

GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTSSCHUTZES IN INDIEN*

Von HENNING von WEDEL

In jedem modernen Staat, der als Ziel hat, Wohlfahrtsstaat und Rechtsstaat zu sein, nimmt das Verwaltungsrecht einen immer größeren Raum ein. Das Leben wird verrechtlicht, und zwar im wesentlichen durch die Verwaltungsbehörden. Das Ziel eines Wohlfahrtsstaates kann nur erreicht werden, wenn die Staatsaufgaben rechtlich erfaßt werden, denn nur so ist die gleichmäßige und gerechte Verteilung der Lebensgüter möglich. Der ehemalige Chief Justice of India P. B. Gajendragadkar hat das so formuliert:

„As soon, as the democratic state embarks upon the adventure of achieving the ideals of a welfare state, it inevitably turns to law as its greatest ally in the crusade.“¹

Durch den Umfang der Staatsaufgaben, die der moderne Staat zu übernehmen hat, werden die gesetzgebenden Organe so überlastet, daß die Parlamentsgesetze nur noch die Richtung und das Ziel geben, während die Ausgestaltung an Behörden delegiert wird, die dann auch im Einzelfall entscheiden, was unter die Bestimmung fällt². Das wirft das Problem auf, wie und in welchem Maße eine rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Kontrolle des Verwaltungshandelns zu erreichen ist. Die Verwaltung muß notwendigerweise häufig den einzelnen Bürger zum Wohle der Allgemeinheit belasten, wobei sie dann jeweils das Allgemein- gegen das Einzelinteresse abzuwägen hat³. Es leuchtet ein, daß eine reibungslose und effektive Verwaltung nur dann möglich ist, wenn den Behörden ein Ermessensspielraum gegeben wird, in dem sie wirklich frei entscheiden können. Die Abgrenzung dieser Interessen — reibungslose effektive Verwaltung einerseits, Schutz des Bürgers vor ungerechten Entscheidungen andererseits — ist eine Aufgabe, die sich der Rechtsprechung und Rechtswissenschaft jedes modernen Rechtsstaates stellt. Die Normen des Verwaltungsrechts haben im wesentlichen die Aufgabe, das Verwaltungshandeln vorhersehbar und kontrollierbar zu machen und die Kontinuität und Gleichmäßigkeit der Verwaltung zu sichern. Um jedoch zu gewährleisten, daß die Behörden diese Normen auch tatsächlich einhalten, bedarf es einer den Anforderungen eines Rechtsstaates genügenden Kontrolle.

A. Die Entwicklung in England

Eine Beschäftigung mit der Verwaltungsrechtsprechung in Indien muß von der Betrachtung des englischen Verwaltungsrechtes ausgehen⁴, da die Geschichte des englischen die Geschichte des indischen Verwaltungsrechtes ist⁵.

* Der vorliegende Beitrag behandelt im wesentlichen die materiellen Grundlagen richterlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns. Ein Beitrag über die Klagarten und über die Probleme, die sich aus ihnen ergeben, ist in Vorbereitung.

1 P. B. Gajendragadkar, *Law, Liberty and Social Justice*, 1965, S. 64.

2 M. P. Jain, *Indian Constitutional Law*, 1962, S. 135 ff. A. P. Hassumani, *Some Problems of Administrative Law in India*, 1964, S. 4.

3 Vgl. Art. 19 und 39 der Indischen Verfassung; M. P. Jain, *op. cit.*, S. 357, 135 ff. Für die besonderen Probleme in Indien M. C. J. Kagzi, *Control of the administration in India*, in *Public Law* 1968, S. 252 f.

4 Zur Entwicklung der Verwaltungsrechtsprechung in England: S. A. de Smith, *Judicial Control of Administrative Action*, 2. Aufl., 1968, S. 94, 397 ff.; Wade and Philipps, *Constitutional Law*, 7. Aufl., 1965, S. 587 ff.; H. W. R. Wade, *Administrative Law*, 1961, S. 6 ff., 198 ff.; M. A. Fazal, *Judicial Control of Administrative Action in India and Pakistan* (rechtsvergleichend), S. 13 ff. und in den einzelnen Kapiteln.

5 Hier kann nur ein summarischer Überblick gegeben werden. Vergleiche auch unten S. 488 f.

Während für den kontinentaleuropäischen Juristen das Verwaltungsrecht schon seit langem ein eigenes Rechtsgebiet darstellt, das gleichberechtigt neben den anderen steht, hat es im angelsächsischen Bereich zunächst ein Schattendasein geführt⁶. Noch bis in die 30er Jahre wurde der Begriff „administrative law“ von vielen englischen Juristen als kontinentaler Jargon abgetan⁷. Verwaltung wie Bürger unterliegen gleichermaßen der „Rule of Law“. Deshalb gab es anscheinend kein Bedürfnis zur Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und damit eines „Verwaltungsrechts“⁸. Die Durchsetzung des Gebotes der Rechtmäßigkeit jeder Handlung, auch der Beamten, oblag von alters her den ordentlichen Gerichten. Dieses schien um so leichter möglich, als der Bürger (zusätzlich) durch die sogenannten „prerogative writs“ (ursprünglich formelle Gerichtsbefehle, um ein unteres Gericht anzuhalten, die Grenze seiner Zuständigkeit nicht zu überschreiten) ein Mittel hatte, die Verwaltung zu zwingen, nur innerhalb ihres Kompetenzrahmens zu entscheiden. Diese Einspurigkeit des Rechtsweges konnte auch so lange unangefochten bleiben, bis die Einheit der Rechtssetzung durch das Parlament von dem immer stärker in den Vordergrund tretenden durch die Verwaltungsbehörden gesetzten Recht durchbrochen wurde⁹. Wenn auch in England bis heute die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit abgelehnt wird¹⁰, so haben sich doch die „administrative tribunals“ entwickelt. Es handelt sich dabei um Behörden, die in einem gerichtsähnlichen Verfahren über die Rechtmäßigkeit von Akten ihres Verwaltungszweiges entscheiden. Gegen ihre Entscheidungen gibt es einen Instanzenzug, der entweder zum Minister, oder (wenn auch nur in Rechtsfragen) zum High Court führt.

Hauptgründe für die Einführung dieser tribunals waren die lange Dauer^{10a} aber auch die hohen Kosten eines Zivilprozesses sowie die Einschränkungen, denen die Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns durch die ordentlichen Gerichte, insbesondere der Erlaß von writs, unterworfen sind. Neben diesem Rechtsschutz besteht die Möglichkeit, eine Zivilklage zu erheben, und des Erlassens von writs weiter.

B. Indien

In Indien wurde nach Erringung der Unabhängigkeit das englische Verwaltungssystem und das Verwaltungsrecht beibehalten¹¹. Danach wird die Kontrolle des Verwaltungshandelns einmal durch den High Court ausgeübt, daneben gibt es aber zahlreiche tribunals und andere Behörden, die in einem Gerichts- oder gerichtsähnlichen Verfahren die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüfen. Welche Behörden im Einzelfall zuständig sind, ist häufig schwierig festzustellen. Der Instanzenweg ist unterschiedlich, so daß die Rechtskraftwirkung der Entscheidungen verschieden weit reicht. Es ist wegen der Vielzahl unterschiedlicher Regelungen

6 Wade and Philipps, op. cit., S. 587 ff.; Wade, op. cit., S. 7.

7 Lord Hewart, *Nor without prejudice*, 1935, S. 96.

8 Insbesondere durch den Einfluß Diceys, der die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Schaffung von administrative tribunals für unvereinbar mit der rule of law hielt. A. V. Dicey, *The Law of The Constitution*, erstmals 1880 jetzt in 10. Aufl., 1959, das Kapitel „The Rule of Law“; Lord Hewart, *The new despotism*, 1929.

9 J. D. B. Mitchell, *The causes and effects of the absence of a system of public law in the United Kingdom*, in *Public Law*, 1965, S. 101 (117).

