»Closer Union« und »Closer Co-operation« in Ostafrika[1])

Die englischen Unionspläne in bezug auf das Mandatsgebiet Tanganyika

Georg v. Gretschaninow, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

I

Seit dem Britischen Reich nach dem Weltkrieg das Mandat über das ehemalige Deutsch-Ostafrika zugeteilt wurde, welches das Binde-

---

1) Für die Frage der Closer Union sind folgende englische **amtliche Drucksachen** von grundlegender Bedeutung: Report of the East Africa Commission, 1925, Cmd. 2387. (Hier zitiert als Ormsby-Gore Bericht) — Future Policy in regard to E. A., 1927, Cmd. 2904. — Report of the Commission on Closer Union of the Dependencies in Eastern and Central Africa, 1929, Cmd. 3234 (zit. Hilton Young Bericht). — Report of Sir Samuel Wilson on his visit to East Africa, 1929, Cmd. 3378. — Statement of the Conclusions of H. M.'s Govt as regards Closer Union in E. A., 1930, Cmd. 3574. — Memorandum on Native Policy in E. A., 1930. Cmd. 3573. — Papers relating to the Question of the Closer Union, 1931 (Colonial N 57). — Joint Select Committee on Closer Union in E. A., 1931 (zit. J. S. C.): vol. 1 (Report); v. 2 (Minutes); v. 3 (Appendices: Denkschriften). — Correspondence (1931—32) arising from the Report of the J. S. C. on Closer Union in E. A., 1932, Cmd. 4141. Ferner, außer den Jahresberichten an den Völkerbund über die Verwaltung in Tanganyika (Reports to the Council of the L. N. on the Administration of the Tanganyika Territory, 1924—1933), folgendes **Völkerbundsmaterial:** Protokolle der 13., 15., 16., 18., 19., 20., 22. und 23. Tagungen der Mandatskommission (zit. C. P. M. bzw. im englischen Text-P.M.C.), die Protokolle des Völkerbundsrates, der Bundesversammlung sowie deren 6. Kommision.

In der **Literatur** fehlt es an einer eingehenden juristischen Untersuchung des Problems in seiner ganzen Tragweite, doch gehen zwei deutsche Dissertationen: Böttner, Das Völkerbundsmandat für Tanganyika, 1931 (Abhandlungen des Instituts für Politik etc. an der Univ. Leipzig, H. 18) und Thoss, Die Selbständigkeit der B.-Mandate, [1933], im Rahmen ihrer Themata auch auf die Closer Union ein. In diesem Zusammenhang wäre noch Bauer, Deutsch-Ostafrika zwischen Deutschland und England, 1933, zu nennen. Einige für die rechtliche Betrachtung nützliche Gesichtspunkte finden sich auch in manchen Aufsätzen, die aus deutschen und italienischen Kolonialkreisen herrühren, während die Engländer bezeichnenderweise fast ausnahmslos an der juristischen Seite vollkommen vorbeigehen, um die Frage um so breiter vom kolonialpolitischen Standpunkt zu erörtern. Hier gibt es eine kaum noch zu übersehende Anzahl von Aufsätzen und kleineren Schriften. Böttner hat auf S. 75—76, hauptsächlich auf Grund des im Institut für ausl.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

glied zwischen Englands nord- und südafrikanischen Besitzungen darstellte, hat die englische Regierung, an ältere auf den Anfang des XX. Jahrunderts zurückgehende Wünsche mancher Kolonialkreise anknüpfend [2]), die Idee einer engeren Verbindung der in ihrem Besitz oder unter ihrem Einfluß stehenden afrikanischen Gebiete aufgenommen und mit großer Beharrlichkeit verfolgt [3]). Eine im Jahre 1924 unter Vorsitz von Ormsby-Gore nach Afrika entsandte Kommission hat die zentralafrikanischen Gebiete bereist und einen Bericht erstattet (Cmd. 2387), in welchem sie nur eine lose Kooperation der betreffenden Gebiete empfahl: "while there is greater need for mutual understanding, we are of opinion that the day is still far off when such co-operation could be brought about by the imposition of federal government over the whole of the territories." (p. 7.)

Im Jahre 1927 wurde dann eine neue Kommission unter dem Vorsitz von Hilton Young abgesandt, deren Bericht (Cmd. 3234) große Beunruhigung in kolonialen Kreisen, insbesondere in Kenya, auslöste. Darauf wurde von der konservativen Regierung Sir Samuel Wilson nach Afrika entsandt, um an Ort und Stelle zu erforschen "on what lines a scheme for closer union would be administratively workable and otherwise acceptable", worüber Wilson im Jahre 1929 einen Bericht (Cmd. 3378) erstattete.

öff. Recht u. Völkerrecht vorhandenen Materials, ein Verzeichnis solcher Schriften aufgestellt, das, mit Ausnahme der im Text und in weiteren Anmerkungen zitierten, durch folgende Angaben zu ergänzen wäre: Die Zeitschrift East Africa, 1925—1934. — Gerig, Internat. Aspects of an E. A. Dominion, the World Outlook, Apr. 1929, p. 31. — Fidel, Les problèmes de l'Est Africain brit., Soc. d'Etudes et d'Information écon., Avr. 1929. — Schnee, Mandate in Gefahr, Brücke zur Heimat, 1929, S. 104. — v. Müller, Ostafrikanische Union, ebenda S. 17. — Mayer, VB-Mandate und British Empire, Z. ö. R., 1929, S. 272ff. — E. A. Federation, Servant of India, Nov. 21, 1929. — Fidel, Statut de l' Est-Africain, Quinzaine Coloniale, 25. Sept. 1930, p. 487. Il Progetto per la Cl. Un., L'Oltremare, Dic. 1930, p. 484. — Pollet, La Fédération des territoires britanniques de l'Afrique Orientale, Rev. écon. int., juill. 1930, p. 123ss. — Paulucci, La Federazione dell'Est Africa Br., L'Oltremare, Gen. 1930, p. 12. — Kunzru, Future of Tang., Servant of India, Sept. 25, 1930. — Sir E. Grigg, Closer Union, The National Review, Sept. 1931, p. 351. — Information Dpt. of the Royal Inst. Int. Aff., British Policy in the E. A. Dependencies, The Tang. Mandate, 1931. — Benson, Clos. Union, Journ. of the Afr. Soc., oct. 1931, p. 337. — Livie-Noble, Clos. Union, ibid., Jan. 1932, p. 77. — Tate, The Report of the J.S.C. on Cl. Union, ibid., p. 38. — Nuova fase nei progetti per la »Closer Union«, L'Oltremare, Gen. 1932, p. 6. — Shiels, The E. A. Report, Political Quarterly, 1932, N. 1, p. 72. — Ruppel, Die englische Politik in Ostafrika und der VB, Deutsche Kol. Ztg, Jg. 45, H. 9. — Schnee, England und das Ostafrikan. Mandat, Völkerbund und Völkerrecht, Apr. 1934, S. 17.

[2]) Amery, Union and Strength, L. 1912, Chapter XIV: Our East African Empire.

[3]) Näheres s. bei Buell, The Native Problem in Africa. N. Y. 1928, v. I, Ch. 30: A Dominion of East Africa. — Regendanz, Die englische Mandatspolitik, B. 1929. — Seitz, Die Bestrebungen Englands auf Erwerbung von Deutsch-Ostafrika (Zeitschrift für Politik, Bd. 18, S. 793ff.).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die englische Regierung nahm nach Prüfung beider Berichte ihrerseits zu der Frage Stellung und veröffentlichte ihre Vorschläge in Form eines Weißbuches — "Statement of the Conclusions" (Cmd. 3574) — gleichzeitig mit einem "Memorandum on Native Policy" (Cmd. 3573). Diese Vorschläge bildeten die Grundlage einer Untersuchung durch einen gemischten Ausschuß (Joint Select Committee) beider Häuser, die sich geraume Zeit hingezogen hat.

Die Grundlinien dieser drei Pläne einer Closer Union könnte man folgendermaßen kurz charakterisieren: Der Hilton Young-Bericht [4]) sieht als raison d'être der Closer Union die Notwendigkeit an, die Eingeborenenpolitik zu vereinheitlichen und ihre Führung nach bestimmten festen, vom Parlament genehmigten Grundsätzen, die den vielen Schwankungen auf diesem Gebiete ein Ende bereiten würden, zu sichern; insbesondere sollten auch die Beziehungen zwischen Weißen und Eingeborenen abgegrenzt und in ein festes Verhältnis zueinander gebracht werden (sogen. "dual policy"). Die Koordination wirtschaftlicher Interessen wird nur in zweiter Linie genannt. Zwecks besserer Beaufsichtigung dieser Eingeborenenpolitik sollte ein Generalgouverneur bestellt werden, der gewissermaßen als eine "local projection" des Londoner Staatssekretärs in Afrika gedacht war [5]). Mit der Zeit könnten seine Machtbefugnisse wachsen, vorläufig sollten sie sich im wesentlichen auf eine Kontrolle und Koordinierung beschränken, ohne allzuweit in die Tätigkeit der von ihm beaufsichtigten Kolonien einzugreifen. In Rassenfragen war ihm die Rolle eine Schiedsrichters zugedacht. Er sollte daneben auch die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen wahrnehmen und sowohl auf dem Gebiet der allgemeinen politischen, wie der technisch-wirtschaftlichen Verwaltung von Körperschaften mit nur beratender Stimme unterstützt werden. Ein gesetzgebender Rat wurde nur als Zukunftsmöglichkeit erwogen.

