ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wagner, Christian; Arora, Richa

Research Report

Indiens Ringen um die Staatsbürgerschaft: Die Modi-Regierung forciert ihre nationalistische Agenda

SWP-Aktuell, No. 2/2020

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Wagner, Christian; Arora, Richa (2020) : Indiens Ringen um die Staatsbürgerschaft: Die Modi-Regierung forciert ihre nationalistische Agenda, SWP-Aktuell, No. 2/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, https://doi.org/10.18449/2020A02

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255650

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell
NR. 2 JANUAR 2020

Indiens Ringen um die Staatsbürgerschaft

Die Modi-Regierung forciert ihre nationalistische Agenda

Christian Wagner/Richa Arora

Mit der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts treibt die regierende Bharatiya Janata Party (BJP) von Premierminister Modi ihre hindu-nationalistische Agenda weiter voran. Die Reform wurde notwendig, um die Defizite des Bürgerregisters des Bundesstaats Assam zu beheben und den Weg für ein landesweites Staatsbürgerregister zu ebnen. Kritiker werfen der Regierung vor, dass die Vorhaben vor allem Muslime und Musliminnen diskriminieren, einer großen Zahl von Personen den Anspruch auf die Staatsbürgerschaft entziehen könnten und Grundwerte der Verfassung untergraben. Die beiden Maßnahmen sind auch international auf viel Kritik gestoßen, unter anderem aus den USA und von den Vereinten Nationen. Der indische Außenminister hat die Reformvorhaben verteidigt und auf Chinas Umgang mit innenpolitischen Problemen verwiesen. Sollte Indien dauerhaft einen solchen Weg einschlagen, könnte dies auch eine Diskussion in Gang setzen, ob und inwieweit ein zunehmend hindu-nationalistisch geprägtes Indien noch als ein Wertepartner des Westens gelten kann.

Die Kontroverse über die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts (Citizenship Amendment Act, CAA) und die Erstellung eines landesweiten nationalen Bürgerregisters hat in Indien eine große Protestwelle gegen die Regierung Modi ausgelöst. In vielen Städten kam es zu Demonstrationen und teilweise gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei. In Hyderabad protestierten im Januar 2020 zum Beispiel über 100 000 Menschen, in Mangaluru waren es etwa 200 000. Die Heftigkeit der Proteste erklärt sich daraus, dass durch die beiden Vorhaben eine bislang nicht bekannte Zahl von in Indien lebenden Personen eventuell keinen Anspruch auf die indische Staatsbürgerschaft geltend machen könnte.

Die ideologische Grundlage

Gestützt auf ihre absolute Mehrheit im Parlament treibt die Modi-Regierung in ihrer zweiten Amtszeit seit Mai 2019 ihre hindu-nationalistische Hindutva-Agenda (Hindutum) voran. Diese richtet sich vor allem gegen die muslimische Minderheit. Die Muslime sind, dem Zensus von 2011 zufolge, mit mehr als 170 Millionen Menschen und 14,2 Prozent der Bevölkerung die

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

größte Minderheit in Indien. Die wichtigsten Wegmarken der letzten Monate waren die Degradierung des muslimischen Bundesstaats Jammu und Kaschmir zu zwei zentral verwalteten Unionsterritorien und die Veröffentlichung des nationalen Bürgerregisters (National Register of Citizens, NRC) in Assam. Das Urteil des Obersten Gerichts zugunsten des Baus eines Hindu-Tempels an der Stelle einer Moschee in der nordindischen Stadt Ayodhya hat der hindu-nationalistischen Agenda weiteren Auftrieb gegeben.

