

DIE VERWALTUNGSKLAGE IN INDIEN*

Von HENNING VON WEDEL

WE THE PEOPLE OF INDIA having solemnly resolved to constitute India into a SOVEREIGN DEMOCRATIC REPUBLIC and to secure to all its citizens: JUSTICE, social, economic and political . . .

Aus diesen Worten der Präambel zur indischen Verfassung wird der Anspruch, Rechtsstaat zu sein, ganz deutlich, denn das erste Ziel des neuen Staates ist Gerechtigkeit. Das wesentlichste Element des Rechtsstaats, wenn nicht gar seine Grundlage, ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Überprüfung der Executive durch eine unabhängige Instanz. Solange eine solche unabhängige Überprüfung gewährleistet ist, spielt der uralte Streit, ob diese Kontrolle durch die ordentliche Gerichtsbarkeit oder durch spezielle Verwaltungsgerichte erfolgen soll, keine große Rolle. Die ursprüngliche Ablehnung der speziellen Verwaltungsgerichtsbarkeit in England beruhte vor allem darauf, daß in Frankreich die Beamten für ihr Tun nur mit vorheriger Zustimmung des *Conceil d'Etat* zur Verantwortung gezogen werden konnten, diese Zustimmung aber nur sehr zurückhaltend gegeben wurde. In England und so auch in Indien hat man die Kontrolle der Verwaltung den ordentlichen Gerichten übertragen, womit jedenfalls die Unabhängigkeit garantiert ist. Die Frage, ob eine spezielle Verwaltungsgerichtsbarkeit den Anforderungen, die sich durch die stärkere Bürokratisierung und das ungeheure Anwachsen der Staatsleistungen und -eingriffe stellen, besser gewachsen ist, soll hier nicht entschieden werden. Die bisherige Erfahrung in den Ländern, wo die ordentlichen Gerichte die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausüben, hat gezeigt, daß jedenfalls prinzipiell diese Form nicht nachteilig ist.

Auch in Indien ist diese Frage immer wieder angeschnitten worden¹. Das entscheidende Argument gegen eine Änderung ist das große Vertrauen, das die Bürger in die Rechtsprechung der *High-Courts* als unabhängige Instanzen setzen². Eine Änderung des Systems würde daher wahrscheinlich die gleichen Befürchtungen regen, die in Europa zunächst gegenüber speziellen Verwaltungsgerichten herrschten, nämlich daß solche vom Staat neu eingesetzten Gerichte ohne die große Tradition der Unabhängigkeit, parteiisch sein würden. Diese Befürchtung erscheint allerdings bei einer Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie in Deutschland besteht, unbegründet. Es mag dahingestellt bleiben, ob nicht die ständig steigende Zahl von Klagen eines Tages eine Änderung erzwingen wird oder jedenfalls faktisch herbeiführen wird.

Wird in Indien jemand durch die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde beeinträchtigt, so kann er zunächst den Instanzenweg innerhalb der Behörde beschreiten (*appeal*), der häufig zu „*administrative tribunals*“ führt. Hat er mit diesen Mitteln keinen Erfolg, wird er versuchen, die Entscheidung eines ordentlichen Gerichtes

* Zu den materiellen Problemen vergleiche den Aufsatz des Verfassers in VRÜ 1970, S. 487 ff. Auf diesen Aufsatz wird teilweise, um Wiederholungen zu vermeiden, verwiesen. Er wird dann ohne Verfasser und Titel VRÜ 1970, S. . . . zitiert.

1 V. Ramaswami, *Rule of Law and a planned society* in 1st. Journal of the Indian Law Institut (J.I.L.I.), S. 33.

2 M. C. Setalvad, *Judicial Control of Administrative Action* 1 J.I.L.I., S. 71.

herbeizuführen (judicial review). Der Weg zu den ordentlichen Gerichten kann aufgrund besonderer Vorschriften (statutory) oder aufgrund der Verfassung bzw. des Common Law (non statutory) eröffnet sein.

Die Verfassung sieht vier Formen der Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichte vor, nämlich in Art. 32, 226, 227 und 136. Daneben bestehen die Klagemöglichkeiten nach dem Civil-Procedure Code und dem Specific Relief Act. Einige Spezialgesetze schreiben für den Instanzenweg als letzte Stufe die Anrufung eines Gerichtes vor.

I

Passivlegitimation

Bevor die einzelnen Klagemöglichkeiten³ dargestellt werden, ist zu klären, in welchem Umfang überhaupt gegen den Staat geklagt werden kann, also die Frage nach der Passivlegitimation des Staates. Im englischen Recht galten jahrhundertlang zwei Grundsätze, die die Krone von jeglicher Haftung freistellten: The King can do no wrong und die immunity of suit, d. h., der König kann nicht in seinen eigenen Gerichten verklagt werden. Diese Grundsätze hat erst der Crown Proceedings Act von 1947 aufgehoben. In Indien ist die Lage schon immer anders gewesen, da dort zunächst die East India Company die Souveränitätsrechte ausübte (vgl. unten bei action for damages). Heute stellt Art. 300 der Verfassung klar, daß die Regierung Indiens im Namen der Union und die Regierung eines Staates im Namen des Staates verklagt werden können, und zwar in gleichem Umfang wie vorher das Dominion und die Provinzen. Bei Vertrag oder sonstigem Recht konnte schon immer geklagt werden, bei unerlaubter Handlung ist die Frage schwierig und umstritten (vgl. unten). In jedem Fall geben Artikel 32 und Art. 226 die Möglichkeit, einen writ, order oder dergleichen gegen jede Art von Behörde zu erlassen.

An sich ist in Indien die Lage wie in England, so daß jeder Beamte für seine Amtshandlungen persönlich verantwortlich ist. Ausnahmen bestehen nur insoweit, als der Präsident der Union und die Gouverneure nach Art. 361 von persönlicher Haftung freigestellt sind, ohne aber die Amtshaftung selbst (der das Government unterliegt) zu beeinträchtigen. Für Klagen gegen den Präsidenten oder Gouverneur wegen Handlungen, die er als Privatmann begeht, ist die gleiche Ankündigungsfrist von zwei Monaten notwendig (Art. 361 IV) wie bei Zivilklagen gegen den Staat⁴. Ebenfalls ausgenommen sind Staatsakte⁵, die sich allerdings normalerweise nur im völkerrechtlichen Bereich abspielen. Bei ihnen liegt aber meistens auch keine Rechtsverletzung vor, da der Bürger normalerweise kein Recht auf die Ausübung der Souveränität in einer bestimmten Weise hat. Politische Entscheidungen sind auch durch politische Gremien oder Stellen zu beurteilen und fallen nicht in den Bereich der gerichtlichen Kontrolle. Auch in Indien hat sich eine starke Diskussion über den „Ombudsman“ (Lokpal) entwickelt, die zu einem Gesetzesvorschlag geführt hat⁶.

