

# STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

## INDISCHE UNION

### Die Neugliederung der Indischen Union im Jahre 1956\*)

#### A. Geschichte der territorialen Gliederung in neuerer Zeit

##### I. Die Fürstenstaaten bis zum *Government of India Act, 1935*

Mit dem Niedergang des Mogulreiches nach dem Tode des Großmoguls *Aurangzeb* (1707) erlangten die bisherigen Unterkönige und sonstigen Territorialfürsten freie Hand zur Begründung unabhängiger Herrschaftsbereiche<sup>1)</sup>. Die politische Landkarte des damaligen Indien erinnert in ihrer Buntscheckigkeit an die des späten Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Die Freiheit der indischen Fürsten wurde durch die allmählich vordringenden europäischen Handelsgesellschaften, aus deren Rivalitätskämpfen schließlich die britische Ostindien-Kompanie als Siegerin hervorging, zunächst nicht oder nur wenig beeinträchtigt<sup>2)</sup>. In den vier Jahrzehnten

\*) Schrifttum zur Vorgeschichte (zur Neugliederung von 1956 lagen bei Abschluß des Manuskripts eingehende Abhandlungen noch nicht vor): A. C. Banerjee: *Indian Constitutional Documents*, Kalkutta 1948/49; D. D. Basu: *Commentary on the Constitution of India*, 3. Aufl. Kalkutta 1955/56; H. Furber: *The Unification of India 1947-1951* (*Pacific Affairs* 1951, S. 352 ff.); P. N. Masaldan, *Evolution of Provincial Autonomy in India, 1858 to 1950*, Bombay 1953; V. P. Menon: *The Story of the Integration of Indian States*, Bombay 1956; Mukerji-Ramaswamy: *Reorganization of Indian States*, Bombay 1955; R. B. Naik: *Paramountcy in Indian Constitutional Law*, Bombay 1948; J. Nehru: *Weltgeschichtliche Betrachtungen*, Düsseldorf 1957; M. R. Palande: *A Textbook of Indian Administration*, Bombay 1947, und: *Introduction to Indian Administration*, Bombay 1947; N. R. Raghavachariar: *The Constitution of India with Commentaries*, Madras 1951; E. W. Ridges: *Constitutional Law*, 8. Aufl. London 1950; P. E. Roberts: *History of British India*, London 1952; K. A. N. Sastri: *History of India*, Part 3, Madras 1952; D. Sen: *From Raj to Swaraj*, Kalkutta 1954; Sethi-Mahajan: *Constitutional History of India*, 2. Aufl. New Delhi 1954; R. Sharma: *A Constitutional History of India*, Bombay 1954; M. Windmiller: *Linguistic Regionalism in India* (*Pacific Affairs*, 1954, S. 291 ff.); und *The Politics of States Reorganization in India: The Case of Bombay* (*Far Eastern Survey*, 1956, S. 129 ff.). Im folgenden nur vereinzelt zitierte Veröffentlichungen sind hier nicht aufgeführt. Materialien zur Neugliederung 1956 sind unten Anm. 2, 19, 83, 88, 94 und 135 genannt.

<sup>1)</sup> K. A. N. Sastri, a. a. O., S. 182 ff.

<sup>2)</sup> Zum folgenden: *Government of India, Ministry of States, White Paper on Indian States*, New Delhi 1950, S. 7 ff. (nachfolgend zitiert: "White Paper").

nach der für die britische Herrschaft in Indien entscheidenden Schlacht bei Plassey (1757) war die Ostindien-Kompanie, obwohl sie ihren Einflußbereich beträchtlich vergrößerte, mehr an der Ausdehnung und am Schutz ihres Handels als an territorialen Erwerbungen interessiert. Kriege wurden als gewinnmindernd vermieden<sup>3)</sup>.

Lord Richard Wellesley, von 1797 bis 1805 Generalgouverneur, brach mit dieser bisher befolgten Politik und verwandelte die Handelskompanie in ein Machtinstrument zur Beherrschung Indiens. Sein Ziel war, Indien unter britische Oberherrschaft (*paramountcy*) zu bringen. Zu diesem Zweck schloß er mit zahlreichen Territorialherren *subsidiary alliances* ab, in denen von den Fürsten ihre Unterordnung unter die Kompanie anerkannt und zugunsten der Kompanie auf bestimmte Hoheitsrechte, insbesondere eine selbständige Außenpolitik verzichtet wurde. Die Ostindien-Kompanie garantierte den Fürsten andererseits Rang und Besitz nach innen und außen<sup>4)</sup>.

Unter dem Marquis of Hastings, seit 1813 Generalgouverneur, wurde die Herrschaft der Ostindien-Kompanie durch derartige Hilfsverträge über nahezu alle indischen Fürstenstaaten ausgedehnt. Als Hastings 1823 Indien verließ, kontrollierte die Kompanie Indien bis auf den Punjab und Sind<sup>5)</sup>. Das Verhältnis zwischen den Fürstenstaaten und Großbritannien wurde bis zum Ende der britischen Herrschaft nach dem zweiten Weltkrieg von dem Grundsatz der *paramountcy* bestimmt, so wie er im Kern zu Beginn des 19. Jahrhunderts entwickelt worden war<sup>6)</sup>.

Lord Hastings hatte die Aneignung indischer Staaten abgelehnt<sup>7)</sup>. Seine Nachfolger, insbesondere Lord Dalhousie<sup>8)</sup>, teilten diese Auffassung

<sup>3)</sup> Bezeichnend ist hier die Wiedergabe der Rede von Pitt über den East India Company Act, 1784 (House of Commons, 6. 7. 1784) in Banerjee, a. a. O., Vol. 1, S. 95: "The first and principal object would be to take care to prevent the Government from being ambitious and bent on conquest. Propensities of that nature had already involved India in great expenses, and cost much bloodshed. These, therefore, ought most studiously to be avoided. Commerce was our object, and with a view to its extension, a pacific system should prevail, and a system of defence and conciliation. The Government there ought, therefore, in an especial manner to avoid wars, or entering into alliances likely to create wars."

<sup>4)</sup> Lord Wellesley schloß Hilfsverträge ab mit Oudh, Hyderabad, Travancore, Cochín, Coorg, Mysore, Poona, Baroda, Gwalior. Vgl. insbes. Roberts, a. a. O., S. 243 ff.; Direktorat der Chamber of Princes, The British Crown and the Indian States, London 1929, S. 19 ff.; V. P. Menon, a. a. O., S. 5.

<sup>5)</sup> Nach Sethi-Mahajan, a. a. O., S. 427, wurden von dem Marquis of Hastings 310 derartige Hilfsverträge mit indischen Fürsten vereinbart.

<sup>6)</sup> Vgl. B. Naik, a. a. O., S. 8 ff., 127 ff.

<sup>7)</sup> Sethi-Mahajan, a. a. O.

<sup>8)</sup> Generalgouverneur von 1847–1856.

nicht, sondern erweiterten seit 1834 das Gebiet der Ostindien-Kompanie durch zahlreiche Aneignungen, die teilweise mit der Mißwirtschaft korrupter Fürsten begründet wurden; eine besondere Rolle spielte daneben die von Lord Dalhousie vertretene *theorie of lapse*, wonach die Territorien von Fürsten ohne leibliche Nachkommen nicht an die adoptierten Erben, sondern an die Ostindien-Kompanie fielen. Den Aneignungen lag keine geographische Planung zugrunde; sie wurden nach den Möglichkeiten und Erfordernissen des Augenblicks vorgenommen und führten zu britischem Streubesitz. Die Aneignungen waren eine der Ursachen, die den indischen Aufstand von 1857 (Sepoy-Mutiny) auslösten, durch den die britische Herrschaft in Indien an den Rand der Vernichtung gebracht wurde<sup>9)</sup>. Diese Rebellion veranlaßte die britische Krone, die Kontrolle der indischen Angelegenheiten der Ostindien-Kompanie zu entziehen und Indien in eigene Verwaltung zu übernehmen<sup>10)</sup>.

Zugleich wurden die Beziehungen zwischen Großbritannien und den indischen Fürstenstaaten auf eine neue Grundlage gestellt. Da durch die Aneignungen der Zündstoff für den Aufstand angesammelt worden war und die noch herrschenden indischen Fürsten in den Kämpfen von 1857 und 1858 aus eigensüchtigen Gründen größtenteils die britische Sache unterstützt und sich damit als "bulwark against the forces of Indian nationalism"<sup>11)</sup> erwiesen hatten, beendete die britische Regierung im Jahre 1858 die Aneignungspolitik.

Den verbleibenden indischen Fürstenstaaten, die rund 45% des indischen Territoriums mit einem Viertel der indischen Bevölkerung umfaßten, wurde ihr Bestand von der britischen *paramount power* garantiert<sup>12)</sup>. In der Proklamation der Königin Viktoria vom 1. November 1858 heißt es hierüber:

"We hereby announce to the Native Princes of India, that all Treaties and Engagements made with them by or under the authority of the Honourable East India Company are by Us accepted, and will scrupulously maintained, and We look for the like observance on their part.

We desire no extension of our present territorial Possessions; and while We will permit no aggression upon Our Dominions or Our Rights to be attempted with impunity, We shall sanction no encroachment on those of others.

We shall respect the Rights, Dignity and Honour of the Native Princes as Our own . . ." <sup>13)</sup>.

<sup>9)</sup> Vgl. insbes. M. A z a d, Bulletin der Indischen Botschaft, Bonn 1957, Nr. 6, S. 3, wie auch Sethi-Mahajan, a. a. O. und Roberts, a. a. O., S. 359 ff.

<sup>10)</sup> Roberts, a. a. O., S. 378 ff.

<sup>11)</sup> White Paper, S. 12.

<sup>12)</sup> Vgl. die genauen statistischen Angaben in White Paper, S. 17 f.

<sup>13)</sup> Banerjee, a. a. O., Vol. 2, S. 27 f.

Entsprechend diesen Versicherungen fanden seitdem keine britischen Annehmungen mehr statt. Die von der Ostindien-Kompanie annektierten Gebiete blieben aber britisch. Die willkürliche und ohne innere Begründung entstandene Teilung des indischen Subkontinents in "Britisch-Indien", wie die von der Ostindien-Kompanie übernommenen Territorien genannt wurden, und in die Fürstenstaaten wurde also aufrecht erhalten.

Die Verbindung zwischen den Fürstenstaaten und den britischen Kolonialgebieten in Indien wurde nur durch die *paramount power* Großbritanniens hergestellt. Soweit es sich um gesamtindische Belange wie Verkehrsbeziehungen, Währungsfragen, Bewässerungsprobleme u. ä. handelte, veranlaßte die britische Verwaltung die notwendige Koordinierung. Im übrigen bestanden Fürstenstaaten und »Britisch-Indien« ohne Berührungspunkte nebeneinander:

"Paramountcy of the British Crown, as British ingenuity developed it, was the coping stone of the imperial edifice in India. It constituted at once a link and a barrier. On the one hand, it provided a nexus between British India and States and thereby integrated the economic and administrative life of the country. On the other side, it drove a wedge between the two parts of India" <sup>14</sup>).

Geographisch verteilten sich die Fürstenstaaten über den ganzen indischen Subkontinent <sup>15</sup>). Gegen Ende der britischen Herrschaft in Indien existierten 500 bis 600 Fürstenstaaten und Herrschaftsbezirke, vom Umfang eines Hofgutes bis zu Hyderabad, das mit etwa 19 Millionen Einwohnern und 213 000 qkm eine beträchtliche Größe erreichte <sup>16</sup>). Die innere Verwaltung der Fürstenstaaten war uneinheitlich und im Vergleich zu Britisch-Indien meist rückständig. 1946 hatten erst etwa 60 Fürstenstaaten eine Art gesetzgebende Körperschaft. Seit 1921 waren die größeren Fürstenstaaten in der Fürstenkammer (Chamber of Princes) vertreten, die beratende Funktion besaß <sup>17</sup>). Das *paramount*-Verhältnis zu Großbritannien beruhte weiterhin auf Verträgen, *Sanads* oder ähnlichen Vereinbarungen, durch die die Fürstenstaaten eine gewisse, im Umfang verschiedene innere Autonomie besaßen.

<sup>14</sup>) White Paper, S. 13.

<sup>15</sup>) Hierüber White Paper, S. 19 f.

<sup>16</sup>) White Paper, S. 17 und die Aufstellung unten S. 394.

<sup>17</sup>) 327 kleine Fürstenstaaten waren nicht vertreten. Auch einige der größten Fürstenstaaten wie Hyderabad und Mysore blieben der Fürstenkammer fern, Menon, a. a. O., S. 17.

## II. Britisch-Indien bis zum *Government of India Act, 1935*<sup>18)</sup>

Die Gebiete Britisch-Indiens bedurften einer verwaltungsmäßigen Aufgliederung, weil der britische Teil des indischen Subkontinents als Gesamtkomplex administrativ nicht zu bewältigen war. Die von der Ostindien-Kompanie begonnene und von der britischen Indienregierung fortgesetzte Einrichtung größerer Verwaltungsbezirke erfolgte aber nicht nach ethnologischen, linguistischen oder kulturellen Gesichtspunkten, sondern nach den jeweiligen Erfordernissen, wie sie sich aus dem allmählichen Hereinwachsen der britischen Stützpunkte in das Land ergaben. Häufig wurden neu erworbene Territorien einfach der Verwaltung der nächstgelegenen britischen Besitzungen unterstellt. Wesentliches Ziel für die britische Verwaltung war es,

“to uphold the direct authority of the supreme power in areas of vital economic and strategic importance and to fill the political vacuum arising from the destruction or collapse of the former principalities”<sup>19)</sup>.

So entstanden Provinzen aus Gebieten ohne natürliche Zusammengehörigkeit<sup>20)</sup>.

Zur Zeit des Aufstandes von 1857 stand an der Spitze der Verwaltung Britisch-Indiens bereits ein von einem Council unterstützter Generalgouverneur mit dem Dienstsitz Kalkutta<sup>21)</sup>. Er verwaltete jede Provinz der ihm unterstellten Gebiete durch eine besondere Behörde, durch “Local Governments”. Diese Provinzialregierungen wurden entweder von einem Governor mit einem Executive Council, von einem Lieutenant Governor oder von einem Chief Commissioner geleitet<sup>22)</sup>. Diese Unterscheidung beruhte vor allem auf der historischen Entwicklung. Die ältesten Besitzungen in Indien, die “Presidencies” Madras, Bombay und Bengalen<sup>23)</sup>, besaßen eine Governor and Council-Verwaltung; später erworbene Territorien wurden zunächst einem Chief Commissioner unterstellt. Im Lauf der Zeit wurden immer mehr Provinzen von einem Lieutenant Governor oder einem Governor ver-

<sup>18)</sup> Ohne Berücksichtigung des 1935 abgetrennten Burma und der indischen Teilung von 1947.

<sup>19)</sup> Report of the States Reorganisation Commission New Delhi 1955, S. 1 (nachfolgend zitiert: “SRC-Report”).

<sup>20)</sup> Zum folgenden: SRC-Report, S. 7; M. R. Palande, *A Textbook...*, a. a. O., S. 230 f. Unter »Provinzen« sind die der indischen Zentralregierung untergeordneten größten Verwaltungseinheiten zu verstehen.

<sup>21)</sup> Masaldan, a. a. O., S. 1.

<sup>22)</sup> Masaldan, a. a. O., Palande, a. a. O., S. 230 ff.

<sup>23)</sup> Bengalen wurde bis 1853 vom indischen Generalgouverneur in Personalunion verwaltet, dann wurde es einem Lieutenant Governor unterstellt, Masaldan, a. a. O., S. 1 f.

waltet<sup>24)</sup>. Sachlich bestand zwischen den drei Arten der Provinzialverwaltung nur ein geringer Unterschied. Die Presidencies hatten schon 1833 ihre legislativen Befugnisse verloren<sup>25)</sup> und unterschieden sich in der Folgezeit nur dadurch von den Lieutenant Governors' und Chief Commissioners' Provinces, daß sie direkt mit dem Secretary of State in England verkehren konnten, einen Council besaßen und daß ihre Gouverneure unmittelbar von der Krone ernannt wurden<sup>26)</sup>.

“However, these distinguishing marks did not give them any advantage so far as relations with the Centre were concerned. They were no better than any other Local Government and had no autonomous status whatsoever”<sup>27)</sup>.

Es ist nicht der Zweck dieses Berichts, die allmähliche Weiterentwicklung der Local Governments in Richtung auf die Bildung von Gebietskörperschaften mit beschränkter Selbstverwaltung zu schildern. Hier soll nur hervorgehoben werden, daß die oben erwähnte Dreiteilung sich nur langsam vermischte. Seit 1919 wurden zwar die Lieutenant Governors' Provinces Britisch-Indiens den Gouverneursprovinzen gleichgestellt, jedoch ernannte die britische Krone weiterhin unmittelbar die Gouverneure der alten Presidencies, so daß der Unterschied nicht völlig verschwand<sup>28)</sup>.

Vor hundert Jahren umfaßten die britischen Besitzungen in Indien die Presidencies Madras, Bombay, Bengalen, die Nordwest-Provinzen und Punjab<sup>29)</sup>. Das 1856 annektierte Oudh wurde 1877 mit den Nordwest-Provinzen vereinigt. Die Zentralprovinzen bildete die britische Verwaltung 1861 aus Teilen der Nordwest-Provinzen und den 1854 erworbenen Gebieten des Raja von Nagpur. Das bisher zu Bengalen gehörige Assam wurde 1874 selbständige Commissioner's Province. Aus strategischen Gründen trennte man 1901 vom Punjab, der sich damals bis zur indischen Nordwestgrenze erstreckte, die North Western Frontier Province ab und unterstellte sie einem Chief-Commissioner<sup>30)</sup>. Lord Curzon teilte 1905 Ben-

<sup>24)</sup> SRC-Report, S. 7, Nr. 37. Die Chief Commissioners besaßen vergleichsweise den geringsten Ermessensspielraum, sie waren “mere delegates of the Governor-General in respect of the necessary powers of administration that were granted to them” (Palande a. a. O.).

<sup>25)</sup> Bis 1833 waren die drei Presidencies von einander unabhängig, dann wurden sie dem indischen Generalgouverneur unterstellt (oben, Anm. 23).

<sup>26)</sup> Palande, a. a. O.; Masaldan, a. a. O., S. 2.

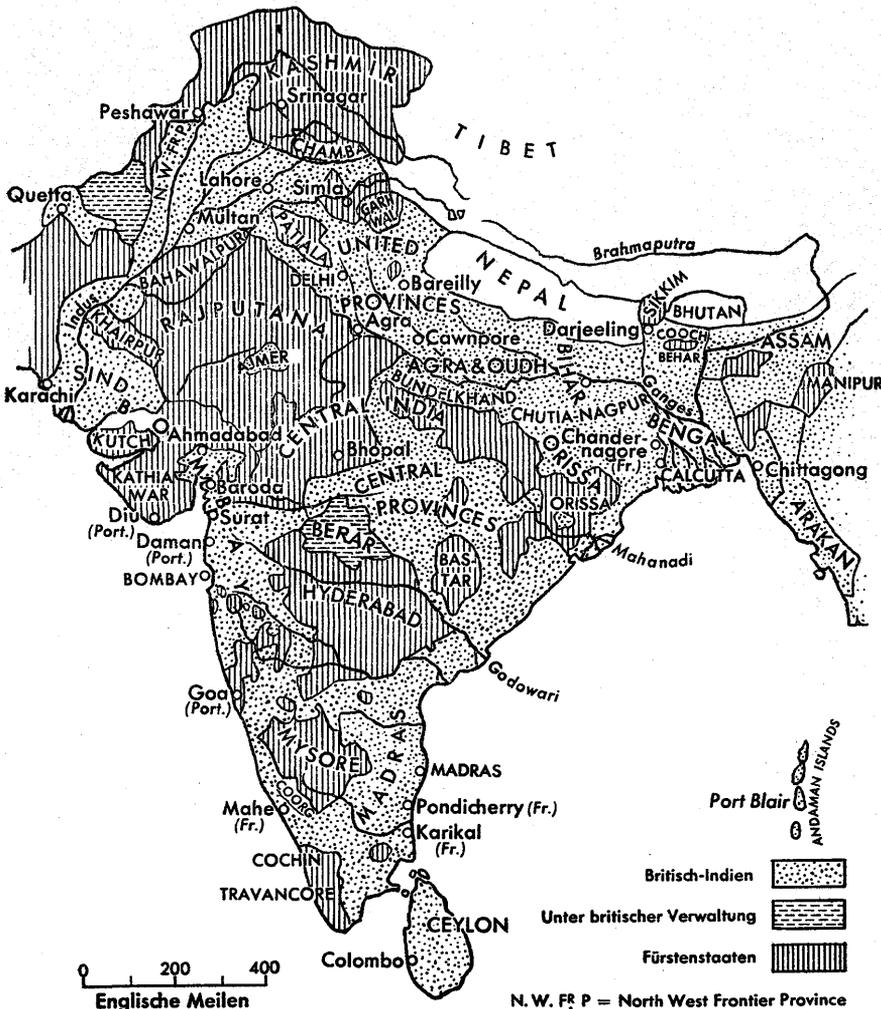
<sup>27)</sup> Masaldan, a. a. O., S. 2.

<sup>28)</sup> Vgl. Government of India Act, 1919, 9 & 10 Geo. 5 Ch. 101, Art. 3 ff. (Public General Statutes, Vol. 57, London 1920, S. 519 ff.); Palande, a. a. O., S. 231.

<sup>29)</sup> Siehe zum Folgenden Skizze 1. Madras und Bombay hatten ihre endgültige territoriale Gestalt bereits 1801 bzw. 1827 erreicht. Die Nordwest-Provinzen wurden 1836 von der Presidency Bengalen abgetrennt und einem Lt. Governor unterstellt. Das 1849 annektierte Punjab wurde 1859 Provinz. Vgl. SRC-Report, S. 2, Masaldan a. a. O.