Die Grundlagen der Hindutva-Ideologie wurden in den 1920er und 1930er Jahren von V.D. Savarkar und M.S. Golwalkar formuliert. Für Golwalkar konstituiert sich die Hindu-Nation durch die Einheit von Geographie, Rasse, Religion, Kultur und Sprache. Der Niedergang der einst glorreichen Hindu-Nation setzte in seinen Augen mit der Eroberung Indiens durch die Muslime und später durch die Briten ein. Diese Ideen wirken heute in modernisierter Form in Teilen der BJP und ihr nahestehender Gruppen wie der Nationalen Freiwilligenorganisation (Rashtriya Swayamsevak Sangh, RSS) fort. Premierminister Modi und Innenminister Shah starteten ihre politischen Karrieren im RSS. Golwalkar gilt als einer der Mentoren Modis.

Die Idee von Hindutva zielt darauf ab, die Einheit und Größe Indiens als Nation der Hindus wiederherzustellen. Damit einher geht die Vorstellung einer Vorherrschaft der Hindu-Mehrheit und eines Abbaus der Privilegien für Minderheiten. Hindutva ist somit weniger ein religiöses Projekt als vielmehr eine Spielart eines völkischen Nationalismus.

Das nationale Bürgerregister

Der Streit über ein landesweites nationales Bürgerregister ist ein weiterer zentraler Aspekt in der Auseinandersetzung über die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts.

Der aktuelle Ausgangspunkt ist der Konflikt im nordöstlichen Bundesstaat Assam. Dort schwelt wegen der Frage der illegalen Zuwanderung aus dem benachbarten Bangladesch seit Jahrzehnten ein Konflikt. Im Rahmen der Beilegung dieses Konflikts vereinbarte die Kongressregierung 1985 mit assamesischen Parteien, das nationale Bürgerregister in Assam zu aktualisieren, um gegen illegale Zuwanderer aus Bangladesch vorzugehen. Dieser Prozess erhielt eine neue Dynamik, als das Oberste Gericht 2013 eine Aktualisierung des NRC forderte. Im Wahlkampf 2019 verglich Innenminister Shah die illegalen Einwanderer aus Bangladesch noch mit »Termiten« und forderte ihre Vertreibung. Das Ende August 2019 veröffentlichte NRC für Assam erklärte circa 1,9 Millionen Menschen für staatenlos. Shah bekräftigte, dass auch andere Bundesstaaten die Möglichkeit hätten, eigene Register anzulegen, und sprach sich wiederholt für ein landesweites Bürgerregister aus.

Die BJP hatte bereits 2003 beschlossen, ein solches landesweites nationales Bürgerregister (National Register of Indian Citizens, NRIC) zu erstellen. Die hierfür notwendigen Daten sollen über ein nationales Bevölkerungsregister (National Population Register, NPR) erfasst werden. Dies sieht unter anderem auch Angaben über die Geburtsdaten der Eltern vor. Der Hintergrund hierfür sind Änderungen des Staatsbürgerschaftsrechts, durch die das Geburtsortprinzip (ius soli) sukzessive durch das Abstammungsprinzip (ius sanguinis) ersetzt wurde.

Die politische Sprengkraft eines landesweiten nationalen Bürgerregisters liegt darin, dass viele Menschen vermutlich nicht in der Lage sein werden, vollständige Angaben zu machen. Amtliche Ausweise wie die bereits existierende Aadhar-Karte haben eine durchschnittliche Fehlerhäufigkeit von 8,8 Prozent. Überträgt man diese Fehlerquote auf ein landesweites nationales Bürgerregister, würde dies bei einer Einwohnerzahl von circa 1,35 Milliarden Menschen rund 120 Millionen Personen betreffen. Selbst bei einer Fehlerquote von nur einem Prozent wären dies immer noch 13,5 Millionen Menschen. So ist die Erfassung von persönlichen Daten, wie zum Beispiel Geburtsdaten, oft lückenhaft und viele lokale Verwaltungen gelten als ineffizient

und anfällig für Korruption und Patronage. Hiervon wären vor allem untere Kasten- und Stammesgruppen in ländlichen Regionen betroffen.