³ Der Begriff Klage wird als Oberbegriff für die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens gebraucht, unabhängig davon, ob es sich im einzelnen um eine petition, action oder anderes handelt.

⁴ S. 80 Civil Procedure Code.

⁵ Dazu noch näher unten.

⁶ Vergleiche Basu, Administrative Law, Band 1, General Principles, Calcutta 1969, S. 256 ff.

Institutionen

Streitigkeiten zwischen Bürger und Verwaltung werden von den verschiedensten Institutionen entschieden: Supreme Court, High-Courts, daneben aber auch die Untergerichte wie Sub-judge courts und District courts. Zahlreiche Gesetze sehen spezielle Gremien oder Stellen zur Streitschlichtung vor. So hat sich teilweise eine ganze Hierarchie von tribunals (gerichtsähnlichen Behörden) entwickelt. Sowohl die Untergerichte wie die tribunals sind nicht streng von der Exekutive getrennt, sondern werden zum Teil von Mitgliedern der Verwaltung besetzt oder zumindest kontrolliert. Daneben gibt es dann noch die Entscheidung der vorgesetzten Behörden, teils im Wege der Berufung (appeal), teils ohne eine solche suo motu (vgl. für die Gerichte Art. 227). Die Entscheidung, ob eine bestimmte Behörde ein tribunal ist, hat weitreichende Konsequenzen, da davon abhängt, ob der special leave nach Art. 136 beim Supreme Court gegeben ist. Die Frage ist häufig schwer zu entscheiden.

Die Organisation der tribunals ist nicht einheitlich, sondern richtet sich nach den jeweiligen Gesetzen, die sie geschaffen haben. Dagegen ist die Gerichtsorganisation weitgehend in der Verfassung geregelt. Es gibt keine Trennung des Gerichts in solche, die nur Bundes- und solche, die nur Landesrecht anwenden, so daß der Supreme-Court letztlich über alle Streitigkeiten sowohl nach Landes- wie nach Bundesrecht entscheidet. Es gibt aber auch keine speziellen Abteilungen für Verwaltungssachen, sondern die „benches“ entscheiden sowohl Zivil- wie auch Verfassungs- und Verwaltungsklagen.

Durch die Verfassung wird eine starke Kontrolle der Unteren Gerichte durch die Obergerichte gewährleistet. Außer der writ-jurisdiction nach Art. 32 und 226 der Verfassung, der wichtigsten und effektivsten Kontrollmöglichkeit, gibt es den special leave appeal zum Supreme Court, durch den gegen die Entscheidung jedes Gerichts oder tribunals Berufung eingelegt werden kann. Wenn es sich dabei auch um einen besonderen Rechtsbehelf handelt, der nur in besonderen Fällen gegeben wird, so hat er doch allein durch sein Vorhandensein Kontrollfunktion, da jedes Untergericht und tribunal mit einer erneuten Verhandlung vor dem Supreme Court rechnen muß. Daneben haben die High-Courts noch das Aufsichtsrecht nach Art. 227. Diese Aufsicht ist nicht beschränkt auf die formelle Seite oder gar die Disziplinargewalt, die in Art. 235 geregelt ist. Die High-Courts können vielmehr jedes Verfahren an sich ziehen oder Anweisungen geben, wie weiter zu prozedieren ist bzw. welche Rechtsauffassung der Entscheidung zugrunde zu legen ist. Aus seiner Natur als „Aufsichtsrecht“ ergibt sich aber schon die Grenze. Art. 227 soll krasse Mißstände verhindern und die Integrität der Rechtspflege wahren, nicht aber eine Berufungsmöglichkeit oder die Allzuständigkeit der High-Courts begründen.

Die prerogative writs

Art. 32 und Art. 226, die fast den gleichen Wortlaut haben, übernehmen für Indien das Englische System der Verwaltungskontrolle⁷. Während aber Art. 32 die Möglichkeit gibt, den Supreme Court bei einer Grundrechtsverletzung (Teil III der

⁷ Zu den Grundzügen des Systems VRÜ 1970, S. 490 f.

Verfassung) anzurufen, kann nach Art. 226 der zuständige High-Court sowohl bei Grundrechtsverletzungen wie auch zur Verteidigung jedes anderen Rechts angerufen werden. Gegen die Entscheidungen der High-Courts ist Berufung an den Supreme Court möglich, so daß auf diesem Wege auch der Supreme Court einen writ bei einfacher Rechtsverletzung erlassen kann.

Die Verfassung zählt folgende writs auf:

a) habeas corpus

Mit diesem Rechtsbehelf können Verwaltungsakte, die gegen die Person selbst gerichtet sind, also als Hauptfall die unrechtmäßige Verhaftung eines Menschen, angegriffen werden. Dieser Rechtsbehelf hat wegen seiner Beschränkung auf den unmittelbaren Zugriff auf die Person eigentlich nur im Strafrecht und im Fremdenrecht Bedeutung. Er hat allerdings im preventive detention law, einer Art Notstandsgesetzgebung, eine beträchtliche Bedeutung erlangt.

b) mandamus

Durch den Erlaß eines writs of mandamus kann eine Behörde angehalten werden, eine ihr durch Gesetz oder die Verfassung auferlegte öffentliche Pflicht zu erfüllen.

c) prohibition und certiorari

Wenn ein Tribunal oder Gericht im Begriffe ist, seine Kompetenz zu überschreiten, kann es durch prohibition davon abgehalten werden, das Verfahren fortzusetzen. Hat es schon entschieden unter Überschreitung seines Kompetenzrahmens, ist certiorari gegeben. Das erlassende Gericht hebt dann den Akt wieder auf.

d) quo warranto

Dieser Rechtsbehelf ist beschränkt auf die Anfechtung einer Wahl oder die Besetzung eines öffentlichen Amtes. Es können damit Unregelmäßigkeiten bei der Wahl oder Ausschreibung gerügt werden.