<sup>30)</sup> Zur Vermeidung von Verwechslungen wurden die bisherigen Nordwest-Provinzen in “United Provinces of Agra and Oudh” umbenannt, vgl. Roberts, a. a. O., S. 518.

galen in Ostbengalen (mit Assam) und Westbengalen (mit Bihar, Orissa und Chota Nagpur). Da die indische Öffentlichkeit hierin eine Maßnahme gegen die traditionelle Zusammengehörigkeit Bengalens sah, mußte unter ihrem Druck die Spaltung im Jahre 1911 rückgängig gemacht werden. Assam wurde 1912 wieder Chief Commissioner's Province; Bihar und Orissa faßte



Skizze 1: Indien bis 1947 (nach Roberts, History of British India, London 1952; Ausschnitt)

man mit Chota Nagpur zu einer neuen Provinz zusammen<sup>31)</sup>. Linguistische Gesichtspunkte fanden lediglich nach Erlaß des Government of India Act, 1935, bei Bildung der Provinzen Sind und Orissa im Jahre 1936 Berücksichtigung. Sind wurde von der Provinz Bombay abgetrennt, Orissa entstand aus den Oriya sprechenden Gebieten der Provinz Bihar und Orissa, der Zentralprovinzen und von Madras<sup>32)</sup>.

### *III. Vom Erlaß des Government of India Act, 1935, bis zur Gründung der Indischen Union*

Der Government of India Act, 1935<sup>33)</sup>, war auf Verfassungsebene der letzte gesetzgeberische Schritt Großbritanniens vor dem britischen Abzug aus Indien. Auf diesem Gesetz, das neben den Governors' Provinces auch Chief Commissioners' Provinces kannte<sup>34)</sup>, baut die jetzige indische Unionsverfassung auf. In ihm war zum ersten Male die Bildung einer indischen Föderation aus Britisch-Indien und den Fürstenstaaten vorgesehen. Die Gouverneursprovinzen sollten automatisch der Föderation aus Britisch-Indien und den Fürstenstaaten angehören<sup>35)</sup>. Da die Fürstenstaaten, anders als die britischen Provinzen, der Gesetzgebung des britischen Parlaments nicht unterstanden und ihre innere Unabhängigkeit gesichert war, sah sich Großbritannien nicht in der Lage, sie zur Vereinigung mit der Föderation zu zwingen. Der Beitritt war ihnen freigestellt. Der Government of India Act, 1935 legte insoweit nur die Voraussetzungen des Beitritts fest. Die Fürstenstaaten waren nicht willens, ihre innere Freiheit durch einen Beitritt zur Föderation aufzugeben, zumal die britische Regierung es ablehnte, auf sie einen Druck auszuüben<sup>36)</sup>. Aus verschiedenen Gründen

<sup>31)</sup> Zu den Vorgängen in Bengalen vgl. D. Sen a. a. O., S. 219; Roberts a. a. O., S. 549; Sethi-Mahajan, a. a. O., S. 57; Nehru a. a. O., S. 516, 517 f. Delhi wurde mit seiner Erklärung zur Hauptstadt im Jahre 1911 selbständige Provinz unter einem Chief Commissioner.

<sup>32)</sup> Zur Aufgliederung Britisch-Indiens insgesamt siehe SRC-Report, S. 2-4; Sen a. a. O.; R. Sharma a. a. O., S. 104; M. R. Palande a. a. O., S. 229 f. und derselbe, Introduction . . ., a. a. O., S. 203 ff.

<sup>33)</sup> 26 Geo. 5. Ch. 2. (Public General Acts, London 1936, S. 7 ff.).

<sup>34)</sup> Diese wurden ohne Beteiligung indischer Wahlkörperschaften unter unmittelbarer Kontrolle des Generalgouverneurs durch Chief Commissioners verwaltet, vgl. Government of India Act Art. 94 ff.

<sup>35)</sup> Art. 5 Abs. 1 a, b. Die Chief Commissioners' Provinces sollten der Föderation nach dem Beitritt der Fürstenstaaten angeschlossen werden.

<sup>36)</sup> Vgl. z. B. die Ansprache des Vizekönigs Lord Linlithgow vom 21. 8. 1939, Banerjee a. a. O., Vol. 3 (1949), S. 472.

wandten sich auch die Moslemliga und der Indische Nationalkongreß, die führende indische Partei, gegen den Föderationsplan, dessen Durchführung schließlich nach jahrelangen Verhandlungen beim Ausbruch des zweiten Weltkriegs vertagt wurde<sup>37)</sup>.

Während des Krieges versicherte die britische Regierung den indischen Fürsten mehrfach, sie werde nicht über ihren Kopf hinweg mit der indischen Kongreßpartei über die Frage verhandeln<sup>38)</sup>. Im Mai 1946 erklärte eine nach Indien entsandte britische Kabinettsmission<sup>39)</sup>, die britische Regierung habe zwar nicht die Absicht, ihre *paramount power* einer freien indischen Regierung zu übertragen, doch sei es ihr auch nicht möglich, ihre Verpflichtungen als Schutzmacht zu erfüllen, nachdem Britisch-Indien die Selbständigkeit erlangt habe. Die der britischen Krone übertragenen Rechte müßten deshalb an die Fürstenstaaten zurückfallen<sup>40)</sup>.

Der Indian Independence Act vom 18. Juli 1947 enthält die diesen Ausführungen entsprechenden Bestimmungen<sup>41)</sup>. Lediglich Vereinbarungen mit der britischen Krone über allgemein-indische Belange auf dem Gebiet der Zölle, des Durchgangsverkehrs, der Verkehrsbeziehungen und Nachrichten-

<sup>37)</sup> Menon a. a. O., S. 45.

<sup>38)</sup> Sethi - Mahajan a. a. O., S. 437.

<sup>39)</sup> Mitglieder der Kabinettsmission waren Lord Pethick-Lawrence, Sir Stafford Cripps und A. V. Alexander, White Paper, S. 28.

<sup>40)</sup> "When a new fully self-governing or independent Government or Governments come into being in British India, His Majesty's Government's influence with these Governments will not be such as to enable them to carry out the obligations of paramountcy. Moreover they cannot contemplate that British troops would be retained in India for this purpose. Thus a logical sequence and in view of the desires expressed to them on behalf of the Indian States, His Majesty's Government will cease to exercise the powers of paramountcy. This means that the rights of the States which flow from their relationship to the Crown will no longer exist and that all the rights surrendered by the States to the paramount power will return to the States. Political arrangements between the States on the one side and the British Crown and British India on the other will thus be brought to an end. The void will have to be filled either by the States entering into a federal relationship with the successor Government or Governments in British India, or failing this, entering into particular political arrangements with it or them" (White Paper, S. 153).

<sup>41)</sup> 10 & 11 Geo. 6 ch. 30 (The Statutes, 3<sup>rd</sup> rev. ed. London 1950, vol. 29, S. 198 ff.). Art. 7. 1): "As from the appointed day (August 15<sup>th</sup>, 1947),

a) . . . . .

b) the suzerainty of His Majesty over the Indian States lapses, and with it, all treaties and agreements in force at the date of the passing of this Act between His Majesty and the Rulers of Indian States, all functions exercisable by His Majesty at that date with respect to Indian States, all obligations of His Majesty existing at that date towards Indian States or the rulers thereof, and all powers, rights, authority or jurisdiction exercisable by His Majesty at that date in or in relation to Indian States by treaty, grant, usage, sufferance or otherwise . . . . ."

übermittlung sollten bis zu einer späteren etwaigen Kündigung durch einen der Beteiligten weiter in Kraft bleiben <sup>42)</sup>.

Die Verteilung der Fürstenstaaten über das ganze indisch werdende Gebiet des Subkontinents, also unter Ausschluß Pakistans, machte ihre Zugehörigkeit zu dem am 15. August 1947 entstehenden Dominion of India zu einer Lebensfrage für den entsprechenden Staat. Ein nur aus Teilen Britisch-Indiens gebildetes Dominion hätte auf den Gebieten der Verwaltung und Wirtschaft vor unlösbaren Problemen gestanden. Darum richtete Vallabhbhai Patel, der sich um die Einigung Indiens besonders verdient gemacht hat, am 5. Juli 1947 einen Appell an die betroffenen indischen Fürsten, dem Dominion für die gemeinsame Regelung von Angelegenheiten der Verteidigung, der Außenpolitik und der Nachrichten- und Verkehrsbeziehungen beizutreten <sup>43)</sup>. Wenige Tage darauf, am 25. Juli 1947, wandte sich der letzte britische Vizekönig, Lord Mountbatten, vor der Chamber of Princes mit einer ähnlichen Aufforderung an die Fürsten <sup>43a)</sup>. Bis auf Junagadh und Hyderabad <sup>44)</sup> traten alle fraglichen Fürstenstaaten dem Dominion of India unter Beachtung der hierfür im Government of

<sup>42)</sup> Art. 7. 1) c) Abs. 2 lautet: "Provided that, notwithstanding anything in paragraph (b) . . . of this subsection, effect shall, as nearly as may be, continue to be given to the provisions of any such agreement as is therein referred to which relate to customs, transit and question are denounced by the Ruler of the Indian State or person having authority in the tribal areas on the one hand, or by the Dominion or Province or other part thereof concerned on the other hand, or are superseded by subsequent agreements".

<sup>43)</sup> White Paper, S. 34. Zu V. P a t e l s Statement on Indian States siehe White Paper, S. 157 ff. Vertreter der meisten indischen Fürstenstaaten hatten schon vorher an Sitzungen der Constituent Assembly of India seit dem Frühjahr 1947 teilgenommen (White Paper, S. 30 f.) und der Übertragung von Hoheitsrechten auf den genannten Gebieten bereits grundsätzlich zugestimmt.

<sup>43a)</sup> White Paper, S. 160 ff.

<sup>44)</sup> Der Nawab des im Süden von Saurashtra liegenden Junagadh versuchte, sich an Pakistan anzuschließen, worauf er schließlich nach Pakistan fliehen mußte. Nachdem die indische Armee die Ordnung im Staate wiederhergestellt hatte (im November 1947 wurde die Verwaltung des Staates durch die indische Regierung übernommen), ging Junagadh nach einer Volksabstimmung im Februar 1948 im Jahre 1949 in Saurashtra auf (White Paper, S. 113 f.; F u r b e r, a. a. O., S. 359). Der Nizam von Hyderabad versuchte selbständig zu bleiben. Im Jahre 1948 wurde sein Land von indischen Truppen besetzt. Der Nizam schwor erst 1950 den Loyalitätseid auf die indische Verfassung, nachdem er durch Farman vom 23. 11. 1949 die Verbindlichkeit der indischen Verfassung für sein Land anerkannt hatte (White Paper, S. 369. Vgl. auch Government of India, White Paper on Hyderabad and Suppl. New Delhi 1948; M e n o n, a. a. O., S. 314 ff.; F u r b e r, a. a. O., S. 363 ff.). Der Maharadscha von Kaschmir versuchte zunächst ebenso wie der Nizam von Hyderabad selbständig zu bleiben, schloß sich dann aber unter dem Eindruck des Einsickerns pakistanischer Stammeskrieger in sein Land im Oktober 1947 an Indien an, das den Fürstenstaat aber nur noch teilweise besetzen konnte. Die Kaschmirfrage ist Anlaß ständiger Auseinandersetzungen zwischen Indien und Pakistan (vgl. M e n o n, a. a. O., S. 390 ff.).

India Act, 1935, enthaltenen und von der neuen indischen Regierung ergänzten Bestimmungen durch Unterzeichnung von *Instruments of Accession* bei<sup>45)</sup>.

Dieser Vorgang war nur der erste Abschnitt einer Eingliederung der Fürstenstaaten in die Indische Union. Kurz darauf folgte auf Betreiben Patels die verwaltungsmäßige Integration. Während die Provinzen Britisch-Indiens nach der Erreichung der indischen Unabhängigkeit unverändert (als *Governors' Provinces*) fortbestanden, war eine solche Weiterexistenz bei den vielen indischen Fürstenstaaten unmöglich, die zu klein waren, um eigene Verwaltungsbezirke bilden zu können und auch gewöhnlich keine moderne Verwaltung besaßen<sup>46)</sup>. Von der Notwendigkeit und ihren Untertanen gedrängt; sahen sich die Kleinfürsten gezwungen, ihre noch bestehenden Souveränitätsrechte im Rahmen von *Merger Agreements*, meist gegen Zahlung von Renten, Steuerbefreiungen und Gewährung bestimmter Ehrenrechte, aufzugeben<sup>47)</sup>.

Die indische Regierung hatte zunächst geplant, größere Fürstenstaaten als selbständige Einheiten bestehen zu lassen<sup>48)</sup>. Mit der fortschreitenden Integration zeigte sich aber – vor allem geographisch und verwaltungsmäßig – die Notwendigkeit, auch diese Fürstenstaaten in die Neuordnung einzubeziehen. Auf diese Weise erfuhr beispielsweise Rahjasthan eine Vergrößerung um die Gebiete der Maharadschas von Mewar, Jaipur, Jodhpur, Bikaner und Jaisalmer<sup>49)</sup>. Ähnliche Regelungen wurden auch in anderen Teilen Indiens getroffen<sup>50)</sup>. Nur drei Staaten, nämlich Hyderabad, Mysore, Jammu und Kaschmir überlebten den Integrationsprozeß und wurden als selbständige Verwaltungsgebiete in die Indische Union aufgenommen<sup>51)</sup>. Jedoch unterzeichneten die Fürsten aller Staaten neue *Instruments of Ac-*

<sup>45)</sup> Vgl. Art. 6, Government of India Act, 1935 (As adapted by the India [Provisional Constitutions] Order, 1947, New Delhi 1947), sowie White Paper, S. 36; Beispiele solcher *Instruments of Accession* ebenda, S. 165 ff. Je nach dem Umfang der bisherigen Abhängigkeit der Fürsten von der britischen Krone weisen die *Instruments of Accession* Verschiedenheiten auf. Zugleich mit diesen Verträgen wurden „*Standstill Agreements*“ vereinbart, durch die die fortdauernde Anwendung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen über allgemein-indische Belange usw. gesichert wurde (White Paper, S. 36, 173 ff.).

<sup>46)</sup> White Paper, S. 38 f.

<sup>47)</sup> Furber, a. a. O., S. 354 f. Die zahlreichen *Merger Agreements* sind im White Paper, S. 178 ff. wiedergegeben.

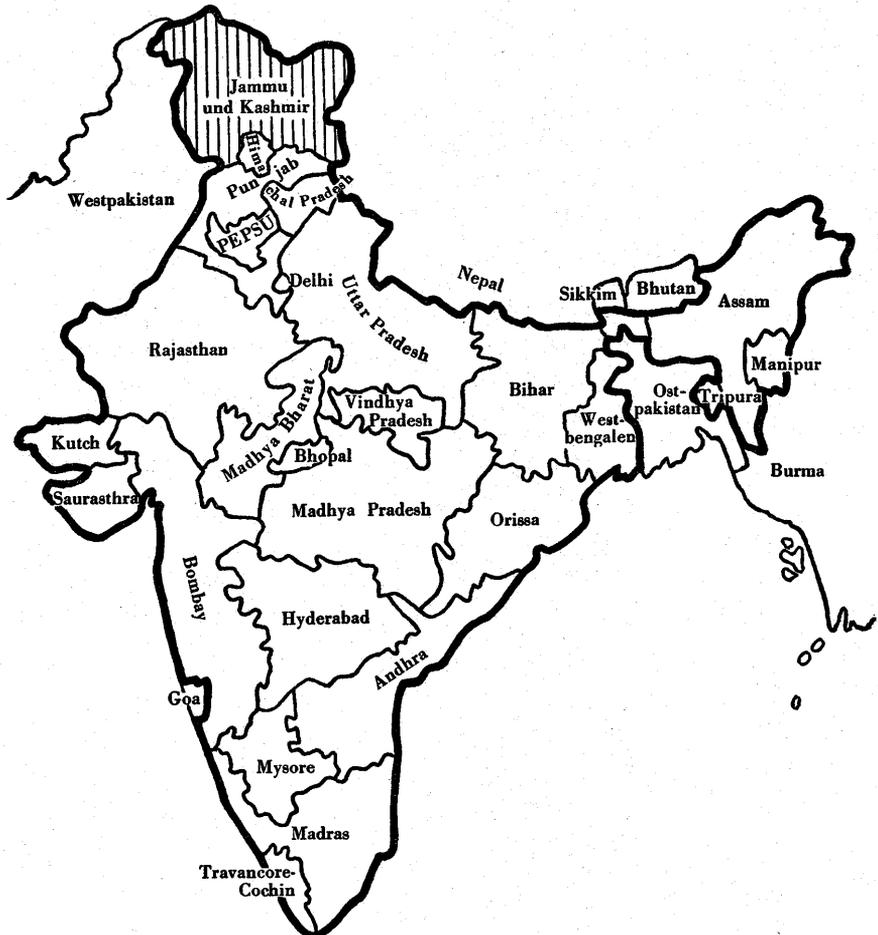
<sup>48)</sup> White Paper, S. 57 f. Siehe zum Folgenden Skizze 2.

<sup>49)</sup> White Paper, S. 53 f.

<sup>50)</sup> Nämlich etwa in Travancore-Cochin, White Paper, S. 55 f.

<sup>51)</sup> Jammu und Kaschmir besaßen auch weiterhin einen Sonderstatus gegenüber der Indischen Union. Vgl. oben Anm. 44 und Art. 370 der Verfassung. An der indischen Nordostgrenze wurden Nepal und Bhutan schon von der britischen Krone als außerhalb Indiens befindliche Staaten betrachtet. Hierzu ist seit 1947 Sikkim getreten. Vgl. Furber, a. a. O., S. 368 ff.

cession bzw. *Merger Agreements*, durch die auf die indische Regierung im großen und ganzen die Kompetenzen übertragen wurden, die ihr bezüglich Britisch-Indiens auf Grund des revidierten Government of India Act, 1935<sup>52)</sup>, bereits zustanden. Im Ergebnis wurde hierdurch der Status der aus den Fürstenstaaten gebildeten Verwaltungseinheiten dem der Gouverneurs-



Skizze 2: Indien seit 1947 mit dem 1933 entstandenen Staat Andhra  
(Nach: The New Map of India, External Affairs, 1956, S. 407)

<sup>52)</sup> Der Indian Independence Act, 1947 (a. a. O.) verlieh den Dominien Indien und Pakistan lediglich die Unabhängigkeit. Beide Staaten verwendeten als Grundgesetz zu-

provinzen angeglichen. Die im wesentlichen bis Mitte 1949 abgeschlossene Eingliederung der Fürstenstaaten führte schließlich zu dem folgenden Ergebnis:

a) 216 Fürstenstaaten mit etwa 19 Millionen Einwohnern gingen in einzelnen Provinzen Britisch-Indiens auf <sup>53)</sup>.

b) 61 Fürstenstaaten mit rund 7 Millionen Einwohnern wurden zu wenigen selbständigen, durch einen Chief Commissioner unter direkter Kontrolle der Indischen Union verwalteten Bezirken zusammengelegt. Diese Form der Integration wurde dort gewählt, wo aus strategischen, politischen oder administrativen Gründen die Schaffung eines Gliedstaates nicht zugänglich erschien <sup>54)</sup>.

c) 275 Fürstenstaaten mit etwa 35 Millionen Einwohnern wurden zu Staaten-Unionen zusammengeschlossen und als Teilstaaten der Indischen Union unter einem Rajpramukh, einem der bisherigen Maharadschas, angegliedert <sup>55)</sup>.

Die indische Verfassung vom 26. November 1949 <sup>56)</sup> übernahm im wesentlichen lediglich den bis dahin erreichten Integrationszustand in Anlehnung an den Government of India Act, 1935. Die Verfassung unterschied weiterhin zwischen den eben erwähnten drei Kategorien von Gouverneursprovinzen, Fürstenunionen <sup>57)</sup> und Chief Commissioners' Provinces und bezeichnete

---

nächst eine revidierte Fassung des Government of India Act, 1935, und bereiteten in der Folgezeit ihre künftigen Verfassungen vor. Die Constituent Assembly of India setzte am 29. 8. 1947 ein Drafting Committee ein, dessen Draft Constitution im Februar 1948 veröffentlicht wurde. Die neue Verfassung wurde am 26. 11. 1948 unterzeichnet.

<sup>53)</sup> White Paper, S. 39 f. Durch den Government of India (Amendment) Act 1949 vom 10. 1. 1949 (All India Reporter 1949, Vol. 36, C.A. Act 1) war in den Government of India Act 1953 eine Bestimmung (Art. 290 A) eingefügt, durch die ermöglicht wurde, dem Dominion beitretende Fürstenstaaten als Teile einer Provinz oder als Chief Commissioner's Province zu verwalten.

<sup>54)</sup> Dies waren Himachal Pradesh, Kutch, Bhopal, Manipur, Tripura, sowie Cooh-Bihar und Bilaspur. Die beiden letztgenannten Staaten wurden mit West-Bengalen bzw. Himachal Pradesh verschmolzen. Zu Bilaspur, das größtenteils unter dem Bhakra-Staudamm verschwand, vgl. The Himachal Pradesh and Bilaspur (New State) Act, 1954 (Government of India, Ministry of Law, Acts of Parliament 1954, Delhi 1955, S. 126). Der B-Staat Vindhya Pradesh wurde 1950 zum C-Staat, vgl. D. D. Basu, a. a. O., Vol. 2, S. 641, Anm. 6.

<sup>55)</sup> Diese Staaten waren: Madhya Bharat, Patiala and East Punjab States Union (PEPSU), Rajasthan, Travancore-Cochin und Saurashtra. Der letztgenannte Fürstenstaat bestand aus 222 Staaten und Gutsbezirken, die sich wieder untereinander in Gemengelage befanden, so daß rund 860 verschiedene Gebiete existierten, White Paper, S. 49 f.

<sup>56)</sup> The Constitution of India, in Kraft seit dem 26. 1. 1950. Näheres über die Verfassung in den Kommentaren von Basu, a. a. O. und Raghavachariar, a. a. O.

