

Public Interest Litigation in Indien

von
Jona Dohrmann
und
Alexander Fischer

1 Einleitung

Indien ist ein Rechtsstaat. Diese Feststellung ist allerdings mit äußerster Vorsicht zu genießen. Im Hinblick auf die Analphabetenrate im Milliardenvolk Indiens erscheint es zweifelhaft, ob rechtsstaatliche Verfassungsgarantien für gut die Hälfte der Inder überhaupt von Belang sein können. Die Alphabetisierungsquote reicht von 39 bis 44 Prozent in den BIMARU-Staaten,¹ den vor allem wirtschaftlich „kranken“ Bundesstaaten Indiens, bis zum absoluten und einsamen Spitzenwert von 90 Prozent in Kerala. Daraus ergibt sich ein landesweiter Durchschnitt von knapp über 50 Prozent.² Unter diesen Voraussetzungen bleibt es aber für viele benachteiligte und am Rande der Gesellschaft lebende Menschen schlichtweg illusorisch, sich auf ihr Recht zu berufen, geschweige denn, dieses einzuklagen. Wie soll ein mittelloser, des Lesens und Schreibens unkundiger Untersuchungshäftling in Bihar seinen Anspruch auf richterliche Haftprüfung vor Gericht geltend machen? Wie sollten „bonded labourers“ die Aufhebung ihrer Schuldknechtschaft durch Art. 23 der indischen Verfassung und die Umsetzung des Bonded Labour System (Abolition) Act, 1976 einklagen, wenn sie weder mit dem normativen Gehalt dieser Rechts-

¹Zu den BIMARU-Staaten zählen *Bi* har, *Ma* dhya Pradesh, *R* ajasthan und *U* ttar Pradesh; *bimar* heißt „krank“ auf Hindi.

²Umfassende Tabelle abgebildet in: Draguhn, Werner (Hrsg.), *Indien 2000. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: 2000, S.186. Der nächste Zensus findet in Indien erst 2001 statt, so dass diese Zahlen von der letzten Volkszählung aus dem Jahre 1991 stammen.

vorschriften noch mit den prozessualen Anforderungen einer Klageerhebung vertraut sind?

Es stellen sich also zu Beginn einige grundlegende Fragen, welche die Entstehung und Entwicklung der Public Interest Litigation in Indien begreiflich machen.³ Wem dient das rechtliche Instrumentarium eines Staates? Wessen Rechte werden durch die Gerichtsbarkeit effektiv geschützt und im Alltag verwirklicht? Welche Bürger besitzen das notwendige Maß an juristischer Bildung und die Finanzkraft, ihre Anliegen in einem Gerichtssaal erfolgreich vorzutragen? Lange Zeit blieben die Obersten Gerichtshöfe Indiens „eine Manege der rechtlichen Spitzfindigkeiten für diejenigen, die tief in ihre Taschen greifen konnten“.⁴ Gleichwohl stehen nun die Pforten jener Gerichte aber auch zunehmend unterprivilegierten und verarmten Bevölkerungsschichten offen – ein Prozess, der sich seit gut zwanzig Jahren im Wesentlichen mit dem Begriff Public Interest Litigation verbindet.

Das Kernstück der Public Interest Litigation (PIL) ist eine Revolution innerhalb des indischen Prozessrechts. Zuvor konnte nur klagen, wer ein eigenes Betroffensein, also eine individuelle Rechtsverletzung behaupten konnte. Juristisch ist die Rede von der Klagebefugnis (oder auch Prozessführungsbezugnis), die eine ungeschriebene Voraussetzung für die Zulassung einer Klage ist. Daher lässt ein Gericht eine Klage nur dann zur Verhandlung zu, wenn das behauptete Recht im eigenen Namen geltend gemacht wird. Die Klagebefugnis steht damit grundsätzlich nur dem Inhaber des einzuklagenden Rechts zu, was wiederum bedeutet, dass sich der Anspruch auf Justizgewährung an die tatsächliche Klageerhebung des individuell Betroffenen knüpft. Was aber geschieht, wenn der individuell Betroffene nicht klagen kann? Der indische Supreme Court und die Obersten Gerichtshöfe (High Courts) der indischen Unionsstaaten haben seit Ende der 70er Jahre mit der Public Interest Litigation eine Antwort auf die oben gestellten Fragen gefunden und ein Rechtsinstitut, also ein rechtliches Instrumentarium, entwickelt, welches das formale Erfordernis der Klagebefugnis in Ausnahmefällen aufgibt und das Klagerecht auch durch einen anderen als den Rechtsinhaber wahrnehmen lässt. Dank jener prozessualen Revolution kann man heute auf eine Fülle bahnbrechender Urteile zurückblicken, deren Inhalte eine Reihe der unterschiedlichsten Bereiche der indischen Gesellschaft, wie z.B. den Verbraucher- oder Umweltschutz, entscheidend geprägt haben. Die Entstehung der Public Interest Litigation ist darum eine der wichtigsten Entwicklungen im indischen Recht der vergange-

³Die Public Interest Litigation in Indien ist als ein weltweit einzigartiges Rechtsinstitut eigentlich nicht übersetzbar. Verfahrensrechtlich ähnelt sie in vielerlei Hinsicht der „Popularklage“ im deutschen Recht, und, soweit angebracht, wird im Folgenden von der Popularklage gesprochen. Ansonsten bleibt Public Interest Litigation (abgekürzt: PIL) unübersetzt.

⁴„Kesavananda Bharati vs. State of Kerala“ (1973), *Supreme Court Cases* (SCC) 225, 947, Baxi, Upendra, in: Dhavan, R./Sudarshan, R./Khurshid, S. (Hrsg.), *Judges and the Judicial Power*, 289, London: 1985.

nen zwei Jahrzehnte, weil die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen dieser im internationalen Vergleich höchstens mit den USA vergleichbaren Form der Rechtsprechung geradezu unübersehbare Dimensionen angenommen haben.

In Deutschland spielt dieses gesetzlich nicht verankerte Rechtsinstitut, das strukturell der Popularklage ähnelt, weder in der Rechtsprechung noch in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine nennenswerte Rolle. In einer frühen Grundsatzentscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht gegen das Institut einer Popularklage entschieden. Soweit ein Kläger mit seiner Verfassungsbeschwerde „die einem jeden Staatsbürger zustehenden Grundrechte“ wahren will, „ist er nicht aktiv legitimiert“, hat also keine Klagebefugnis.⁵ Eine Verfassungsbeschwerde kann folglich nur von demjenigen erhoben werden, der selbst durch einen staatlichen Hoheitsakt betroffen ist. Dadurch unterscheidet sich die deutsche Verfassungsbeschwerde grundlegend von der theoretischen Konzeption der PIL. Im Folgenden wird das Recht der indischen Public Interest Litigation mitsamt seinen politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen dargelegt.

2 Charakteristika der Public Interest Litigation

Die PIL ist kein kontradiktorisches Verfahren, das bedeutet, dass es gerade an zwei einander gegenüberstehenden Parteien mangelt. Zweck der PIL ist die Förderung des öffentlichen Wohls, das als wirtschaftliches oder rechtliches Interesse verstanden wird, und die Sanktionierung der Verletzung einfacher oder verfassungsmäßiger Rechte der unterprivilegierten Bevölkerung. Folgende Prinzipien hat der Supreme Court, das höchste indische Gericht, in einer Reihe von Urteilen niedergelegt:

- i. Wird eine Person oder eine bestimmbare Gruppe von Menschen in ihren Rechten verletzt oder droht ihr eine solche Rechtsverletzung und sind sie gleichzeitig aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen nicht in der Lage, die Gerichte anzurufen, kann jeder Bürger zugunsten der betroffenen Person oder betroffenen bestimmbaren Gruppe von Personen Abhilfe vom High Court verlangen.

Werden Grundrechte verletzt, ist der Supreme Court zuständig.

⁵Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in der Amtlichen Sammlung (BVerfGE) 13, 1, 9. So auch schon erstmals in BVerfGE 1, 97, 102. Zur Wahrung der Rechte Dritter werden allenfalls Verbandsklagen zugelassen, die sich aber auf einfachgesetzlicher Ebene bewegen (etwa

S 13 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder

S 13 Abs. 2 des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb).

- ii. Nur Personen, die keine eigenen Interessen verfolgen, können eine Popularklage einreichen, haben also die Klagebefugnis (*locus standi*). Er muss *bona fide*, d.h. ohne persönliche Motive, ohne private oder politische Ziele zu verfolgen *pro bono publico*, also im Sinne des Allgemeinwohls handeln. Dies hat der gemeinwohlorientiert handelnde Kläger glaubhaft zu machen.
- iii. Wenn das Gericht feststellt, dass der Staat seine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der Grundrechte oder anderer Gesetze verletzt hat, so dass unterprivilegierte Gruppen der Bevölkerung darunter leiden, kann das Gericht die betreffende staatliche Stelle zu gesetzmäßigem Handeln verpflichten.
- iv. Wenn keine spezifische Rechtsverletzung einer Person oder einer Gruppe von Personen vorliegt, wohl aber die Verletzung eines öffentlichen Interesses, kann jeder Bürger mit hinreichend rechtlichem Interesse (ohne andere hintergründige persönliche Interessen zu verfolgen) eine Popularklage erheben.
- v. Die Bestimmung des hinreichenden Interesses ist Frage des Einzelfalls, so dass keine starren Regeln dazu aufgestellt werden können.
- vi. Nur justitiable Rechte können eingeklagt werden; nicht jede politische Verfehlung ist einklagbar. Das entscheidende Gericht hat in seinen Anordnungen das Prinzip der Gewaltenteilung zu beachten.
- vii. Ein Dritter ist klagebefugt, wenn die eigentlich betroffene Person ihr Recht aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen, weil sie Analphabet oder sonst zur Klage unfähig ist, nicht einklagen kann. Ein eigenverantwortlicher Rechtsverzicht berechtigt nicht zur Parteinarbeit.⁶

Die PIL ist ein in treuhänderischer Prozessstandschaft durchgeführtes Klageverfahren, in dem eine gemeinwohlorientierte Person *fremde Rechte in fremdem Namen* geltend macht. Dieses ungewöhnliche Verfahren veranlasste einen US-amerikanischen Juristen zu der Bemerkung, es sei nur deswegen als rechtliches Verfahren erkennbar, weil es in einem Gerichtssaal vor einem Beamten, der Richter genannt wird, stattfindet.⁷

3 Ursprung und Entwicklung der PIL in Indien

Der Ursprung der PIL liegt in den USA. Dort war sie Teil einer Rechtshilfebewegung (Legal Aid Movement) zur Sicherung der Rechte der Armen und

⁶Menon, in: *Journal of the Bar Council of India* (JBCI) 1982, 150, 161 f.; Bakshi, P.M., *Public Interest Litigation*, (Bakshi), New Delhi: 1998; Sorabjee, in: *International Commission of Jurists* (ICJ) 1993, 31, 32.