10 L. L. Jaffe, *Research and reform in English administration law*, in *Public Law* 1968, S. 119 (133).

10a Vgl. für Indien: A. Gledhill, *The expansion of the judicial process in republican India*, in *Some aspects of Indian law today*, 1964, S. 12 f.

11 Die Entwicklung bis 1956 ausführlich dargestellt bei A. T. Markose, *Judicial control of administrative action in India*, 1956; bis Sommer 1967, M. A. Fazal, op. cit.; bis 1962, M. C. J. Kagzi, *The Indian Administrative Law*, 1962.

nicht möglich, die tribunals und Behörden in ein festes System einzuordnen¹². Durch die Verfassung, die die Parlementshoheit erheblich (z. B. durch die Grundrechte) einschränkt, ist neben die Verwaltungskontrolle auf die Gesetzmäßigkeit die Überprüfung der Vereinbarkeit des Verwaltungshandelns mit der Verfassung getreten.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Art. 32 der Indischen Verfassung garantiert den gerichtlichen Schutz des Bürgers gegenüber Eingriffen in seine verfassungsmäßigen Rechte. Diese Form der Verwaltungskontrolle soll hier jedoch im einzelnen nicht erörtert werden. Der Supreme Court hat für die Überprüfung von Verwaltungshandeln nach Art. 32 der Verfassung die gleichen Maßstäbe angewandt wie für die Kontrolle nach Art. 226¹³, d. h. ein Entscheidungskann nur dann angegriffen werden, wenn die Behörde auf Grund eines ungültigen Gesetzes oder ohne Ermächtigung gehandelt hat. Handeln innerhalb des Kompetenzrahmens führt auch, wenn es rechtswidrig war, nicht zur Aufhebbarkeit¹⁴.

An dieser Stelle soll auf ein wichtiges Problem hingewiesen werden, das aus der Katalogisierung der Freiheitsrechte des Bürgers und ihren Schutz durch die Gerichte erwächst. Während zunächst das Augenmerk der Verwaltungsrechtler sich auf den Schutz des Bürgers richtete, muß nach Einführung des speziellen Grundrechtsschutzes auch Vorsorge getroffen werden, den Staat, d. i. die Allgemeinheit, vor einer zu starken Berücksichtigung des Einzelinteresses zu schützen¹⁵. Dieses Problem läßt sich nicht mit dem Hinweis beseitigen, die Gefahr, daß ein einzelner sich auf die Dauer gegen den übermächtigen Staat wird durchsetzen können, sei so gering, daß sie außer acht gelassen werden könne. Die Schwierigkeiten, die sich bei der Durchsetzung des Umweltschutzes oder etwa bei Landreformen und Strukturänderungen ergeben, zeigen, daß dieses Problem nicht unterschätzt werden darf¹⁶. In einem Entwicklungsland wie Indien mit seinen ungeheueren Problemen — es sei hier nur auf die Ernährungsschwierigkeiten der ständig schneller wachsenden Bevölkerung hingewiesen — bedarf dieser Aspekt besonderer Beachtung. Die Verwaltungsrechtsprechung hat also nicht nur die Aufgabe, den Bürger zu schützen, sondern auch die Aufgabe, dem Bürger die Grenzen seiner Freiheiten und Rechte aufzuzeigen.

In Artikel 226 der Verfassung wird den High Courts für das Gebiet ihrer Gerichtsbarkeit (das ist der Staat, in dem sie eingerichtet sind)¹⁷ (vgl. Art. 214 aber auch Art. 230/31) das Recht eingeräumt, die sogenannten prerogative writs zu erlassen. Mit diesem Artikel wird also das englische System der Verwaltungskontrolle durch die ordentlichen Gerichte verfassungsrechtlich sanktioniert¹⁸.

12 Hassumani, op. cit., S. 7 ff.; Kagzi, Public Law, 1968, S. 254, über andere Methoden der Kontrolle innerhalb der Verwaltung selbst und zur Diskussion über die Einführung eines Ombudsmannes.

13 Siehe unten S. 490.

14 Fazal, op. cit., S. 95.

15 H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, § 30, insbesondere S. 534, 549, 526 ff.

16 Kagzi, Public Law 1968, S. 254; J. Narain, Deprivation of property and the right to hold property under the Indian Constitution: A Study of Kochuni Decision, 6. J. I. L. I. (1964), S. 410; V. S. Rekhi, The Kochuni Decision, A Rejoinder, 8. J. I. L. I., S. 111; B. N. Mukerjee and D. L. Willcox, A Constitutional Balance; 9. J. I. L. I. (1967), S. 275.

17 Jain, op. cit., S. 201 ff. Für die Schwierigkeiten, die sich daraus zunächst für Klagen gegen die Zentralregierung ergaben, vgl. Election Commission v. Saka Venkata A. I. R., 1953, S. C. 210. Diese Schwierigkeiten sind durch die Einfügung des Absatzes 1A in Art. 226 beseitigt worden. The Constitution (Fifteenth Amendment) Act. 1963.

18 Zum Verhältnis von Art. 32 und Art. 226, Jain, op. cit., S. 205.

Daneben sieht Artikel 136 vor, daß der Supreme Court nach seinem Ermessen die Sondererlaubnis gewähren kann, gegen ein Urteil, einen Beschluß, einen Erlaß, eine Entscheidung oder Verfügung eines Gerichts oder Tribunals¹⁹ Berufung einzulegen²⁰. Eine weitere Möglichkeit der Verwaltungskontrolle ergibt sich weiterhin aus Art. 227 der Verfassung. Danach übt der High-Court über die Gerichte und Tribunale seines Bezirkes die Aufsicht aus. Die Gerichtsbarkeit ist immer dann gegeben, wenn die untere Instanz ihren Kompetenzrahmen überschritten hat (dazu im folgenden S. 491 ff.), nicht aber bei einfachen Fehlern oder Irrtümern. Auf Grund dieser Vorschrift kann der High Court auch dann eingreifen, wenn kein Antrag eines Bürgers auf Erlaß eines writs vorliegt²¹.

Die wichtigste dieser Vorschriften ist Art. 226, weil er jedem Bürger die Möglichkeit eröffnet, gegen ihn beeinträchtigendes Verwaltungshandeln vorzugehen²², und diese Möglichkeit anders als in England nicht durch Gesetz ausgeschlossen werden kann. Das Verfahren ist wesentlich schneller und billiger als ein Zivilprozeß. Die Gerichtskosten betrugen zunächst nur 1 oder 2 Rupien. Um die Flut der Klagen einzudämmen, wurden die Gebühren auf 20—25 Rupien angehoben²³. Allerdings liegt der Erlaß eines writs im Ermessen des Gerichtes²⁴. Lehnt das Gericht ab, gibt es Berufung zum Supreme Court. Diese gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns besteht wie in England neben dem System hierarchischer Berufung (insbesondere der tribunals).

II. Aufhebbarkeit des Verwaltungshandelns

Die Frage, wann Verwaltungshandeln aufhebbar ist, scheint leicht beantwortet zu sein. Es ist immer dann der Fall, wenn das Handeln oder das Nichthandeln gegen die bestehenden Gesetze verstößt. Auf Richter läßt sich dieser Grundsatz jedoch nur bedingt anwenden. Ein Richter soll nur richtige Urteile sprechen, d. h. sein Urteil muß dem Gesetz entsprechen. Spricht er ein falsches Urteil, so ist dies damit nicht rechtswidrig im hier gedachten Sinne, sondern nur aufhebbar, bzw. wenn es keine Instanz über ihm gibt, bleibt es ein falsches Urteil. Der Richter selbst hat aber nicht rechtswidrig gehandelt, denn er sollte urteilen und hat geurteilt. Er darf auch falsch urteilen, solange er nicht vorsätzlich handelt. Niemand wird ihn auf Schadensersatz in Anspruch nehmen oder sein Urteil verhindern können, wenn er im Begriff ist, ein materiell falsches Urteil auszusprechen. Rechtswidrig wird sein Tun erst, wenn er seine Kompetenz, seine Macht, Urteile zu sprechen, überschreitet oder mißbraucht, z. B. also in Dingen, die nicht seiner Jurisdiction unterstehen, Recht spricht, oder seine Kompetenzen für eigene Ziele nützt. Dieses Prinzip, daß nur solche richterlichen Handlungen als rechtswidrig anzusehen sind, die den Kompetenzrahmen des Gerichtes überschreiten, hat man in England auf das

19 Tribunal wird im Rahmen dieser Vorschrift als „judicial“ oder „quasi-judicial“ ausgelegt, so daß der special leave gegen purely administrative tribunals nicht gegeben ist. Basu, *Shorter Constitution of India*, 2. Aufl., 1959, S. 253; V. Ramaswami, *Rule of Law and a planned society*, 1. J. I. L. I., 1958/9, S. 36. Zur neueren Entwicklung, die den Rahmen des Art. 136 noch weiter einengt, vgl. M. P. Jain, *Annual Survey—Constitutional Law*, 6. J. I. L. I., S. 586; A. Jacob, *Special leave appeals and administrative tribunals*, 9. J. I. L. I. (1967), S. 85.