Wilson, den die konservative Regierung nach Afrika schickte, um die weißen Siedler in Kenya, die mit der im Hilton-Bericht empfohlenen Eingeborenenpolitik unzufrieden waren, zu beruhigen, geht aus diesem Grunde in seinem Bericht an der Eingeborenenfrage so gut wie vorbei und ist bestrebt, in seinem Plan dem High Commissioner in dieser Hinsicht, wie überhaupt auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung, möglichst wenig Macht zu übertragen; er sollte nur in ständiger Fühlung mit den einzelnen Gouverneuren bleiben und deren jährlicher Konferenz präsidieren. Dagegen sollte er in bezug auf wichtige wirtschaftliche und Verkehrsfragen mit voller Exekutiv- und ge-

4) Eine knappe Übersicht der in dem sehr umfangreichen Bericht enthaltenen Grundsätze und Vorschläge gibt die in London, 1929, erschienene Broschüre »East Africa in Transition«.

5) Cmd. 3234, p. 154.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

setzgebender Gewalt ausgestattet werden; in letzterer Hinsicht sollte er von einem Legislative Council unterstützt werden, dessen Mitglieder er zwar selbst, aber auf Vorschlag der lokalen Gouverneure ernannte, wobei er auf die Abstimmung selbst der "official members", der Mitglieder von Amts wegen, keinen Einfluß haben sollte. Der Arbeiterregierung schien der Wilson-Plan keine genügende Handhabe zur Sicherung einer fortschrittlichen Eingeborenenpolitik in Afrika zu bieten; auch wollte sie scheinbar der Kritik vorbeugen, daß eine zu schwache Zentralgewalt in einer Closer Union nicht in der Lage sein würde, eine den Mandatsgrundsätzen entsprechende Eingeborenenbehandlung zu garantieren.

Darum griff sie im wesentlichen auf die Grundgedanken des Hilton Young-Berichts zurück.

Das Weißbuch (Cmd. 3574 — Statement of the Conclusions) stellt eine Kombination aus den Vorschlägen des Hilton Young- und des Wilson-Berichtes dar, lehnt sich aber überwiegend an den Hilton-Plan an mit der Besonderheit, daß es dem Wunsche Hiltons, den Ausbau der Zentralgewalt in Ostafrika nur allmählich durchzuführen, nicht befolgt, sondern sofort eine Organisation schaffen will, die Hilton eigentlich nur als eine Zukunftsmöglichkeit behandelt.

In einem gleichzeitig mit dem "Statement" veröffentlichen Weißbuch (Cmd. 3573) formuliert sie ein auf den Prinzipien des Hilton-Berichts basierendes Programm einer Eingeborenenpolitik und schafft im Statement zur Durchführung dieser Politik in der Person eines High Commissioners eine starke Exekutivgewalt, die wohl sogar die Zukunftspläne Hiltons übertrifft. Auf diese Befugnisse des H. C. in der allgemeinen Verwaltung legt die englische Regierung im Statement, im Gegensatz zu Wilson, mehr Wert als auf die Zentralisierung der "transferred services" [5a]). Durch diese Machtvollkommenheit sollte bewiesen werden, daß die englische Regierung in allen Dingen die letzte Entscheidung in der Hand hat und in der Lage ist, ihre sich aus dem Mandat ergebenden internationalen Verpflichtungen zu erfüllen [6]).

[5a]) S. darüber Fußnote 6 unter B.

[6]) Die Vorschläge der englischen Regierung, so wie sie im »Statement of the Conclusions« formuliert worden sind (p. 4—7) lauten folgendermaßen:

»His Majesty's Government propose to adopt the following scheme for Closer Union in East Africa:

I. For the purpose of the social and economic development of the Colony and Protectorate of Kenya, the Protectorate of Uganda, and the Mandated Territory of Tanganyika, there shall be established a High Commissioner whose duties shall be of a two-fold character.

(A) As Chief Adviser on native and other policy to the Secretary of State under Royal Instructions covering the following:

(a) He shall receive drafts of all Bills about to be introduced into any of the Legislative Councils of the above-mentioned territories.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Inzwischen waren die britischen Vorschläge in bezug auf die Closer Union Gegenstand einer großen Debatte in der 6. Kommission der X. Bundesversammlung, sowie im Völkerbundsrat (am 6. September 1929) und haben die Mandatskommission während ihrer 13., 15., 16., 18., 19. und 20. Tagung beschäftigt. Nachdem während der 15. Tagung

(b) He shall receive drafts of each year's Budget proposals with full particulars of proposed changes in native taxation and in all forms of welfare work.

(c) He shall receive outlines of all proposed changes in administration affecting the natives.

(d) He shall receive copies of all important despatches from or to the Secretary of State.

(e) He shall reveive copies of the annual and other reports of the Chief Native Commissioner and the Education and Health Departments.

(f) He shall make such criticism, suggestions and proposals to the Governors of the above-mentioned territories as he may think fit.

(g) He shall be permanent Chairman of the Conference of Governors, for which he will furnish the secretariat and agenda.

(h) He shall suggest or order local enquiries and investigations called for by complaints or reports of abuses.

(i) He may send one of his own officers to look into such complaints or reports of abuses, and the officer may report to him without publicity or formality.

(j) If in any case he is of opinion that a proposed measure is contrary to the declared policy of His Majesty's Government, or is likely adversely to affect the social or economic progress of the native population or any racial minority, he shall direct suspension of action pending further consideration and shall within three months give a decision on the proposed measure.

(k) In the event of his suspending a measure, he shall forthwith report the matter to the Secretary of State.

(l) He shall be empowered to require any of the Governors to initiate any legislation which he may, with the approval of the Secretary of State, deem necessary.

(m) He shall carry out any directions of the Secretary of State which may be imposed upon him by Additional Instructions amending the original Instructions.

(B) The High Commissioner shall also, under an Order of His Majesty in Council, administer and legislate in respect of certain »tranferred« services in all three territories, viz.:

(a) Railways, and public lacustrine, air and motor services.

(b) Ports and harbours.

(c) Customs.

(d) Defence.

(e) Post, Telegraphs and Telephones.

(f) Extradition.

(g) Central Research.

(h) The Eastern African Dependencies Trade and Information Office in London.

(i) Any other matter which shall be placed under the authority of

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

eine große prinzipielle Aussprache stattgefunden hatte, wurde die Angelegenheit auf der 20. Tagung vertagt, bis das parlamentarische Joint Committee seine Arbeiten beendet hätte und die englische Regierung in der Lage wäre, ihren endgültigen Entwurf der Mandatskommission zur Begutachtung vorzulegen. Inzwischen hatte der englische Außenminister Henderson sich dem Völkerbundsrat gegenüber verpflichtet, keine endgültige Entscheidung in dieser Sache zu treffen, ohne der Mandatskommission Gelegenheit gegeben zu haben, ihrer Meinung Ausdruck zu verleihen 7).

Am 3. November 1931 übergab das Joint Select Committee der Öffentlichkeit seinen Bericht, dem, infolge des repräsentativen Charakters

the High Commissioner and Council by any Order of His Majesty in Council amending the original Order.

II. In respect of the duties specified in (B):

(i) The High Commissioner shall be assisted by a Council, of which he shall be Chairman, consisting of three officers on the High Commissioner's Staff and twenty-one members , namely, seven for Kenya, seven for Uganda, and seven for Tanganyika.

(ii) The High Commissioner shall nominate all the Members of the Council as follows:

(a) The seven members for Kenya shall consist of four official and three non-official members.

(b) The seven members for Uganda shall consist of four official and three non-official members.

(c) The seven members for Tanganyika shall consist of four official and three non-official members.

(d) In selecting members for nomination in respect of each teritory, he shall have regard as far as possible to the representation of each racial or other section of the community.

(iii) The members nominated to represent the three territories shall remain in office for one year, but they shall be eligible for re-appointment at the end of any year.

(iv) The High Commissioner may require any measure passed by the Council to be referred to the Secretary of State for the Colonies for the signification of His Majesty's pleasure, and shall on the request of any three members of the Council so refer any measure passed by the Council.