⁷Abram Chayes, zitiert in: Cunningham, in: *Journal of the Indian Law Institute* (JILI) 1987, 494, 495.

Unterprivilegierten sowie von Minderheiten und all derer, die andernfalls ihre Rechte selbst nicht einzuklagen imstande wären. In den 1960er Jahren erlebte die Öffentlichkeit in den USA einen Aufschwung der PIL, als private Spendenorganisationen und staatliche Fördermittel, die etwa mit Prozesskostenhilfe zu vergleichen sind (Office of Economic Opportunity), die Durchführung von Public-Interest-Litigation-Verfahren ermöglichten. Zu diesem Zweck richtete der US-Kongress sogar einen Fonds zur Unterstützung bedürftiger Rechtssuchender ein. Nach dem Amtsantritt von Präsident Reagan wurden die Mittel drastisch gekürzt, was mit einem Rückgang der Privatspenden um 1980 einherging.⁸ Gerade in dieser Zeit nahm die indische PIL ihren Aufschwung und hat sich bis heute halten können, wenn sie auch viele Wandlungen durchlaufen hat.

Die PIL wurde von der höchsten indischen Rechtsprechung zu einer Zeit entwickelt, in der sich die Judikative in einer tiefen Depression befand, weil das Ansehen der Richterschaft im Verlaufe des Notstandsregimes unter Indira Gandhi erheblichen Schaden nahm. Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre war der indische Supreme Court dem indischen Parlament entschieden in der Frage nach Ausweitung der parlamentarischen Befugnisse entgegengetreten. Das von der Congress Party mit einer Zweidrittelmehrheit dominierte Parlament wollte gar die gerichtliche Überprüfbarkeit von Gesetzen durch eine neue Gesetzgebung aushebeln. In der Zeit des Notstandsregimes setzte Indira Gandhi die Richterschaft dann gezielt unter Druck. Sie nutzte Exekutivkompetenzen bei Ernennung und Beförderung von Richtern zur Belohnung bzw. Bestrafung je nach politischer Ausrichtung und ließ missliebige Richter bei der anstehenden Ernennung zum Chief Justice of India willkürlich übergehen. Hinzu kam die von der Verfassung zwar zugelassene (Art. 222), aber rechtsmissbräuchlich instrumentalisierte Versetzung von High-Court-Richtern in die hintersten Provinzen Indiens. Schließlich versuchte die Regierung auch, Richter in die gewünschte Richtung zu bewegen, indem sie lukrative Beschäftigungen in der Regierung nach der Pensionierung in Aussicht stellte.⁹

Diese Faktoren wirkten zusammen beim „großen Sündenfall“ (Conrad) des Supreme Court in der *Habeas-Corpus-Entscheidung*¹⁰ während des Notstandes, als der Supreme Court unter politischem Druck entschied, dass die Suspendierung der richterlichen Haftprüfung im Notstand den Gerichten auch die Möglichkeit nehme, die Einhaltung der einfachen Gesetzmäßigkeit bei Verhaftungen zu überprüfen. Damit lieferte der Supreme Court die Bürger im Augenblick der staatlichen Willkür einer unkontrollierten Verhaftungspraxis aus. Dieses Verhalten bescherte ihm in der öffentlichen Meinung vorübergehend ei-

⁸Cunningham, in: JILI 1987, 494, 495.

⁹Conrad, D., *Zwischen den Traditionen – Probleme des Verfassungsrechts und der Rechtskultur in Indien und Pakistan*, (Conrad) Stuttgart: 1999, 141.

¹⁰„A.D.M. Jabalpur vs. Shiv Kant Shukla“, *All India Reporter* (AIR) 1976, Supreme Court (SC) 1207 ff.

ne Legitimitätskrise. Nach Aufhebung des Notstandes versuchte der Supreme Court, sein angeschlagenes Ansehen zu verbessern, indem er entschieden für die persönliche Freiheit der Staatsbürger eintrat. Neben der weiten Auslegung des Art. 21,¹¹ der auch das Recht auf einen Lebensunterhalt umfassen sollte, wurde zugleich das Instrument der Public Interest Litigation entwickelt, das vor allem die Anforderungen an die Klagebefugnis verminderte. Die Öffentlichkeit verstand diese Kreativität durchaus als Sühne (atonement) des Supreme Court für den Habeas-Corpus-Fall.¹² Tatsächlich wird das durch die Entwicklung der PIL wiedergewonnene Ansehen der indischen Gerichtsbarkeit durch eine Umfrage unter mehr als 10.000 indischen Wählern bestätigt, die 1996 im Rahmen einer in ganz Indien durchgeführten sozialwissenschaftlichen Erhebung folgende Frage stellte:

„How much trust/confidence do you have in different institutions of India?“¹³

Tab. 1: Bewertung der Gerichtsbarkeit durch die indischen Wähler im Vergleich (in %)

Wieviel Vertrauen?	sehr viel	etwas	gar keines
Election Commission	45,9	31,1	23,0
Gerichtsbarkeit	41,6	34,2	24,2
Exekutive (lokal)	39,0	37,8	23,2
Exekutive (Unionsstaat)	37,2	43,6	19,2
Exekutive (Union)	35,2	42,5	22,3
Gewählte Repräsentanten	19,9	40,4	39,7
Politische Parteien	17,4	43,6	39,0
Regierungsbeamte	17,2	40,4	42,3
Polizei	13,0	29,9	57,1

Quelle: Mitra/Singh 260.

Die „Erfindung“ der Public Interest Litigation wurde vor allem durch den Richter Krishna Iyer propagiert, der sich ohnehin stets engagiert für soziale Fragen und rechtliche Gleichheit einsetzte. Einer der Ausgangsfälle der PIL betraf allerdings ironischerweise gerade nicht eine unterprivilegierte Schicht, sondern Rechtsanwälte, die das unstandesgemäße Verhalten einiger Anwäl-

¹¹Art. 21 der indischen Verfassung lautet: „No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law.“

¹²Conrad, 143.

¹³Mitra, Subrata K./Singh, V.B., *Democracy and Social Change in India – A Cross-sectional Analysis of the Indian Electorate*, New Delhi: 1999. Die Autoren verweisen bei der Interpretation der Statistik vor allem auf die Bedeutung der Public Interest Litigation: „The judiciary, again the beneficiary of high profile public interest litigation and prosecutions leading to the exposure of financial misdemeanour of politicians at the highest level, comes next in the order of positive evaluation“, 260.

te aus Bombay¹⁴ vor der Rechtsanwaltskammer monierten. Es ging um die prozessuale Frage, ob die Rechtsanwaltskammer von Maharashtra durch das Verhalten der Anwälte betroffen sein und daraus eine Klagebefugnis ableiten könne. Bis dahin hatten die indischen Gerichte sich strikt an eine formalistische Auslegung der Regeln zur Klagebefugnis gehalten, nach der nur derjenige klagen konnte, der auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen war. Hier aber wählte der Supreme Court durch teleologische Auslegung einen weit verstandenen Ansatz des *locus standi*, also des Rechtes, vor Gericht klagen zu können: Die Rechtsanwaltskammer sei betroffen, da sie sowohl die Interessen als auch den Standard der Rechtspflege ihrer Mitglieder vertrete und abträglichen Verhalten Einzelner die Kammer wie deren Mitglieder schädige. Schließlich wies Krishna Iyer im Urteil ausdrücklich auf das neue Rechtsinstitut hin, indem er es erstmalig explizit als ein nicht kontradiktorisches Verfahren darstellte, das lebensnaher sei und vor allem im indischen Kontext von Nutzen sein könne.¹⁵

Traditionally used to the adversary system, we search for individual persons aggrieved. But a new class of litigation – Public Interest Litigation – where a section or whole of the community is involved [...], emerges. In a developing country like ours, this pattern of public-oriented litigation better fulfils the rule of law if it is to run close to the rule of life.¹⁶

Der Zugang zu gerichtlichem Gehör war bis dahin beschränkt auf die betroffene Person („person aggrieved“), welche die Klagebefugnis von der individuellen Rechtsverletzung ableitete. Krishna Iyer führte weiter aus, dass im Kontext eines sich entwickelnden Landes wie Indien der beschränkte Zugang zum Gericht das Prinzip der Gerechtigkeit für alle blockiere, vor allem für diejenigen, für die aufgrund ihrer Bildung und wirtschaftlichen Verhältnisse die Gerichte „unerreichbar“ seien.¹⁷ Diese Neuorientierung des indischen Supreme Court hin zu einem bürgerfreundlichen Grundrechtsschutz für die gesamte Bevölkerung kann graphisch anhand eines Vergleichs der Anzahl der Entscheidungen zu Gleichheitsrechten mit der Anzahl der Entscheidungen zu Eigentumsrechten dargestellt werden.

