überproportional ihre zahlenmäßige Fraktionsstärke in Ämterbesetzung ummünzen. Ein verlässlicherer, wenn auch mit Einschränkungen versehener (siehe 1998), Indikator für die Verwandlung zahlenmäßiger Stärke im jeweiligen Legislativorgan in Ämterbesetzung und damit Ressorteinfluss ist der jeweilige Anteil der untersuchten Fraktion an der Gesamtzahl der die Regierung stützenden Abgeordneten. In der Regierungszusammensetzung 1999 erweist sich diese Größe als relativ verlässlich. Jedoch ist dies 1998 und 2004 ebenfalls nur mit Einschränkungen der Fall.

Als Fazit lässt sich somit festhalten, dass aufgrund der Komplexität der jeweiligen Akteurskonstellationen und aufgrund institutioneller Begünstigungen, wie sie etwa das Vorrecht auf den Versuch einer Regierungsbildung für die größte Fraktion der *Lok Sabha* darstellt, die großen Parteien immer noch überproportionale Macht und Einfluss (gemessen anhand des vereinfachten hier dargestellten Indikators *Ämterbesetzung*) bei der Bildung einer Unionsregierung gewinnen können. Die Macht und der Einfluss von Regionalparteien, die aufgrund ihrer durch niedrige Banzhaf-Werte verdeutlichten geringen Verhandlungsmacht und häufig auch aufgrund der Präsenz ihres jeweiligen Hauptkonkurrenten auf Bundesstaatsebene in der *Lok Sabha*, dessen Regierungsbeteiligung sie natürlich jeweils nur zu gern verhindern möchten, leicht gegeneinander ausgespielt werden können, hängt zumindest am Anfang bei der Ämterbesetzung auch stark vom Verhandlungsgeschick ihres jeweiligen Führungspersonals ab. Erst im Verlauf einer Legislaturperiode, wenn alle Partner sich an die Ausübung von Macht und Einfluss als Wert an sich gewöhnt und ihre Pfründe lieb gewonnen haben, zeigt sich häufig erst die gelegentlich außergewöhnliche Bedeutung kleinerer Regionalparteien im Kontext von Koalitionspolitik auf Unionsebene, wie etwa im Fall der AIADMK, die das erste Kabinett unter Premierminister Vajpayee 1999 zu Fall bringen konnte.

Der deutlich gewordene Unterschied zwischen aufgrund von numerischer Stärke formal modellierter und durch reine Arithmetik ermittelter zu erwartender Macht auf der einen Seite und mittels erfolgreicher Ämterbesetzung gewonnenem tatsächlichen Einfluss auf Kabinetts- und Ressortpolitik lehrt also dreierlei: die Kontextabhängigkeit der Prognosefähigkeit abstrakter Modelle und deren, jedoch in begrenztem Rahmen, durchaus sinnvolle Nutzung (etwa zur Ermittlung der Wahrscheinlichkeit des Erfolgs einer Koalitionsbildung durch den einen oder den anderen Akteur in der *Lok Sabha*) und gleichzeitig die Bedeutung von Institutionen und Akteurskonstellationen für die tatsächlich feststellbare Überführung numerischer Stärke in realen Einfluss durch Regionalparteien und nationale Parteien in der Indischen Union.

Literatur

Austen-Smith, David/Jeffrey Banks. "Elections, Coalitions and Legislative Outcomes", *American Political Science Review*, 82:2, 1988, S.405-422

- Banzhaf, John F. "Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis", *Rutgers Law Review*, Vol. 19, No. 2, Winter 1965, S.317-343
- Brass, Paul R. *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. New Delhi u.a.: Sage, 1991
- Butler, David, Ashok Lahiri, Prannoy Roy. *India Decides: Elections 1952-1995*, Delhi: Books and Things, 1995
- Chandra, Kanchan. *Why Ethnic Parties Succeed. Patronage and Ethnic Head Counts in India*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2004
- Chhibber, Pradeep. *Democracy without Associations*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999
- Chhibber, Pradeep/Ken Kollman. *The Formation of National Party Systems. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press, 2004
- Chhibber, Pradeep/Irfan Nooruddin. "Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States", *Comparative Political Studies*, 37:2, March 2004, S.152-187
- Kapur, Devesh/Pratap B. Mehta. "India in 1998", *Asian Survey*, 39:1, January/February 1999, S.163-176
- Kapur, Devesh. "India in 1999", *Asian Survey*, 40:1, January/February 2000, S.195-207
- Kumar, Pradeep. "The National Parties and the Regional Allies: A Study in the Socio-Political Dynamics", in: Mehra, Ajay K./D.D. Khanna/Gert W. Kueck (Hrsg.). *Political Parties and Party Systems*. New Delhi u.a.: Sage, 2003, S.288-305
- Lupia, Arthur/K. Strøm. "Coalition Governance: A Theoretical Framework", in: Strøm, K./W.C. Müller/T. Bergman (Hrsg.). *Coalition Government in Western Europe*. Oxford u.a.: Oxford University Press, 2005 (i.E.)
- March, James G. "An Introduction to the Theory and Measurement of Influence", *American Political Science Review*, 49 (1955), S.431-451
- McGann, Anthony/T. Moran. *The Myth of the Disproportionate Influence of Small Parties in Israel*. Working Paper, Center for the Study of Democracy, UC Irvine, 05-08, <http://repositories.cdlib.org/csd/05-08>.
- McMillan, Alistair. "The BJP Coalition. Partisanship and Power-sharing in Government", in: Adeney, K/L. Saez (Hrsg.). *Coalition Politics and Hindu Nationalism*. London u.a.: Routledge, 2005, S.13-35
- Mitra, Subrata K./V.B. Singh. *Democracy and Social Change in India – A cross-sectional analysis of the national electorate*. New Delhi u.a.: Sage, 1999
- Nayar, Baldev Raj. "India in 2004 – Regime Change in a Divided Democracy", *Asian Survey*, 45:1 (2005), S.71-82
- Nikolenyi, Csaba. "When the Central Player Fails: Constraints on Cabinet Formation in Contemporary India", *Canadian Journal of Political Science*, 37:2, June 2004, S.127-150
- Palshikar, Suhas. "The Regional Parties and Democracy: romantic rendezvous or localised legitimization?", in: Mehra, Ajay K./D.D. Khanna/Gert W. Kueck (Hrsg.). *Political Parties and Party Systems*. New Delhi u.a.: Sage, 2003, S.306-335
- Riker, William H. "Some Ambiguities in the Notion of Power", *American Political Science Review*, 48:3, September 1964, S.341-349
- Schüttemeyer, Suzanne. "Koalition/Koalitionstheorien", in: Nohlen, Dieter/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.). *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 1. München u.a.: Beck, 2004, S.409-410
- Singh, Mahendra P. "India's National Front and United Front Coalition Governments", *Asian Survey*, 41:2, 2001, S.328-350
- Spieß, Clemens. *One-Party-Dominance in Changing Societies: The ANC and INC in Comparative Perspective*. Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics No.10, October 2002 (<http://hpsacp.uni-hd.de>)
- Taylor, Alan D. *Mathematics and Politics. Strategy, Voting, Power and Proof*. New York u.a.: Springer, 1995
- Thakurta, Paranjay Guha/S. Raghuraman. *A Time of Coalitions – Divided We Stand*. New Delhi u.a.: Sage, 2004