Habeas corpus, prohibition, certiorari und quo warranto haben den Zweck, eine unrechtmäßige Entscheidung aufzuheben oder unrechtmäßiges Handeln zu stoppen durch Erklärung der Nichtigkeit, ähneln also der Anfechtungsklage im deutschen Recht. Dagegen dient mandamus in erster Linie dazu, die untätige Behörde zur Erfüllung ihrer Pflicht anzuhalten, ähnelt also der Verpflichtungsklage.

Die Verfassung beschränkt nun aber die Gerichte keinesfalls auf den Erlaß dieser writs, sondern sie gibt ihnen das Recht, to issue direction, orders or writs in the nature of habeas corpus, mandamus, prohibition, quo warranto and certiorari or any of them. Damit ist jedenfalls die Möglichkeit gegeben, die engen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen der orders im englischen System zu durchbrechen und zu einem umfassenderen Rechtsschutz zu kommen⁸. Es sei aber zunächst darauf hingewiesen, daß der Supreme Court zwar den High-Courts eine gewisse Freiheit zugestanden hat, sie aber doch an die Grundprinzipien, wie sie sich in der englischen Praxis herausgebildet haben, gebunden hat⁹.

⁸ Zur materiellen Ausweitung VRÜ 1970, S. 493 ff.

⁹ Basappa v. Nagappa A.I.R. 1954, S. C. 440.

Die writs sind jeweils in ihrer Reichweite beschränkt. Habeas corpus schon dem Grunde nach, weil nur ein bestimmter Eingriff, nämlich der in das **Recht der persönlichen Freizügigkeit** gerügt werden kann, quo warranto ist ebenfalls sehr begrenzt, da nur die Berechtigung zur Innehabung eines Amtes in Frage gestellt werden kann und er nur gegen öffentliche Behörden, nicht aber gegen privatrechtlich organisierte Rechtsträger gegeben ist. Im folgenden wird auf diese beiden writs nicht näher eingegangen, da sie wegen ihrer begrenzten Reichweite nur partielle Bedeutung haben.

II

1. Natur des writ-Verfahrens

Das writ-Verfahren ist ein summarisches Verfahren. Es soll dazu dienen, eine grobe Rechtsverletzung schnell zu beseitigen, und für die Reinheit der Verwaltung sorgen. Es ist daher in erster Linie dann angebracht, wenn eine Grundrechtsverletzung, klare Kompetenzüberschreitung, offensichtlich falsche Rechtsanwendung oder Mißbrauch der Entscheidungsgewalt vorliegt. Art. 226 überträgt dem High-Court praktisch unbeschränkte Gewalt. Sie könnten, ohne weiteres vom Wortlaut des Artikels gedeckt, praktisch jede Verwaltungsentscheidung aufheben. Der Supreme Court dagegen, der nur für Grundrechtsverletzungen zuständig ist, hat diese Möglichkeit nicht. Einigkeit hat von Anfang an darüber bestanden, daß diese potentielle Allgewalt eingeschränkt werden muß, schon um die Klagenflut einzudämmen, aber auch, weil die Verfassung mit Sicherheit mit der Übertragung dieser weiten Befugnis keine Superbehörde schaffen wollte. Einige High-Courts vertraten die Ansicht, daß zwar bei Grundrechtsverletzungen entsprechend dem Wortlaut des Art. 226 das Gericht nicht an den Erlaß der bestimmten writs gebunden ist, bei Erlaß eines writs wegen anderer Rechtsverletzungen aber nur dann tätig werden könne, wenn nach englischem Recht ein writ erlassen werden könnte. Dieser Ansicht ist der Supreme-Court jedoch nicht gefolgt (vgl. unten bei den einzelnen writs). Die Einschränkungen ergeben sich daher nur aus der Tatsache, daß die writ-jurisdiction eine zusätzliche Gerichtsgewalt ist, die neben allen anderen Behelfen steht, so daß die Gerichte nicht als Berufungsinstanz, sondern als Hüter der Rechtsstaatlichkeit tätig werden. Daraus folgt, daß sie nicht die Fälle nochmals überprüfen und von Grund auf neu entscheiden, sondern nur darauf achten, daß es nicht zu Kompetenzüberschreitungen und schwerwiegenden Rechtsbrüchen kommt¹⁰.

Aus dieser Natur des writ-Verfahrens ergibt sich ein großer Nachteil. Da das Ziel nicht die Überprüfung der Rechtmäßigkeit schlechthin ist, sondern die Frage beschränkt bleibt auf die Feststellung, ob die Behörde innerhalb ihres Kompetenzrahmens gehandelt hat, ist eine Überprüfung der von der Behörde festgestellten und ihrer Entscheidung zugrundegelegten Tatsachen nicht möglich. Daher muß das writ-Verfahren auf einem weitgehend unstreitigen Tatbestand basieren¹¹. Die einzige Möglichkeit, Beweise zu erbringen, ist die Vorlage von Urkunden, und die affidavits (eine Art eidesstattlicher Versicherung), die eine Darstellung des Sachverhalts enthält und der Klage beigelegt wird, und vom Beklagten (respondent)

¹⁰ Vgl. VRÜ 1970, S. 490, 496.

¹¹ India v. Varma A.I.R. 1957, S. C. 882.

seiner Erwiderung beizufügen ist. Eine Zeugenvernehmung wie überhaupt ein Beweisverfahren sind nicht möglich. Soweit allerdings Grundrechte betroffen sind, ist eine Beweisaufnahme nach dem Ermessen des Gerichts doch möglich¹². Der Grund kann darin gefunden werden, daß die Verteidigung der Grundrechte nach der Verfassung in erster Linie durch die writs erfolgen soll und daß in der Verletzung von Grundrechten immer ein so schwerwiegender Verstoß gegen die Gerechtigkeit gesehen werden muß, daß eine schnelle Abhilfe nicht durch formelle Beschränkungen gehindert werden soll. Wohl aus diesen Gründen haben die indischen Gerichte regelmäßig bei Grundrechtsverletzungen irgendwelche prozessualen Beschränkungen nach Möglichkeit ausgeräumt¹³.