Das neue Rechtsinstitut der Public Interest Litigation entstand aber nicht einfach aus dem Nichts. Parallel zu den bekannten Erfahrungen der US-Amerikaner war es in Indien schon vor den oben angeführten Urteilen Gegenstand mehrerer, viel diskutierter Reformvorschläge. So befand die Kommission

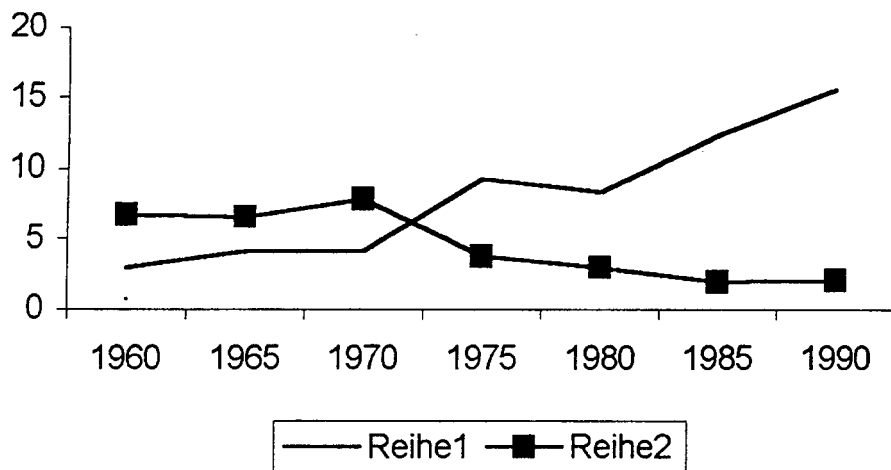
¹⁴ „Bar Council of Maharashtra vs. M.V. Dabholkar“ (1976), 1 *Supreme Court Reports* (SCR), 306 ff.

¹⁵ Chander, Shailja, *Justice V.R. Krishna Iyer on Fundamental Rights and Directive Principles* (Chander), New Delhi 1998, 227 f.

¹⁶ Krishna Iyer, in: „Bar Council of Maharashtra vs. M.V. Dabholkar“ (1976), 1 SCR 306, 323.

¹⁷ Krishna Iyer, in: *India Bar Review* (IBR) 1989, 132, 140.

Abb. 1: Entscheidungen des indischen Supreme Court: Anteil der Fälle (in %) zu Gleichheitsrechten (Reihe 1) und zu Eigentumsrechten (Reihe 2)



Quelle: *All India Reporter*, in Epp, 93.¹⁸

zur Justizreform aus Rajasthan (Rajasthan Law Reform Committee, 1975), dass die PIL in Feldversuchen geprüft werden solle: So könne die Behinderung unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen im traditionellen Rechtssystem aufgedeckt werden, damit „das Recht nicht eine Waffe der Reichen zur Unterdrückung der Armen bleibt, nur weil der Zugang zum Rechtssystem überbeuert wird“.¹⁹ Zuvor hatten sich nach den obersten Richtern Bhagwati (1971) und Krishna Iyer (1973) benannte Kommissionen ebenfalls mit der Frage beschäftigt, inwiefern das bestehende Rechtssystem ungerecht gegenüber armen Teilen der Bevölkerung sei.

4 Liberalisierung der Regeln zur Klagebefugnis

Obgleich bei dem Fall der Anwaltskammer noch die Klagebefugnis und die Betroffenheit einer juristischen Person im Vordergrund stand, so deutete diese Rechtsprechung doch schon in die neue Richtung. Den liberalen Ansatz hinsichtlich der eigenen Betroffenheit und Klagebefugnis bekräftigte wenig später ein Fall, in dem es um Gratifikationszahlungen an Industriearbeiter ging. Hier wurde es einer Vereinigung erlaubt, die Rechte ihrer einzelnen Mitglieder kollektiv einzuklagen. Dabei betont das Gericht, dass ein erleichterter Zugang

¹⁹Menon, in: JBCI 1982, 150, 151.

zum rechtlichen Gehör („spacious construction of *locus standi*“) notwendig sei, vor allem für die schwächeren Bevölkerungsteile.²⁰

Eine völlige Verabschiedung vom Konzept der strikten Klagebefugnis erfolgte in einem Fall, in dem eine Frau beim Supreme Court eine Klage einreichte, dass 18 Strafgefangene ohne richterlichen Haftbefehl festgehalten würden, um auf ihren Prozess zu warten. Dabei überstiegen die Haftzeiten teilweise die für die vorgeworfene Tat angedrohte Höchststrafe.²¹ Der Supreme Court behandelte diesen Hilferuf als eine Klage gegen das Bundesland Bihar und akzeptierte daher die Klage der Frau, die nichts mit der Rechtsgutsverletzung der Gefangenen zu tun hatte. Daher kann die Erweiterung der Klagebefugnis als eine richterliche Fortentwicklung der einzigen im Common Law zugelassenen Ausnahme von der Betroffenheitsregel des *locus standi* angesehen werden, nämlich der *Habeas-Corpus*-Petition (Antrag auf richterliche Haftprüfung). Letztere erlaubt es dem nicht betroffenen Kläger, in Prozessstandschaft für den Gefangenen Klage zu erheben und seine Befreiung zu verlangen.²²

Diese Art der Public Interest Litigation, in der ein Dritter für jemanden eintritt, der sich selbst aus sozialen Gründen nicht wirksam zur Wehr setzen kann, wird als *repräsentative Klagebefugnis* (representative standing²³) bezeichnet. In diesem Zusammenhang spricht Upendra Baxi, ein in Indien sehr bekannter Rechtsgelehrter, auch von Social Action Litigation. Jener Begriff eignet sich vorzüglich zur Charakterisierung des ursprünglichen Anliegens der PIL, da es die Nomenklatur Baxi erlaubt, eine klare Trennung zwischen den konzeptionellen Unterschieden der kollektiven „class action suits“, einfachen öffentlich-rechtlichen Verfahren, und Public-Interest-Klagen des amerikanischen Typs zu vollziehen. Baxi hat sich bedauerlicherweise mit seinem Versuch, die aufkommende PIL-Debatte auf Klageverfahren gegen Ausbeutung und Unterdrückung benachteiligter und unterprivilegierter Gruppen zu begrenzen, nicht durchsetzen können. Gut zehn Jahre nach Erscheinen von

²⁰ „Mumbai Kamgar Sabha vs. Abdulbhai“, AIR 1976, SC 1455, 1458.

²¹ „Hussainara Khatoon vs. State of Bihar“, AIR 1979, SC 1360 ff. Dieser Fall wird teilweise als die eigentliche Geburtsstunde der PIL und die sich anschließende bürgerfreundliche Rechtsprechung des Supreme Court angesehen. Bei den Fällen zur Sicherungsverwahrung wurden zum ersten Mal einfache Briefe anstelle der aufwendigen und kostenintensiven Klageformulare akzeptiert und Rechtsanwälte durch das Gericht als *amicus curiae* eingesetzt. Ahuja, S., *People, Law and Justice – A Casebook of Public Interest Litigation*, Volume 1, London, Hyderabad: 1997, 23.

²² Khan, S.L.A., *Justice Bhagwati on Fundamental Rights and Directive Principles* (Khan), New Delhi: 1996, 173 f.; Cunningham, in: JILI 1987, 494, 499.

²³ Cunningham, in: JILI 1987, 494, 500: Cunningham vergleicht die PIL mit dem in den USA bekannten Rechtsinstitut der Class Action Suit; dabei kann ein Angehöriger einer bestimmten und definierbaren Gruppe von Menschen die Rechte dieser Gruppe geltend machen. Die indische PIL gesteht auch Nichtmitgliedern Gruppenrechte zu. In einigen Fällen haben Bürger Popularklagen unter dem Namen der eigentlich Betroffenen eingereicht. So etwa im obigen Fall Hussainara Khatoon, bei dem der Prozess eigentlich von einer Frau namens Hingorani angestrengt wurde.

Baxis Artikel²⁴ verbindet sich mit der PIL nun eine ganze Reihe rechtlicher Phänomene, die nur wenig mit einem idealtypischen Verständnis der Public Interest Litigation der frühen 80er Jahre gemein haben.

Eine weitere Form der PIL ist die als *citizen standing* bezeichnete Popularklage. Darin tritt der Antragsteller nicht als „Repräsentant“ einer anderen Person oder Personengruppe auf, für die er Rechte oder Grundrechtsverletzungen einklagt, sondern er macht im eigenen Namen gemeinschaftliche, überindividuelle Rechte geltend, die ihm als Teil der Gesellschaft von Staats wegen zustehen.²⁵ Zumeist geht es um Umweltschutzfälle, Verwaltungshandeln und Fälle der Rechtspflege. Dabei haben die verantwortlichen Staatsorgane nicht die Stellung eines Beschwerdegegners, sondern nur die Möglichkeit der Anhörung und des Beitritts oder der Abgabe einer eidesstattlichen Erklärung. In einem Fall, in dem es um die Rechtmäßigkeit der Versetzung eines High-Court-Richters ging, behauptete der Antragsteller – ein Anwalt – die Verfolgung eines öffentlichen Interesses, da er die Unabhängigkeit der Justiz vor politischem Einfluss schützen wolle. Die Klagebefugnis wurde vom indischen Obersten Gericht anerkannt, weil auch in einem solchen Fall, in dem kein individuelles Recht verletzt sei, ansonsten niemand die Gesetzmäßigkeit des Staatshandelns überprüfen könne und der staatlichen Willkür Tür und Tor geöffnet würden.²⁶ Deutlich wird dabei das Ziel, die Gesetzmäßigkeit des Staatshandelns der gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen. Dies ist eines der wichtigsten Merkmale des Rechtsstaates und wird in der deutschen Verfassung in Art. 20 Abs. 3 GG verankert, wonach die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind. Schließlich wurde das Institut der PIL im oben genannten Fall, der auch als Judges Transfer Case bekannt wurde,²⁷ von Richter Bhagwati endgültig als Rechtsinstitut anerkannt und als Zweig der Rechtshilfebewegung zugunsten der armen und wirtschaftlich wie sozial benachteiligten Bevölkerung angesehen.

