

## **Die Rolle des Supreme Court in der Verfassungsentwicklung Indiens**

DIETER CONRAD

### **1. Zur Themenstellung**

Gerichte im allgemeinen und die vor diesen Gerichten ablaufenden Verfahren haben eine Schlüsselstellung im Zusammenhang von Staat und Gesellschaft. Sie sind der Ort, an dem die Wechselwirkung zwischen dem Staat mit seinem Recht und der Gesellschaft faßbar und gewissermaßen handgreiflich wird: eine Art Bühne, auf der die hier auftretenden Spannungen als regelhaft auszutragende Konflikte dramatisiert werden, sei es daß der Staat als Schiedsrichter gesellschaftlicher Auseinandersetzungen auftritt oder daß die Einwirkung des Staates selbst auf die Gesellschaft – in Verwaltung oder Gesetzgebung – Thema des Konfliktes wird. Die Metaphorik von Bühne und Theater ist dabei nicht beliebig gewählt, sondern verweist auf den für das öffentliche Bewußtsein wichtigen Akzentuierungs- und Darstellungseffekt, ja auch den Unterhaltungswert der Prozesse und der hier blühenden forensischen Rhetorik. Gerade in Indien mit seinem Prozeßstil extensiver mündlicher Verhandlungen ist dies ein nicht zu vernachlässigender Faktor, der die Sphäre der Gerichtsverfahren von einer rein bürokratischen Problembearbeitung wirkungsvoll abhebt.

Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, eine in der deutschen Staatslehre unter dem Einfluß Hegels und Lorenz v. Steins vorherrschende Denkfigur, nimmt in Indien und ganz Südasien eine konkret verschärfte Form an, weil der moderne Staat hier ein ursprünglich kulturfremdes Implantat ist, hervorgegangen aus dem englischen Kolonialstaat und insofern den einheimischen Sozialformationen und Normvorstellungen in besonderem Maße fernstehend, oft geradezu konträr. An diesem Charakter ursprünglicher Kulturfremdheit haben insbesondere auch die staatlichen Gerichte und das von ihnen angewendete Recht teil: Gerichtsverfassung und grundlegende Kodifikationen stammen aus der britischen Zeit (z.B. Civil Procedure Code, 1908; Transfer of Property Act, 1882; Indian Penal Code, 1860), dem schließen sich in derselben legalistischen Tradition entstandene moder-

ne indische Gesetze an, wie z.B. der Companies Act, 1956, und vor allem eine legalistische Verfassung des okzidentalen „konstitutionellen“ Typs – selbst wo „traditionelles“, autochthones Recht angewendet wird, wie z.B. Hindu- und Muslim-Recht im Familienrecht, geschieht es in einem gewandelten, modern-westlichen Juristenstil, der die althergebrachten Rechte in ihrer Struktur tiefgreifend verändert hat. Gerade in diesem Bereich zeigt sich deutlich die charakteristische Mehrschichtigkeit der heutigen indischen Kultur.

Ein Strafrichter (*magistrate*) beispielsweise, der den Besitzer eines Straßen-Teestandes (*tea stall*) verurteilen muß, wenn er einem „Unberührbaren“ die Bedienung zu gleichen Bedingungen wie anderen Mitgliedern des Publikums verweigert hat – Vergehen nach sec. 6 Untouchability Offences Act, 1955<sup>1</sup> –, findet sich in der Lage, als staatlicher Richter ein Verhalten verurteilen zu müssen, das er als Privatperson, etwa als Angehöriger einer höheren Kaste, vielleicht für angemessen und gesellschaftlich „natürlich“ oder sogar geboten hält. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft spitzt sich hier zu einem in der einzelnen Person auszutragenden kulturellen Normenkonflikt zu.

Es wäre demnach für das Thema Staat und Gesellschaft hochinteressant, in einer breiteren Untersuchung zu verfolgen, welche Probleme in dieser Beziehung in der täglichen Gerichtspraxis auftreten, z.B. welche Fragen überhaupt vor Gericht kommen und welche nicht, welche Bevölkerungsschichten erreicht werden oder welchen Fragen staatliche Gerichte vielleicht ausweichen. Ein nützlicher Beitrag zum Thema könnte auf diese Weise auch deshalb geleistet werden, weil nicht irgendwelche Theorien oder vorgefaßte Meinungen vom Wesen von Staat und Gesellschaft verhandelt würden, sondern das, was tatsächlich Gegenstand solcher Verfahren wird – oder aber, was gerade nicht als Gegenstand thematisiert wird.

Hier soll nun allerdings nicht in diesem allgemeinen Sinn die Rolle der Rechtsprechung im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß das Thema sein, sondern die Rolle eines ganz bestimmten Gerichtes, des obersten indischen Gerichtshofes, in der Verfassungsentwicklung. Damit scheint ein engerer Bereich des Politischen betreten und die Atmosphäre der großen Staatsaktion beschworen. Dem entspricht das äußere Erscheinungsbild des Supreme Court: ein repräsentatives Gebäude im imperialen Hauptstadtstil New Delhis, der Kolonialarchitektur Lutyens' angenähert in der Zweifarbigkeit von weißem und rotem Sandstein, der großen Zentralkuppel, ausladenden Seitenflügeln mit luftigen Säulengängen, insgesamt in dem imposanten Stilverschnitt aus Elementen von römischem Klassizismus und Mogularchitektur,

<sup>1</sup> Jetzt neugefaßt als Protection of Civil Rights Act, 1955 (Änderungsgesetz 106/1976).



den die Kolonialmacht zur Darstellung der Reichstradition bevorzugte. Die Anknüpfung an den Kolonialstaat scheint äußerlich eindrucksvoll hergestellt. Rechtstechnisch ist der Supreme Court Funktionsnachfolger sowohl des unter dem letzten englischen Kolonialverfassungsgesetz, dem Government of India Act, 1935, eingerichteten Federal Court als auch des Privy Council in London als oberstem Appellationsgericht.<sup>2</sup>

Allein, es verhält sich bei dieser Funktionsnachfolge ähnlich wie bei dem Einrücken der indischen Nationalbewegung in die Positionen des von den Briten geschaffenen Kolonialstaates wie auch bei der weitgehenden Übernahme des Government of India Act, 1935, als Rahmen und Textvorlage der Verfassung des unabhängigen Indiens: mit einigen wenigen, grundlegenden Änderungen hat die indische Verfassungsgebende Versammlung das ganze System auf eine neue Basis gestellt. Von diesen Änderungen sind die wichtigsten erstens die Einführung des allgemeinen Wahlrechts – gleichermaßen für Männer und Frauen, ohne Rücksicht auf Verschiedenheiten der Religion, Kaste, Vermögens- oder Bildungssituation (Schriftkundigkeit!), zweitens die Schaffung eines individualrechtlich geschützten, gleichen Bürgerstatus' durch umfangreiche Garantien von Grundrechten einschließlich der Garantie ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit. Darunter befindet sich als wichtigste die als eigenes Grundrecht ausgestaltete Garantie für jedermann, seine Grundrechte direkt beim obersten Gericht geltend machen zu können. Als oberster Wächter dieses neuartigen Grundrechtsbestandes ist der Supreme Court eingesetzt und mit besonderen Vollmachten versehen.<sup>3</sup> Es ist gerade diese Rolle als Wächter der Grundrechte, die den Gerichtshof in eine interessante Vermittlerposition zwischen der staatspolitischen Entwicklung Indiens und dem durch die Grundrechte markierten Bereich gesellschaftlicher Wandlungsprozesse hat hineinwachsen lassen. Ausgehend von einer zunächst durchaus konventionellen Übernahme der angelsächsischen Richtertraditionen ist er mittlerweile zu einem profiliert eigenständigen und im internationalen Maßstab bedeutenden Gericht geworden, von dem wichtige Anregungen und Innovationen ausgegangen sind.

Daß das Gericht diese Rolle spielen konnte, hängt auch mit günstigen Rahmenbedingungen zusammen, vor allem mit der relativen Kontinuität der indischen Verfassungsentwicklung. Eine Darstellung des pakistanischen obersten Gerichtes hätte ganz andere Dinge in den Vordergrund zu rücken.

<sup>2</sup> Abolition of Privy Council Jurisdiction Act, 1949 (Constituent Assembly Act 5/1949) – Überleitung der Jurisdiktion auf den Federal Court; Art. 135 der Verfassung (Überleitung auf den Supreme Court).

<sup>3</sup> Art. 32 (1): „The right to move the Supreme Court by appropriate proceedings for the enforcement of the rights conferred by this Part (scil. Part III fundamental rights) is guaranteed.“

Die Geschichte der pakistanischen Verfassung bzw. Verfassungen zeigt einen dramatischen Verlauf mit immer neuen Abbrüchen und Katastrophen. Diese Herausforderungen haben ebenfalls zu bedeutenden Judikaten geführt; doch ging es hier im Kern um die Erhaltung der staatsrechtlichen Kontinuität überhaupt, um die Bewältigung von Staatsstreich, Militärdiktatur und Bestandskrise, wie im Bürgerkrieg 1971. Dem indischen Gericht sind solche äußersten Prüfungen erspart geblieben. Zwar ist auch ihm, wie sogleich darzustellen, eine Bewährungsprobe in einer Art Staatskrise abverlangt worden, doch waren die Geltung der Verfassung selbst und die Kontinuität der formellen Gerichtskompetenzen nicht in Frage gestellt. Von einer kurzen Phase politischer Einschüchterung abgesehen, hat der indische Supreme Court im großen und ganzen kontinuierlich in einem Milieu relativ freier Öffentlichkeit mit wachsender Presse, Vereinigungsfreiheit und kritischer Präsenz der Anwaltschaft arbeiten können – insgesamt günstige Bedingungen für die Entfaltung von Kreativität. Es sind deshalb von diesem Gericht bedeutende Impulse auch für die Rechtsprechung der Nachbarländer ausgegangen. Mit dem vorliegenden Beitrag soll unter anderem auf diese Entwicklung aufmerksam gemacht werden, von der man in Deutschland viel zu wenig weiß.

## 2. Universalzuständigkeit des Supreme Court und Einführung der Grundrechtsbeschwerde

Eingangs ist eine Verständigung darüber am Platze, daß mit dem hier gesetzten Akzent der Rechtsprechung zu Grundrechtsfragen nur ein Ausschnitt der umfassenden Jurisdiktion des Gerichtes beleuchtet wird. Abgesehen von Grundrechtsfragen hat der Supreme Court auch verfassungsgerichtliche Jurisdiktion, z.B. bei Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und Gliedstaaten oder Gliedstaaten untereinander<sup>4</sup>, als Appellationsgericht gegen Entscheidungen eines High Court, die eine wichtige verfassungsrechtliche Frage berühren<sup>5</sup>, für die Erstattung von Gutachten in Fragen von öffentlicher Bedeutung auf Anforderung des Präsidenten – eine mehrfach politisch sehr wichtig gewordene Kompetenz.<sup>6</sup> Vor allem aber ist der Supreme Court nicht nur Verfassungsgericht, wie etwa das deutsche Bundesverfassungsgericht, sondern zugleich oberstes Appellationsgericht auf allen Gebieten des Rechts,

<sup>4</sup> Art. 131.