<sup>57)</sup> Zu dieser Gruppe gehörten auch die als eigener Fürstenstaat integrierten Gebiete von Hyderabad, Mysore, sowie Jammu und Kaschmir. Zu Vindhya Pradesh siehe oben Anm. 54.

diese Gebilde als A-, B- und C-Staaten. Den A-Staaten wurde die vergleichsweise größte Autonomie eingeräumt<sup>58)</sup>. Die B-Staaten, die an der Staatsspitze im Gegensatz zu den A-Staaten nicht einen Gouverneur, sondern einen Rajpramukh hatten, besaßen annähernd denselben Status wie die A-Staaten, waren jedoch auf zehn Jahre einer besonderen Kontrolle der Zentralregierung unterstellt<sup>59)</sup>.

Die Frage, ob die Staaten Glieder eines Bundesstaates oder nur die hochpotenzierten Selbstverwaltungskörper eines Einheitsstaates sind, bedarf im Rahmen dieses Berichtes keiner Klärung<sup>60)</sup>. Erscheinungen des indischen Verfassungssystems wie das Recht der Union, die Grenzen der Staaten ohne deren Zustimmung zu ändern<sup>61)</sup>, wie ihre unbeschränkten Eingriffsmöglichkeiten in den Gliedstaatenbereich bei Staatsnotstand<sup>62)</sup>, oder die den Gliedstaaten fehlende Zuständigkeit, sich eine Verfassung zu geben<sup>63)</sup>, lassen die Beantwortung problematisch erscheinen, obwohl die Verfassung in Art. 1 (2) von A- und B-»Staaten« sprach<sup>64)</sup> und Indien in Art. 1 (1) als *Union of States* bezeichnet.

Auch die von der Union verwalteten Gebiete bezeichnete die Verfassung als »Staaten«. Unstreitig waren aber diese C-Staaten nur dem Zentralstaat untergeordnete Selbstverwaltungskörper, denen die Eigenschaften eines bundesstaatlichen Gliedstaates fehlten. Die Verfasser des SRC-Report nannten es "anomalous to call the areas administered by the Centre on a unitary basis as States"<sup>65)</sup>. Zwar gewährte das Parlament 1951 den meisten dieser Staaten die Einrichtung einer gewählten parlamentarischen Vertretung, doch blieben Angelegenheiten von Bedeutung, wie etwa die Finanzen, weiterhin Sache des Innenministeriums der Union<sup>66)</sup>. Die C-Staaten, zu

<sup>58)</sup> Die Staaten und Territorien werden in der First Schedule zur Verfassung aufgezählt; die Art. 152 f. der Verfassung betrafen die A-Staaten.

<sup>59)</sup> Art. 371 der Verfassung. Für den gleichen Zeitraum konnte die Regierung mit den B-Staaten zur Angleichung an die Position der A-Staaten Vereinbarungen finanzieller Art treffen, Art. 278 der Verfassung. Zu den B-Staaten allgemein vgl. Art. 238.

<sup>60)</sup> Vgl. dazu ausführlich Basu, a. a. O., Vol. 1, S. 13 ff. mit Nachweisen, sowie Bernhardt, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, Köln 1957 (Beiträge zum ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht, Heft 32), S. 92, Anm. 383.

<sup>61)</sup> Siehe unten S. 370 f.

<sup>62)</sup> Art. 352 ff. der Verfassung.

<sup>63)</sup> Part VI der Verfassung (Art. 152 ff.) bestimmt die Verfassungsordnung der Gliedstaaten; diese Vorschriften gelten lediglich nicht für Jammu und Kaschmir, Art. 370 der Verfassung.

<sup>64)</sup> Seit dem Inkrafttreten des Neuordnungsgesetzes gibt es keinen Unterschied mehr zwischen A- und B-Staaten. Siehe unten S. 373 bei Anm. 146.

<sup>65)</sup> SRC-Report, S. 77, Nr. 279.

<sup>66)</sup> Durch den Government of Part C States Act vom 6.9.1951 (No. 49 of 1951, Govt. of India, Acts of Parliament 1951, Delhi 1952, S. 313 f.) erhielt die Mehrzahl der

denen einige Territorien gehörten, die seit Jahrzehnten Chief Commissioners' Provinces gewesen waren<sup>67)</sup>, standen unter der direkten Aufsicht des Unionspräsidenten, in dessen Auftrag sie durch von ihm ernannte Chief Commissioners oder Lieutenant Governors<sup>68)</sup> verwaltet wurden<sup>69)</sup>.

Die in der Verfassung nicht als Staaten bezeichneten »D-Territorien« wurden wie die C-Staaten direkt von der Union aus verwaltet<sup>70)</sup>.

Nach Erlaß der indischen Verfassung im Jahre 1949 bestand die Indische Union aus neun A-Staaten, neun B-Staaten und zehn C-Staaten. Auf Grund der geschilderten historischen Entwicklung stimmten die Grenzen dieser Staaten größtenteils nicht mit denen der einzelnen Völker und Sprachgruppen überein.

## B. Der Neugliederungsgedanke und seine Verwirklichung

### I. Die Entwicklung der Neugliederungsbewegung bis zur Unabhängigkeit Indiens

1. Trotz der Integration der Fürstenstaaten in die Indische Union hielten weite Kreise der indischen Öffentlichkeit eine innerstaatliche Neuordnung

C-Staaten eine Legislative Assembly (Art. 3 ff.) sowie einen Council of Ministers (Art. 36 ff. mit Art. 2 g). Zur besonderen Lage von Delhi siehe unten S. 383 bei Anm. 200.

<sup>67)</sup> Nämlich Ajmer, Coorg und Delhi (vgl. Basu, a. a. O., Vol. 2, S. 188, Part VIII, Einleitung).

<sup>68)</sup> Himachal Pradesh und Vindhya Pradesh wurden seit 1. 3. 1956 durch Lieutenant Governors verwaltet (Basu, a. a. O., Vol. 2, S. 189, Anm. 3).

<sup>69)</sup> Art. 239 der Verfassung. Der Unionspräsident ist auch insofern nur konstitutionelles Oberhaupt, er handelt stets "on ministerial advice"; Basu, a. a. O., Vol. 2, S. 189 (Art. 239); Vol. 1, S. 417 (Art. 52) und Art. 74 [1] der Verfassung. Zur Rechtsstellung des Präsidenten bei der Verwaltung von C-Staaten und zum Wesen von C-Staaten vgl. noch die Entscheidung des Supreme Court, *Satya Dev Busabari v. Padam Dev and others*, All India Reporter 1954, S. C. 587 ff., (Vol. 41, C. N. 136): "... The President who is the executive head of the Part C States does not function as the executive head of the Central Government, but as the head of the State under powers specifically vested in him under Art. 239. The authority conferred under Art. 239 to administer Part C States has not the effect of converting those States into the Central Government. Under Art. 239 the President occupies in regard to Part C States a position analogous to that of a Governor in Part A States and of a Rajpramukh in Part B States. Though the Part C States are centrally administered under the provisions of Art. 239, they do not cease to be States and become merged with the Central Government...". Entsprechend der Ausdrucksweise der Verfassung wird im folgenden stets von C-Staaten gesprochen.

<sup>70)</sup> Vgl. Art. 243 und Art. 1 (3), (b) der Verfassung. Dies waren die Andamanen- und Nicobaren-Inseln. D-Territorien wurden nach Art. 1 (3), (c) der Verfassung auch alle von der Indischen Union erworbenen Gebiete, also z. B. das von Frankreich übernommene Pondicherry.

des Landes von Grund auf für notwendig. Diese Bestrebungen sind aufs engste mit den Problemen verknüpft, die sich aus der Vielsprachigkeit Indiens ergeben.

Die Völker Indiens sprechen über 770 Sprachen und Dialekte, die allerdings teilweise unter sich große Ähnlichkeiten aufweisen<sup>71)</sup>. Während in Nord- und Mittelindien die mit der klassischen Sprache Indiens, dem Sanskrit, verwandten indo-arischen Sprachen gesprochen werden (70% des indischen Subkontinents), sind in Südindien die vom Sanskrit verschiedenen dravidischen Sprachen (27%) und in Kaschmir und Assam daneben tibeto-birmanische Sprachen zu finden (3%). Laut Art. 343 der Verfassung soll Hindi als Amtssprache der Union eingeführt werden<sup>72)</sup>; daneben werden 13 andere Sprachen, darunter Sanskrit, als besonders förderungswürdig anerkannt<sup>73)</sup>.

Die sprachlichen Unterschiede Indiens führten nicht nur häufig zu Reibungen zwischen den verschiedenen Gruppen, sondern auch zu dem Bestreben, die vielfach zerrissenen Sprachgebiete zusammenzufassen und Indien nach linguistischen Gesichtspunkten aufzuteilen (Linguistische Bewegung).

2. Aus verwaltungstechnischen Gründen waren die britischen Behörden an einer rationelleren Aufteilung des Landes interessiert. Daneben fanden linguistische Argumente steigend Beachtung, nachdem sie zum ersten Mal bei den oben erwähnten Auseinandersetzungen über die Teilung Bengalens in den Jahren 1905–1911 eine Rolle gespielt hatten<sup>74)</sup>.

Im Jahre 1918 hoben die Verfasser des Montagu-Chelmsford-Report<sup>75)</sup>, der dem Erlaß des Government of India Act, 1919, vorausging, die Bedeutsamkeit einer Neugliederung Britisch-Indiens hervor:

“... while we discard as impracticable the idea of calling into existence new provincial states as part of our own constructive scheme, we are impressed with the artificial, and often inconvenient character of existing administrative units. We have seen how historical reasons brought them about. We cannot doubt that the business of government would be simplified if administrative units

<sup>71)</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden M. Windmiller, *Linguistic Regionalism...*, a. a. O., S. 291 ff.

<sup>72)</sup> Englisch ist für die Übergangszeit von 15 Jahren nach wie vor Amtssprache (Art. 343), Gerichtssprache ist es gemäß Art. 348 bis auf Widerruf durch das Parlament. Da der indische Süden die Übernahme der Dewanagari-Zahlen ablehnte, schreibt die Verfassung den Gebrauch der “international form of Indian numerals” vor (Art. 343). Hierzu Windmiller, a. a. O., S. 314 f.

<sup>73)</sup> Diese Sprachen sind: Assami, Bengali, Gujerati, Kannada, Kaschmiri, Malayalam, Marathi, Oriya, Punjabi, Sanskrit, Tamil, Telugu und Urdu; vgl. Schedule 8 zur Verfassung.

<sup>74)</sup> Vgl. oben S. 352, Anm. 31; Windmiller, a. a. O., S. 293 f.; SRC-Report, S. 10.

<sup>75)</sup> Lord Montagu, britischer Staatssekretär für Indien; Lord Chelmsford, indischer Generalgouverneur.

were both smaller and more homogeneous; and when we bear in mind the prospect of the immense burden of government in India being transferred to comparatively inexperienced hands, such considerations acquire additional weight. It is also a strong argument in favour of linguistic or racial units of government that, by making it possible to conduct the business of legislation in the vernacular, they would contribute to draw into the arena of public affairs men who were not acquainted with English. We believe emphatically that the re-distribution of provincial areas cannot be imposed upon the people by official action; and that such a process ought in any case to follow, and neither precede nor accompany, constitutional reform . . . Wherever such re-distributions are necessary and can be effected by process of consent, the attempt to do so should be made" <sup>76</sup>).

Der gegen Ende der zwanziger Jahre verfaßte Simon-Report über die verfassungsrechtliche Entwicklung in Indien kam zu ähnlichen Ergebnissen:

"There is a considerable body of opinion in India which calls for some readjustment of boundaries and redistribution of areas, and we entirely share the views of those who think that the present arrangement is not altogether satisfactory. The existing provincial boundaries in more than one case embrace areas and peoples of no national affinity, and sometimes separate those who might under a different scheme be more naturally united . . ." <sup>77</sup>).

Die britischen Pläne zur Neugliederung Britisch-Indiens gelangten jedoch, obwohl die Government of India Acts von 1919 und 1935 Vorschriften über die Schaffung neuer Provinzen und die Änderung der bisherigen Provinzialgrenzen enthielten, nicht mehr zur Ausführung <sup>78</sup>). Lediglich bei der Entstehung der heute in Pakistan liegenden Provinz Sind und von Orissa im Jahre 1936 wurden die neuen Ideen und auch linguistische Gesichtspunkte berücksichtigt <sup>79</sup>).

3. Die Forderung nach einer Neugliederung war bis in die jüngste Zeit für die Vertreter des Indischen Nationalkongresses (Kongresspartei) mit linguistischen Gesichtspunkten verbunden. Der Nationalkongress ging von der Sprache aus, als er seit 1905 die Opposition Bengalens gegen die Aufteilung des die gleiche Sprache sprechenden Gebietes in Ost- und Westbengalen unterstützte. Während die Organisationsbezirke der

<sup>76</sup>) Report on Indian Constitutional Reforms (1918), S. 118–119, zitiert nach Windmiller, a. a. O., S. 296; vgl. auch D. V. Gundappa, The Indian States and the Linguistic Problem (The Indian Yearbook of International Affairs, Madras 1954, S. 42).

<sup>77</sup>) Report of the Indian Statutory Commission, London 1930, Vol. 2, S. 24, zitiert nach Windmiller, a. a. O., S. 297. Weitere englische Stellungnahmen im SRC-Report, S. 11 f.

<sup>78</sup>) Vgl. Art. 15 Govt. of India Act, 1919; Art. 290 Govt. of Indian Act, 1935; Gundappa, a. a. O.

<sup>79</sup>) Vgl. SRC-Report, S. 4, 12.

Kongresspartei damals grundsätzlich mit der administrativen Einteilung Indiens übereinstimmten, wick man hiervon bei der Bildung der Kongressprovinzen Bihar (1908), Sind und Andhra (1917) aus linguistischen Gründen ab<sup>80)</sup>. Auf der Sitzung der Kongresspartei in Nagpur im Jahre 1920 machte sich der Kongress endgültig die Forderung auf Neugliederung Indiens nach sprachlichen Gesichtspunkten zu eigen und baute seit 1921 seine Organisation auf dieser Grundlage auf<sup>81)</sup>. Diese wesentlich aus propagandistischen Gründen vertretene Ansicht behielt die Kongresspartei in der Folgezeit bei. 1927 erklärte der Kongress in einer Resolution, daß "the time has come for the distribution of the provinces on a linguistic basis"<sup>82)</sup>. Der Nehru-Report 1928 übernahm die Forderung<sup>83)</sup>.

Auch in der Folgezeit wurde das Verlangen nach linguistischer Aufteilung mehrfach bekräftigt<sup>84)</sup>. Das Wahlmanifest der Kongresspartei von 1945/46 sicherte dem Wähler die Einteilung der Provinzen auf linguistischer und kultureller Basis zu, allerdings nur soweit dies nach den jeweiligen Umständen als möglich erschien. In dieser Einschränkung kann ein erstes Zurückweichen von dem bisher bedingungslos anerkannten Grundsatz der Neugliederung nach linguistischen Gesichtspunkten gesehen werden<sup>85)</sup>.

## II. Die Neugliederungsbewegung seit der Unabhängigkeit Indiens

### 1. Dar-Report und JVP-Report

Mit der bevorstehenden Übernahme der Verantwortung für das Schicksal Indiens sahen sich die einheimischen Politiker vor die Aufgabe gestellt, die vagen und programmatischen Ankündigungen einer Neugliederung nach linguistischen Gesichtspunkten in die Tat umzusetzen. Sie gewannen die Einsicht, daß eine linguistische Aufteilung Indiens wahrscheinlich starke zentrifugale Kräfte hervorrufen und dadurch die Einheit Indiens ernsthaft gefährden würde. Die nach wie vor führende Partei, der Indische Nationalkongress, versuchte daher, die Neugliederungsfrage dilatorisch zu behandeln.

<sup>80)</sup> Vgl. SRC-Report, S. 12 f.; Windmiller, a. a. O., S. 295.

<sup>81)</sup> SRC-Report, a. a. O.; vgl. Mukerji-Ramaswamy, a. a. O., S. 5; Windmiller, a. a. O., S. 296.

<sup>82)</sup> Zitiert aus dem SRC-Report, S. 13.

<sup>83)</sup> Report of the Nehru-Committee, All Parties Conference 1928, S. 62; zitiert nach SRC-Report, a. a. O. Der Report ist nach Motilal Nehru benannt, dem Vater des jetzigen Premierministers, und gab die Ansichten der indischen Parteien zur verfassungsrechtlichen Entwicklung Indiens wieder. Vgl. auch G. M. Kannawar, Nagpur University Political Science Association Bulletin 1955/56, S. 61.

<sup>84)</sup> SRC-Report, S. 14.

<sup>85)</sup> SRC-Report, a. a. O.; Windmiller, a. a. O., S. 308.

Premierminister *Nehru* erklärte bald nach der Teilung Indiens im November 1947: "First things must come first, and the first thing is the security and stability of India"<sup>86)</sup>. Die Neugliederungsbewegung ließ sich jedoch hierdurch nicht eindämmen. Auf Veranlassung des Drafting Committee of the Constituent Assembly<sup>87)</sup> wurde deshalb am 17. Juni 1948 von dem Präsidenten der Constituent Assembly eine Linguistic Provinces Commission eingesetzt, die nach dem Namen ihres Vorsitzenden als *Dar-Commission* bekannt wurde<sup>88)</sup>. Die Kommission sollte die Frage prüfen, ob und inwieweit eine Schaffung der südindischen Provinzen Andhra, Karnataka, Kerala und Maharashtra zu empfehlen sei; gegebenenfalls sollte sie zugleich die finanziellen, wirtschaftlichen und anderen Voraussetzungen für die Provinzen festlegen. An eine alleinige Berücksichtigung der linguistischen Interessen wurde also nicht gedacht.

Der Report der Kommission wurde der Constituent Assembly im Dezember 1948 erstattet. Die Kommission hob hervor, daß die gegenwärtigen indischen Provinzen zwar als "administrative units of British imperialism" entstanden seien, nunmehr aber als lebenskräftige Organismen Wurzel geschlagen hätten<sup>89)</sup>. Eine Neuordnung Indiens wurde abgelehnt<sup>90)</sup>. Nach Ansicht der Kommission mußte eine Neugliederung nach linguistischen Grundsätzen die Gefahr einer Desintegration der Indischen Union in sich bergen, da ein gesamtindisches Staatsgefühl erst in der Entwicklung begriffen sei<sup>91)</sup>. Im Interesse der Erhaltung der indischen Einheit sei daher auf die Neuordnung zu verzichten:

"If India is to survive, Indian nationalism and patriotism will have to sacrifice some of its cherished sentiments in the larger interests of the country ..."<sup>92)</sup>.

Die Kommission erwog lediglich, bestimmten Gebieten, wie z. B. der Stadt Madras, eine gewisse Verwaltungsautonomie zu gewähren.

Die vielfachen Proteste gegen den *Dar-Report* veranlaßten die Kongreßpartei, noch im Dezember 1948 auf ihrer jährlichen Sitzung in Jaipur ein

<sup>86)</sup> Zitiert nach SRC-Report, S. 14.

<sup>87)</sup> Siehe hierzu oben, Anm. 52.

<sup>88)</sup> Die Kommission bestand aus *S. K. Dar* als Vorsitzendem, sowie *Panna Lal* und *Jagat Narain Lal* als Beisitzern. Daneben wurden Associate Members der drei betroffenen Provinzen Madras, Bombay und Central Provinces benannt. Vgl. Report of the Linguistic Provinces Commission, New Delhi 1948 (nachfolgend zitiert: *Dar-Report*), S. 36 f., sowie über die Ergebnisse der Kommission *Windmiller*, a. a. O., S. 298 ff.

<sup>89)</sup> *Dar-Report*, S. 29, Nr. 130.

<sup>90)</sup> A. a. O., Nr. 131.

<sup>91)</sup> A. a. O., S. 30, Nr. 133; S. 32, Nr. 141.

<sup>92)</sup> A. a. O., S. 30, Nr. 133.

eigenes Linguistic Provinces Committee zu ernennen<sup>93</sup>). Diese nach den Anfangsbuchstaben der Namen ihrer Mitglieder gewöhnlich als JVP-Committee bezeichnete Kommission kam zu ähnlichen Ergebnissen wie die Dar-Commission, wenn auch das kategorische Nein gegenüber der linguistischen Bewegung etwas gemildert wurde<sup>94</sup>).

Das JVP-Committee räumte ein, der Kongreß habe nicht die großen praktischen Schwierigkeiten und weittragenden Folgen übersehen, als er seinerzeit die Aufteilung Indiens nach linguistischen Prinzipien zum Programm erhoben hätte<sup>95</sup>). Die Kommission empfahl lediglich, eine Provinz für die Telugu sprechenden Bewohner Südostindiens (Andhra) zu schaffen, wobei das zwischen Telugu und Tamili strittige Gebiet der Stadt Madras nicht in den neuen Staat einbezogen werden sollte.

Das Congress Working Committee, ein Ausschuß der Kongreßpartei, nahm den JVP-Report zwar im April 1949 an<sup>96</sup>), jedoch wurden weder von der Kongreßpartei entsprechende Vorschläge gemacht, noch von der Unionsregierung Schritte zur Bildung des Staates Andhra unternommen.

Die Sprecher der Telugu wandten sich gegen die inhaltende Politik der Regierung und auch gegen die geplante Abtrennung der Stadt Madras. Ein Vorkämpfer ihrer Sache, Potti S r i r a m u l u , fastete 58 Tage bis zu seinem Tode am 15. Dezember 1952. Dieses Ereignis ließ die Unruhe unter den Telugu anwachsen. Vier Tage nach dem Tode von Sriramulu gab die Regierung die bevorstehende Bildung des Staates Andhra, der jedoch weiterhin die Stadt Madras nicht umfassen sollte, bekannt<sup>97</sup>). Die dieser Ankündigung folgende Andhra State Bill wurde im Sommer 1953 im Unionsparlament verhandelt; am 1. Oktober 1953 trat der Staat Andhra als neuer A-Staat ins Leben<sup>98</sup>).

<sup>93</sup>) Mitglieder des Comitees waren Jawaharlal Nehru, Vallabhbhai Patel und Pattabhi Sitaramaya.

