

cement of this Act that the Parliament of the United Kingdom should make that law without such concurrence.

(3) In the application of this Act to the Commonwealth of Australia the request and consent referred to in section four shall mean the request and consent of the Parliament and Government of the Commonwealth.

10.—(1) None of the following sections of this Act, that is to say, sections two, three, four, five and six, shall extend to a Dominion to which this section applies as part of the law of that Dominion unless that section is adopted by the Parliament of the Dominion, and any Act of that Parliament adopting any section of this Act may provide that the adoption shall have effect either from the commencement of this Act or from such later date as is specified in the adopting Act.

Certain sections of Act not to apply to Australia, New Zealand or Newfoundland unless adopted.

(2) The Parliament of any such Dominion as aforesaid may at any time revoke the adoption of any section referred to in subsection (1) of this section.

(3) The Dominions to which this section applies are the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand and Newfoundland.

11. Notwithstanding anything in the Interpretation Act, 1889, the expression "Colony" shall not, in any Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act, include a Dominion or any Province or State forming part of a Dominion.

Meaning of "Colony" in future Acts. 52 & 53 Vict. c. 63. Short title.

12. This Act may be cited as the Statute of Westminster, 1931.

## Bericht

### Indische Verfassungskonferenz

Berichte der Indian Round Table Conference, Second Session, September—December, 1931. (Aus Cmd 3997 von 1932)<sup>1)</sup>

Die Indische Verfassungskonferenz in London hatte in ihrer 1. Sitzungsperiode (November 1930 bis Januar 1931) eine Reihe von Ausschüssen eingesetzt, deren Berichte in Cmd 3772 von 1931 niedergelegt sind. Sie sind auch in dieser Zeitschrift, Bd. 2, T. 2, S. 443 ff.<sup>2)</sup>, abgedruckt worden. In der 2. Sitzungsperiode traten von den früheren Ausschüssen nur zwei wieder zusammen: der Minderheitenausschuß, dem es nicht gelang, zu endgültigen Entschliefungen zu kommen, und der Ausschuß zum Studium der künftigen indischen Bundesverfassung, das sogenannte Federal Structure Committee. Er erstattete schon in der 1. Sitzungsperiode einen Zwischen- und einen zweiten Bericht, denen nun weitere, der dritte und vierte, gefolgt sind — veröffentlicht in Cmd 3997 von 1932, S. 14 ff., 51 ff. (die Ver-

<sup>1)</sup> Als Auszug bearbeitet von Dr. Adolf Schüle.

<sup>2)</sup> Ein Verzeichnis aller englischen Regierungsdrucksachen zur gegenwärtigen Reform der Indischen Verfassung ebenda S. 500 ff.

handlungen des Minderheitenausschusses ebenda S. 62, 64 ff.). Aus ihnen sei das Wesentliche wiedergegeben. Zur Ergänzung sind die entsprechenden Teile der früheren Berichte zu vergleichen.

## I.

### Allgemeines.

Der Ausschuß hatte die Aufgabe, auf der Basis seiner beiden ersten Berichte die Grundzüge einer Bundesverfassung für ein »Größeres Indien« auszuarbeiten. Er ging davon aus, daß die Lösung des Problems einer kommenden indischen Verfassung nur in einem Bund der sich selbst verwaltenden Provinzen und der bisherigen Vasallenstaaten gefunden werden könne. Dieser Bund müsse das eigentliche Britisch-Indien sowie die übrigen indischen Teile Vorderindiens — ausgenommen Burma — umfassen, im ganzen also nahezu die Hälfte des Gebiets und ein Viertel der Bevölkerung des Landes.

