

Die Verfassungsreform in Niederländisch-Indien.*)

Professor Dr. E. Moresco, Genf.

I.

»Das Königreich der Niederlande umfaßt das Gebiet von Niederland, Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao« lautet Art. 1 der niederländischen Verfassung in der Fassung von 1922.

Wenn dieser Artikel die Erwartung nahelegt, daß nunmehr dem Leser die Hauptstücke des Staatsrechts des Königreiches als eines einheitlichen Ganzen, des »Staates« in der niederländischen Terminologie, aufgezeigt werden würden und dann, soweit erforderlich, das Staatsrecht der aufgezählten Hauptteile dieses Staates, so sieht man sich getäuscht: Die folgenden Artikel enthalten zum übergroßen Teil nur Bestimmungen hinsichtlich des ersten Hauptgebiets, Niederlands, des in Europa gelegenen Teils des Königreiches, — im Ausland häufig als »Holland« bezeichnet — in der niederländischen Rechtssprache »das Reich in Europa« oder auch kurz »das Reich« genannt.

So bestimmt denn auch Art. 2, daß die Verfassung allein für das Reich gilt, sofern sich nicht das Gegenteil aus ihr ergibt. Für die gewöhnlichen Gesetze bestimmt Art. 123 entsprechend, daß sie nur für das Reich gelten, es sei denn, daß darin zum Ausdruck gebracht wäre, daß sie für Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao verbindlich sein sollen.

So findet man in der Verfassung keine einheitliche Systematik; neben und zwischen den Bestimmungen über das »Reich« enthält sie eine Reihe von Vorschriften, deren Geltungsbereich über das Reich hinausgeht, und die entweder den ganzen Staat oder einen oder mehrere der drei außerhalb Europas liegenden — vor 1922 in der Verfassung als »die Kolonien und Besitzungen in anderen Erdteilen« bezeichneten — Staatsteile betreffen.

So gilt alles, was die monarchische Regierungsform, die Thronfolge, die Person des Königs und das Königliche Haus sowie die auswärtigen Beziehungen betrifft, für den ganzen Staat. Bestimmungen für verschiedene Organe, das Staatsoberhaupt, die Generalstaaten, die Minister, den Staatsrat, die allgemeine Rechenkammer sind für alle Teile des

*) Übersetzung aus dem Holländischen von Dr. Ernst Schmitz.

Staats von Bedeutung, wenn auch ihre Tätigkeit größtenteils Reichsangelegenheiten betrifft und sowohl die Verfassung wie viele andere Gesetze sie auch in erster Linie oder ausschließlich als Organe des »Reiches« betrachten.

Doch enthält die Verfassung einige grundsätzliche Vorschriften über das Staatsrecht in Übersee, allerdings nicht in einem besonderen, ihm gewidmeten Hauptstück, sondern in dem, das »die Königliche Gewalt« regelt. Historisch erklärt sich dies aus den Anschauungen des Jahres 1815, in dem die Verfassung in ihrer ursprünglichen Form festgestellt wurde. Es galt damals nur festzustellen, welches Organ des Reiches mit der Ausübung der niederländischen Herrschaft über die Kolonien betraut werden sollte. Dies konnte nur der König sein, und so nahm man in eine Reihe von Bestimmungen über die Königliche Gewalt auch eine auf, die ihm die »ausschließliche ›opperbestuur‹ über die Niederlassungen und Besitzungen des Reiches in anderen Erdteilen« zuerkannte.

Man hat darüber gestritten, wie weit sich die so zuerkannte Befugnis erstreckte: Muß der Ausdruck »opperbestuur« im engeren Sinne aufgefaßt werden als Verwaltung, Administration (bestuur) oder im weiteren Sinne als Regierung, mithin unter Einschluß der Gesetzgebung? Thorbecke, der große Reformers, der mit und nach der Verfassungsänderung von 1848 die Grundlagen für die Entwicklung der niederländischen Staatseinrichtungen im parlamentarischen Sinne legte, hat die engere Auffassung vertreten, die zur Folge hat, daß die Gesetzgebung für die Kolonien ebenso wie die für das Mutterland die Mitwirkung der Generalstaaten erfordert. Das Wort »ausschließlich« schloß nach Meinung der Vertreter dieser Auffassung die Beschäftigung der Volksvertretung mit kolonialen Angelegenheiten nicht aus, sondern richtete sich gegen die Übertragung der Verwaltung an private Körperschaften (wie die frühere Ostindische Compagnie).

Die Praxis hat sich indessen in anderem Sinne ausgesprochen: Der König regierte in dieser ersten Periode die Kolonien ohne Mitwirkung der Kontrolle durch die Kammern. Nur in wenigen Fällen, insbesondere wenn von den Kolonien, aber im Namen oder unter Garantie der Niederlande, eine Anleihe aufgenommen werden mußte, erhielten die Generalstaaten Gelegenheit, ihren Einfluß geltend zu machen.

Die Entwicklung des Kolonialstaatsrechts in den seit 1815 verflossenen Jahren läßt sich am einfachsten im Zusammenhang mit den Änderungen besprechen, die die Verfassung in diesem Punkte erfahren hat, den Gründen für diese Änderungen und den unmittelbar oder mittelbar daraus sich ergebenden Folgen. Diese Behandlungsweise darf übrigens nicht zu der Folgerung verleiten, daß die in Rede stehende Entwicklung ausschließlich und fortdauernd durch parlamentarische

Bemühungen im Mutterland beherrscht gewesen sei. Zu verschiedenen Zeiten war dies allerdings der Fall: Solange die Finanzen des Mutterlandes infolge des bekannten Kultursystems und der Abführung indischer Gelder an den Staatsschatz des Mutterlandes durch den Gang der Dinge in Ost-Indien ¹⁾ aufs engste betroffen wurden, wurde die niederländische Parlamentspolitik ab und zu sogar vollständig durch die Kolonialfragen beherrscht, so daß die grundsätzlichen Beschlüsse, die das System des niederländischen Parlamentarismus ausgebildet haben, zu einem wesentlichen Teil aus Anlaß von Konflikten über koloniale Angelegenheiten gefaßt worden sind. Auch später hat das Parlament stets in größerem oder geringerem Umfange Einfluß auf die Leitung der Kolonialregierung ausgeübt; doch blieben die Wähler in der Regel in dieser Hinsicht gänzlich interesselos.

Die Verfassungsänderung von 1840 (die notwendig geworden war durch die Abtrennung der belgischen Provinzen) bot die erste Gelegenheit, dem Drängen der Generalstaaten nach Mitbeteiligung an den kolonialen Angelegenheiten einigermaßen entgegenzukommen. Indessen wurde der endgültige Streit um die verfassungsrechtliche Anerkennung dieses Rechts erst im Jahre 1848 ausgefochten. Die in diesem Jahre zustandegekommene Änderung war tatsächlich eine vollständige Umgestaltung des Staatsrechts in liberalem Sinne, und dem entsprachen auch die neuen Artikel (59 und 60), die auf die Kolonien Bezug hatten.

Dem König blieb das »opperbestuur« (worunter man auch weiter die Gesetzgebung mitbegriff), aber der Zusatz »ausschließlich« (bij uitsluiting) verschwand. Außerdem muß man im Auge behalten, daß »der König« fortan, wo es sich um Regierungsakte handelt, bedeutet: der König unter Mitwirkung eines dem Parlament verantwortlichen

¹⁾ Das System des Anbauzwanges für Exportprodukte (insbesondere Zucker und Kaffee) und der Zwangsablieferung dieser Produkte an die Regierung gegen Zahlung der durch letztere festgesetzten Preise, wurde in den Jahren 1830—1832 eingeführt. 1849 stellte sich heraus, daß der der Bevölkerung in großen Teilen Javas auferlegte Druck übermäßig war und zu Verarmung, hier und da selbst zu Hungersnot, führte. Daher der Kampf gegen dieses System, der anfangs nur zur Beschränkung und Verminderung des Drucks und erst viele Jahre später zur vollständigen Abschaffung führte. Die aus diesem System erflossenen Einkünfte ermöglichten es, unter der Bezeichnung »batige sloten« (Überschüsse) große Beträge aus indischen Mitteln in den Staatsschatz des Mutterlandes zu überführen (nach Berechnungen von van Deventer insgesamt 650 Millionen Gulden netto, d. h. nach Abzug der durch das Reich übernommenen Schulden der Ostindischen Compagnie). Nach 1877 sind keine indischen Gelder mehr den Niederländischen Finanzen zugeflossen. Mit einer einzigen Ausnahme (aber nun, indem umgekehrt 1904 40 Millionen indischer Schulden für Rechnung des Reichs aufgenommen wurden) ist Ostindien seitdem finanziell vollständig selbständig geblieben. Die beiden Kolonien in Amerika sind lange finanziell vom Reich unterstützt worden. Für Curaçao ist dem vor kurzem ein Ende gemacht worden.

Ministers²⁾. Dem Parlament wird in Zukunft ein erhebliches Mitbestimmungsrecht durch die Bestimmung gesichert, daß das Gesetz (für das die Übereinstimmung zwischen beiden Kammern der Generalstaaten und dem von nun an durch die Verantwortlichkeit eines Ministers gedeckten König erforderlich ist) alle Gegenstände regeln können soll, für welche das Bedürfnis nach einer solchen Regelung sich herausstellt. Für einzelne Gegenstände verlangte die Verfassung selbst eine solche Regelung, nämlich für die »Reglements über die Führung der Regierung« (reglementen op het beleid der regeering) in den Kolonien, das Münzsystem und die Art der Verwaltung und Verantwortlichkeit hinsichtlich der kolonialen Geldmittel.

Das »Reglement op het beleid der regeering« kurz »Regeeringsreglement« (R. R.) genannt, war der Name, den man seit 1806 Verordnungen des Staatsoberhauptes gab, welche die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Organe in den Kolonien bezeichneten und ihre Aufgabe und Befugnisse umschrieben, und in denen gleichfalls, — in Nachahmung der zur Zeit der Compagnien an die Generalgouverneure und ihre Regenten in Ost- und Westindien gegebenen Instruktionen, — Richtlinien für die Führung der Geschäfte vorgeschrieben wurden. Jetzt soll für jede der drei Kolonien ein solches Regierungsreglement durch Gesetz festgestellt werden; dies erfolgte im Jahre 1854 für Ostindien und 1865 für Surinam und Curaçao. X

Welchen Charakter sollten nun die Regierungsreglements tragen? Den einer Instruktion oder den einer Verfassung? Mit anderen Worten: sollten sie eine mehr oder minder modernisierte Kopie der bestehenden Reglements sein oder eine koloniale Verfassung nach dem Vorbild der niederländischen Verfassung? Die zweite Lösung, die von der liberalen Partei gewünscht wurde, wurde 1854 für Ostindien nur in beschränktem Maße verwirklicht; jedoch folgte man elf Jahre später bei der Regelung für die Westindischen Kolonien³⁾ in vieler Hinsicht dem System der Verfassung unter Anpassung an die lokalen Verhältnisse.

Einige Hauptpunkte aus dem Regierungsreglement von 1854, das, wenn auch mit tiefgreifenden Änderungen und unter anderem Namen, immer noch in Kraft ist, und unter dessen Geltung ein voll-

²⁾ In diesem Aufsatz wird der Ausdruck »König« (und ebenso »Königin« und »Krone«) stets in diesem konstitutionellen Sinne gebraucht. Um die Person des Staatsoberhauptes zu bezeichnen, werden andere Ausdrücke verwandt werden: »Die Person des Königs«, »der Träger der Krone«.

³⁾ Hinsichtlich dieser Reglements, die hier im übrigen nicht weiter behandelt werden, sei nur erwähnt, daß für Surinam eine teilweise durch Wahl gebildete Volksvertretung unter dem Namen »Koloniale Staten« eingerichtet wurde, die jetzt ganz gewählt wird. Für Curaçao wurde ein Kolonialrat (»Koloniale Raad«) errichtet, der auch heute noch vollständig aus ernannten Mitgliedern besteht.

kommener Umschwung der niederländischen Politik gegenüber und in Niederländisch-Indien eingetreten ist, müssen hier erwähnt werden.

Die von alters her bestehenden obersten zentralen Regierungsorgane in den Kolonien, der Generalgouverneur (G. G.) und der Rat von Niederländisch-Indien bleiben bestehen; doch trat in ihrem Verhältnis zueinander eine wichtige Änderung ein. Bis 1836 war die Regierung in Händen eines Kollegiums. Nach dem R. R. von 1830 bildet »der G. G. mit vier ihm beigegebenen Regenten (Raden) von Indien 4) die hohe Regierung von Niederländisch-Indien«. Alle Entscheidungen, mögen sie nun Gesetzgebung oder Verwaltung betreffen, wurden mit Stimmenmehrheit gefaßt. Bei Stimmgleichheit entschied der G. G., der im übrigen auch befugt war, von einer gegen seine Ansicht getroffenen Entscheidung abzuweichen, wenn ihm dies im öffentlichen Interesse dringend geboten erschien.

Diesem kollegialen Charakter wurde durch das Regierungsreglement von 1836 ein Ende gemacht, das den Rat zu einem bloß beratenden Kollegium herabdrückte, das sich aus vier Mitgliedern nebst einem Vizepräsidenten zusammensetzte, der bei den Versammlungen den Vorsitz führen sollte: der G. G., der dem Namen nach Präsident des Rats blieb, erschien von nun an nur bei besonderen Gelegenheiten in den Versammlungen. Damit erreichte der autokratische Charakter der Regierung seinen Höhepunkt: Waren früher manche Maßnahmen zur scharfen Durchführung des Kultursystems auf Beschwerde von erfahrenen, mit Land und Leuten wohlvertrauten Ratsmitgliedern aufgehoben worden, so konnten von jetzt an solche Beschwerden ohne Schwierigkeit beiseite gelegt werden. Der G. G., seinerseits unbedingt gebunden an die Befehle aus den Niederlanden, konnte diese ohne Widerstand durchführen.