<sup>5</sup> Art. 132.

<sup>6</sup> Zuletzt in dem Gutachten zur Klärung des Ayodhya-Konfliktes, *M. Ismail Faruqi v. Union of India*, AIR 1995 SC 605 (v. 24.10.1994).



d.h. in zivilrechtlichen, strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen, arbeitsrechtlichen, steuerrechtlichen Fragen usw. Diese dem englischen System folgende Universalkompetenz des Gerichtes ist durch eine besondere Verfassungsbestimmung eigens abgesichert, die unabhängig von spezielleren Regeln der Berufungsmöglichkeit den Supreme Court ermächtigt, Entscheidungen eines jedweden Gerichtes – mit der alleinigen Ausnahme der Militärgerichte – durch Zulassung einer außerordentlichen Berufung zur Überprüfung an sich zu ziehen.<sup>7</sup>

Dies bedeutet, daß ein einziges Gericht mit ursprünglich bis zu 8, heute bis zu 26 Richtern<sup>8</sup> die Aufgaben wahrnimmt, für deren Bewältigung etwa in Deutschland das Bundesverfassungsgericht mit 16 Richtern und eine Anzahl von Obersten Bundesgerichten (Bundesgerichtshof für Zivil- und Strafsachen, Bundesverwaltungsgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundessozialgericht, Bundesfinanzhof) mit gegenwärtig 496 Richtern zur Verfügung stehen.<sup>9</sup> Auch bei Berücksichtigung zahlreicher sich aufdrängender Vorbehalte gegen eine direkte Vergleichbarkeit lassen diese Zahlenverhältnisse doch gewisse Rückschlüsse auf die Rechtsprechungsdichte zu und werfen ein Licht auf die unten noch zu erörternde Frage der gleichen Zugangschancen zum Gerichtssystem für jedermann. Man sieht aber auch die Gefahr, daß das Gericht in der Vielfalt seiner Kompetenzen und Aufgaben untergeht und schon quantitativ den ihm zugewiesenen Funktionen nicht mehr gerecht werden kann. Ein Überblick über die zum Teil sehr interessante Rechtsprechung auf diesen vielen Gebieten ist in dem hier gegebenen Rahmen natürlich nicht möglich. Selbst was die Rechtsprechung in Grundrechtsfragen betrifft, können nur einige besonders zentrale Fragenkomplexe herausgegriffen werden.

Die Einfügung eines Grundrechtsabschnittes in die indische Verfassung entsprach einer alten Forderung der indischen Nationalbewegung, mit der sie sich aber in der Kolonialzeit nicht gegen britische Widerstände hatte durchsetzen können. Diese Widerstände, zuletzt artikuliert bei der Beratung des Government of India Act, 1935<sup>10</sup>, entsprangen zum Teil der traditionellen britischen Skepsis gegenüber Grundrechtsverbürgungen überhaupt, zum Teil aber auch kolonialen Herrschaftsinteressen. Letzteres zeigte sich deut-

<sup>7</sup> Der *appeal by special leave* des Art. 136, nachgebildet der früheren entsprechenden Befugnis des Privy Council.

<sup>8</sup> Art. 124 i.V. mit Act 22 of 1986; die Zusammensetzung wird jeweils angegeben mit einem Chief Justice und „not more than ... other Judges“.

<sup>9</sup> Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1996, S. 358.

<sup>10</sup> Joint Committee on Indian Constitutional Reform, Report, London HMSO 1934, Para. 366 (p. 215).

lich an der Beschränkung der den englischen Obergerichten zu Gebote stehenden außerordentlichen Rechtsbehelfe zur Regierungskontrolle (sog. *high prerogative writs*, wie *habeas corpus*, *mandamus*, *certiorari* usw.) in Indien: von den indischen High Courts hatten nur drei, die in den sog. Presidency Towns Bombay, Calcutta und Madras bestehenden, derartige Befugnisse und diese nur in bezug auf das Weichbild der drei Städte, nicht im umliegenden Land.<sup>11</sup> Das *writ*-Verfahren hatte sich in England zum klassischen, spezifisch öffentlich-rechtlichen Instrument des Individualschutzes gegen die Exekutive entwickelt. Seine Vorzüge sind der direkte Zugang zur oberen Gerichtsinstanz, ein vergleichsweise billiges und rasches Verfahren – wobei die Beschleunigung allerdings erkaufte ist mit der Ausklammerung streitiger Tatsachenfragen und der Beschränkung der Prüfung auf die Rechtsfrage –, und schließlich die Möglichkeit, eine unmittelbar wirksame hoheitliche Anordnung vom Gericht zu erreichen. Die Verfassung des unabhängigen Indien sichert deshalb jetzt den Individualschutz durch umfassende Befugnisse der High Courts und des Supreme Court ab, Anordnungen nach Art der traditionellen englischen *writs* zu erlassen.<sup>12</sup> Insbesondere dem Supreme Court ist in Art. 32 (2) ausdrücklich die Befugnis garantiert, durch solche Anordnungen den Grundrechten Geltung zu verschaffen. Die unmittelbare Anrufung des Supreme Court mit der Grundrechtsbeschwerde ist unabhängig von der Möglichkeit eröffnet, zunächst beim High Court zu klagen und sodann gegebenenfalls durch ein Rechtsmittel die Entscheidung des Supreme Court herbeizuführen. Der Supreme Court hat mehrfach entschieden, daß die Wahl zwischen beiden Wegen frei bleibt und die Parteien nicht verpflichtet sind, den Instanzenweg über den High Court zu durchlaufen, da der direkte Zugang zum obersten Gericht in Grundrechtsfragen durch Art. 32 (1) selbst als Grundrecht garantiert ist. Damit hat sich das Gericht eine Rolle quasi als außerordentliche Petitionsinstanz gesichert und damit, wie wir sehen werden, auch die Möglichkeit in der Hand behalten, auf unkonventionelle Weise die Zulassungsvoraussetzungen zu erweitern. Die weit gefaßten Kompetenzen werden noch durch die Vorschrift des Art. 142 abgerundet, wonach der Supreme Court allgemein ermächtigt ist, in Ausübung seiner Jurisdiktion alle Entscheidungen oder Anordnungen zu treffen, die notwendig sind „for doing complete justice in any cause or matter pending before it“.

Die Einführung der ungeschmälernten *writ jurisdiction* auf dem ganzen indischen Territorium erschien nach der Vorgeschichte kolonialer Beschränkungen als Durchbruch authentischer indischer Staatsbürgerfreiheit – dies ungeachtet der Verwendung der altertümlich-latinisierten englischen Rechtsformeln. Die *writ*-Verfahren erfreuten sich von Anfang an großer Belieb-

<sup>11</sup> *Ryots of Garabandho v. Zamindar of Parlakimedi*, AIR 1943 Privy Council 164.

<sup>12</sup> Art. 32 (2), 226.



heit. Die Obergerichte wurden mit entsprechenden Anträgen, insbesondere mit Grundrechtsbeschwerden, förmlich überflutet. Der Erfolg der neuen Einrichtung kam auch für die staatlichen Behörden überraschend, die sich in allen möglichen Zusammenhängen, entgegen der kolonialstaatlichen Verwaltungsroutine, nunmehr vor Gericht verantworten mußten. Die unter diesen Umständen zu erwartenden Klagen über den „Juristenstaat“ blieben nicht aus, und der bekannten Adenauerschen Äußerung über das Bundesverfassungsgericht: „dat ham wir uns so nich vorjestell“, entsprach durchaus Nehrus in seiner etwas gepflegteren Diktion im Parlament vorgebrachten Kritik: „Somehow we have found that this magnificent Constitution that we have framed was later kidnapped and purloined by the lawyers.“<sup>13</sup>

Solche Äußerungen haben für lange Zeit den Ton für die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Gerichten angegeben. Sie beschwören das Klischee des konservativen Gerichts, das sich der vom Congress angeblich erstrebten sozialen Revolution in den Weg stellt. „A lawyer represents precedent and tradition and not change, not a dynamic process.“<sup>14</sup> Dieses Klischee ist theoretisch wie praktisch falsch, wiewohl beliebt und lange wirksam gewesen. In Wirklichkeit repräsentiert im indischen Kontext gerade das westliche Juristenrecht mit dem Konzept der Gesetzgebung die Idee des Wandels und der Abschaffung der Tradition durch geordnete Rechtsänderung. Die Verfassung selbst mit ihren individualistischen und egalitären Grundrechtsprinzipien markiert einen solchen bewußt gesetzten Bruch mit den normativen Traditionen der alten Gesellschaft.

### 3. Auseinandersetzungen um den Eigentumsschutz

Die Beliebtheit des Arguments gegen konservative Tendenzen im Juristenstand hing aber zusammen mit dem anfänglichen Brennpunkt der Grundrechtsdebatte: der Spannung zwischen der Eigentumsgarantie und der vom National Congress seit langem propagierten tiefgreifenden Agrarreform, vor allem der Abschaffung der von den Briten favorisierten großen Grundherrschaften (*zamindari*, *taluqdari estates* und ähnliche). Der Konflikt hatte sich schon vor der Unabhängigkeit angekündigt. Von der grundsätzlichen britischen Ablehnung konstitutioneller Grundrechtsgarantien hatte der Government of India Act, 1935, zwei bemerkenswerte Ausnahmen gemacht:

<sup>13</sup> In der Parlamentsdebatte über die Constitution (First Amendment) Bill, 1951, 16.5.1951, Parliamentary Debates (Provisional Parliament) Vol. XII-XIII col. 8832, hier nach Subash C. Kashyap, *Jawaharlal Nehru and the Constitution*, New Delhi 1982, 247.

<sup>14</sup> *Ibid.*

a) Sec. 298 enthielt ein Verbot der rassistischen Diskriminierung zwischen britischen Untertanen nicht nur, wie herkömmlich, hinsichtlich des Zugangs zum öffentlichen Dienst, sondern auch in bezug auf Eigentumserwerb und Gewerbefreiheit;

b) Sec. 299 enthielt ein Verbot entschädigungsloser Enteignung von Landbesitz oder gewerblichen Unternehmen sowie einen besonderen Genehmigungsvorbehalt der Kolonialregierung für Gesetzgebung zur Verstaatlichung von Landbesitz.