### Die Bundeslegislative.

1. Aufbau, Größe und Zusammensetzung. Für die Bundeslegislative wird das Zweikammersystem nach wie vor am geeignetsten gehalten. Ihre Zuständigkeit soll sich auf die gesamte Tätigkeit des Bundes erstrecken, gleichgültig, ob diese nur Britisch-Indien oder den gesamten Bundesbereich betrifft. Für das Oberhaus wird eine Mitgliederzahl von etwa 200, für das Unterhaus eine solche von etwa 300 vorgeschlagen, wobei für die Indischen Staaten 40 bzw.  $33\frac{1}{3}$  Proz. der Gesamtzahl der Sitze vorbehalten bleiben. — Im Oberhaus werden in der Hauptsache die Mitglieder des Bundes, d. h. die Provinzen Britisch-Indiens und die Staaten, als solche repräsentiert. Die Vertreter der Provinzen werden durch die provinziellen Gesetzgebungskörper, jedoch nicht nur aus deren Mitte gewählt; es besteht Inkompatibilität zwischen der Mitgliedschaft in der Bundes- und der Provinziallegislative. Die Vertreter der Staaten werden von deren Herrschern (Prinzen) ernannt. Größere Staaten erhalten einen Vertreter, von den kleineren nur mehrere einen gemeinsam. Im Unterhaus kommt im wesentlichen die Bevölkerung zur Geltung. Ihre Abgeordneten sollen möglichst aus direkten Wahlen hervorgehen, was allerdings bei dem notwendig weit zu fassenden Umfang der ländlichen Wahlkreise Schwierigkeiten macht. Die auf die Staaten entfallenden Unterhaussitze werden jedoch auch von den Prinzen besetzt — soweit vorhanden, unter Mitwirkung der in den Staaten eingerichteten Vertretungskörperschaften der Untertanen.

Die Art dieser Ernennungen sowie derjenigen der Staaten-Vertreter zum Oberhaus bleibt der Regelung durch die politischen Faktoren der Staaten überlassen, ebenso die Aufteilung der für die Staaten vorbehaltenen Sitze in den beiden Kammern den Prinzen unter sich.

2. Vertretung der Interessen besonderer Bevölkerungskreise; Vertretung der Krone<sup>3)</sup>. Zu dem ersten Punkt beschränkt

<sup>3)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. 2, T. 2, S. 462 Ziff. 34.

sich der Ausschuß auf die Empfehlung, jedenfalls die Klasse der Großgrundbesitzer, des indischen und europäischen Handels sowie der Arbeitnehmer eigens vertreten zu lassen; im übrigen müsse hier der Minderheitenausschuß die Entscheidung treffen. Zu dem zweiten Punkt wird angeregt, der zu schaffende Generalgouverneur solle die Befugnis erhalten, eine kleine Anzahl von Oberhausmitgliedern zu ernennen, indessen nicht zu dem Zweck, gerade die Krone zu repräsentieren, sondern um die Dienste erfahrener Staatsmänner dem allgemeinen Wohl nutzbar zu machen.

3. Voraussetzungen der »Wählbarkeit« der Vertreter und Abgeordneten. Einer Regelung bedarf dies, nach dem zuvor unter 1. Ausgeführten, nur für die nicht von Staaten delegierten Mitglieder der Legislative. Bei dem Unterhaus sollen aktives und passives Wahlrecht identisch sein. Bei dem Oberhaus sollen die Voraussetzungen der Wählbarkeit der Vertreter der britisch-indischen Provinzen den Voraussetzungen angepaßt werden, die heute für die Mitgliedschaft zu dem Staatsrat (Council of State) bestehen.

4. Verhältnis der beiden Kammern zueinander<sup>4)</sup>. Sie sind in ihren Kompetenzen verfassungsrechtlich einander grundsätzlich gleichzustellen. Keine von beiden soll eine hemmende Funktion gegenüber der anderen ausüben. In der Praxis allerdings werde, so meint der Ausschuß, sich schon das Übergewicht einer über die andere herausbilden. Die Gesetzesinitiative wird im allgemeinen beiden Häusern zugesprochen, ausgenommen bei Gesetzen finanziellen Inhalts, die nur im Unterhaus eingebracht werden dürfen. Die Erlassung von Gesetzen geschieht durch übereinstimmenden Beschluß von Ober- und Unterhaus. Bei etwa zwischen diesen auftretenden Meinungsverschiedenheiten beschließen beide Kammern in gemeinsamer Sitzung. Ob die Verabschiedung des »Budgets« allein dem Unterhaus überlassen werden soll, was von seiten der Staaten bekämpft wird, bleibt offen.