In der Folgezeit unterstrich der Supreme Court immer stärker seinen unkonventionellen Verfahrensansatz, indem er dazu überging, selbst Briefe und sogar Telegramme und Postkarten als Klageschrift anzuerkennen; diese Praxis wurde denn auch als „*epistolarische* Rechtsprechung“ bezeichnet („*epistolary jurisdiction*“). Sie hatte den Vorteil, dass die Antragsteller eine Public Inte-

²⁴Baxi, U., „Taking Suffering Seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court“, in: Dhavan, R./Sudarshan, R./Khurshid, S. (Hrsg.), *Judges and the Judicial Power*, London: 1985.

²⁵Cunningham, in: JILI 1987, 494, 501: In keinem dieser Fälle wurde zugunsten einer Gruppe von Menschen geklagt, die mangels sozialer oder wirtschaftlicher Gründe nicht klagen konnten, sondern es handelte sich um Sachverhalte, welche die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit angehen. Ziel ist es, „diffuse“ Gruppenrechte, die Einzelne nicht betreffen, justitiabel zu gestalten.

²⁶„S.P. Gupta vs. Union of India“, AIR 1982, SC 149, 190.

²⁷AIR 1982, SC 149, 198; Bakshi, 39; Jaswal, P S., *Directive Principles Jurisprudence and Socio-Economic Justice in India* (Jaswal), New Delhi: 1996, 625.

rest Litigation ohne große Formalitäten und ohne Einschaltung eines Anwalts anstrengen konnten.²⁸ In einem Fall war dem Beschwerdeschreiber ein Zeitungsartikel des *Indian Express* beigefügt. Der Autor schilderte, wie viele Arbeiter eines Wasserkraftwerkprojektes unter Verletzung von Arbeitsgesetzen eingesetzt und ihnen dadurch viele Vorteile vorenthalten würden. Das Gericht forderte das Arbeitsministerium auf, zu diesen Vorwürfen Stellung zu nehmen und die Missstände abzustellen.²⁹

Die liberale Linie des Supreme Court führte alsbald dazu, dass einige Antragsteller ihre Beschwerden direkt an einen bestimmten Richter adressierten. Das Gericht lehnte diese Praxis mit der Begründung ab, niemand könne sich seinen Richter aussuchen, dessen Neutralität und Unabhängigkeit gewahrt werden müssen. Zudem stelle diese Praxis einen Eingriff in die interne Geschäftsordnung des Obersten Gerichtes dar.³⁰

Es wurden nun immer mehr Wege anerkannt, ein Verfahren vor den höchsten Gerichten als PIL in Gang zu setzen. Ein Richter des Gujarat High Court hat sogar eine PIL selbst in Gang gesetzt – *suo motu* –, nachdem er einen Brief einer Witwe an den Herausgeber der *Times of India* gelesen hatte, in welchem die Witwe beklagte, dass ihr seit mehr als zwei Jahren die Rente aus dem Pensionsfonds ihres verstorbenen Mannes, der bei der staatlichen Raffinerie angestellt war, nicht ausgezahlt worden sei. Sie müsse drei Kinder unterhalten. Der Richter ließ ihren Namen auf den Aktendeckel als Antragstellerin vermerken und schickte die Klage dem Leiter des staatlichen Pensionsfonds von Gujarat als Antragsgegner. Die Witwe erhielt daraufhin umgehend die ausstehenden Rentenansprüche ausgezahlt.³¹ Die *suo-motu*-Ingangsetzung der PIL ist den High Courts vom Supreme Court ausdrücklich zuerkannt worden. Von diesem Recht hat der High Court von Bombay Gebrauch gemacht, als er gemeinnützige Organisationen und staatliche Stellen dazu aufforderte, eine Lösung für die zu Arbeitszwecken nach Bombay gebrachten Kinder zu finden, die später in die Kriminalität abrutschen. Der High Court prüfte, inwieweit er den Staat zur Abhilfe zwingen könne.³²

5 Rechtliche Auswirkungen der PIL

Das vom Supreme Court geschaffene Rechtsinstitut der Popularklage hat weite Kreise gezogen und viele Bereiche der indischen Gesellschaft in den Mittelpunkt des juristischen und häufig auch des öffentlichen Interesses gerückt.

²⁸Chander, 232; Seervai, H.M., *Constitutional Law of India*, Vol.II (Seervai, Vol. II), Bombay: 4. Auflage 1993, Rdnr. 16.645.

²⁹Prakash, in: *Annual Survey of Indian Law* (ASIL) 1984, 324, 328.

³⁰Jaswal, 631-633; Chander, 233 f.

³¹Menon, in: JBCI 1982, 150, 158-160.

³²Khan, 194 f.

Die indische Public Interest Litigation kann aus verfassungsrechtlicher Sicht zunächst als eine Ausprägung der Staatszielbestimmung des Art. 39 A – gleicher Zugang zum rechtlichen Gehör – gesehen werden.³³ Darüber hinaus wurde die PIL eingesetzt, um die von der Verfassung garantierte Gleichberechtigung der Frauen voranzutreiben, z.B. durch die Verbesserung der Haftbedingungen weiblicher Gefangener oder der Lebensbedingungen in Rehabilitationswohnheimen für Frauen, die Anprangerung sexuellen Missbrauchs oder die Einforderung gleichen Lohns – wie es die Staatszielbestimmung aus Art. 39 lit. d vorsieht. Um den Status betroffener Frauen zu verbessern, wird teilweise sogar gefordert, die Regeln zur Klagebefugnis bezüglich der PIL dahingehend zu lockern, dass eine Klagebefugnis sofort gegeben ist, wann immer ein Missstand im Zusammenhang mit der Situation der Frau in der indischen Gesellschaft steht. Das soll auch dann gelten, wenn die betroffene Frau über eigene finanzielle Mittel verfügt.³⁴

Ein wichtiger Komplex der PIL beschäftigte sich mit Arbeiterrechten und den Rechten von quasiversklavten oder in einer Art Schuldknechtschaft lebenden Arbeitern (*bonded labourers*). Im System der *bonded labour* wurden Arbeiter gezwungen, ihre wirklichen und vermeintlichen Schulden bei ihrem Dienstherrn abzarbeiten. Eine Befreiung von der Schuld geschah selten während der Lebenszeit und wurde auf die nächste Generation übertragen. Diese so gebundenen Arbeiter dürfen ihre Arbeitsstätte nicht verlassen und leben ohne vernünftige Behausung oder Nahrung unter elenden Bedingungen. Art. 23 Abs. 1 verbietet dieses System ebenso eindeutig wie die einfachgesetzlichen Normen des Bonded Labour System (Abolition) Act von 1976. Zur Umsetzung des Verbots aber geschah zunächst wenig. Ein sozial engagierter Bürger erreichte durch eine Popularklage, in der er die Umsetzung des genannten Gesetzes in Bezug auf Arbeiter in einem Steinbruch verlangte, die Einsetzung einer Kommission des Supreme Court. Sie sollte die relevanten Fakten ermitteln. Der Supreme Court wies daraufhin den Staat an, die Arbeiter aus diesem ungesetzlichen und unmenschlichen System zu entlassen. Darüber hinaus regelte er deren finanzielle Rehabilitation, so dass sie nicht wieder der Schuldknechtschaft in die Arme getrieben würden.³⁵

Eine weitere Gruppe, für welche die PIL von großer Bedeutung ist, sind geistig behinderte oder verwirrte Menschen. Es war nach der indischen Zivil-

³³Diese Staatszielbestimmung lautet: „The State shall secure that the operation of the legal system promotes justice, on a basis of equal opportunity, and shall, in particular, provide free legal aid, by suitable legislation or schemes or in any other way, to ensure that opportunities for securing justice are not denied to any citizen by reason of economic or other disabilities.“

³⁴Devi/Rajyalashmi, in: IBR 1992 (III), 1 (3-6) sowie exemplarisch der Fall „Sheela Barse vs. State of Maharashtra“, AIR 1983, SC 378 ff.

³⁵Sorabjee, in: ICJ 1993, 31, 33 f.; „Bandhua Mukti Morcha vs. Union of India“, 1984 (3), SCC 161, 189 ff.

prozessordnung schon früher möglich, dass ein Betreuer die Rechte der unmündigen und daher nicht geschäftsfähigen Person geltend machen konnte, aber nicht als Gruppe. Vor allem juristische Vereinigungen oder einzelne, sozial engagierte Personen haben das Augenmerk auf unerträgliche Zustände in psychiatrischen Kliniken gelenkt, darunter nicht zuletzt auf das Schicksal von Insassen, die selbst nach Wiedererlangung ihrer Gesundheit gefangen gehalten wurden. Rechtlicher Ansatzpunkt war immer Art. 21 der indischen Verfassung – das Recht auf Leben und persönliche Freiheit. In vielen Fällen wurden die Insassen entlassen, mit Fahrtgeld ausgestattet und später regelmäßigen psychiatrischen Untersuchungen unterzogen. Die verantwortlichen Stellen verbesserten die hygienischen Verhältnisse in psychiatrischen Kliniken und erhöhten die Budgets für Verpflegung und Medikamente deutlich.³⁶ Allerdings wurde das Grundübel nicht beseitigt: Das Gesetz, das diese Einrichtungen und deren Funktion maßgeblich bestimmt – der Indian Lunacy Act –, stammt aus dem Jahre 1912 und sieht eher ein Gefängnis denn eine Klinik als Behandlungsort vor.³⁷ Eine Anfechtung der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes würde eine größere Breitenwirkung entfalten und zahlreiche Popularklagen überflüssig machen.