(v) In the event of the High Commissioner so referring any measure, such measure shall not come into force, nor shall any proceedings be taken therein, until His Majesty's pleasure is known; and His Majesty shall have power either (a) to quash the measure, or (b) to alter the measure, either by addition or omission.

It will be observed that the Council which, it is proposed, should assist the High Commissioner in his administration of the transferred services, has been set out as one of a legislative character, but it is thought that the powers given to the High Commissioner under section II (iv) of the Scheme will meet any objections which might be raised to the effect that native or minority interests were not being adequately safeguarded. If the Council were to be made only advisory, some modification of subsections (iv) and (v) above would be required.«

7) J. O. 1929, p. 1471.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

des Ausschusses und der erzielten Einstimmigkeit, eine erhöhte, auch von Regierungsseite (Cmd. 4141, p. 4, § 5) unterstrichene Bedeutung zukommt. Neben dem Hilton Young-Bericht bildet dieses Material eines der interessantesten Dokumente der britischen Kolonialpolitik, das zu den wichtigsten Lebensfragen des englischen Kolonialreichs, insbesondere zu den augenblicklich im Vordergrund stehenden Beziehungen von Schwarzen und Weißen ausführlich Stellung nimmt.

In der Frage der Closer Union ist der Ausschuß zu einer negativen Stellungnahme gelangt und hat empfohlen, von der Verwirklichung des Zusammenschlusses abzusehen. Damit hat er nur den logischen Schluß aus einer Entwicklung gezogen, die man nicht ignorieren konnte, nämlich der starken Reaktion gegen die Closer Union Bewegung, welche sich in allen interessierten Kreisen in Ostafrika, wenn auch aus verschiedenen Gründen, gleich nach Veröffentlichung der Regierungsvorschläge bemerkbar machte und durch die fortschreitende wirtschaftliche Depression, die neue Ausgaben und neue politische Experimente als bedenklich erscheinen ließ, noch verstärkt wurde. Die Haltung der weißen Siedler, insbesondere der in Kenya, war vom Standpunkt der inneren englischen Politik der ausschlaggebende Faktor, der das Schicksal der Closer Union besiegelte, obwohl es zunächst grade die Siedler von Kenya und einzelne Kolonistengruppen in Uganda und Tanganyika gewesen waren, die als Träger des auf ein allbritisches Ostafrika gerichteten Willens auftraten und die Idee eines Zusammenschlusses aller zentral- und ostafrikanischen Gebiete leidenschaftlich propagierten. Allerdings hatten sie dabei nur die Errichtung eines Dominions unter weißer Herrschaft im Auge, die eine etwaige Majorisierung durch Inder und Eingeborene für immer ausschließen und die Gestaltung der Eingeborenenpolitik, insbesondere die Festsetzung der Arbeitsbedingungen, dem freien Ermessen der Siedler ausliefern würde.

Diese Einstellung der Siedler mußte sie in Gegensatz zu London bringen, wo man zwar den Gedanken des Zusammenschlusses mit warmer Sympathie aufnahm, da er den Grundlinien der britischen Weltpolitik durchaus entsprach, in der Eingeborenenfrage aber, teils aus moralischen Gründen und echter Negrophilie (besonders in den liberalen Kreisen und in den Reihen der Arbeiterpartei), teils als Druckmittel gegen die Südafrikanische Union mit ihrer eingeborenenfeindlichen Politik, sich auf die Idee der "trusteeship" und der "paramountcy" der Interessen der Schwarzen gegenüber denjenigen der Weißen festgelegt hatte [8]).

So faßte der Siedler-Kongreß (Convention of Associations) im Dezember 1924, als die erste für diese Frage eingesetzte Kommission von

[8]) Vgl. z. B. J. S. C., vol. 3, p. 133.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Ormsby-Gore das Land bereiste, einstimmig die Resolution "that no form of federation would in any event be acceptable to the Colony which did not preserve the constitutional status of Kenya and leave the way open for its constitutional advancement and provide that the Federal Capital should be in Kenya Colony [9])." Die große Entrüstung über den Hilton-Young-Bericht, der doch den Siedlern in der Frage der Zusammensetzung des gesetzgebenden Rats weitgehend entgegenkam, wurde eben dadurch hervorgerufen, daß dieser Bericht eine Art Dominionregierung der Weißen, ein System des "responsible government" für ausgeschlossen erklärte und auch eine Abschwächung der offiziellen Bevormundung durch das Kolonialamt nur unter der Bedingung einer adäquaten Garantie der Interessen der Eingeborenen seitens des neu zu schaffenden Generalgouverneurs für möglich hielt. Es gelang Sir Samuel Wilson, die Gemüter auf kurze Zeit zu beruhigen, indem er in seinem Bericht die Eingeborenenpolitik als gebietseigene Angelegenheit zu belassen empfahl und sich trotzdem für eine nichtoffizielle Majorität im gesetzgebenden Rat von Kenya einsetzte, ohne dabei für die weitere Entwicklung dieses ersten Schrittes zur Selbstverwaltung im voraus irgend welche Schranken zu ziehen. Die Abmachungen mit Wilson hielten die Siedler für das Maximum ihrer Konzessionen an die Idee einer Union, die ihnen nicht die ersehnte Selbstregierung bringen sollte. Nachdem die Arbeiterregierung im Jahre 1930 von dieser Grundlage abgewichen war und in den beiden Weißbüchern (Cmd. 3573, 3574: Statement of the Conclusions und Memorandum on Native Policy) sich die Gedankengänge des Hilton Young-Berichts zu eigen machte und noch darüber hinaus die zugunsten einer gedeihlichen Entwicklung der Eingeborenen vorgesehenen Garantien verstärken wollte, sahen die Siedler darin die Schaffung einer ganz neuen Lage und beschlossen, einer Closer Union jede Unterstützung zu versagen. Durch den Inhalt und den Ton der Weißbücher tief gekränkt, bekundeten sie der Arbeiterregierung ihr Mißtrauen und beschuldigten sie "fundamentally inimical to the ideals of white settlement" zu sein (J. S. C. vol. 3, p. 132, 133). Auf dem Kongreß in Dar-es-Salaam am 15. August 1930 brachten sie ihr Bedauern zum Ausdruck, daß die Regierung an dem Prinzip festhielt "that the ultimate responsibility must rest with His Majesty's Government alone" und faßten den endgültigen Beschluß, die Closer Union in der von der Regierung vorgeschlagenen Form als unannehmbar zu betrachten (J. S. C. vol. 3, p. 26, § 1 a; p. 27, § 2).

Durch die klar ausgesprochene Ablehnung der Closer Union durch die Kolonisten schwanden die Aussichten, den Zusammenschluß zu verwirklichen, in beträchtlichen Maße: nicht nur aus dem Grunde,

9) J. S. C. vol. 3, p. 131, 142, 144; vol. 2, p. 630.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

weil, wie der frühere Gouverneur von Kenya sich ausdrückte "to force constitutional changes upon any active and organised body of English colonists has always proved impossible" (Sir Edward Grigg, Closer Union in East Africa in "The National Review", Sept. 1931, p. 354), sondern auch, weil die englische Regierung durch frühere amtliche Erklärungen sich gebunden fühlen mußte, keine Verfassungsänderungen in Ostafrika gegen den Willen der davon Betroffenen durchzusetzen [10]). Dementsprechend hielt das Joint Committee es auch für gut, sich im gegenwärtigen Zeitpunkt gegen einen engeren Zusammenschluß auszusprechen und zu erklären, daß jetzt nicht die Zeit wäre, irgend einen weitreichenden Schritt in Richtung einer formellen Union zu tun. Im Gegenteil, seine Auffassung ging dahin, daß noch auf beträchtliche Zeit der Fortschritt und die Entwicklung Ostafrikas als Ganzes am besten gewährleistet werden könne, wenn jedes der drei Gebiete sich weiterhin in seiner eigenen Richtung entwickele (J. S. C. Report, p. 15). Wenn aber die vorgeschlagene Closer Union, die der Ausschuß bezeichnenderweise als "political or constitutional union involving the creation of a superstructure over the three Governors and Legislatures (Report, p. 16 § 38) charakterisiert, nicht errichtet werden soll, wenn also die drei Gebiete nicht zu einer Einheit verschmolzen werden, sondern jedes für sich bleibt (wie die Times vom 3. XI. 1931 sich ausdrückte "the three territories must get on together as best they can, as three and not as one"), so tut nach Ansicht des Ausschusses ein enges Zusammenarbeiten (co-operation and "co-ordination) auf wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Gebiete desto mehr not.