In beiden Fällen handelte es sich recht deutlich um Schutzbestimmungen für britische Investitionen im zukünftigen Indien. Die besonderen Schutzbestimmungen für Landeigentum waren offenbar veranlaßt von den Forderungen des National Congress nach Umverteilung und Bodenreform, wie sie etwa von Gandhi als Repräsentanten des Congress auf der Round Table Conference in London 1931, und zwar als Programm entschädigungsloser Enteignungen, angekündigt worden waren. Ganz allgemein war aus verschiedenartigen Gründen in der Congress-Ideologie das Eigentum gering bewertet. Nehru bekannte sich mit zumindest verbalem Radikalismus zu sozialistischen Ideen; Gandhi vertrat ein Menschenrechtskonzept, das sich in bewußter Abkehr vom westlichen Besitzindividualismus auf Fragen der Kommunikations- und Gewissensfreiheit, des Streites um „Wahrheit“ konzentrierte und Eigentum allenfalls als treuhänderisch zu verwaltes Benefiz tolerierte.<sup>15</sup> Mit solchen Anschauungen hängt es zusammen, daß das Eigentum – nach der französischen Menschenrechtserklärung von 1789 „un droit inviolable et sacré“<sup>16</sup> – unter den feierlich in der Präambel zur indischen Verfassung aufgezählten Gerechtigkeitszielen überhaupt nicht auftaucht.<sup>17</sup>

Gleichwohl sorgten konservative Interessen in der Verfassunggebenden Versammlung für die Aufnahme von Eigentumsgarantien, und zwar in fast wörtlicher Übernahme der Bestimmungen aus dem Government of India Act, 1935, vor allem was die Entschädigungspflicht bei Enteignung betraf.<sup>18</sup> Dies war das Ergebnis einer lang sich hinziehenden Auseinandersetzung

<sup>15</sup> Nähere Ausführung in meinem Aufsatz „Schwierigkeiten beim Schreiben der Wahrheit – ein Brief Gandhis zur Universalen Menschenrechtsdeklaration der UN“, in *Wissenschaftskolleg zu Berlin, Jahrbuch 1987/88*, Berlin 1989, 191ff.

<sup>16</sup> Art. 17.

<sup>17</sup> Die Präambel nennt „JUSTICE, social, economic and political; LIBERTY of thought, expression, belief, faith and worship; EQUALITY of status and of opportunity; ... FRATERNITY assuring the dignity of the individual and the unity of the Nation“. Diese Formulierungen gehen auf die von Nehru bei Eröffnung der Verfassunggebenden Versammlung eingebrachte sog. Objectives Resolution zurück.

<sup>18</sup> Vgl. Art 31 (1) und (2) mit Sec. 299 (1) und (2).



über die Entschädigungsfrage und insbesondere über die Frage, ob die endgültige Entscheidung über Art und Umfang der Entschädigung beim Parlament oder bei den Gerichten liegen sollte.<sup>19</sup> Aus den Entwürfen wurden die dem amerikanischen Vorbild folgende *due process*-Klausel und das Adjektiv *just* als qualifizierender Zusatz vor dem Wort *compensation* gestrichen, weil beides den Gerichten einen Maßstab an die Hand gegeben hätte, die Angemessenheit der Entschädigung zu überprüfen. Damit hielt der reformerische Flügel der Congress-Partei und hielt insbesondere Nehru die Frage im Sinne ausschließlicher Parlamentszuständigkeit für geklärt; die Gegenseite aber konnte sich auf Äußerungen namhafter Juristen berufen, wonach Entschädigung begriffsnotwendig an sich schon den Gedanken eines gerechten Äquivalents einschließe, so daß die Zufügung oder Streichung des Wortes *just* keinerlei entscheidende Bedeutung habe. Die Einigung auf die ursprüngliche Fassung des Art. 31 scheint demnach entweder auf einem verborgenen Dissens beruht zu haben oder ein dilatorischer Formelkompromiß gewesen zu sein, bei dem jede Seite auf eine spätere Entwicklung in ihrem Sinne hoffte. Einigkeit hatte allerdings darin bestanden, die großen sozialen Umverteilungsprogramme der Landreform nicht der Kontrolle am Maßstab der „normalen“ Enteignungs- und Entschädigungsregeln zu unterwerfen. So sicherten zwei Sonderbestimmungen die bereits auf den Weg gebrachten *zamindari*-Abschaffungsgesetze verschiedener Staaten gegen eine Anwendung des Eigentumsartikels ab.<sup>20</sup>

Diese Sicherungen erwiesen sich schon bald als unzureichend. Zunächst erhoben eine Reihe von Zamindars Klage gegen die Bodenreformgesetze. Einer der begütertesten Grundeigentümer des Landes, der Maharaja von Darbhanga, erreichte vor dem High Court in Patna in erster Instanz die Aufhebung des Bodenreformgesetzes von Bihar als verfassungswidrig. Da eine Prüfung auf Vereinbarkeit mit dem Eigentumsartikel ausgeschlossen war, hatte das Gericht das Gleichheitsrecht des Art. 14 herangezogen und eine Entschädigungsregelung, welche proportional zur Größe des enteigneten Besitzes progressiv abnehmende Entschädigungszahlungen vorsah, als systemwidrig und deshalb willkürlich verworfen.<sup>21</sup> Dieses Urteil wurde vor dem Supreme Court angefochten. Das Parlament aber wartete die Entscheidung des obersten Gerichtes nicht ab, sondern griff sogleich mit dem Instrument der Verfassungsänderung ein, um die durch das schwebende Verfahren ent-

<sup>19</sup> Darstellung der Auseinandersetzungen im einzelnen bei G. Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, Oxford 1966, 87ff.; B. Shiva Rao (ed.), *The Framing of India's Constitution. A Study*, New Delhi 1968, 281ff.; H.C.L. Merillat, *Land and the Constitution in India*, New York and London 1970, 52ff.

<sup>20</sup> Art. 31 (4) und (6).

<sup>21</sup> *Kameshwar Singh v. State of Bihar*, AIR 1951 Patna 91.

standene Rechtsunsicherheit zu beseitigen. Denn schon allein diese Unsicherheit und die Verzögerung der Reform gab den besitzenden, lokal sehr mächtigen Schichten die Gelegenheit, die lokalen Durchführungsbedingungen der Reform, und insbesondere die Landregister, zu manipulieren.

Die erste Verfassungsänderung, noch vor den ersten Parlamentswahlen von der als provisorisches Parlament tagenden Verfassungsgebenden Versammlung beschlossen, führte im Bereich des Eigentumsgrundrechtes zwei weitere Ausnahmebestimmungen ein, mit denen die gerichtliche Überprüfung der *zamindari*-Aufhebungsgesetze ausgeschlossen werden sollte<sup>22</sup>:

a) Ein neuer Art. 31-A stellte alle Gesetze zur Enteignung von Rechten an *estates* von den Bindungen des Grundrechtsabschnittes frei.<sup>23</sup> Der Ausdruck *estates* diente als Sammelbegriff der örtlich variierenden Bezeichnungen für Großgrundbesitz der *intermediaries*, d.h. der nicht selbst das Land bebauenden Grundherren. Dieser Begriff gab zu zahlreichen Zweifelsfragen Anlaß und wurde später mehrfach definitorisch erweitert, um zusätzliche Eigentumsformen zu erfassen.<sup>24</sup>

b) Art. 31-B bestimmte, daß alle in einem besonderen Verfassungsanhang, dem 9<sup>th</sup> Schedule, aufgeführten Gesetze sowohl von der Union als auch von Gliedstaaten unter dem Gesichtspunkt der Grundrechtsverletzung unanfechtbar sein sollten. Diese Liste umfaßte zunächst 13 Gesetze; sie ist bis heute<sup>25</sup> auf 284 Einträge angewachsen. Die Fragwürdigkeit einer derartigen Sammel-Verbuchung verfassungsdurchbrechender Gesetze wird noch durch den Umstand verschärft, daß in Art. 31-B keinerlei Beschränkung auf Agrarreformgesetze festgelegt ist. Im Laufe der Zeit wurden deshalb immer wieder auch Gesetze ganz anderen Inhalts, z.B. der Wirtschaftslenkung, Vorbeugehaft oder Quotenreservierung im Erziehungswesen<sup>26</sup>, auf diese bequeme Weise der Verfassungskontrolle entzogen.

Parallel zur eigentlichen Bodenreformproblematik wurde im allgemeinen Enteignungsrecht der zu erwartende hartnäckige Kampf um die gerichtliche Kontrolle der Entschädigungsregelungen geführt. 1954 hatte der Supreme Court das Wort *compensation* in Art. 31 (2), ungeachtet der Vorge-

<sup>22</sup> Constitution (First Amendment) Act, 1951 v. 18.6.1951, sec. 4 und 5.

<sup>23</sup> Später beschränkt auf die Ausschließung der Art. 14, 19 und 31, vgl. Constitution (4<sup>th</sup> Amendment) Act, 1955 sec. 3.

<sup>24</sup> Insbesondere die sog. *ryotwari tenures* in Südindien durch den Constitution (17<sup>th</sup> Amendment) Act, 1964, sec. 2.

<sup>25</sup> Stand nach Constitution (78<sup>th</sup> Amendment) Act, 1995.

<sup>26</sup> Z.B. Nr. 88: Industries (Development and Regulation) Act, 1951; Nr. 92: Maintenance of Internal Security Act, 1971; Nr. 100: Foreign Exchange Regulation Act, 1973; Nr. 257 A: Tamilnadu Backward Classes, Scheduled Castes and Tribes (Reservation of Seats in Educational Institutions and of appointments or posts in the services under the State) Act, 1993.



schichte und der Streichung des Adjektivs *just*, als synonym mit *just and fair equivalent* ausgelegt und damit die Kompetenz in Anspruch genommen, eine in seinen Augen unzureichende Entschädigungsregelung (im Fall: in einem Landsiedlungsgesetz des Staates West Bengalen) als Verstoß gegen die Entschädigungspflicht aufzuheben.<sup>27</sup> In anderen Entscheidungen wurden substantielle Eingriffe in die Eigentumsnutzung insbesondere bei Gewerbebetrieben auch ohne formellen Eigentumsentzug einer entschädigungspflichtigen Enteignung gleichgestellt.<sup>28</sup> Diese Entscheidungen riefen erneut das Parlament als verfassungsändernden Gesetzgeber auf den Plan. Mit der 4. Verfassungsänderung 1955 wurde den Gerichten ausdrücklich die Befugnis zur Prüfung der Angemessenheit einer Entschädigungsregelung abgesprochen. Eingriffe auch substantieller Art ohne formellen Eigentumsentzug sollten nicht als entschädigungspflichtige Enteignungen gelten. Zugleich wurde die Ausnahme vom Grundrechtsschutz in Art. 31-A über den ursprünglichen Bereich der Gesetzgebung zur Bodenreform und Enteignung von *estates* hinaus auf eine ganze Reihe von Eingriffen in das Management und die gesellschaftsrechtliche Struktur von Gewerbebetrieben ausgedehnt.<sup>29</sup>

Auch nach dem ausdrücklichen Ausschluß der gerichtlichen Überprüfung von Entschädigungsregelungen auf „Angemessenheit“ war das Ringen nicht beendet. Der Supreme Court fand vielmehr den Ausweg, erneut eine Vetoposition aus dem Minimalerfordernis der in Art. 31 noch genannten *compensation* abzuleiten, die nicht „illusorisch“ oder nach „irrelevanten Prinzipien“ bestimmt sein dürfe. Mit dieser Doktrin wurde u.a. in der hochpolitischen Frage der Bankenverstaatlichung die Enteignungsgesetzgebung zu Fall gebracht.<sup>30</sup> Der Gegenzug des Parlaments bestand in einer Verfassungsänderung, die den Begriff *compensation* aus dem Eigentumsartikel gänzlich herausstrich und durch das neutrale Wort *amount* (Geldbetrag) ersetzte, der vom Parlament festzulegen sei.<sup>31</sup>

Inzwischen hatten sich die Fronten des Konflikts ausgeweitet und verschoben. Es ging nicht mehr um die Abschaffung der ländlichen Grundherr-

<sup>27</sup> *State of West Bengal v. Mrs. Bela Banerjee*, AIR 1954 SC 170.