<sup>94</sup>) Report of the Linguistic Provinces Committee, New Delhi, A I C C 1949, S. 9–10, 15; zitiert nach Windmiller, a. a. O., S. 300.

<sup>95</sup>) "We feel that the conditions that have emerged in India since the achievement of independence are such as to make us view the problem of linguistic provinces in a new light. The first consideration must be the security, unity and economic prosperity of India and every separative and disruptive tendency should be rigourously discouraged" (zitiert nach Mukerji-Ramaswamy, a. a. O., S. 23, ohne nähere Verweisung auf den Report).

<sup>96</sup>) Vgl. hierzu SRC-Report, S. 17; Windmiller, a. a. O., S. 301 ff.

<sup>97</sup>) SRC-Report, S. 18, Mukerji-Ramaswamy, a. a. O., S. 7, Windmiller, a. a. O. Trotz gegenteiliger offizieller Erklärungen wird angenommen, daß erst der Tod von Sriramulu und die nachfolgenden Unruhen die Regierung zur Initiative veranlaßten.

<sup>98</sup>) The Andhra State Act, Government of India, Ministry of Law, Acts of Parliament 1953, No. 30 of 1953, Delhi 1954.

2. *Der SRC-Report*

Die Entscheidung, den Telugu die Bildung eines eigenen Staates zu gestatten, gab den linguistischen Bewegungen Indiens neuen Auftrieb<sup>99</sup>). Kongreßpartei und Regierung mußten einsehen, daß die innerstaatliche Ordnung des Landes nur aufrecht erhalten werden konnte, wenn den regionalen Bestrebungen wenigstens teilweise stattgegeben wurde. Die Stellungnahme der Regierung und der Kongreßpartei änderte sich aber nur allmählich und unter dem Druck der öffentlichen Meinung. Premierminister *N e h r u* kündigte am 28. April 1953 die Ernennung einer Untersuchungskommission zur eventuellen Begradigung von Staatsgrenzen und zur Beratung der Forderung nach linguistischen Provinzen an, und zwar für einen späteren Zeitpunkt, nachdem die Entwicklung des neu entstehenden Staates Andhra für "some time, say one year" beobachtet worden war. Er hob hervor:

"In forming linguistic States, we should not become instrumental in encouraging communal and parochial elements. We have to give careful thought to social and economic considerations"<sup>100</sup>).

Am 19. Dezember 1953 forderte *Nehru* die Mitglieder des Kongresses auf, die Propaganda für linguistische Staaten auf jede nur mögliche Weise zu hindern und separatistische Tendenzen zu bekämpfen<sup>101</sup>). Drei Tage darauf gab die Regierung endgültig die Bildung einer Dreier-Kommission zur Überprüfung der innerstaatlichen Gliederung Indiens bekannt<sup>102</sup>). Mitglieder dieser somit von der Regierung und nicht vom Parlament eingesetzten "States Reorganisation Commission" (SRC) wurden drei hochangesehene indische Persönlichkeiten. Vorsitzender war ein früherer Richter des Supreme Court, der Moslem *Saiyid Fazl Ali*, zur Zeit seiner Ernennung Gouverneur des Staates Orissa; die beiden Beisitzer waren *Hriday Nath Kunzru*, Mitglied des Council of States (Rajya Sabha), und *Kavalam Madhava Panikkar*, damals indischer Botschafter in Kairo, heute in Paris. Keines der Kommissionsmitglieder war Mitglied der Kongreßpartei<sup>103</sup>). Fast gleichzeitig und vermutlich auf Grund einer Anregung von *Nehru* wurde die National Unity Platform gegründet, die unter Führung von *Shri S. K. Patil* die Propaganda für eine linguistische Aufteilung Indiens bekämpfen bzw. die Entscheidung für viele Jahre aufschieben sollte<sup>104</sup>). Die wider-

<sup>99</sup>) Vgl. *Windmiller*, a. a. O., S. 309.

<sup>100</sup>) *Commonwealth Survey*, London, 1953, 1 a (59).

<sup>101</sup>) *Mukerji-Ramaswamy*, a. a. O., S. 3.

<sup>102</sup>) *Mukerji-Ramaswamy*, a. a. O.; *Windmiller*, a. a. O., S. 317.

<sup>103</sup>) *K. M. Panikkar*, *Die Neuordnung der indischen Staaten, Außenpolitik* 1956, S. 774 ff.

<sup>104</sup>) *Mukerji-Ramaswamy*, a. a. O., S. 4, *Windmiller*, a. a. O., S. 309.

spruchsvolle Haltung Nehrus erklärt sich wohl daraus, daß er die Neugliederung für verfrüht ansah.

“Here is a spectacle rare in political indecisiveness, where one finds that a Prime Minister admits that his party (Congress) is committed to linguistic States, then apparently opposes and asks his supporters and followers to oppose linguism and then, while opposing linguism, appoints a States Reorganization Commission which will also go into the question of the feasibility and desirability of creating linguistic States”<sup>105</sup>).

In dem Beschluß des Ministry of Home Affairs vom 29. Dezember 1953 über die Einsetzung der Kommission heißt es unter anderem<sup>106</sup>):

“... The language and culture of an area have an undoubted importance as they represent a pattern of living which is common in that area. In considering a reorganisation of States, however, there are other important factors which have also to be borne in mind. The first essential consideration is the preservation and strengthening of the unity and security of India. Financial, economic and administrative considerations are almost equally important, not only from the point of view of each State, but for the whole nation. India has embarked upon a great ordered plan for her economic, cultural and moral progress. Changes which interfere with the successful prosecution of such a national plan would be harmful to the national interest.

The Government of India have come to the conclusion that the whole question of the reorganisation of the States of the Indian Union should be carefully examined, objectively and dispassionately, so that the welfare of the people of each constituent unit, as well as of the nation as a whole, is promoted. The Government have accordingly decided to appoint a Commission to conduct such an examination...

... The Commission will investigate the conditions of the problem, the historical background, the existing situation and the bearing of all important and relevant factors thereon. They will be free to consider any proposal relating to such reorganisation. The Government expect that the Commission would, in the first instance, not go into the details, but make recommendations in regard to the broad principles which should govern the solution of this problem and, if they so choose, the broad lines on which particular States should be reorganised, and submit interim reports for the consideration of Government...”

Die SRC erstattete ihren Bericht am 30. September 1955<sup>107</sup>). Sie befürwortete eine baldige Neugliederung Indiens<sup>108</sup>) und führte aus, seit der

<sup>105</sup>) Mukerji-Ramaswamy, a. a. O., S. 4 f. Über die Auseinandersetzungen in der Kongreßpartei, den anderen politischen Parteien und der öffentlichen Meinung vgl. Mukerji-Ramaswamy, a. a. O., S. 8 f., 15 f., 20 f.

<sup>106</sup>) Resolution No. 53/69/53-Public, SRC-Report, S. 264 f.

<sup>107</sup>) Die Kommission hatte am 23. 2. 1954 durch eine Pressemitteilung die Öffentlichkeit aufgefordert, ihr Vorschläge und Ansichten zur innerstaatlichen Gliederung Indiens mit-

Schaffung des Staates Andhra könnten die Ereignisse nicht mehr aufgehalten werden<sup>108</sup>); die langandauernde Unsicherheit über die Durchführung der Neugliederung habe zudem auf wirtschaftlichem Gebiet schon zu nachteiligen Folgen geführt, da in den umstrittenen Gebieten nur noch zögernd investiert werde<sup>110</sup>). Die Kommission stellte ihren einzelnen Vorschlägen zur Neugliederung des Landes einen Überblick über die Grundsätze voran, von denen sie bei ihren Überlegungen geleitet wurde<sup>111</sup>). Entsprechend dem ihr von der Regierung erteilten Auftrag berücksichtigte sie vor allem das gesamtindische Interesse an der Einheit des Staates<sup>112</sup>). Dem Sicherheitsbedürfnis der Indischen Union wollte sie dadurch Rechnung tragen, daß an den Grenzen, soweit sie nicht der direkten Kontrolle der Union unterstanden, große und gut verwaltete Provinzen entstehen sollten<sup>113</sup>).

Die Kommission untersuchte eingehend das linguistische Problem und kam zu dem Ergebnis, daß sprachliche Gesichtspunkte allein bei einer Neugliederung nicht ausschlaggebend sein dürften<sup>114</sup>). Der Report führt hierzu aus, zwar könne eine Begünstigung linguistischer Bestrebungen in vielfacher Beziehung befruchtend wirken, jedoch seien auch schwere Nachteile, wie die aus sprachlicher Intoleranz entstehenden Auseinandersetzungen mit den Minderheiten oder die aus dem Regionalismus sich entwickelnden separatistischen Tendenzen zu befürchten, zumal ein indisches Nationalgefühl sich erst herausbilde.

Neben diesen Gesichtspunkten beachtete die Kommission weiter die finanzielle Lebensfähigkeit der neu entstehenden Provinzen; zugleich war sie bestrebt, die Wirtschaftsplanung für Gesamt-Indien so wenig wie möglich zu stören<sup>115</sup>). Staatliche Einheiten auf geographischer oder historischer Grundlage lehnte sie ab<sup>116</sup>). Da Kleinstaaten verhältnismäßig mehr Verwaltungsaufwand erfordern, legte die Kommission Wert auf die Bildung

---

zuteilen. Insgesamt wurden an die Kommission 152 250 Zuschriften gerichtet. Die Zahl der *well-considered* Memoranden beziffert die Kommission aber »nur« auf etwa 2000. Während der Bearbeitung der schriftlichen Stellungnahmen interviewte die Kommission in allen Teilen Indiens an 104 Plätzen und auf einer Reisetrecke von über 38 000 Meilen mehr als 9000 Personen, die aus allen Bevölkerungskreisen stammten. Von der in dem Auftrage enthaltenen Befugnis, Interim-Reports zu erstatten, machte die Kommission keinen Gebrauch. Vgl. zu dieser immensen Arbeitsleistung näher SRC-Report, Introduction.

<sup>108</sup>) SRC-Report, S. 24, Nr. 91.

<sup>109</sup>) SRC-Report, S. 24, Nr. 90.

<sup>110</sup>) SRC-Report, S. 23, Nr. 85.

<sup>111</sup>) SRC-Report, S. 25–66.

<sup>112</sup>) SRC-Report, S. 30 f.

<sup>113</sup>) SRC-Report, S. 32 f., Nr. 113.

<sup>114</sup>) SRC-Report, S. 35 ff.

<sup>115</sup>) SRC-Report, S. 54 ff., 57 ff.

<sup>116</sup>) SRC-Report, S. 64 ff.

großer Länder <sup>117)</sup>). Der Report hebt hervor, daß auf die Volksmeinung nur so weit Gewicht gelegt werden könne, wie sie nicht "into conflict with larger interests" komme, und führt hierzu im einzelnen aus <sup>118)</sup>:

"It cannot be denied that in a democratic country the wishes of the people of even small areas are entitled to the fullest consideration. But it is equally undeniable that such wishes must be subject to some essential limitations. Thus, for instance, if the principle of self-determination were to govern the internal reorganisation of States, there will be no limit to the possible demands for separate States . . . The acceptance of such demands would lead to the division of the country into a large number of small units. The wishes of the people of different areas as a factor bearing on reorganisation have, therefore, to be considered together with other important factors such as the human and material resources of the areas claiming state hood, the wishes of substantial minorities, the essential requirements of the Indian Constitution and the larger national interests".

In der innerstaatlichen Einteilung Indiens in A-, B- und C-Staaten sah die Kommission einen Verstoß gegen das "principle of equal rights and opportunities for the people of India" <sup>119)</sup>. Sie empfahl daher die Beseitigung dieser Sonderung und schlug vor, neben untereinander gleichberechtigten Bundesstaaten lediglich eine beschränkte Anzahl von Union Territories beizubehalten <sup>120)</sup>. Die Aufhebung der Unterschiede zwischen A- und B-Staaten erschien der Kommission unproblematisch, da das der Unionsregierung verfassungsmäßig zukommende Überwachungsrecht über die B-Staaten <sup>121)</sup> praktisch kaum angewendet worden sei, die Einrichtung des Rajpramukh sich andererseits als Anomalie im indischen Verfassungsbau überlebt habe <sup>122)</sup>. Die Kommission befürwortete grundsätzlich den Anschluß der C-Staaten an benachbarte größere Staaten mit der Begründung, als alleinstehende Gebiete seien die C-Staaten unfähig, ihre finanziellen Aufwendungen zu decken <sup>123)</sup>. Auf Grund der vorstehenden Erwägungen schlug die Kommission die Aufteilung der Indischen Union in 16 Staaten und 3 Territorien vor, wobei sie sich in großem Umfange an die bisherige Staaten-gliederung hielt <sup>124)</sup>. Mehr als die Hälfte der Staaten sollte völlig oder im wesentlichen in ihrem Gebietsumfang unberührt bleiben.

<sup>117)</sup> SRC-Report, S. 60 ff.

<sup>118)</sup> SRC-Report, S. 63 f.; Nr. 221 ff., 228.

<sup>119)</sup> SRC-Report, S. 67, Nr. 237.

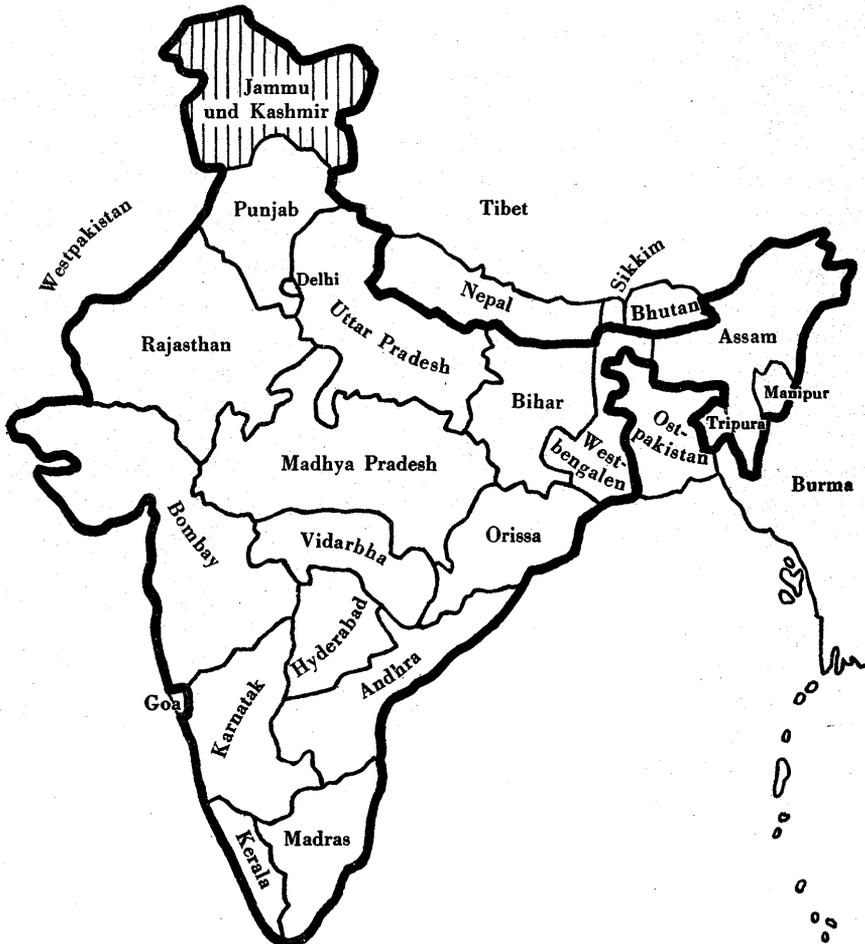
<sup>120)</sup> Die Bevölkerung dieser Gebiete sollte zwar Abgeordnete in das Unionsparlament wählen, bei der Verwaltung des eigenen Territoriums aber nur durch beratende, nicht entscheidende Gremien mitwirken.

<sup>121)</sup> Art. 371 der Verfassung, siehe oben S. 358 bei Anm. 59.

<sup>122)</sup> SRC-Report, S. 68 ff., Nr. 240 ff.

<sup>123)</sup> SRC-Report, S. 70 ff., Nr. 246 ff.

<sup>124)</sup> Vgl. Skizze 3.



Skizze 3: Die innerstaatliche Neugliederung der Indischen Union gemäß dem Vorschlag der States Reorganisation Commission

(Nach: Indien 1956, Hrsg.: Presseabteilung der Indischen Botschaft Bonn, S. 42)

### III. Die Neugliederungsgesetze

#### 1. Die Gesetzentwürfe vor den Parlamenten

Der Report der SRC wurde am 10. Oktober 1955 publiziert und darauf sechs Monate lang von Öffentlichkeit und Parlament diskutiert. Die vom 14. bis 23. Dezember dauernde Parlamentsdebatte über den Report in der

Lok Sabha (House of the People) war die bis dahin längste und umfangreichste in jener Körperschaft<sup>125</sup>). In diesem Zeitraum sprachen 124 Abgeordnete; 145 Abgeordnete legten Memoranden über die Neugliederung vor<sup>126</sup>). Eine ähnliche Aussprache fand in der Rajya Sabha (Council of States) am 24. Dezember 1955 ihren Abschluß<sup>127</sup>). Nachdem die Regierung sich durch die parlamentarische Behandlung und die Äußerungen der Öffentlichkeit über die Volksmeinung<sup>128</sup>) hinreichend informiert glaubte, faßte sie im Januar 1956 ihre Vorschläge in einer Bill zusammen, die in den meisten Punkten den Empfehlungen der SRC folgte<sup>129</sup>).

Nunmehr bedurfte es einer Einschaltung der Einzelstaaten in den Verfahrensablauf. Zwar verlangt die Verfassung keine Zustimmung der betroffenen Unionsstaaten zur Änderung der inneren Staatsgrenzen, um die früher oder später notwendige Neuordnung nicht zu erschweren, doch sieht sie vor Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfs beim Parlament das Einholen von Äußerungen der betroffenen A- und B-Staaten vor<sup>130</sup>). Die Regierung ging noch über dieses Erfordernis hinaus, indem sie die Bill den Parlamenten sämtlicher A- und B-Staaten und auch der C-Staaten, einschließlich von Tripura, Manipur und Kutch, die keine Legislative

<sup>125</sup>) Minister of Home Affairs G. B. Pant, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6079.

<sup>126</sup>) So der Speaker, Lok Sabha Debates 1955, Part II, Vol. 10, Sp. 4075 und G. B. Pant, a. a. O.

<sup>127</sup>) Rajya Sabha Debates 1955, Vol. 11, Sp. 4389 ff.

<sup>128</sup>) Eine Volksbefragung sieht die Verfassung nicht vor.

<sup>129</sup>) G. B. Pant, a. a. O.

<sup>130</sup>) Vgl. Gazette of India, Part II, Sec. 2, 18. 4. 1956, S. 278 (Statement of Objects and Reasons, States Reorganisation Bill, nachfolgend zitiert: SR-Bill). Art. 3 der Verfassung lautet:

“Parliament may by law –

- a) form a new State by separation of territory from any State or by uniting two or more States or parts of States or by uniting any territory to a part of any State;
- b) increase the area of any State;
- c) diminish the area of any State;
- d) alter the boundaries of any State;
- e) alter the name of any State:

Provided that no Bill for the purpose shall be introduced in either House of Parliament except on the recommendation of the President and unless, where the proposal contained in the Bill affects the area, boundaries or name of any of the States specified in Part A or Part B of the First Schedule, the Bill has been referred by the President to the Legislature of that State for expressing its views thereon within such period as may be specified in the reference or within such further period as the President may allow and the period so specified or allowed has expired.”

Der letzte Absatz des Artikels wurde im Hinblick auf die bevorstehende States Reorganisation durch den Constitution (5th Amendment) Act, 1955, vom 24. 12. 1955 neu gefaßt; vgl. Govt. of India, Ministry of Law, Acts of Parliament 1955 (Delhi 1956), S. 320.

Assemblies besaßen, am 16. März 1956 zur Stellungnahme binnen eines Monats vorlegte<sup>181)</sup>.

Bis zum 18. April 1956 hatten von den zwölf durch die Neuordnung betroffenen indischen A- und B-Staaten alle bis auf Travancore-Cochin, dem späteren Kerala, Stellung genommen<sup>182)</sup>. In diesem Staat konnte es nicht zu einer Meinungsäußerung kommen, da der indische Unionspräsident durch Proklamation vom 23. März 1956 die dortige Regierung und Legislative auf Grund der ihm zustehenden Notstandsbefugnisse wegen Arbeitsunfähigkeit aufgelöst hatte<sup>183)</sup>. Erklärungen von Travancore-Cochin waren auch trotz Art. 3 Abs. 2 der Verfassung nicht mehr notwendig, da der Präsident die erwähnte Bestimmung in seiner Proklamation zugleich suspendiert hatte<sup>184)</sup>.

Der Entwurf der States Reorganisation Bill sowie ein entsprechender Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung wurde am 18. April 1956 bei der Lok Sabha eingebracht<sup>185)</sup>.

<sup>181)</sup> G. B. Pant, a. a. O., Sp. 6082.

<sup>182)</sup> Gaz. of India, a. a. O., S. 279. Die Verhandlungen über die States Reorganisation Bill vor den Parlamenten der Bundesstaaten lagen nicht vor; eine Zusammenfassung betreffend Madhya Bharat findet sich im Journal of the Parliaments of the Commonwealth 1956, S. 459.

<sup>183)</sup> Gaz. of India, Part II, Sec. 3; 23. 3. 1956, S. 571. Zu den Notstandsrechten des Präsidenten vgl. Art. 356 f. der Verfassung.