In diesem Punkte nun brachte das Regierungsreglement von 1854 einen Umschwung, indem es den G. G. bei gesetzgeberischen Maßnahmen (dem Erlaß von »ordonnanties«) an die Zustimmung des Rates band. Für einzelne wichtige Verwaltungsakte war dieselbe Bedingung aufgestellt; doch behielt im übrigen die Tätigkeit des Rates für diese Kategorie von Entscheidungen ihren beratenden Charakter. Autokratisch bei seinen gewöhnlichen Verwaltungsmaßnahmen, beschränkt durch das Erfordernis der Zustimmung des Rates hinsichtlich der Gesetzgebung, das war der G. G. nach dem R. R. von 1854. Trotzdem blieben »Regierung« und »G. G.« auch jetzt im Sprachgebrauch von gleicher Bedeutung, wenn auch das Gesetz den G. G. und den Rat zusammen in einem Abschnitt unter der Überschrift: »Von der Zusammensetzung der Regierung von Niederländisch-Indien« behandelte.

4) Der Ausdruck »Raad van (Nederlandsch-)Indië« wird auch heute noch sowohl für das Kollegium wie für jedes einzelne Mitglied gebraucht.

Dreierlei Arten der Rechtssetzung kannte dieses System:

1. Das Gesetz (*wet*), erlassen durch den König und die Generalstaaten, zusammen gewöhnlich als der Reichsgesetzgeber ⁵⁾ oder die gesetzgebende Gewalt in Niederland bezeichnet.

2. Der königliche Beschluß (*koninklijk besluit*), erlassen durch den König nach Anhörung des Staatsrates: zur Unterscheidung von derartigen Beschlüssen nicht gesetzgebender Art als »*algemeene maatregel van bestuur*« bezeichnet;

3. Die Ordonnanz (*ordonnantie*), erlassen durch den G. G. mit Zustimmung (der Mehrheit) des Rates von Niederländisch-Indien.

Eine scharfe oder vollständige Abgrenzung der Befugnisse dieser drei Gesetzgeber wird nicht gegeben. Das Gesetz konnte jegliche Materie regeln und mußte dies tun für einige in der Verfassung aufgezählte Angelegenheiten, denen das R. R. selbst noch eine weitere, nämlich die Ein- und Ausfuhrrechte hinzufügte. Das R. R. übertrug die Regelung einiger Angelegenheiten ausdrücklich dem G. G. (durch Ordonnanzen); aber in den meisten Fällen wurde nur gesagt, daß die Angelegenheit durch »*allgemeine Verordnung*« (*algemeene verordening*) geregelt werden solle; dieser Ausdruck umfaßt nun aber alle drei Arten der Rechtssetzung und so blieb unentschieden, welche Stelle die Regelung vornehmen solle. Die Entscheidung darüber lag, so lange der Reichsgesetzgeber sich der Sache nicht annahm, tatsächlich beim König, dessen Befehlen der G. G. auch hinsichtlich der Gesetzgebung unterworfen war. Die Krone konnte dann entweder selbst Anordnungen treffen oder die Regelung dem G. G. überlassen, und in diesem letzteren Falle entweder ihn durch Instruktionen in größerem oder geringerem Umfang hinsichtlich des Inhalts der Regelung binden ⁶⁾, oder auch ihm in dieser Hinsicht freie Hand lassen.

Was den Umfang der Geltung der allgemeinen Verordnungen anlangt, so ist noch hervorzuheben, daß in einem beträchtlichen Teil des Gebiets von Indien (ungefähr 7% von Java, mehr als 60% der anderen Inseln) den Fürsten oder Häuptlingen der eingeborenen Bevölkerung durch rechtsverbindliche Abkommen das Recht der Selbstregierung zugesichert ist. Die allgemeinen Verordnungen gelten dort nur insoweit,

5) Historisch sind beide Teile, Krone und Generalstaaten, in der Tat aufs engste an das Reich gebunden. Nur Einwohner des Reiches haben Wahlrecht. Ursprünglich ist dieser Gesetzgeber also in der Tat Reichsgesetzgeber (*Rijkswetgever*), aber seinen Funktionen nach ist er zugleich Staatsgesetzgeber und höchster kolonialer Gesetzgeber. Zur Vermeidung umständlicher Umschreibungen wird hier stets der Ausdruck »Reichsgesetzgeber« gebraucht.

6) Für diese Ordonnanzen, deren Inhalt deshalb zum Teil durch die Krone bestimmt wird, ist in der Literatur wohl der Ausdruck »*Kroon-ordonnantie*« gebräuchlich. Der Amtsgebrauch hat diesen unterscheidenden Ausdruck nicht angenommen und alles, was der Form nach Ordonnanz war, stets gleichmäßig so bezeichnet.

als sie nicht mit diesem Recht in Widerspruch stehen. Auch wo der Gesetzgeber kraft der erwähnten Abkommen befugt ist, jeglichen Gegenstand zu regeln, sind seine Regelungen doch nur bindend, so weit dies ausdrücklich gesagt ist oder aus den gebrauchten Ausdrücken sich ergibt.

Das Budget für Indien wurde auch nach dem Erlaß des neuen Regierungsreglements noch durch die Krone festgesetzt in Erwartung des von der Verfassung vorgesehenen Gesetzes über die Verwaltung und die Verantwortlichkeit hinsichtlich der kolonialen Geldmittel.

Dieses Gesetz, das im Jahre 1864 erging und am 1. Januar 1867 in Kraft trat, bestimmte, daß der Etat jedes Jahr durch ein oder mehrere Gesetze festgestellt werden müsse und so den Kammern Gelegenheit gegeben werde, sich über jeden Zweig der Verwaltung auszusprechen, und, selbst abgesehen von den gewohnten parlamentarischen Zwangsmitteln, durch Streichung, Einfügung, Erhöhung oder Verringerung der Kredite oder durch Änderung der Beschreibung der einzelnen Posten unmittelbar einen ausschlaggebenden Einfluß auf die Verwaltung auszuüben. So kam die entscheidende Macht des Parlaments auch in kolonialen Angelegenheiten praktisch zur vollen Wirkung. Alle Reformen von einigem Belang sind seit 1867 der Entscheidung des Reichsgesetzgebers unterworfen, sei es in der Form von Etatposten für die damit verbundenen Ausgaben oder Einkünfte, sei es in der Form von Änderungen eines oder mehrerer Artikel des Regierungsreglements.

Die so geschaffene Regierungsform blieb, was die Zentralregierung in den Kolonien selbst betraf, autokratisch; nur für den Erlaß von Ordonnanzen und für einige wichtige Verwaltungsmaßnahmen (z. B. Verbannung oder Internierung von für die öffentliche Ordnung gefährlichen Einwohnern) war der G. G. an die Mitwirkung eines von ihm unabhängigen Kollegiums gebunden. Im übrigen beschloß er selbstständig: Sowohl die Leiter der Zentraldepartements wie die der Provinzialbehörden (Gouverneure und Residenten) waren seine Untergebenen.

Andererseits hatte der G. G. den Befehlen des Königs zu gehorchen. Von den Befehlen des Kolonialministers war in dem R. R. (das diesen Minister nur ein paarmal erwähnt) nirgends die Rede ⁷⁾. Jedoch kam auf Grund näherer, in nicht öffentlichen Instruktionen gegebener Vorschriften den Anweisungen des Ministers praktisch dieselbe Bedeutung zu wie den königlichen Befehlen. Nicht nur in dem negativen Sinne, daß ein königlicher Befehl nicht ohne Mitwirkung des Ministers ergehen kann, sondern auch in dem positiven Sinne, daß eine Anweisung des Ministers, wenigstens anfangs dieselbe Kraft hatte wie ein königlicher Befehl, kann man also sagen, daß der Kolonialminister unter der Geltung

7) Im Gegensatz zu den englischen Bestimmungen, die dem Generalgouverneur von Vorderindien Gehorsam gegenüber den Befehlen des Staatssekretärs für Indien zur Pflicht machen.

des Regierungsreglements von 1854 der Chef des G. G. war. Dieser letztere konnte zweifellos gegen eine ministerielle Anweisung seine Bedenken geltend machen und die Entscheidung des Königs nachsuchen. Übrigens kann er auch Beschwerde gegen einen königlichen Befehl erheben und dessen Aufhebung oder Änderung beantragen. Selbst die Verkündigung der Gesetze und königlichen Beschlüsse gesetzgebender Art kann er »aus wichtigen Gründen« aussetzen. Die konstitutionellen Verhältnisse brachten es jedoch mit sich, daß ein Kolonialminister unter normalen Umständen, gestützt auf die Homogenität des Kabinetts und das Vertrauen der Generalstaaten bei Meinungsverschiedenheiten mit dem G. G. seinen Willen durchsetzen könnte, so daß der Träger der Krone nur auf die Gefahr eines ersten konstitutionellen Konfliktes hin den Minister desavouieren könnte.

Es dürfte kaum notwendig sein zu erwähnen, daß bereits die Notwendigkeit, die Autorität des G. G. in den Kolonien nicht zu schwächen, König und Minister stets gezwungen hat, sich große Beschränkungen aufzuerlegen. Soweit in den Jahren nach 1854 eine zunehmende Befassung des opperbestuur mit Detailfragen festzustellen ist, muß dies einerseits der Einrichtung der telegraphischen Verbindung, andererseits der dauernd intensiver werdenden Einmischung der Generalstaaten zugeschrieben werden. Im Anfang des 20. Jahrhunderts begann diese abzunehmen: Der Weltkrieg und die Schwächung des parlamentarischen Systems wirkten ferner in der Richtung größerer Selbständigkeit der indischen Regierung. Bereits vor der Schaffung des Volksrates (durch ein unten näher zu behandelndes Gesetz von 1916) hat diese Selbständigkeit in der Praxis einen viel größeren Umfang angenommen, als sich aus den Gesetzesbestimmungen ableiten ließ und als gewöhnlich von den Schriftstellern und dem Publikum angenommen wird.

Das Regierungsreglement von 1854 brachte, wie bereits gesagt, selbst keine tiefgreifenden Änderungen hinsichtlich der Regierungstätigkeit; indessen ließ es die Möglichkeit solcher Änderungen vollständig offen. Ein Hauptgrundsatz der Amtsführung wurde mit dem größten Nachdruck sowohl im Text wie in den Parlamentsverhandlungen aufrechterhalten: daß die einheimische Bevölkerung unter ihren althergebrachten Satzungen und unter der unmittelbaren Leitung ihrer eigenen Häuptlinge vorbehaltlich notwendiger Vorsorge gegen Mißbrauch und Nachlässigkeit belassen werden müsse.

Dieser wohlbekannte Grundsatz der niederländischen Kolonialpolitik, wodurch sich diese von der der anderen Kolonialmächte unterschied, die ihn nur notgedrungen und in möglichst beschränktem Maße, statt zielbewußt und vollständig, annahmen, ist Richtschnur geblieben, wenn auch zuweilen mit Abweichungen, die nicht durch die Umstände erforderlich wurden. Daß das Ergebnis das Richtige dieser Politik

dargetan hat, ist bekannt, es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß sie auch förderlich gewesen ist für die Erhaltung eines festen patriarchalischen Geistes in der Leitung der Verwaltung, der hier und da zu einer Verzögerung in der Durchsetzung der Erkenntnis geführt hat, daß nur die legalen Behörden befugt sind, allgemein verbindliche Regeln zu erlassen.

Das erste Gesetz, das in das hier auseinandergesetzte System des Regierungsreglements von 1854 eine tiefgreifende Änderung brachte, war das sogenannte Dezentralisationsgesetz von 1903, das die Möglichkeit schuf, bestimmte Orte oder Gebietsteile zu Rechtsgemeinschaften mit eigenem Vermögen und eigenen Organen zu erheben, mehr oder minder, wie man dachte, in Nachahmung der Provinz- und Gemeindeverfassung des Mutterlandes, doch mit dem Unterschied, daß diese letzteren historisch verwurzelt sind und, selbst älter als das Reich, das ganze Reichsgebiet umfaßten, während die indischen lokalen Ressorts nur da geschaffen werden sollten, wo die Umstände es möglich machten. Dieser Unterschied brachte es mit sich, daß in Indien nur eines der beiden großen Tätigkeitsgebiete, in denen die niederländischen Provinzen und Gemeinden ihre Aufgabe finden, nämlich die Leitung und Regelung eigener lokaler Angelegenheiten (ihres eigenen »Haushalts«), bekannt unter der Bezeichnung »autonomie«, zur Entwicklung kommen konnte. Das andere Tätigkeitsgebiet, die lokale Mitwirkung an der Ausführung zentraler Regelungen, als »medebestuur«, »medebewind« (früher weniger deutlich als Selbstverwaltung, Self-government, bezeichnet), die regelmäßig ein das ganze Land umfassendes Netz gleicher lokaler Organismen erfordert, blieb denn auch äußerst beschränkt⁸⁾. Nichts destoweniger war das Dezentralisationsgesetz von großer Bedeutung sowohl wegen des unmittelbaren Vorteils einer besseren Fürsorge für lokale Bedürfnisse, wie auch deshalb, weil es zum erstenmal die Teilnahme der Eingeborenen und ihrer Vertrauensleute an der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten möglich machte. Die an die Spitze der lokalen

⁸⁾ Das Gesetz von 1903 ist angewandt auf 32 Städte (davon 17 auf Java) 15 Provinzen und 9 Teile von Provinzen, die mehr als eine Stadt umfassen. Die 15 Provinzen waren die von Java (abgesehen der einheimischen Fürstentümer Soerakarta und Kjoekakarta) und Madoera. Alle diese autonomen Provinzen sind wieder aufgehoben durch die spätere Einteilung von Java und Madoera in drei Provinzen (1926—1929). Die Städte haben unter der Verwaltung von Gemeinderäten aus allen Bevölkerungsgruppen gezeigt, daß sie wirkliche Bedürfnisse zu erfüllen vermögen; für Verkehr, Gesundheit und vielerlei andere Interessen der Einwohner wurde besser und intensiver gesorgt, als es unter dem alten, streng zentralistischen System möglich war. Unter den neun Ressorts, die mehr als eine einzige Stadt umfassen, findet man das Kulturgebiet der Ostküste von Sumatra, wo die Exportkulturen (Tabak, Rubber und Tee) einen überwiegenden Raum einnehmen und in dem Rat denn auch stark vertreten sind, neben anderen, wo wenig Europäer oder europäische Unternehmungen ihren Sitz haben, so daß die Räte ganz oder fast ausschließlich aus Eingeborenen bestehen.

Rechtsgemeinschaften gestellten Räte wurden anfangs durch Ernennung seitens des G. G. gebildet; jetzt werden die Gemeinderäte ganz gewählt, die anderen noch ganz oder teilweise ernannt.

