

MAJID KHADDURI

Republican Iraq

A Study in Iraqi Politics since the Revolution of 1958, Oxford University Press, London, New York, Toronto 1969, XII + 318 Seiten.

Der Verfasser, wohlbekannt durch sein Buch „Independent Iraq 1932—1958“ (2. Aufl. London 1960), legt nunmehr eine Fortsetzung dieser Darstellung bis zum Jahre 1968 vor. Über seine Absichten sagt er selbst: „The aim of this book is to inquire into the causes that led to the downfall of the old regime and to give an account of the new forces and the new élite that have been and still are engaged in reshaping the political system“ (IX). Aber trotz dieses Planes sind es überwiegend Vorgänge und Personen, die erzählt und vorgeführt werden. Die Unterrichtung, deren der Leser hierdurch teilhaftig wird, ist gründlich, vollständig und vor allem unmittelbar: Immer wieder weist der Autor darauf hin, daß er sein Wissen aus einer Unterhaltung mit einer der jeweils maßgeblichen Persönlichkeiten geschöpft habe. Über die Zustände, ihre großen Probleme und die Versuche zu deren Bewältigung erfährt man demgegenüber nicht allzuviel, allenfalls macht die Agrarreform von 1958 eine Ausnahme (150 ff.). Es bleibt offen, ob man hieraus zu schließen hat, daß die Politik sich doch mehr an der Oberfläche der Dinge bewegt und daß im Grunde alles beim alten bleibt.

Herbert Krüger

M. A. FAZAL

Judicial control of administrative action in India and Pakistan

(A comparative Study of Principles and Remedies)

Oxford University Press, 1969
805, XXV, 345 S.

In England hat man sich erst relativ spät für Fragen des Verwaltungsrechts interessiert, nachdem A. V. Dicey noch zu Ende des vorigen Jahrhunderts ein Verwaltungsrecht und eine Verwal-

tungsgerichtsbarkeit als mit einem Rechtsstaat unvereinbar bezeichnet hatte und alle Fragen von den ordentlichen Gerichten im Rahmen der rule of law entschieden sehen wollte, wie es auch bis dahin der Fall gewesen war. Gleichwohl entwickelten sich die sogenannten Administrative Tribunals als Behörden mit gerichtlichen Funktionen innerhalb der Verwaltung. Gegen ihre Entscheidungen steht meist ein Instanzenzug bis zum Minister und in Rechtsfragen die Revision zum High Court offen. Daneben übt der High Court aber weiterhin die richterliche Oberaufsicht über alle Verwaltungsbehörden und nachgeordneten Gerichte aus.

Mit dieser richterlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns, die von dem Instanzenzug unabhängig ist, durch die Obergerichte in Indien und Pakistan, wo das englische System nach der Unabhängigkeitserklärung beibehalten wurde, beschäftigt sich das vorliegende Buch. Der Verfasser gibt zunächst einen historischen Überblick, indem er die Entwicklung in England, den USA und Indien und Pakistan schildert, um dann im 2. Kapitel die Herausbildung des Rechtsbegriffs der Kompetenzüberschreitung (rule of ultra vires, der Verfasser nennt es das jurisdictional principle) in England als Maßstab und Begrenzung richterlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns darzustellen, aber auch zu zeigen, wie sich durch Ausweitung des Begriffes eine Abkehr von der strengen Begrenzung der Kontrolle durch diesen Begriff abzeichnet und so das englische Recht dem amerikanischen und kontinentalen näherbringt. Es wird dann die Entwicklung in Indien und Pakistan aufgezeigt, die ebenfalls die „ultra vires“-Lehre als Grundlage hat. Dies Prinzip der Kontrolle ist aber durch die Rechtsprechung inzwischen so stark differenziert und ausgebaut worden, daß es — wie der Verfasser meint — auch geeignet ist, Ermessensentscheidungen in einem gewissen Rahmen zu überprüfen, indem nur die vernünftige, lautere, auf die im jeweiligen Fall relevanten Überlegungen gestützte Entscheidung als in den Kompetenzrahmen fallend angesehen wird.