<sup>28</sup> *Dwarkanadas Srinivas v. Sholapur Spinning and Weaving Co.*, AIR 1954 SC 119; *Saghir Ahmad v. State of Uttar Pradesh*, AIR 1954 SC 728.

<sup>29</sup> Constitution (4<sup>th</sup> Amendment) Act, 1955 Sec. 2 und 3.

<sup>30</sup> *R.C. Cooper v. Union of India*, AIR 1970 SC 564. Die Auffassung, daß eine „illusorische“ Entschädigung oder eine nach „irrelevanten Prinzipien“ festgesetzte Entschädigung in Wahrheit überhaupt keine Entschädigung und damit eine Umgehung der Verfassung („a fraud on the Constitution“) sei, war erstmals in *Vajravelu v. Special Deputy Collector* (AIR 1965 SC 1017) dargelegt worden.

<sup>31</sup> Constitution (25<sup>th</sup> Amendment) Act, 1972.

schaften (*intermediary abolition*), die von einem breiten sozialpolitischen Konsens getragen gewesen war, sondern um weitere, teilweise höchst kontroverse Schritte der Agrarreform – Einführung von Höchstbesitzgrenzen (*ceiling*-Gesetzgebung) und ländlichen Produktionsgenossenschaften, Pächterschutz, Abschaffung erblicher Dorfämter und dergl. –, aber auch um fortschreitende staatliche Kontrolle der Wirtschaft im Sinne des vom National Congress in Nagpur 1955 proklamierten *socialist pattern of society*. Unter den vor dem Supreme Court ausgetragenen Enteignungsfällen waren die Bankenverstaatlichung und ähnlich die kurz danach verfügte Abschaffung der sog. Fürstenprivilegien, d.h. der den indischen Fürsten im Gegenzug zu ihrem Beitritt zur Union 1947 zugestandenen Ausgleichszahlungen, ausgesprochen politische Kampfformen mit hohem demagogischen Potential.<sup>32</sup> Der Supreme Court, der nicht wie etwa der amerikanische die Befassung mit sog. *political questions* ablehnen kann, wurde durch die Anfechtungsverfahren fast unausweichlich in eine konservative Rolle gedrängt.

Andrerseits wuchsen die rechtsstaatlichen Bedenken gegen das Vorgehen des Parlaments. Einmal konnte man zweifeln, ob nach Abschluß der ursprünglichen großen Bodenreformprogramme die Agrarverhältnisse auf Dauer für unabsehbare weitere Reformen und Eingriffe im grundrechtsfreien Raum verbleiben sollten. Gravierender noch waren die Beobachtungen parteipolitischen Mißbrauchs der Wirtschaftskontrolle, der taktischen Manipulation der Sozialisierungsdebatte im Zusammenhang mit der Spaltung des Congress durch Indira Gandhi, teilweise direkt der Erpressung von Parteispenden mittels Androhung der Enteignung. Vor allem aber war zunehmende Beunruhigung über den Gebrauch der *amending power* entstanden. Diese schien immer ungehemmter als Waffe in der Auseinandersetzung des Parlaments mit dem obersten Gericht gebraucht zu werden, gewissermaßen ein Joker, mit dem man die Verfassungsauslegung des Gerichts jederzeit abtrumpfen konnte. Von dem ursprünglichen Feld der Auseinandersetzung um soziale Umverteilungspolitik drohte diese Praxis auf die Ebene des allgemeinen Machterhaltes und der Machtdemonstration überzugreifen.

#### 4. Durchsetzung von Grenzen der Verfassungsänderung

Die indische Verfassung in ihrer ursprünglichen Form enthielt in Art. 368 eine Regelung der Verfassungsänderung, wonach die Verfassungsbestimmungen durch das Unionsparlament im Wege der Gesetzgebung geändert

<sup>32</sup> Die Entscheidung zur Abschaffung der *privy purses* der Fürsten erging im Fall *Madhav Rao Jivaji Rao Scindia v. Union of India*, AIR 1971 SC 530. Zur politischen Debatte vgl. F.-J. Vollmer, *Eigentumsbeschränkungen in Indien*, Wiesbaden 1975, S. 56ff.



werden konnten, in der Regel mit qualifizierter Mehrheit in beiden Häusern (jeweils mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten und zugleich mit der absoluten Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl). Nach dem Wortlaut bestanden keine Einschränkungen für den Inhalt von Änderungen; es war lediglich für eine Anzahl von Bestimmungen, die das bundesstaatliche Verhältnis berührten, nicht aber für das Grundrechtskapitel, als zusätzliches Verfahrenserfordernis die Zustimmung der Hälfte der Staatenparlamente vorgeschrieben. Lange Jahre hindurch verfügte die Congress-Partei ununterbrochen über eine sichere Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Parlaments und konnte deshalb im Grundrechtsbereich jede gewünschte Verfassungsänderung durchsetzen. Die eigentliche Schutzfunktion des Erfordernisses einer qualifizierten Mehrheit – der Zwang zur Einigung mit Abgeordneten außerhalb der Mehrheitsfraktion und damit die Mitwirkungschance auch der oppositionellen Minderheit – lief in dieser Konstellation leer. So entstand eine Dauerversuchung zur leichten Verfassungsänderung und andererseits die entsprechende Befürchtung, daß diese Möglichkeit auch weitergehenden Zwecken dienstbar gemacht werden könnte als der Durchsetzung sozialer Umverteilung in der Agrarverfassung. Bereits die erste Verfassungsänderung 1951 enthielt außer den Schutzbestimmungen für die Landreformen Eingriffe in die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Gewerbefreiheit sowie eine Dispensationsnorm vom allgemeinen Diskriminierungsverbot zugunsten positiver Diskriminierung für *backward classes* oder Scheduled Castes and Tribes. Das 4<sup>th</sup> Amendment brachte harte Eingriffe in den Eigentumsschutz auch auf den Gebieten der Lenkung der Industrie und der Unternehmensverfassung. Entsprechende Gesetze wurden nunmehr ebenfalls in die ursprünglich zur Abschirmung der Agrarreform eingeführte Liste des 9<sup>th</sup> Schedule aufgenommen.<sup>33</sup> Nach dem 17<sup>th</sup> Amendment 1964 zählte diese Liste bereits 64 Positionen, mit wachsender Tendenz. Zahlreiche Änderungen waren Korrekturen höchstrichterlicher Verfassungsauslegung. Im Hintergrund waren auf Seiten des Congress grundsätzliche Überzeugungen wirksam, die aus der Tradition der britischen Parliamentsouveränität stammten und mit der Struktur des Verfassungsstaates unvereinbar waren. Schon Nehru hatte in der Verfassungsgebenden Versammlung formuliert: „No Supreme Court and no judiciary can stand in judgment over the sovereign will of Parliament representing the will of the entire community ...” und: „... ultimately the whole Constitution is a creature of Parliament.“<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Z.B. Änderungen im Insurance Act, 1938 (Nr. 17) oder im Industries (Development and Regulation) Act, 1951 (Nr. 19), beide eingefügt durch das 4<sup>th</sup> Amendment 1955.

<sup>34</sup> *Constituent Assembly Debates*, Vol. IX p. 1195 (10.9.1949).

Schon frühzeitig war demgegenüber im Zusammenhang mit den Streitigkeiten um die *zamindari abolition* ein Versuch unternommen worden, die Gültigkeit einer Verfassungsänderung, des 1<sup>st</sup> Amendment, anzufechten. Der Supreme Court wies damals die Klage ab<sup>35</sup> und bestätigte nochmals im Jahre 1964 die Position, daß eine inhaltliche Kontrolle der „sehr weiten“ Befugnis zur Verfassungsänderung dem Gericht verschlossen sei<sup>36</sup>; allerdings im Lichte der inzwischen eingetretenen Entwicklung mit deutlich geäußerten Bedenken hinsichtlich der Schutzbedürftigkeit der Grundrechte vor Eingriffen durch Verfassungsänderung.<sup>37</sup> 1967 vollzog das Gericht eine dramatische Wendung und legte in einer Plenarentscheidung fest, daß die Grundrechte über die in der Verfassung selbst vorgesehenen gesetzlichen Einschränkungsmöglichkeiten hinaus nicht durch Verfassungsänderung weiter beschränkt werden dürften. Dies wurde mit einer Wortauslegung der einleitenden Bestimmung des Grundrechtsabschnittes begründet, wonach Gesetze unwirksam sind, soweit sie den Grundrechtsbestimmungen widersprechen (Art. 13). Nach der neuen Auslegung sollte dies auch für verfassungsändernde Gesetze gelten. Da diese Auslegung die Abkehr von einer lang feststehenden Rechtsprechung bedeutete, wurde jedoch die Wirkung des Urteils auf zukünftige Verfassungsänderungen beschränkt (*doctrine of prospective overruling*); die Gültigkeit der bisherigen anerkannten Verfassungsänderungen sollte aus Gründen rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes unangetastet bleiben.

Die Entscheidung, die mit der knappen Mehrheit von 6 : 5 ergangen war, löste eine politische Kontroverse aus und wurde auch in der juristischen Fachwelt überwiegend kritisiert. Das Parlament reagierte mit einer zweifachen Verschärfung: eine Verfassungsänderung postulierte die unbeschränkte Befugnis des Parlaments zur Verfassungsänderung – „in exercise of its constituent power“ – auch im Grundrechtsbereich.<sup>38</sup> Eine zweite Verfassungsänderung aber erweiterte das Arsenal der Ausschaltung richterlicher Grundrechtskontrolle durch eine neue und ausbaufähige Erfindung: ein weiterer Ausnahme-Artikel (Art. 30-C) bestimmte, daß für Gesetze, die der Verwirklichung bestimmter Programmsätze der Verfassung (Directive Principles of State Policy) dienen, die richterliche Prüfung auf Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz und den Freiheitsgrundrechten insbesondere des Eigentumschutzes (Art. 14, 19 und 31) ausgeschlossen sein sollte. Die Erklärung des

<sup>35</sup> *Sankari Prasad v. Union of India*, AIR 1951 SC 458.

<sup>36</sup> *Saijan Singh v. State of Rajasthan*, AIR 1965 SC 845 (v. 30.10.1964).