20 Auch hier macht der Supreme Court für die Zulässigkeit fast die gleichen Einschränkungen wie beim Verfahren nach Art. 226. Das Verfahren selbst ist dann aber ein echtes Appeal-Verfahren: Hassumani, *op. cit.*, S. 16 f.; Jain, *Const. L.*, S. 157; Neuere Entsch.: A. I. R., 1969, S. C. 992, 395, 1020, 1076, 1280, 1288.

21 Jain, *Const. L.*, S. 199; Basu, *op. cit.*, S. 375; Xembu, *Govinda Sinai v. Union of India*, A. I. R., 1969. Ausführlich zur Gerichtsbarkeit nach Art. 227, Kagzi, *Admin. L.*, S. 161 ff.

Ausführlich zu Gerichtsbarkeit nach Art. 227, Kagzi, *Admin. L.*, S. 161 ff.

22 Jain, *Const. L.*, S. 201.

23 Gledhill, *op. cit.*, S. 8.

24 Sangram Singh v. Election Tribunal, A. I. R. 1955, S. C. 429; Durga Prasad v. Chief Controller, A. I. R. 1970, S. C. 769.

Verwaltungshandeln übertragen. Dies hat historische Gründe. Bis 1888 nahmen die Friedensrichter, die der Aufsicht des High Court unterstanden, vielfältige Verwaltungsaufgaben wahr. Als dann diese Aufgaben den örtlichen Behörden übertragen wurden, behielt der High Court in gleicher Weise die Kontrolle über diese Behörden^{24a}.

Die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Gerichte wird also darauf beschränkt, festzustellen, ob die Behörde innerhalb ihres Kompetenzrahmens gehandelt hat oder nicht. Sie dient aber nicht dazu, festzustellen, ob die Behörde richtig, insbesondere zweckmäßig, gehandelt hat. Dies ist vielmehr Aufgabe des Instanzenzuges^{24b}. Dieses Prinzip wird als das „jurisdictional principle“ oder als „the rule of ultra-vires“ bezeichnet. Heute paßt der Begriff „ultra-vires rule“ wegen der starken Ausdehnung, die das Prinzip gefunden hat, wohl besser. Es steht nicht so sehr die „Jurisdiction“ (richterliche Zuständigkeit), sondern die Kompetenz etwas zu tun im Vordergrund.

Aus dieser Grundlage der gerichtlichen Kontrolle ergeben sich zwei Problemkreise. Es ist schwer festzustellen, was jeweils innerhalb des Kompetenzrahmens liegt, und es ist schon bald als unbefriedigend empfunden worden, daß es kein Rechtsmittel gegen falsches Verwaltungshandeln gibt, sofern es innerhalb des Kompetenzrahmens liegt.

Diese Lücke vermögen die tribunals als Teil der Behörde, deren Akte überprüft werden sollen, nicht zu schließen²⁵. Es mag sein, daß die Entscheidungen, die gefällt werden, durchaus richtig und auch rechtlich unangreifbar sind, aber der Bürger muß auch darauf vertrauen können. Dieses Vertrauen ist aber dann nicht vorhanden, wenn der „Richter“ über seine eigenen Akte nochmals entscheidet²⁶.

1. Die Kompetenzüberschreitung (ultra vires)

Eine Kompetenzüberschreitung liegt sicher vor, wenn die entscheidende Behörde die zur Entscheidung stehende Frage überhaupt nicht entscheiden darf, weil sie unzuständig ist und deshalb gar keine Sachentscheidung fällen kann. Daher liegen die Fälle einfach, wo eine Behörde oder ein tribunal eine Frage entscheidet, die durch eine andere Behörde entschieden werden muß²⁷, in nicht ordnungsgemäßer Besetzung entscheidet oder ein falsches Verfahren wählt²⁸. Das sind Fragen, die als Zuständigkeitsfragen bezeichnet werden können.

Eine Kompetenzüberschreitung liegt aber ebenfalls vor, wenn die Behörde eine Handlung vornimmt, die in der ermächtigenden Norm überhaupt nicht vorgesehen ist. Konsequenterweise wird man auch das Handeln der Behörde, wenn der zum Handeln ermächtigende Tatbestand nicht gegeben ist, als ultra-vires (als vom Kompetenzrahmen nicht gedeckt) ansehen^{28a}.

24a Local Government Act, 1888; Smith, op. cit., S. 83, 388; Fazal, op. cit., S. 36.

24b Sehr klar dargestellt bei Smith, op. cit., S. 94 ff.

25 Abgesehen davon, daß es in vielen Verwaltungszweigen keine tribunals gibt. Zur Problematik: Kagzi, Administrative Law, S. 77 ff.; K. M. Munshi, Administrative tribunals in modern democratic states, 1. J. I. L. I., S. 17, und M. L. Sekalvad, Judicial review of administrative proceedings, 1. J. I. L. I., S. 68. Zur Tendenz, die tribunals unabhängiger werden zu lassen, S. N. Jain, in: Public Law 1965, S. 217, in einer Besprechung der in Anm. 36 genannten Entscheidungen.

26 Hassumani, op. cit., S. 10 f., 42 ff.

27 Bardhan v. Union Territory of Manipur, A. I. R. 1969, Man. 30 (32).

28 Vgl. unten, „Naturale Justice“.

28a Das Problem ist, daß es nicht darauf ankommt, ob eine Maßnahme rechtswidrig ist, sondern darauf, ob sie ultra vires ist.

a) Auslegungsprobleme

Problematisch ist aber die Frage, wann eine Ermessensentscheidung außerhalb des Kompetenzrahmens ergeht, und wann die Subsumption unter einen bestimmten Rechtsbegriff eine Kompetenzüberschreitung bewirkt, sei es, daß die Behörde die Rechtsnormen falsch auslegt, sei es, daß sie auf Grund falscher Tatsachenfindung entscheidet. Der Umfang des Kompetenzrahmens ergibt sich aus der ermächtigenden Norm. Es handelt sich daher im wesentlichen um ein Auslegungsproblem.

Das läßt sich am besten an einem Beispiel darstellen. Es soll angenommen werden, daß ein Gesetz einer Behörde das Recht einräumt, Bäume zu pflanzen, wo sie das Stadtbild verschönern. Greift nun jemand die Behörde an, weil sie einen Baum vor seinen Hauseingang gepflanzt hat und er sich dadurch behindert fühlt, so kann man sagen, daß die Behörde innerhalb ihres Kompetenzrahmens gehandelt hat. Das Gesetz wollte der Behörde aber kaum die Kompetenz einräumen, Bäume so zu pflanzen, daß Bürger ihre Häuser nicht mehr erreichen können. Man könnte also sagen, die Behörde habe ihren Kompetenzrahmen überschritten, wenn sie Bäume in dieser Weise pflanzt. Das Recht zu handeln ist hier unstrittig. Es geht nur um die Frage, wie diese Handlung vorgenommen werden muß. Noch problematischer ist der Fall, daß schon die Frage, ob überhaupt eine solche Handlung vorgenommen werden darf, in das Ermessen der Behörde gestellt ist. Räumt z. B. ein Gesetz der Behörde ein Handlungsrecht ein, wenn sie glaubt, daß bestimmte Tatsachen vorliegen, so läßt sich der Standpunkt vertreten, daß der subjektive Glaube der Behörde zum Handeln ausreicht²⁹, es läßt sich aber auch vertreten, daß die Tatsachen objektiv vorhanden sein müssen und der subjektive Glaube der Behörde hinzukommen muß^{30 31}. Schon diese Beispiele zeigen, daß das Prinzip, richterliche Kontrolle nur bei Kompetenzüberschreitung zuzulassen, als Abgrenzungskriterium schwer zu fassen ist, weil es von der jeweiligen Auslegung der ermächtigenden Norm abhängt.