Als geeignetes Instrument zur Sicherung und Intensivierung dieser Zusammenarbeit soll die seit 1926 bestehende Konferenz der Gouverneure benutzt werden. Damit greift der Ausschuß auf die Empfehlungen der Ormsby-Gore Kommission zurück (Cmd. 2387), die ebenso eine Föderation abgelehnt und die Notwendigkeit betont hatte, Gemeinschaftsangelegenheiten auf in regelmäßigen Abständen stattfindenden Konferenzen der betreffenden Gouverneure zu beraten (l. c., p. 9: "co-ordination by conference"). Solche Konferenzen haben auch tatsächlich stattgefunden (1926, 1930), haben aber die auf sie gesetzten Hoffnungen bei weitem nicht erfüllt, nicht zuletzt infolge persönlicher Reibereien zwischen den Gouverneuren (s. East-Africa, April 14, 1932, p. 803). Jetzt sollen sie aber zu einer dauernden Einrichtung werden. Wenn auch der Staatssekretär jährliche Zusammenkünfte normalerweise für ausreichend hält (Cmd. 4141, p. 8), so legt er, ebenso wie es das Joint Committee getan hat, auf diesen permanenten Charakter, der es erlaubt, nötigenfalls die Konferenz jederzeit ohne

[10]) Vgl. Cmd. 2387, p. 9; Cmd. 2904, p. 6; Parl. Deb., Lords, vol. 73, p. 499.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

weiteres einzuberufen, besonderen Wert. Dadurch soll sich aber die rechtliche Natur dieser Konferenz nicht ändern [11]). Nach wie vor soll die Konferenz einen rein beratenden Charakter haben ("the Conference is purely advisory" Cmd. 4141, p. 9, § 7) und keine Exekutivgewalt besitzen.

Die negative Stellungnahme des Joint Committee wurde von der englischen Regierung akzeptiert; der Staatssektretär für Kolonien [12]) setzte die betreffenden Gouverneure am 13. Juli 1932 offiziell davon in Kenntnis (Cmd. 4141, p. 47). Es bleibt trotzdem fraglich, ob damit wirklich ein endgültiger Schlußstrich unter dieses heiß umstrittene Kapitel der britischen Ostafrika-Politik gezogen wurde. Einerseits können die in den Völkerbundskreisen erhobenen Einwände ihre Wirkung auf den Ausschuß nicht verfehlt haben, und wenn auch aus den geheimen Sitzungen, in welchen der Bericht abgefaßt wurde, nichts durchgesickert ist, so erfährt man doch vom Staatssekretär selbst, daß "considerations arising out of the mandatory position of the Tanganyika Territory" für die Ablehnung mindestens mitbestimmend gewesen sind. Es fehlt aber auch in den öffentlichen Sitzungen nicht an Hinweisen, die von den Bedenken mancher Mitglieder des Ausschusses in bezug auf die Mandatsmäßigkeit zeugen [13]). Andererseits kann nicht geleugnet werden, daß sehr vieles für den vorläufigen Charakter des Beschlusses spricht und eher auf Vertagung als auf ein Aufgeben des Zusammenschlusses deutet. In allen Resolutionen und Empfehlungen, die sich für eine Ablehnung der Closer Union aussprechen, kommen immer wieder Hinweise auf das nicht Zeitgemäße ("this is not the time", "at the present juncture", "the time is not yet arrived", "the present time is not opportune" usw. — s. z. B. J. S. C. vol. 3, p. 18 § 6, 34, 133; Cmd. 4141, p. 14, 47; C. P. M., 22e sess., p. 120), aber keine grundsätzlichen Einwendungen gegen den Unionsgedanken als solchen zum Ausdruck.

Die britischen Siedler werden nie auf ihre Dominion-Sehnsucht verzichten wollen, die aber nicht auf einer schmalen Basis zu verwirklichen ist, sondern nur im Rahmen eines breiten einheitlichen Wirtschaftsraums entstehen kann, und das britische Weltreich hat, den seiner Kolonialpolitik immanenten Gesetzen folgend, immer das Bestreben gezeigt, seine im Laufe der Zeit scheinbar planlos erworbenen Gebiete, soweit es überhaupt geographisch möglich erschien, zusammenzufassen und in den Dienst seiner Weltpolitik zu stellen. Dazu gesellt sich die spezielle englische Afrikasorge, dem Ausdehnungsbestreben der

[11]) Vgl. Cmd. 4141, p. 8.

[12]) Vgl. auch seine Erklärung im Parlament am 22. April 1932 (Parl. Deb., Commons, 1931/32, v. 264, p. 1796).

[13]) Vgl. insbesondere die Ausführungen des Präsidenten des Ausschusses (Lord Stanley of Alderley) J. S. C., vol. 2, p. 159, 284, 635.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Südafrikanischen Union nach Norden einen Riegel vorzuschieben; hier gilt es, den Anschluß Rhodesiens an Südafrika zu verhindern und es in eine andere Kombination zu bringen, die dann als Bollwerk gegen das südliche, vom Empire-Standpunkt wenig zuverlässige Dominion dienen könnte. Der vom britischen Imperialismus aus diesen Motiven aufgegriffene und wachgehaltene Unionsgedanke kann aber unmöglich ohne Einbeziehung des Mandatsgebiets Tanganyika verwirklicht werden, das schon wegen seiner geographischen Lage dazu prädestiniert ist, der Mittelpunkt einer zu bildenden Föderation zu werden, indem es die territoriale Verbindung herstellt zwischen Kenya und Uganda im Norden und den im Süden gelegenen Kolonien, die zu einem späteren Zeitpunkt auch unbedingt von dem neuen Ostafrika-Block erfaßt werden müßten.

Es ist um so mehr angebracht, die künftige Entwicklung wachsam zu verfolgen, als sich schon jetzt eine Tendenz anzubahnen scheint, durch die Konferenzen wenigstens einen Teil dessen in die Wege zu leiten, was durch die mißglückte Closer Union erreicht werden sollte: so kam es auf Betreiben des Gouverneurs von Kenya zu der vom parlamentarischen Ausschuß als überflüssig bezeichneten Fusion der Postverwaltungen (Cmd. 4141, p. 47, § 38), und die Kolonialzeitschrift East Africa berichtet dauernd über die Wünsche und Forderungen einflußreicher Vereinigungen, insbesondere der Handelskammern, daß die Konferenzen die nötigen Maßnahmen zur Zusammenlegung auch von anderen technischen Dienstzweigen (amalgamation in technical services) ins Leben rufen. Nach der Auffassung maßgebender Kreise in Afrika sollten ja die Gouverneurskonferenzen einer organischen Entwicklung des Zusammenschlusses den Weg ebnen und so die Vorstufe einer zukünftigen, auf bundesstaatlichem Prinzip basierenden Union darstellen: "prepare the way for the final establishment of a Central Authority" heißt es im Memorandum des Vertreters der Handelskammer von Tanganyika (J. S. C. vol. 3, p. 37), und im Memorandum der Kenya Delegation (l. c., p. 137): "We believe that the informal co-ordination we propose will prove equally effective with constitutional federation as the first step towards the Dominion which is our ultimate ideal." Man hat den Eindruck, daß es jetzt den ostafrikanischen Siedlern leid tut, aus innerpolitischen Gründen der englischen Regierung in der Durchführung der geplanten Closer Union Schwierigkeiten bereitet zu haben. Durch allmähliche Fusionen einzelner Verwaltungszweige möchte man nun zunächst zu einer bescheideneren Verbindung kommen, die dennoch diejenige Sicherung bedeuten könnte, die dem Vertreter der Handelskammer von Tanganyika, Sayer, vorgeschwebt haben mag, als er in seinem Memorandum an das J. S. C. (vol. 3, p. 42) folgendes schrieb: "The necessary confidence . . . . that there is no possibility

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

of a change in the Mandatory Power . . . . can only be achieved by the closer administrative and other ties with neighbouring British Territories."

Diese lokale Stimmung wird am besten durch folgende Äußerung des konservativen Parlamentsmitgliedes Donner charakterisiert: "It is no exaggeration to say that nine out of ten Europeans of all classes and callings were of opinion that without Closer Union Tanganyika Territory would, in the future, be lost to us — and a greater catastrophe can hardly be imagined" (East Africa, Dec. 8, 1932, p. 298).

Eine Untersuchung über die Vereinbarkeit der englischen Pläne mit dem Mandatscharakter des Tanganyikagebiets erscheint daher notwendig, selbst wenn diese in ihrer äußersten Form für die nächste Zukunft aufgegeben sind.

II

Um diese Vereinbarkeit zu prüfen, muß man sich die wesentlichen Merkmale des Statuts eines Mandatsgebiets ins Gedächtnis rufen.