Ziel des Verfahrens ist immer nur die Beseitigung des Fehlers bzw. der Kompetenzüberschreitung, nicht aber die richtige Entscheidung. Das Gericht hebt nur auf oder weist zum Tätigwerden an, die endgültige Entscheidung jedoch hat dann die Behörde wieder selbst zu fällen. Es ist daher in einem writ-Verfahren an sich auch nicht möglich, die Beseitigung schon eingetretener Folgen oder eine Entschädigung für erlittenen Schaden zu erlangen (consequential relief). Dies bleibt einem ordentlichen Verfahren vorbehalten, wobei sich die declaration als einfachste Form anbietet.

Der Supreme Court hat in mehreren Entscheidungen die writ-jurisdiction als discretionary bezeichnet¹⁴. In das Ermessen des Gerichts gestellt ist eine Klage dann, wenn sie unabhängig von der materiellen Rechtslage (d. h., der mit der Klage verfolgte Anspruch mag durchaus bestehen) aus anderen Gründen abgewiesen werden kann, beispielsweise weil ein anderer Rechtsbehelf gegeben ist oder weil der Kläger zuviel Zeit hat verstreichen lassen, oder weil der Kläger in seiner Klageschrift falsche Angaben gemacht hat, oder weil das Gericht die Rechtsverletzungen nicht für gravierend hält¹⁵. Diese Generalisierung des Supreme Court begegnet jedoch Bedenken. So hat der Supreme Court selbst in verschiedenen Entscheidungen betont, daß der writ gewährt werden müsse, obwohl ein anderes Rechtsmittel gegeben war und zwar dann, wenn es um die Verletzung von Grundrechten ging. Soweit es um Klagen nach Art. 32 geht, handelt es sich bei dieser Klagemöglichkeit selbst um ein Grundrecht, so daß eine Pflicht des Supreme Court besteht, die Klagen zu behandeln¹⁶. Da Art. 226 nicht im Grundrechtsteil der Verfassung genannt ist, könnte der Schluß gezogen werden, Art. 226 gewähre in jedem Falle nur einen Rechtsbehelf, der discretionary ist¹⁷.

Diese Ansicht ist jedoch unrichtig¹⁸. Art. 13 der Verfassung erklärt die Akte des Staates ausdrücklich für nichtig, die Grundrechte verletzen, so daß es nicht in das Ermessen des Gerichtes, dessen Aufgabe es ist, das Recht zu wahren, gestellt sein kann, ob es nichtige Akte rügen will oder nicht. Es ist die vornehmste Pflicht der Gerichte, die Verfassung zu interpretieren und ihre Umsetzung in die Verfassungswirklichkeit zu garantieren. Dann muß es aber auch ihre Pflicht sein, eine erkannte

12 Kochuni v. State of Madras A.I.R. 1959, S. C. 725; State of Orissa v. Binapini A.I.R. 1967, S. C. 1269 (1270).

13 Chieranjit Lal v. Union of India 1950 S.C.R. 869 (900) Yasin v. Tow Area Commission 1952 S.C.R. 572 (582).

14 Sanghram Singh v. Election Tribunal 1955, 2. S.C.R. 1 (7—8), Veluswami v. Raja 1959, Suppl. I S.C.R. 623 (638), Basu, Commentary on the Constitution of India (5. Aufl.) Bd. 3, Calcutta 1967, S. 377.

15 Sanghram Singh v. Election Tribunal 1955, 2. S.C.R. 1.

16 Rameshthappar v. State of Madras 1950 S.C.R. 594 (596—7) State of Madras v. V. G. Row 1952 S.C.R. 597 (605).

17 B. B. Light Ry v. District Board 1952 A.I.R. Patna 23 (26).

18 Basu hat diese Ansicht schon immer bekämpft. Vgl. Commentary 5. Aufl. Bd. 3, S. 374.

oder offensichtliche Verletzung der Verfassung zu rügen. Dagegen können Klagen wegen der Verletzung allgemeinen Rechts vom Gericht ohne materielle Prüfung aus den oben genannten Gründen abgelehnt werden.

2. Allgemeine Voraussetzungen

Aus der weiten Fassung der Verfassungsbestimmungen ergibt sich, daß auch ein nach normalen Maßstäben gemessen unzulässiger Atrag, z. B. weil kein bestimmter Antrag gestellt ist und nicht ausdrücklich der Erlaß eines writ beantragt wird, zu entscheiden ist, wenn sich ergibt, daß er der Substanz nach ein Antrag nach Art. 226 ist.

Wer einen Antrag auf Erlaß eines writ stellen will, muß in seinen Grundrechten oder in einem anderen ihm selbst zustehenden Recht verletzt sein. Wie im deutschen Recht ist eine Popularklage nicht zugelassen. Der Antragsteller muß selbst betroffen sein. Eine Ausnahme bilden habeas corpus und quo warranto, bei denen auch ein Dritter, der allerdings ein gewisses Interesse nachweisen muß, den Antrag stellen kann.

Da das writ-Verfahren Rechte durchsetzen soll, nicht aber die Streitfrage, ob ein Recht besteht, lösen soll, kann das Gericht den Antrag zurückweisen, wenn der Erlaß eines writ das angeblich verletzte Recht erst bestätigen würde. Das Recht des Antragstellers darf also an sich nicht streitig sein, sondern es muß um die Frage gehen, ob das gegebene Recht von der Behörde verletzt werden durfte. Andernfalls muß der Antragsteller eine echte Klage (suit) einreichen auf Feststellung seines Rechtes.

Eine strittige Frage ist, ob neben den allgemeinen Klagevoraussetzungen noch die besondere Voraussetzung, daß offensichtliche Ungerechtigkeit „manifest injustice“ vorliegt, gefordert werden muß. Aus einigen Entscheidungen könnte man das folgern¹⁹. Dieser Schluß ist aber nicht richtig. Die angeführten Entscheidungen sprechen zwar alle davon, daß keine „offensichtliche Ungerechtigkeit“ vorliege, diese Frage ist aber regelmäßig nicht zur Voraussetzung gemacht worden, sondern fließt allenfalls in die Wertung bei der Ermessensübung, ob der Antrag überhaupt materiellrechtlich geprüft werden soll, ein. Der Supreme Court hat auch in anderen Entscheidungen keinen Bezug auf diese „Voraussetzung“ genommen²⁰. Das Argument scheint vielmehr nur dann benutzt zu werden, wenn der Antrag schon aus anderen Gründen abgelehnt wird, um die Ablehnung plausibler zu machen.