Der Verfasser setzt sich dann mit den Schwierigkeiten auseinander, die in der Anwendung dieses Prinzips entstehen, da eine falsche Beurteilung der Ermächtigungsgrundlage durch die Behörde eine Überschreitung des Kompetenzrahmens beinhaltet, obwohl die erlassene Entscheidung grundsätzlich innerhalb des Kompetenzrahmens ergeht. Dieses Problem wird an verschiedenen Fällen eingehend erläutert (S. 61–68) mit dem Ergebnis, daß die Reichweite des Prinzips nicht recht erfaßbar ist und sich daraus eine wesentliche Ausweitung der Überprüfbarkeit ergeben hat (S. 69 bis 79), die zum Teil nicht mehr ausdrücklich auf die „*ultra vires*“-Lehre gestützt wird. So überprüfen die Gerichte in Indien und Pakistan auch, ob die Behörde das Gesetz richtig ausgelegt hat, obwohl sie andererseits in der falschen Auslegung grundsätzlich keine Überschreitung des Kompetenzrahmens sehen. In den folgenden Kapiteln untersucht der Verfasser dann die Hauptfehlerquellen des Verwaltungshandelns auf ihre Überprüfbarkeit durch die Gerichte nach dem dargestellten Prinzip:

1. Fehlerhafte Beurteilung der Tatsachen S. 97–127
2. Fehlerhafte Rechtsanwendung S. 127–144
3. Verletzung der Prinzipien der natürlichen Gerechtigkeit S. 145–226, die auch im englischen Verwaltungsrecht als selbständige Grundlage der Überprüfbarkeit angesehen wird,
 - a) Richter in eigener Sache S. 146 bis 187,
 - b) Verletzung des rechtlichen Gehörs S. 187–226.

Die Möglichkeiten der Abhilfe bei fehlerhaftem Verwaltungshandeln werden im 5. Kapitel sehr eingehend behandelt. Während in England zunächst die prerogative writs (bindender Gerichtsbeehl zur Vornahme oder Unterlassung einer Handlung) im Vordergrund standen und erst im Laufe der Entwicklung die Rechtsbehelfe des *private law action for damages* (Schadensersatzklage), *injunction* (einstweilige Verfügung) und *declaration* (verbindliche Rechtsauskunft) deren Funktion weitgehend

übernahmen, verläuft die Entwicklung in Indien umgekehrt, da die prerogative writs zunächst auf drei Städte beschränkt waren und erst nach der Übernahme durch die Verfassung allgemein in Gebrauch kamen und die anderen Rechtsbehelfe verdrängten. Bei der Besprechung dieser Abhilfemöglichkeiten stellt der Verfasser jeweils wieder das Englische Recht dem Indischen und, soweit es abweicht, dem Pakistanischen Recht gegenüber. Die Materie wird anhand von Fällen untersucht, wobei der Verfasser aber immer bemüht ist aufzuzeigen, inwieweit die Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns sich auf Prinzipien zurückführen läßt. Dabei zeigt sich, daß die Gerichte davor zurückschrecken, eigene Prinzipien der Verwaltungskontrolle zu entwickeln und weiter die im Englischen Recht entwickelten Prinzipien *ultra vires* und *error on face* zugrunde legen, so daß manche Entscheidungen rückschrittlich oder unverständlich erscheinen und eine beträchtliche Rechtsunsicherheit entsteht, da andererseits einige Entscheidungen den Rahmen der Überprüfbarkeit sehr weit ausdehnen.

Der Verfasser meint, daß es nun an der Zeit sei, neue Prinzipien für die richterliche Kontrolle des Verwaltungshandelns festzulegen. Allerdings meint er, daß diese Aufgabe durch das Parlament gelöst werden müsse, da die Gerichte dazu, wie sich an ihren Entscheidungen zeigt, nicht in der Lage sind. Diese Prinzipien sollten sich am amerikanischen Verwaltungsrecht orientieren, das inzwischen eine insoweit dem kontinentalen Recht entsprechende sehr weitgehende Kontrolle zuläßt. Diese Prinzipien könnten andererseits auf das reiche Material, das in den Entscheidungen vorliegt, zurückgreifen.