Aus diesem Grunde wird das jurisdictional principle in seiner reinen Form auch nur selten angewandt. Die klassischen Fälle sind der Omnibus- und der Parklandfall.

Im ersten Fall³² hatte die Behörde das Recht, Straßenbahnen zu betreiben. Als sie nun begann, auch Omnibuslinien zu eröffnen, wurde das für eine Kompetenzüberschreitung gehalten. Im zweiten Fall³³ hatte die Behörde das Recht, für bestimmte Zwecke Land zu enteignen, es sei denn, es handele sich um Parks. Die Behörde enteignete einen Teil eines Parkes. Die Maßnahme wurde ebenfalls für ungültig erklärt.

Besonders der erste Fall liegt klar. Die Ermächtigung ging nicht dahin, öffentliche Verkehrsmittel zu betreiben, sondern nur Straßenbahnen. Im 2. Fall kann man sich allenfalls darüber streiten, ob ein Teil eines Parkes ein Park i. S. dieser Ermächtigung ist, was jedoch selbstverständlich ist.

29 Godavari S. Parulekar v. State of Maharashtra, A. I. R. 1966, S. C. 1404, und die berühmte englische Entscheidung *Liversidge v. Anderson*, 1942, A. C. 206. Ebenso die minority view in *Barium Chemicals Ltd. v. Company Law Board*, A. I. R. 1967, S. C. 295; Hassumani, op. cit., S. 18.

30 *Bharrat Singh v. Director of Inspection, Income tax*, A. I. R. 1969, Delhi 91 (Para 8), wo eine Kompetenzüberschreitung nur angenommen wird, wenn die Gründe, die zum subjektiven Glauben der Behörde führen, solcherart sind, daß kein vernünftiger Mensch zu einer Entscheidung kommen kann, oder überhaupt keine Gründe vorlagen. Die majority view in *Barium Chemicals Ltd. v. Company Law Board*. Für das Englische Recht *Nakkuda Ali v. Jayaratne*, 1951, A. C. 66 (Lord Radcliffe).

31 Zur Behandlung dieser Frage im Preventive Detention Law sehr ausführlich M. C. J. Kagzi, *Judicial Control of Executive Discretion under Preventive Detention Law*, in *Public Law* 1965, S. 30 ff.

32 *London County Council v. Attorney General* (1902), A. C. 165.

33 *White and Collins v. Minister of Health* (1939), 2 K. B. 838.

Selbst an diesen einfach liegenden Fällen läßt sich aber der Zusammenhang erkennen, der zwischen dem Ultra-vires-Prinzip und der Auslegung von Normen besteht. Seine wirkliche Qualität als Abgrenzungskriterium erhält das Prinzip daher erst dadurch, daß man einen gewissen Standard der Parlamentsermächtigung voraussetzt³⁴. Bei der Auslegung kann z. B. davon ausgegangen werden, daß das Parlament nicht zu unvernünftigen Maßnahmen ermächtigen will oder zu Maßnahmen, die nicht sachgerecht sind. Dadurch wird die grundsätzliche Nichtüberprüfbarkeit einer Ermessensentscheidung³⁵ eingeschränkt³⁶, da bestimmte Entscheidungen, auch wenn das Handeln im Ermessen der Behörde liegt, als ultra-vires angesehen werden³⁷. Das Ultra-vires-Prinzip zeigt sich daher in verschiedenem Gewande: a) reasonableness, b) Improper Motive, c) Irrelevant Considerations, d) Acting under Dictation, e) Abdication of Discretion^{37a}.

Alle diese Formen der Abgrenzung stellen letztlich fest, ob die Behörde innerhalb oder außerhalb ihres Kompetenzrahmens gehandelt hat³⁸.

b) Überprüfbarkeit von error of law und error of fact

Aus der Natur der richterlichen Kontrolle, die gerade nicht appeal sein soll³⁹, ergibt sich zweierlei:

1. Der reine Rechtsirrtum kann nicht zur Aufhebung führen.
2. Die Kontrolle erstreckt sich nicht auf die Tatsachenfindung.

aa) Überprüfbarkeit der Rechtsanwendung

Der Rechtsirrtum führt nur dann zur Aufhebbarkeit, wenn er „error on the face of the record“⁴⁰ ist. Da das ermächtigende Gesetz niemals zu offensichtlich rechtswidrigem Handeln ermächtigen will, könnte man diesen Rechtsirrtum auch unter die Kompetenzüberschreitung einordnen. Da der Rechtsirrtum aber gerade grundsätzlich nicht zu einer Überprüfbarkeit führen soll, wird der „error on face“ als eine eigene Kategorie der Kontrolle angesehen⁴¹. Wenn der Behörde durch eine Rechtsnorm ein gewisser Entscheidungsraum eingeräumt wird, so umfaßt diese Entscheidungsmacht auch das Recht, eine falsche Entscheidung zu treffen⁴². Würde man nämlich davon ausgehen, daß die Behörde nur richtig entscheiden darf, wenn sie den Kompetenzrahmen nicht überschreiten will, so würde damit die Entschei-

34 Zur Interpretation N. C. Chatterjee, Control of the Legislative Powers of The Administration, 1. J. I. L. I., S. 129.

35 Jaichand Lal Serhia v. State of West Bengal, A. I. R. 1967, S. C. 483 (486); Sellappa Gounder v. State of Madras, A. I. R. 1969, Madras 104 (107); Raja Anand Brahma Shah v. State of Uttar Pradesh, A. I. R. 1967, S. C. 1081.

36 Rajagopala Naidu v. State Transport App. Tr., A. I. R. 1964, S. C. 1573, und Gullapalli Nageswara Rao v. Andhra Pradesh State Road Transport Corp., A. I. R. 1959, S. C. 308, wo die Gültigkeit von dem Ermessen einschränkenden Verwaltungsanordnungen für quasi-judicial entscheidende Behörden abgelehnt wird. Dazu: S. N. Jain, Legality of administrative directions, 8 (1966), J. I. L. I., S. 349; Vgl. Anm. 25.

37 M. P. Jain, Administrative discretion and fundamental rights in India, 1. J. I. L. I., S. 242.

37a Nachweise bei Fazal, op. cit., S. 55 ff.; Kagzi, Adm. L., S. 30 ff., aber auch S. 33.

38 V. Ramaswami, Detournement de pouvoir in India Law, in 3. J. I. L. I. (1961), S. 1; S. N. Jain, Administrative discretion in the issue of import licences, 10. J. I. L. I. (1968), S. 121; Fazal, op. cit., S. 55; Für England: H. W. R. Wade, op. cit., S. 43 ff. Nach der ultra vires rule lassen sich auch Verordnungen überprüfen. Dazu: V. N. Shukla, Judicial control of delegated legislation in India, 1. J. I. L. I., S. 357; P. B. Mukharji, Delegated Legislation, 1. J. I. L. I., S. 465 (482 ff.), Jain, Const. L., S. 130 ff.

39 Vgl. oben bei Anm. 24a; H. W. R. Wade, op. cit., S. 42 f.

40 Dieses Prinzip der Kontrolle hatte in Indien zunächst Schwierigkeiten, sich durchzusetzen, vgl. die umfangreichen Nachweise bei Fazal, op. cit., S. 133 ff.