3. Mandamus

Der Hauptfall des writ of mandamus ist die Verweigerung der Ausübung der Gerichtsbarkeit durch ein unteres Gericht oder tribunal. Sinn dieses Rechtsbehelfes ist in erster Linie nicht die Überprüfung von Handlungen, sondern der Befehl, eine Handlung überhaupt erst einmal vorzunehmen. Insoweit unterscheidet sich mandamus von allen anderen writs, die jeweils die Aufhebung einer bestimmten Handlung oder das Verbot des Weiterprozedierens beinhalten. Mandamus ist nicht

19 Verappa v. Raman 1952 S.C.R. 583, Sanghram Singh v. Election Tribunal 1955, 2. S.C.R. 1; Jain, Indian Constitutional Law, Bombay 1962, S. 204.

20 Basu, Commentary Bd. 3, S. 376.

auf Gerichte beschränkt, sondern kann auch gegenüber jeder Verwaltungsbehörde erlassen werden. Mandamus kann jedoch nur die Erfüllung von öffentlichen (public oder quasi public) Pflichten erzwingen, nicht die von privaten Rechten aus Vertrag oder anderem Rechtsgrund.

Der Kläger muß ein Recht haben, die Erfüllung der Pflicht zu verlangen, so daß bei Pflichten, die in das Ermessen (discretion) der Behörde gestellt sind, mandamus nicht beantragt werden kann²¹. Es reicht auch nicht aus, wenn der Betroffene ein Interesse an der Ausübung der Pflicht hat, sondern ihm selbst muß das der Pflicht entsprechende Recht zustehen²². Es muß sich bei der Pflicht um eine gesetzlich festgelegte Pflicht handeln. In Verwaltungsanordnungen oder Richtlinien für den internen Gebrauch festgelegte Pflichten der Behörden sind nicht erzwingbar. Eine wichtige Voraussetzung ist ferner, daß der Kläger vor Erhebung der Klage die Behörde ausdrücklich aufgefordert haben muß, die Pflicht zu erfüllen. Erst wenn daraufhin die Behörde untätig bleibt, kann geklagt werden. Allerdings ist es nicht notwendig, daß die Behörde die Weigerung ausdrücklich erklärt, sondern es reicht aus, wenn sich die Weigerung aus ihrem Verhalten ergibt²³. Eine besondere Aufforderung ist aber nicht nötig, wenn von vornherein klar ist, daß die Behörde ihrer Pflicht nicht nachkommen wird²⁴.

Generell ist mandamus nicht geeignet, schon vorbeugend die Behörde zu verpflichten. Steht jedoch eine Rechtsverletzung unmittelbar bevor, etwa, wenn die Behörde schon entschieden hat, aber den Akt noch nicht in die Tat umgesetzt hat, kann mandamus beantragt werden. Das ist schon deswegen nötig, weil sonst der Betroffene auf eigenes Risiko die Unterwerfung unter den Willen der Behörde verweigern müßte, da bei Ausführung der writ kaum noch rechtzeitig erlangt werden könnte²⁵.

Normalerweise ist mandamus nicht gegeben, wenn die Behörde nach ihrem Ermessen tätig werden soll. Das Ermessen kann jedoch unterschiedlich ausgestaltet sein, indem es sich entweder um Handlungsermessen oder Rechtsfolgeermessen handelt. Im zweiten Fall kann das Gericht die Behörde anweisen, nach dem Gesetz ihre Pflicht zu erfüllen, kann jedoch nicht selber entscheiden. Mandamus ist grundsätzlich nur geeignet, die Behörde zum Tätigwerden überhaupt anzuhalten, so daß das Gericht an sich nicht die Möglichkeit hat, der Behörde Vorschriften zu machen, in welcher Weise sie vorzugehen habe. Die wichtigste Begrenzung von Mandamus ergibt sich aus dem Zweck, eine Behörde zum Tätigwerden anzuhalten. Dagegen ist die Beseitigung von rechtswidrigen Akten, also wenn die Behörde zwar tätig, aber falsch tätig geworden ist, Aufgabe von certiorari und prohibition.

4. Certiorari und prohibition

Die Rechtsbehelfe certiorari und prohibition sind an sich gleich, unterscheiden sich aber nach dem Zeitpunkt, in dem sie Wirkungen entfalten können. Certiorari ist gegeben, wenn der angefochtene Akt schon ins Leben getreten ist, während prohibition das Verfahren anhalten kann, das zum Erlaß eines rechtswidrigen

21 State of M. P. v. Mandawar A.I.R. 1954, S. C. 493; Guruswami v. State of Mysore 1955, 1. S.C.R. 305.

22 Basu, Administrative Law S. 402.

23 Venugopalan v. Vijayawada A.I.R. 1957 Andhra 833 (837).

24 Narendra v. Cop. of Calcutta A.I.R. 1960 Cal. 102 (112).

25 Guruswami v. State of Mysore A.I.R. 1954 S.C. 592.

Aktes führt. Beide Rechtsbehelfe sind „judicial writs“ und also nur gegeben, wenn richterliche Handlungen angegriffen werden sollen. Überschreitet ein Gericht oder Tribunal seine Kompetenzen, so kann vor Erlaß des Urteils prohibition, nach Erlaß certiorari beantragt werden. Insoweit ergänzen sich, soweit richterliches Handeln in Frage steht, mandamus, certiorari und prohibition lückenlos. Wird das Gericht überhaupt nicht tätig, kommt mandamus in Betracht. Wird es tätig unter Überschreitung seiner Kompetenzen, so ist prohibition und ist es tätig geworden, certiorari heranzuziehen. Prohibition ist allerdings auch gegeben, wenn weitere Handlungen nach Urteilserlaß vorgenommen werden wie Durchführung, Vollstreckung, Bestätigung oder ähnliches. Im Grunde ist certiorari der wichtigste Rechtsbehelf überhaupt, denn im Verwaltungsrecht tritt der Staat dem Bürger gegenüber normalerweise mit Befehl und Zwang auf, so daß der Betroffene im Regelfall vor vollendete Tatsachen gestellt wird, also schon erlassene Akte oder schon abgelaufene Verfahren wieder aufrollen oder beseitigen muß, wofür normalerweise eben certiorari gegeben ist. Hier liegt der schwache Punkt des erörterten Systems und der Ursprung aller Kritik und aller Reformvorschläge: Mandamus ist nicht gegeben, weil die Behörde tätig geworden ist, prohibition ist nicht mehr möglich und certiorari hilft nur dann, wenn es sich um richterliche Tätigkeit (im weitesten Sinne allerdings) handelt.