Das Buch ist flüssig geschrieben und ist durch seine genaue Darstellung der Rechtsentwicklung und durch die zahlreichen Entscheidungen, die besprochen werden, auch für den mit dem englischen Verwaltungsrecht nicht vertrauten Juristen verständlich. Durch die vergleichende Darstellung jeweils des englischen, amerikanischen und indo-paki-

stanischen Rechts läßt es die Mängel und Vorzüge der verschiedenen Rechtssysteme deutlich werden und bietet damit einen wertvollen Beitrag zur Lösung des Problems der richterlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns. Bedauerlich ist, daß der Verfasser auf die kontinental-europäische Praxis kaum eingeht und deren System (z. B. eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit) als Anregung für eine Lösung der Probleme in Indien und Pakistan nicht diskutiert.

Henning v. Wedel

PETER KUNSTADTER (Hrsg.)

Southeast Asian Tribes, Minorities, and Nations

Princeton University Press, Princeton, N. J., 1967. XIII, 902 Seiten (2 Bände), \$ 22,50

Wie viele Wissenschaften, die sich in Deutschland mit überseeischen Regionen befassen, arbeitet auch die Völkerkunde bei uns weitgehend isoliert von den politischen Entwicklungen der Gegenwart und liefert kaum Erkenntnisse, die einen Beitrag zur Lösung der brennenden Probleme der „Dritten Welt“ darstellen könnten. Völkerkunde in Deutschland ist noch vielfach die Beschäftigung mit Primitivkulturen, die als isolierte Gruppierungen behandelt werden, und in der Arbeit der Völkerkunde scheint oft ein Bedauern darüber mitzuschwingen, daß diese Primitivkulturen nicht mehr bereit sind, die Erfüllung ihres Lebenszweckes darin zu erblicken, als Beute „intellektueller Kopfbjäger“ zu dienen. So jedenfalls nennt der Herausgeber dieses Werkes jene Wissenschaftler, die nicht daran interessiert sind, den Gegenstand ihrer Forschung in einen größeren Zusammenhang hineinzustellen oder gar durch ihre Forschungen politische Entscheidungshilfen zu liefern. Es mag aus diesem Grunde auch die Gefahr bestehen, daß der politisch interessierte Leser an dem Sammelwerk Kunststadters vorbeigeht, da er es für eine abseitige Spezialstudie halten könnte, in der von Animismus, Kopfbjägerei und Fruchtbarkeitsriten die Re-

de ist. Tatsächlich handelt es sich bei diesem Buch, mit dem die Ergebnisse einer Konferenz des Center of International Studies der Princeton University vom Mai 1965 vorgelegt werden, um einen hoch aktuellen Beitrag zur politischen Problematik der südostasiatischen Länder und zu ihren Bemühungen, Nationen zu werden.

Wer zunächst in den beiden Bänden des Werkes blättert, wird erstaunt sein über die Unzahl von Stämmen und Minderheiten, die in Südostasien leben und die nicht so kontaktlos sind, wie man denken mag, sondern die nicht selten einen entscheidenden Einfluß auf das Geschick ihrer Heimatländer gehabt haben oder noch besitzen.

Behandelt werden Birma, Laos, Malaysia, Thailand und Vietnam sowie die unmittelbar an Südostasien angrenzenden Gebiete Süd-Chinas und Nordost-Indiens. Zu jedem dieser Länder bzw. Gebiete wie auch zu dem gesamten Werk hat der Herausgeber Einführungen verfaßt, die mit Bibliographien und Übersichten über die jeweils anzutreffenden Stämme, die Anzahl ihrer Bevölkerungen, ihre Siedlungsgebiete und ihre sprachlichen Kennzeichnungen versehen sind. Darüber hinaus finden sich eine Reihe instruktiver Photos und fünfzehn Kartenskizzen.

Einige Fakten, auf die Kunstadter in seiner allgemeinen Einführung hinweist, ziehen sich durch fast alle Beiträge des Werkes hin. Die wichtigsten seien hier herausgestellt:

1. Die Grenzen der heutigen Staaten Südasiens wurden von den Kolonialmächten ohne Rücksicht auf ethnische Verhältnisse gezogen mit der Folge, daß zahlreiche Stämme oder Minderheiten auf den Gebieten mehrerer Staaten wohnen. Dies bedeutet Verunsicherung der Grenzen und die Gefahr von Grenzkonflikten.

2. Die Regierungen der südostasiatischen Staaten, die oft nicht in der Lage sind, Kontrolle über die Stämme in den Bergen und Grenzgebieten auszuüben, interessieren sich erst seit jüngster Zeit für deren Probleme, ohne daß dieses Interesse immer mit der Formulierung