<sup>37</sup> Vgl. vor allem die beiden *concurring votes* der Richter Hidayatullah, loc.cit., p. 859, und Mudholkar, ibid., p. 862.

<sup>38</sup> Constitution (24<sup>th</sup> Amendment) Act, 1971. Zusätze zu Art. 13 und 368 schlossen ausdrücklich die Anwendung der Schranken des Art. 13 auf Verfassungsänderungen aus (sec. 2).



Parlaments, ein bestimmtes Gesetz diene diesen verfassungspolitischen Zielen, sollte für die Gerichte bindend sein. Die hier herausgehobenen Programmsätze proklamierten in recht allgemeiner Form das soziale Gerechtigkeitsziel einer ausgewogenen Vermögens- und Ressourcenverteilung.<sup>39</sup> Mit der Entgegensetzung solcher Grundsätze der Verteilungsgerechtigkeit und der liberalen Grundrechte schien der behauptete Kern der politischen Auseinandersetzung – progressive Sozialgestaltung gegen „konservative“ Grundrechtsverteidigung – mit einer eingängigen Formel verfassungsrechtlich thematisiert.

Die Gültigkeit dieser Verfassungsänderungen, zusammen mit einer erneuten Erweiterung des 9<sup>th</sup> Schedule<sup>40</sup>, war Gegenstand eines großen, als „Fundamental Rights Case“ bekanntgewordenen Grundsatzprozesses um Grundrechtsschutz und Verfassungsänderung im Jahre 1973.<sup>41</sup> In einer neuerlichen Plenarentscheidung änderte der Supreme Court nochmals seine Position und entwickelte unter Aufgabe der starren, in der Golak-Nath-Entscheidung niedergelegten Grundsätze nunmehr die wesentlich flexiblere sog. Basic-Structure-Doktrin: danach kann das Parlament durch Verfassungsänderung zwar jegliche Verfassungsbestimmung ändern (d.h. auch Grundrechte ohne die Bindung an Art. 13), darf dabei aber nicht die Grundstruktur oder wesentliche Prinzipien (*essential features*) der Verfassung antasten. Zur änderungsfesten Grundstruktur gehören nicht die Grundrechte oder einzelne Grundrechte als solche, insbesondere nicht der Eigentumsartikel, wohl aber die Prinzipien des Grundrechtsschutzes im ganzen und Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte (*rule of law*) sowie weitere, im einzelnen erst noch festzustellende Grundsätze. In dieser Auslegung und innerhalb der dadurch gezogenen Grenzen konnten die angegriffenen Verfassungsänderungen als verfassungskonform anerkannt werden, allerdings mit einer wesentlichen Ausnahme, die das konkrete Ergebnis der Entscheidung

<sup>39</sup> Constitution (25<sup>th</sup> Amendment) Act, 1971, sec. 3. Von dem umfangreichen, ursprünglich 14 Verfassungsartikel umfassenden Katalog solcher Directive Principles sind in Art. 31-C nur zwei Unter-Klauseln eines einzigen Artikels herausgegriffen, nämlich (b) und (c) von Art. 39: „The State shall ... direct its policy towards securing

- (b) that the ownership and control of the material resources of the community are so distributed as best to subserve the common good;
- (c) that the operation of the economic system does not result in the concentration of wealth and means of production to the common detriment;“

Die Bindungsklausel des Art. 31-C lautet:

„... no law containing a declaration that it is for giving effect to such policy shall be called in question in any court on the ground that it does not give effect to such policy“.

<sup>40</sup> Constitution (29<sup>th</sup> Amendment) Act, 1972 mit der Einfügung zweier Landreformgesetze des Staates Kerala als Nr. 65 und 66.

<sup>41</sup> *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1471.

ausmachte: die Bindung der gerichtlichen Beurteilung an eine Parlamentsdeklaration über die Zweckbestimmung eines Gesetzes wurde als mit der *rule of law* unvereinbar angesehen und die entsprechende Klausel der 25. Verfassungsänderung als verfassungswidrig aufgehoben.

Dieses im Grunde maßvolle und den Rigorismus der Golak-Nath-Entscheidung zurücknehmende Urteil zog doch in einem Kernpunkt klare Grenzen: eine Omnipotenz des Parlaments als verfassungsändernder Gesetzgeber wurde nicht anerkannt, die Verfassung war nicht, wie Nehru erklärt hatte, „a creature of Parliament“, sondern umgekehrt das Parlament Geschöpf und Organ einer gewaltenteilenden Verfassungsordnung und an deren Grunddisposition gebunden. Insbesondere war das Gericht nicht bereit, eine Manipulation dieser Verfassungsordnung durch fortschreitende Ausschaltung des richterlichen Prüfungsrechtes zuzulassen. Der Anspruch auf Parlamentssoveränität war damit zurückgewiesen, und dies wurde im Parlament und vor allem bei der das Parlament beherrschenden Congressführung wohl verstanden. Das Urteil löste eine ernste Krise im Verhältnis der politischen Gewalten zum Supreme Court aus. Am Tage nach der Urteilsverkündung wurden bei der fälligen Ernennung des neuen Chief Justice aus dem Kreise der obersten Richter die drei nächstberechtigten Anwärter, die die Mehrheitsmeinung mitgetragen und also „gegen die Regierung“ votiert hatten, in Abkehr von der bisherigen Übung übergangen und statt dessen wurde ein Vertreter der Minderheitsmeinung, d.h. der Regierungsauffassung, ernannt.<sup>42</sup> Die politische Maßregelung und der Versuch einer Einschüchterung des Gerichts waren deutlich genug und führten zum sofortigen Rücktritt der übergangenen Richter und zu landesweiten Protesten in der Anwaltschaft und in der politischen Öffentlichkeit. Die Regierung ging aber in einer publizistischen Kampagne gegen den „konservativen“ Gerichtshof weiter in die Offensive und vertrat grundsätzlich ihr Recht, bei der Richternennung auf Übereinstimmung der *social philosophy* des Richters mit der Regierungspolitik zu achten – ein Konformitätsansinnen, für das sich der Ausdruck der *committed judges* einbürgerte (*committed* nicht im Sinne eines Engagements für Recht und Verfassung, sondern für die gesellschaftspolitischen Ziele der Regierung).<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Die Ernennung des Chief Justice liegt nach Art. 124 (1) der Verfassung beim Präsidenten, der dabei entsprechend den Konventionen des Westminster-Systems auf Vorschlag der parlamentarisch verantwortlichen Regierung handelt, praktisch also bei der Regierung. Im Interesse der Unabhängigkeit der Justiz hatte sich seit 1951 eine feste Konvention dahin entwickelt, jeweils den dienstältesten Richter des Gerichts zum Chief Justice zu ernennen.

<sup>43</sup> Die wichtigsten Stellungnahmen der Kontroverse abgedruckt bei Kuldip Nayar, *Supersession of Judges*, New Delhi 1973. Vgl. die besonders prononcierten Äußerungen des Ministers S. Mohan Kumaramangalam im Parlament am 12. Mai 1973 (*ibid.*, p. 85): „...“



Der Status auch dieser Entscheidung schien zunächst nicht nur wegen der heftigen politischen Reaktionen unsicher. Wiederum beruhte sie auf der äußerst knappen Mehrheit von einer Stimme (Stimmenverhältnis 7 : 6); außerdem bereiteten Zahl und Länge der einzelnen Richtervoten ungewöhnliche Schwierigkeiten bei der Auslegung.<sup>44</sup> Schwierigkeiten und anfängliche Kritik in der Fachöffentlichkeit hingen auch damit zusammen, daß hier ohne ausdrückliche Textbasis Rechtsgrundsätze aufgestellt wurden, die der englischen Tradition fremd waren und auf kontinentaleuropäische Verfassungsdoktrin zurückgingen, insbesondere auf die in Deutschland in der Krise der Weimarer Republik entwickelte Lehre von den immanenten Grenzen der Verfassungsänderung.<sup>45</sup> Die Relevanz dieser Grundsätze für Indien, die in der Konstellation des „Fundamental Rights’ Case“ 1973 vielen nicht einleuchten wollte, erfuhr aber nur kurze Zeit darauf eine dramatische Demonstration in der durch Indira Gandhis Notstandsputsch im Sommer 1975 ausgelösten Verfassungskrise. Der Notstand wurde über das Land verhängt, nachdem der High Court in Allahabad eine Wahlanfechtung gegen die Wahl der damaligen Premierministerin Gandhi ins Parlament für begründet erklärt und der Supreme Court in einer Zwischenverfügung ihre Abgeordnetenrechte (nicht ihre Stellung als Premierministerin) bis zur Berufungsentscheidung über die Wahlanfechtung suspendiert hatte.<sup>46</sup> Die Premierministerin ließ daraufhin unter dem innenpolitischen Druck des Notstandes – Pressezensur, Verschärfung der Präventivhaftgesetze und Verhaftung zahlreicher Abgeordneter – durch das eingeschüchterte Parlament eine Verfassungsänderung beschließen, welche das zuvor in der Wahlanfechtungssache ergangene Urteil noch während der Anhängigkeit der Berufung beim Supreme Court unmittelbar für wirkungslos, das Wahlanfechtungsgesetz selbst in bezug auf

---

we do want Judges who are able to understand what is happening in our country; the wind of change that is blowing across our country; who is able to recognise that *Parliament is sovereign*. ... those who are able to give that importance to those areas of the Constitution which according to us are decisive for taking our country forward ...“ (Hervorhebung von mir).

<sup>44</sup> Das Urteil besteht aus 11 einzelnen Voten und umfaßt im Abdruck in AIR 1973 494 Seiten. Wegen der Schwierigkeiten der Interpretation haben die Richter jeweils zusammenfassende „Conclusions“ an den Schluß ihrer Urteile gestellt. Außerdem veröffentlichten 9 der 13 Richter nach Verkündung des Urteils ein „Summary“, das den wesentlichen Inhalt der Entscheidung nachträglich feststellen und verdeutlichen sollte (AIR 1973 SC 1461 f.).

<sup>45</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928 §§ 3, 8, 10, 11; ders., *Legalität und Legitimität* (1932), in *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin 1958, pp. 263ff. diese Lehre ist bekanntlich im Grundgesetz in Art. 79 (3) rezipiert worden. Vgl. zu dem ganzen ausführlich meinen Aufsatz „Limitation of Amendment Procedures and the Constituent Power“, in *Indian Yearbook of International Affairs*, 15/16, 1966/67 (1970), pp. 375ff.; dieser Aufsatz hat dem Gericht vorgelegen und ist im Urteil zitiert.

<sup>46</sup> *Indira Gandhi v. Raj Narain*, AIR 1975 SC 1590 (24.6.1975).