Neben einigen schon erwähnten Fällen wurde die PIL ferner eingesetzt, um Umweltverstöße vor Gericht zu bringen oder die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung einzufordern. Es gibt kaum noch einen Bereich, in dem nicht mittels einer Public Interest Litigation Rechte eingefordert worden wären. Mitunter treibt dieses Rechtsinstitut (wie die traditionellen Verfahrensarten in Indien und anderen Ländern auch!) seltsame Blüten: Selbst ein Filmsong war Gegenstand einer PIL, weil er (angeblich) zu vulgär war. Ebenso wurden die politische Frage der Wahl P.V. Narasimha Raos zum Premierminister sowie Anfechtungsversuche verschiedener Wahlen Gegenstand von Public Interest Litigation.³⁸ Als Gipfel der Absonderlichkeiten mag man wohl auf eine Klage vor dem Calcutta High Court verweisen, in der ein Verbot des Koran wegen Verunglimpfung anderer Religionen gefordert wurde.³⁹

³⁶Dhanda, in: JILI 1990, 378, 379-381. Exemplarisch: „Veena Sethi vs. State of Bihar“, AIR 1983, SC 339 ff.; „Rudul Sah vs. State of Bihar“, AIR 1983, SC 1086 ff.

³⁷Zwar gibt es ein neueres Gesetz seit 1987 (Mental Health Act), doch wurde dieses noch nicht in Kraft gesetzt, da es von einer Weisung der Zentralregierung abhängt, die diese noch nicht erteilt hat.

³⁸Singh, in: ASIL 1992, 239, 251.

³⁹„Chandramal vs. State“, AIR 1986, Cal. 104.

6 Tiger ohne Zähne? Die Durchsetzung durch den Supreme Court

Die wohl schwerwiegendste Kritik an der PIL ist der regelmäßige Vorwurf der Unzulänglichkeit der Mittel zur tatsächlichen Durchsetzung der Entscheidungen.

Diese Sichtweise übersieht aber, dass die oben dargestellten Auswirkungen auf und Verbesserungen für die betroffenen Menschen nicht denkbar gewesen wären, hätte nicht der Supreme Court mit Hilfe des Rechtsinstituts der PIL die bemängelte Situation geregelt. Im Fall der *bonded labourers* ließ er eine *Untersuchung der Lage vor Ort* durchführen, ohne den Einwänden des Staates Gehör zu schenken, dass keine Grundrechte verletzt worden seien. In anderen Fällen (z.B. die psychiatrischen Kliniken betreffend) hat er *konkrete Handlungsanweisungen* gegeben oder im Fall der Gaskatastrophe von Bhopal⁴⁰ einen regelrechten Notplan ausgearbeitet und den Staat zu dessen Einhaltung verpflichtet. In einigen Fällen hat der Supreme Court seinen Weisungen sogar eine *ex-parte*-Wirkung verliehen. So in einem Umweltschutzfall, in dem es um die Verunreinigung des Ganges ging (Ganga Pollution Case). Dabei unterwarf der Supreme Court viele Verschmutzer seinen bindenden Anordnungen,⁴¹ die von dem Verfahren gar nicht betroffen waren. Ferner kann er den Fall an den örtlich zuständigen High Court *verweisen*. Da gerade der Kostenfaktor ein Grund für die Entstehung der PIL ist, kann der Supreme Court dem Antragsteller die *Kosten erstatten*, selbst wenn dessen Antrag keinen Erfolg hatte. Als weitere Möglichkeiten schon angesprochen wurden die durch einen High-Court-Richter *selbst initiierte PIL* sowie die *Umwandlung von Bittschreiben und Zeitungsberichten* in ordentliche Anträge auf eine Public Interest Litigation.

Trotz aller Erfolge lässt sich aber ebenso wenig verschweigen, dass die Umsetzung der aus den jeweiligen Verfahren resultierenden Urteile ohne Zweifel die Achillesferse der Public Interest Litigation ist. Zum einen steht dem Gericht kein eigener Apparat zur Verfügung, um die Befolgung seiner Urteile zu gewährleisten. Eine Rechtsdurchsetzung ist darum nur dann zu erwarten, wenn die beiden anderen staatlichen Gewalten zur Kooperation bereit sind. Zum anderen stoßen die Obersten Gerichtshöfe ständig an die Grenzen des Rechts und der Kapazitäten des Staats. So gibt es Fälle, in denen aus ihrer Schuldknechtschaft befreite *bonded labourers* Hunger leiden müssen, weil der Staat die vom Supreme Court angeordneten Rehabilitationsmaßnahmen nicht

⁴⁰ „Bhopal Gas Peedit vs. Union of India“, AIR 1989, SC 1069 ff.

⁴¹ „M.C. Metha vs. Union of India“, AIR 1988, SC 1037 ff.; Gupta, in: IBR 1992 (I), 37, 46.

umgesetzt hat⁴² bzw. nicht umsetzen konnte. Teilweise kehren *bonded labourers* wegen der ungenügenden Hilfe der staatlichen „anti-poverty“-Programme sogar zu ihren früheren *landlords* zurück.⁴³ Hier steckt der Supreme Court in einem Dilemma, denn wenn seine Gerichtsurteile nicht befolgt werden, sind sie lediglich Lippenbekenntnisse mit begrenztem oder sogar kontraproduktivem Wert für die Betroffenen. Die Richter sind sich dieses Missstandes aber sehr wohl bewusst: In einem der späteren Bandhua-Mukti-Morcha-Fälle⁴⁴ bestätigt der Supreme Court selbst, dass seine Weisungen im Wesentlichen ignoriert wurden; die Richter führen weiter aus, dass Gesetz und Gerichte nur die Befreiung der *bonded labourers* garantieren können, während die Verwirklichung von Sozialprogrammen durch andere Staatsorgane zu erfolgen habe.

Inwiefern die Urteile durchgesetzt werden können, hängt also davon ab, ob es dem Supreme Court gelingt, einen Ausgleich seines Rechtsprechungsanspruchs mit den Funktionsbereichen von Exekutive und Gesetzgeber zu schaffen. Auch die beschränkte Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen wirkt sich dabei negativ auf die Wirksamkeit von Public Interest Litigation aus. Der Supreme Court hält sich dann meist mit Weisungen zurück, wenn die Vollstreckung eine erhebliche Belastung für die Staatskasse bedeuten würde.⁴⁵ Für manche Befürworter der PIL reicht deshalb das gerichtliche Forum zur Durchsetzung der Rechte nicht aus. Es müsse von gesellschaftlichen Aktivitäten und Demonstrationen begleitet sein.⁴⁶

7 Rechtliche Kritik

Erwartungsgemäß hat dieses neue und dazu von den Richtern kraft richterlicher Rechtsfortbildung eingeführte Rechtsinstitut nicht wenig Kritik erfahren.

Davon hat der Supreme Court einiges sehr ernst genommen, anderes aber nicht beherzigt. Die Möglichkeit, binnen angemessener Zeit eine richterliche Entscheidung zu erwirken, ist Element eines effektiven Rechtsschutzes wie auch des Rechtsstaatsprinzips. Verspätete Justizgewährung ist eine vereitelte Justizgewährung, wie es die englische Phrase „Justice delayed is justice denied“ ausdrückt. Der Supreme Court wurde daher von Beginn an gewarnt,

⁴²Gupta, S.C., *Supreme Court of India – An Instrument of Socio-Legal Advancement* (Gupta), New Delhi: 1996, 155; siehe zur Entschädigung von Arbeitern jüngst: *Frontline* vom 12.05.2000, 65 ff., wonach der Supreme Court den Grundsatz aufgestellt hat, dass umweltschädigende Industrien die Beeinträchtigungen der Bürger und vor allem der Mitarbeiter ausgleichen müssen. Die als „landmark“ bezeichnete Entscheidung wurde bis zum Mai 2000 nicht durchgesetzt; die Industrie hat die Entschädigungssummen bisher nicht gezahlt.

⁴³Mehta, P., in: *Indian Socio-Legal Journal* 1989 (15) 135-143.

⁴⁴„Bandhua Mukti Morcha vs. Union of India“, AIR 1992, SC 38.

⁴⁵„Bombay Pavement Dwellers Case“, AIR 1984, SC 74, 80.

⁴⁶Gupta schlägt vor, Menschenrechtsgruppen aktiv zu ermutigen, Popularklagen zugunsten benachteiligter Schichten anzustrengen, 156.

dass er sich mit der Einführung des außerordentlichen Rechtsbehelfs der PIL zusätzlichen Belastungen und schließlich einer Überlastung aussetze, da der Rückstand an unaufgearbeiteten Fällen beträchtlich sei. In Verfolgung der Staatszielbestimmung aus Art. 39 A ist dies aber hinzunehmen, schließlich obliegt dem höchsten Gericht die Verfolgung von Grundrechtsbeeinträchtigungen, selbst wenn dies eine Arbeitsüberlastung der Obergerichte bedeutet.⁴⁷

Die liberale Auslegung der Klagebefugnis hat sich zudem derart ausgeweitet, dass langsam die Grenze zur Rechtsunsicherheit zu verschwimmen droht. Es ist lobenswert, dass sich der Supreme Court und die High Courts immer mehr in sozialen Fragen engagieren. Sie dürfen dabei jedoch nicht die Rechtsunsicherheit aus dem Auge verlieren. Die Gefahr der Willkür wächst, wenn sie selber nach Belieben Verfahren in Gang setzen können. Vor allem gibt es keine rechtlichen Maßstäbe für die Selbstingangsetzung des Gerichts. Es können nicht alle Leserbriefe oder öffentlich bekannt gemachten Missstände mit juristisch relevantem Inhalt berücksichtigt werden. Darunter wären etwa auch Berichte in Fernsehnachrichten, Radiosendungen oder einfach das Hören und Aufgreifen von Missständen als Grundlage für eine PIL zu verstehen. Diese Tendenzen leisten dem Vorwurf Vorschub, dass Gerechtigkeit nach rechtlichen Maßstäben sich zur Gerechtigkeit nach der Überzeugung des Richters wandeln könnte.