41 Badrinarayan Ramsukh v. Nihaladas Tejchandras, A. I. R. 1969, Bombay 119 (126), Basappa v. Nagappa, A. I. R. 1954, S. C. 440; R. L. Narasimham, True scope and content of Art. 226 of the Constitution. A. I. R. Journal 1966, S. 1 (3), unten Anm. 55.

42 Dies war der Grund, daß zunächst unter Hinweis auf das Ultra-vires-Prinzip die Kontrolle abgelehnt wurde.

dungsfreiheit in vielen Fällen aufgehoben, da häufig nur eine Entscheidung richtig ist, jedenfalls aber im Nachhinein eine Entscheidung die richtige ist. Deshalb ist der einfache Rechtsirrtum, der „mere error of law“, der nicht zu einer Kompetenzerweiterung führt, kein Aufhebungsgrund. Aus diesem Recht der Behörde, auch falsch zu entscheiden, ergeben sich die Schwierigkeiten der Einordnung, denn eine falsche Entscheidung kann auch eine Kompetenzüberschreitung sein. Der Rechtsfehler, die falsche Auslegung des Gesetzes, führt häufig zu Akten, zu denen das Gesetz gerade nicht ermächtigen wollte. Geht man davon aus, daß reine Rechtsirrtümer nicht zur Aufhebbarkeit führen, sofern sie nicht „error on the face of the record“ sind, muß man den Akt bestehen lassen, wendet man das Ultra-vires-Prinzip selbst direkt an, kann man den Akt aufheben. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß die indische Verwaltungsrechtsprechung nicht genau zwischen Ermessenausübung und der Subsumption unter Rechtsbegriffe (Beurteilung) unterscheidet. Aus diesem Grunde ist es noch schwieriger, das Prinzip, daß der reine Rechtsirrtum immer innerhalb des Kompetenzrahmens begangen wird, zu durchbrechen, da die echte Ermessensentscheidung ebenfalls als „unreviewable“ gilt, da das Gericht sich nicht an die Stelle der Verwaltungsbehörde setzen soll⁴³. Aus diesem Dilemma erklärt sich, daß die Entscheidungen zum Teil die Aufhebbarkeit mit der „true construction of the statute“ begründeten, obwohl an sich das Ultra-vires-Prinzip den reinen Rechtsirrtum nicht überprüfbar macht, ohne dieses Prinzip zu erwähnen, vielleicht weil sonst die Nichtüberprüfbarkeit wegen Rechtsfehlern mitgedacht werden würde⁴⁴.

Die Schwierigkeiten sollen durch zwei Fälle illustriert werden, die bei fast gleicher Sachlage völlig entgegengesetzt entschieden wurden. Im ersten Fall⁴⁵ hatte der Supreme Court die Überprüfung abgelehnt, als der Custodian of Evacuee Property entschieden hatte, daß bestimmte Personen „evacuees“ seien, mit der Begründung, die Entscheidung, ob eine bestimmte Person „evacuee“ im Sinne des Gesetzes sei oder nicht, sei eine Frage, die der Custodian allein zu entscheiden habe, die mithin innerhalb seines Kompetenzrahmens liege, auch wenn die Entscheidung falsch sei. Im zweiten Fall⁴⁶ wurde die Entscheidung des Custodian aufgehoben, als er entschieden hatte, eine bestimmte Sache sei „evacuee property“ mit der Begründung, die Sache sei nicht „evacuee property“ und deshalb habe der Custodian seinen Kompetenzrahmen überschritten.

Die unterschiedlichen Ergebnisse beruhen wohl darauf, daß das jurisdictional principle unterschiedlich definiert wird. Stellt man den Begriff Jurisdiction in den Vordergrund und damit den Vergleich zum Richter, so muß man jede Entscheidung, die nur die zur Entscheidung stehende Rechtsfrage selbst und nicht etwas anders entscheidet, als unaufhebbar ansehen, unabhängig davon, ob sie richtig oder falsch entschieden wird und ob die damit sich ergebende Rechtsfolge im Gesetz vorgesehen ist oder nicht. Stellt man dagegen den Begriff ultra-vires (Kompetenzüberschreitung) in den Vordergrund, so muß man jede Entscheidung, die da-

43 *Jellappa Gounder v. State of Madras*, A. I. R. 1969, Madras 104 (107), Wo eine weitergehende Entscheidung des gleichen Gerichtes wegen der inzwischen ergangenen Entscheidungen *Jaichand Lal Sethia v. State of West Bengal*, A. I. R. 1967, S. C. 483, und *Raja Anandh Brahma Shah v. State of Uttar Pradesh*, A. I. R. 1967, S. C. 1081; Die Terminologie bei S. N. Jain, *Administrative Discretion*, 10. J. I. L. I., 121 (125).

44 *Universal Imports Agency v. Chief Controller*, A. I. R. 1961, S. C. 41.

45 *Custodian of Evacuee Property v. Abdul Shukoor*, A. I. R. 1961, S. C. 1087.

46 *Gorkha Ram v. Custodian General of India*, A. I. R. 1961, S. C. 1805.

zu führt, daß etwas getan wird, was gerade nach der ermächtigenden Norm nicht getan werden soll, als aufhebbar ansehen⁴⁷.

Der Umfang der Nachprüfbarkeit auf Rechtsfehler hängt von der Definition ab, die den Begriffen „record“ und „apparent on the face“ gegeben wird.

Der Begriff „record“ bedeutet in der Rechtssprache die Urkunde, das Protokoll. Daraus könnte man schließen, daß nur die Urkunde oder das Protokoll, oder auch die Akte, die die angefochtene Entscheidung enthält, „record“ sei. Das ist auch bisher in Indien der Fall⁴⁸. Es gibt allerdings auch schon einzelne Entscheidungen, die dem Begriff eine weitere Auslegung geben⁴⁹, und die Gründe, die nicht aus der Urkunde selbst ersichtlich sind, und gewisse andere Dokumente auch zur „record“ zählen. Zur Zeit ist der Rahmen der Überprüfbarkeit enger als in England, wo auch die mündlichen Gründe und Parteivorgänge sowie die gesamten beigezogenen Akten unter den Begriff „record“ fallen.

In England besteht zudem seit dem Erlass des Tribunals and Inquiries Act 1958 die Verpflichtung, jede formelle Entscheidung zu begründen⁵¹. Eine entsprechende Vorschrift fehlt in Indien. Dadurch wird der Anwendungsbereich des Begriffes „error on the face“ stark eingeschränkt, wenn auch einige Entscheidungen jedenfalls für richterliche bzw. richterähnliche Entscheidungen (judicial and quasi-judicial), wenn ein appeal vorgesehen ist, auch ohne besondere Vorschrift eine Begründung verlangen⁵², indem sie das Fehlen einer Begründung als Verstoß gegen die „natural-justice“ ansehen⁵³.

Eine ganz neue Entscheidung begründet die Pflicht zur Angabe von Gründen mit der rule of law, aber auch mit der Überprüfbarkeit nach Art. 32 und 226, so daß auch wenn kein appeal gegeben ist, die Pflicht besteht, richterliche oder solchen ähnliche Entscheidungen zu begründen^{53a}.

Als „apparent on the face“ wird der Fehler dann angesehen, wenn er „self-evident“ ist⁵⁴. Wann ein Fehler „self-evident“ ist, ist eine Frage der richterlichen Beurteilung, die sich weitgehend einer genauen Definition entzieht⁵⁵. Ganz grob kann als Regel gelten, daß der Fehler dann „self-evident“ ist, wenn er so offen zutage liegt, daß kein Richter bei der Beurteilung anderer Meinung sein kann, wenn also die juristische Beurteilung der Frage eindeutig ist und eine andere Meinung nicht sinnvoll denkbar erscheint⁵⁶. Ebenfalls eine engere Interpretation als im englischen Recht, wo jeder Rechtsfehler, der sich aus den Akten ergibt, zur Aufhebbarkeit führt⁵⁷.