Premierminister und Speaker für unanwendbar erklärte.<sup>47</sup> Zugleich wurden eminent politische Gesetze wie das Präventivhaftgesetz und rückwirkende Änderungen im Wahlgesetz, die der Wahlanfechtung gegen Frau Gandhi den Boden entzogen, in das 9<sup>th</sup> Schedule aufgenommen und so verfassungsrechtlicher Überprüfung entzogen.<sup>48</sup> Damit war der bisher nur als theoretisches Schreckgespenst erörterte Ernstfall eines Mißbrauchs der Verfassungsänderung zur Machtkonsolidierung im Staatsstreich – jenseits der bisher diskutierten Grundrechtsfragen – eingetreten. In einer aufs äußerste gespannten innenpolitischen Atmosphäre, in der auch direkte Eingriffe gegen den Fortbestand des Gerichtes nicht auszuschließen waren<sup>49</sup>, fand der Supreme Court zu einer Bekräftigung seiner Kontrollbefugnisse und hob die Verfassungsänderung als unvereinbar mit den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien von Gleichheit, Demokratie, Gewaltentrennung und *rule of law* auf.<sup>50</sup> Zugleich vermied er allerdings die direkte machtpolitische Konfrontation mit der Regierung: bei der nach dem Wegfall der Verfassungsänderung anzustellenden Sachprüfung in der Berufungssache wurde die nachträgliche Änderung des Wahlgesetzes als gültig anerkannt und damit die Wahl Indira Gandhis legalisiert.

Der politische Charakter dieses Urteils ist unverkennbar. Der Gerichtshof signalisierte damit Zurückhaltung in der unmittelbaren Machtfrage, unterstrich aber gleichzeitig seine Vetoposition als Wächter der Verfassung gegenüber weiteren Versuchen einer radikalen Umgestaltung. Die Bedeutung dieser Warnung war in der aktuellen Situation größer, als dies vielfach in der Tagespublizistik erkannt wurde. Denn in der Umgebung der Premierministerin hatten damals Überlegungen eingesetzt, den Anfangserfolg des Notstandscoups durch eine dauerhafte Umformung des Verfassungssystems im autoritären Sinne zu befestigen. Die Haltung des Gerichts mag dazu beigetragen haben, daß die anfänglich lancierten Vorschläge einer grundsätzlichen Abschaffung des parlamentarischen Regierungssystems zugunsten eines sog. Präsidialregimes mit eindeutig diktatorischem Charakter bald wieder zurückgezogen und durch das Projekt einer umfangreichen Detailänderung der bestehenden Verfassung ersetzt wurden.<sup>51</sup> Das schließlich zu-

<sup>47</sup> Constitution (39<sup>th</sup> Amendment) Act, 1975 v. 10.8.1975, sec. 4.

<sup>48</sup> Ibid. sec. 5. Unter Nr. 87 ist ins 9<sup>th</sup> Schedule eingefügt der nur 4 Tage vor dem 39<sup>th</sup> Amendment verabschiedete Election Laws (Amendment) Act 1975 (Central Act 40 of 1975).

<sup>49</sup> Zu solchen Befürchtungen und der politischen Lage des Gerichtes vgl. die Darstellung bei U. Baxi, *The Indian Supreme Court and Politics*, Lucknow 1980, pp. 35ff., 70ff.

<sup>50</sup> *Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain*, AIR 1975 SC 2299.

<sup>51</sup> Vgl. die Berichte über ein anonymes, offenbar mit allerhöchster Billigung anfang 1976 zirkuliertes Thesenpapier „A fresh look at the Constitution“, bei R. Dhavan, *The Amendment. Conspiracy or Revolution*, Allahabad 1978, pp. 40ff., und Kuldip Nayar, *The Judg-*



stande gekommene Änderungsgesetz führte zwar eine große Zahl äußerst bedenklicher Verschärfungen und Verstärkungen zentraler Exekutivbefugnisse ein, hielt sich aber grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Verfassung.<sup>52</sup> Allerdings wurde erneut versucht, gegen die Rechtsprechung des Supreme Court die schrankenlose Befugnis des Parlaments zur Verfassungsänderung durch Verfassungszusätze ausdrücklich zu reklamieren.<sup>53</sup> Außerdem wurde auch für die einfache Gesetzgebung der Suprematie-Anspruch des Parlaments durch inhaltliche Erweiterung des Art. 31-C bekräftigt: nunmehr sollten alle Gesetze, die der Verwirklichung irgendeines der zahlreichen Directive Principles dienen, von der gerichtlichen Kontrolle auf Vereinbarkeit mit Art. 14, 19 oder 31 ausgenommen sein.<sup>54</sup> Da das Kapitel über Directive Principles eine große Anzahl allgemein und vage formulierter, nicht aufeinander abgestimmter und sich teilweise widersprechender Grundsätze enthält, lief diese Ermächtigung auf eine fast schrankenlose Befreiung der Gesetzgebung von wesentlichen Grundrechtsschranken hinaus. Damit war ein Umschlagen des Verfassungsstaates in ein System vollständige Parlamentsouveränität in der Tendenz angelegt.

Die Ausweitung des Art. 31-C sowie die Neufassung der Bestimmung über die Verfassungsänderung wurden nach Aufhebung des Notstandes vor dem Supreme Court angefochten. Der Gerichtshof entschied einstimmig, daß die Postulierung einer unbeschränkten Befugnis der Verfassungsänderung in sich selbst gegen die *basic structure* verstoße und als unerlaubte Selbstermächtigung des Parlaments verfassungswidrig sei. Mit der Mehrheit von 4 : 1 wurde außerdem die Erweiterung des Art. 31-C auf alle Directive Principles als Zerstörung eines *essential feature* der Verfassung, nämlich des ausgewogenen Verhältnisses zwischen Grundrechten und Directive Principles, qualifiziert und als verfassungswidrig aufgehoben.<sup>55</sup> Diese Entscheidung markiert die endgültige Befestigung der Rechtsprechung über die *basic structure* der Verfassung. Sie ist seither in Indien nicht mehr ernstlich in Frage gestellt worden. Ihr Einfluß hat sich inzwischen über Indien hinaus verbreitet. 1989 wurde sie in einer spektakulären Entscheidung vom Supreme

---

ment, New Delhi 1977, p. 115. Dagegen dann die Vorschläge des von der Congress-Partei eingesetzten sog. Swaran Singh Committee vom April und Mai 1976 (abgedruckt bei Dhavan, loc.cit., pp. 151ff.), die sich gleich eingangs gegen den Übergang zu einem Präsidialsystem aussprechen.

<sup>52</sup> Constitution (42<sup>nd</sup> Amendment) Act, 1976, mit 59 Einzelbestimmungen.

<sup>53</sup> Ibid. sec. 55 (Einfügung neuer Abs. 4 und 5 in Art. 368).

<sup>54</sup> Ibid. sec. 4.

<sup>55</sup> *Minerva Mills Ltd. v. Union of India*, AIR 1980 SC 1789.

Court von Bangladesh übernommen.<sup>56</sup> Sie liegt auch der Änderungsbestimmung der neuen Verfassung von Nepal zugrunde.<sup>57</sup>

Eine Bemerkung zum historischen Format des Vorgangs ist vielleicht am Platze. Die Lehre von den immanenten Schranken der Verfassungsänderung war zwar in Deutschland vor allem von Carl Schmitt in dogmatischer Klarheit entwickelt worden, hatte sich aber gegen die damals herrschende Verfassungsauslegung zunächst nicht durchsetzen können.<sup>58</sup> Heute ist sie nach der Erfahrung des Zusammenbruchs der Weimarer Republik als absolute Veränderungssperre in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes positiviert und so selbstverständlicher Bestandteil der Verfassungsdoktrin geworden, daß man schon wieder vor der Übertreibung warnen muß, diese Veränderungsverbote auch für die Ausübung der originären verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes nach Art. 146 GG als bindend zu erklären.<sup>59</sup> Gegenüber solchem dogmatischem Übereifer *post festum* kann nicht nachdrücklich genug daran erinnert werden, daß damals, beim wirklichen Eintritt der Krise 1933, in Deutschland kein maßgebender Jurist und kein Gericht bereit gewesen ist, die Zweifel an der inhaltlichen Gültigkeit des Ermächtigungsgesetzes auch nur zu diskutieren, daß vielmehr das Reichsgericht die auf dieses Gesetz gestützte rückwirkende Einführung der Todesstrafe durch die sog. Lex van der Lubbe<sup>60</sup> im Reichstagsbrandurteil ohne weiteres akzeptiert hat. Der eigentliche Hauptvertreter der Lehre aber, Carl Schmitt, gab im Angesicht des Ernstfalles seine Position auf und rechtfertigte das Ermächtigungsgesetz als „Ausdruck des Sieges der nationalen Revolution“<sup>61</sup>. Demgegenüber hat das indische Gericht in der Stunde der Gefahr seinen Standpunkt gegenüber dem Versuch des Verfassungsumsturzes bestätigt und durchgesetzt; dabei stellten sich mehrere Richter, die 1973 noch gegen die Basic-Structure-Doktrin votiert hatten, loyal auf den Boden

<sup>56</sup> *Anwar Hossain Chowdhury v. Bangladesh*, 41 DLR 1989 AD 165.

<sup>57</sup> Constitution of the Kingdom of Nepal 2047 (1990), Art. 116 (1). Vgl. dazu meinen Aufsatz „Die neue nepalesische Verfassung“ in: M. Gaenszle und D. Schmidt-Vogt (Hrsg.), *Nepal und die Himalaya-Region. Vierte Heidelberger Südasiengespräche*, Stuttgart 1995, S. 13ff., 29.

<sup>58</sup> Vgl. vor allem die ablehnende Stellungnahme in dem damals führenden Kommentar zur Reichsverfassung von G. Anschütz, vierte Bearbeitung, 14. Auflage Berlin 1933, Anm. 3 zu Art. 76, mit Angaben zum Streitstand in der Literatur.

<sup>59</sup> So allerdings die durchaus herrschende Ansicht der deutschen Staatsrechtslehre, in gedankenlosem Unisono. Kritische und sorgfältige Aufarbeitung des Problems neuerdings bei H. Moelle, *Der Verfassungsbeschluß nach Art. 146 GG*, München u.a. 1996.

<sup>60</sup> Reichsgesetz über Verhängung und Vollzug der Todesstrafe v. 29. März 1933, RGBl 1933, I, S. 151.