Ein landesweites nationales Bürgerregister wäre auch ein administrativer und finanzieller Kraftakt. Schätzungen gehen zudem davon aus, dass circa 40 Prozent aller öffentlich Bediensteten mit der Erstellung eines nationalen Bürgerregisters befasst wären. Die Kosten für das Unterfangen könnten bis zu 50 Milliarden Euro betragen.

Die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts

Die politische Stoßrichtung des NRC in Assam zielte vor allem auf die illegalen Einwanderer aus Bangladesch. Unter den 1,9 Millionen, die seither als Staatenlose gelten, finden sich aber auch viele Hindus. Um diese von den nachteiligen Folgen des NRC auszunehmen, verabschiedete das indische Parlament im Dezember 2019 eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts. Diese sieht eine vereinfachte Einbürgerung für religiös verfolgte Hindus, Sikhs, Christen, Buddhisten, Parsen und Jains vor, die vor dem 31. Dezember 2014 aus den muslimischen Staaten Afghanistan, Bangladesch und Pakistan nach Indien gekommen sind. Innenminister Shah selbst hat den Zusammenhang der Reform mit dem NRC und dem landesweiten Bürgerregister deutlich gemacht.

Die Reform beinhaltet eine mehrfache Diskriminierung: zum einen gegenüber muslimischen Minderheiten wie den Ahmadiyya oder den Schiiten, die zum Beispiel in Pakistan immer wieder Ziel von Anschlägen sind; zum anderen sind aber auch hinduistische Tamilen aus Sri Lanka von der Gesetzgebung ausgenommen. Diese offensichtliche Diskriminierung haben BJP-Minister damit erklärt, dass Muslime andere Länder hätten, in denen sie bei Verfolgung eine Staatsbürgerschaft beantragen könnten. Die landesweiten Proteste in Indien werden deshalb von einem breiten Spektrum der Bevölkerung getragen. Die Muslime demonstrieren gegen die drohende Diskriminierung, die sie, selbst wenn sie nicht staatenlos werden, so doch zu Bürgern zweiter Klasse in einem zunehmend hindu-nationalistisch geprägten Indien machen würde. Die unteren Kasten- und Stammesgruppen protestieren gegen drohende Benachteiligungen, sollten sie nicht in der Lage sein, entsprechende Geburtsdokumente ihrer Eltern vorzulegen. Schließlich wenden sich auch Vertreter eines liberalen Indiens gegen die neue Gesetzgebung. Für sie verletzt die Reform durch die Einbeziehung der Religion als Kriterium für die Staatsbürgerschaft und die damit verbundene Diskriminierung die unveränderliche Grundstruktur der Verfassung. Und zuletzt beteiligen sich auch all jene an den Protesten, die den zunehmenden Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit entgegentreten. 2018 und 2019 war Indien der Staat mit der größten Zahl von Abschaltungen des Internets. Eine Reihe von Bundesstaaten hat bereits ebenfalls ihren Widerstand gegen die Reform und die damit verbundenen Gesetzesvorhaben angekündigt.

Die internationale Dimension

Die innenpolitischen Reformen der letzten Monate, vor allem die Einschränkungen der Menschenrechte in Kaschmir, haben Indien bereits viel an internationaler Kritik eingetragen. Die amerikanische Regierung hat sich mehrfach besorgt über die Situation in Kaschmir geäußert. Auch Bundeskanzlerin Merkel kritisierte bei ihrem Besuch in Neu-Delhi im November 2019 die indische Kaschmirpolitik. Die Europäische Union fordert einen ungehinderten Zugang in die Region, um sich selbst ein Bild von der Situation vor Ort machen zu können.

Die Folgen des nationalen Bürgerregisters und des neuen Staatsbürgerrechts bleiben aber nicht auf Indien beschränkt. Im regionalen Kontext werden vor allem die Beziehungen zu Bangladesch belastet, in denen es in den letzten Jahren die größten Fortschritte gab. Die Regierung in Dhaka hat bereits deutlich gemacht, dass sie nur

Personen zurückzunehmen gewillt ist, deren bangladeschische Staatsbürgerschaft eindeutig feststeht. Der malaysische Präsident Mahathir hat sich kritisch zur Behandlung Kaschmirs und zu den Plänen für das Staatsbürgerrecht geäußert. Indien stoppte daraufhin seine Einfuhren von malaysischem Palmöl.