47 Tata Iron Steel Co. v. S. R. Sarkar, A. I. R. 1961, S. C. 65, wo error on the face angenommen wurde, weil ein Ergebnis vorlag, das das Gesetz nicht wollte, und Ujjam Bai v. State of U. P., A. I. R. 1962, S. C. 1621, wo der S. C. sich wieder auf das Ultra-vires-Prinzip zurückzieht und error on the face gar nicht erwähnt.

48 Josheda Saha Ltd. v. S. K. Chatterjee, A. I. R. 1961, Calc., 195.

49 Rajendra Prasad v. The Punjab State, A. I. R. 1966, Punj., 185 (FB).

50 S. A. de Smith, op. cit., S. 417 ff.

51 de Smith, op. cit., S. 415.

52 Bhagat Raja v. Union of India, A. I. R. 1967, S. C. 1606, aber auch Syed Yacoob v. Radhakrishnan, A. I. R. 1964, S. C. 477.

52a Testeels Ltd. v. Conciliation Officer, A. I. R. 1970, Guj., 1.

53 A. Chatterjee, Natural Justice and Reasoned Decisions, 10. J. I. L. I. (1968), S. 241; Jagannath v. Union of India, A. I. R. 1967, Delhi, 121 (124).

54 Statyanaryanan v. Mallikarjan, A. I. R. 1960, S. C. 137 (141 f.).

55 Hari Vishnu Kamath v. Ahmed Ishaque, A. I. R. 1955, S. C. 233; Laximarayan Hedge v. Bharanappa Tirunale (Comment by L. T.) mit scharfer Kritik, in 3. J. I. L. I. (1961), S. 104 (105 f.). Ähnliche Schwierigkeiten sind in Deutschland bei der Formulierung der Evidenztheorie aufgetaucht, H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 51 I b.

56 Vgl. Anm. 54; Principal Patna College v. K. S. Ramam, A. I. R. 1966, S. C. 707; Amrik Singh v. B. S. Malik, A. I. R. 1966, Punj. 344 (48).

57 H. W. R. Wade, op. cit., S. 76.

bb) Überprüfbarkeit der Tatsachenfindung

Grundsätzlich sind die Tatsachen, die die Behörde ihrer Entscheidung zugrundegelegt hat, nicht überprüfbar. Die Gerichte haben es abgelehnt, die Würdigung von Dokumenten, Beweisaufnahmen und des Tatsachenvorbringens der Parteien durch die unteren Gerichte oder Behörden zu überprüfen⁵⁸. Fehlen aber Tatsachen, die die Entscheidung stützen könnten, völlig, wird das für einen „error of law apparent on the face of the record“ gehalten (so heute üblicherweise die Rechtsprechung)⁵⁹. Man kann diesen Fall hier einordnen, denn es ist falsche Rechtsanwendung, wenn die Rechtsfolgen einer bestimmten Norm angeordnet werden, ohne daß der Tatbestand gegeben ist. Ebenso gut könnte man aber auch Kompetenzüberschreitung annehmen, da die Behörde nur bei Vorliegen eines bestimmten Tatbestandes Rechtsfolgen anordnen kann oder muß (so die frühere Rechtsprechung)⁶⁰. Hier zeigt sich auch das enge Verhältnis zwischen Tatsachenfindung und Kompetenzrahmen, da die Kompetenz häufig von dem Vorliegen eines bestimmten Tatsachbestandes abhängt. Jede Tatsachenfrage wirkt so auch in die rechtliche Würdigung hinein⁶¹. Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, die Tatsachenüberprüfung sei nicht Aufgabe der richterlichen Kontrolle, so wie sie z. B. auch bei der Revision ausgeschlossen ist. Die Kontrolle nach Art. 226 d. V. hat aber gerade nicht die Aufgabe der Revision, nämlich verbindliche Entscheidung strittiger Rechtsfragen, sondern die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Behörden ihre Kompetenzen nicht überschreiten. Bei der Beurteilung dieser Frage spielt die Tatsachenfindung eine große Rolle. Aus diesem Grunde sind Behördenentscheidungen dann aufhebbar, wenn die falsche Tatsachenfindung zu einer Kompetenzüberschreitung führt. Nicht dagegen überprüfen die Gerichte die Tatsachenfindung, um Rechtsfehler aufzudecken, obwohl die falsche Rechtsanwendung häufig aus falscher Tatsachenfindung erwächst⁶².

Die Tatsache, die falsch festgestellt wurde, muß deshalb ein sogenannter „jurisdictional fact“ sein, (im englischen Recht collateral), d. h. von dem Vorliegen oder Nichtvorliegen der Tatsache hängt die Kompetenz der entscheidenden Behörde ab⁶³.

Zur Unterscheidung der jurisdictional facts von anderen für die Entscheidung erheblichen Tatsachen sind verschiedene Tests vorgeschlagen worden, die aber alle nicht befriedigen⁶⁴. Möglicherweise ist auch die Fragestellung schon falsch. Es

58 Neuerdings bestätigt in *Harnam Singh v. State*, A. I. R. 1970, Delhi, 66 (70); weitere Nachweise Fazal op. cit., S. 119.

59 *Kaushalya Dewi v. Bachitar Singh*, A. I. R. 1960, S. C. 1168; *Golam Mohiaddin v. State of West Bengal*, A. I. R. 1964, Cal., 503; *Rajendra Prasad v. The Punjab State*, A. I. R. 1966, Punj., 185 (FB); *Syed Yacoob v. Radhakrishnan*, A. I. R. 1964, S. C. 477 (obiter).

60 *Vedachala v. C. R. T. Board*, A. I. R. 1948, Mad., 457; *Ram Niranjam v. Add. District Magistrate*, A. I. R. 1952, Allahabad, 822.

61 Vgl. *S. T. Corporation of India v. The State of Mysore*, A. I. R. 1963, S. C. 548, wo die rechtliche Würdigung nicht streitiger Tatsachen zu überprüfen war, also zu fragen war, ob ein error of law vorlag, das Gericht aber zu dem Ergebnis kam, die Behörde habe das Vorliegen eines „jurisdictional fact“ irrtümlich angenommen. Eine Kritik an der Praxis der Gerichte, die Tatsachenfindung nicht nachzuprüfen, bei S. M. Sikiri, Does article 226 of the constitution need any amendment, 1. J. I. L. 1., S. 82. Zur Unterscheidung von law and fact sehr einleuchtend de Smith, op. cit., S. 114 ff.

61a *Ujiam Bai v. State of Uttar Pradesh*, A. I. R. 1962, S. C. 1621.

62 *Union of India v. Bungo Steel Furniture Pvt. Ltd.*, 1967, S. C. R. 324. Die praktische Rechtsanwendung ist dann natürlich richtig vorgenommen worden. Verglichen mit der wirklichen Lage hat die Behörde aber eine falsche Rechtsfolge angeordnet, so daß ihr Tun rechtswidrig war. Da die Behörde aber nur ermächtigt ist, bei Vorliegen ganz bestimmter Tatsachen tätig zu werden, liegt auch eine Kompetenzüberschreitung vor (vgl. oben bei Anm. 42).

63 *Newspaper Ltd. v. State Industrial Tribunal*, A. I. R. 1957, S. C. 532 (539); S. N. Singh, The extent of the jurisdiction of the Industrial Tribunal and the theory of the jurisdictional fact, A. I. R. Journal 1967, S. 89, mit weiteren Nachweisen (eine Besprechung der sehr einschränkenden Entscheidung *Delhi Cloth and General Mills Co. Ltd. v. Their Workmen*, A. I. R. 1967, S. C. 469).

64 Im einzelnen dargestellt bei Fazal, op. cit., S. 105 ff.

kommt nicht darauf an, ob die getroffene Entscheidung innerhalb des Kompetenzrahmens (*intra vires*) ergangen ist. Wenn sich ein Ergebnis herausstellt, das in der ermächtigenden Norm gerade nicht vorgesehen ist, hat die Behörde den Kompetenzrahmen überschritten. Ob sie das getan hat, weil sie bestimmte Tatsachen falsch beurteilt oder nicht festgestellt hat, oder weil sie die Bestimmung der Norm falsch ausgelegt hat, oder falsch subsumiert hat, spielt dabei keine Rolle. Zu dieser Form der Feststellung, ob etwas innerhalb bzw. außerhalb des Kompetenzrahmens geschieht, kann man aber nur kommen, wenn man sich entschließt, die Parallelisierung mit richterlichen Entscheidungen aufzugeben und nur zu prüfen, ob das Ergebnis von der ermächtigenden Norm zugelassen wird oder nicht⁶⁵.