5. Neuere Entwicklungen

Die Eigenheiten der einzelnen writs haben aber in neuerer Zeit viel von ihrer Bedeutung verloren, durch eine Entwicklung, die mit einigen High-Court-Entscheidungen²⁶ begann und durch zwei Entscheidungen des Supreme Court²⁷ im Jahre 1961 bestätigt wurde. Danach ist es zulässig, entgegen der englischen²⁸ und auch der früheren indischen²⁹ Praxis, nicht auf den Erlass eines bestimmten writ zu klagen, sondern „to pray for the appropriate writ or order“. Dies hat dazu geführt, daß eine Klage nicht deshalb abgelehnt wird, weil der falsche writ erbeten wird, hat aber auch noch weitere Konsequenzen. Indem auf die Rechtsnatur der Klage nicht weiter eingegangen wird, erscheint im Urteil das Problem gar nicht, ob einer der writs passe, und unter Außerachtlassung der formellen Seite wird aufgrund materieller Erwägungen einfach dem Antrag, „the appropriate writ or order“ zu erlassen, stattgegeben. Ein Anstoß für diese Vereinfachung der Klagemöglichkeit ist wohl darin zu suchen, daß certiorari nur bei Entscheidungen von Gerichten oder gerichtsähnlichen Behörden gegeben ist, die Behörde muß also judicial oder quasi-judicial entscheiden, so daß gegen normales Verwaltungshandeln (purely administrative) dieser Rechtsbehelf nicht gegeben ist. Mit dem oben dargestellten Kunstgriff läßt sich der Einwand ausräumen, die Behörde habe purely administrative gehandelt, weil die speziellen Voraussetzungen des writs gar nicht diskutiert werden. Es ist aber auf diese Weise auch prinzipiell möglich, eine declaration oder injunction in einem writ-Verfahren zu erlassen, obwohl es an sich dem Sinn und

26 Ahmed Hossain v. State of M.P. A.I.R. 1951 Nag. 138; Ram Charan v. State of U.P. A.I.R. 1952 All. 752; Prabhati v. Dist. Magistrate A.I.R. 1952 All. 836; Rameshwar Prasad v. Dist. Magistrate A.I.R. 1954 All. 144; S.C. Waqf. Board v. Intizar Husain A.I.R. 1959 All. 16.

27 Calcutta Discount Co. v. Income Tax Officer A.I.R. 1961 S.C. 372; Irani v. State of Madras A.I.R. 1961 S.C. 1731.

28 Local Government C. u. S. Commissioner v. Kaderbhai (1931) A.C. 652 (P. C.).

29 Union of India v. Elbridge A.I.R. 1952 Cal. 601 u. a.

der Natur des Verfahrens widerspricht. Da die Art. 32 und 226 der Verfassung sehr weit gefaßt sind, steht der Wortlaut nicht entgegen. Der Supreme Court hat zunächst im Rahmen von Art. 32 Urteile gefällt, die eine declaration darstellen³⁰. Im Jahre 1964 hat er dann erstmals auch bei einem Berufungsverfahren nach Art. 226 diesen Weg beschritten³¹, indem er eine Entschädigungspflicht der Behörde feststellte und den High-Court anwies, diese festzusetzen, anstatt nur den angefochtenen Akt für nichtig zu erklären und den consequential relief einem gesonderten Verfahren zu überlassen. Damit ist das herkömmliche System gleich in zwei Richtungen durchbrochen worden, indem consequential relief gewährt wurde und eine declaration in einem writ-Verfahren erlassen wurde.

Ein wichtiger Punkt, an dem die Gerichte immer wieder die Grenze der einzelnen writs überschritten haben, ist das Verhältnis von certiorari und mandamus. Ist eine Behörde tätig geworden, kann der Akt nur noch mit certiorari aufgehoben werden bzw. wenn die Behörde zwar tätig geworden ist, aber in einer Weise, die nicht als Ausübung ihrer Pflicht angesprochen werden kann, etwa wenn sie ganz abwegige Überlegungen ihrem Tätigwerden zugrunde legt, kann neben certiorari mandamus gegeben sein, weil ein solches Tätigwerden der Untätigkeit gleichgesetzt werden kann. Um aber auch Verwaltungsakte, die nicht von gerichtsähnlichen Behörden erlassen worden sind, aufheben zu können, hat man in Indien eine certiorari-ähnliche Form von mandamus eingeführt (sog. certiorarified mandamus³²), indem die Behörde über mandamus angewiesen wird, eine schon entschiedene Sache neu zu entscheiden³³. Auch die negative Form von mandamus, nämlich die Behörde zum Unterlassen eines Tuns anzuhalten (Hauptfall, das Verbot, einen rechtswidrigen Akt zu vollstrecken) gehört in diesen Rahmen. Auch hier wird die Grenze zu certiorari und prohibition überschritten, die an sich die gegebenen Rechtsbehelfe sind, wenn die Behörde rechtswidrig handelt — oder im Begriff ist, es zu tun. Nun wird aber keineswegs nur mandamus ausgedehnt, obwohl sich mandamus wegen seiner Anwendbarkeit gegenüber allen Behörden besonders dazu anbietet. Auch certiorari wird zum Teil benutzt, wo mandamus angebracht wäre, abgesehen von den Fällen, wo certiorari gewährt wurde, obwohl es sich nicht um eine gerichtsähnliche Behörde handelte³⁴.

Damit ist man in Indien an dem Punkt angelangt, wo man sich fragen muß, ob man überhaupt noch das englische System zugrunde legen will, oder ob man, was ja die Problematik sehr vereinfachen würde, jeden ultra vires Akt als in einem speziellen Verfahren, das für alle Fälle gleich ist, anfechtbar ansieht. Bisher sind jedoch kaum Schritte in diese Richtung getan worden. Die Gerichte arbeiten weiter mit den klassischen Begriffen, haben jedoch im Ergebnis schon weitgehend ein allgemeines Verfahren entwickelt. Dadurch ist aber die genannte Materie sehr unübersichtlich geworden, weil in dem alten Schema der writs alle Neuentwicklungen als Ausnahmen bzw. Erweiterungen erscheinen, die jeweils extra begründet und definiert werden müssen.