#### Die Bundesfinanzen.

Die Problematik der Gestaltung der Bundesfinanzen wird vor allem in dem Finanzausgleich zwischen Bund und Gliedern gesehen. Der Ausschuß setzte einen Unterausschuß ein, dessen Bericht (vgl. unter II) im ganzen gebilligt wird.

#### Der Bundesgerichtshof.

Über die Notwendigkeit, einen »Federal Court« einzurichten, sind die Mitglieder des Ausschusses einer Meinung. Seine Aufgabe wird sein, die Bundesverfassung auszulegen und zu schützen, Übergriffe eines Bundesorgans in den Kompetenzbereich eines anderen zu verhindern und die Einhaltung derjenigen zwischen den Mitgliedern des Bundes abzuschließenden Verträge zu überwachen, aus denen der Bund künftig hervorgehen wird.

4) Vgl. diese Zeitschrift Bd. 2, T. 2, S. 459 Ziff. 26, S. 463 Ziff. 35.

Der Gerichtshof soll sowohl eine erst- und zugleich letztinstanzliche Gerichtsbarkeit als auch eine Appellationsgerichtsbarkeit ausüben.

a) In die erstere fallen die Streitigkeiten aus dem Bereich der bundesstaatlichen Rechtsbeziehungen, also solche zwischen Bund und Indischen Staaten oder britisch-indischen Provinzen, zwischen zwei Staaten, zwei Provinzen, oder zwischen Provinzen und Staaten. Bezüglich der Streitigkeiten zwischen Bund und Provinzen oder zwischen Provinzen wird sich die Zuständigkeit erstrecken auf alle Streitfälle, auch soweit sie nicht mehr in Beziehung zu der Bundesverfassung stehen, aber nur, wenn sie justiziable Natur sind. Dagegen müsse es sich bei den Streitigkeiten, an denen ein Staat beteiligt ist, um Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Bundesverfassung — im weitesten Sinne —, also einschließlich der den Bund schaffenden Verträge, handeln.

[Klagen des Einzelnen gegen den Bund oder gegen dessen Glieder können, nach primärer Anrufung des zuständigen Gerichtes der Provinz oder des Staates, vermittels Berufung an den Bundesgerichtshof gebracht werden, wenn bei dem Streit die Auslegung einer Bestimmung der Bundesverfassung in dem eben erwähnten Sinne zur Diskussion steht. Doch sollen, um solche Klagen zu ermöglichen, Provinzen und Staaten mit der Eigenschaft juristischer Personen ausgestattet werden, soweit dies noch nicht geschehen.]

b) Als Appellationsinstanz hätte der Bundesgerichtshof zu überprüfen die Erkenntnisse jedes Britisch-indischen High Court und jedes Obersten Gerichtes eines Staates, wenn eine irrije Interpretation der Bundesverfassung (wie zuvor) gerügt wird. Eine »Revision« von ihm an den Londoner Geheimen Staatsrat würde nur mit seiner ad hoc gewährten Erlaubnis möglich sein. Indessen soll der Weg, mit einer petition of right den Staatsrat direkt anzurufen, nach wie vor offen bleiben. —

Die Anregung, eine Popularklage zur Prüfung der Bundesverfassungsmäßigkeit von Bundes- oder Provinzialgesetzen bei dem Federal Court zuzulassen, wird von dem Ausschuß als nützlich angesehen. Doch bedürfe sie noch weiterer Erwägung. Auch müsse in solchen Fällen notwendigerweise ein Organ des Bundes (public officer) die Klage im eigentlichen verfolgen, also von dem Einzelnen übernehmen.

## II.

Der mit der Ausarbeitung der Verfassung des Bundes betraute Ausschuß beauftragte seinerseits, wie schon unter I — S. 291 — erwähnt, einen besonderen Unterausschuß mit dem Studium der bundesstaatlichen Finanzprobleme. Sein Bericht<sup>5)</sup> ist als Anhang zu dem 3. Bericht des genannten Ausschusses, dessen Inhalt zuvor in seinen Grundzügen wiedergegeben wurde, gedacht.

I. Allgemeines. Das »Federal Finance Sub-Committee« erklärt es einleitend für unzweckmäßig, die bestehende Verteilung der Finanz-

<sup>5)</sup> Cmd 3997 von 1932, S. 34 ff.

quellen im allgemeinen zu ändern, es sei denn, es erforderten dies besonders gewichtige Gründe wie bei dem Folgenden. Auch sei keine der sich zu dem Bund zusammenschließenden Einheiten in der Lage, eine ihrer gegenwärtigen Hilfsquellen ersatzlos abzugeben.