<sup>184)</sup> Gaz. of India, a. a. O., Buchst. c, ii. Das Recht des Präsidenten, Verfassungsbestimmungen zu suspendieren, ergibt sich aus Art. 356, 1, c. Vgl. hierzu und zu dem auf die Maßnahmen des Präsidenten folgenden Travancore-Cochin State Legislature (Delegation of Powers) Act, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 5637 ff.; Vol. 5, Sp. 8829 ff., 9716 ff. Für die Zeit nach Verkündung des States Reorganisation Act, vgl. die weitere Proklamation des indischen Präsidenten vom 1. 11. 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 1. 11. 1956, S. 2241. The Kerala State Legislature (Delegation of Powers) Act, Nr. 75 of 1956 vom 21. 12. 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 22. 12. 1956, S. 1176 sowie die ent- in Kerala Neuwahlen stattgefunden, wodurch die Verhältnisse normalisiert wurden. Der Unionspräsident widerrief seine Proklamation vom 1. 11. 1956 am 5. 4. 1957, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 5. 4. 1957, S. 1415.

<sup>185)</sup> Materialien: States Reorganisation Act (nachfolgend zitiert: SR-Act) Nr. 37 of 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 31. 8. 1956, S. 747 ff. (Verkündung des Gesetzes); Gaz. of India a. a. O., Sec. 2, 18. 4. 1956, S. 223 ff. (Einbringung der Bill in das Parlament und Begründung); Gaz. of India a. a. O., 16. 7. 1956, S. 459 ff. (Report des Joint Committee).

Constitution (7<sup>th</sup> Amendment) Act, 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 19. 10. 1956, S. 1033 ff. (Verkündung des Gesetzes); Gaz. of India a. a. O., Sec. 2, 18. 4. 1956, S. 201 ff. (Einbringung der Bill in das Parlament und Begründung); Gaz. of India a. a. O., 16. 7. 1956, S. 584 ff. (Report des Joint Committee).

Zum States Reorganisation (Amendment) Act, Nr. 67 of 1956, siehe unten Anm. 238; ferner die States Reorganisation (Removal of Difficulties) Order Nr. 1, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 26. 10. 1956, S. 2149; Nr. 3 a. a. O., 31. 12. 1956, S. 2773. Weitere Gesetze und Verordnungen sind in den einzelnen Anmerkungen aufgeführt.

Parlamentsdrucksachen: Lok Sabha Debates on the Report of the States Reorganisation

Die Constitution Amendment Bill enthielt nicht nur Bestimmungen, die sich auf die Neugliederung bezogen, sondern noch weitere Änderungen. Aus diesem Grunde wurden wohl die Verfassungsänderungen nicht direkt im SR-Act, sondern in einem besonderen Gesetz getroffen. Änderungen der Verfassung bedürfen nach Art. 368 zur Annahme grundsätzlich einer qualifizierten Mehrheit, mit der die Constitution Amendment Bill auch angenommen wurde. Art. 4 der Verfassung sieht von dem Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für Änderungen ab, die auf Grund einer innerstaatlichen Neuordnung Indiens notwendig werden<sup>136</sup>). Der SR-Act trifft z. B. über die Sitzverteilung in der Rajya Sabha eine derartige Regelung<sup>137</sup>). Sie wurde gemäß Art. 4 wie ein einfaches Gesetz beschlossen<sup>138</sup>).

Am 26./27. April 1956 verwies die Lok Sabha nach mehrtägiger Debatte die Entwürfe an ein von Mitgliedern beider Häuser des Parlaments gebildetes Joint Committee<sup>139</sup>). Die Rajya Sabha stimmte diesen Beschlüssen am 2. Mai 1956 zu<sup>140</sup>). Die Reports des Ausschusses wurden Mitte Juli 1956

---

Commission, ab 14. 12. 1955 (nur Vol. 1), Delhi 1956; Lok Sabha Debates, Part II, Proceedings other than Questions and Answers, ab Vol. 10, 1955, nähere Angaben bei den einzelnen Zitaten. Rajya Sabha Debates, Official Report, ab Vol. 11, 1955, nähere Angaben bei den einzelnen Zitaten (die Rajya Sabha Debates lagen nur teilweise vor). Vgl. auch Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 8, Sp. 6078 f.

<sup>136</sup>) Art. 4 lautet:

“(1) Any law referred to in article 3 shall contain such provisions for the amendment of the First Schedule and the Fourth Schedule as may be necessary to give effect to the provisions of the law and may also contain such supplemental, incidental and consequential provisions (including provisions as to representation in Parliament and in the Legislature or Legislatures of the State or States affected by such law) as Parliament may deem necessary.

(2) No such law as aforesaid shall be deemed to be an amendment of this Constitution for the purposes of Article 368.”

<sup>137</sup>) Art. 23 SR-Act. Es handelt sich um eine Änderung der 4th Schedule zur Verfassung, siehe oben Anm. 136.

<sup>138</sup>) Während der SR-Act in seiner ursprünglichen Formulierung noch die Unterscheidung zwischen A-, B- und C-Staaten sowie D-Territorien kannte, erwähnte der später beschlossene, aber zusammen mit dem SR-Act am 1. 11. 1956 in Kraft getretene Constitution (7th Amendment) Act nur noch Staaten und Territorien der Union. Diese Regelung erfolgte offenbar aus der Erwägung, daß bis zur Verfassungsänderung von der bisherigen Klassifizierung ausgegangen werden müsse (vgl. Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6087 ff.: S. S. More, G. B. Pant; Sp. 6299 ff. Speaker und S. S. More; SR-Bill [Report des Joint Committee], Gaz. of India, a. a. O., 16. 7. 1956, S. 461, Nr. 11). Die gleichfalls am 1. 11. 1956 in Kraft getretene Adaptation of Laws (No. 1) Order 1956 (Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 1. 11. 1956, Schedule, S. 2262) beseitigte die oben erwähnte Unterscheidung, so daß die im SR-Act noch verwendete Einteilung überholt war, bevor sie wirksam werden konnte.

<sup>139</sup>) Das Joint Committee bestand für die Beratung beider Entwürfe aus den gleichen 35 Mitgliedern der Lok Sabha und 16 Mitgliedern der Rajya Sabha.

<sup>140</sup>) Vgl. hierzu und zum folgenden: Report of the Joint Committee, Gaz. of India a. a. O., 16. 7. 1956, S. 459, 584 f. Grundsätzlich wirken beide Kammern des indischen

unter Einfügung einer Reihe von Änderungen in die Entwürfe erstattet. Dem Report zur States Reorganisation Bill liegen zehn Minutes of Dissent einzelner Kommissionsmitglieder bei, dem zur Constitution (9th Amendment) Bill drei. Nach Beratung in beiden Kammern erlangte der States Reorganisation Act am 31. August 1956, der Constitution (7th Amendment) Act<sup>141)</sup> am 19. Oktober 1956 Gesetzeskraft. Bis zur Behandlung der Entwürfe war nicht zu klären, ob die Staaten Bihar und Westbengalen verschmolzen werden konnten<sup>142)</sup>. Die entsprechenden Regelungen wurden, nachdem sich dieser Plan als undurchführbar erwiesen hatte, daher nicht mehr in die States Reorganisation Bill eingefügt, sondern die Regierung legte der Lok Sabha am 16. Juli 1956 eine Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Bill vor<sup>143)</sup>. Der Entwurf durchlief die vorgeschriebenen Instanzen und erlangte am 1. September 1956 Gesetzeskraft<sup>144)</sup>. Die drei Neugliederungsgesetze traten am 1. November 1956 in Kraft.

Von den Empfehlungen der SRC weicht die endgültige Regelung vor allem in folgenden Punkten ab<sup>145)</sup>: Während die Kommission die Bildung eines Staates Telengana aus den Telugu sprechenden Teilen von Hyderabad vorgeschlagen hatte, vereinigte der Gesetzgeber das Territorium mit Andhra und löste damit den Staat Hyderabad völlig auf. Die Kommission hatte weiter die Schaffung eines Staates Vidharba aus den Marathi sprechenden Distrikten von Madhya Pradesh befürwortet; diese Gebiete wurden aber schließlich dem Staat Bombay angegliedert. Seit dem Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze besteht die Indische Union daher aus 14 gleichberechtigten Staaten, daneben werden sechs Union Territories zentral verwaltet<sup>146)</sup>.

Parlaments gleichmäßig an der Gesetzgebung mit (Art. 107 ff. der Verfassung). Jedoch hat die Lok Sabha bei der Beratung von "Money Bills" weitaus stärkere Befugnisse als die Rajya Sabha (Art. 109, 110 der Verfassung); im übrigen ergibt sich ein Übergewicht der Lok Sabha im Fall von Joint Sessions aus ihrer größeren Abgeordnetenzahl (Art. 108).

<sup>141)</sup> Die 9th Amendment Bill wurde als 7th Amendment Act Gesetz.

<sup>142)</sup> Siehe hierzu unten S. 379.

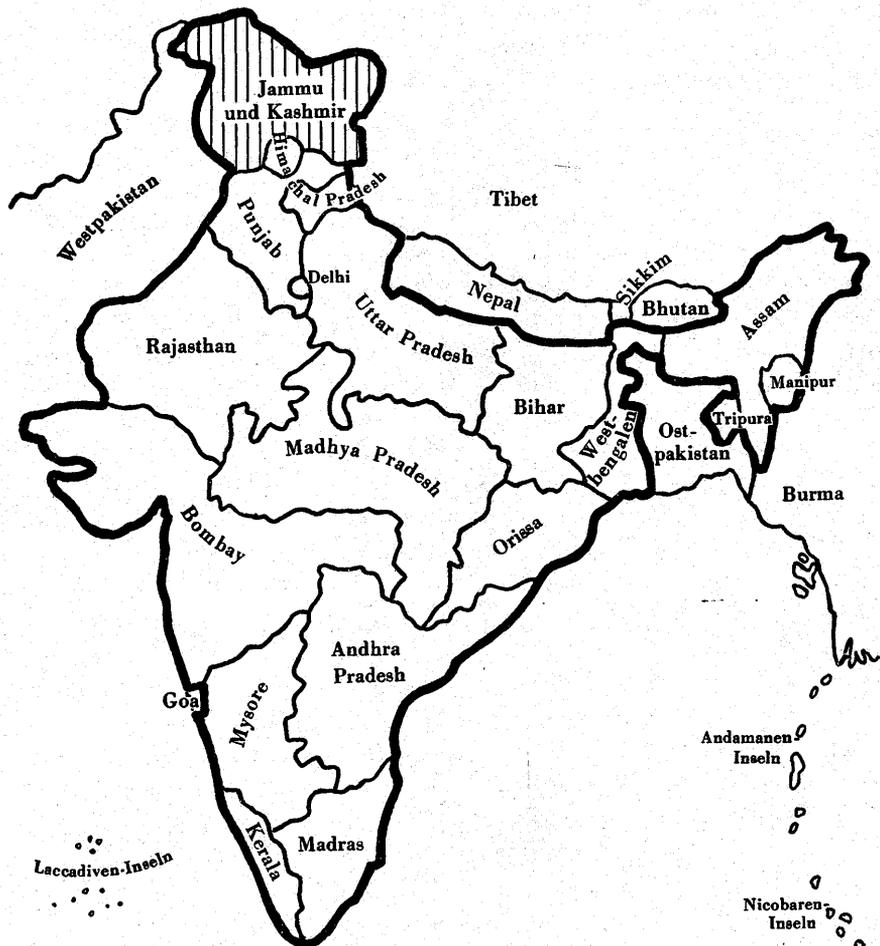
<sup>143)</sup> The Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act, No. 40 of 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 1. 9. 1956, S. 815 ff. (Verkündung des Gesetzes); Gaz. a. a. O., Sec. 2, 16. 7. 1956, S. 441 (Einbringung der Bill in das Parlament und Begründung); Gaz. a. a. O., 11. 8. 1956, S. 671 ff. (Report des Joint Committee).

<sup>144)</sup> Der Entwurf wurde den Parlamenten der zwei betroffenen Staaten zur Äußerung mitgeteilt (Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 16. 7. 1956, S. 456). Am 25. 7. 1956 wurde von der Lok Sabha die Verweisung an ein Joint Committee beschlossen; die Rajya Sabha stimmte dem Beschluß am 31. 7. 1956 zu. Das Joint Committee bestand aus 33 Abgeordneten der Lok Sabha und 15 Abgeordneten der Rajya Sabha.

Die Kommission erstattete ihren Report Mitte August 1956. Dem Report sind 13 Minutes of Dissent einzelner Kommissionsmitglieder angefügt (vgl. Gaz. a. a. O., 11. 8. 1956, S. 671 ff.).

<sup>145)</sup> Vgl. Skizze 4.

<sup>146)</sup> Zu den Union Territories siehe unten S. 382 f. Als »neue« Staaten bezeichnet der SR-Act in Art. 5 ff. Kerala, Mysore, Bombay, Madhya Pradesh, Rajasthan, Punjab sowie



Skizze 4: Die innerstaatliche Gliederung Indiens seit dem 1. 11. 1956  
(Nach: Bulletin der Indischen Botschaft Bonn 1956, Heft 11, S. 2)

Zur Verstärkung des Bandes zwischen der Union und den Einzelstaaten wurde Indien ferner auf die Anregung von Premierminister Nehru durch den States Reorganisation Act in fünf Zonen eingeteilt; hierauf ist weiter unten einzugehen, ebenso wie auf die umfangreichen sonstigen mit der Neugliederung zusammenhängenden Regelungen.

als (vorübergehenden) C-Staat die Laccadiven-, Minicoy- und Amindiven-Inseln (hierzu siehe unten Anm. 194). Andhra Pradesh und Madras wurden nicht als »neue« Staaten erwähnt (Art. 3 f.).

## 2. Die neuen Staaten

### a) Bombay <sup>147)</sup>

Die Lösung der Bombay-Frage war das schwierigste Problem bei der innerstaatlichen Neugliederung Indiens, es überschattete alle anderen Überlegungen:

“... The entire house seemed to be interested more in Bombay than in the rest of the country taken together. If we measure the importance of Bombay by the length of time that was bestowed on the consideration of this problem of Bombay, we will realise the significance and importance of this problem...” <sup>148)</sup>.

Das Gebiet des früher zu Britisch-Indien gehörenden Staates Bombay ist zweisprachig, im Süden leben die Marathen, im Norden die Gujeraten <sup>149)</sup>. Die Bestrebungen der Marathen, die mit den in Hyderabad und Madhya Pradesh lebenden Angehörigen ihrer Sprachgruppe rund 30 Millionen Menschen stark sind, waren auf die Schaffung eines eigenen Staates mit der Hauptstadt Bombay gerichtet. Auch in Bombay stellen zwar die Marathen die stärkste Gruppe der Bevölkerung, aber der Aufbau dieses wichtigsten indischen Wirtschaftszentrums ist im wesentlichen der Unternehmerinitiative und dem Kapital der Gujeraten zuzuschreiben, die sich den Absichten der Marathen widersetzen und ihrerseits die Angliederung des B-Staates Saurashtra und des C-Staates Kutch an den Staat Bombay forderten, um dadurch die Zahl der gujerati-sprachigen Bevölkerung auf 17–19 Millionen zu erhöhen.

Da der SRC eine Teilung des Staates wegen der Bedeutung, die die Stadt Bombay für beide Volksgruppen besaß, unmöglich erschien, schlug sie die Schaffung eines zweisprachigen Staates Bombay vor <sup>150)</sup>, in dem durch Angliederung von Saurashtra und Kutch und durch Ausschluß der etwa 6 Millionen in Madhya Pradesh in Vidharba lebenden Marathen ein annähernder Ausgleich zwischen Marathen und Gujeraten hergestellt werden sollte <sup>151)</sup>. Nach Veröffentlichung des SRC-Reports kam es alsbald zu Protestdemon-

<sup>147)</sup> Vgl. zum folgenden vor allem Marshall Windmiller, *The Politics ... a. a. O.*, S. 129 ff. Es würde zu weit führen, hier auch nur einen Teil der sehr zahlreichen Stellungnahmen von Abgeordneten zur Bombay-Frage zu zitieren. Vgl. hierzu insbes. *Synopsis of Lok Sabha Debates 1956, Part II, 12th Session, S. 261 ff.*; *13th Session, S. 93 f.* sowie für die Debatte Dezember 1955 *Lok Sabha Debates on the Report of the SRC* (siehe oben Anm. 135); *Lok Sabha Debates 1955, Part II, Vol. 10, No. 26 f.*

<sup>148)</sup> Minister Pant, *Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 7, Sp. 2377 f.*

<sup>149)</sup> Im Staate Bombay lebten vor der Neugliederung 44% Marathen, 32% Gujeraten und 12% Kannada sprechende, heute zu Mysore gehörende Einwohner.

<sup>150)</sup> SRC-Report, S. 112 ff. Windmiller, a. a. O. (oben Anm. 147), S. 131.

<sup>151)</sup> Die Marathen von Madhya Pradesh sollten in dem selbständigen Staat Vidharba zusammengefaßt werden (siehe oben S. 373 und SRC-Report, S. 122 f.).

strationen der Marāthen in der Stadt Bombay<sup>152</sup>). Unter dem Eindruck dieser Ereignisse erklärte das Working Committee der Kongreßpartei am 9. November 1955, es werde die Bildung von drei Staaten befürworten, nämlich von Maharashtra mit Vidharba, von Gujerat mit Saurashtra und Kutch, sowie von Bombay-Stadt<sup>153</sup>). Mitte Januar 1956 trat die Regierung der Entscheidung des Congress Working Committee bei und kündigte an, die Stadt Bombay solle von der Union verwaltet werden<sup>154</sup>). Zu dieser Zeit war es schon in Bombay zu aufstandartigen blutigen Unruhen gekommen. Am 3. Juni 1956 bezeichnete Premierminister N e h r u auf einer Massenversammlung in Bombay die von der Regierung getroffene Entscheidung als unabänderlich, betonte aber zugleich, daß innerhalb von fünf Jahren "the citizens of this great city should be the arbiters of its destiny"<sup>155</sup>). Ende Juli 1956 führte der Finanzminister der Indischen Union, C. D. D e s h m u k h, diese seiner Ansicht nach ohne vorherige Befragung des Kabinetts vom Premierminister abgegebene Äußerung als Rücktrittsgrund an und stellte weiter fest<sup>156</sup>):

"This instance is typical of the cavalier and unconstitutional manner in which decisions have been taken and announced on behalf of the Cabinet by certain unauthorised members of the Cabinet including the Prime Minister in matters concerning the reorganisation of the States".

Premierminister N e h r u hob in seiner Antwort hervor, die Politik der Regierung sei im Kabinett stets ausführlich besprochen worden<sup>157</sup>), und erklärte einige Tage später<sup>158</sup>):

"A Prime Minister is a Minister and he can lay down the policy of the Government – it may be repealed or it may be anything. I know something about democratic procedure; I know something about party procedure; I know something as to what the Prime Minister's duties are, and in the Constitution we have and in the Constitution that Britain has, the Prime Minister is a

<sup>152</sup>) Windmiller, a. a. O., S. 135 ff.

<sup>153</sup>) Windmiller, a. a. O., S. 134. Kurz darauf kam es erneut zu blutigen Unruhen in Bombay (Statement der Regierung "on Incidents in Bombay City", Rajya Sabha Debates 1955, Vol. 11, Sp. 333 ff.).

<sup>154</sup>) Windmiller a. a. O., S. 139; alle drei Staaten sollten, um die Verbindung unter ihnen aufrecht zu erhalten, einen gemeinsamen High Court und, wenn möglich, einen gemeinsamen Governor haben, P a n t, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 7, Sp. 2379. N e h r u erklärte sich persönlich gegen den Vorschlag des Congress Working Committee, Lok Sabha Debates on the SRC, 1956, Part II, Vol. 1, Sp. 879.

<sup>155</sup>) Windmiller a. a. O., S. 141, vgl. auch SR-Bill (Report of the Joint Committee), Gaz. a. a. O., 16. 7. 1956, S. 462, Clause 8.

<sup>156</sup>) Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 6, Sp. 818 ff.

<sup>157</sup>) A. a. O., Sp. 821.

<sup>158</sup>) A. a. O., Sp. 1512.

linchpin of Government. To say that the Prime Minister cannot make a statement is a monstrous statement itself . . .”<sup>159)</sup>.

Eine einverständliche Lösung des Bombay-Problems schien Ende Juli 1956 ausgeschlossen. Einen Ausweg brachte im August die Annahme des von unabhängigen Abgeordneten eingebrachten Antrags, einen zweisprachigen Staat Bombay aus allen marathi- und gujeratisprachigen Gebieten einschließlich Vidharba zu bilden. Auf dieser Grundlage entstand der neue Staat Bombay<sup>160)</sup>.

#### b) Hyderabad

Von den 19 Millionen Einwohnern Hyderabad sprachen 47,8% Telugu, 24,3% Marathi, 11,6% Urdu, 10,5% Kannada und 5,8% andere Sprachen<sup>161)</sup>. Über die Auflösung des vielsprachigen Staates bestand im Parlament und in der Öffentlichkeit Einstimmigkeit<sup>162)</sup>, ebenso über den Anschluß der Kannada an Mysore, der Marathen an »Maharashtra« (Bombay)<sup>163)</sup>. Fraglich war nur das Schicksal der telugusprachigen Gebiete, des »Telengana«. Eine Vereinigung mit dem benachbarten Andhra, wo gleichfalls Telugu gesprochen wird, lag nahe, stieß aber auf den Widerstand der Bevölkerung von Telengana<sup>164)</sup>. Die SRC befürwortete deshalb die Bildung eines gesonderten Staates Telengana und gab der Hoffnung Ausdruck, daß in einigen Jahren nach dem Abklingen der augenblicklichen Animosität eine Vereinigung beider Staaten möglich sein werde<sup>165)</sup>. Bei Begründung der Regierungsvorlage im April 1956 konnte dann jedoch Innenminister P a n t mitteilen, daß sich die Vertreter von Andhra und Telengana auf einen gemeinsamen Staat geeinigt hätten<sup>166)</sup>, Art. 3 SR-Act enthält die entsprechenden Bestimmungen.

<sup>159)</sup> In der Rajya Sabha wurden ähnliche Angriffe auf Nehru erhoben; vgl. A. K. G u p t a, The Indian Parliament and States Reorganization, Parliamentary Affairs, Vol. 10 (1956/1957), S. 104 ff.

<sup>160)</sup> Art. 8 SR-Act. Durch den Constitution (7th Amendment) Act, Art. 22 (2) wurde die Möglichkeit geschaffen, mehrere Development Boards zur Entwicklung der einzelnen Landesteile des Staates Bombay zu bilden.