30 Kochuni v. State of Madras A.I.R. 1959 S. C. 725 (732).

31 S. C. Rowjee v. State of A.P. A.I.R. 1964 S. C. 962; State of M.P. v. Bhailal A.I.R. 1964 S. C. 1006.

32 Der Ausdruck stammt aus dem Amerikanischen, vgl. Kleps „Certiorarified mandamus“ 2 Stanford Law Review (1950), 285. Er hat inzwischen allgemeine Verbreitung erfahren vgl. S. A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action, 2. Aufl., S. 569; Basu, Commentary, Bd. 3, S. 426; Fazal, Judicial Control of Adm. Action in India and Pakistan, Oxford 1969, S. 306 ff.

33 State of Bihar v. D. N. Ganguly A.I.R. 1958, S. C. 1018.

34 Calcutta Discount Co. v. I.T.O. A.I.R. 1961 S. C. 372, Irani v. State of Madras A.I.R. 1961 S. C. 1731; Arora v. State of U. P. A.I.R. 1962 S. C. 764; BBL u. T Merchants Ass. v. State of Bombay A.I.R. 1962 S. C. 486.

Allerdings darf hier nicht vergessen werden, daß trotz aller Erweiterungen beträchtliche Einschränkungen in der Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns bestehen, so die fehlende Überprüfung der Rechtsanwendung innerhalb des Kompetenzrahmens. Aus diesem Grunde ist es nach wie vor ein weiter Schritt zu einem echten einheitlichen Verwaltungsprozeß.

III

1. Die allgemeinen zivilrechtlichen Klagen

In England geht die Bedeutung der prerogative writs (orders) zurück. Sie werden mehr und mehr von den zivilrechtlichen Rechtsbehelfen insbesondere der declaration verdrängt. Dies hat seinen Grund in den schwierigen Verfahrensvorschriften, die normalerweise dazu führen, daß der angestrebte Erfolg über die Zivilklage leichter zu erreichen ist. In Indien verläuft die Entwicklung genau umgekehrt. Vor Inkrafttreten der Verfassung war der Erlaß der prerogative writs auf die drei Presidency towns Bombay, Calcutta und Madras beschränkt, so daß der Masse der Bevölkerung nur die anderen Rechtsbehelfe zur Verfügung standen. Mit Inkrafttreten der Verfassung wurden die writs allgemein zugänglich, so daß ihre Bedeutung rapide anwuchs. Begünstigt wurde die Bevorzugung der writs durch die weite Fassung der Verfassungsbestimmungen, die die writs von den prozessualen Behinderungen weitgehend befreien, die niedrigen Kosten und die beschleunigte Behandlung durch die Gerichte. Wegen der oben dargestellten Beschränkungen der writs haben jedoch die anderen Rechtsbehelfe manche Vorzüge. Vor allen Dingen werden sie in einem normalen Verfahren gewährt, das eine Beweisaufnahme zuläßt und damit die Klärung strittiger Fragen im Tatbestand. Ihr Nachteil ist, daß sie der Pflicht zur Vorankündigung (two month notice)³⁵ unterliegen, was häufig die Klage sinnlos macht, weil dann die Fakten schon gesetzt und nicht mehr abänderbar sind. Dieser Nachteil wird noch verstärkt durch die lange Dauer eines Zivilprozesses, dem die writ-Verfahren ja vorgehen, und die hohen Kosten.

Die zivilrechtlichen Klagemöglichkeiten sind aber für Verwaltungsklagen unerläßlich im Falle unrichtiger Tatsachenfeststellung der Behörde, die nicht durch Urkunden nachweisbar ist, und wenn Folgenbeseitigungsansprüche (consequential relief) geltend gemacht werden, wenn dies auch nicht mehr unbedingt gilt.

2. Action for damages

Klagen auf Schadensersatz sind in Indien wie in England unbedingt zulässig gegen öffentliche Gesellschaften und gegen Lokalbehörden. Dagegen hat es eine vollständige Freistellung des Staates von der Haftung, wie sie die Krone in England genoß, in Indien nie gegeben. Dies beruht auf dem Doppelcharakter, den die East India Company hatte. Soweit sie als Handelsgesellschaft auftrat, wurde sie behandelt wie jeder Privatmann, soweit sie dagegen als souverän auftrat, unterlag sie dem Haftungsprivileg. Diese Unterscheidung wurde durch den Government of India Act 1958 (S. 65) auf den Secretary of State übertragen. Dieser Rechtszustand

³⁵ Vgl. S. 80 Civil Procedure Code und oben bei Anm. 4.

ist unverändert in die Verfassung übernommen worden³⁶. Daraus ergibt sich zunächst, daß der Staat dann haftet, wenn er als Privatmann am allgemeinen Verkehr teilnimmt. Die Frage ist, wann er diese Stellung als Privatmann verliert³⁷. In Indien hat man grundsätzlich diese Frage dahin entschieden, daß die Erfüllung gesetzlicher Pflichten eine Haftung nicht begründen könne, weil der Beamte dann eben nicht wie ein Privatmann nach seinem freien Willen handle³⁸. Daraus ergibt sich dann aber, daß der Staat haftet, wenn er, ohne gesetzlich verpflichtet zu sein, frei handelt. Er ist dann im Verhältnis zu seinen Beamten wie der Unternehmer anzusehen, der für seine Erfüllungsgehilfen (Master and servant) haftet³⁹.