Das weite Verständnis der Klagebefugnis birgt obendrein die Gefahr von Missbrauch und Instrumentalisierung der PIL zu privaten, eigennützigen Zwecken. Dies war etwa der Fall, als ein Unternehmen einen Konkurrenten der Umweltverschmutzung bezichtigte. Grundsätzlich ist die Möglichkeit des Rechtsmissbrauchs aber in jedem Verfahren gegeben. Um der besonderen Situation der PIL gerecht zu werden, entwickelte der Supreme Court die Prozessvoraussetzung des „acting *bona fide*“, also des Handelns ohne Verfolgung sekundärer, privater Ziele.⁴⁸

Weit schwerer wiegt der Vorwurf, dass der Supreme Court als ein übergeordneter Gesetzgeber agiert („super legislature“)⁴⁹ und damit die Gewaltenteilung in Frage stellt. Dieser Aktivismus des Supreme Court würde zur Übernahme der exekutiven und legislativen Funktionen des Staates führen, wobei nicht verkannt wird, dass die Haltung des Supreme Court nicht zuletzt durch die Vernachlässigung staatlicher Pflichten provoziert wurde. Dabei konnte das Gericht mit Zustimmung aus der Bevölkerung rechnen. Vor allem durch die

⁴⁷Vgl. zur Arbeitsbelastung des Supreme Court auch Tabelle 2. Gupta, in: IBR 1992 (I), 37, 50; Sorabjee, in: ICJ 1993, 31, 36.

⁴⁸Sowohl dem Supreme Court als auch den Obersten Gerichtshöfen der Unionsstaaten fällt es nicht sonderlich schwer, die Grenzen der PIL zu ziehen und den Missbrauch des Rechtsinstituts zu verhindern. Die Häufigkeit abgelehnter – oft spektakulärer – Klageanträge illustriert gerade, dass die Richter eine grobe Verfälschung der Public Interest Litigation zu verhindern wissen (Menski, in: *Kerala Law Times*, 1990 (2) Journal 45.

⁴⁹Sorabjee, in: ICJ 1993, 31, 36; Cunningham, in: JILI 1987, 494, 519.

Ausweitung des Art. 21 wird von den Gegnern dieser Rechtsentwicklung befürchtet, dass kein staatliches Handeln mehr außerhalb der Reichweite der PIL liegt. Das käme einer Übernahme aller staatlichen Funktionen gleich. Solche Ängste sind sicherlich übertrieben, doch es ist nicht ganz von der Hand zu weisen, dass die Urteile zuweilen sehr detaillierte Handlungsanweisungen enthalten und quasigesetzliche Inhalte haben. Das Gericht hat darauf reagiert, denn es hat sich gleichzeitig stets als ein Staatsorgan zu verstehen gegeben, das zusammen mit den anderen Staatsorganen die gesellschaftlichen Probleme Indiens schultern muss.⁵⁰

Insgesamt besteht ein breiter Konsens darüber, dass die PIL in Indien keine juristische Eintagsfliege ist und viel Gutes vor allem in Hinblick auf die benachteiligte Bevölkerung erreichen kann. Übereinstimmend wird aber auch gefordert, dass die PIL gewisse institutionelle Regeln erhalten soll, da bisher das „Spiel gespielt wird, bevor die Regeln gemacht sind“. Diese Regeln sollten Flexibilität nicht einschränken, aber die PIL auf verfassungsrechtlich festen Untergrund stützen. Dies ist nicht zuletzt ein Erfordernis des Rechtsstaatsprinzips, das auch in der Rechtssicherheit seinen Ausdruck finden muss. Es werden gewisse Mindestvoraussetzungen für Prozesse empfohlen, die es unmöglich machen sollen, aus jedem Brief oder jeder Postkarte eine Popularklage zu gestalten. Damit soll das Gericht nicht in die Gefahr geraten, willkürlich zu handeln.⁵¹

Schließlich ist eine beunruhigende und den ursprünglichen Intentionen widersprechende Entwicklung bei den Popularklagen erkennbar. Seit Anfang der 90er Jahre ist die Anzahl der Verfahren mit sozialem Charakter stetig zurückgegangen. Betrafen die Fälle Anfang der 80er Jahre noch zumeist *bonded labourers*, Kinderarbeit, Slumbewohner oder die Verweigerung richterlicher Haftprüfung, hat sich der Schwerpunkt nun auf Fälle verlagert, die das Verwaltungshandeln und den Umweltschutz überprüfen. Singh sieht das in der Tatsache begründet, dass die PIL von Eliten in Gang gesetzt und kontrolliert wird.⁵² Es lässt sich darum nicht verschweigen, dass die Belange der wirtschaftlich schwachen und gesellschaftlich unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen zunehmend auch im Rahmen der Public Interest Litigation an den Rand gedrängt wurden und jenes Rechtsinstitut verstärkt von Interessen der Mittel- und Oberklasse dominiert wird.

⁵⁰Als der High Court von Himachal Pradesh dem Bundesstaat auftrag, gerichtliche Weisungen gesetzlich umzusetzen, revidierte der Supreme Court die Entscheidung. Zwar könne das Gericht den Staat zur Einhaltung von Gesetz und Verfassung zwingen; jedoch dürfe es nicht die Funktionen von Exekutive und Legislative usurpieren und indirekt die Einführung bestimmter Gesetze verlangen. „State of Himachal Pradesh vs. Student’s Parent“, Medical College, Shimla, AIR 1985, SC 910, 913.

⁵¹Als Beispiel einer „skandalösen Rechtsverweigerung“ kann hier die Verschleppung der Haftprüfung der bei der Erstürmung des Goldenen Tempels in Amritsar verhafteten Sikhs (Jodhpur Detenues) angeführt werden (Conrad, 143).

⁵²Singh, in: ASIL 1992, 239, 248; 1993, 245.

Angesichts dieser Tendenzen und daraus folgender Kritik ist fraglich, ob die indische Judikative Versäumnisse von Regierungen und der Verwaltung durch einen vereinfachten Zugang zu den Gerichten wettmachen kann. Das Gericht als eine Säule staatlicher Gewalt ist zwar verpflichtet, den sozialen Staat Indien und damit auch die in Art. 39 A angestrebte Chancengleichheit im Rechtszugang zu fördern. Der Supreme Court muss aber erkennen, dass er allein mit dieser Aufgabe überfordert ist und auf ein Zusammenspiel aller staatlichen Institutionen angewiesen ist.

Nichtsdestotrotz geht es bei einer Bewertung der Public Interest Litigation aber um weitaus mehr als um Fragen der Gewaltenteilung und Machtkämpfe zwischen den einzelnen Gattungen der Staatsgewalt. Zweifelsohne wurde mit der Public Interest Litigation niemals die Erwartung verbunden, dass die indischen Gerichte die Bürger mit Sozialleistungen oder Arbeitsplätzen versorgen könnten – Public Interest Litigation sollte darum nicht mit einer konzeptionellen Annäherung an eine teure Sozialstaatlichkeit im Sinne der westlichen Nationen verwechselt werden, da Indien die dazu notwendigen Ressourcen nicht einmal in Grundzügen zur Verfügung stehen würden. Viel eher geht es um den Schutz fundamentaler Rechtsgarantien, die als „Abwehrrechte“ gegen den Staat über das Instrumentarium der Public Interest Litigation zur Sicherung grundrechtlicher Minimalstandards zu verstehen sind. Eine solch minimalistische Definition der PIL scheint als gesunder Realismus eher angebracht als eine bloße Verfassungsfiktion, die einer absoluten Gleichheit und Sozialstaatsgewährleistungen hinterherträumt. Die Kritiker der Public Interest Litigation haben also in gewisser Weise Recht: Gerichtsverfahren können nur höchst begrenzt, wenn überhaupt, der Verwirklichung von Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit dienen – gleichwohl lässt sich der mit Public Interest Litigation verbundene Kampf für rechtliches Gehör und Schutz rechtlicher Minimalstandards darum noch lange nicht als irrelevant oder ineffizient bezeichnen. Selbst heute, in der postaktionistischen Phase der Public Interest Litigation, bleiben die Gerichte dank dieses Rechtsinstituts eine letzte Zufluchtsstätte für jene Bürger, denen selbst ein solcher Minimalrechtsschutz verwehrt wäre.⁵³

Wagt man einen Blick in die nahe Zukunft und betrachtet das mit der Popularklage einhergehende Potenzial zur Erweiterung des Rechtsschutzes, so fällt insbesondere das indische Verbraucherschutzrecht auf. So wurde nicht nur die Umsetzung des Consumer Protection Act, 1986 auf Ebene der Unionsstaaten und Distrikte erst durch die Starthilfe einzelner Public-Interest-Litigation-Fälle verwirklicht; noch wichtiger ist die durch das Gesetz kodifizierte Übernahme eines informellen und umfassenden Verständnisses der Klagebefugnis, das die indischen Gerichte durch die Entwicklung der Public Inte-

⁵³Menski, W., in: Menski, W./Alam, A.R./Raza, M.K., *Public Interest Litigation in Pakistan* (Menski), London, Karachi: 2000, 120 ff.

rest Litigation gewonnen hatten. Die Inkorporation einer sehr weit gefassten Klagebefugnis in das Verbraucherschutzgesetz macht deutlich, dass auch die Legislative keine Einwände gegen die von der Judikative losgetretene Neufassung eines überholten Prozessrechts hatte.⁵⁴ Staat und Gerichtsbarkeit halten nicht länger unkritisch an angelsächsischen Rechtskonzeptionen fest. Die PIL dokumentiert damit einen kontinuierlichen Wandlungsprozess des Rechts, der im Rechtsprechungsalltag aus den unterschiedlichen Zuständen und Notwendigkeiten des indischen Gerichtswesens eine Eigendynamik gewinnt. Damit schließt sich die Popularklage auch an die Abkehr vom Recht der ehemaligen Kolonialherren und von der Bindungskraft englischer Präzedenzfälle an,⁵⁵ so dass englisches Recht für die Verfassungsgerichtsbarkeit Indiens heute nicht weiter relevant ist. Es handelt sich hier also um ein Paradebeispiel einer Adaption des „geerbten“ Rechtssystems an die praktischen Aufgaben des Gerichtsverfahrens als Konfliktlösungsmechanismus.