Durch die Bestimmung ihrer Mitglieder zu Wählern für den Volksrat, die Volksvertretung für ganz Niederländisch-Indien, haben die lokalen Räte für die Zukunft noch eine besondere Bedeutung bekommen.

Die Schaffung dieses zentralen Repräsentanten-Kollegiums durch ein Gesetz von 1916 war die zweite einschneidende Reform des Systems von 1854. Der Gedanke, den ausschließlich amtlichen Charakter der Zentralregierung durch die Beiordnung nicht amtlicher Elemente zu ändern, war bereits sehr häufig geäußert und mehr als ein Gesetzentwurf mit dieser Tendenz war bereits eingebracht worden, allerdings ohne praktisches Ergebnis. Es konnte übrigens bei dem Entwicklungsstadium, in dem sich die einheimische Bevölkerung noch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts befand, in Wirklichkeit keine Rede von einem Kollegium mit einem mehr oder minder allgemeinen repräsentativen Charakter sein. Die Möglichkeit hierzu tauchte erst mit Beginn des gegenwärtigen Jahrhunderts auf. Verschiedene Faktoren trugen dazu bei; ausgedehnter und besserer Unterricht, Änderungen in der wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft, neben der Rückwirkung von Ereignissen außerhalb des Landes wie des russisch-japanischen Krieges, der nationalistischen Bewegung in Englisch-Indien, der chinesischen Revolution und der amerikanischen Reformen auf den Philippinen.

Im Dezember 1916 kam das Gesetz zustande, das durch Zufügung eines neuen Abschnittes an das R. R. unter dem der Geschichte von Holländisch-Südafrika entlehnten, aber für Niederländisch-Indien wohl mehr in die Zukunft weisenden Namen »Volksraad« eine Körperschaft schuf.

Außer dem Vorsitzenden, der durch den König ernannt werden und eine feste Besoldung genießen sollte, soll der Volksrat mindestens 38 Mitglieder zählen; hiervon soll der G. G. höchstens die Hälfte ernennen, während die anderen durch die lokalen Räte gewählt werden sollen. Den Eingeborenen wurde als Minimum zugesichert: ein Viertel der Sitze der Ernannten und die Hälfte der Sitze der Gewählten, d. h. $\frac{3}{8}$ von der Gesamtzahl.

Die Aufgabe des Volksraad (V. R.) war die Erteilung von Gutachten an den G. G. über alle Angelegenheiten, in denen dieser um ein Gutachten ersuchte; der G. G. war hierzu verpflichtet bezüglich des Budgets, der Anleihen und einiger anderer in dem Gesetz genannter Angelegenheiten. Der König soll die Verpflichtung zur Beratung mit dem V. R. noch für andere Angelegenheiten festsetzen können; jedoch ist dies nicht geschehen, da von Anfang an die Gewohnheit aufkam,

über alle mehr oder weniger belangreichen Entwürfe von Ordonnanzen den V. R. zu hören. Der Erlaß dieser Ordonnanzen blieb ebenso wie früher Sache des G. G. in Übereinstimmung mit dem Rat von Indien. Daß diese unharmonische Regelung — öffentliche Debatte, Kritik und Verteidigung in dem beratenden Volksrat, endgültige Entscheidung in Übereinstimmung mit dem nicht in öffentlicher Sitzung tagenden Rat von Indien — Schwierigkeiten herbeiführen mußte, braucht kaum gesagt zu werden. Auch die definitive Feststellung des Etats erfolgte unverändert wie bisher durch Gesetz. Die durch den Minister eingebrachten Etatsentwürfe weichen indessen meistens nur in wenigen Punkten von den Gutachten des V. R. ab, und diese Abweichungen werden dann ausführlich begründet. Dem Volksrat wird ferner die Befugnis gegeben, sich an den König, die Generalstaaten und den G. G. zu wenden, »um die Belange von Niederländisch-Indien zu wahren.« Aus dieser Befugnis, die gewöhnlich als Petitionsrecht bezeichnet wird, ist in der Praxis ein Recht zu Anträgen auf jedem Gebiete erwachsen; so wurde z. B. bereits bei der ersten Gelegenheit, als das Amt des Vorsitzenden frei wurde, eine Adresse an die Königin angenommen, die das Ersuchen enthielt, eine bestimmte Person zum Vorsitzenden zu ernennen, welchem Gesuch denn auch Folge gegeben wurde.

Zum Schluß sei erwähnt, daß der V. R., dessen Sitzungen öffentlich sind, auch aus eigener Initiative (auf Antrag von 15 Mitgliedern) in außerordentlicher Tagung zusammentreten konnte und daß weder die Dauer der Tagungen noch die Wahl der zu besprechenden Gegenstände irgendwelcher Beschränkung unterworfen war.

Der G. G. wird für befugt erklärt, selbst den Sitzungen des V. R. beizuwohnen, dagegen versteht es sich von selbst, daß dies für feierliche Gelegenheiten wie die Eröffnung der jährlichen ordentlichen Tagung besonders bestimmt war.

Bei den gewöhnlichen Sitzungen soll der G. G. durch einen Bevollmächtigten vertreten werden. Als solche werden und wurden stets die Leiter der bei dem zur Debatte stehenden Gegenstand interessierten Departements oder Ämter bestimmt.

Das so geschaffene Repräsentantenhaus hat im allgemeinen den Erwartungen derer entsprochen, die eine öffentliche Besprechung des Etats und wichtiger gesetzgeberischer Maßnahmen für nötig erachteten, nicht allein um Gelegenheit zur Äußerung von Kritik, von Beschwerden und Wünschen zu geben, sondern auch um die Regierung in standzusetzen, ihre Maßnahmen in der Öffentlichkeit zu verteidigen und zu erklären.

Es versteht sich indessen von selbst, daß in dem kleinen Kreis derer, die sich der Sache der Allgemeinheit annahmen, viel weiter gehende Forderungen geäußert wurden. Die Übereinstimmung in den

Formen mit einem Parlament (eine Übereinstimmung, die noch verstärkt wird durch die Übernahme einer Anzahl Vorschriften aus der Geschäftsordnung der Niederländischen Zweiten Kammer) führte zu dem Verlangen, daß das Kollegium auch seinem Wesen nach zu einem Parlament gemacht werde. Die indische Regierung trug dazu bei, indem sie den Volksrat in allen Äußerlichkeiten mehr als ein mitgesetzgebendes, denn als ein beratendes Kollegium behandelte.

Bereits in der ersten Sitzung der neuen Körperschaft (Mai 1918) wurde die Zuerkennung von parlamentarischen Befugnissen beantragt. Einige Monate später gaben die Aufregung, die mit der Beendigung des Weltkrieges zusammenfiel, Gerüchte über eine Revolution in den Niederlanden, Wilsons Losungswort von dem Selbstbestimmungsrecht usw., diesem Verlangen neuen Anreiz, das keineswegs nur oder auch nur vornehmlich in einheimischen Kreisen geäußert wurde.

In hohem Maße trug dazu eine Erklärung bei, welche der G. G. am 18. November 1918 in dem Volksrat abgeben ließ und in der ausdrücklich gesagt wurde, daß die Entwicklung zu einer vollständigen Autonomie für Indien erheblich beschleunigt werden müsse. Eine nähere, am 2. Dezember abgegebene Erklärung stellt noch einmal klar, daß die Befugnisse des V. R. erheblich erweitert werden müßten, besagte jedoch im einzelnen noch nicht weiter, welche Maßregeln notwendig seien. Um darüber ein Gutachten zu erstatten, wurde eine große Kommission ernannt, die sogen. Herzieningscommissie, die ihren Bericht im Jahre 1920 erstattete.

In dieser Kommission waren verschiedene Richtungen vertreten; jedoch verlangte die Mehrheit eine radikale Änderung der Verhältnisse. Indien (und ebenso Surinam und Curaçao) sollte, was die inneren Angelegenheiten betrifft, völlig selbständig werden. Zwar soll der Reichsgesetzgeber, zugleich die höchste gesetzgebende Gewalt im Staate, dies auch für die Kolonien bleiben; aber die Verfassung sollte ausdrücklich und ohne jede Einschränkung bestimmen, daß die Regelung der inneren Angelegenheiten von Indien den Behörden, die dort ihren Sitz haben, überlassen wird, so daß eine Regelung durch »staatswet« nur möglich blieb für Angelegenheiten, in denen die Belange des Königreichs betroffen sind. Vom König sollte keine Regelung mehr erlassen werden können, selbst nicht als Beauftragten des Reichsgesetzgebers. Der V. R., der zum überwiegenden Teile durch Wahlen und ohne Rücksicht auf Rassenverschiedenheit zusammengesetzt war, sollte mit der indischen Regierung zusammen die Gesetzgebungsgewalt ausüben. Die Regierung sollte durch ein Kollegium gebildet werden, das als der »G. G. in rade« bezeichnet wurde und aus dem G. G., einem Vizepräsidenten und einer (durch den König festzusetzenden) Anzahl Mitglieder des Rates von Indien, die alle durch den König ernannt werden, bestehen sollte; fünf

dieser Mitglieder sollten indessen auf Empfehlung des V. R. und für die Dauer von dessen Amtszeit (vier Jahre) ernannt werden. Die Leitung jedes Departements der allgemeinen Verwaltung sollte in den Händen eines Mitglieds des Rates von Indien liegen, auch der G. G. und der Vizepräsident sollten Departementsleiter sein können. Vorbehaltlich bestimmter spezieller Befugnisse des G. G. sollten die Entscheidungen durch Stimmenmehrheit getroffen werden.

Die niederländische Regierung war durch die eigenmächtig abgegebenen Erklärungen des G. G. in eine schwierige Lage gebracht: Abberufung des G. G. hätte einen unerwünschten Gegensatz zwischen Mutterland und Kolonien geschaffen, und der Kolonialminister beschränkte sich daher in den Generalstaaten darauf, sich Freiheit der Entschließung hinsichtlich der aus Indien erwarteten Vorschläge vorzubehalten, indem er darauf hinwies, daß die »Zusagen«, die man dem Generalgouverneur zuschrieb, im Grunde der Sache nichts anderes enthielten als das Versprechen, eine Kommission zu ernennen und über ihre Vorschläge an das »opperbestuur« zu berichten.

Dieses Gutachten war in den Niederlanden noch nicht eingegangen, als ein Entschluß gefaßt werden mußte über die Einbringung einer Vorlage zur Änderung der Verfassung, wodurch auch zu den Bestimmungen über die Kolonien Stellung genommen werden mußte. Die Regierung beschloß, auch für diese Bestimmungen eine ganz neue Fassung vorzulegen; sie war zwar der Meinung, daß die augenblickliche Fassung keineswegs sich einer künftigen Reform der Kolonialverwaltung widersetze, indessen hielt sie es, da die Verfassung doch in vielen Punkten geändert werden mußte, für wünschenswert, daß sowohl die Richtung dieser Reformen wie die Grenzen, auf die sie für absehbare Zeit beschränkt bleiben müßten, deutlich umschrieben würden. In dem folgenden Satz aus den Motiven des am 22. März 1921 vorgelegten Entwurfs wird der Zweck auseinandergesetzt:

»Was die Richtung betrifft, so ist die Regierung der Meinung, daß sowohl die Gesetzgebung wie die Verwaltung hinsichtlich der inneren Angelegenheiten so viel wie möglich in die Hände der in Indien selbst residierenden Körperschaften und Behörden gelegt werden muß, und daß der dortigen eingessenen Bevölkerung ein größtmöglicher Einfluß bei der Zusammensetzung dieser Körperschaften gewährt werden muß. Bei jedem Schritt in dieser Richtung soll die Grenze bestimmt werden durch die Möglichkeit, sei es in der Entwicklung der in Indien vorhandenen Kräfte, sei es bei der Kontrolle von Niederland aus, Garantien für eine beständige, den modernen Anforderungen genügende Regierungsführung zu finden. Dies bringt mit sich, daß für die bei dieser Verfassungsänderung zu berücksichtigende Zeitspanne dem Gesetzgeber hierzulande die Befugnis zur Regelung der dafür nach seinem Urteil in Betracht kommenden kolonialen Angelegenheiten gesichert bleibt, und daß die Generalstaaten eine wirksame Aufsicht über die Leitung der Kolonialverwaltung behalten.«

Aus dieser sorgfältig gewählten Formulierung ging hervor, daß die Regierung den Grundsatz, der von der Mehrheit der indischen Kommission vorgeschlagen war, nämlich die vollständige Selbständigkeit der indischen obersten Stellen in inneren Angelegenheiten, verwarf: Die Selbständigkeit soll nur »soweit möglich« verliehen werden, — der Reichsgesetzgeber blieb zur Regelung befugt und die Generalstaaten zur Kontrolle über die gesamte Regierungsführung. Trotzdem wird aus dem Entwurf und der ergänzenden Begründung deutlich, daß die Regierung eine sehr wichtige Änderung in den bestehenden Verhältnissen herbeiführen wollte, indem sie den V. R. zur Mitwirkung bei dem Erlaß von Ordonnanzen nicht mehr wie bisher in beratender Eigenschaft, sondern als mitbeschließenden Faktor berief.

Die am 9. Dezember 1922 verkündeten Änderungen der Verfassung brachten einen vollständig neuen Text für die auf Indien bezüglichen Artikel.

Die allgemeine Rechtsetzungsbefugnis des Königs fiel hinsichtlich der inneren Angelegenheiten: Nur soweit das Gesetz dies für bestimmte Materien oder für bestimmte Fälle⁹⁾ vorschrieb, soll der König durch »algemeen maatregel« Regelungen erlassen können, im übrigen jedoch gehören jetzt innere Angelegenheiten zum Bereich der Gesetzgebung durch Ordonnanzen. Der Reichsgesetzgeber bleibt ohne irgendwelche Beschränkungen befugt zur Regelung, soweit ihm das Bedürfnis nach einer solchen Regelung zu bestehen scheint: Für die »staatsinrichting« (staatliche Organisation) von Niederländisch-Indien (sowie Surinam und Curaçao) wird die Regelung durch Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben. Alle Indien betreffenden Gesetzentwürfe müssen vor der Vorlage dem V. R. zur Begutachtung vorgelegt werden. Dem König bleibt das opperbestuur vorbehalten, doch soll dieser Ausdruck in Zukunft in der engeren Bedeutung aufzufassen sein (also ohne die Gesetzgebung), und überdies soll dieses opperbestuur für die inneren Angelegenheiten nur die Akte umfassen, die das Gesetz dem König ausdrücklich zuweist. Im übrigen soll das algemeen bestuur durch den Generalgouverneur ausgeübt werden.