2. Natural Justice

Auch die Regeln der *natural justice*, die man als die Grundprinzipien eines ordentlichen Verfahrens bezeichnen kann, werden normalerweise als eine besondere Grundlage der Kontrolle angesehen⁶⁶. Ebenso wie der „*error of law on the face of the record*“ ist allerdings auch die Nichtbeachtung der Regeln der *natural justice* als eine Kompetenzüberschreitung anzusehen⁶⁷. Eine Behörde ist nämlich niemals dazu ermächtigt, gegen die elementarsten Grundlagen der Gerechtigkeit zu verstoßen. Das Prinzip der *natural justice* verlangt von einem gerichtlichen Verfahren im wesentlichen zweierlei:

- a) Der Richter darf nicht befangen sein.
(*nemo iudex in causa sua*)
- b) Es muß rechtliches Gehör gewährt werden.
(*audi alteram partem*)

a) Befangenheit

Drei Formen der Befangenheit können unterschieden werden. Der Richter und im Verwaltungsverfahren entsprechend der Beamte kann persönlich beteiligt sein, er kann ein wirtschaftliches Interesse an der Entscheidung haben, und er kann als Angehöriger einer bestimmten Behörde befangen sein (politische Befangenheit). Die persönliche Befangenheit spielt, schon weil sie nur sehr schwer nachzuweisen ist, eine untergeordnete Rolle. Insbesondere müssen besondere Anhaltspunkte gegeben sein, um Befangenheit anzunehmen. Dagegen reicht bei wirtschaftlichem Interesse (*pecuniary bias*) schon der leiseste Schein, um den Richter zu disqualifizieren⁷⁰. Ein besonderes Problem bietet die politische Befangenheit. So kann ein Minister nicht deshalb als befangen abgelehnt werden, weil er im Parlament sich für eine bestimmte Politik eingesetzt hat⁷¹. Andererseits muß wohl der Chef einer Abteilung, z. B. ein Staatssekretär, als befangen angesehen werden, wenn es um einen Streit geht, bei dem seine Abteilung auf der einen Seite, der Bürger

65 Der sogenannte Rightness Test, Fazal, op. cit., S. 73 ff.; Venkateswaran v. R. S. Wadhani, A. I. R. 1961, S. C. 1506; Rajaram v. Yeshwant, A. I. R. 1970, Bom., 104 (106). Für das englische Recht klar formuliert bei Wade and Philipps, op. cit., S. 635.

66 Kagzi, Adm. Law, S. 126; Hassumani, op. cit., S. 80.

67 Fazal, op. cit., S. 145, 175 ff.

68 Nur zwei Regeln sind unumstritten anerkannt. Ansonsten muß jeweils im Einzelfall aus der Natur des Verfahrens abgeleitet werden, was erforderlich ist. Jain, Const. L., S. 211.

69 A. Jacob, Comment of C. S. Rowjee v. State of A. P. (A. I. R. 1964, S. C. 692) in 6. J. I. L. I. (1964), S. 489; Fazal, op. cit., S. 154; Basu, op. cit., S. 355; Jain, Const. L., S. 212.

70 State of Uttar Pradesh v. Nooh, A. I. R. 1958, S. C. 86; Manak Lal v. Dr. Prem Chand, A. I. R. 1957, S. C. 425.

71 Birjamohan v. State of Orissa, 1962 (Supl.), S. C. R. 681.

auf der anderen Seite steht⁷². Man wird wohl sagen können, daß Befangenheit dann angenommen werden muß, wenn ein über die allgemeine politische Festlegung hinausgehendes Interesse vorliegt⁷³. Es reicht aber auch hier eine hohe Wahrscheinlichkeit (real likelihood), daß Befangenheit vorliegt, ohne daß sie wirklich nachgewiesen ist⁷⁴.

b) Das Recht auf rechtliches Gehör

Aus dem Prinzip des rechtlichen Gehörs folgt, daß der Betroffene wissen muß, was die Behörde will und worauf sie ihr Begehren stützt, und daß er eine eigene Darstellung der Sachlage abgeben kann.

aa) Das Recht auf Bekanntgabe

Das Recht, rechtzeitig über das Vorgehen der Behörde informiert zu werden, um seine Verteidigung vorzubereiten, wird dadurch in Frage gestellt, daß häufig der Zweck nicht mehr erreicht werden kann, wenn der Betroffene schon vor dem Erlaß der Verfügung Kenntnis erhält. Andererseits soll der Betroffene nicht von der Behörde überrascht werden, sondern er muß sich auf die Maßnahmen einstellen können⁷⁵. Dieses Problem haben die Gerichte in Indien jedoch weitgehend umgangen, indem sie nur auf gerichts- oder gerichtsähnliche Verfahren, nicht aber auf normales Verwaltungshandeln die Regeln der natural-justice anwenden. Von einem Gerichts- oder gerichtsähnlichen Verfahren wird jedoch üblicherweise der Betroffene Kenntnis erhalten, da er geladen und gehört werden muß⁷⁶. Der Betroffene kann also nur dann eine Maßnahme als rechtswidrig wegen Verstoßes gegen das right of notice (right to a hearing) angreifen, wenn es sich um ein „judicial“ oder „quasi-judicial“-Verfahren handelt⁷⁷.

bb) Das Recht auf Gegendarstellung

Sehr strittig ist, wie weit das Recht auf rechtliches Gehör geht. Fraglich ist zum Beispiel, ob es beinhaltet, daß der Betroffene sich durch einen Anwalt vertreten lassen darf⁷⁸, um der rechtskundigen Behörde gewachsen zu sein. Eine weitere wichtige Frage ist, ob die Regeln der Tatsachenfindung im Straf- und Zivilprozeß Anwendung finden können⁷⁹. Hier lassen sich allgemeine Regeln nicht aufstellen. Die Gerichte in Indien haben sich auf den Standpunkt gestellt, daß die Regeln der natural-justice nur Anwendung finden, wenn das statute, das das Tribunal oder die Behörde geschaffen hat, die Beachtung der Regeln der natural-justice vor-

72 G. Nageswara Rao v. A. P. State Road Tr. Co., A. I. R. 1959, S. C. 308, und G. Nageswara Rao v. State of A. P., A. I. R. 1959, S. C. 1376 (die sogenannten Gullapalli cases).

73 Vgl. Zitate, Anm. 69. Zur Frage, ob der „political bias“ beseitigt werden kann und soll, P. B. Mukkarji, Administrative Law, I. J. I. L. I., S. 39 (44 f.), a. A. Hassumani, op. cit., S. 44.

74 Basu, op. cit., S. 355; Kagzi, Adm. L., S. 107.

75 P. B. Mukkarji, op. cit., S. 46.

76 Des Recht, vorher gehört zu werden, entfällt, wenn eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegt. Ajoy Kumar v. Calcutta Co., A. I. R. 1956, Cal. 410 (413); Bapurao Dhondibar v. State, A. I. R. 1956, Bombay, 300 (302).

77 Fazal, op. cit., S. 212 ff., und unten „judicial oder purly administrative“.

78 Abgelehnt in Mulchand v. Mukund, A. I. R. 1952, Bomb., 296. Vgl. aber Narasimham, A. I. R. Journal 1966, S. 5, und Kurien v. Raghavan, A. I. R. 1970, Kerala, 142, m. w. N.