Mit Blick auf die Entwicklung des modernen indischen Rechtssystems, in dem die alltägliche Rechtspraxis der Gerichte mitsamt dem geltenden Recht an die gesellschaftlichen Besonderheiten und tradierten Normvorstellungen Indiens angepasst wird, lässt sich die „Public-Interest“-Jurisprudenz der Obersten Gerichtshöfe Indiens am besten anhand der wechselseitigen Abhängigkeit von Recht und Sozialleben verstehen.⁵⁶ Hinter der Oberfläche der Public Interest Litigation treffen okzidentales Verständnis staatlicher Legalität und indigene Normtraditionen aufeinander. Während das „Modell der westlichen Jurisprudenz“ Religion und traditionellen Gebräuchen enthoben scheint, schreitet die Abkehr von diesem Modell und eine Indigenisierung des indischen Verfassungsrechts mit der Entwicklung der Public Interest Litigation weiter voran, so dass ein Verweis auf *dharma* oder ein langes Zitat aus dem *Artharva Veda*⁵⁷ im juristischen Schrifttum und in den Urteilen der Obersten Gerichtshöfe Indiens nichts Ungewöhnliches sind.

And Indian *dharma*, remember, has asserted, long before the sociological school in the West, that law is the Social Engineering Service of society. True to the genius of our indigenous culture and in tune with the modern dynamics of the rule of law, we have to weave new developmental norms and social values which bind us together in free India and tear up the bygone legal order of the Imperial era which held us prisoner.⁵⁸

⁵⁴ Menski, 127f.

⁵⁵ Banerjee, A.C., *English Law in India*, New Delhi, 1984; z.B. M.C. Mehta (1987) 1 SCC 395 oder Forasol AIR 1984, SC 241, 259.

⁵⁶ Rehbinder, 3.

⁵⁷ „Rural Litigation and Entitlement Kendra vs. State of U.P.“, AIR 1988, SC 2187.

⁵⁸ Iyer, V.R.K., *Law in India: Some Contemporary Challenges*, Nagpur: 1976, 2; so auch Menski, W., *Comparative Law in a Global Context: The Legal Systems of Asia and Africa*, London 2000: 204: „[Public Interest Litigation] is actually based on the ancient Hindu strategy of opening the door of the court to anyone who has a grievance. This was an

Insgesamt verstärkt und behauptet die neue Rechtschöpfung der Public Interest Litigation die Struktur des indischen Rechts als einen beständigen Dialog zwischen dem offiziellen Recht und innovativen Formen der Durchsetzung eines indigenen Verständnisses von Rechten und Pflichten.

8 Resümee

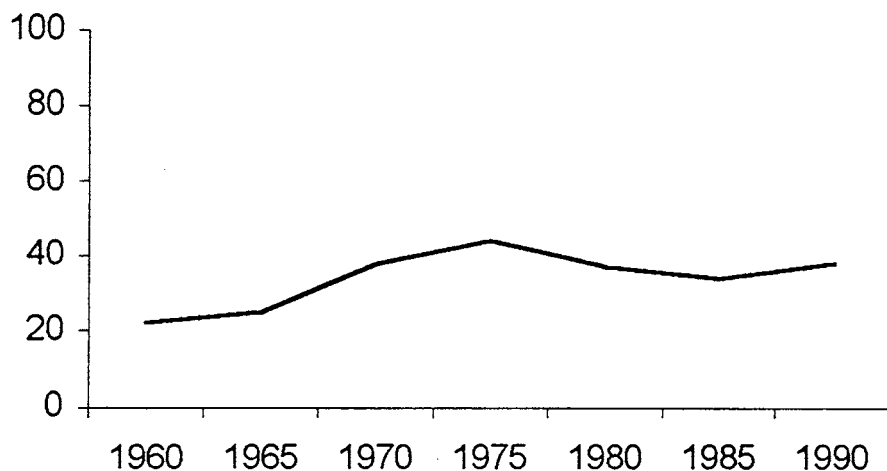
Individualgrundrechte und deren gerichtlicher Schutz werden gemeinhin als eines der wichtigsten Wesensmerkmale des modernen, demokratischen Verfassungsstaats angesehen. Gleichzeitig erinnert der Politologe Charles R. Epp in seinem Buch *The Rights Revolution* daran, dass jene populäre und ebenso einflussreiche Vorstellung von einer das politische System überragenden Bedeutung der verfassungsmäßig garantierten Freiheits- und Gleichheitsrechte in Wirklichkeit nur auf eine sehr junge Geschichte zurückblicken kann.⁵⁹ So haben sich zum Beispiel bis Mitte der dreißiger Jahre weniger als zehn Prozent aller vom US-amerikanischen Supreme Court ergangenen Entscheidungen mit Individualgrundrechten befasst, wohingegen diese Zahl in den späten sechziger Jahren dann auf fast siebenzig Prozent anstieg. Mit anderen Worten: Nachdem das höchste Gericht der Vereinigten Staaten 150 Jahre damit verbracht hatte, die Menschen- und Bürgerrechte weitgehend zu ignorieren oder zurückzuweisen,⁶⁰ widmeten US-amerikanische Verfassungsrichter in der Folgezeit ihre Aufmerksamkeit überwiegend diesen Fragen. Die damit einhergehende Entdeckung der Individualgrundrechte als subjektiv-öffentliche Schutznormen gegen die Staatsgewalt stellt einen Grundzug der Entwicklungstendenzen des Verfassungsrechts dar, der sich in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts in einer ganzen Reihe von Ländern finden lässt, z.B. Kanada, Großbritannien und eben auch Indien.

Versucht man das Phänomen dieser „rights revolution“ in den Gerichtssälen der Verfassungsdemokratien aus rechtsvergleichender Perspektive zu erklären, stößt man auf eine ganze Reihe einschlägiger Faktoren, wie z.B. die Institutionalisierung des Klagerechts gegen Beeinträchtigungen von Grundrechten oder eine dem „sozialen Aktionismus“ verpflichtete Richterschaft. Letzten Endes ist aber vor allem eine systematische Demokratisierung des Zugangs zu den Gerichten entscheidend. Es überrascht angesichts dieser Analyse kaum,

aspect of *rajadharmā*, involving the requirement to listen to complainants, an old technique to protect the 'little fish' from the 'sharks'. Significantly, the phrase that 'little Indians in large numbers' should be able to seek the protection of the courts has appeared, and this technique has radically changed modern Indian law.“

⁵⁹S.o. Fußnote 17.

⁶⁰Man denke hier nur etwa an die vom Supreme Court unbehelligte und bis in die 50er Jahre gültige und durch Gesetze der amerikanischen Bundesstaaten sogar vorgeschriebene Diskriminierung von Afroamerikanern an öffentlichen Schulen (Epp 2, 26-44).

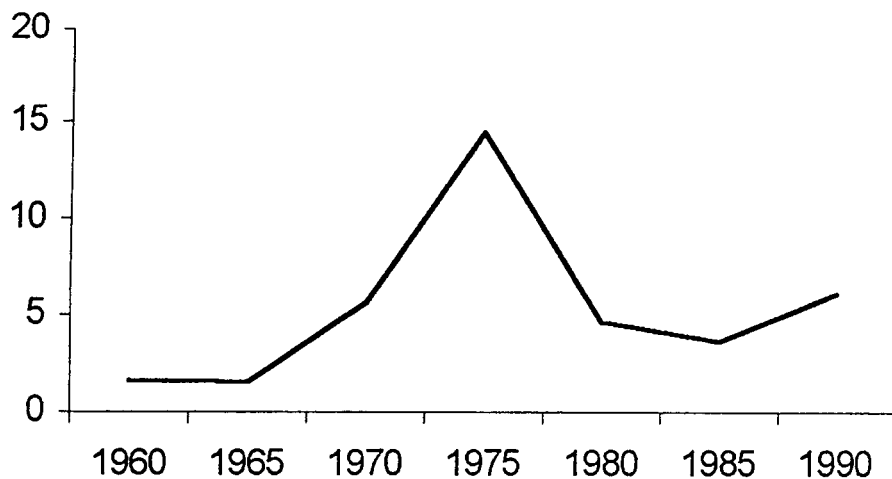
Abb. 2: Entscheidungen des indischen Supreme Court: Anteil der Fälle (in %) zu Grundrechtsfragen

Quelle: *All India Reporter*, in: Epp, 91.

dass sich eine idealtypische, den wirtschaftlich schwachen und gesellschaftlich unterdrückten Bevölkerungsteilen dienende Form der Popularklage bisher nicht in breitem Umfang durchsetzen konnte: Zwar besitzt Indien sicher keinen Mangel an aktionistisch gesinnten Richtern und hat mit der Entwicklung der Public Interest Litigation einen direkten und unbürokratischen Weg zu den Obersten Gerichtshöfen des Landes geschaffen. Dessen ungeachtet stellt sich aber weiterhin die Frage, wer den Rechtsschutzanspruch der unterprivilegierten Gruppen vor Gericht durchsetzen soll und mit Hilfe welcher Ressourcen die Prozesse zur Verteidigung der Rechtlosen bezahlt werden. Zum Schluss der Betrachtung fällt der Blick nicht auf Richter und Parlamente, sondern auf jene gesellschaftlichen „grassroots“, welche die Gerichte zur Tätigkeit anhalten sollen. Der Schwerpunkt verlagert sich also von einer Perspektive des Staates auf die Gesellschaft („von oben“) hin zu der Perspektive der Gesellschaft auf den Staat („von unten“).