Tanganyika ist ein sogen. B-Mandat und gehört also zu der in Artikel 22 Abs. 5 der Völkerbundsatzung vorgesehenen Kategorie. Die typischen Merkmale, auf welche es hier ankommt, gelten aber für jedes Mandatsgebiet. Es gibt nicht soviele Mandatsbegriffe, wie es Kategorien von Mandatsgebieten gibt, sondern nur einen einheitlichen Mandatsbegriff [14]), ein völkerrechtliches Mandatsinstitut. Das typische Statut eines unter Mandat stehenden Gebiets läßt sich am besten aus der rechtlichen Natur des Verhältnisses eines solchen Gebiets zum Mandatar definieren, so wie letzteres sich aus den Grundsätzen des Mandatssystems und den einzelnen Bestimmungen des Artikels 22 VBS. ergibt.

Aus diesem Artikel geht klar hervor, daß der Mandatar nur ein kraft völkerrechtlicher Delegation eingesetzter Verwalter ist, der mit der Vormundschaft über gewisse in ihrer Entwicklung zurückgebliebene

[14]) Dies hat in der Literatur besonders de Francesco (La natura giuridica dei mandati internazionali, 1926, p. 127—129) hervorgehoben, indem er gegen die weitverbreiteten Ansichten polemisiert, die statt die drei Mandatsklassen als drei Arten eines und desselben Instituts aufzufassen, sie als wesensverschiedene Institute konstruieren bezw. sie den schon bekannten Rechtsfiguren des Völker- und Kolonialrechts assimilieren. De Francesco folgend, sagt Pélichet (La personnalité internationale distincte des collectivités sous mandat, 1932, p. 95, 96): «Le principe du mandat est le même dans chaque catégorie. Toute théorie basée sur les différences de catégorie n'a pas de base logique. . . . C'est ne pas tenir compte de l'esprit général du système. L'article 22 prévoit la conquête, par toutes les collectivités, de l'autonomie et de l'indépendance, et non pas seulement pour les mandats A. L'article 22 parle sans distinction des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes. Le système prévoit une évolution et ne fait des différences que pour des motifs d'application pratique.»

In der Mandatskommision war es Palacios der darauf hingewiesen hat: «M. Palacios dit que l'essence des mandats était la même» (C. P. M., 21e sess., p. 175).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Völker betraut ist — einer Vormundschaft, die er im Namen des Völkerbundes auszuüben hat. Eine auf Delegation beruhende Gewalt kann aber schon begrifflich keine souveräne Gewalt sein [15]). Dieses Ergebnis findet eine weitere Stütze in einer Reihe von Artikeln des Versailler Vertrages, wie Art. 120 und 257, welche die Mandatare als «Gouvernement exerçant l'autorité» oder «la Puissance mandataire prise en cette qualité» nennen, wohlgemerkt nicht einfach «Puissance mandataire», sondern «prise en cette qualité,» und durch diese ungewöhnliche Terminologie bewußt den Unterschied zwischen den Zessionaren als souveränen Mächten und als Mandataren zum Ausdruck bringen wollten; dementsprechend ist auch die sachliche Regelung der Rechtsnachfolge in bezug auf Übernahme des Anteils an der deutschen Schuld und Übergabe des Staatseigentums eine verschiedene gewesen [16]).

Weiter hätte Art. 127 des Versailler Vertrages, der dem Mandatar den diplomatischen Schutz der in den früheren deutschen Kolonien wohnhaften Eingeborenen überträgt, gar keinen Sinn und wäre selbstverständlich und überflüssig, falls der Mandatar die Souveränität über diese Eingeborenen erworben hätte. Endlich könnte man noch auf diejenigen Artikel der Mandatsverträge verweisen, die in den B-Mandaten eine Union zwischen den Mandatsgebieten und den Kolonien, über welche der Mandatar die Souveränität ausübt («relevant de sa propre souveraineté»), vorsehen. Aus diesen Vertragstexten, ebenso wie aus der Entstehungsgeschichte des Mandatsinstituts, das eben eine Annexion verhindern sollte, ergibt sich, daß dem Mandatar nur die Ausübung der Souveränität, und nicht die Souveränität de jure, zustehen kann — eine Unterscheidung, die im Völkerrecht kein Novum bildet [17]). Wenn

[15]) Wäre er wirklich Souverän, so würde daraus, wie Millot (Les mandats internationaux, p. 108) in Übereinstimmung mit van Rees und Fauchille bemerkt, sich ergeben »cette conséquence paradoxale qu'une Puissance ayant reçu une colonie, c'est à dire un territoire qui juridiquement fait partie de son propre territoire, exercerait la souveraineté par délégation, serait souverain en vertu d'un mandat et au nom d'une autre personne morale, sur un territoire qui serait le sien«.

[16]) Vgl. das Gutachten der Rechtsabteilung des Völkerbundsekretariats: »il résulte de ces articles que ce n'est qu'en tant que mandataires que les Puissances considérées ont bénéficié de la cession du territoire et du transfert des biens en cause. Ce n'est pas comme 'propriétaire' que ces Puissances ont acquis ces biens, mais comme 'tuteurs' (2e alinéa de l'article 22 du Pacte), comme 'trustees', ne disposant que de pouvoirs de gestion.« (C. P. M., 4e session, p. 164.)

[17]) Man vergleiche z. B. die Lage in den sog. Pachtgebieten: so sagte in bezug auf die Panama-Kanalzone am 18. Apr. 1906 der damalige "Secretary of War" der Ver. Staaten Taft: "The truth is that while we have all the attributes of sovereignty necessary in the construction, maintenance, and protection of the canal, the very form in which these attributes are conferred in the treaty seems to preserve the titular sovereignty over the Canal Zone in the Republic of Panama" (Am. J. Int. Law, 1926, p. 121); besonders deutlich ferner Art. 69 des nicht ratifizierten Vertrages von Sèvres vom 10. August

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

trotzdem das Prinzip der Nichtsouveränität in den Anfängen des Mandatsregimes sich nicht ganz durchsetzen konnte, so ist das nur auf die Verwirrung, welche die bekannten Vorgänge bei der Verteilung der Mandate hervorgerufen haben, zurückzuführen. Es ist das Verdienst der Mandatskommission, dieses Prinzip endgültig gesichert und seine allgemeine Anerkennung erwirkt zu haben. Sie hat keine Gelegenheit versäumt, gegen jeden Passus in offiziellen Reden oder Dokumenten, der zugunsten der Souveränität des Mandatars ausgelegt werden könnte, Protest zu erheben [18]). Darüber hinaus hat sie von Beschlüssen, die sich auf einzelne wichtige Fragen der Mandatsverwaltung bezogen (besondere Gebietsangehörigkeit der Einwohner, das Eigentum an Domänen, die Ausdehnung internationaler Verträge auf Mandatsgebiete usw.) praktische Schlüsse aus der Nichtsouveränität des Mandatars gezogen und seine Rolle als Vormund der Bevölkerung und Verwalter des Gebiets eindeutig präzisiert. Herr Rappard gab diese in der Mandatskommission von Anfang an herrschende Auffassung auch in der 6. Kommission der X. Bundesversammlung wieder, indem er die Tatsache, daß «la souveraineté n'appartient pas à la Puissance mandataire» als «évidence juridique» kennzeichnete [19]), und es bedeutete einen Schlußstrich unter diese Frage, wenn Herr van Rees konstatierte «que la Commission estime unanimement que le droit de souveraineté sur les territoires mandatés ne revient pas aux Puissances mandataires. [19a])» Der Völkerbundsrat hat, obgleich er lange Zeit vermied, expressis verbis sich in dieser Frage festzulegen, durch Billigung der Beschlüsse der Mandatskommission sich implicite ihre Meinung zu eigen gemacht [20]). Im weiteren Verlauf aber hat er dann noch deutlicher zu der Frage Stellung genommen, indem er am 8. Sept. 1927 den Bericht von van Blokland und am 13. Januar 1930 den von Procopé genehmigte. Die Ausdrucksweise von van Blockland war sehr vorsichtig, er stellte nur fest, daß

1920: »La ville de Smyrne et les territoires décrits à l'article 66 restent sous la souveraineté ottomane. Toutefois, la Turquie transfère au Gouvernement hellénique l'exercice de ses droits de souveraineté sur la ville de Smyrne et lesdits territoires.« Auch das Saargebiet kann in dieser Hinsicht als Beispiel angeführt werden.

[18]) Vgl. den Bericht der Kommission an den Rat über ihre zehnte Tagung: »La Commission ne pense pas qu'une telle expression 'possède la souveraineté', même atténuée par la formule de réserve dont il a été fait usage dans le passage cité plus haut, puisse être considérée comme définissant exactement, aux termes du Pacte, les relations qui existent entre la Puissance mandataire et le territoire placé sous son mandat« (C. P. M., 10e session, p. 183, ferner C. P. M., 15e sess., p. 107).