<sup>61</sup> C. Schmitt, Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, *Deutsche Juristenzeitung* 38 (1933), S. 455ff. (Hervorhebung im Original).



der neuen Rechtsprechung.<sup>62</sup> Die Bewährung in der Feuerprobe der Notstandssituation hat der Doktrin eine über die abstrakte theoretische Rechtfertigung hinausreichende historische Legitimität verliehen, die inzwischen auf die benachbarten Länder des Subkontinents ausstrahlt.<sup>63</sup>

## 5. Neuorientierung nach 1977: Schutz der Person und public interest litigation

Trotzdem ging der Supreme Court nicht mit unbeschädigtem Ansehen aus der Notstandskrise hervor. Dies lag weniger an der etwas opportunistischen Legalisierung der angefochtenen Wahl der Premierministerin; diese Entscheidung konnte man im Verhältnis zu der bewiesenen Standfestigkeit in der Verfassungsfrage als pragmatischen Kompromiß allenfalls rechtfertigen. Dagegen versagte der Supreme Court in der für die Bürger unmittelbar bedrängenden Frage des Freiheitsschutzes gegen die Verhaftungspraxis im Notstand, bei der die Regierung jegliche Rechtskontrolle auszuschalten suchte. Dies war Gegenstand der sog. Habeas-corpus-Entscheidung des Supreme Court im Frühjahr 1976.<sup>64</sup> Dabei ging es um die Wirkung einer gemäß Art. 359 vom Präsidenten erlassenen Proklamation, mit der die Geltendmachung des Rechtes auf persönliche Freiheit (Art. 21) während des Notstandes suspendiert worden war. Im Schutze dieser Suspendierung waren die bereits in Friedenszeiten drakonischen Gesetze über die Präventivhaft weiter verschärft worden, u.a. durch den Ausschluß des Erfordernisses einer Bekanntgabe der Haftgründe sowie der internen Haftprüfung durch ein *advisory board*. Die Suspendierung des Grundrechts schloß unstreitig eine Anfechtung dieser Gesetzgebung wegen Grundrechtsverletzung aus; dagegen war die Frage offen, ob durch Haftbeschwerde Verstöße gegen diese Gesetze selbst, gegen die einfache Legalität, insbesondere auch ermessensmißbräuchliche Anwendung der Vorschriften geltend gemacht werden könne. Nicht weniger als neun High Courts hatten diese Frage bejaht und eine Haftprüfung nach dem allgemeinen Legalitätsprinzip und der *rule of*

<sup>62</sup> Einer ihrer prominentesten ursprünglichen Kritiker, der Autor des führenden Verfassungskommentars, H.M. Seervai, änderte unter dem Eindruck dieses Falles seine Auffassung und wurde zum Befürworter der Doktrin.

<sup>63</sup> Es soll nicht unerwähnt bleiben, daß auch der Supreme Court von Bangladesh die Basic-Structure-Doktrin in einer Situation des aktuellen Konflikts mit dem Diktator Ershad sich zu eigen gemacht hat; zu dem Vorgang im einzelnen D. Conrad, „Basic Structure of the Constitution and Constitutional Principles“, in: *Law and Justice*, Vol. 3 (1996), S. 99–114 (United Lawyers Association, New Delhi).

<sup>64</sup> *Additional District Magistrate, Jabalpur v. Shivkant Shukla*, AIR 1976 SC 1207.

law insoweit zugelassen.<sup>65</sup> Der Supreme Court stellte sich dagegen auf den Standpunkt, die Suspendierung des Grundrechts erfasse jede Form der Beschwerde wegen Freiheitsverletzung und entziehe dem Petenten die Aktivlegitimation zur Haftbeschwerde ausnahmslos.<sup>66</sup>

Mit dieser Entscheidung hatte der Supreme Court die Kontrolle der uferlosen und Einschüchterungszwecken dienenden Verhaftungspraxis während des Notstandes völlig aus der Hand gegeben. Nach der überraschenden Beendigung des Notstandsregimes durch die Entscheidung des Wählervolkes im März 1977 schlugen die Wellen der zuvor von der Zensur unterdrückten Kritik gegen das Gericht hoch. Es kam zu einer Petition zahlreicher angesehener Anwälte und Juristen an den Präsidenten gegen die turnusmäßig fällige Ernennung eines der am Habeas-corpus-Urteil beteiligten Richter zum nächsten Chief Justice of India und zu einer Art öffentlicher Entschuldigungserklärung dieses Richters für seine Haltung in dem Fall.<sup>67</sup> Versuche des noch stärker belasteten Amtsvorgängers, die Kritik mit Hilfe von Verfahren wegen *contempt of court* zu disziplinieren, endeten unter Peinlichkeiten ergebnislos.<sup>68</sup> In der öffentlichen Meinung war die Autorität des Gerichtes stark angeschlagen.

In dieser kritischen Situation leitete das Gericht einen tiefgreifenden Wandel seiner Rechtsprechung ein, der geeignet war, seine beschädigte Legitimität als Verfassungswächter wiederherzustellen, und der dem Gericht in der Folge eine neue, aktive Rolle in den fundamentalen Gerechtigkeitsfragen des Gemeinwesens erschloß. Dieser Wandel bestand einmal in einer Neuinterpretation des Grundrechts auf Leben und persönliche Freiheit, die den bislang eher im Hintergrund gebliebenen Art. 21 ins Zentrum einer expansiven Grundrechtsinterpretation rückte, zum anderen in einer revolutionären Erweiterung der Klagebefugnis, mit deren Hilfe bisher ausgeblendete gesellschaftliche Konflikte vor Gericht gebracht werden konnten. Bei dieser Wendung kam es dem Gericht zugute, daß der vor der *emergency* dominie-

<sup>65</sup> Dies beruhte auf der Autorität einer früheren Entscheidung des Supreme Court während der ersten Emergency-Periode: *Makhan Singh v. Punjab*, AIR 1964 SC 381.

<sup>66</sup> Einer der fünf Richter, H.R. Khanna, schrieb einen denkwürdigen *dissent* zu dieser Entscheidung; die damit bewiesene Unabhängigkeit kostete ihn im Januar 1977 die anstehende Ernennung zum Chief Justice, bei der er zugunsten eines regierungstreuen Richters übergangen wurde.

<sup>67</sup> Y.V. Chandrachud, C.J., nach seiner Ernennung, 1978, „that while he still thought his judgment in Habeas Corpus case correct, he wished he had had the moral courage to resign after the judgment“. Wiedergabe der Äußerung und Darstellung der Kampagne gegen Chandrachuds Ernennung bei U. Baxi, *The Supreme Court and Politics* (siehe Anm. 49), pp. 191ff.

<sup>68</sup> *In re Sham Lal*, AIR 1978 SC 489 und *In re S. Mulgaokar*, AIR 1978 SC 727, jeweils mit Sondervotum von C.J. Beg.



rende Streit um den Eigentumsartikel nunmehr in zweifacher Richtung beigelegt wurde: einerseits in der erneuten Bestätigung der Basic-Structure-Doktrin und der Grundrechtsgeltung im *Minerva-Mills-Fall*<sup>69</sup>, andererseits durch die vom Parlament im Konsens von Regierungsmehrheit und Opposition getragene Entscheidung, das Eigentumsrecht im Wege der Verfassungsänderung aus dem Grundrechtskatalog zu entfernen und lediglich als einfach-gesetzliches Recht an anderer Stelle der Verfassung beizubehalten.<sup>70</sup> Die Abwertung des Eigentumsrechts entsprach gewissen gandhianisch-asketischen Programmvorstellungen der Janata-Partei, aber auch dem Bedürfnis, die Grundrechtsdebatte vom Verdacht der Verteidigung von Besitzinteressen zu entlasten. Bezeichnenderweise wurde nirgends der Einwand erhoben, die Streichung des Eigentumsgrundrechts verstoße gegen die Grundstruktur der Verfassung.

Die Umorientierung der Rechtsprechung auf das Lebens- und Freiheitsgrundrecht begann im eher unsensationellen Kontext des Paßrechtes mit einer Entscheidung, in welcher das Gericht Mindestanfordernisse eines fairen und willkürfreien Verfahrens, wie das Recht der Anhörung vor der Beschlagnahme eines Reisepasses, aus Verfassungsgründen in die Vorschriften des Paßgesetzes hineinlas.<sup>71</sup> Die Bedeutung der Entscheidung lag in den Prämissen der Begründung. Das bislang eher zurückhaltend interpretierte Recht auf persönliche Freiheit wurde als Gewährleistung eines umfassenden Freiheitsrechtes aufgefaßt, das etwa auch das Recht auf Ausreisefreiheit einschloß. Vor allem aber wurde der nach dem Wortlaut schrankenlose Gesetzesvorbehalt, unter den dieses Recht gestellt zu sein schien, durch Heranziehung des Gleichheitsartikels einer allgemeinen Kontrolle auf Vernünftigkeit und Fairneß der gesetzlichen Regelung unterworfen.<sup>72</sup> Damit hatte das Gericht in die Bestimmung eine dem amerikanischen *due process of law* nahekommende Qualifikation hineingelesen und sich die Möglichkeit verschafft, zahlreiche einfachgesetzliche Freiheitsbeschränkungen auf ihre Erforderlichkeit und Vernünftigkeit hin zu überprüfen. Es nutzte den so gewonnenen Spielraum zunächst zu einer Reihe rechtstaatlicher Verbesserungen der Lage von Angeschuldigten im Strafprozeß und von Gefängnisinsas-

<sup>69</sup> Vgl. oben Fußnote 55 und dazugehörigen Text.

<sup>70</sup> Constitution (44<sup>th</sup> Amendment Act), 1978 v. 10.6.1979, sec. 2, 6 und 34: Streichung der Art. 19 (1) f und 3, sowie Einfügung eines neuen Art. 300A.

<sup>71</sup> *Maneka Gandhi v. Union of India*, AIR 1978 SC 597.

<sup>72</sup> Zur Verdeutlichung sei der Wortlaut der Verfassungsbestimmung hier angeführt: Art. 21. „No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law.“ In der Auslegung des Gerichts muß die hier vorausgesetzte „procedure“ „right, just and fair“ im Gegensatz zu „arbitrary, fanciful or oppressive“ sein.

sen.<sup>73</sup> In der Folge wurde auch das mit dem Freiheitsrecht verknüpfte Recht auf Leben erweitert ausgelegt im Sinne eines Rechtes auf menschenwürdige Existenz, das auch für den Häftling die Garantie von Mindestbedingungen der Subsistenz und des menschlichen Kontaktes einschließt.<sup>74</sup>

Das volle Potential dieser neuen Akzentsetzung kam aber erst in Verbindung mit einer zweiten wesentlichen Neuerung zum Tragen: der schon erwähnten Ausweitung der Klagebefugnis in Grundrechtssachen. Hier besonders war die Thematik der Freiheitsentziehung und Haftbedingungen das auslösende Moment, in einer deutlichen inneren Beziehung zum Lapsus der Habeas-corpus-Entscheidung und dem Bedürfnis, einen Gegenakzent zu setzen. Die Gelegenheit ergab sich durch Zeitungsveröffentlichungen der Berichte eines früheren hohen Polizeibeamten und Mitglieds der National Police Commission, F.K. Rustomji, über die Lage von Untersuchungsgefangenen im Bundesstaate Bihar.<sup>75</sup> Diese Berichte enthüllten erschütternde Zustände: eine große Anzahl von Untersuchungshäftlingen, die über die gegen sie erhobenen Vorwürfe in Unkenntnis und nie entsprechend dem Verfassungsgebot einem Haftrichter (*magistrate*) vorgeführt worden waren; zahllose Fälle von Haft in Bagatellsachen entgegen der gesetzlichen Vorschrift; Untersuchungshaft über die Höchstdauer der für die Beschuldigungen zulässigen Freiheitsstrafe hinaus; Fälle, in denen die Akten verloren gegangen waren; Fälle von „Schutzhaft“ (*protective custody*) ohne zugrundeliegende strafrechtliche Vorwürfe, z.B. der Fall einer 1971 aus Bangladesh geflohenen Frau, die 1979 aus unbekanntem Gründen noch immer in Haft war, u.a.m. Die Enthüllungen waren für die informierte Fachwelt nicht im Prinzip, wenn auch in der Drastik der Einzeltatsachen überraschend<sup>76</sup>, trafen aber in der geschärften Bewußtseinslage nach den Notstandsexzessen den Nerv einer breiteren Öffentlichkeit. Sie bewirkten, daß eine Anwältin in Delhi spontan, lediglich gestützt auf die Zeitungsberichte, beim Supreme Court eine Habeas-corpus-Beschwerde nach Art. 32 der Verfassung einbrachte. Der Supreme Court ließ, unter Absehen von den üblichen Erfordernissen der Legitimation bzw. einer gewissen Nähe des Antragstellers zum Häftling sowie der Dokumentation des einzelnen Falles, diese pauschale

<sup>73</sup> *Sunil Batra v. Delhi Administration*, AIR 1978 SC 1675 (Einzelhaft und Anketzung während der Untersuchungshaft); *M.H. Hoskot v. State of Maharashtra*, AIR 1978 SC 1548 (Recht auf kostenlose Strafverteidigung); *Inder Singh v. State*, AIR 1978 SC 1091 (Strafvollzug bei Jugendlichen); *Mithu v. State of Punjab*, AIR 1983 SC 473 (Unzulässigkeit der obligatorischen Todesstrafe).