2. Die Lasten Britisch-Indiens werden voraussichtlich dreifacher Art sein. Einmal: Ausgaben für die wenigen ihm verbleibenden »Zentral«-Verwaltungen und Anstalten. Ihnen kommt keine große Bedeutung zu. Wenn möglich sollen sie, samt den sachlichen Einrichtungen, auf den Bund übertragen werden. Zweitens: bisher eingegangene Pensionsverpflichtungen gegenüber Zivilbeamten. Soweit der Bund solche Beamte übernehmen wird, soll er sie tragen, im übrigen Britisch-Indien. Drittens: Zinsen- und Tilgungsdienst für die vor Gründung des Bundes aufgelegten Anleihen. Auch diese gehen, jedenfalls in der Höhe der vom Bund zu erwerbenden Aktivwerte, wie Eisenbahnen, auf den Bund über. Möglicherweise bleibt jedoch ein Rest zu Lasten von Britisch-Indien.

3. Die Verteilung der Einnahmequellen zwischen Bund und Gliedern. Dem Bund sollen vorbehalten werden diejenigen Einnahmen, welche sich aus einer Besteuerung der Bevölkerung ergeben und welche zugleich, was die Staaten anbetrifft, entweder ohne deren Mithilfe oder auf Grund einfach ausführbarer Abkommen mit diesen erhoben werden können, also vor allem die indirekten Steuern; direkte nur, soweit sie den genannten Voraussetzungen entsprechen. Auch die Körperschaftsteuer (Super-tax on Companies) soll, wenn nötig, dem Bund zur Verfügung stehen. Die Vorschläge für die Verteilung im einzelnen werden in einer Liste aufgeführt.

4. Verhältnis der Finanzhoheit des Bundes zu derjenigen der Staaten. Grundsätzlich sollen die Staaten keine Abgaben einfordern, welche Bundesabgaben ähnlich sind, vor allem keine Zölle an ihren Grenzen erheben. Doch wird sich dieses Prinzip erst im Laufe der Zeit, wenn sich für den hierdurch den Staaten entstehenden Ausfall neue Quellen oder neue Mittel finden, verwirklichen lassen. (Dasselbe gilt für die Provinzen. Auch dürfen weder diese noch die Staaten Abgaben auf die Durchfuhr von Waren legen.)

5. Subventionen und Dotationen des Bundes an seine Glieder werden, abweichend von dem bisherigen Recht des Finanzausgleichs zwischen Britisch-Indien und seinen Provinzen, für zulässig und notwendig erachtet. Der Bund wird also an die Staaten oder Provinzen nicht nur Zuschüsse für bestimmte Aufgaben, sondern auch, für den Fall eigenen Überschusses, Dotationen für den allgemeinen Finanzbedarf ausschütten dürfen.

6. Die Einkommenssteuern. Bezüglich ihrer wird vorgeschlagen, daß sie in dem Gebiet von Britisch-Indien auch weiterhin durch eine zentral geleitete Finanzverwaltung eingezogen werden, und zwar nach einem einheitlichen, für alle Provinzen geltenden Satz <sup>6)</sup>, der von der

<sup>6)</sup> Das Prinzip der Einheitlichkeit dieses Steuersatzes vertritt aber nur die Mehrheit des Unterausschusses.

gesetzgebenden Körperschaft des Bundes festgesetzt wird. Das Aufkommen aus diesen Steuern soll an die Provinzen verteilt werden nach einem noch zu bestimmenden Schlüsselungssystem, unter Ausgleichung der verschieden hohen Lasten. Vor Einbringung von Gesetzesvorlagen auf Neuregelung des Steuersatzes soll der Finanzminister des Bundes mit seinen Kollegen in den Provinzialregierungen Fühlung nehmen.