79 P. B. Mukkarji, op. cit., S. 51.

schreibt. Für den Umfang der Regeln komme es daher allein auf die Auslegung der statutes an⁸⁰.

c) Folgen des Verstoßes gegen diese Regeln⁸¹

Eine mehr theoretische Frage ist, ob die Verletzung der Prinzipien der natural-justice eine Maßnahme nichtig (void) oder nur aufhebbar macht (voidable). Grundsätzlich bedeutet Aufhebbarkeit, daß die Maßnahme gültig ist, bis sie in einem normalen Appealverfahren aufgehoben ist. Dagegen kann eine nichtige Maßnahme keine Wirkungen entfalten. Diese Unterscheidung ist aber nicht wichtig, denn wenn eine Maßnahme nach Art. 226 der Verfassung angegriffen wird und die Klage ist erfolgreich, wird die Maßnahme für „void“ erklärt. Die Gerichte haben auf die Unterscheidung keinen Wert gelegt, da in jedem Falle eine Klage nach Art. 226 zulässig ist⁸². Deshalb spielt auch die Frage, ob man auf das rechtliche Gehör verzichten bzw. es nicht mehr geltend machen könne, keine entscheidende Rolle mehr. Man hatte zunächst geglaubt, die Möglichkeit, das Recht zu verlieren, impliziere, daß die Maßnahme als nur aufhebbar angesehen werden könne, da man sich auf die Nichtigkeit von Verwaltungshandeln immer berufen kann. Da der Erlaß von writs nach Art. 226 aber in das Ermessen des Gerichtes gestellt ist, läßt sich das Problem schon über Art. 226 lösen, denn es ist nicht ermessensfehlerhaft, wenn das Gericht die Notwendigkeit des Erlasses eines writ ablehnt, wenn der Betroffene das Fehlen der Gewährung rechtlichen Gehörs nicht rechtzeitig gerügt hat⁸³.

d) „judicial“ oder „purly administrative“?

Der Umfang der Nachprüfbarkeit wegen Verstoßes gegen die Gebote der natural-justice hängt, wie dargestellt, davon ab, welche Behörden für judicial und quasi-judicial und welche für purly administrative oder executive oder für domestic tribunals gehalten werden. Zu dieser Frage gibt es eine große Menge case-law. Im wesentlichen besteht das Problem darin, ob der Maßstab das statute ist, auf Grund dessen die Behörde entscheidet, oder ob ein absoluter Maßstab gefunden werden kann, der es gestattet, die Entscheidung unabhängig vom statute als judicial einzuordnen. Auch hier haben die Gerichte den Weg gewählt, die Frage allein nach den statutes, die der Entscheidung zugrunde liegen, zu entscheiden. Schreibt ein statute ein Verfahren vor, daß einem Gerichtsprozeß ähnlich ist, so handelt die Behörde „judicial“ bzw. „quasi-judicial“⁸⁴. Wird kein Verfahren vorgeschrieben oder liegt die Frage, ob die Behörde etwas tun will in ihrem Ermessen, so handelt sie „purly administrative“⁸⁵. Diese Art der Unterscheidung ist wenig be-

80 Kagzi, Adm. L., S. 109; Province of Bombay v. Khushaldas Advani, A. I. R. 1950, S. C. 222; New Prakash Transp. Co. Ltd. v. New Swarna Transp. Co. Ltd., A. I. R. 1957, S. C. 232; Jogindar Singh v. State of Punjab, A. I. R. 1963, Punj. 280; Anglo American Direct Tea Trading Co. Ltd. v. Their Workmen, A. I. R. 1963, S. C. 874.

81 Dazu Fazal, op. cit., S. 156 ff., 167 ff. Für das englische Recht sehr ausführlich, H. W. R. Wade, Unlawful administrative action void or voidable?, 83 L. Q. R. (1967), 499; 84. L. Q. R. (1968), 95. Eine neuere Entscheidung zu dieser Frage: Kurien v. Raghavan, A. I. R. 1970, Kerala, 142.

82 Nachweise bei Fazal, op. cit., S. 177.

83 Zur Ermessensausübung Andhra Pradesh State Road Transport Corp. v. Satyanarayana Transports, A. I. R. 1965, S. C. 1303 (1306); Indian Pan Works v. Chief Commr. Delhi, A. I. R. 1969, Delhi, 1; Haryana Co-op Transport v. State of Punjab, A. I. R. 1969, Punj., 66.

84 Zu dieser Frage eingehend A. Jacob in 9. J. I. L. I. (1967), S. 85; Hassumani, op. cit., S. 12 ff.; Province of Bombay v. Khushaldas, 1950, S. C. R. 621. Zu den Elementen einer richterlichen Entscheidung: Sugar Mills Ltd. v. L. Chand, A. I. R. 1963, S. C. 677, und neuerdings Testeels Ltd. v. Conciliation Officer, A. I. R. 1970, Guj., 1.

85 A. P. Singh v. State of U. P., A. I. R. 1952, All. 63 (69).

friedigend, denn sehr viele statutes sagen wenig oder gar nichts über die Art des Verfahrens aus, so daß die Abgrenzung nach sehr subjektiven Auslegungskriterien vorgenommen wird⁸⁶. Im übrigen muß die Entscheidung selbst ja wieder an einer absoluten Formel, die richterliches Handeln beschreibt, gemessen werden, um festzustellen, ob die vorgeschriebene Art der Entscheidung die Elemente eines Gerichtsverfahrens enthält. Die Ergebnisse sind dementsprechend ziemlich unterschiedlich⁸⁷. Es ist deshalb versucht worden, auf die Art des betroffenen Rechts abzustellen⁸⁸. Das ist aber ebenso unbefriedigend, da zwar gesagt werden kann, daß, wenn absolute Rechte verletzt werden, rechtliches Gehör gewährt werden muß, nicht aber, daß dadurch die Entscheidung zu einer richterlichen wird.

Als Ergebnis kann daher festgehalten werden, daß Maßnahmen, die die Elemente einer richterlichen Entscheidung enthalten, aufhebbar sind, wenn sie gegen die Gebote der „natural justice“ verstoßen. Das Statute, das die Entscheidungsmacht gewährt, kann jedoch diese Form der Überprüfung ausschalten. Im Einzelfall kommt es darauf an, ob aus dem Statute herausgelesen werden kann, daß es die Einhaltung der Gebote der natural justice verlangt, was durchaus auch bei reinem Verwaltungshandeln der Fall sein kann⁸⁹.

3. Zusammenfassung:

Es hat sich gezeigt, daß in der indischen Rechtsprechung einige Entwicklungen vorhanden sind, die auf eine Ausweitung der Überprüfbarkeit abzielen. In erster Linie der sogenannte Rightnesstest, der in eine ähnliche Richtung weist, wie die substantial evidence rule im amerikanischen Recht, wenn auch mit einem ganz anderen Ansatz, und weiter durch die Parallelisierung der Ermessensentscheidung mit der Subsumption unter unbestimmte Rechtsbegriffe, was möglicherweise zwar zu einer Einengung der Überprüfung auf Grund eines Rechtsirrtums, andererseits aber auch zu einer Ausweitung der Überprüfbarkeit von Ermessensentscheidungen führen kann.

Auf der anderen Seite ist durch die eingeschränkte Auslegung des Begriffes „record“ und durch die sehr eng gefaßte „Evidenztheorie“ (apparent on the face) die Überprüfbarkeit auf der Grundlage des „error on the face of the record“ beschränkt. Gerade die Kontrolle der jurisdictional facts und des error of law ist aber der Ansatzpunkt für eine wirklich umfassende gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

86 Board of High School v. Ghanshyam, A. I. R. 1962, S. C. 1110 (1113); A. Jacob, 9. J. I. L. I., m. w. N., S. 89.

87 Vgl. die Beispiele bei Fazal, op. cit., S. 217 f.

88 Vgl. Anm. 86.

89 S. N. Jain, Some recent trends in administrative law in India, 10. J. I. L. I. (1968), S. 531; B. Rathi, Fair hearing in domestic tribunals, 5. J. I. L. I. (1963), S. 191. Sehr weitgehend in der Annahme von „quasi-judicial“, jetzt A. K. Kraipak v. Union of India, A. I. R. 1970, S. C. 150.