Der alte Ausdruck »coloniën en bezittingen«, an dem in vielen Kreisen Anstoß genommen wurde, wurde aus der Verfassung entfernt, doch gelang es nicht, einen anderen zusammenfassenden Ausdruck zu finden¹⁰⁾, der zur Bezeichnung dieser Gebietsteile geeignet wäre, so daß

9) Daß neben »Materien« auch »Fälle« genannt sind, erklärt sich durch die Absicht, den König als gesetzgebende Gewalt auftreten zu lassen, wenn zwischen dem G. G. und dem V. R. keine Übereinstimmung zu erzielen ist.

10) In der wissenschaftlichen Terminologie ist das Wort »Kolonie« unentbehrlich geblieben und auch im gewöhnlichen Sprachgebrauch wird es schwerlich durch ein anderes ersetzt werden können. Der betreffende Minister heißt auch immer noch »Minister van coloniën«.

beschlossen wurde, überall wo nötig den alten Ausdruck durch die Aufzählung: »Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao« zu ersetzen. Daher die im Anfang dieses Aufsatzes angeführte Fassung des Artikels 1 der Verfassung.

Die Artikel betreffend Gesetzgebung und Regierung in den drei überseeischen Gebietsteilen behielten ihren Platz in dem Abschnitt über die königliche Gewalt, wo sie nun allerdings einen sonderbaren Eindruck machen. Man wollte indessen so wenig wie möglich an der — durch vielerlei Änderungen freilich bereits unlogisch gewordenen — Struktur der Verfassung ändern.

Der Text dieser Artikel in der Fassung von 1922 lautet wie folgt:

»*Artikel 60.* Der König hat das opperbestuur über Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao.

Soweit nicht durch die Verfassung oder ein Gesetz bestimmte Befugnisse dem König vorbehalten sind, wird die allgemeine Verwaltung in Niederländisch-Indien durch den Generalgouverneur und in Surinam und Curaçao durch die Gouverneure im Namen des Königs in der durch Gesetz zu regelnden Art und Weise ausgeübt.

Jedes Jahr erstattet der König den Generalstaaten einen eingehenden Bericht über Verwaltung und Zustand von Niederländisch-Indien, Surinam und Curacao.

Artikel 61. Die Staatsverwaltung von Niederländisch-Indien, Surinam und Curaçao wird durch das Gesetz bestimmt; andere Angelegenheiten werden gleichfalls durch Gesetz geregelt, soweit sich ein Bedürfnis dafür ergibt. Vorbehaltlich der durch Gesetz zu bestimmenden Ausnahmen wird die Volksvertretung des betreffenden Gebietes in einer durch Gesetz festzulegenden Art und Weise gehört.

Vorbehaltlich der Bestimmung des Absatzes 1 dieses Artikels wird die Regelung der inneren Angelegenheiten Niederländisch-Indiens, Surinams und Curaçaos in der durch Gesetz festzusetzenden Art und Weise den dort residierenden Organen überlassen, es sei denn, daß durch das Gesetz die Befugnis zur Regelung bestimmter Angelegenheiten oder bestimmter Fälle dem König vorbehalten wird.

Artikel 62. Die Verordnungen, die durch die in dem zweiten Absatz des vorhergehenden Artikels vorgesehenen Organe erlassen werden, können durch Gesetz für ungültig erklärt werden, wenn sie der Verfassung, einem Gesetz oder dem allgemeinen Interesse widersprechen.

Derartige Verordnungen können durch den König in einer durch Gesetz zu bestimmenden Art und Weise vorläufig außer Kraft gesetzt werden.«

Das in Artikel 61 vorgesehene Gesetz über die Staatsverwaltung von Indien erging am 23. Juni 1925. Es enthielt indessen keine ganz neue oder selbst nur redaktionell neue Regelung, sondern beschränkte sich auf die Einführung von (allerdings zahlreichen und tief einschneidenden) Änderungen in dem Regierungsreglement von 1854, das fortan »Gesetz über die Staatsverwaltung von Niederländisch-Indien« heißt, nach der

Schlußbestimmung aber auch als »Indische staatsregeling« zitiert werden kann. Die gebräuchliche Abkürzung ist S. R.

Die »Staatsregeling« von Niederländisch-Indien umfaßt deshalb nicht nur das, was unter dem Begriff gewöhnlich verstanden wird: Bestimmungen über die Organe, die in oder bezüglich Indien mit Regierungsfunktionen betraut sind, daneben die sogen. Grundrechte der Untertanen —, sondern auch eine ganze Reihe von größtenteils veralteten Vorschriften und Richtlinien bezüglich einzelner Angelegenheiten der Regierungsführung, so Agrarsachen, Dienstpflichten, Privat-, Straf- und Prozeßrecht, Verteidigung usw.

Daß dies unzweckmäßig und nicht gerade elegant ist, wurde allgemein zugegeben, und das eingeschlagene Verfahren wurde denn auch nur mit der Besorgnis gerechtfertigt, daß ein Versuch zur Herstellung eines ganz neuen Gesetzestextes Anlaß zu ausführlichen Debatten über einige Artikel (insbesondere über die Kirche und Mission betreffenden) geben würde, die Regierung und Kammermehrheit zu vermeiden wünschten. Die Anwendung der außerhalb des Begriffs »staatsinrichting« fallenden Vorschriften des Regierungsreglements ist auch mit der Begründung als verfassungswidrig bekämpft worden, daß sie innere Angelegenheiten beträfen, die den Organen in Indien überlassen bleiben müßten. Für die meisten dieser Vorschriften ist dies zweifellos richtig. Formell kann indes dem Reichsgesetzgeber die Befugnis nicht abgesprochen werden, diese Angelegenheiten durch Anwendung der bestehenden Vorschriften einer Regelung durch die unteren Gesetzgeber zu entziehen, indem er so stillschweigend »das Bedürfnis zur Regelung durch Gesetz« feststellt.

Es braucht wohl nicht gesagt zu werden, daß die befolgte Methode auch vom technischen Gesichtspunkt aus zu einem sehr unbefriedigenden Ergebnis führen muß. Daß die »Staatsregeling« auch in den neuen und neugefaßten Punkten nicht den Erfordernissen einer guten Redaktion entspricht, ist der mangelhaften Vorbereitung der Änderung mit zuzuschreiben; die neuen Texte mußten eilig durch bereits mit laufenden Arbeiten überlastete Beamte fertiggestellt werden.

Durch den im zweiten Teil dieses Aufsatzes folgenden kurzen Grundriß der Zentralregierung von Niederländisch-Indien sollen die vielen Zweifelsfragen, zu denen der Text der S. R. Anlaß gegeben hat, beiseite gelassen oder nur kurz erwähnt werden.

II.

Die normsetzende (gesetzgebende) Gewalt wird für ganz Niederländisch-Indien durch den Reichsgesetzgeber, durch den König, durch den Generalgouverneur zusammen mit dem Volksrat und durch den Generalgouverneur allein ausgeübt.

Verwaltungsbefugnisse kommen dem König und dem G. G. zu. Die Generalstaaten, der Staatsrat, der Volksrat, der Rat von Niederländisch-Indien und die allgemeinen Rechenkammern in Niederland und Indien sind als kontrollierende, begutachtende oder mitbeschließende Stellen auch bei der Ausübung der Verwaltung beteiligt. Die Feststellung des Etats erfolgt durch den G. G. in Übereinstimmung mit dem Volksrat; danach ist noch Genehmigung in Form eines Gesetzes erforderlich.

Die Aufgabe und die Tätigkeit, soweit notwendig auch die Zusammensetzung, der wichtigsten der genannten Organe sind deshalb hier darzustellen.

Die zentralen Regelungen werden noch immer mit dem Sammelnamen »allgemeine Verordnungen« bezeichnet. Die durch den Reichsgesetzgeber ergangenen heißen »wetten«, die vom König herrührenden »algemeene maatregelen van bestuur«, die von dem G. G. in Verbindung mit dem Volksrat erlassenen »ordonnanties«, die des G. G. allein »regerings verordeningen«.

Konnte früher (vgl. oben S. 489) im allgemeinen die Bestimmung ausreichen, daß bestimmte Materien durch »algemeene verordening« geregelt werden müßten, womit dann (solange kein diesbezügliches Gesetz ergangen war) die Entscheidung darüber, welche Stelle (König oder G. G.) die Regelung treffen sollte, dem König überlassen blieb, so wird es durch die Reform von 1925 notwendig, jedesmal ausdrücklich die zur Regelung befugte Stelle zu bezeichnen: Hinsichtlich der inneren Angelegenheiten von Indien ist diese regelmäßig der G. G. mit dem V. R., zusammen wohl auch »ordonnantiewetgever« genannt; die gewöhnliche Form der Regelung ist mithin jetzt die Ordonnanz.

Der Ausdruck »algemeene verordening« kommt denn auch verhältnismäßig wenig mehr vor ¹¹⁾.

Nächst dem »ordonnantiewetgever« und über diesem steht der Reichsgesetzgeber, der jeden Gegenstand durch Gesetz regeln kann, wenn er das Bedürfnis nach einer solchen Regelung für vorliegend erachtet.

Man kann diese beiden Stellen die »ordentlichen allgemeinen Gesetzgeber« nennen im Gegensatz zu dem König und dem G. G., die Regelungen nur aufstellen können, wenn sie dazu durch besondere gesetzliche Bestimmungen oder (was den G. G. anlangt) durch »algemeene maatregelen« oder Ordonnanzen ermächtigt sind.

Die praktische Folge der Änderungen von 1922—1925 war vor allem eine starke Verminderung der Zahl der Angelegenheiten, die durch

¹¹⁾ Beispiele finden sich in Art. 21 S. R., der dem G. G. die Sorge für die Durchführung der »algemeene verordeningen« überträgt, in Art. 33, 95, 135 usw.

die Krone geregelt wurden oder geregelt werden konnten. Die Zahl der Gesetze war stets gering und wird es auch bleiben. Die Anzahl königlicher Verordnungen dagegen, die früher ziemlich groß war, wird in der Folge äußerst gering sein. Durch die »staatsregeling« von 1925 ist der »ordonnantiewetgever« für befugt erklärt, bestehende von dem Reichsgesetzgeber oder der Krone herrührende Bestimmungen, vorbehaltlich weniger Ausnahmen, zu ändern oder aufzuheben. So geschah früher die Regelung des bürgerlichen, des Straf- und Prozeßrechts größtenteils durch allgemeine maatregel; jetzt steht dieses ganze Feld dem ordonantiewetgever offen, wenn schon auch dieser an die Vorschrift gebunden bleibt, daß für Europäer im allgemeinen die niederländische Gesetzgebung maßgebend ist, während für andere Bevölkerungsgruppen, es sei denn, daß das Allgemeinwohl oder ihre eigenen Interessen etwas anderes erheischen, das einheimische Recht anerkannt werden muß. Weit aus die meisten allgemeinverbindlichen Regelungen, die in dem »Staatsblad van Neederlandsch Indië« veröffentlicht werden, haben heutzutage die Form von Ordonnanzen; die durch den G. G. nach (nicht bindender) gutachtlicher Äußerung des Rats von Indien erlassenen Regierungsverordnungen betreffen nur Details, deren Regelung ihm meist gleichfalls durch Ordonanz anheimgestellt oder aufgetragen ist. Indessen läßt die neue S. R. hierfür ein erhebliches Maß an Bewegungsfreiheit, so daß die Praxis den Tätigkeitsbereich der verschiedenen gesetzgebenden Instanzen jeweils vergrößern oder einschränken kann.

Wenn man in engem Rahmen eine Übersicht über die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse in der zentralen Sphäre des indischen Staatslebens geben will, nimmt man am besten die Funktionen des G. G. zum Ausgangspunkt, da er in größerem Maße als irgendwelche anderen Behörden bei allen Regierungsakten hinsichtlich Niederländisch-Indiens beteiligt ist.

Zunächst muß allerdings die Bedeutung dieser zentralen Sphäre durch eine kurze Aufzählung der Gemeinschaften angedeutet werden, denen auf einem beschränkten Grundgebiet gleichfalls eine eigene allgemeine Machtsphäre zukommt. Zum Teil sind dies mehr oder minder einheimische, durch die niederländische Staatsgewalt rechtlich oder tatsächlich anerkannte Organismen wie Dorf oder Gaugemeinden, die autonomen Regentschaften auf Java, die unabhängigen Landschaften unter Fürsten oder Häuptlingen — zum anderen Teil sind es die durch die niederländische Regierung geschaffenen und nach westlicher Art organisierten Körperschaften wie die Provinzen von Java, die Stadtgemeinden und andere lokale Instanzen.

Ein Gesetz von 1922 (das sogen. Gesetz über die Verwaltungsreform) hat das R. R. durch einige, später in die S. R. übergegangene Artikel ergänzt, die u. a. den Zweck haben, eine systematischere Ordnung

dieser selbständigen Gebietsteile vorzubereiten. Danach wird Niederländisch-Indien als in zwei Arten größerer Gebiete geteilt angesehen. Die entwickelteren tragen den Namen Provinzen und haben eine Vertretung in einem provinziellen Rat für Regelung und Verwaltung des Provinzialhaushalts und ein kleines Verwaltungskollegium, das dieser Rat aus seiner Mitte wählt; Rat und Kollegium haben als Vorsitzenden den Gouverneur, der gleichzeitig mit der Verwaltung alles dessen, was nicht zum Provinzialhaushalt gehört, beauftragt ist. Die zweite Art von Gebieten, bei der die Umstände die Einführung dieser Organisation noch nicht zulassen, wird amtlich durch einen Gouverneur verwaltet, dem ein gutachtender Rat zur Seite gestellt werden kann.

Wenn möglich, werden Teile von Provinzen zu selbständigen Gemeinschaften anerkannt und »raden« eingesetzt zur Regelung und Verwaltung ihres Haushalts.