[19]) Actes de la 10e Assemblée, 6e Commission, p. 26.

[19a]) C. P. M., 10e sess., p. 85.

[20]) Was die einzelnen Ratsmitglieder anbetrifft, so vgl. z. B. die Äußerungen Brantings (J. O. 1923, p. 603), Scialojas (J. O. 1926, p. 526) und Briands (J. O. 1929, p. 1470), der in der Sitzung vom 6. Sept. 1929 treffend bemerkte, daß »la théorie des mandats ne dérive en rien du principe de la souveraineté nationale«.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

die Rechtsbeziehungen zwischen Mandatar und Mandatsgebiet «sont évidemment nouveaux en droit international et c'est pourquoi l'emploi de la terminologie habituelle, avec son sens traditionnel, ne s'adapte peut-être pas toujours aux conditions nouvelles.» Procopé verlieh diesem Bericht mehr Nachdruck, indem er ihn dahin auslegte, daß «la souveraineté, dans le sens traditionnel du mot, ne réside pas dans la Puissance mandataire» (J. O. 1927, p. 1120; 1930, p. 70).

In enger Beziehung mit der negativen Feststellung der Nichtsouveränität des Mandatars, die in der Praxis das ganze Funktionieren des Mandatsrégimes beherrscht, steht auch ein zweites wichtiges Prinzip, das dem Mandatsinstitut inhärent ist, nämlich die zeitliche Begrenzung des Mandats, sein Übergangscharakter.

Wenn der Mandatar kein Souveränitätsrecht besitzt, bindet ihn kein unlösbares Band an das Gebiet und kann auch sein Mandat nicht definitiv sein. Der normale Endigungsgrund des Mandats ist mit der Erfüllung des Zweckes gegeben, also mit der Tatsache, daß die unter Vormundschaft stehenden Völker in ihrer Entwicklung so weit fortgeschritten sind, daß sie imstande sein werden, ein selbständiges Dasein zu führen. Entgegen der viel verbreiteten Meinung, daß die Beendigung des Mandatsverhältnisses nur für die A-Mandate in Betracht käme, ist darauf hinzuweisen, daß der provisorische Charakter des Mandats für die Vormundschaft begriffswesentlich ist und allen Mandatsklassen zukommt [21]). Wenn noch daran gezweifelt wurde, ob dieser Charakter sich nur auf die A-Mandate beziehe, so hat der Auftrag des Rates vom 22. Januar 1931, der die Mandatskommission während ihrer 20. Tagung beschäftigte, ganz allgemein für alle Mandatsklassen die Bedingungen, unter welchen das Mandatsverhältnis ein Ende findet, zu prüfen, mit diesen Zweifeln aufgeräumt [22]).

Neben dem Fehlen der Souveränität beim Mandatar und der provisorischen Natur seines Auftrages soll noch auf ein drittes für das Mandatsinstitut wesentliches Moment, nämlich auf die Uneigennützigkeit (désintéressement), welche der Mandatar seinen Beziehungen

[21]) Vgl. die Ausführungen von Stoyanovsky, Théorie générale des mandats, p. 46 und Mary, Contribution à l'étude de la condition juridique des territoires sous mandat, p. 53. Daß neben dem Begriff der Vormundschaft und dem Zweck des Mandatssystems auch dessen Entstehungsgeschichte dafür Zeugnis ablegt, daß man mit der Schöpfung dieses neuen völkerrechtlichen Instituts — mögen auch manche Beteiligte daran eine reservatio mentalis geknüpft haben — nur ein provisorisches Übergangsstadium in der staatlichen Entwicklung der betreffenden Völker regeln wollte, wird in dem vortrefflichen Bericht von van Rees (C. P. M., 20e sess., p. 196/97) überzeugend dargelegt. Auch die bekannte Note des amerikanischen Staatssekretärs Colby an Lord Curzon vom 20. 11. 1920, die von "temporary Dominion" der Mandatare spricht, wird oft in diesem Zusammenhang erwähnt.

[22]) Vgl. auch Adatci (J. O 1923, p. 571); Palacios (10e Ass, 6e Comm., p. 27); Bonin-Longare (ibid., p. 20, 28); De Penha Garcia (C. P. M., 20e sess., p. 205).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zum Mandatsgebiet zugrundelegen muß, hingewiesen werden. Dieser dem Mandatsinstitut inhärente Grundsatz (von van Rees «principe fondamental du régime» genannt — C. P. M., 15e session, p. 169 — und in einem Beschluß der Kommission als «la caractéristique du système des mandats» gekennzeichnet — C. P. M., 3e session, p. 57) ergibt sich aus der vormundschaftlichen Stellung des Mandatars und beherrscht, trotzdem er nicht expressis verbis im Art. 22 erwähnt wird, seine ganze Verwaltung; der Mandatar muß diese im ausschließlichen Interesse des Mandatsgebietes führen und auf alle wirtschaftlichen und finanziellen Vorteile für sich ebenso wie auf jede Art militärischer Ausnutzung des Gebiets verzichten[23]). Das Prinzip findet seinen Ausdruck insbesondere auch in der finanziellen Autonomie des Mandatsgebiets, in der Pflicht des Mandatars, eine strenge Trennung zwischen eigenen Einnahmen und denjenigen des Mandatsgebiets durchzuführen. Dieser Pflicht hat die Mandatskommission stets einen besonderen Nachdruck verliehen, und auf ihre Anregung hin hat auch der Rat beschlossen «d'attirer spécialement l'attention des Puissances mandataires sur la nécessité de présenter les comptes rendus de leur administration financière sous une forme telle que la Commission et le Conseil puissent établir nettement le désintéressement qui doit caractériser l'administration des territoires sous mandat.» (Résolution du 12 déc. 1923. J. O. 1924, p. 338)[24]).

Betrachtet man die rechtliche Natur der vom Mandatar geübten Gewalt im Lichte der drei oben geschilderten Grundsätze, so ergibt sich daraus, daß das Mandatsgebiet dem Mandatar nicht gehört und darum keinen integrierenden Teil seines eigenen Gebietes bilden kann. Es ist in völkerrechtlicher Beziehung eine von ihm getrennte territoriale Einheit; infolgedessen ist der Mandatar nicht befugt, über das Mandatsgebiet zu verfügen, weil ihm eben ein juristischer Titel als Inhaber eines eigenen Rechtes auf dies Mandatsgebiet nicht zusteht. Er darf deswegen nicht Gebietsteile abtreten oder Grenzveränderungen eigenmächtig vornehmen[25]).

---

[23]) Vgl. van Rees, C. P. M., 15 sess., p. 169.

[24]) Vgl. auch Rappard (C. P. M., 3e sess., p. 56), der sich auf die Antwortnote der Alliierten vom 16. Juni 1919 — Teil IV, § III (b) — beruft, und Palacios (C. P. M., 21e sess., p. 78).

[25]) Dies ist vom britischen Vertreter, Ormsby-Gore, ausdrücklich anerkannt worden. C. P. M., 3e session, p. 138; s. a. in bezug auf Syrien — J. O. 1926, p. 522, Rapporteur Sjöborg: «L'autorité que la Puissance mandataire est appelée à exercer de par le mandat, n'implique pas, pour elle, le droit de céder ou de donner à bail, sous sa seule autorité, une partie quelconque, si minime soit-elle, du territoire.» Vgl. auch van Rees, Les principes généraux du régime des mandats, 1928, p. 59; Verdross, Verfassung der VRgemeinschaft, S. 214; Guggenheim, Der Völkerbund, S. 238/39. S. a. Santi Romano, Corso di dir. internaz., 1926, p. 161, Mandelstam, La protection internat. des droits de l'homme, Rec. d. Cours, t. 38, p. 164, und Bentwich, The Mandates System, p. 17, die

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Das Fiskal- und Verwaltungsvermögen (domaine public et privé) steht ihm nur im rein verwaltungsmäßigen Sinne zu: er verwaltet es im Interesse der Bevölkerung des Mandatsgebiets, als deren Eigentum es gilt. Dies war die erste Schlußfolgerung, die die Mandatskommission aus der rechtlichen Selbständigkeit gezogen hatte und deren Anerkennung durch die Mandatarmächte sie nicht ohne Schwierigkeiten durchsetzte.

Die rechtliche Selbstständigkeit des Mandatsgebiets äußert sich aber am deutlichsten darin, daß die Verträge, die der Mandatar mit dritten Staaten abschließt, nicht ohne weiteres auf das Mandatsgebiet angewendet werden können. Während die Verträge der Mandatarmacht sich ipso jure auf ihre Kolonien erstrecken, — es sei denn, daß das Gegenteil ausdrücklich vereinbart ist, — bedürfen diese Verträge, um auch für die Mandatsgebiete Geltung zu erlangen, einer besonderen Klausel, weil dritte Mächte das Mandatsgebiet als eben nicht zum völkerrechtlichen Bereich des Mandatars gehörig ansehen. Bilaterale Staatsverträge finden in den Mandatsgebieten selbst dann keine Anwendung, wenn der Mandatar von sich aus bestimmt, daß sie auch in diesen Gebieten Geltung haben sollen; er muß die Einwilligung seiner Kontrahenten dazu einholen [26]).