<sup>161)</sup> SRC-Report, S. 101, Nr. 359.

<sup>162)</sup> Dies wurde u. a. damit begründet, die undemokratische Regierungstradition in Hyderabad könne nur durch eine Auflösung des Staates endgültig beseitigt werden; vgl. SRC-Report, S. 101, Nr. 360.

<sup>163)</sup> Das von den Moslemherrschern von Hyderabad geförderte und in mohammedanischen Teilen Nordindiens verbreitete Urdu wird vor allem in den Zwillingsstädten Hyderabad und Secunderabad viel gesprochen. SRC-Report, S. 103, Nr. 368.

<sup>164)</sup> Die Telugu sprechende Bevölkerung Hyderabad hatte nach den Ermittlungen der SR-Commission gegenüber ihren weniger Stammesgenossen von der Andhra-Küste Minderwertigkeitsgefühle; SRC-Report, S. 105, Nr. 378.

<sup>165)</sup> Report, S. 107, Nr. 387.

<sup>166)</sup> Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6080.

Die Einigung wurde dadurch erleichtert, daß den Bewohnern Telenganas für ihr Gebiet gewisse Garantien gegen eine »Überfremdung« aus Andhra in Bezug auf Arbeitsmöglichkeiten, Landerwerb, Gebrauch von Urdu u. ä. eingeräumt wurden. Die Kontrolle dieser Sicherheiten sollte einem "Regional Committee" übertragen werden, das die entsprechenden Selbstverwaltungsfunktionen für Telengana wahrnimmt. Die Bildung des Regional Committee wurde dem Unionspräsidenten anvertraut<sup>167)</sup>.

### c) Punjab

Nicht immer waren sprachliche Differenzen der Anlaß zu Auseinandersetzungen über die innerstaatliche Neugliederung. Im Punjab standen die religiösen Gegensätze zwischen Hindus und Sikhs im Vordergrund<sup>168)</sup>. Die durch die Teilung Indiens vom West-Punjab abgeschnittenen Sikhs erstrebten gegen den Wunsch der übrigen Bevölkerung die Schaffung eines eigenen Sikh-Staates. Die Unruhe im Punjab nahm zeitweise bedrohliche Formen an, die Sikhs konnten aber ihre Forderung nicht durchsetzen. Aus administrativen und finanziellen Gründen widersetzten sich SRC und indische Regierung den Wünschen der Sikhs. Die SRC schlug eine Verschmelzung des A-Staates Punjab mit dem B-Staat Patiala and East Punjab States Union (PEPSU) vor<sup>169)</sup>. Erst nach zähen Verhandlungen konnte dieses Ziel erreicht werden<sup>170)</sup>. In dem neuen Staat stellen die Sikhs eine starke Minderheit dar<sup>171)</sup>. Die Schaffung von je einem Regional Committee mit Selbstverwaltungsfunktionen für die Sikh- und für die Hindu-Gebiete soll ähnlich wie in Andhra Pradesh die im Punjab weiterhin bestehenden Gegensätze entschärfen<sup>172)</sup>.

<sup>167)</sup> Vgl. Art. 22 Constitution (7th Amendment) Act. Näheres war über die Regional Committees mit Hilfe des erreichbaren Materials nicht feststellbar. Vgl. auch die Ausführungen zu der entsprechenden Institution im Punjab (unten Anm. 172) und die Minutes of Dissent zum Report des Joint Committee zur Constitution (7th Amendment) Bill (Gaz. a. a. O., 16. 7. 1956) von N. C. Chatterjee, S. 592 ff.; K. K. Basu u. a., S. 595; L. Gundaram, S. 597; sowie Minister Pant, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6590; N. M. Lingam, Sp. 6518.

Die Staatsbank von Hyderabad blieb bestehen, doch wurde ihr Status den veränderten Umständen angepaßt (vgl. The State Bank of Hyderabad Act, No. 79 of 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 24. 12. 1956, S. 1195 ff., und die dem State Bank of Hyderabad vorangehende Ordinance von 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 26. 9. 1956, S. 949.

<sup>168)</sup> Die Religion der Sikhs entstammt zwar dem Hinduismus, hat aber von dem von ihr bekämpften Islam im Laufe der Jahrhunderte vieles übernommen.

<sup>169)</sup> SRC-Report, S. 141 ff., 153 f.

<sup>170)</sup> Vgl. die entsprechende Mitteilung von Innenminister Pant, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6080, sowie SR-Act, Art. 11.

<sup>171)</sup> Nach dem SRC-Report, S. 155, Nr. 575, fast ein Drittel.

<sup>172)</sup> Siehe oben Anm. 167, sowie die Minutes of Dissent zur SR-Bill (oben Anm. 135) von N. C. Chatterjee, S. 474 ff. und Pant, Lok Sabha Debates 1956, Part II,

*d) Westbengalen und Bihar*

Bihar verlor zwei kleine Gebiete an Westbengalen. Obwohl der Verlust unbedeutend ist<sup>173)</sup>, war die Regelung der zwischen Bihar und Westbengalen strittigen Grenzfragen nach dem Urteil der SRC "one of the most difficult problems with which this Commission has been faced"<sup>174)</sup>. Durch die indische Teilung 1947 wurde die britische Provinz Bengalen in ein pakistanisches und ein indisches Gebiet getrennt, wobei das bei Indien verbleibende Westbengalen aus zwei nicht zusammenhängenden Territorien bestand. Eine Verbindung zwischen dem sich bis zum Indischen Ozean hinziehenden Hauptgebiet und den drei am Himalaya gelegenen Distrikten war nur über den Nachbarstaat Bihar möglich, der teilweise direkt an das pakistanische Ostbengalen angrenzte. Zur Herstellung des territorialen Zusammenhangs zwischen den zwei Teilen Westbengalens und um die Westgrenze gegenüber Ostpakistan nur durch einen Staat verwalten zu lassen, schlug die SRC die Abtretung eines schmalen Korridors von Bihar an Westbengalen entlang der Unionsgrenze vor<sup>175)</sup>. Zugleich befürwortete sie die Übertragung eines in Südbihar gelegenen kleinen Gebietes an Westbengalen, das für die Bewässerung westbengalischen Landes von Bedeutung war und dessen Einwohnerschaft zum großen Teil Bengali sprach<sup>176)</sup>.

Wie erwähnt<sup>177)</sup>, wurde vom Unionsparlament eine Entscheidung über die Vorschläge der SRC zunächst zurückgestellt und die ganze Frage im SR-Act offengelassen, weil Politiker beider Staaten eine Vereinigung von Westbengalen und Bihar erwogen<sup>178)</sup>. Nachdem diese Versuche gescheitert waren, nahm die Regierung die Empfehlungen der SRC unter geringen Änderungen wieder auf; Art. 3 des Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act, 1956, enthält die entsprechenden Bestimmungen<sup>179)</sup>.

Vol. 4, Sp. 6459; Vol. 8, Sp. 6022. Ein Vorschlag der SRC, Himachal Pradesh mit dem Punjab zu vereinigen, wurde nicht verwirklicht. Siehe SRC-Report, S. 150 f., Nr. 555 ff., aber auch das abweichende Sondervotum des Vorsitzenden der Kommission, S. 238 f. Himachal Pradesh blieb als Union Territory bestehen, Art. 12 SR-Act (siehe unten S. 382).

<sup>173)</sup> Nach Minister D a t a r (Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 6, Sp. 832) handelt es sich um etwa 3200–3300 Quadratmeilen mit 1,5 Millionen Einwohnern.

<sup>174)</sup> SRC-Report, S. 182, Nr. 675. Wegen der geringen Größe der umstrittenen Gebiete erklärte N e h r u die ganze Frage für höchst unbedeutend. (Lok Sabha Debates on the Report of the SRC, a. a. O., Vol. 1, Sp. 878).

<sup>175)</sup> SRC-Report, S. 172 ff., 176, Nr. 649 f. Die SRC befürchtete auch, die Norddistrikte Westbengalens könnten separatistische Neigungen entwickeln (a. a. O., Nr. 650).

<sup>176)</sup> SRC-Report, S. 179, Nr. 662 f.

<sup>177)</sup> Siehe oben S. 373, bei Anm. 142.

<sup>178)</sup> Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 18. 4. 1956, S. 278; Minister D a t a r, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 6, Sp. 824 f.; Minister P a n t, Vol. 7, Sp. 3418.

<sup>179)</sup> A. a. O. (oben Anm. 143). Das Gesetz enthält in Artikel 4 zugleich die entsprechende Verfassungsänderung; der in Art. 368 der Verfassung vorgeschriebenen qualifizierten Mehrheit bedurfte es hier aber auf Grund der Sonderbestimmung in Art. 4 der

e) *Übrige Staaten*

Der im wesentlichen aus dem B-Staat Travancore-Cochin gebildete neue Staat Kerala vereinigt in sich nach der Übernahme einiger Gebiete von dem Staat Madras die Malayalam sprechende Bevölkerung Südwest-Indiens<sup>180)</sup>.

Andererseits wurden aus linguistischen und geographischen Gründen dem Staate Madras kleinere Tamili sprechende Territorien von Travancore-Cochin (Kerala) eingegliedert<sup>181)</sup>.

Die Kannada sprechende Bevölkerung Südwest-Indiens war bisher in fünf Staaten, nämlich vor allem Mysore, daneben Bombay, Hyderabad, Madras sowie den C-Staat Coorg zersplittert. Die Zusammenfassung dieser Sprachgruppe in einem Staat war schon seit Jahrzehnten ein Anliegen der indischen Kongreßpartei und konnte nunmehr durch die Bildung des neuen Staates Mysore verwirklicht werden<sup>182)</sup>.

Die Hindi sprechenden Gebiete Zentralindiens wurden in dem Staate Madhya Pradesh vereinigt, der sich im wesentlichen aus dem bisherigen A-Staat Madhya Pradesh, mit Ausnahme der zu Bombay geschlagenen Marathi sprechenden Südwestbezirke, aus dem B-Staat Madhya Bharat und den C-Staaten Vindhya Pradesh und Bhopal zusammensetzt. Flächenmäßig ist Madhya Pradesh nach Bombay der größte indische Staat<sup>183)</sup>.

---

Verfassung nicht, siehe oben S. 372. Der genaue Verlauf des »Korridors« wurde durch den von der Unionsregierung eingesetzten Special Commissioner for Bihar and West Bengal boundary V. V i s w a n a t h a n vorgeschlagen (vgl. dessen Report, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 25. 10. 1956, S. 2133).

<sup>180)</sup> Art. 5 SR-Act; SRC-Report, S. 85 f. Der Vorschlag des SRC-Report (S. 86, Nr. 307), alle Südwest-Indien vorgelagerten Inselgruppen dem Staate Kerala verwaltungsmäßig zu unterstellen, wurde vom Gesetzgeber nicht übernommen. Er bildete vielmehr (gemäß Art. 6 SR-Act mit Art. 2, Constitution [7<sup>th</sup> Amendment] Act) aus den Laccadiven-, Minicoy- und Amindiven-Inseln ein direkt von der Zentrale verwaltetes Union Territory (siehe unten S. 382 f.).

<sup>181)</sup> Art. 4 SR-Act; SRC-Report, S. 81 f.

<sup>182)</sup> Art. 7 SR-Act; SRC-Report, S. 90 ff. Der Vorschlag der SRC, den neuen Staat Karnataka zu benennen, wurde nicht übernommen. Das ehemalige Fürstentum Coorg wurde wegen seiner kulturellen und sprachlichen Eigenart als besonderer Distrikt in den neuen Staat eingliedert (Art. 7 SR-Act, Abs. 2). 35% der Bevölkerung von Coorg sprechen Kannada, 29% Coorgi, das als Abart des Kannada betrachtet werden kann (SRC-Report, S. 97, Nr. 344). Aus zwingenden Gründen mußte die Neugliederung in Einzelfällen ohne Rücksicht auf linguistische Gesichtspunkte erfolgen; dies gilt z. B. für den überwiegend Telugu sprechenden Bezirk Kolar (Ost-Mysore), dessen Goldminen mit Mysore eng verflochten sind, weshalb das Land bei Mysore verblieb.

<sup>183)</sup> Art. 9 SR-Act; SRC-Report, S. 126 ff. Bhopal mußte auf Grund des von der indischen Regierung mit dem Nawab von Bhopal abgeschlossenen Übergabevertrages von 1949 für mindestens 5 Jahre als C-Staat verwaltet werden (vgl. Bhopal Merger Agreement, White Paper, S. 226, Präambel). Da diese Frist nunmehr abgelaufen war, konnte die Vereinigung mit Madhya Pradesh erfolgen. Der Staat Vindhya Pradesh war bis 1950 B-Staat und wurde dann C-Staat; vgl. B a s u , a. a. O., Vol. 2, S. 641 Anm. 6.

Der Vorschlag, den B-Staat Rajasthan in drei Staaten aufzusplittern, wurde von der SRC abgelehnt. Der C-Staat Ajmer ebenso wie Rajasthani sprechende kleinere Gebiete von Bombay und Madhya Bharat wurden mit Rajasthan verschmolzen<sup>184</sup>).

Die indischen Staaten Uttar Pradesh<sup>185</sup>), Orissa<sup>186</sup>) und Assam<sup>187</sup>) wurden von der innerstaatlichen Neuordnung nicht berührt. Der Staat Jammu und Kaschmir<sup>188</sup>) wurde wegen der teilweisen Besetzung durch Pakistan nicht in die Neugliederung einbezogen.

<sup>184</sup>) Art. 10 SR-Act; SRC-Report, S. 135 f.

<sup>185</sup>) Die das obere Gangestal umfassenden früheren United Provinces sind mit 67 Millionen Einwohnern der größte indische Staat. Die SR-Commission hatte die Frage zu untersuchen, ob der seit rund 100 Jahren einheitlich verwaltete und Hindi sprechende Staat wegen seiner Größe zu teilen sei. Die Kommission verneinte dies (S. 162, Nr. 595). Das Hauptargument, der Staat habe in der Rajya Sabha durch seine 31 von höchstens 250 Sitzen einen entscheidenden Einfluß, wies die SRC mit der Begründung zurück, durch eine Teilung in zwei Staaten werde das Problem der Vertretung in der Rajya Sabha nicht gelöst, außerdem sei wegen der beschränkten Rechte, die das Oberhaus im Vergleich zur Lok Sabha habe, die ungleichmäßige Vertretung der Staaten in der Rajya Sabha nicht besonders bedeutungsvoll. Das Mitglied der SRC-Commission K. M. P a n i k k a r hat in einer Note (SRC-Report, S. 244 f.) die gegenteilige Auffassung vertreten. Er schlug vor, ein Gebiet von rund 25 Millionen Einwohnern von Uttar Pradesh abzutrennen und mit der Hauptstadt Agra als neuen Staat in die Union aufzunehmen.

<sup>186</sup>) Die Provinz Orissa wurde nach dreißigjährigen Vorarbeiten im Jahre 1936 durch das Government of India geschaffen (siehe oben S. 352). Eine Berichtigung der seinerzeit gezogenen Grenzen schien nicht notwendig. Verschiedene Ansprüche der an Orissa angrenzenden Staaten, sowie auch von Orissa auf Teile von Bihar, konnten nicht durchgesetzt werden. In Minutes of Dissent wandten sich die Mitglieder des Joint Committee M a h a n t y und B. D a s gegen die Abweisung der Gebietsansprüche von Orissa gegenüber Bihar (SR-Bill, Gaz. of India a. a. O., S. 491 f.) und Madhya Pradesh (S. 500).

<sup>187</sup>) Die SRC hatte die Verschmelzung des bisherigen C-Staates Tripura mit Assam vorgeschlagen, der Gesetzgeber ist dem jedoch nicht gefolgt und hat Tripura zum Union Territory erklärt. Gegensätze bestehen in Assam im wesentlichen zwischen den Bewohnern der Berge und der Flussebenen. Mehrfach sind Vorschläge zur Bildung eines besonderen "Hill-State" gemacht worden. Die SR-Commission hat diese Pläne sämtlich verworfen. Auch eine engere Verbindung der "North-East-Frontier Agency" mit Assam wurde vorerst abgelehnt. Verfassungsmäßig ist die Agency zwar Teil Assams, wegen ihrer Unzugänglichkeit und strategischen Bedeutung (Unionsgrenze!) ist das von ihr verwaltete Gebiet aber direkt dem Präsidenten der Indischen Union unterstellt, der durch den Governor von Assam handelt. Vgl. SRC-Report, S. 193, Nr. 714 f.

Nach Abschluß des Berichtes meldete die Londoner Times am 27. 9. 1957 (S. 9), daß Premierminister N e h r u den in Ost-Assam an der burmesischen Grenze lebenden und seit Jahren um ihre Unabhängigkeit kämpfenden Naga angeboten hat, den Naga Hills District mit einem angrenzenden Gebiet aus dem Staate Assam herauslösen und als ein direkt dem indischen Unionspräsidenten unterstehendes Territorium anerkennen zu lassen. Wie die Times berichtet, ist eine entsprechende Verfassungsänderung vorgesehen. Nach dem Vorschlag Nehrus soll das Gebiet im Auftrag des Unionspräsidenten durch den Gouverneur von Assam unter Verantwortung des Ministry of External Affairs verwaltet werden. Hierin liegt ein Unterschied zu den Union Territories, die dem Ministry of Home Affairs unterstehen (siehe unten S. 383 bei Anm. 205).

<sup>188</sup>) Vgl. hierzu SRC-Report, S. 203, Nr. 751.

## f) Die Union Territories

Die früheren C-Staaten Delhi<sup>188)</sup>, Himachal Pradesh<sup>189)</sup>, Manipur<sup>191)</sup> und Tripura<sup>192)</sup>, das D-Territorium der Andamanen- und Nicobaren-Inseln<sup>193)</sup> sowie die zu Madras gehörenden Laccadiven-, Minicoy- und Amindiven-Inseln<sup>194)</sup> wurden sechs vom Unionspräsidenten direkt verwaltete Union-Territories<sup>195)</sup>.

Zugleich wurde die Verwaltung dieser Gebiete auf eine neue Grundlage gestellt. Wie erwähnt<sup>188)</sup>, besaß die Mehrzahl der bisherigen C-Staaten seit Erlaß des Government of Part C States Act, 1951, eine unter Aufsicht des Unionspräsidenten mit beschränkten Befugnissen arbeitende Legislative Assembly, auch verfügten alle C-Staaten bis auf einen über einen zur Unterstützung des Chief bzw. Lieutenant Commissioners eingesetzten Council of Ministers, bzw. Kutch und Manipur über einen Council of Advisers. Diese Institutionen, insbesondere die Einrichtung einer eigenen Legislative Assembly, hatten aber keine befriedigenden Arbeitsergebnisse erreichen können<sup>197)</sup>. Der SR-Act hob daher den Government of Part C States Act auf<sup>198)</sup>.

Statt dessen kündigte die Regierung für Delhi, Himachal Pradesh, Manipur und Tripura die Schaffung von gewählten Körperschaften an, "for administering those affairs with which the life of every citizen is most intimately concerned"<sup>199)</sup>. Diesen sollte noch mehr als den unter dem Government of Part C States Act geschaffenen Vertretungen nur die lokale Selbst-

<sup>188)</sup> Die SRC hatte die Verwaltung Delhis durch die Union unter Bildung einer Selbstverwaltungskörperschaft befürwortet (SRC-Report, S. 157 ff., Nr. 580 ff.).

<sup>190)</sup> Siehe oben S. 378, Anm. 172.

<sup>191)</sup> Die SRC hatte die Verwaltung Manipurs durch die Union empfohlen (SRC-Report, S. 196 f., Nr. 731), und zwar vor allem zur Sicherung der Nordost-Grenze. Manipur ist die südliche Fortsetzung der North-Eastern-Frontier Agency. Der Kommissionsreport wies auf die besondere Sprache und kulturelle Tradition der Hauptbewohner des Gebietes, der Manipuri, hin. Eine spätere Vereinigung des Gebietes mit Assam wurde ins Auge gefaßt; vgl. a. a. O., S. 197, Nr. 732.

<sup>192)</sup> Siehe oben S. 381 Anm. 187.

<sup>193)</sup> Die SRC hatte die Beibehaltung des *status quo*, also die weitere zentrale Verwaltung des Territoriums vorgeschlagen, Report, S. 203, Nr. 753.

<sup>194)</sup> Siehe oben Anm. 180. Diese Inseln wurden nach Art. 6 SR-Act formal zu einem C-Staat, durch Art. 2 Constitution (7<sup>th</sup> Amendment) Act dann zum Union Territory.

<sup>195)</sup> Art. 2 Constitution (7<sup>th</sup> Amendment) Act. Vgl. hierzu auch Minute of Dissent von S. M a h a n t y zum Joint Committee Report zur SR-Bill, Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 16. 7. 1956, S. 496 f. Zur Stellung des Unionspräsidenten siehe oben Anm. 69.

<sup>196)</sup> Siehe oben S. 359 Anm. 70.

<sup>197)</sup> Minister P a n t, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 8, Sp. 5853 f.

<sup>198)</sup> Art. 130.

<sup>199)</sup> Minister P a n t, Synopsis of Lok Sabha Debates, 13<sup>th</sup> Session 1956, S. 15 und a. a. O. (oben Anm. 197).

verwaltung untergeordneter Angelegenheiten übertragen werden. Dabei war für die Bundeshauptstadt Delhi, die bereits unter dem Government of Part C States Act einen Sonderstatus besaß<sup>200)</sup>, die Bildung einer Municipal Corporation vorgesehen<sup>201)</sup>. Das entsprechende Gesetz liegt noch nicht vor<sup>201a)</sup>. Himachal Pradesh, Manipur und Tripura erhielten Territorial Councils, deren Befugnisse im Territorial Councils Act festgelegt sind<sup>202)</sup>. Die Inselgruppen besitzen keine ähnliche lokale Selbstverwaltung.