Mit der Durchführung dieses Gesetzes von 1922 hat man in Java und Madoera ¹²⁾, wo — abgesehen von dem Gebiet der vier einheimischen, selbständigen Landschaften (den sogen. Fürstenländern), welche in zwei Gouvernements eingeteilt sind — drei Provinzen gebildet wurden, die ihrerseits in Stadtgemeinden und selbständige Regentschaften untergeteilt sind. Die Bildung einer oder mehrerer Provinzen auf Sumatra ist in Vorbereitung.

Ob die Durchführung dieser Reform in der Tat, wie beabsichtigt, zu einer viel intensiveren Dezentralisierung führen wird als das Gesetz von 1903, ist in der Praxis noch nicht festzustellen. Die Methode, nach und nach bestimmte Angelegenheiten aus der zentralen Sphäre in die provinzielle und lokale überzuführen, wirkt sich nicht schnell aus, und es wird denn auch von einigen Seiten stark darauf gedrungen, den neuen Organismen im Prinzip die Regierungsaufgaben vollständig anzuvertrauen, wobei der zentralen Obrigkeit nur besonders aufzuführende Befugnisse, welche ihr zustehen müssen, vorzubehalten seien. Bei diesem Gedankengang würde die neue Organisation, wo eben möglich, auf einheimischen noch bestehenden oder zu neuem Leben zu erweckenden Einrichtungen beruhen, wobei das selbständige Fürstentum als der am meisten entwickelte Typ betrachtet werden muß. Auf den Streit um dieses große Problem — wodurch bereits die Bildung einer einzigen die ganze Insel Sumatra umfassenden Provinz oder Unterkolonie auf die Tagesordnung gebracht wird — braucht hier nicht eingegangen zu werden. Für den Augenblick ist nur festzustellen, daß trotz der begonnenen Durchführung des Gesetzes von 1922 und trotz der wichtigen Stellung, die auch die alten einheimischen Einrichtungen

¹²⁾ Nach den vorläufigen Ziffern einer Volkszählung von 1930 umfaßten diese beiden Inseln 42 Millionen Einwohner, ganz Niederländisch-Indien 60 Millionen.

der Dörfer und Landschaften im Staatsleben einnehmen, die Tätigkeit der zentralen Instanzen sich sehr intensiv und weithin fühlbar machte.

Darum bietet die Stellung des Gouverneurs in der Staatsverwaltung den besten Ausgangspunkt für eine allgemeine Betrachtung.

Nach Artikel 60 der Verfassung übt der G. G. »in naam des Konings« das »algemeen bestuur« von Niederländisch-Indien aus. Art. 1 der S. R. fügt hinzu, daß dies unter Beachtung der »Anweisungen« des Königs und unter Verantwortlichkeit gegenüber diesem zu geschehen hat.

Über die Bedeutung des Ausdrucks der Verfassung »in naam des Konings« gehen die Meinungen sehr auseinander: eine feierliche, aber nichtssagende Phrase nach den einen (auch der Richter spricht Recht »im Namen des Königs«, hat aber dabei nicht nach des Königs Ansichten zu verfahren), Ausdruck eines Grundsatzes, der für das ganze Verhältnis kennzeichnend ist, nach den anderen.

Die Aufnahme der Worte »vorbehaltlich der Anweisungen des Königs« in Art. 1 des S. R. hat diesem Streit seine praktische Bedeutung genommen; denn damit wird außer Zweifel gestellt, daß der König (der hier wie stets in Übereinstimmung mit dem Minister handelt) befugt ist, dem G. G. »Anweisungen« (ein höfliches Wort für »Befehle«) zu geben, denen dieser Folge zu leisten verpflichtet ist. Die Einfügung dieser, in dem Regierungsentwurf zur S. R. nicht enthaltenen Bestimmung erfolgte durch die 2. Kammer, gegen den Willen derer, die die Stellung des G. G. (auch im Interesse der Entwicklung der Selbständigkeit von Niederländisch-Indien als Ganzen) möglichst unabhängig von dem Kolonialminister gestalten wollten; da die Verfassung, die vor 1922 in den Artikeln über die Kolonien den G. G. nicht erwähnt hatte, den Träger dieses Amtes nun ausdrücklich als mit der allgemeinen Verwaltung beauftragt bezeichnet und dem König nur bestimmte, besonders aufzuführende Befugnisse vorbehält, hielten sie es sogar für unzulässig, dem letzteren eine allgemeine Befugnis zum Erteilen von Befehlen zuzuerkennen¹³⁾.

Formell lag eigentlich kaum Anlaß vor, die Frage zu stellen; kann ja doch die Krone den G. G. jederzeit seines Amtes entsetzen und ist doch der Minister dem Parlament gegenüber für die Ausübung oder Nichtausübung dieser Befugnis verantwortlich. Es liegt darum

¹³⁾ Fünf niederländische Gelehrte, die einen (mehr oder weniger sich an den Entwurf der Abänderungskommission anschließenden) »Versuch« einer »staatsregeling« veröffentlichten, gaben darin, in Übereinstimmung mit dieser Auffassung, eine Aufzählung der Angelegenheiten (u. a. Beziehungen zu den einheimischen Landschaften, Heeresverfassung, Konzessionen und Übereinkommen von internationaler Bedeutung betreffend Land- und Bergbau), in denen die Krone Befehle sollte erteilen können. Auch die Verantwortlichkeit des G. G. gegenüber der Krone sollte sich auf diese Angelegenheiten beschränken.

klar auf der Hand, daß der Minister, wenn er eine bestimmte Handlung des G. G. nicht decken zu können glaubt, ihn zeitig von dieser seiner Auffassung in Kenntnis setzt, um einem Konflikt zuvorzukommen und, wenn nötig, durch eingehendere Überlegung mit ihm zu einer Einigung zu gelangen. Gesetzlicher Regelung bedurfte weder das eine noch das andere; der nahe Kontakt zwischen Minister und G. G. bietet eine Gewähr dafür, daß solche Konflikte nicht leicht unvorhergesehen entstehen können. Die der Krone vorbehaltene, im Prinzip repressive Aufsicht, die sich nötigenfalls in der Amtsenthebung äußert, muß sich unvermeidlich auch in diesem präventiven Sinn auswirken.

Einige Auslassungen des Ministers, der für das Gesetz eintrat, legten indessen den Nachdruck so sehr auf den seiner Meinung nach rein repressiven Charakter dieser Aufsicht, daß dadurch bei denen Beunruhigung entstand, die im Hinblick auf die Ereignisse von 1918 ein allzu selbständiges Auftreten des G. G. fürchteten, wodurch auch die Generalstaaten, die ihren Einfluß nur durch Vermittlung des Ministers ausüben könnten, tatsächlich aller Herrschaft über Indien beraubt werden würden. Deshalb die Änderung, die die »Anweisungen« in das Gesetz brachte.

Die Gegner machten geltend, daß hierdurch eigentlich eines der Hauptprinzipien der Verfassungsänderung, die Schaffung einer eigenen Machtsphäre für Indien und den G. G., beiseite gesetzt werde; es könne nun alles beim Alten bleiben, d. h. der Minister werde aus eigenem Antrieb oder auf Veranlassung seiner Beamten sich mit allerhand Details der indischen Regierungsführung beschäftigen, zum Schaden auch einer wachsenden Bedeutung des Volksrats, der ja doch, um sich zur Geltung zu bringen, mit einem G. G. zu tun haben müsse, der selbst die nötige Macht besitze und nicht in mannigfacher Hinsicht an »Anweisungen« von Übersee gebunden sei.

Diese Auffassung war zweifellos unrichtig. Das Verhältnis zwischen Minister und G. G. trägt einen ganz besonderen Charakter, bei dem sich mancherlei Faktoren politischer und persönlicher Art neben den rein staatsrechtlichen geltend machen. Beide müssen ihre gegenseitige Stellung achten: jeder muß den Schwierigkeiten und der Verantwortlichkeit des anderen Rechnung tragen. Der Minister darf den G. G. nicht ohne dringende Notwendigkeit in seinem Verkehr mit dem Volksrat behindern; andererseits muß der G. G. das Verhältnis zwischen dem Kolonialminister, seinen Amtsgenossen und den Generalstaaten berücksichtigen. Sollte einer von beiden den äußersten Gebrauch von den formellen Befugnissen machen wollen, die ihm nach dem Wortlaut des Gesetzes zustehen, dann wird bald ein Konflikt entstehen, der nur durch den Abgang des einen von beiden beizulegen sein dürfte.

Dies alles war auch früher so und ist durch die Schaffung des in

öffentlicher Sitzung tagenden Volksrats nur zutreffender geworden. Daß man unter der alten Regelung ernsthafte Konflikte stets hat vermeiden können, gibt allen Grund zu der Erwartung, daß solche Konflikte auch in der Zukunft nicht leicht vorkommen werden. Dies ist umso mehr der Fall, als die ganze Annahme, worauf der Kampf gegen allzu große Befugnisse des Ministers beruht, daß nämlich dieser gewöhnt gewesen sei, sich unnötig in die Details der indischen Regierungsführung zu mischen, unrichtig ist. In der Praxis beschränkte sich die Einmischung des Ministers in Details bereits seit langem auf die Punkte, denen die Kammer oder einige ihrer Mitglieder besonderes Interesse entgegenbrachten. Nach jeder Etatdebatte gingen einige Dutzend Briefe nach Indien über solche, häufig äußerst belanglose Dinge, worüber auf Veranlassung interessierter Kreise ein Kammermitglied sich geäußert hatte. Jetzt wird man sich dafür natürlich lieber an ein Mitglied des Volksrats wenden. Aus eigenem Antrieb beschäftigte sich der Minister seit langem nur mit grundsätzlichen Fragen oder solchen von außergewöhnlichem Interesse. Bei dem Abstecken der Grenzen sind zweifellos Fehler gemacht worden, aber man kann sicher nicht sagen, daß diese allein im Sinne von zu ausgedehnter Betätigung geschehen seien.

Die Einführung der Verpflichtung zur Beachtung der königlichen Anweisungen in Art. 1 S. R. ist technisch nicht in der richtigen Weise erfolgt, indem sie in dem ersten Absatz, der von dem »algemeen bestuur« (die die Gesetzgebung nicht einschließt) handelt, steht statt im zweiten Absatz, wo die Rede ist von der Ausübung »des Amtes« des G. G., welcher Ausdruck alle seine Funktionen umfaßt. Demzufolge hat der Zusatz eigentlich nicht die normsetzende Funktion des G. G. im Auge. Praktisch ist dies indessen nicht von Belang, da der Erlaß von Anweisungen, wie bereits auseinandergesetzt, in dem allgemeinen Verhältnis zwischen Krone und G. G. seinen Ursprung hat und die ausdrückliche Erwähnung nur Bedeutung hat als Rückwirkung von Äußerungen bei den Verhandlungen im Parlament, die eine unrichtige Auffassung dieses Verhältnisses zu verraten schienen.

Durch die allgemeine Verantwortlichkeit des G. G. gegenüber dem König in Verbindung mit der konstitutionellen Verantwortlichkeit des Kolonialministers gegenüber den Generalstaaten ist das formelle Rechtsverhältnis zwischen dem G. G. und den in Niederland befindlichen Stellen festgestellt. Die Funktionen dieser Kräfte bei der Herrschaft über Indien erfordern nunmehr eine nähere eingehende Behandlung.

Der Reichsgesetzgeber, der alle Angelegenheiten regeln kann, für die nach seinem Dafürhalten ein Bedürfnis zu solcher Regelung besteht, muß zufolge der Verfassung die »staatsinrichtung« regeln¹⁴⁾. Die

¹⁴⁾ Die besonderen Gegenstände, die durch die Verfassung der Gesetzgebung zur Regelung zugewiesen sind (die dem König vorzubehaltenden Verwaltungsbefugnisse,

S. R. behält der Regelung durch das Gesetz außerdem vor die Tarife für Ein- und Ausfuhrzölle und die Tätigkeit einer indischen Notenbank und hält vier der bestehenden Gesetze aufrecht: das Komptabilitätsgesetz (1864), das Münzgesetz (1912), das Berggesetz (1899) und schließlich das Gesetz über die Bank von Java (1922). Alle diese Gegenstände sind mithin der Regelung (oder der Änderung der bestehenden Regelung) im Wege der Ordonnanz entzogen.

Neben der Mitwirkung bei dem Erlaß von Regelungen besteht die Aufgabe der Generalstaaten in der Mitwirkung bei besonders wichtigen Verwaltungsakten, für welche Gesetzesform vorgeschrieben oder doch gebräuchlich ist, und in einer Kritik und Kontrolle der Regierungsführung in Indien. Abgesehen von den Fällen, in denen zu diesem letzteren Zweck von dem Interpellationsrecht Gebrauch gemacht wird, geschieht das eine wie das andere stets gelegentlich der Behandlung des Entwurfes eines Gesetzes, das keine Normsetzung enthält, also eines Gesetzes im bloß formellen Sinn. Der wesentlichste Anlaß zur Besprechung der Regierungsführung ist die Beratung des Gesetzentwurfes betr. Genehmigung des (durch den G. G. unter Zustimmung des Volksrats festgestellten) Budgets für Indien. Gelegentlich dieser Debatten äußern sich die Kammern häufig durch Resolutionen. Andere derartige Verwaltungsangelegenheiten sind: Feststellung des Abschlusses der Jahresabrechnung, der Abschluß von Anleihen, die Annullierung von Ordonnanzen, die mit dem Gesetz oder dem allgemeinen Interesse im Widerspruch stehen, die Ermächtigung zum Abschluß wichtiger Verträge namens Niederländisch-Indiens (z. B. mit regelmäßigen Schifffahrtslinien nach oder im Archipel). Dies alles erfolgt in Gesetzesform.

Die Änderungen von 1922 und 1925 haben in dieser Hinsicht keine Veränderung in den Befugnissen des Parlaments herbeigeführt; jedoch hat die Tätigkeit des V. R., wo die Kritik ausführlicher und mit genauerer Kenntnis der Einzelheiten verbunden ist, diese aus den Kammerdebatten größtenteils verschwinden lassen.

Ehe ein Gesetzentwurf, der ausschließlich oder vorwiegend Niederländisch-Indien betrifft in den Generalstaaten zur Behandlung gelangt, muß er dem Volksrat zur Begutachtung vorgelegt werden, es sei denn, daß die Zeit dies, beispielsweise bei Anleihen, nicht zuläßt oder die Ansicht des V. R. bereits bekannt ist.