Endlich ergibt sich aus der Tatsache, daß die Mandatsländer als selbständige Gebilde zu betrachten sind, die wichtige Schlußfolgerung, daß die Eingeborenen nicht Staatsangehörige des Mandatars sein können. Durch den Ratsbeschluß vom 23. April 1923 ist für sie ein international anerkanntes Statut geschaffen worden (Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale — J. O., 1923, p. 603). Dies besondere Statut, verschieden je nach der Entwicklung des betreffenden Landes (dem Mandatar war es überlassen, die entsprechende Bezeichnung zu finden), kann für die B- und C-Mandate, denen noch keine Staatsqualität und kein nennenswertes Nationalbewußtsein anhaftet, nicht als Staatsangehörigkeit im vollen Sinne des Wortes, sondern eher als eine Art Gebietszugehörigkeit aufgefaßt werden [27]); trotzdem sind die Einwohner des Mandatsgebiets nicht staaten-

den rein personalen Charakter der Rechte des Mandatars, dem jede reale Beziehung zum Mandatsgebiet fehlt, unterstreichen.

[26]) C. P. M., 3e session, p. 195; vgl. auch die Haager Cour im Mavrommatis Fall: «Les obligations internationales du Mandataire ne sont pas, comme telles, des obligations internationales pour la Palestine» (Arrêt N. 2, p. 23).

[27]) Näheres s. bei Schätzel, Z. V., Bd. XII, S. 115; Wright, Status of the inhabitants of mand. territories, Am. J. Int. L., 1924, p. 306; Lampué, De la nationalité des habitants des pays à mandat, J. dr. int. (Clunet) 1925, p. 54; Ambrosini, Paesi sotto mandato: Condizione giuridica degli Abitanti, 1932.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

los[28]) und genießen einen völkerrechtlich anerkannten eigenen Status, den der Mandatar nicht ändern kann.

Aus den Schlußfolgerungen, die aus dem selbständigen Charakter des Mandatsgebiets in der Praxis gezogen worden sind, kann man ersehen, daß der Grundsatz der rechtlichen Selbständigkeit der Mandatsgebiete sich durchgesetzt und festen Boden gewonnen hat. Es kann nur selbstverständlich sein, daß innerhalb der Mandatskommission, die stets an seiner Klärung und Festigung mitgearbeitet hat, diese Auffassung immer vertreten wurde[29]). Aber auch die Vertreter der Mandatarmächte haben diesen Grundsatz ausdrücklich anerkannt[30]). Dieser Grundsatz, daß das Gebiet des Mandatars und das Mandatsgebiet weder völkerrechtlich noch staatsrechtlich eine Einheit bilden, gilt für alle Mandate, also auch für die C-Mandate, obgleich es dort durch die unglückliche Formel des Art. 22 Abs. 6 (»comme une partie intégrante de son territoire«) — ein Ergebnis der bekannten Vorgänge auf der Pariser Konferenz und des dort ausgeübten Druckes der Britischen Dominien — auf den ersten Blick verwischt erscheint. Wenn die C-Mandate äußerlich nur als eigenartige Verwaltungsbezirke im Herrschaftsbereich des Mandatars erscheinen, so besteht doch auch hier kein staatsrechtliches Band, weil die Geltung der möglicherweise übereinstimmenden Rechtsordnungen auf verschiedenen Rechtstiteln beruht: im Mandatarstaat auf Grund eigener Gebietshoheit entspringender Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Verwaltung, im Mandatsgebiet aber kraft der dem Mandatar in Artikel 22 Abs. 2 erteilten völkerrechtlichen Delegation von Hoheitsrechten[31/32]).

[28]) Schneider, Das völkerrechtliche Mandat, 1926, S. 58, nimmt dies unzutreffenderweise an, denn nach Ziffer 4 des Ratsbeschlusses sollen die Mandatsbewohner eine Bezeichnung erhalten »qui précisera clairement leur statut sous le régime du Mandat« (J. O. 1923, p. 604). Eine richtige Staatsangehörigkeit ihnen verleihen, einen »statut national«, wie es im Resolutionsentwurf der Mandatskommission vorgesehen war, konnte der Völkerbund selbstverständlich nicht. Er hat nur die zur Aufrechterhaltung der rechtlichen Selbständigkeit der Mandatsgebiete — eine Selbständigkeit, wie sie der Geist des Mandatsinstituts erfordert —, notwendige völkerrechtliche Abgrenzung der Mandatsbevölkerung von fremden Personenverbänden ausdrücklich festlegen wollen. Diese Bevölkerung sollte während ihrer Unreife in ihrem Bestand erhalten werden, um mittels des Mandatssystems unbehindert zu einer Verfassungsgemeinschaft heranzureifen. Dann würde sich auch der staatsrechtliche Inhalt des völkerrechtlichen Status, die eigene Staatsangehörigkeit, von selbst ergeben.

[29]) Vgl. Palacios, C. P. M., 11e session, p. 92, und 15e session, p. 104; Rappard, C. P. M., 11e session, p. 67; van Rees, C. P. M., 15e session, p. 169.

[30]) So z. B. der britische Vertreter Ormsby-Gore und der Belgier Forthomme (C. P. M., 3e sess., p. 97, 144); vgl. a. das französische Dekret v. 13. März 1926.

[31]) Vgl. Schücking-Wehberg, Die Satzung des VB., 1924, S. 691; Rolin, La pratique des mandats internat., Rec. d. Cours de l'Acad. Dr. Int., t. 19, p. 599, 610 note 3. — Palacios, C. P. M., 6e session, p. 169, und Orts, C. P. M., 3e session, p. 110.

[32]) Mutatis mutandis bildet eine Analogie dazu der Art. 6 des Vertrages vom 29. März

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Wenn auch das Mandatssystem eine tatsächliche Abhängigkeit des Gebiets voraussetzt, so erfordert doch das Ziel der Institution, die Entfaltung der vollen Unabhängigkeit, schon für die Gegenwart die rechtliche Selbständigkeit zu sichern. Aus dieser rechtlichen Selbständigkeit, aus der Anerkennung des Mandatsgebiets als einer völkerrechtlichen, vom Mandatar getrennten Einheit (entité internationale distincte), folgt, daß die Beziehungen des Mandatars zum Mandatsgebiet völkerrechtlicher Natur sind[33]), eine Konsequenz, die oft übersehen wird, weil die Verwaltung des Mandatsgebiets an Ort und Stelle durch Organe des Mandatars, zu welchen dieser naturgemäß in internen Beziehungen steht, besorgt wird. Aber auch die Praxis weist Fälle auf, wo die Unterscheidung zwischen den Organen derselben Mandatarmacht, die in verschiedener Qualität amtieren, deutlicher hervortritt. Wenn ein technisches Postabkommen zwischen der englischen und der palästinischen Postdirektion, welche auch von englischen Beamten verwaltet wird, als völkerrechtlicher Vertrag beim Völkerbund registriert wird, (S. d. N., Recueil des traités, t. 13, p. 10), so liegt darin ein Beispiel für die Möglichkeit, daß ein und dasselbe Rechtssubjekt für zwei Parteien gleichzeitig fungiert, indem die Mandatarmacht einerseits sich selbst und anderseits das Mandatsgebiet vertritt.

Aus dem völkerrechtlichen Charakter der Beziehungen zwischen Mandatar und Mandatsgebiet ergibt sich die Unzulässigkeit für den Mandatar, zwischen sich und dem Mandatsland irgendein staatsrechtliches Band zu schaffen. Unter anderem darf die Mandatsbevölkerung keine Sitze im Parlament das Mandatars haben und nicht zu seiner Verteidigung herangezogen werden[34]). Ferner ergibt sich aus der Natur der Mandatargewalt im Mandatsgebiet, daß von einem »domaine réservé« keine Rede sein kann[35]). Es gibt keine »internen« Angelegenheiten, deren Erörterung vor einem internationalen Forum der Mandatar aus dem Wege gehen könnte. Jede seiner Hand-

1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über dessen Anschluß an das schweizerische Zollgebiet, der in bezug auf die Anwendung der schweizerischen Zollgesetzgebung dem Fürstentum die gleiche Rechtsstellung wie den Kantonen zuspricht. Trotzdem bedeutet dies natürlich keine Identifizierung: zwar sind die Befugnisse des Bundes gegenüber den Kantonen und gegenüber Liechtenstein hinsichtlich der vom Vertrag erfaßten Verhältnisse faktisch dieselben; rechtlich aber gründen sie sich im ersten Fall auf eine durch Bundesverfassung gegebene staatsrechtliche Verbindung zwischen der Bundesgewalt und den Gliedern, im zweiten Fall nur auf eine vertragliche völkerrechtliche Delegation.