<sup>74</sup> *Francis Coralie v. Union Territory of Delhi*, AIR 1981 SC 746, 453.

<sup>75</sup> *Indian Express*, 8. und 9.1.1979.

<sup>76</sup> Vgl. die Bemerkungen von U. Baxi, *The Crisis of the Indian Legal System*, Delhi 1982, p. 229, über frühere gescheiterte Versuche, dieses Thema auf die Tagesordnung zu setzen und Untersuchungen durchzuführen.



Beschwerde zu und weitete in Ausschöpfung seiner umfassenden Befugnisse nach Art. 142 den Verfahrensgegenstand sogar noch aus, indem er Anweisung an die Staatsregierung von Bihar gab, Listen mit den Fällen sämtlicher Untersuchungshäftlinge vorzulegen. In der Folge wurde die Freilassung einer großen Zahl von Häftlingen teils direkt vom Supreme Court angeordnet, teils über Anweisungen zur ordnungsgemäßen Überprüfung an die Organe von Bihar bewirkt. Die juristischen Einzelheiten sind hier nicht darzustellen.<sup>77</sup> Die Größenordnung ergibt sich aus (nichtamtlichen) Angaben, wonach bis November 1979 in Bihar 27.000 Häftlinge als Folge der Urteile des Supreme Court entlassen worden seien.<sup>78</sup> Die Untersuchung wurde auf weitere Bundesstaaten ausgedehnt und führte zu einer vom Supreme Court initiierten Überprüfung und Reform der Haftbedingungen im ganzen Lande.

War diese Serie von Verfahren schon sensationell genug, so blieb der Supreme Court hierbei nicht stehen, sondern weitete das Prinzip der Zulassung von Klagen im öffentlichen Interesse über das ursprüngliche Anwendungsgebiet des *habeas corpus* – wo hierfür eine Anknüpfung in herkömmlichen Rechtsgrundsätzen bestand – auf andere Fälle von Grundrechtsbeschwerden zugunsten dritter Personen aus, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht in der Lage waren, selbst ihre Rechte wahrzunehmen. Das eigenartige Verfahrensrecht der *prerogative writs* ermöglichte es dem Gericht, in Ausübung richterlichen Ermessens die Voraussetzungen für die Klagezulassung zu erleichtern. Das zugrundeliegende Prinzip wurde wie folgt formuliert:

„Where a person or class of persons to whom legal injury is caused by reason of violation of a fundamental right is unable to approach the court for judicial redress on account of poverty or disability or socially or economically disadvantaged position, any member of the public acting bona fide can move the court for relief under Article 32.“<sup>79</sup>

Damit war ein Hebel gefunden, um die faktische Ausschließung eines großen Teils der Bevölkerung vom Zugang zu den Gerichten und dem staatlichen Recht aufzubrechen. Im Zusammenwirken von Gerichten und engagierten Anwälten, Journalisten oder Bürgerrechtsgruppen konnten nunmehr Probleme der unterprivilegierten Gesellschaftsschichten vor Gericht gebracht und, über die Abhilfe im konkreten Fall hinaus, im öffentlichen Be-

<sup>77</sup> Die wichtigsten Urteile sind eine Kette von Entscheidungen im Fall *Hussainara Khatoon v. Home Secretary, Bihar*, I–VI, AIR 1979 SC 1360 und ff. Aus dem allgemeinen Freiheitsrecht wird hier ein Grundrecht auf zügiges Verfahren (*speedy trial*) in Haftsachen und auf großzügige Gewährung von *bail* abgeleitet.

<sup>78</sup> Arun Shourie, *Institutions under the Janata Rule*, Bombay 1980, pp. 123ff. „Undertrials and Jails“, Zahlenangaben S. 137 f.

<sup>79</sup> *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India*, AIR 1984 SC 802, 813 (J. Bhagwati).

wußtsein thematisiert werden. Fälle dieser Art betrafen die Verletzung von Arbeitsschutznormen, Kinderarbeit und Vorenthaltung des Mindestlohns bei öffentlichen Arbeiten in der Hauptstadt selbst<sup>80</sup>, unfreie Arbeitsverhältnisse in Steinbrüchen<sup>81</sup>, Behandlung von mittellosen Frauen oder Waisenkindern in *protective homes*<sup>82</sup>, Schutz von Slumbewohnern in Bombay vor brutal durchgeführten staatlichen Sanierungsmaßnahmen<sup>83</sup> u.a.m. In diesen Entscheidungen wurde zunehmend, wie schon erwähnt, ein erweiterter Begriff des in Art. 21 garantierten Rechts auf Leben maßgebend, den das Gericht wie folgt umschrieb:

„We think that the right to life includes the right to live with human dignity and all that goes along with it, namely, the bare necessities of life such as adequate nutrition, clothing and shelter over the head and facilities for reading, writing and expressing oneself in diverse forms, freely moving about and mixing and commingling with fellow human beings.“<sup>84</sup>

Von diesem umfassend verstandenen Lebensrecht, als Schutzrecht gegen die Beeinträchtigung der notwendigen sozialen und natürlichen Lebensgrundlagen, führte der Weg zu einer zweiten Kategorie der *public interest litigation*: Klagen im Interesse des Umweltschutzes, in Fällen, wo die Beeinträchtigung des Einzelnen diffus und schwer nachzuweisen, die der Allgemeinheit aber offensichtlich war. Das Recht auf Leben verstanden als Recht auf eine lebensfreundliche Umwelt ermöglichte Umweltschutzklagen gegen Schädigungen durch Industriebetriebe. Der erste Fall dieser Art betraf landschaftsschädigende Kalksteinbrüche in Dehra Dun, die als Ergebnis des Verfahrens vor dem Supreme Court stillgelegt werden mußten.<sup>85</sup> Seither sind in zahlreichen Fällen Fragen der Umweltverträglichkeit, der gesetzwidrigen, aber auch der im normfreien Bereich sich abspielenden Schädigungen der Allgemeinheit vor dem Forum des obersten Gerichts und der ihm in dieser Rechtsprechung folgenden High Courts verhandelt worden.<sup>86</sup> Mit der Zulassung dieser Art von *public interest*-Klagen haben die Gerichte unter Füh-

<sup>80</sup> *People's Union for Democratic Rights v. Union of India*, AIR 1982 SC 1493.

<sup>81</sup> *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India*, AIR 1984 SC 802.

<sup>82</sup> *Vikaram Deo Singh Tomar v. State of Bihar*, AIR 1988 SC 1782; *Upendra Baxi v. State of Uttar Pradesh*, AIR 1987 SC 191.

<sup>83</sup> *Oiga Tellis v. Bombay Municipal Corporation*, AIR 1986 SC 180.

<sup>84</sup> *Francis Coralie v. Union Territory of Delhi*, AIR 1981 SC 746, 753.

<sup>85</sup> *Rural Litigation and Entitlement Kendra v. State of U. P.*, AIR 1985 SC 652 und 1259, AIR 1987 SC 359 und 2426.

<sup>86</sup> Zu diesem Problemkreis mein Beitrag „Zur rechtlichen Sicherung der deutschen Wirtschaftsbeziehungen in den Ländern Südasiens“, in: Georg Berkemer, Tilman Frasch (Hrsg.), *Die deutsche Zusammenarbeit mit Südasiens. Sechste Heidelberger Südasiensgespräche*, Stuttgart: Franz Steiner, 1997, S. 77–90



rung des Supreme Court ein Instrument geschaffen, mit dem der Ineffizienz des staatlichen Kontrollapparates, seiner so oft aus Lethargie und Korruption in ununterscheidbarer Mischung erwachsenden Untätigkeit, durch Mobilisierung sozialer Initiativen entgegengewirkt werden kann.

Trotz mancher Bedenken und Schwierigkeiten, vor allem im Bereich der Durchsetzung der gerichtlichen Interventionen, hat sich diese Rechtsprechung seit nunmehr etwa 20 Jahren im Ganzen mit überwältigendem Erfolg etabliert und wiederum Nachahmung in benachbarten Jurisdiktionen gefunden. Offensichtlich ist hier eine Art Befreiungsschlag, ein Ausbruch aus der engen Welt der kostspieligen Oberklassenjustiz gelungen. Die Zusammenarbeit mit der Presse und anderen Institutionen der öffentlichen Meinungsbildung, die Dramatisierung besonders spektakulärer Fälle von Rechtlosigkeit und sozialschädlichem Verhalten hat langfristig ein erhebliches erzieherisches Potential, aber zugleich eine aktuelle Ventilfunktion in dem täglichen Widerspruch zwischen einem hochentwickelten, sektoral begrenzten Rechtssystem und den schreienden Ungerechtigkeiten und Gesetzlosigkeiten in weiten Bereichen der Gesellschaft. Offensichtlich wird hier auch ein legitimatorisches Interesse des Justizapparates verfolgt; dieser Zusammenhang ist an der Entwicklung nach dem Schock der Notstandskrise gut abzulesen. Die Legitimität, um die es dabei geht, ist aber zugleich eine der Verfassung. So wie es dem Supreme Court durch aktive Umformung seiner Rolle gelungen ist, den Eindruck zu verbreiten, daß er als eine Art oberster Petitionsinstanz für alle da ist, auch für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft, so festigt sich im gleichen Maße die Überzeugung, daß die Verfassung, und insbesondere die im Grundrechtsteil angelegte Ordnung gesellschaftlicher Gerechtigkeit, eine Angelegenheit nicht nur der politischen Klasse, sondern aller Staatsbürger ist.