Der Unionspräsident erfüllt die ihm übertragenen Aufgaben durch den an die Stelle des Lieutenant Governors bzw. Chief Commissioners getretenen Administrator<sup>203)</sup>. Eine *regulation power* besitzt der Präsident nur für die Inselgruppen, im übrigen ist das Unionsparlament gesetzgebende Körperschaft<sup>204)</sup>. Dem für die Verwaltung der Union Territories verantwortlichen Ministry of Home Affairs sind Advisory Committees beigeordnet, die aus Parlamentsabgeordneten des jeweiligen Union Territory, dem zuständigen Lieutenant Governor bzw. Chief Commissioner und ähnlichen Persönlichkeiten bestehen<sup>205)</sup>.

Auf Unionsebene sind die Territorien in der Lok Sabha mit mindestens einem Abgeordneten vertreten<sup>206)</sup>, in der Rajya Sabha dagegen die Inselgruppen nicht, Manipur und Tripura haben nur zusammen einen Abgeordneten<sup>207)</sup>.

<sup>200)</sup> Die Selbstverwaltung in Delhi war im Vergleich zu den übrigen C-Staaten weiter eingeschränkt, Art. 21 Government of Part C States Act, 1951, a. a. O. (oben Anm. 66).

<sup>201)</sup> Vgl. auch Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 14. 12. 1956, S. 1144.

<sup>201a)</sup> Die Delhi Municipal Corporation Bill, 1957, wurde als Bill No. 69 of 1957 am 2. 9. 1957 in die Lok Sabha eingebracht, vgl. Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 7. 9. 1957, S. 545 ff.

<sup>202)</sup> No. 103 of 1956 vom 30. 12. 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 31. 12. 1956, S. 1433 ff. Die entsprechende Bill (Nr. 91 von 1956) befindet sich in Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 14. 12. 1956, S. 1120 f. Vgl. ferner The Territorial Council Rules vom 6. 8. 1957 (Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 6. 8. 1957, S. 2251/I).

<sup>203)</sup> Constitution (7<sup>th</sup> Amendment) Act, Art. 17, Änderung von Art. 239 der indischen Verfassung. Vgl. auch SR-Bill (Report des Joint Committee) a. a. O., S. 587, Ziff. 15.

<sup>204)</sup> Änderung von Art. 240 der indischen Verfassung durch Art. 17 a. a. O.; vgl. auch SR-Bill (Report des Joint Committee) a. a. O.

<sup>205)</sup> Vgl. die Notification des Ministry of Home Affairs vom 22. 11. 1956 über die Einsetzung von Advisory Committees für Himachal Pradesh, Manipur und Tripura (Gaz. of India, Part I, Sec. 1, 22. 11. 1956, S. 1033). Laut Notifikation des Ministry of Home Affairs vom 29. 6. 1957 (Gaz. of India, Part I, Sec. 1, 29. 6. 1957, S. 9) wurde dem Administrator der Laccadiven-, Minicoy- und Amindiven-Inseln ein Advisory Council beigeordnet, dessen Aufbau und Funktion dem der Advisory Committee etwa entspricht. Für die Andamanen- und Nicobaren-Inseln sowie Delhi sind ähnliche Institutionen bisher nicht bekannt.

<sup>206)</sup> Adaptation of Laws (No. 2) Order, 1956; Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 1. 11. 1956, S. 2263 ff. Die Zahl der Abgeordneten ist: Delhi 5, Himachal Pradesh 4, Manipur und Tripura je 2, die Inselgruppe je 1.

<sup>207)</sup> Art. 23 SR-Act; Delhi und Himachal Pradesh stellen je einen Abgeordneten.

### 3. Die Zonal Councils

Um durch die innerstaatliche Neuordnung etwa ausgelösten regionalistischen oder auch separatistischen Tendenzen zu begegnen, schlug Premierminister N e h r u am 21. Dezember 1955 die Aufteilung der Indischen Union in "Zonal Councils" vor<sup>208</sup>):

"... whatever final decisions Parliament arrives at in regard to these States, we may still have what I would call zonal councils, i. e., a group of 3, 4 or 5 States, as the case may be, having a common council. To begin with, I would say that it should be an advisory council. Let us see how it develops. Let it be advisory; let the Centre also be associated with it for dealing with economic problems as well as the multitude of border problems and other problems that arise. There can be, let us say, 5 such zonal areas. . . . In the main, I want them to develop the habit of co-operative working to break down the wall. It may be that, later, the Advisory Zonal Councils may develop into something more important. I think we should proceed slowly and cautiously so that people may not suspect an undermining of their State's structure . . . ."

Dieser Vorschlag fand im Parlament Zustimmung, er wurde unter genauerer Präzisierung in den SR-Act übernommen. Part 3 des Gesetzes sieht die Einteilung der Indischen Union in fünf Zonen vor und unterstellt die einzelne Zone einem Zonal Council<sup>209</sup>). Die Zonal Councils setzen sich zusammen aus einem Unionsminister und aus dem Ministerpräsidenten sowie zwei anderen Ministern jedes in der entsprechenden Zone liegenden Staates<sup>210</sup>). Die Zonal Councils versammeln sich bei Bedarf auf Einberufung durch den Vorsitzenden, der der dem Council angehörende Bundesminister ist<sup>211</sup>). Sie können für die Erledigung bestimmter Aufgaben Komitees er-

<sup>208</sup>) Lok Sabha Debates on the Report of the States Reorganisation Commission, Vol. 1, Sp. 882; vgl. auch N e h r u s Ausführungen vor der Rajya Sabha am 24. 12. 1955, Rajya Sabha Debates, Vol. 11, Sp. 4403 ff., sowie die Minutes of Dissent, SR-Bill (Report des Joint Committee) a. a. O., von K. K. B a s u u. a., S. 486; S. M a h a n t y, S. 498 f.; B. D a s, S. 500 f.

<sup>209</sup>) Art. 14 f.; die fünf Zonen sind nach Art. 15:

- a) die "Northern Zone" mit Punjab, Rajasthan, Jammu-Kaschmir sowie den Union Territories Delhi und Himachal Pradesh;
- b) die "Central Zone" mit Uttar Pradesh und Madhya Pradesh;
- c) die "Eastern Zone" mit Bihar, West Bengal, Orissa und Assam sowie den Union Territories Manipur und Tripura;
- d) die "Western Zone" mit Bombay und Mysore;
- e) die "Southern Zone" mit Andhra Pradesh, Madras und Kerala.

<sup>210</sup>) Die vier in die Zonal Councils aufgenommenen Union Territories (die Inselgruppen sind nicht Mitglieder eines Council) können jeweils höchstens zwei Vertreter entsenden. Vgl. hierzu sowie zu Einzelheiten über die Ernennung der Mitglieder der Zonal Councils, über den Vorsitz in der Kommission, über die Beziehung von Advisors und deren Befugnisse usw. Art. 16 SR-Act.

<sup>211</sup>) Art. 16 (2), 17 (1) SR-Act.

nennen <sup>212</sup>). Die Councils haben beratende Funktion. Sie sollen alle Angelegenheiten diskutieren,

“... in which some or all of the States represented in that Council, or the Union and one or more of the States represented in that Council, have a common interest ...”,

und sollen die Unionsregierung oder die einzelnen Staatsregierungen bei der Durchführung ihrer Maßnahmen beraten <sup>213</sup>). Insbesondere sollen durch die Zonal Councils Fragen von wirtschaftlichem oder sozialem Interesse, Grenzstreitigkeiten <sup>214</sup>), Minderheitenfragen oder Probleme des Verkehrs zwischen den einzelnen Staaten sowie alle sich aus der innerstaatlichen Neugliederung Indiens ergebenden Zweifel behandelt werden <sup>215</sup>). Bei Bedarf können mehrere Councils gemeinsam beraten <sup>216</sup>). Die weitere, von Ministerpräsident Nehru angedeutete Entwicklung dieser neuartigen Institution wird davon abhängen, wie sich die Zonal Councils bewähren <sup>217</sup>).

#### 4. Schutz der sprachlichen Minderheiten

Der States Reorganisation Act faßte zwar häufig Gruppen mit derselben Sprache in einem Staate zusammen und beseitigte dadurch Minderheitenprobleme. Da aber in vielen ein- oder mehrsprachigen indischen Staaten versprengte Teile indischer Volksgruppen bzw. kleinere Bevölkerungsplitter mit eigener Sprache leben, konnte die Neugliederung die Minderheitenfrage nicht lösen. Dieser Tatsache war sich bereits die SRC bewußt, die deshalb die Stellungnahme der indischen Verfassung zum Schutz der Minderheiten überprüfte und zu dem Ergebnis kam, die indischen Vorschriften entsprächen im allgemeinen den praktischen Erfordernissen und auch dem international üblichen Standard <sup>218</sup>).

<sup>212</sup>) Art. 18 SR-Act.

<sup>213</sup>) Art. 21 (1) SR-Act.

<sup>214</sup>) Die infolge der innerstaatlichen Neuordnung Indiens besonders bedeutsame Zuständigkeit der Zonal Councils für Grenzstreitigkeiten wurde in den Debatten verschiedentlich als unzumutbar abgelehnt. Von Regierungsseite wurde darauf hingewiesen, daß in Einzelfällen immer noch eine Boundary Commission berufen werden könne und Entscheidungen der Councils auch in dieser Beziehung nicht verbindlich seien. Vgl. Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 7, Sp. 2575 ff. (Min. Pant, Abg. Sundaram, More, Chakravartty u. a.), sowie Vol. 6, Sp. 1673 (Pant). Vgl. auch Minutes of Dissent, SR-Bill (Report des Joint Committee, a. a. O.) von L. Sundaram, S. 508 ff.

<sup>215</sup>) Art. 21 (2) SR-Act.

<sup>216</sup>) Art. 22 SR-Act.

<sup>217</sup>) Bei den Parlamentsdebatten wurde mehrfach vorgeschlagen, den Zonal Councils nicht nur beratende, sondern auch Verordnungsbefugnisse zu verleihen. Diese Versuche wurden von Minister Pant mit der Begründung zurückgewiesen, die Autonomie der Einzelstaaten müsse erhalten bleiben (Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6462).

<sup>218</sup>) SRC-Report, S. 205 ff., Nr. 757 ff.

Als wichtige Ergänzung der bestehenden Bestimmungen schlug die SRC die verfassungsmäßige Sicherung des Rechts der Minderheiten auf Unterrichtung ihrer Kinder in der Muttersprache in der staatlichen Volksschule vor<sup>219)</sup>. Bisher hatte es den Minderheiten nur freigestanden, aus eigenen Mitteln Privatschulen einzurichten, diese Möglichkeit schied aber aus finanziellen Gründen weithin aus<sup>220)</sup>. Die SRC sah ausdrücklich davon ab, einen gleichlautenden Vorschlag für den Unterricht in höheren Schulen zu machen<sup>221)</sup>. Der Gesetzgeber ist dieser Empfehlung der SRC gefolgt und hat die Staaten zu entsprechenden Anstrengungen verpflichtet; auch wurde dem Unionspräsidenten eine dahingehende Weisungsbefugnis eingeräumt<sup>222)</sup>.

Zur Sicherung und Durchsetzung der der Minorität zustehenden Rechte hatte die SRC die Überwachung der Einzelstaaten durch den zuständigen Gouverneur befürwortet<sup>223)</sup>. Der Vorschlag wurde als unzweckmäßig empfunden und durch die Institution des "Special Officer for linguistic minorities" ersetzt<sup>224)</sup>. Dieser durch den Präsidenten zu ernennenden Persönlichkeit ist die Aufgabe übertragen worden, die Entwicklung aller Minderheitenfragen zu beobachten und darüber in regelmäßigen Zeitabständen zu berichten<sup>225)</sup>.

<sup>219)</sup> SRC-Report, S. 209 f., Nr. 774, 776.

<sup>220)</sup> Art. 30 der Verfassung; SRC-Report, a. a. O., Nr. 774.

<sup>221)</sup> SRC-Report, S. 210, Nr. 777.

<sup>222)</sup> Constitution (7th Amendment) Act, Art. 21; die Bestimmung ist als Art. 350 A in die Verfassung aufgenommen worden. In den Debatten wurden verschiedentlich Versuche unternommen, auch den Unterricht in der Muttersprache in höheren Schulen sicherzustellen; vgl. etwa Abg. Gupta, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6507.

Die SRC bemängelte weiter, daß für den Gebrauch von Minderheitensprachen gegenüber Verwaltungsbehörden keine einheitliche Übung bestehe, obwohl Art. 347 der Verfassung dem Unionspräsidenten das Recht zugestehe, die Verwendung solcher Sprachen zu gestatten (Report, S. 211 f., Nr. 778 ff.). Zur Berücksichtigung von Minderheiten bei der Rekrutierung des öffentlichen Dienstes vgl. SRC-Report, S. 212 ff.

<sup>223)</sup> Report, S. 212 ff., Nr. 792 ff.

<sup>224)</sup> Constitution (7th Amendment) Act, Art. 21; die Bestimmung ist als Art. 350 B in die Verfassung aufgenommen worden. Vgl. zur Einrichtung des Special Officer und allgemein zum Minderheitenschutz die Ausführungen von Min. Pant und Abg. Anthony, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 8, Sp. 5923 ff.; von Min. Pant, Vol. 6, Sp. 993 f. und Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 16. 7. 1956, S. 469 f. (Report des Joint Committee), sowie Minute of Dissent, F. Anthony, ebenda, S. 509 ff. (514 f.).

<sup>225)</sup> Der Bericht wird dem Präsidenten erstattet, der für Übermittlung an das Unionsparlament und die Regierung des entsprechenden Einzelstaates sorgt.

Zur Zuständigkeit der Zonal Councils in Minderheitenfragen siehe oben S. 385 und Minute of Dissent, F. Anthony, a. a. O., S. 512 f.

### 5. Die Überleitungsbestimmungen

#### a) Die Neugliederung und die gesetzgebenden Körperschaften in der Union und den Einzelstaaten

Der SR-Act legte fest, daß die Neuordnung Indiens auf die Zusammensetzung oder die Dauer der Wahlperiode der damals bestehenden Lok Sabha keinen Einfluß haben sollte<sup>226</sup>). Für spätere Wahlen von Abgeordneten zur Lok Sabha mußte die veränderte Einteilung der Indischen Union von Bedeutung sein, da jedem Staat im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl eine bestimmte Anzahl von Sitzen zugeteilt wird<sup>227</sup>). Aus dieser Regelung folgte die Notwendigkeit, die den Einzelstaaten entsprechend der Einwohnerzahl zustehenden Sitze neu zu verteilen und den Umfang der Wahlbezirke neu zu bestimmen<sup>228</sup>).

Da die Abgeordneten der Rajya Sabha "representatives of the States and of the Union territories"<sup>229</sup>) sind, beeinflußte die innerstaatliche Neugliederung die Zusammensetzung dieser Kammer<sup>230</sup>). Die Neuverteilung der Sitze geschah jedoch grundsätzlich derart, daß bisherige Abgeordnete als Vertreter neu gebildeter oder vergrößerter Staaten übernommen wurden<sup>231</sup>). Auf diese Weise trat praktisch auch in der Rajya Sabha keine Än-

<sup>226</sup>) Art. 27, SR-Act; Art. 8 Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act. Neuwahlen erfolgten im Frühjahr 1957; vgl. hierzu Roach, *India's 1957 Elections*, Far Eastern Survey 1957, S. 65 ff.

<sup>227</sup>) Art. 81, 82 der Verfassung. Die Bestimmungen sind durch Art. 4 des Constitution (7th Amendment) Act 1956 neu gefaßt worden. Danach besteht die Lok Sabha aus höchstens 500 Abgeordneten der Staaten, höchstens 20 Abgeordneten der Union Territories. Vgl. hierzu Minister P a n t, Lok Sabha Debates, Vol. 6, Sp. 6589.

<sup>228</sup>) Vgl. Art. 40 ff. des SR-Act mit der 3rd Schedule, die die vorläufige Sitzverteilung enthält. Die endgültige Verteilung erfolgte auf Grund der dem Präsidenten gemäß Art. 372 A der Verfassung – eingeführt durch Art. 23 des Constitution (7th Amendment) Act 1956 – und ähnlicher Ermächtigungen im SR-Act sowie im Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act übertragenen Befugnisse in der Adaptation of Laws (No. 2) Order 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 1. 11. 1956, S. 2284 ff.

<sup>229</sup>) Art. 80 Abs. 1 b der Verfassung mit Art. 3 (a) Constitution (7th Amendment) Act. Neben den höchstens 238 Vertretern der Staaten und Union Territories, die von den entsprechenden Vertretungen gewählt werden, werden 12 Abgeordnete vom Unionspräsidenten ernannt (Art. 80 der Verfassung). Bei der Rajya Sabha erfolgt die Sitzverteilung grundsätzlich auf der Basis der Bevölkerungszahl, aber die Verteilung ist insofern ausgewogen, als die kleineren Staaten relativ stärker, die größeren relativ schwächer vertreten sind (vgl. 4th Schedule zur Verfassung).

<sup>230</sup>) Art. 23 ff., SR-Act.  
<sup>231</sup>) Die Vornahme von Nachwahlen wurde für Kerala und Madras angeordnet (Art. 25 SR-Act). Die Neuverteilung der Abgeordneten nahm der Vorsitzende der Rajya Sabha gemäß den Bestimmungen des SR-Act vor (Art. 24 SR-Act). Als Beispiel seien die entsprechenden Bestimmungen für Andhra Pradesh zitiert, Art. 24 (1): "The twelve sitting members representing the State of Andhra and such six of the eleven sitting members representing the State of Hyderabad as the Chairman shall by order specify shall, as from the appointed day, be deemed to have been duly elected to fill the eighteen seats allotted to the State of Andhra Pradesh".

derung der bestehenden Verhältnisse ein. Die Anpassung dieser Regelung an die Verfassungsbestimmung, daß die Rajya Sabha sich alle zwei Jahre um ein Drittel regeneriert<sup>232</sup>), nahm der Unionspräsident vor<sup>233</sup>).

Ähnlich wie auf der Unionsebene wurde bei den Parlamenten der Einzelstaaten verfahren. Die Abgeordneten der Legislative Assemblies nahmen grundsätzlich, wenn ihr Wahlbezirk Teil eines anderen Staates wurde, ihren Platz in der Vertretung dieses Staates ein<sup>234</sup>). Für Fälle, in denen nur Teile eines Wahlbezirkes übertragen wurden, traf das Gesetz Sonderregelungen<sup>235</sup>). Soweit die Staaten eine erste Kammer (Legislative Councils) besitzen<sup>236</sup>), waren bis ins einzelne gehende Anpassungsbestimmungen und teilweise auch Nachwahlen<sup>237</sup>) erforderlich, da die Legislative Councils sich aus verschiedenen Abgeordnetengruppen zusammensetzen<sup>238</sup>).

<sup>232</sup>) Art. 83 (1) der Verfassung.

<sup>233</sup>) Auf Grund von Art. 26 SR-Act; vgl. States Reorganisation (Council of States) (Term of Office of Members) Order 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 3. 11. 1956, S. 2257; ferner Gaz. of India, a. a. O., 20. 11. und 18. 12. 1956, S. 2453, 2681. Vgl. auch Art. 7 Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act.

<sup>234</sup>) Art. 28 (1) SR-Act. Die Wahlperiode sollte normal weiterlaufen, Art. 30 SR-Act, hierzu Min. P a n t, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Sec. 2, Vol. 4, Sp. 6084. In Kerala (früher Travancore-Cochin) mußten Neuwahlen abgehalten werden (vgl. Art. 28 (1) SR-Act und oben S. 371). Art. 3 des Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act enthält die entsprechenden Bestimmungen für diese Gebiete.

<sup>235</sup>) Art. 28 (3) mit der 1st Schedule zum SR-Act, sowie Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act, Art. 9 f.; zu weiteren Sonderregelungen siehe Art. 28–32 des SR-Act.

<sup>236</sup>) Dies waren seit jeher die A-Staaten Bihar, Bombay, Madras, Punjab, Uttar Pradesh und Westbengalen (Art. 168 [1] der Verfassung) sowie der B-Staat Mysore (Art. 238 [7] der Verfassung). Nach Art. 8 (1), (2) Constitution (7th Amendment) Act wurde nunmehr, mit der Aufhebung des Unterschiedes zwischen A-, B- und C-Staaten, der Name von Mysore in Art. 168, 1 eingefügt; zugleich trat Madhya Pradesh neu hinzu, wobei der Unionspräsident für Madhya Pradesh den Zeitpunkt der Einführung des Zweikammersystems später bestimmen wird (Art. 8, a. a. O.). Vgl. hierzu auch Minister P a n t, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Vol. 4, Sp. 6591. Zum Legislative Council in Madhya Pradesh siehe Constitution (9th Amendment) Bill, a. a. O., S. 219, Clause 7; Constitution (9th Amendment) Bill (Joint Committee Report) a. a. O., S. 587, Clause 8; SR-Bill, a. a. O., S. 282, Clause 31; SR-Bill (Joint Committee Report) S. 464, Nr. 26. Nach Abschluß des Berichts wurden durch den Legislative Councils Act, No. 37 of 1957 (Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 18. 9. 1957) die Voraussetzungen für die Bildung eines Legislative Council in Andhra Pradesh geschaffen. Vgl. auch die entsprechende Bill, Gaz. of India, Part II, Sec. 2, 25. 7. 1957, S. 303.

<sup>237</sup>) Art. 35 f. SR-Act. In Bihar und Westbengalen wurde die Zusammensetzung der Legislative Councils nicht geändert (Art. 11 f., Bihar and West Bengal [Transfer of Territories] Act). Die frühere Verteilung der Sitze in den damals bestehenden Legislative Councils ist in The Representation of the People Act, No. 43 of 1950, Art. 10 mit der 3rd Sched. geregelt. Vgl. jetzt auch Adaptation of Laws (No. 2) Order, 1956 (oben Anm. 228 mit Anm. 138). Vgl. zu den Neuwahlen States Reorganisation (Election to Provisional State Legislatures) Rules 1956, Gaz. of India, Part. II, Sec. 3, 17. 9. 1956, S. 1963.