Die viel versprechenden Anfänge der Public Interest Litigation finden wie bereits erwähnt ihren Ursprung in Indira Gandhis Notstandsregime. Durch exzessiven und politisch motivierten Gebrauch der Sicherungsverwahrung (preventive detention) fanden sich auch Angehörige der Mittel- und Oberklasse zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit in einer Lage absoluter Rechtlosigkeit. Darüber hinaus war es angesichts der Zahl der Verhaftungen nicht mehr möglich, für diese Personen besondere Räumlichkeiten innerhalb der Gefängnisse bereitzustellen, so dass wichtige politische Persönlichkeiten

Abb. 3: Entscheidungen des indischen Supreme Court: Anteil der Fälle (in %) zur Sicherungsverwahrung an der Gesamtzahl der Urteile



Quelle: *All India Reporter*, in: Epp, 94.

und Intellektuelle die inhumanen Zustände einiger indischer Gefängnisse am eigenen Leib erlebten.⁶¹

Die Erfahrung von Unterdrückung und Regierungswillkür während und nach dem Notstandsregime wirkte „fundamental politisierend“. Politisches Bewusstsein erweiterte sich, in städtischen Gegenden entstanden zahlreiche neue Organisationen⁶² (z.B. wurde 1975 die erste national tätige Menschenrechtsorganisation, die People's Union for Civil Liberties and Democratic Rights, gegründet). Indira Gandhis Emergency hat aber nicht nur zu verstärktem politischen Bewusstsein geführt. Den frisch gegründeten Menschenrechtsorganisationen standen zudem einflussreiche und reiche Finanziere und politische Parteien zur Seite, die zu ihrer Schlagkraft beitrugen. Allerdings fanden solche Bemühungen in der Notstandszeit einen nur kurzen Höhepunkt und viele der neuen Bewegungen verschwanden so plötzlich, wie sie entstanden waren: Hatten sich 1977 noch beinahe sechzig Menschenrechtsorganisationen zu einer Konferenz in Neu-Delhi eingefunden, so existieren heute nicht einmal mehr zwanzig dieser Gruppierungen.⁶³ Des Weiteren wurden den Bürgerrechtsbewegungen mit dem Wahlkampf und Sieg der Janata Party lebenswichtige Ressourcen entzogen, als viele politische Parteien ihre Unterstützung für beendet

⁶¹ So z.B. die Schauspielerin Suchalata Reddy, deren Gefängnistagebuch später veröffentlicht wurde.

⁶² Kothari, S./Harsh, S., *Rethinking Human Rights*, New Delhi: 1991, 141.

⁶³ Desai, A.R., *Violation of Democratic Rights in India* (Desai), Bombay: 1986, S.309.

erklärten und sogar die People's Union for Civil Liberties and Democratic Rights kurz vor dem Zusammenbruch stand. Die wenigen Organisationen, die sich auch nach Indira Gandhis Abwahl halten konnten, litten schon bald unter der Fragmentierung der Opposition und an einer eigenen Anfälligkeit zur Spaltung. So lässt sich die Behauptung aufstellen, dass die Bürgerrechtsbewegungen „nie eine stabile Institutionalisierung durchlaufen haben. Gruppierungen entstehen durch und mit Krisen, überleben für eine gewisse Zeit und [...] werden inaktiv, verschwinden von der Bildfläche oder sterben sogar aus, nur um in neuer Gestalt und zu anderer Zeit, durch und mit einer anderen Krise wiederaufzutauchen“.⁶⁴

Angesichts der beträchtlichen Schwächen der Menschenrechtsorganisationen ist es wenig verwunderlich, dass die große Mehrheit der Popularklagen dem häufig heldenhaften Altruismus einzelner Rechtsanwälte zu verdanken ist. Jedoch ist auch die indische Rechtsanwaltschaft durch eine starke Individualisierung und Fragmentierung gekennzeichnet, also ganz ähnlichen, strukturellen Defiziten wie die Bürgerrechtsbewegung. Gleichzeitig konstatieren indische Rechtssoziologen eine Dominanz von höheren Kasten und Männern in diesem Berufsstand.⁶⁵ Selbstverständlich kommt man allein mit dem Sozialprofil der Rechtsanwälte noch zu keiner Justizsoziologie, da sich der Nachweis einer Auswirkung des Sozialprofils auf ihre Berufspraxis ganz sicher nicht führen lässt. Dennoch bietet der generelle Elitismus des Anwaltberufs in Indien aber auch keinen Anhaltspunkt dafür, warum sich die Anwaltschaft auf eigene Kosten, auf lange Sicht und auf breiter Basis zur Rechtsvertretung der unteren Schichten bereitfinden sollte.

In ihrer finanziellen Durchsetzbarkeit zeigt sich damit die größte Schwäche der Public Interest Litigation.

Tab. 2: Verfahren mit Rechtskostenhilfe im Vergleich zur Gesamtzahl an Verfahren vor dem indischen Supreme Court (gerundete Werte)

Jahr	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Anzahl der Verfahren insgesamt	22.000	26.000	26.500	28.000	28.000	29.000
Anzahl der Verfahren mit Rechtskostenhilfe	–	400	600	700	900	1.100

Quelle: Registrar, Indian Supreme Court; Supreme Court Legal Aid Committee, in Epp, 102.

⁶⁴Desai, 309.

⁶⁵Anfang der 80er Jahre waren nur drei Prozent der Rechtsanwälte Frauen. Vgl. Oomen, in: Madhava Menon, N.R., *The Legal Profession: A Preliminary Study of the Tamil Nadu Bar*, New Delhi: 1984. Zur Dominanz der höheren Kasten: Gandhi, J.S., *The Sociology of the Legal Profession, Law and Legal System: The Indian Setting*, New Delhi: 1987.

Nachdem mehrere Weißbücher zur Prozesskostenhilfe verabschiedet wurden und Art. 39 A der Verfassung als Staatszielbestimmung die Regierung auffordert, unentgeltliche Prozesskostenhilfe für Arme zu gewähren, fallen de facto nur wenige Fälle in den Schutzbereich dieser Programme,⁶⁶ so dass insgesamt weder eine finanzielle und strategische Unterstützung von Bürgerrechtsbewegungen ersichtlich ist noch mit dem Entstehen einer auf Prozesskostenhilfe spezialisierten Gruppe von Rechtsanwälten gerechnet werden kann.

Somit fehlt es aber nach wie vor an einer breit gefächerten und systematischen Förderung eines PIL-Unterbaus: eben jener Kläger, die bereit wären, die Gerichte zum Schutz gegen Unterdrückung und Rechtlosigkeit anzurufen. Einer rechtstheoretisch sehr weit gefassten Klagebefugnis der Public Interest Litigation steht darum immer noch eine tatsächliche „Klagemüdigkeit“ gegenüber – der freiwillige und bewundernswerte Einsatz einzelner Rechtsanwälte und Menschenrechtsaktivisten reicht bei weitem nicht, um die Grundrechte von Millionen von Menschen am Rande der indischen Gesellschaft wahrnehmen zu können.

Literaturverzeichnis

- Ahuja, S., *People, Law and Justice – Casebook on Public Interest Litigation*, 2 Volumes, London, Hyderabad: 1997
- Bakshi, P.M., *Public Interest Litigation*, New Delhi: 1998
- Chander, Shailja, *Justice V.R. Krishna Iyer on Fundamental Rights and Directive Principles*, New Delhi: 1998
- Conrad, Dieter, *Zwischen den Traditionen – Probleme des Verfassungsrechts und der Rechtskultur in Indien und Pakistan*, Stuttgart: 1999
- Gupta, S.C., *Supreme Court of India – An Instrument of Socio-Legal Advancement*, New Delhi: 1995
- Jaswal, P.S., *Directive Principles Jurisprudence and Socio-Economic Justice in India*, New Delhi: 1996
- Khan, S.L.A., *Justice Bhagwati on Fundamental Rights and Directive Principles*, New Delhi: 1996
- Menski, W./Alam, A.R./Raza, M.K., *Public Interest Litigation in Pakistan* (Menski), London, Karachi: 2000, 120 ff.
- Seervai, H.M., *Constitutional Law of India*, Volume 2, 4. Auflage, Bombay: 1993

⁶⁶ Gleichzeitig hat die Regierung unter Rajiv Gandhi einige Steuervorteile für Beiträge zu karitativen Zwecken gestrichen.

Werner Draguhn (Hrsg.)

Indien 2001

**Politik
Wirtschaft
Gesellschaft**

Redaktioneller Beirat:

Prof. Dr. Michael von Hauff
Prof. Dr. Dietmar Rothermund
Dr. Christian Wagner

Beiträge von:

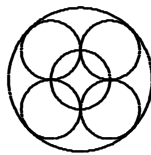
Joachim Betz	Citha D. Maaß
Jagdish P. Bhati	Sonja Majumder
Elfriede Bierbrauer	Nina V. Michaelis
Dirk Bronger	Joachim Oesterheld
Jona Dohrmann	Helmut Reifeld
Alexander Fischer	Hans Christoph Rieger
Sushila Gosalia	Dietmar Rothermund
Michael von Hauff	Michael Schied
Heinrich Kreft	Ralf Schmid
Claudia Kruchten-Weinrich	Christian Wagner
Beate Kruse	Martin Z. Wilderer
Jürgen Lütt	Wolfgang-Peter Zingel



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung in L^AT_EX auf Linux: Ruth Cordes, Wiebke Timpe
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg

ISSN 1436-1841
ISBN 3-88910-267-0
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2001



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 - Fax: (040) 42834 512).