Unstreitig ist, daß der Staat nicht für Staatsakte (acts of state oder sovereign acts) haftet. Die Staatsakte müssen von den Verwaltungsakten (governmental acts) begrifflich so abgegrenzt werden, daß Staatsakte außerhalb des gesetzten Rechts ergehen, indem sie nicht auf Gesetze sondern unmittelbar auf die Souveränitätsrechte gestützt werden⁴⁰. Da einige Gerichte auch gesetzlich geregelte Staatshandlungen als sovereign-acts angesehen haben⁴¹, hat es beträchtliche Unsicherheit gegeben. Es tauchte dann das Argument auf, es läge hier kein Staatsakt vor, so daß der Staat haftbar sei, ohne zu sehen, daß er dann aufgrund des oben dargelegten Grundsatzes nicht haftet. Man ist weit davon entfernt, eine klare Linie einzuhalten. Einige Entscheidungen haben etwa Schadensersatz gewährt bei fahrlässiger Verletzung von Personen durch Fahrzeuge der öffentlichen Hand⁴². Andere Entscheidungen wiederum verneinen einen Anspruch auf Schadensersatz, weil das Fahrzeug bei der Erfüllung staatlicher Pflichten benutzt worden sei⁴³. Zwar haben einige High-Courts eine weitgehende Haftung angenommen, so Allahabad⁴⁴, indem er das Haftungsprivileg ausschloß, wenn die Behörde mala fide handelt und damit offenkundig rechtswidrig; so Bombay, die Immunität für sovereign-acts sei nicht ein unumstößliches Dogma⁴⁵. Der Supreme Court hat jedoch an der alten Unterscheidung zwischen sovereign functions und den Handlungen, die auch ein Privatmann vornehmen könne, festgehalten⁴⁶ und eine Erweiterung der Haftung von gesetzlichen Änderungen abhängig gemacht.

Gerade einige Entscheidungen aus der letzten Zeit legen wieder verstärkt Gewicht auf die Souveränitätsrechte und sehen jedes Tun des Staates, das einem Privatmann verschlossen ist, als von der Haftung freigestellt an⁴⁷. Demnach muß letztlich festgestellt werden, daß eine action for damages meist am Haftungsprivileg scheitert. Lediglich zwei Ausnahmen werden gemacht, nämlich wenn der Staat aus dem schadensstiftenden Akt Vorteile zieht⁴⁸, oder wenn nach früherem Recht eine petition of right gewährt worden wäre, weil trespass to property vorliegt⁴⁹.

36 Vgl. s. 32 Government of India Act 1919; s. 176 Government of India Act 1935; Art. 294 (b) und 300 der Verfassung.

37 Vgl. die unterschiedlichen Theorien im deutschen Verwaltungsrecht zur Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht.

38 Md. Murad v. Uttar Pradesh Govt. A.I.R. 1956 All. 75, Gopal Singh v. Union of India A.I.R. 1957 Raj. 17; Shivabhajan v. Sect. of State (1904) ILR 28 Bom. 314.

39 Nobin Chunder Day v. Secretary of State (1876) I.L.R. 1 Cal. 11.

40 Vgl. Salaman v. Secretary of State (1906) IKB 613 (639).

41 Nobin Chunder Day v. Secretary of State (1876) I.L.R. 1 Cal. 11; Secretary of State v. Cockcraft (1916) I.L.R. 39 Mad. 351; K. Krishnamurthy v. State of A. P. A.I.R. 1961, A. P. 283.

42 Mt. Vidhyawati v. Lokumal A.I.R. 1957 Raj. 305 und die Berufungsentscheidung State of Rajasthan v. Mt. Vidhyawati A.I.R. 1962 S. C. 933.

43 So K. Krishnamurthy v. State of A. P. A.I.R. 1961 A. P. 283.

44 Prem Lal v. Uttar Pradesh Govt. A.I.R. 1962 All. 233.

45 LM cooperative Bank v. M/S Prabhudas, A.I.R. 1966 Bom. 134.

46 State of Rajasthan v. Mt. Vidhyawati A.I.R. 1962 S. C. 933.

47 Kasturi Lal v. State of U. P. A.I.R. 1965 S. C. 1039; State of A. P. v. Ankanna A.I.R. 1967 A. P. 41; Venkataramadas v. Lathanna A.I.R. 1966 A. P. 277.

48 Bihar v. Sonabati A.I.R. 1954 Pat. 513; U day Chand v. Prov. of Bengal 51 C.W.N. 537.

49 Union of India v. Ram Kamal A.I.R. 1953 Assam 116; State of Bihar v. Abdul Majid A.I.R. 1954 S. C. 245 (251).

IV.

Die Darstellung hat gezeigt, daß die klassischen writs des englischen Rechts sich in Indien mehr und mehr von ihren Vorbildern entfernen. Die prozessualen Voraussetzungen sind vereinfacht worden, und es besteht Aussicht, daß auch die Folgenbeseitigungsansprüche im writ-Verfahren miterledigt werden. Es wäre eine große Erleichterung, wenn man sich in Indien entschliesse, das Verfahrensrecht in einen Gesetzgebungsakt zusammenzufassen und klare Begriffsdefinitionen darin geben würde. Immerhin hat die Rechtsprechung in der Anpassung der altentümlichen writs an die modernen Erfordernisse Erstaunliches geleistet. Eine weitere Veränderung würde sich wohl zuweit von den gesetzlichen Grundlagen und den Grundsätzen der Rechtsprechung entfernen, also daß dies noch von den Gerichten geleistet werden könnte. Die Diskussion ist in Indien seit langem im Gange und hat die Schwierigkeiten des Systems deutlich gemacht und aufgezeigt, welche Punkte am dringendsten reformbedürftig sind⁵⁰. Eine weitere Frage, die der Untersuchung bedarf, die aber in der Literatur bisher nicht untersucht worden zu sein scheint, ist die nach der Effektivität der Verwaltungskontrolle. Das Verwaltungsverfahren hat in Indien eine lange Tradition, ob aber die Breitenwirkung, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland hat, auch in Indien gegeben ist, bleibt fraglich. Schon die Gerichtssprache (englisch) verschließt vielen Bürgern die Einsicht und nimmt ihnen die Möglichkeit, die Entwicklungen zu verfolgen und ihre Rechte zu artikulieren. Mag ein Verfahren vor einem Untergericht für die Landbevölkerung noch tragbar sein, ein Verfahren vor dem High-Court, der weit entfernt ist, und in dem eine fremde Sprache gesprochen wird, wird beträchtlichen psychologischen aber auch materiellen Hindernissen begegnen. Hier müßten Feldstudien und umfangreiche Analysen gemacht werden, um sicherzustellen, daß eine Reform des Verwaltungsverfahrens auch die große Masse der Bevölkerung, die in Indien auf dem Lande lebt, erreicht, um auch ihnen eine Möglichkeit zu geben, die Verwaltung ihres Distrikts einer Kontrolle zu unterwerfen und die Rechte, die die Verfassung ihnen gewährt, durchzusetzen.

50 Vgl. The Law Commission of India 14th Report.