7. Beiträge an den Bund. Insoweit es durch die vollständige Ausschüttung des Ertrages der Einkommensteuern an die Provinzen dem Bund etwa an Mitteln fehlen wird, haben die ersteren ihm Beiträge zu leisten. Doch wird dies vermutlich nur während einer vorübergehenden Zeit erforderlich sein. — Die direkten oder indirekten Beiträge einer Reihe von Staaten, welche bisher an die Regierung Britisch-Indiens abgeführt worden sind, sollen eingestellt werden, und zwar in gleichem Maße wie die vorerwähnten Beiträge der Provinzen. Vor allem werden die bisherigen Tribute der Staaten, welche auf Grund ihres Suzeränitätsverhältnisses zu der Britischen Krone geleistet werden, künftig nicht mehr für angebracht gehalten. Das Wesen der Partnerschaft im Bundesstaat macht sie unmöglich.

8. Für Not- und Ausnahmefälle soll die Bundesregierung die Befugnis bekommen, mit Billigung der Bundeslegislative von den Staaten und Provinzen Sonderbeiträge einzuverlangen.

9. Anleihen. Bei der Aufnahme von Anleihen auf dem Inlandsmarkt sollen die Glieder des Bundes von der Bundesgewalt nicht überwacht werden, anders bei der Eingehung von Anleiheverpflichtungen im Ausland. Hier ist die Zustimmung der Bundesregierung Voraussetzung. Anleihen von Gliedern des Bundes können durch deren gesamte Einnahmen sichergestellt werden, Anleihen des Bundes sowohl durch seine eigenen als auch durch die Einnahmen der Bundesglieder.

10. Bezüglich der gemeinnützigen Unternehmungen des Bundes wirtschaftlicher und anderer Art (Eisenbahnen, Post, Telegraph) wird für die Zukunft eine stärkere Trennung von der Verwaltung der allgemeinen Bundeseinnahmen in Erwägung gezogen, ebenso eine allgemeine Trennung in verwaltungsorganisatorischer Hinsicht. Zur Diskussion steht auch ein Plan zur Errichtung einer besonderen Eisenbahnbehörde.

### III.

Der 4. Bericht 7) des Ausschusses zur Ausarbeitung einer Indischen Bundesverfassung beschäftigt sich mit vier Sonderproblemen: der Landesverteidigung, den auswärtigen Beziehungen, der Sicherung der Finanzgebarung, schließlich mit der Frage von Diskriminierungen bei der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit — indessen jeweils nur unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten.

7) Cmd 3997 von 1932, S. 51 ff.

### Die Landesverteidigung.

Die Verteidigung Indiens muß künftig in zunehmendem Maße Sache des indischen Volkes sein, nicht allein der Britischen Regierung. Von diesem Prinzip geht der Ausschuß aus. Von einer Minderheit wird geltend gemacht, dieser Grundsatz werde nur dann verwirklicht, wenn die Verteidigung in den Händen eines der Bundeslegislative parlamentarisch verantwortlichen Ministers der Regierung des Bundes liege. Die Mehrheit ist dagegen auch weiterhin der Ansicht, daß Indien nicht unvermittelt zur freien Selbstregierung übergehen könne und daß deshalb in der gegenwärtigen Periode der Entwicklung der Generalgouverneur auch in einem Bundesstaat die Verteidigung leiten müsse<sup>8)</sup>, unterstützt von einem von ihm ernannten und allein ihm Rechenschaft schuldenden Minister. Bei dieser Ernennung wird also die Legislative nicht mitzuwirken haben. Allerdings macht es, wenn dieser Vorschlag ausgeführt wird, gewisse Schwierigkeiten, das Verhältnis des Verteidigungsministers einerseits zu den übrigen Mitgliedern der Regierung, andererseits zu der Legislative zweckmäßig zu gestalten. Dies soll der politischen Praxis überlassen werden.

### Die auswärtigen Beziehungen.

Ähnliches wie bei der Landesverteidigung soll für die Leitung der Beziehungen zu auswärtigen Staaten und zu den angrenzenden Gebieten Rechtens werden. Auch sie wird nach den Vorschlägen des Ausschusses, entsprechend seiner früheren Meinung<sup>9)</sup>, dem Generalgouverneur in gleicher Weise vorbehalten bleiben. Insoweit Angelegenheiten der Wirtschaft, des Handels oder anderer Art in außenpolitischer Hinsicht von Bedeutung sind, wird der Generalgouverneur dafür Sorge zu tragen haben, daß sie im Einklang mit den außenpolitischen Interessen Indiens behandelt und erledigt werden.