Auf die Zusammensetzung der Generalstaaten haben die Bewohner der Kolonien keinen Einfluß. Zwar können alle niederländischen Untertanen das Wahlrecht für die Zweite Kammer und für die Provinzialstaaten (die die Erste Kammer wählen) ausüben, aber dazu müssen sie zugleich Bewohner des Reiches sein, so daß dies Recht insoweit ohne die Art und Weise, in der der G. G. die allgemeine Verwaltung ausübt, die Beratung der Gesetzentwürfe durch die Volksvertretung usw.) gehören alle zur »staatsinrichtung«.

praktische Bedeutung ist. Wohl aber kann dies bezüglich des passiven Wahlrechts der Fall sein, das allen niederländischen Untertanen zusteht.

Mit der Demokratisierung des Wahlrechts sind die früher in die beiden Kammern häufig gewählten Sachverständigen für indische Angelegenheiten seltener geworden, und des öfteren hat man nach Mitteln gesucht, um die Belange der überseeischen Gebiete in den Generalstaaten besser zu ihrem Recht kommen zu lassen: direkte Vertretung durch in den Kolonien gewählte Kammermitglieder, — Zulassung ständiger oder für bestimmte Angelegenheiten beauftragter Delegierter der Repräsentanten-Kollegien — eine neben dem Kolonialminister stehende Körperschaft von Personen mit kolonialer Erfahrung. Indessen hat keine dieser Lösungen erhebliche Unterstützung gefunden; die Schaffung des Volksrats und die schnelle Ausdehnung seiner Befugnisse haben das Bedürfnis nach Vertretung in der Kammer in den Augen vieler verringert. Möglicherweise wird man später erkennen, daß auch die nach der Neuordnung dem Reichsgesetzgeber zukommenden Funktionen ohne Beratung in einem Kreise von Fachleuten nicht mit Nutzen ausgeübt werden können.

Über das allgemeine Verhältnis des Königs zu dem G. G. ist das Notwendige bereits ausgeführt. Hinsichtlich der Normsetzung und alles dessen, was außerdem in Form eines Gesetzes geschehen muß, hat der König als Teil des »Rijkswetgever« seine frühere Stellung behalten; als selbständiger Gesetzgeber und Haupt der Regierung ist er hinsichtlich der inneren Angelegenheiten von Indien ¹⁵⁾ auf die Angelegenheiten und Fälle, die ihm ausdrücklich zur Regelung zugewiesen sind, beschränkt: Ausführung von Verträgen, Verteidigung, Erteilung von Schiffsbriefen, die das Recht verleihen, die niederländische Flagge auf Seeschiffen zu führen, Zulassung, Niederlassung und Auslieferung, Entscheidung bei Konflikten zwischen G. G. und V. R. über eine durch den ersteren in Vorschlag gebrachte Ordonnanz.

Auch über die Entwürfe dieser durch den König zu erlassenden Verordnungen wird der V. R. zuvor gehört. Sie brauchen die Materie nicht erschöpfend zu regeln, sondern können den Erlaß von Ausführungsvorschriften einer Ordonnanz überlassen.

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, in wie weit die in Indien selbst vorhandenen Behörden durch die Befugnisse von Reichsgesetzgeber und Krone in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt sind, die übrigens im allgemeinen nur für die inneren Angelegenheiten Indiens besteht.

¹⁵⁾ Für andere Angelegenheiten gilt diese Beschränkung nicht; diesbezügliche allgemeine Maßregeln werden als auf Art. 55 der Verfassung beruhend angesehen, der den König dazu ermächtigt und zwar ohne eine andere Beschränkung als die, daß Strafbestimmungen nur durch Gesetz ergehen können.

Was unter diesem Ausdruck zu verstehen ist, ist nicht in einem Gesetzestext umschrieben; die Regierung erklärte gelegentlich der Verhandlungen über das S. R., sie halte eine solche Definition für unnötig und sogar unmöglich. Der »ordonnantie-wetgever« hat selbst zu beurteilen, ob eine Angelegenheit unter den Begriff »innere Angelegenheiten« und damit in seine Verordnungskompetenz fällt. Bejaht er diese Frage und kann der König sich dieser Ansicht nicht anschließen, so daß er die Ordonnanz als zu Unrecht ergangen ansieht, dann kann er sie vorläufig außer Kraft setzen und einen Gesetzentwurf auf Annullierung einbringen.

Auch andere als innere Angelegenheiten können durch Ordonnanz geregelt werden, jedoch nur kraft eines besonderen Auftrages durch Gesetz oder »algemeen maatregel van bestuur«.

Für die Verhältnisse in Indien selbst gehen wir wiederum aus von der zentralen Gestalt, dem G. G., im indischen amtlichen Stil auch »Landvoogd« genannt. Auch wo von »Indische Regeering« die Rede ist, ist der G. G. als solcher gemeint.

Zunächst ein Wort über die persönliche Stellung dieses Beamten.

Der G. G. wird auf Vorschlag des Kolonialministers mit Zustimmung des Ministerrats durch die Königin für unbestimmte Zeit ernannt. Nach fester Tradition beantragt er nach fünf Jahren seinen Abschied; wenn besondere Umstände es notwendig machen (so z. B. kurz nach dem Ausbruch des Weltkrieges) wird die Amtsdauer auf Anregung der Regierung etwas verlängert.

Es ist nicht üblich, den G. G. ausschließlich aus den politischen Parteigenossen der gerade am Ruder befindlichen Regierung auszuwählen. Mit Recht hat man sich eine solche Beschränkung bei einer so wichtigen Wahl nicht auferlegen wollen. Andererseits wird auch nicht erwartet, daß der G. G. um seinen Abschied einkommt, wenn die Regierung, die ihn ernannte, durch eine von anderer Richtung ersetzt wird. Es kostet mitunter wohl einige Mühe und Selbstbeschränkung auf beiden Seiten, um zu einer guten Zusammenarbeit zu gelangen; aber bisher ist dies doch stets möglich gewesen.

Der amtliche Apparat, der dem G. G. zur Seite steht, ist umfangreich und in den letzten Jahrzehnten besonders stark differenziert.

Für täglichen Rat und Hilfe verfügt er über einen Generalsekretär, mehrere Gouvernementssekretäre und ein Büro, die »Algemeene Sekretaris«.

Das höchste Amtskollegium, der Rat von Niederländisch-Indien, besteht jetzt aus dem Vizepräsidenten und sechs Mitgliedern. Die Erhöhung der Mitgliederzahl von vier auf sechs erfolgte durch ein Gesetz von 1929 zu dem Zwecke, die Ernennung von zwei einheimischen Mitgliedern zu ermöglichen, ohne die Zahl der nach dem bestehenden Brauch ernannten Mitglieder zu verringern. Dieser Brauch brachte

es mit sich, daß in dem Rat stets ein Jurist und zwei aus dem »Binnenlandsch bestuur« stammende obere Beamte (einer mit Erfahrung in Java, der andere mit Erfahrung in den anderen Außenbesitzungen) Sitz hatten. Hinsichtlich der zwei anderen Sitze blieb die Wahl frei; mit wenigen Ausnahmen gehörten die Ernannten zu den Beamten mit langjähriger indischer Erfahrung. Die beiden für Inländer bestimmten Sitze sind am 1. Januar 1930 zum ersten Mal besetzt worden und zwar beide mit ehemaligen Regenten von Java, die gleichzeitig Mitglieder des V. R. waren.

Die Aufgabe des Rats von Indien ist, seit die neue S. R. den Volksrat als die Körperschaft bestimmte, die mit dem G. G. zusammen den Inhalt der Ordonnanzen festzusetzen hat, — also seit dem 16. Mai 1927 — beinahe vollständig beratender Art. Der G. G. kann über jede Angelegenheit ein Gutachten des Rats einholen und ist in einer Reihe im Gesetz aufgezählter wichtiger Angelegenheiten dazu verpflichtet. Diese betreffen sowohl Normsetzung (Entwürfe von Ordonnanzen, Erlaß von Regierungsverordnungen) als auch Verwaltung. Das Gutachten bindet ihn im allgemeinen in keiner Weise. Eine bestimmte Anzahl von Entscheidungen kann der G. G. indessen nur mit Zustimmung des Rats treffen; darunter fällt die Beschränkung der Bewegungsfreiheit bestimmter Personen (Verbot des Aufenthalts in Indien oder einem Teil desselben oder Internierung an einem bestimmten Orte in Indien) wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung — eine Maßregel der »hooge politie« — sowie die Anwendbarkeit der für Europäer geltenden Gesetzgebung auf derselben nicht unterworfenen Personen, mit einem früher gebrauchten Ausdruck auch wohl noch als »Gleichstellung mit Europäern« bezeichnet.

Ist Übereinstimmung nicht zu erreichen, dann kann der G. G. die Entscheidung der Krone anrufen; wenn er jedoch der Auffassung ist, daß gewichtige allgemeine Belange eine sofortige Entscheidung erheischen, kann er diese treffen ohne den königlichen Entscheid abzuwarten.

Die einzelnen Zweige des öffentlichen Dienstes stehen unter der Leitung der Chefs der z. Z. neun Departements der allgemeinen Verwaltung. Das Kriegsdepartement steht unter Leitung des »commandant van het leger«, das der Marine unter dem »commandant der zeemacht«, die Chefs der übrigen Departements führen den Titel »directeur«.

Die Einrichtung des V. R., in dessen Versammlungen sie im Namen des G. G. auftreten müssen, hat der Stellung der Departementschefs eine noch größere Bedeutung gegeben, als sie sie bereits vorher besaßen. Es liegt denn auch auf der Hand, daß das Verhältnis zwischen G. G., Rat von Indien und Departementschefs bei der Änderung von 1925 einen wichtigen Gegenstand der Beratungen bildete. Es erhob sich nament-

lich die Frage, ob das Verhältnis etwa im Sinn der Vorschläge der Änderungskommission und nach englisch-indischem Vorbild in dem Sinn geändert werden sollte, daß die indische Regierung, wie es bis 1836 der Fall gewesen war, einem Kollegium übertragen würde, das aus dem Rat von Indien mit dem G. G. als Vorsitzenden und den Departementschefs als Beisitzern bestände. Ungeachtet einigen Drängens von Seiten der Zweiten Kammer hielt die niederländische Regierung doch an dem bestehenden System fest, wonach der G. G. allein beschließt (so daß er mit Recht als »de Indische Regeering« bezeichnet wird) und alle anderen, Rat und Departementschefs, nur beratende Funktionen haben, es sei denn, daß den letzteren Entscheidungsbefugnis beigelegt oder delegiert ist, was natürlich in sehr reichlichem Maße geschehen ist hinsichtlich alles dessen, was die Ausführung der Gesetze und die Führung der täglichen Geschäfte betrifft.

Mehr oder weniger in Anerkennung der neuen Bedeutung ihres Amtes ist mittlerweile den Departementschefs Zutritt zu den Versammlungen des Rats bei Verhandlung ihrer Vorlagen gewährleistet.

Es kommt mir zweifelhaft vor, ob die autokratische Stellung des G. G. auf die Dauer durchgeführt werden kann und muß, wenn man auch stets Sicherheiten für Einheit und Stärke in der allgemeinen Leitung wird beibehalten müssen.

Neben dem G. G. steht für die Gesetzgebung durch Ordonnanzen, für bestimmte Verwaltungsakte in Form von Ordonnanzen, für Gutachten und Kritik der Volksrat. Zusammensetzung und Tätigkeitsbereich dieses Kollegiums standen bei den jüngsten Reformen im Mittelpunkt des Interesses und werden auch bei der weiteren Entwicklung der zentralen Einrichtungen von höchster Bedeutung bleiben.

Die wichtigste aller 1925 vorgenommenen Änderungen, die Verleihung des Rechts zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung an den V. R., war in der Tat eine Reform von höchster Bedeutung. Daß sie nicht allgemein als solche anerkannt wurde, war eine Folge einerseits des Fehlens einer ernsthaften Opposition gegen diese Reform, andererseits des Widerstandes, den der Gesetzentwurf als Ganzes aus verschiedenen, zum Teil außerhalb der indischen Fragen stehenden Gründen erfuhr und wobei seine Gegner die übliche Taktik verfolgten, die vorgeschlagenen Reformen als unbedeutend oder jedenfalls nicht den durch die Verfassungsänderung geweckten Erwartungen entsprechend hinzustellen.

Nach der Neuregelung, die am 16. Mai 1927 vollständig in Kraft trat, besteht der Volksrat aus einem Vorsitzenden und sechzig Mitgliedern. Die Zusammensetzung des Rats, insbesondere die Verteilung der Sitze unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, bereits bei der parlamentarischen Behandlung der »staatsregelung« Gegenstand lebhaften Streites und später von neuem zur Debatte gestellt durch einen

Antrag auf Änderung der Verteilung der Sitze, soll noch näher erörtert werden.

Der V. R. übt seine Funktionen teils in pleno, teils mittels einer kleinen Körperschaft aus, »College van gedelegeerden« (C. v. G.) genannt, das aus dem Vorsitzenden und zwanzig durch den V. R. selbst gewählten Mitgliedern besteht. Diese Einrichtung ist ins Leben gerufen, weil die regelmäßige Teilnahme an der Gesetzgebungsarbeit den Volksratsmitgliedern zu viel Zeit kosten würde; ein kleineres Kollegium, dessen Mitglieder eine feste Besoldung erhalten und somit ihre ganze Zeit dieser Tätigkeit widmen können, soll die Aufgabe des V. R. hinsichtlich alles dessen, was die Gesetzgebung (Erlaß von Ordonnanzen) betrifft, übernehmen. Dem Plenum des V. R. ist alles vorbehalten, was Finanzfragen anlangt (Budget, Abrechnung, Anleihen) neben der Erstattung von Gutachten über die Entwürfe von Gesetzen und königlichen Verordnungen.

Das Recht, Anfragen an den G. G. zu stellen und sich mit Gesuchen an den König, die Generalstaaten und den G. G. zu wenden (das sogen. Petitionsrecht) steht gleichfalls dem Plenum des V. R. zu, kann jedoch, wenn dieser nicht versammelt ist, auch durch das C. v. G. ausgeübt werden.