Aufgrund der anhaltenden Proteste musste die Regierung ein hochrangiges Treffen mit dem japanischen Premierminister Abe in Assam absagen. International hat Indien ebenfalls viel Kritik erfahren. Die Internationale Juristenkommission kritisierte das NRC in Assam. Das Büro für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) verurteilte das neue Staatsbürgerschaftsrecht ebenso als diskriminierend wie die amerikanische United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF).

Ein landesweites Bürgerregister könnte auch Indiens internationalem Image beträchtlichen Schaden zufügen. Selbst wenn nach Abschluss des Prozesses nur eine Anzahl von Personen in der Größenordnung wie in Assam das Anrecht auf Staatsbürgerschaft verweigert würde, stellt sich die politische und humanitäre Frage, wie Indien langfristig mit dieser Bevölkerungsgruppe umgehen will. Die Menschen, die die indische Staatsbürgerschaft nicht zuerkannt bekommen, werden diese mit großer Wahrscheinlichkeit auch nicht für ein anderes Land beanspruchen können. Die Landesregierung in Assam hat bereits Lager für die als staatenlos deklarierten Menschen eingerichtet. Neben der Kritik westlicher Staaten am Umgang mit diesen Personen werden vermutlich auch eine Reihe von Staaten aus dem Nahen und Mittleren Osten Indiens Politik gegenüber seinen Muslimen stärker kritisieren, als sie dies zum Beispiel gegenüber China wegen dessen Behandlung der Uiguren getan haben.

Ausblick

Die forcierte Durchsetzung hindu-nationalistischer Vorhaben geschieht in einer Zeit des wirtschaftlichen Abschwungs in Indien. Das Wirtschaftswachstum rutschte Ende 2019 auf unter 5 Prozent. Man mag in der BJP-Politik den Versuch sehen, mit einer nationalistischen Agenda von den ökonomischen Problemen abzulenken. Doch sollte nicht übersehen werden, dass die BJP dabei in erster Linie ihr Wahlprogramm umsetzt.

Angesichts der Proteste erklärte Premierminister Modi, dass es gegenwärtig keine Pläne für ein landesweites Bürgerregister gebe. Selbst BJP-Minister haben eingeräumt, dass sie nicht in der Lage wären, vollständige Angaben für ein solches Bürgerregister zu liefern.

Die Diskussion über das Bürgerregister und das Staatsbürgerrecht sind Bausteine auf dem Weg, Indien zu einer Hindu-Nation umzubauen. So will Innenminister Shah die Bürokratie für Quereinsteiger öffnen, was den Weg nicht nur für Experten, sondern auch für parteipolitische Nominierungen ebnet. Des Weiteren will er den Gebrauch von Hindi in Indien fördern und das westliche Konzept der Menschenrechte um traditionelle Elemente erweitern.

Indiens innenpolitische Entwicklungen werden auch die deutsche und europäische Politik beschäftigen, spätestens wenn die Gespräche über ein Handelsabkommen wiederaufgenommen werden. Indiens Außenminister Jaishankar selbst hat die Reformvorhaben mit dem Verweis auf den Umgang Chinas mit seinen innenpolitischen Problemen verteidigt. Sollte Indien tatsächlich das Vorgehen Chinas als Modell für seine künftige Entwicklung und den Umgang mit Minderheiten sehen, wird dies auch eine Debatte darüber auslösen, ob und inwieweit ein zunehmend hindu-nationalistisch geprägtes Indien noch ein Wertepartner des Westens ist.

Dr. habil. Christian Wagner ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien.
Richa Arora ist Alexander-von-Humboldt-Fellow in der Forschungsgruppe Asien.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2020A02