<sup>238</sup>) Nach Art. 171 Verf. wird ein Drittel der State Councils von Vertretern lokaler Verwaltungskörperschaften gewählt und ein weiteres von Mitgliedern der Legislative

b) *Die Neugliederung und die Gerichtsverfassung*

Nach Art. 214 der Verfassung besitzt jeder Einzelstaat grundsätzlich einen High Court<sup>239)</sup>. Die Neugliederung mußte deshalb auch Regelungen auf dem Gebiet des Gerichtsverfassungsrechts zur Folge haben<sup>240)</sup>. Die obersten Gerichte von Bombay, Madhya Pradesh und Punjab setzten als High Courts der entsprechenden neuen Staaten ihre Tätigkeit fort<sup>241)</sup>. Neue High Courts wurden für Kerala, Mysore und Rajasthan gebildet<sup>242)</sup>. Die High Courts der bisherigen B-Staaten wurden bis auf den Gerichtshof von Jammu und Kaschmir ebenso wie die Courts of the Judicial Commissioners für die C-Staaten Ajmer, Bhopal, Kutch und Vindhya Pradesh aufgehoben<sup>243)</sup>. Die Frage, welcher High Court bei territorialen Verschiebungen für die Entscheidung von bereits anhängigen allgemeinen Rechtsstreitigkeiten zuständig ist, wurde vom SR-Act für jeden einzelnen Staat gesondert beantwortet<sup>244)</sup>.

c) *Finanzielle Vorschriften, Neuverteilung der Aktiva und Passiva betroffener Staaten*

Die finanziellen Leistungen der Einzelstaaten während der Übergangszeit wurden durch Art. 70 des SR-Act gesichert, der die Gouverneure oder

Assemblies aus einem Personenkreis, der dieser Versammlung nicht angehört; ein Zwölftel soll aus Inhabern von Universitätsgraden bestehen, ein weiteres aus Lehrern an höheren Schulen oder übergeordneten Unterrichtsinstituten; das restliche Sechstel wird vom zuständigen Gouverneur nach bestimmten Gesichtspunkten ernannt.

Durch Art. 35 (3), SR-Act wurde vorgeschrieben, daß das Mandat einer Anzahl von Abgeordneten des Legislative Council von Madras mit dem Inkrafttreten des Neugliederungsgesetzes erlöschen sollte; die Namen der ausscheidenden Abgeordneten hatte der Chairman des Legislative Council zu bestimmen. Der High Court von Madras stellte durch Urteil vom 5. 11. 1956 fest, die durch den SR-Act dem Chairman übertragene Befugnis widerspreche dem Gleichheitsgrundsatz und sei daher nichtig (Art. 14 der Verfassung), da der Chairman selbst Mitglied der Abgeordnetengruppe sei, aus denen die Ausscheidenden ausgewählt werden mußten. Der auf Grund dieser Vorgänge erlassene States Reorganisation (Amendment) Act, No. 67 of 1956 bestimmte darauf, daß die erlöschenden Mandate durch das Los bestimmt würden. Vgl. Gaz. of India, Part II, Sec. 1, 10. 12. 1956, S. 1131 f.; die entsprechende Bill befindet sich a. a. O., Sec. 2, 16. 11. 1956, S. 1121, in deren Begründung auf die hier noch nicht vorliegende Entscheidung des High Court of Madras Bezug genommen wird.

<sup>239)</sup> Artikel 231 der Verfassung, dessen Formulierung auf Artikel 16 Constitution (7th Amendment) Act beruht, gestattet jetzt dem Parlament die Einrichtung eines gemeinsamen Gerichtshofes für zwei oder mehr Einzelstaaten.

<sup>240)</sup> Art. 49 f. SR-Act; Art. 17 f. Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act.

<sup>241)</sup> Art. 49 Abs. 1 SR-Act; zum Begriff der »neuen« Staaten siehe oben Anm. 146.

<sup>242)</sup> Art. 49 Abs. 2 SR-Act.

<sup>243)</sup> Näheres Art. 50 SR-Act.

<sup>244)</sup> Art. 59–66 SR-Act; vgl. auch Art. 17 Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act. Zu Einzelheiten siehe SR-Act, a. a. O.; Constitution (7th Amendment) Act, a. a. O.; Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act, a. a. O.; vgl. ferner zur

Rajpramukhs der bisherigen Staaten ermächtigte, für die Zeit vor dem Neugliederungstermin bis zum Ende des Finanzjahres am 31. März 1957 Mittel aus dem Consolidated Fund <sup>245)</sup> des neu entstehenden Staates bereitzustellen, während nach dem Inkrafttreten des SR-Act die Gouverneure der neuen Staaten diese Befugnisse hatten <sup>246)</sup>.

Mit der innerstaatlichen Neuordnung war die Notwendigkeit verknüpft, die Ansprüche und Verbindlichkeiten der betroffenen Staaten auf die Nachfolgestaaten zu verteilen. Diese Aufgabe wurde mit Hilfe von detaillierten Vorschriften gelöst <sup>247)</sup>.

Die in Part VII des SR-Act enthaltenen entsprechenden Bestimmungen finden auf jeden bisherigen A- oder B-Staat Anwendung, dessen Gebiet sich territorial geändert hat oder der teilweise zu einem Union Territory geworden ist <sup>248)</sup>. Soweit lediglich ein einziger neuer Staat das Gebiet eines früheren übernahm bzw. soweit bei mehreren Nachfolgestaaten für Ansprüche oder Verpflichtungen eine räumliche Lokalisierung möglich erschien, trat an die Stelle des bisherigen der neue Staat als Inhaber der Rechte und Verbindlichkeiten <sup>249)</sup>. Wurde hingegen das Gebiet eines bisherigen Staates

Bestimmung des Sitzes der Gerichte, zu der Ernennung der Richter usw. Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 30. 10. 1956, S. 2195 ff. sowie Art. 57 SR-Act.

<sup>245)</sup> Nach Art. 266 der Verfassung fließen alle Gelder der Union in eine gemeinsame Kasse, die als Consolidated Fund of India bzw. bei den Einzelstaaten als Consolidated Fund of the State bezeichnet wird. Die Einrichtung des Consolidated Fund stammt aus England, wo seit 1787 die verschiedenen Einnahmen zu einer einzigen Finanzmasse, dem Consolidated Fund, zusammengefaßt werden. Vgl. E. W. Ridges, a. a. O., S. 231 f., sowie speziell für die Lage in Indien Basu, a. a. O., Vol. 2, S. 322 f.

<sup>246)</sup> Vgl. auch SR-Bill (Report of the Joint Committee), a. a. O., S. 466, Nr. 34 f. und Minister Pant, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Sec. 2, Vol. 4, Sp. 6085; Art. 71–74 enthalten Sonderbestimmungen für Einzelfälle; vgl. auch Bihar and West Bengal (Transfer of Territories) Act, Art. 20 f. Zu den Gehältern und bestimmten Vorrechten der Gouverneure von Andhra Pradesh, Madras und aller neuen Staaten vgl. SR-Act, Art. 73 und die States Reorganisation (Governors' Allowances and Privileges) Provisional Order, 1956, Gaz of India, Part II, Sec. 3, 29. 10. 1956, S. 2161/47.

<sup>247)</sup> Art. 75 f. SR-Act; Art. 22 f. Bihar and West Bengal Act; Minister Pant, Lok Sabha Debates 1956, Part II, Sec. 2, Vol. 4, Sp. 6085 f.; SRC-Report, S. 222, Nr. 84 ff.

<sup>248)</sup> Diese letzte Bestimmung bezieht sich auf die Laccadiven-Gruppe, die früheren C-Staaten gingen im übrigen entweder ungeteilt in den neuen Staaten auf oder wurden als Union Territories übernommen, so daß es keiner weiteren Regelung bedurfte.

<sup>249)</sup> So konnte z. B. bei nur einem Nachfolgestaat dieser die Bargeldvorräte und Guthaben bei der Reserve Bank of India übernehmen (Art. 77); er hatte aber auch die öffentliche Schuld des bisherigen Staates zu tragen (Art. 82 [2], [3]), trat weiter in die eingegangenen Verträge ein (Art. 87 [1] [a]) und übernahm alle sonstigen Aktiva und Passiva (Art. 91 [a]). Die räumliche Bestimmung eines etwaigen alleinigen Rechtsnachfolgers sollte sich aus der Lage von Landbesitz und Warenvorräten usw. (Art. 76 [1]), aus dem Ort der Veranlagung für die Einziehung von rückständigen oder für die Rückzahlung ungerechtfertigt eingezogener Steuern (Art. 78, 83) ergeben; die Befugnis zur Annahme von durch frühere Staaten vergebenen Darlehen und Vorschüssen an bestimmte Organisationen oder Privatpersonen sollte sich ebenso wie die Übernahme der Aktiva und Pas-

unter mehreren Nachfolgestaaten zergliedert und schien eine räumliche Anknüpfung für die Aktiva und Passiva aus technischen Gründen nicht möglich, so sahen die Vorschriften des SR-Act eine verhältnismäßige Aufteilung der Rechte und Verbindlichkeiten vor, wobei als Schlüssel für die Verteilung verschiedene Gesichtspunkte, wie die Relation der von den Nachfolgestaaten übernommenen Bevölkerung zueinander<sup>250)</sup> oder die finanziellen Aufwendungen der bisherigen Staaten für bestimmte Landesteile<sup>251)</sup> usw., maßgebend waren. War eine derartige Verteilung nicht zweckmäßig, so wurde der entsprechende Vermögenswert bzw. die Schuld auf lediglich einen Staat, gewöhnlich den *principal successor* übertragen<sup>252)</sup>, dem das Gesetz dann interne Ausgleichsansprüche oder -verpflichtungen nach einem der oben erwähnten Schlüssel<sup>253)</sup> oder auch nach Vereinbarung zwischen den Beteiligten zubilligte bzw. auferlegte<sup>254)</sup>. Diese Regelung galt auch für die Übernahme der durch Aufnahme von öffentlichen Anleihen gegen Ausgabe von *government securities* entstandenen Staatsschulden (*public debts*)<sup>255)</sup>.

siva von wirtschaftlichen Staatsunternehmungen u. ä. aus der Belegenheit der Sache oder Forderung entnehmen lassen (Art. 79 [1], Art. 81 [1], Art. 84). Ähnlich ist die Regelung auch für Verträge (Art. 87 [1] [b]) oder einklagbare unerlaubte Handlungen (Art. 88 [b]).<sup>250)</sup> Beispielsweise bei den Bargeldvorräten und Guthaben (Art. 77), bei bestimmten Investitionen (Art. 80). Die *population ratio* wird weiter als Schlüssel zur Verteilung zurückgezahlter Darlehen und Vorschüsse früherer Staaten verwendet, wobei aber nur der *principal successor* das Recht zur Rückforderung der Beträge haben soll (Art. 79 [2]). Durch Notification vom 17. und 26. 10. gab das Ministry of Home Affairs die *population ratio* für die einzelnen Staaten bekannt, Gaz. of India, Part I, Sec. 1, S. 939, 947.

<sup>251)</sup> So etwa in Art. 82 (3) (Übernahme der von Regierungsseite gewährten Anleihen) nach der Größe der für bestimmte öffentliche Arbeiten aufgewendeten Ausgaben (eine ähnliche Aufteilung sieht Art. 82 [4] für etwa vorhandene Fonds zur Tilgung solcher Schulden vor) oder bei Warenbestellung für einen Landesteil in einem bestimmten Zeitraum (Art. 76 [2]).

<sup>252)</sup> Vgl. Art. 76 (1) (b); 79 (2); 87 (1) (c); 88 (c); 89 (c); 91 (b); anders in Art. 82 (2), siehe unten Anm. 255.

<sup>253)</sup> Kein Ausgleich ist in Art. 76 (1) (Landbesitz und Warenvorräte) vorgesehen; Ausgleich nach der *population ratio* bei Rückforderung von Darlehen und Vorschüssen: Art. 79 (2); nach den Aufwendungen: Art. 82 (2) mit (3), siehe unten Anm. 255.

<sup>254)</sup> So bei Art. 87 (1) (c) (Eintritt in Verträge); Art. 88 (c) (Ansprüche aus einklagbarer unerlaubter Handlung); Art. 91 (b) (subsidiäre Regelung aller sonst nicht erfaßten Fälle). Konnte zwischen den betroffenen Staaten kein Einverständnis erzielt werden, so hatte die Regierung ein Eingriffsrecht.

<sup>255)</sup> Hier würde Verpflichteter nicht der *principal successor*, sondern der von der Zentralregierung bestimmte Staat (Art. 82 [2]). Die entsprechenden Schulden des Staates Hyderabad wurden mit dem 31. 10. 1956 von der Union übernommen, vom gleichen Termin an sollte davon ausgegangen werden, die Zentralregierung habe entsprechende Darlehen an die einzelnen Nachfolgestaaten von Hyderabad gegeben, und zwar unter den gleichen Bedingungen für Verzinsung und Tilgung wie für die ursprünglichen Staatsschulden (Art. 82 [1] SR-Act). Durch diese Regelung sollte verhindert werden, daß die Hauptnachfolgestaaten Andhra, Pradesh und Bombay mit einer hohen öffentlichen Schuld belastet werden, "which may affect their future borrowings" (SR-Bill, a. a. O., S. 287). Zum Schicksal der Staatsbank von Hyderabad siehe oben Anm. 167.

Der SR-Act übertrug weiter im Zusammenhang mit der Angliederung bisheriger C-Staaten (Ajmer, Bhopal, Coorg, Kutch und Vindhya Pradesh) anderen Staaten gewisse Ansprüche und Verbindlichkeiten der Indischen Union, die sich auf diese Gebiete bezogen. Da die C-Staaten von der Zentralregierung direkt verwaltet wurden, war die Union Inhaber der aktiven und passiven Vermögensmasse<sup>256)</sup>.

d) *Die Überleitung von Körperschaften und zwischenstaatlichen Vereinbarungen*

Die im SR-Act bestimmten territorialen Veränderungen sollten grundsätzlich keinen Einfluß auf den Arbeitsbereich einer staatlich gebildeten *body corporate* (Körperschaft) besitzen<sup>257)</sup>. Eine Sonderregelung galt z. B. für die Financial Corporations der Einzelstaaten, die zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes im Jahre 1951 ins Leben gerufen worden waren<sup>258)</sup>. Teilweise übernahmen die Nachfolgestaaten die Körperschaften<sup>259)</sup>; die Financial Corporations von Hyderabad und Andhra wurden in der entsprechenden Körperschaft von Andhra Pradesh vereinigt, wobei Andhra Pradesh einen Ausgleichsbetrag an Mysore und Bombay zu zahlen hatte<sup>260)</sup>.

Eine Anpassung der zwischen der Reserve Bank of India mit den Einzelstaaten geschlossenen Agreements oder der zwischenstaatlichen Vereinbarungen auf energie- oder wasserwirtschaftlichem Gebiet usw. an die Neuordnung wurde von den Erfordernissen des einzelnen Falles abhängig gemacht<sup>261)</sup>.

<sup>256)</sup> Näheres hierzu Art. 94–101 SR-Act.

<sup>257)</sup> Art. 109 SR-Act.

<sup>258)</sup> Art. 102 SR-Act, vgl. auch den States Financial Corporations Act, No. 63 of 1951, Ministry of Law, Government of India, Acts of Parliament, S. 423. Vgl. weiter SR-Bill, a. a. O., S. 288, Cl. 97 f.; Report des Joint Committee zur SR-Bill, ebenda, S. 468, Cl. 102.

<sup>259)</sup> So etwa Madhya Bharat (jetzt Madhya Pradesh) oder Travancore-Cochin (jetzt Kerala). Dabei wurde die Bezahlung von Ausgleichsbeträgen vorgeschrieben, soweit entsprechende territoriale Änderungen stattgefunden hatten (vgl. Art. 102 [1] [2]).

<sup>260)</sup> Art. 102 (4); vgl. auch die Andhra Pradesh State Financial Corporation Order, 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 30. 10. 1956, S. 2187 ff. Auch die Financial Corporations von Bombay und Saurashtra wurden verschmolzen. Bombay sollte entsprechend seinem Gebietsverlust an Mysore und Rajasthan verhältnismäßige Zahlungen an jene Staaten leisten (Art. 102 [6]; vgl. weiter die Bombay State Financial Corporation Order, 1956, Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 30. 10. 1956, S. 2191 ff.). Eine ähnliche Regelung wurde ferner für die Madras Industrial Investment Corporation getroffen (Art. 103). Zu Einzelheiten betr. bestimmte Genossenschaft siehe Art. 105, betr. die State Electricity Boards siehe Art. 106.

<sup>261)</sup> Siehe zur Reserve Bank of India Art. 104 (1), (5) SR-Act. Nach Art. 104 (2) fielen die Agreements zwischen Hyderabad, Madhya Bharat und Saurashtra mit der Bank fort. Vgl. auch Reserve Bank of India Act, Nr. 2 von 1934 (The Unrepealed Central Acts, Ministry of Law, Vol. 9, 1931–1938, Delhi 1951, S. 157 ff.). Zu den energie- und wasser-

## e) Die Neugliederung und der öffentliche Dienst

Aus den verschiedenen Gruppen des öffentlichen Dienstes in Indien sind durch Art. 312 der Verfassung zwei als *all-India services* herausgehoben, nämlich der Indian Administrative Service (IAS) und der Indian Police Service (IPS)<sup>262</sup>. Diese Dienste sind "common to the Union and the States"<sup>263</sup>. Art. 114 SR-Act schrieb die Auflösung der Gruppen des IAS und IPS in den Staaten Bombay, Madhaya Pradesh, Punjab und Vindhya Pradesh sowie in sämtlichen B-Staaten vor und verfügte zugleich die Bildung von entsprechenden neuen Beamtenkadern in den Nachfolgestaaten<sup>264</sup>. Die Verteilung der betroffenen Beamten auf die neuen Staaten hat die Unionsregierung bereits vorgenommen<sup>265</sup>.

Die Beamten sonstiger Dienste wurden in den aufgelösten C-Staaten sowie den Staaten Mysore, Punjab, PEPSU und Saurashtra von den jeweiligen Nachfolgestaaten übernommen<sup>266</sup>. Die übrigen von der Neugliederung betroffenen Beamten wurden bis zum Ergehen einer endgültigen allgemeinen oder speziellen Weisung durch die Unionsregierung grundsätzlich zur Dienstleistung bei dem *principal successor State* abgeordnet<sup>267</sup>. Die Unionsregierung kann sich bei der Verteilung der Beamten an die einzelnen Staaten durch Advisory Committees beraten lassen<sup>268</sup>. Die Verteilung muß so vorgenommen werden, daß die Dienstbedingungen des betroffenen Beamten nicht verschlechtert werden<sup>269</sup>.

Der Unionsregierung steht zur Durchsetzung der für die öffentlichen Dienste getroffenen Regelungen ein Weisungsrecht zu<sup>270</sup>.

---

wirtschaftlichen Vereinbarungen vgl. Art. 107 f. SR-Act sowie SRC-Report, S. 224, Nr. 830 und SR-Bill, a. a. O., S. 289, Cl. 100.

<sup>262</sup> Vgl. B a s u, a. a. O., Vol. 2, Art. 312, S. 501, vgl. auch den All-India Services Act, No. 59 of 1951 (Government of India, Ministry of Law, Acts of Parliament, Delhi 1952, S. 411).

<sup>263</sup> Art. 312 (1). Neben den All-India Services gibt es noch die "Civil Services of the Union" (Central Services), B a s u, a. a. O., Art. 309, S. 464 f.

<sup>264</sup> Art. 114 (2), (4) SR-Act.

<sup>265</sup> Art. 114 (4) SR-Act mit All-India Services (Reorganisation of Cadres) Order, 1956; Gaz. of India, Part II, Sec. 3, 30. 10. 1956, S. 2165 ff.

<sup>266</sup> Art. 115 (1) SR-Act.

<sup>267</sup> Die Unionsregierung konnte die Beamten u. U. einem anderen Staat zuteilen (vgl. Art. 115 (2), (3) SR-Act).

<sup>268</sup> Art. 115 (5) SR-Act.

<sup>269</sup> Eine abweichende Regelung war nur nach vorheriger Zustimmung der Unionsregierung möglich, Art. 115 (7) SR-Act. Vgl. weiter Art. 116 SR-Act.

<sup>270</sup> Art. 117 SR-Act. Art. 118 enthält schließlich noch die Anpassung der für Nachwuchs- und Disziplinarfragen zuständigen Public Service Commissions an die Neugliederung (Art. 315 f. der Verfassung).

## A n h a n g

*Die indischen Staaten nach der Neuordnung<sup>1)</sup>*

Staat	Bevölkerung (Stand 1956) Millionen	Größe Qu.Meilen	Sprache
1. Andhra Pradesh	34	110 000	Telugu
2. Assam	10	89 000	Assami
3. Bihar	41	64 000	Hindi
4. Bombay	51	188 000	Gujerati und Marathi
5. Kerala	14	15 000	Malayalam
6. Madhya Pradesh	28	177 000	Hindi
7. Madras	32	50 000	Tamil
8. Mysore	20	33 000	Kannada
9. Orissa	16	60 000	Oriya
10. Punjab	17	47 000	Punjabi und Hindi
11. Rajasthan	17	132 000	Hindi
12. Uttar Pradesh	67	113 000	Hindi
13. Westbengalen	28	38 000	Bengali
14. Jammu und Kaschmir	4 <sup>2)</sup>	93 000	Kaschmiri

*Die Union Territories<sup>2)</sup>*

1. Delhi	2	600
2. Himachal Pradesh	1	10 000
3. Manipur	0,6	9 000
4. Tripura	0,7	4 000
5. Andamanen- und Nicobaren-Inseln	0,03	3 000
6. Laccadiven-, Minicoy- und Amindiven-Inseln	0,02	100

Reinhart Bauer

<sup>1)</sup> Quellen: External Affairs, Vol. 8 (1956), S. 408; Indien, Leistung und Aufgabe, herausgegeben von der Presse- und Kulturabteilung der Indischen Botschaft Bonn, 1955, S. 16; SRC-Report, S. 204.

<sup>2)</sup> Volkszählung 1951 (abgerundete Ziffern).