Um zu verhüten, daß der V. R. als solcher von der Verhandlung wichtiger Angelegenheiten ausgeschlossen wird, ist ferner bestimmt, daß er sich die Behandlung eines Ordonnanzentwurfs vorbehalten kann; in diesem Fall ist das C. v. G. nicht befugt, den Entwurf zu verabschieden, er sei denn (nach der Meinung des G. G.) so dringender Art, daß nicht auf den Zusammentritt des gesamten Rats gewartet werden kann.

In den seit der Einführung der S. R. vergangenen Jahren ist bereits deutlich geworden, daß der mit der Schaffung des »College van Gedelegeerden« beabsichtigte Zweck nicht erreicht ist und dieses Kollegium keine Bedeutung bekommen hat. Der V. R. hat nämlich die Gewohnheit angenommen, sich die Behandlung aller Entwürfe von einigem Interesse vorzubehalten, so daß das C. v. G. nur belanglose Sachen zur Erledigung erhält. Tritt hier keine Änderung ein, dann wird diese Schöpfung vermutlich früher oder später wieder verschwinden. Die Lösung der Schwierigkeit, daß der V. R. nicht wie europäische Parlamente beinahe ununterbrochen versammelt bleiben kann (bereits die großen Entfernungen im Archipel verhindern dies, und überdies ist es besser, die Bildung einer Klasse von Berufspolitikern nicht allzusehr zu befördern) wird dann möglicherweise in einer erheblichen Einschränkung von Zahl und Umfang der Ordonnanzen, in einer erweiterten Ermächtigung zur Regelung von Details durch Regierungsverordnungen und in der Zuerkennung der Befugnis an den Generalgouverneur, in

dringenden Fällen selbständig provisorische Regelungen mit der Wirkung von Ordonnanzen zu erlassen, gefunden werden.

Das Verfahren im V. R. (und mutatis mutandis das in der C. v. G.) entspricht ganz dem in einem Parlament üblichen.

Der G. G. sendet den Entwurf einer von ihm für wünschenswert gehaltenen Ordonnanz an den V. R., der (wenn der G. G. es für notwendig hält, innerhalb eines durch ihn gesetzten Termins) beschließt, ob er sich mit dem Entwurf, mit oder ohne Änderung, einverstanden erklärt.

Da beide Faktoren, G. G. und V. R., gänzlich unabhängig voneinander sind, können Konflikte über einen Ordonnanzentwurf nicht durch die in parlamentarisch regierten Ländern gebräuchlichen Mittel gelöst werden. Dafür mußte also besonders Vorsorge getroffen werden.

Wenn der V. R. einen ihm durch den G. G. übersandten Ordonnanzentwurf verwirft oder derartig abändert, daß der G. G. gegen den Erlaß des geänderten Entwurfs Bedenken hat, dann kann er nochmalige Verhandlung verlangen; der V. R. trifft dann eine neue Entscheidung¹⁶⁾. Ist auch dann keine Übereinstimmung erzielt, dann kann die Regelung durch den König geschehen. Es versteht sich von selbst, daß dieser Weg nur dann einzuschlagen ist, wenn die Regelung unentbehrlich ist; ist dies nicht der Fall, dann kann die Sache einstweilen auf sich beruhen bleiben. Machen dringende Umstände eine unverzügliche Abhilfe notwendig, dann kann der G. G. selbst den Entwurf erlassen; doch kann in diesem Fall der V. R. sich binnen zweier Monate an den König wenden, der dann befugt ist, eine andere Regelung zu treffen.

Die zur Lösung derartiger Konflikte durch den König ergangenen Regelungen können stets durch eine Ordonnanz wieder geändert werden; die früher mangelnde Übereinstimmung zwischen G. G. und V. R. ist dann erreicht, und der normale Weg kann mithin wieder verfolgt werden. Konflikte, die zu einer Berufung an die Krone führen, sind bis jetzt nicht vorgekommen; wohl ist einmal nochmalige Verhandlung eines durch das C. v. G. geänderten Entwurfes verlangt worden. Bei der neuen Verhandlung, welche im Plenum des V. R. stattfand, wurde die Änderung, über die der Konflikt entstanden war, abgelehnt, so daß Übereinstimmung erreicht wurde.

Der V. R. hat auch das Recht der Initiative; ist der G. G. mit einem durch den V. R. angenommenen Entwurf einer Ordonnanz nicht einverstanden, dann wird diese nicht erlassen. Eine Bestimmung für die Lösung einer solchen Meinungsverschiedenheit ist nicht getroffen und

¹⁶⁾ Wenn hinsichtlich der Ordonnanzentwürfe von »Volksraad« die Rede ist, so ist darunter stets zu verstehen: das C. v. G., wenn der V. R. sich die Behandlung nicht vorbehalten hat, anderenfalls das Plenum des V. R. Ist der erste Beschluß durch das C. v. G. gefaßt, dann kann der V. R. sich die erneute Verhandlung vorbehalten.

war auch überflüssig, da der V. R. sich stets mit Gesuchen an die Krone und die Generalstaaten wenden kann.

Ordonnanzen, die nach der Meinung des Reichsgesetzgebers mit dem Gesetz ¹⁷⁾ oder mit dem allgemeinen Interesse (algemeen belang) in Widerspruch stehen, können durch Gesetz annulliert werden. Der König kann sie vorläufig außer Kraft setzen und muß alsdann innerhalb eines Jahres einen Antrag auf Nichtigkeitserklärung bei den Generalstaaten einbringen. Unter »algemeen belang« ist sowohl das Interesse des Staates als Ganzen wie auch das von Niederländisch-Indien selbst zu verstehen.

Für das Budget und für Anleihen gelten einige besondere Bestimmungen.

Die Feststellung des Budgets verlangt ebenso wie die einer Ordonnanz Übereinstimmung zwischen G. G. und V. R.; doch ist außerdem noch Genehmigung durch Gesetz notwendig. So ist der Anlaß, jedes Jahr den indischen Angelegenheiten eine parlamentarische Besprechung zu widmen, bestehen geblieben. Weigert sich der Gesetzgeber, einen Abschnitt des Budgets (jeder Abschnitt behandelt ein Verwaltungsdepartement) gutzuheißen, dann setzt er diesen Abschnitt selbst fest. Dasselbe geschieht auch mit den Unterabschnitten, über die zwischen G. G. und V. R. keine Übereinstimmung erzielt worden ist. Daher ist, im Gegensatz zu Konflikten über Entwürfe zu Ordonnanzen, die durch den König entschieden werden, die Erledigung von Streitigkeiten über Budgetfragen dem Reichsgesetzgeber übertragen.

Anleihen können auf Grund eines Gesetzes oder einer durch Gesetz gebilligten Entscheidung des G. G., die unter Zustimmung des V. R. ergangen ist, begeben werden. Praktisch hat man bisher die erste Methode befolgt, da Anleihen stets in den Niederlanden abgeschlossen wurden und eine schnelle Entscheidung erfordern; aus diesem letzteren Grunde ist es auch nicht möglich, den V. R. über den Entwurf des Anleihegesetzes zu hören.

Die Zusammensetzung des V. R. war, wie in dem ersten Teil dieses Aufsatzes dargelegt, durch die »Instellingswet« von 1916 nur in einzelnen Punkten geregelt. Die Zahl der Mitglieder muß außer dem Vorsitzenden mindestens 38 betragen; höchstens die Hälfte davon ist durch Ernennung, der Rest ist durch Wahl zu bestimmen. Von den Ernannten muß mindestens ein Viertel, von den Gewählten mindestens die Hälfte der einheimischen Bevölkerung angehören. Die Festsetzung der Zahlen selbst bleibt der Königin überlassen; nach der im Jahre 1921 getroffenen Regelung, die zur Zeit der Verhandlungen über die neue Verfassung noch

¹⁷⁾ Dieser Ausdruck ist in weitem Sinne aufzufassen, so daß z. B. auch bei Unvereinbarkeit mit einem für Indien geltenden Staatsvertrag Nichtigkeitserklärung wegen »strijd met de wet« ausgesprochen werden kann.

maßgebend war, betrug ihre Gesamtzahl außer dem Vorsitzenden 48, wovon die Hälfte ernannt war; hiervon waren 8 Inländer, 16 Europäer und fremde Asiaten (vreemde oosterlingen). Unter den Gewählten befanden sich 12 Inländer und 12 sonstige Personen. Faktisch verteilten sich die Sitze unter den drei Gruppen folgendermaßen: 20 Inländer, 25 Europäer, 3 Chinesen. Der Entwurf der Staatsregelung enthielt folgende Zahlen: Gesamtzahl — außer dem Vorsitzenden — 60 Mitglieder, davon 30 (20 gewählte und 10 ernannte) Einheimische — mindestens 25 (15 gewählte und 10 ernannte) Niederländer — und höchstens 5 (davon 3 gewählte und 2 ernannte) fremdländische Mitglieder.

Der Entwurf wich nicht nur hinsichtlich der Zahlen von der bestehenden Regelung ab, sondern auch hinsichtlich der Einteilung der Bevölkerung in Gruppen sowie in der Art der Wahl.

Bei der Regelung von 1916 war von der Unterscheidung in Inländer, Europäer und »vreemde oosterlingen« ausgegangen, die von Alters her bestand und aufs engste mit der Notwendigkeit zusammenhing, das bürgerliche Recht jeder Gruppe ihren besonderen Bedürfnissen anzupassen, obwohl die Unterscheidung auch außerhalb dieses Gebiets Bedeutung hatte. Politischen Bedürfnissen konnte diese Scheidung nicht genügen und eine in dieser Hinsicht brauchbare Unterscheidung war auch nicht nötig, solange die Verfassung rein autokratisch war und mithin keine einzelne Gruppe politische Rechte genoß. Bei der Zusammensetzung der lokalen Räte und auch bei der ersten Einrichtung des V. R. hat man sich nichtsdestoweniger an die alte Einteilung, die z. B. alle Europäer (niederländische und sonstige Staatsangehörige) gleich behandelte, gehalten; seitdem drang jedoch die Erkenntnis durch, daß eine mehr mit der politischen Wirklichkeit übereinstimmende Einteilung gefunden werden müsse. Als solche ist anzusehen die in Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage in die S. R. übergegangene Unterscheidung, bei der nur die niederländischen Untertanen¹⁸⁾ berücksichtigt werden, so daß Fremde vom aktiven und passiven Wahlrecht sowie von den Ämtern ausgeschlossen sind¹⁹⁾. Die niederländischen Untertanen werden geschieden in:

- a) Niederländer;
- b) einheimische Untertanen, die nicht Niederländer sind;
- c) fremde Untertanen, die nicht Niederländer sind.

Jede dieser Gruppen, die der Kürze halber auch wohl als Niederländer, Einheimische und Fremde (Nederlanders, inheemschen en

¹⁸⁾ Niederländische Untertanen sind: die Niederländer und diejenigen, die in Niederländisch-Indien, Surinam oder Curaçao von dort wohnhaften Eltern geboren sind.

¹⁹⁾ Die alte Unterscheidung in Europäer, Inländer und vreemde oosterlingen ist übrigens unangetastet geblieben und gilt somit noch für das bürgerliche Recht, einen Teil des Steuerrechts usw.

uitheemschen) bezeichnet werden, soll eine feste Anzahl Sitze innehaben vorbehaltlich der Möglichkeit, die für Fremde bestimmten Sitze durch Niederländer besetzen zu lassen für den Fall, daß (wie dies von den nationalistischen Chinesen geplant, aber zum Schluß nicht durchgeführt wurde) Erstgenannte ihre Mitwirkung verweigern. Auf diese Weise ist die bestehende Unterscheidung nach Bevölkerungsgruppen, bequemlichkeitshalber gewöhnlich als Einteilung nach Rassemerkmalen bezeichnet, mit einigen Änderungen in der Abgrenzung dieser Gruppen noch in Geltung. Außerdem wurde die Scheidung indessen auch durchgeführt hinsichtlich der Wähler: Wurden früher die durch Wahl zu bestimmenden Mitglieder durch alle Mitglieder der lokalen Räte zusammen gewählt, so sollen jetzt die einheimischen Volksratsmitglieder durch die einheimischen Mitglieder der lokalen Räte gewählt werden, die Niederländer durch die niederländischen und die fremden durch die fremden Mitglieder.

Dieser Punkt berührt eines der wichtigsten Grundprobleme des modernen Kolonialstaatsrechts, nämlich die Frage, ob die Rasseunterscheidung bei den politischen Einrichtungen, insbesondere bei der Zusammensetzung der repräsentativen Körperschaften und bei den Wahlen zu diesen, anerkannt und zur Grundlage genommen werden muß.

Die Frage ist durch die S. R. im bejahenden Sinn beantwortet worden, meines Erachtens zu Recht, da allein so Gesetz und Wirklichkeit in Übereinstimmung zu bringen waren. Andere Ansichten wurden von der Abänderungskommission und den Verfassern der oben genannten »Proeve« vertreten, die keine Verteilung der Sitze unter die Rassengruppen wollten, und die das Wahlrecht nach anderen Kennzeichen als denen der Rasse gewähren wollten. Die Kommission unterschied drei Gruppen nach dem Maß der Bildung (Beherrschung des Niederländischen in Wort und Schrift, Beherrschung der einheimischen Sprachen in Wort und Schrift, Analphabeten). Die »Proeve« gab eine vorläufige Regelung, nach der die gewählten Mitglieder der lokalen Räte, die Regenten auf Java, die ernannten Mitglieder einiger Räte, bestimmte Vereinigungen und Einrichtungen, wie die Handelskammern, jede eine bestimmte Anzahl Mitglieder wählen sollten. Ein rein individualistisches Wahlrecht (wofür nur Lesen und Schreiben als Bedingung aufgestellt wurde) wurde nur durch eine Minderheit der Änderungskommission befürwortet. Alle anderen Anträge scheinen jedenfalls mehr oder weniger nach einem organischen Prinzip zu suchen.

Die in der S. R. gegebene Lösung tut dies gleichfalls, wobei zu beachten ist, daß unter den jetzt bestehenden Verhältnissen die gesellschaftliche Gruppierung in erster Linie durch den Rassenunterschied beherrscht wird, während andere ethnologische oder ökonomische Unter-

scheidungen sich fast ausschließlich innerhalb der Rassengruppen geltend machen oder mit den Rassenunterscheidungen zusammenfallen.