### Die Sicherung der Finanzgebarung.

In seinem 2. Bericht hat der Ausschuß dargelegt<sup>10)</sup>, in der gegenwärtigen Übergangsperiode auf dem Wege Indiens zu einer freien Selbstregierung könne nicht davon abgesehen werden, dem Generalgouverneur in gewissen Lagen das Recht zu geben, Maßnahmen unter seiner ausschließlichen Verantwortung zu ergreifen und durchführen zu lassen, und zwar auch im Bereich von Angelegenheiten, die ihm verfassungsrechtlich im allgemeinen nicht besonders vorbehalten sind. (Die in Anmerkung 9 zitierten Darlegungen geben näheren Aufschluß.) Trotz des Einwandes von einigen Mitgliedern des Ausschusses, auf diese Weise könne der Grundsatz der parlamentarisch verantwortlichen Regierung an seiner entscheidendsten Stelle (Bewilligung der Mittel, Kontrolle der Ausgaben) durchbrochen werden, hält dieser in seiner Mehrheit an seinen

<sup>8)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. 2, T. 2, S. 455 Ziff. 11.

<sup>9)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. 2, T. 2, S. 455 Ziff. 11.

<sup>10)</sup> Vgl. diese Zeitschrift Bd. 2, T. 2, S. 456 Ziff. 14, S. 457 f. Ziff. 18—20.

früheren EntschlieBungen fest. Er bezeichnet sie nach erneuter Beratung auch jetzt wieder für geeignet, um ihnen entsprechend die Befugnisse und die wechselseitigen Beziehungen der an der Spitze des Bundes stehenden Organe auf finanziellem Gebiet verfassungsrechtlich festzulegen.

#### Diskriminierungen bei der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit.

Der Ausschuß wiederholt als seine Auffassung, daß allen Handel treibenden und eine industrielle Tätigkeit ausübenden Personen innerhalb der Bundesgrenzen hierbei gleiche Rechte und gleiche faktische Möglichkeiten zu gewähren seien. Er ist der Ansicht, daß keinem Untertan der Krone, der im Gebiet Britisch-Indiens ansässig ist oder Handel oder Gewerbe treibt, eine unterschiedliche Behandlung von Seiten des Gesetzgebers oder der Verwaltung zuteil werden dürfe — seiner Rasse, Abkunft, Religion oder seines Geburtsortes wegen, und zwar hinsichtlich der Besteuerung, des Erwerbs oder Eigentums von Liegenschaften, der Ausübung seines Berufes, Handels oder Gewerbes, sowie hinsichtlich seines Aufenthaltes oder seiner Freizügigkeit. Dasselbe gelte auch für Firmen, Gesellschaften und juristische Personen. Dieses Prinzip solle mutatis mutandis auch für die Untertanen und das Gebiet der dem kommenden Bund angehörenden Staaten Anwendung finden, aber — sachlich — nur in Bezug auf Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen. Trotz der Schwierigkeit, dieses Verbot von Diskriminierungen juristisch einwandfrei zu formulieren, sei es nach Möglichkeit in die Bestimmungen der künftigen Bundesverfassung einzureihen.

Schließlich will der Ausschuß in seiner Mehrheit auch eine besondere Gewährleistung des Eigentums in die Verfassung aufgenommen wissen; etwa in der Art, daß niemandem das Eigentum entzogen werden dürfe, außer durch »due process of law«, nur zu öffentlichen Zwecken und nur gegen eine gerichtlich festzusetzende Entschädigung. In den Staaten freilich werde diese Gewährleistung gewisser Einschränkungen bedürfen.

## Deutschland

### Rechtsprechung

#### Reichsgericht

##### 1) 26. September 1930. (VII 66. 30) (RGZ. Bd. 130 S. 58)

Enteignung — Kaufvertrag als Ersatz der Enteignung — Aufwertung.

*Ein unter dem Druck drohender Enteignung geschlossener Kaufvertrag ist als Ersatz der durch ihn vermiedenen Enteignung anzusehen.*