Wäre dieser Tatsache keine Rechnung getragen worden, dann würde der Kampf um die Wahlurne zu allererst zwischen den Rassengruppen entbrannt sein; so ist dies vermieden: Jede Gruppe wählt eine feste Anzahl Mitglieder und kann, da der Einfluß anderer Gruppen ausgeschlossen ist, wirkliche Repräsentanten entsenden. Unter dem System von 1916 war dies nicht der Fall; die indischen Mitglieder des V. R. verdankten ihre Sitze einem Wählerkorps, das in seiner Mehrheit aus Europäern bestand, was ihrem repräsentativen Charakter Abbruch tun mußte.

Wo sich Rassengegensätze zeigen (was gegenwärtig praktisch in viel geringerem Maße der Fall ist, als gewöhnlich angenommen wird, was aber in Zukunft vielleicht viel mehr der Fall sein wird) können diese in dem V. R. zur Äußerung kommen, der fern vom Wahlkampf zu wählen ist. Dieser letztere bleibt stets Streit schlechtweg; Streit in einer Repräsentativkörperschaft dagegen wird bald zu einer Form der Zusammenarbeit.

In den Generalstaaten war wenig oder gar keine Opposition gegen den Grundsatz der Rassenunterscheidung bei Mitgliedern und Wählern; aber die vorgeschlagenen Zahlen riefen Widerspruch hervor. Die Zuweisung von 30 der 60 Sitze an die einheimische und von nur 25 an die niederländische Gruppe hielten viele für der Stellung widersprechend, die die Niederländer in dem gesamten gesellschaftlichen Leben einnehmen, und so wurden im Wege der Änderung diese Zahlen vertauscht. Wie sich weiter unten ergeben wird, haben die Kammern bereits einige Jahre später (1929) auf Drängen des neu auftretenden G. G. und des Ministers diesen Beschluß wieder aufgegeben.

Die Mitglieder des V. R. werden zum Teil durch Wahl, zum Teil durch Ernennung für vier Jahre bestimmt. Wähler sind für jede Gruppe die zur selben Gruppe gehörenden Mitglieder der lokalen Räte²⁰⁾. Die Wahl geschieht durch Aufstellung von Kandidaten und Abstimmung; wo mehr als ein Mitglied gewählt werden muß, gilt ein Listensystem, wobei durch die Reihenfolge der Namen zu erkennen gegeben werden kann, wer den Vorzug haben soll.

Durch Gesetz von 1929 ist die Möglichkeit eröffnet worden, im Wege

²⁰⁾ Unter diesen lokalen »raden« sind nicht zu verstehen die Provinzialräte von West-, Mittel- und Ostjava, sondern die Räte von niedrigerer Ordnung, 76 Regentschaftsräte und 19 Stadtgemeinderäte. Außerhalb Javas sind es 13 Stadtgemeinderäte und 10 Räte mit größerem Gebiet. Die Niederländer wählen zusammen die niederländischen, die Fremden zusammen die fremden V. R. Mitglieder. Für die Wahl der einheimischen V. R. Mitglieder dagegen ist Niederländisch-Indien in 12 Wahlkreise eingeteilt, die ein bis vier Mitglieder wählen.

der Ordonnanz als Wähler für den Volksrat auch Personen zu bestimmen, die Stellungen innehaben, die, was ihre Bedeutung für das Volksleben anlangt, der Mitgliedschaft in den »raden« nicht nachstehen. So soll auch in den Gebieten, wo noch keine lokalen Räte bestehen, eine Teilnahme an der Wahl der V. R. Mitglieder ermöglicht werden.

Die Ernennung von V. R. Mitgliedern ist zu dem Zweck eingeführt, um Interessentengruppen und Ideen, die durch die Wahl keine ordentliche Vertretung gefunden haben, einen oder mehrere Sitze zu verschaffen. Das Ernennungsrecht ist durch den G. G. denn auch niemals gebraucht worden, um eine regierungsfreundliche Partei zu bilden oder zu verstärken. Man kann sogar das Gegenteil sagen. Von Anfang an sind stets die der niederländischen Herrschaft am meisten feindlichen Elemente, wie einheimische radikale Nationalisten und niederländische Sozialdemokraten, nicht durch Wahl, sondern durch Ernennung in den V. R. gebracht worden. Kritik an dieser Praxis wurde kaum laut, außer hinsichtlich der Ernennung von Sozialdemokraten, da deren Richtung in Indien äußerst schwach vertreten ist und man diese Ernennungen daher dem Einfluß, den die sozialdemokratische Partei im niederländischen Parlament ausübt, zuschreibt, eine Erscheinung die sicher nicht mit dem Geist der S. R. vereinbar ist.

Die Ernennung findet nach der Wahl statt, so daß deren Ausgang Rechnung getragen werden kann.

Bei der Errichtung des V. R. wurde die Mitgliedschaft in diesem mit einzelnen Ämtern (Vizepräsident und Mitglied des Rats von Niederländisch-Indien, Departementschef, Vorsitzender oder Mitglied der Allgemeinen Rechenkammer) für unvereinbar erklärt, im übrigen wurde jedoch nichts bestimmt hinsichtlich der Möglichkeit des Auftretens von Beamten als Mitglieder des V. R. Demgemäß haben stets Beamte, sowohl Niederländer wie Einheimische, darin Sitze, sei es als ernannte, sei es als gewählte Mitglieder, innegehabt. Sie genießen dieselbe Rede- und Abstimmungsfreiheit wie gewöhnliche Mitglieder²¹⁾ und machen von dieser Freiheit auch vollen Gebrauch.

Es ist klar, daß dies zu Schwierigkeiten führte. Während die einheimischen Beamten sich gewöhnlich eine gewisse Beschränkung in ihren Äußerungen auferlegten, war dies mit einigen niederländischen nicht der Fall. Ihre Kritik der Regierungsführung war mitunter direkt gegen die niederländische Herrschaft gerichtet und untergrub auch häufig das Vertrauen des Publikums in ihre Unparteilichkeit bei der Ausführung der von ihnen kritisierten Maßnahmen. Überdies bildete

²¹⁾ Die Beamten, die Mitglieder des V. R. sind, haben also eine ganz andere Stellung als die sogenannten »official members« in den gesetzgebenden Körperschaften British-Indiens und den britischen Kolonien, die nicht gegen die Regierungsvorschläge sprechen oder stimmen dürfen.

die (ursprünglich nicht vorgesehene) lange Dauer der Sitzungen ein Hindernis bei der ordnungsmäßigen Ausübung ihrer Funktionen.

Die S. R. trat diesen Schwierigkeiten in etwa entgegen, indem sie bestimmte, daß die Folge eines Zusammentreffens von Mitgliedschaft und besoldetem Amt, soweit nötig, durch Ordonnanz geregelt werden solle. Demzufolge ist bestimmt worden, daß der G. G. die Ämter angeben kann, die nicht zugleich mit der Mitgliedschaft im V. R. wahrgenommen werden können; der Inhaber eines solchen Amtes wird, wenn er die Mitgliedschaft annimmt, seiner Funktionen enthoben, behält indessen alle damit verbundenen Einkünfte.

In Ansehung des College van Gedelegeerden, das mehr Zeit von seinen Mitgliedern fordert als der V. R., ist das Gegenteil bestimmt: Vereinigung mit einem Amt ist ausgeschlossen, es sei denn, daß der G. G. das Amt ausdrücklich als mit der Mitgliedschaft vereinbar erklärt.

Die Schwierigkeiten des (soweit mir bekannt in keiner anderen Kolonie bestehenden) Zustandes, daß Beamte als Mitglieder einer repräsentativen Körperschaft unbeschränkte Kritik an der Regierung üben können, deren Entscheidungen sie ausführen müssen, sind durch diese Regelung zwar in etwa eingeschränkt, jedoch kann die Trübung der dienstlichen Verhältnisse dadurch nicht beseitigt werden.

Übrigens muß anerkannt werden, daß viele Beamte, die V. R. Mitglieder sind, genug Verantwortlichkeitsgefühl an den Tag legen, um Konflikte zwischen ihren beiden Funktionen möglichst zu vermeiden. Der gänzliche Ausschluß derer, die im öffentlichen Dienst tätig sind, — die nächstliegende Lösung — wird gewöhnlich damit bekämpft, daß dadurch Natur und Niveau der Debatten vollständig verändert würde; es ist denn auch zweifelhaft, ob eine derartige Reform bald zu erwarten ist.

Volksrat und C. v. G. tagen in der Regel öffentlich. Den Mitgliedern ist in der in Parlamenten üblichen Weise Redefreiheit ohne Gefahr der Strafverfolgung zugesichert.

Die Regierung wird in beiden Kollegien immer noch vertreten durch Bevollmächtigte (»gemachtigen«), die nach dem Wortlaut des Gesetzes namens des G. G. »voorlichting« (Auskunft) erteilen. In Wirklichkeit ist ihre Aufgabe die Verteidigung der Regierungsvorlagen. Dies taten sie bereits damals, als der V. R. formell noch lediglich Gutachten abgab, und dieses (seiner Zeit ziemlich bedenkliche) Verfahren wurde von Anfang an soweit getrieben, daß sie an der Besprechung der Resolutionen teilnahmen, diese namens des G. G. für annehmbar oder nicht annehmbar erklärten usw. Auch diese Praxis ist immer noch gebräuchlich.

Einfluß auf die Ernennung oder Beibehaltung der Bevollmächtigten in dieser ihrer Eigenschaft oder in ihrer amtlichen Funktion als Departements- oder Dienstleiter kann der V. R. formell nicht ausüben, ebenso

wenig wie auf das Imamtverbleiben oder Abtreten des G. G. Dieser ist dem V. R. nicht (wie gegenüber der Krone) verantwortlich, aber er ist verpflichtet, Ersuchen um Aufklärung über Angelegenheiten, die Niederländisch-Indien betreffen, zu entsprechen, »wenn dies nach seiner Meinung ohne Schaden für die ihm anvertrauten Interessen geschehen kann«. Das Recht, derartige Aufklärungen zu verlangen, wird im V. R. gelegentlich wohl »Interpellationsrecht« genannt, obwohl die Möglichkeit einer parlamentarischen Sanktion durch Annahme eines Antrages, die ein verantwortliches Mitglied der Regierung zur Demission zwingen soll, fehlt.

Der Verpflichtung, Aufklärung zu geben, wird übrigens in sehr freigiebiger Weise entsprochen. Auch aus eigenem Antrieb gibt der G. G. stets ausführliche Erklärungen über alles, was die öffentlichen Angelegenheiten betrifft, sei es in der Form der Begründung zu Etats- oder Verordnungsvorlagen, sei es durch Übersendung ausführlicher amtlicher Bescheide.

Der V. R. nimmt ferner zahlreiche Adressen von Personen an, die über die Handlungsweise höherer oder niederer Behörden Klage führen; eine ständige Kommission untersucht diese Beschwerden und macht ihre Vorschläge, nachdem sie die notwendigen Erklärungen von Regierungsseite erhalten hat.

Auf allen diesen Wegen wird ein Maß von Öffentlichkeit in den Landesangelegenheiten erreicht, das dem in parlamentarisch regierten Ländern nicht nachsteht.

Oben wurde ausgeführt, daß die Staatsregelung, so kurz wie sie auch in Geltung ist, bereits eine wichtige Änderung erfahren hat. Diese durch ein Gesetz vom 24. April 1929 eingeführte Änderung bezog sich vornehmlich auf die Erweiterung des Rats von Niederländisch-Indien um zwei Mitglieder, um darin zwei Inländer aufnehmen zu können, und zur Verminderung der Anzahl der niederländischen V. R. Mitglieder von 30 auf 25 unter entsprechender Vermehrung der Zahl der einheimischen Mitglieder.

Gegen erstgenannte Änderung bestand kein Widerstand, gegen die zweite ist von vielen Seiten, besonders in Indien selbst, Beschwerde erhoben worden, teils weil man es für verkehrt hielt, ebenso wie 1918 eine gerade eingeführte Verfassung aufs neue zu ändern, ohne über eine ausreichende Erfahrung hinsichtlich ihrer Wirkung zu verfügen, — teils weil man es für verfrüht hielt, die entscheidende Macht in die Hand der einheimischen Gruppe zu legen²²⁾. Der Entwurf ist trotzdem angenommen

²²⁾ In der Diskussion wird häufig der Ausdruck »einheimische Mehrheit« gebraucht, zu Unrecht nach den Befürwortern der Änderung, da 30 einheimische Mitglieder keine Mehrheit in einem Kollegium bildeten, das mit dem Vorsitzenden (der zu jeder der drei Gruppen gehören kann) 61 Mitglieder zähle. In der Tat dürften die einheimischen Mit-

worden, und das neue Zahlenverhältnis soll bei der Erneuerung des V. R. im Mai 1931 in Wirkung treten.

Welche Folgen diese Reform haben wird, ist nicht vorauszusehen. Die mit dem mitbeschließenden Volksrat gemachte Erfahrung ist auch im allgemeinen noch zu kurz, um ein Urteil zu gestatten. Bisher war das Verhältnis zwischen dem G. G. und seinen Mitarbeitern einerseits und dem V. R. andererseits sehr befriedigend, und ernsthafte Konflikte mit den Kammern und den Ministern sind nicht vorgekommen. Eine sehr viel längere Erfahrung wird indessen notwendig sein, um zu beurteilen, ob die niederländische Lösung des Problems, das sich in allen asiatischen Kolonien erhebt, wirklich, wie es bisher den Anschein hat, glücklicher ist als die Lösung, die anderswo, insbesondere in Britisch-Indien und auf den Philippinen zu so vielen Enttäuschungen geführt hat.

gliedert erst die Mehrheit bilden, wenn auch der Vorsitzende der einheimischen Bevölkerung angehört. Es ist klar, daß dies demnächst der Fall sein wird, wenn man der üblichen Regel folgt, den Vorsitzenden aus der zahlreichsten Gruppe des Kollegiums zu wählen. Im Zusammenhang hiermit muß erwähnt werden, daß der Volksraad auf Antrag einer Anzahl Mitglieder (darunter der augenblickliche Vorsitzende) am 4. Sept. 1930 beschlossen hat, sich an die Königin und an die Generalstaaten mit dem Antrag zu wenden, die S. R. dahin zu ändern, daß der Vorsitzende kein Stimmrecht hat. Als Grund für diesen Antrag wird angeführt, daß er dadurch eine unparteiische Stellung erhält.