33) Vgl. die Bemerkungen von Rolin und Gidel auf der Tagung des Institut de droit international in Cambridge, Annuaire 1931, vol. 2, p. 39, 43.

34) Vgl. die Ausführungen des französischen Regierungsvertreters Duchêne (C. P. M., 6e sess., p. 27); s. a. Theodoli, Völkerbundsdrucksache C. 54 (a). M. 45. 1922. VII, p. 7.

35) Vgl. Wright, Mandates under the League of Nations, p. 474, 475.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

lungen, jede Seite seiner Verwaltung kann vor ein internationales Forum gebracht werden [36]). Es steht allen Völkerbundsmitgliedern frei, den Mandatar wegen aller Fragen, die aus der Auslegung und Anwendung der Mandatsverträge herrühren, vor die Haager Cour zu zitieren. Insbesondere aber darf der Mandatar Aufstände der Mandatsbevölkerung nicht als interne Angelegenheit betrachten und muß sich, wie es auch aus Anlaß der Unruhen in Südwestafrika, Syrien und Palästina geschehen ist, eine Untersuchung der Gründe des Aufstandes und der Art seiner Niederkämpfung gefallen lassen.

Wenn in der Praxis der Staaten und innerhalb der Mandatskommission der Grundsatz der rechtlichen Selbständigkeit des Mandatsgebiets, die Vorstellung, daß es sich bei ihnen um völkerrechtliche, vom Mandatar verschiedene Einheiten, «entités internationales distinctes» handelt, als endgültig feststehend angenommen werden darf, so ist dabei zu bemerken, daß man dazu zunächst aus der rein negativen Feststellung, daß der Mandatar im Mandatsgebiet nicht souverän ist, gekommen ist. Man hat festgestellt, das das Mandatsgebiet dem Mandatar nicht gehört, daß die Bewohner des Mandatsgebiets nicht seine Staatsangehörigen sind, und schließlich, daß der Träger der Staatsgewalt im Mandatsgebiet mit dem Träger der Souveränität im Mandatarstaat nicht identisch ist. Allerdings wurde an offiziellen Stellen bis jetzt peinlich vermieden, diesen Träger der Souveränität im Mandatsgebiet ausdrücklich namhaft zu machen [37]). Man mag in manchen Fällen mit der negativen Feststellung der Nichtsouveränität des Mandatars auskommen und aus ihr den Begriff einer vom Mandatar in völkerrechtlicher Hinsicht getrennten Einheit entnehmen. Doch andere Fragen, wie die des Domanialeigentums, der Staatsangehörigkeit usw. erfordern eine positive Lösung, die sich nicht finden lassen würde, wollte man nicht in der Definition des internationalen Statuts der Mandatsgebiete noch einen Schritt weiter gehen und sich fragen, ob man in diesen Gebieten selbst den de jure-Träger der Souveränität, deren Ausübung dem Mandatar unter gewissen Kautelen obliegt, suchen soll.

Diesen Weg mußten auch die Mandatskommission und der Völkerbundsrat einschlagen, und wenn der Rat gerade solche Fragen wie das Schicksal des öffentlichen Eigentums und der Staatsangehörigkeit, die mit der Frage nach dem Träger der Souveränität eng zusammenhängen, zugunsten der Mandatsgebiete entschieden hat, so geschah

---

36) Vgl. Paul-Boncour (J. O., 1926, p. 524); s. a. C. P. J. I. Arrêt N. 2, p. 22.

37) Vgl. van Rees: «cette question ne regarde pas la Commission. L'important pour elle est de savoir si la Puissance mandataire possède, oui ou non, le droit de souveraineté sur le territoire soumis à sa tutelle.» (C. P. M., 10e session, p. 84). Vgl. auch Hymans' berühmt gewordenen Bericht (Völkerbundsdrucksache 20/48/161, p. 17) und das Gutachten von van Hamel, C. P. M., 4e sess., p. 164.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dies gewiß nicht willkürlich, sondern aus der Überzeugung heraus, daß nach Sinn und Zweck des Art. 22 kein anderer dort die Gebietshoheit beanspruchen könnte [38]). Diese Annahme entspricht am besten der Entstehungsgeschichte [39]), dem Geist und der Grundidee des Mandatssystems, die darin besteht, zurückgebliebene Völker zu unabhängigen Staaten zu entwickeln; sie allein erscheinen als Nutznießer des Systems und als die wahrhaft Berechtigten aus dem Mandatsverhältnis. Sie sind die einzig möglichen Destinatare der Souveränität, nur ihnen kann diese zufallen. Infolge ihrer Unfähigkeit, gleich selbst davon Gebrauch zu machen, und für die Dauer ihrer Unmündigkeit mußte aber die Ausübung dieser Souveränität einem anderen anvertraut werden [40]). Mit dem Fortschreiten ihres politischen Reifens wird ihnen — durch Verschiebungen der Kompetenzen zwischen Mandatar und Mandatsvolk — auch die Ausübung in einem immer größeren Ausmaße zufließen, bis sich die Souveränität de jure mit deren voller Ausübung in ihren Händen vereinigt und sie damit in die Völkerrechtsgemeinschaft als vollhandlungsfähige Subjekte eintreten [41]). Eine andere Lösung ist nicht möglich. Denn die Rolle der Alliierten und Assoziierten Mächte hat sich in der

[38]) Damit hat der Völkerbund nicht etwa eine neue Völkerrechtsnorm geschaffen. Seine Beschlüsse sind, wie Fedozzi, Corso di diritto internazionale, I, 459, und Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, S. 227, erklären, keine Rechtsnormen; im vorliegenden Fall sind sie nur Erkenntnismittel des bestehenden Rechts. Indem er von seinem Interpretationsrecht, das man aus den ihm in Mandatsfragen eingeräumten Befugnissen entnehmen muß, Gebrauch macht, hilft er durch Konkretisierung der dem Mandatsinstitut inhärenten Grundsätze die bereits unausgesprochen vorhandene völkerrechtliche Norm zu ermitteln. Wenn man bei Völkerrechtssubjekten, die als solche allgemein anerkannt sind, alle für die Praxis wichtigen, aus dieser Qualität sich ergebenden Folgerungen aus dieser ihrer im voraus feststehenden Eigenschaft einfach deduziert, so mußte man bei der vollkommen neuen völkerrechtlichen Konzeption des Mandats umgekehrt in einem induktiven Prozeß tastend und langsam vorgehen und nach Maßgabe der sich in der Praxis ergebenden Notwendigkeiten einzelne Fragen im Geiste des Mandatssystems klären, bis man allmählich, durch eine Synthese der so gewonnenen Einzelergebnisse, zur Kristallisierung der Völkerrechtssubjektivität der neuen Wesenheit, die die Mandatsgebiete darstellen, kommt. In Ermangelung einer geschlossenen Kodifikation des Mandatsrechts geht auf diese Weise eine Rechtsfindung vor sich, die allmählich, an Hand von Präzedenzfällen, aus den allgemeinen Grundsätzen heraus die im System implizierte Rechtsnorm evident macht. Das schon jetzt in dieser Hinsicht gewonnene Ergebnis berechtigt zu der Annahme, daß die Völkerrechtsordnung mittels des Mandatsinstituts die in Frage kommenden Gebietseinheiten in ihren Kreis gezogen und ihnen einen Status verliehen hat, mag der auch, verglichen mit normalen Subjekten dieser Rechtsordnung, als ein Status sui generis erscheinen.

[39]) Vgl. van Rees (C. P. M., 20e sess., p. 196/97).

[40]) Vgl. Baumkoller, Le Mandat sur la Palestine, 1931, p. 35.

[41]) Ähnlich Lord Olivier (Settled Policy in East Africa, Contemporary Review, Dec. 1931, p. 697): "Presumably the 'sovereignty' of such territories, whatever the word may mean, will then emerge as residing in the peoples themselves, for whom its powers have in the meantime been exercised by the mandatory Trustee."

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Mitwirkung bei der Ernennung der Mandatare und Festsetzung der Mandatsverträge erschöpft [42]), und ihre fortbestehende Souveränität würde eine Annexion, die man gerade ausschließen wollte, bedeuten; der Völkerbund aber, dem schon begrifflich die Gebietshoheit kaum zukommen könnte, hat nur die Ausübung der Souveränität erhalten, die er an den Mandatar delegiert, um mittels dieses Mandats eine feste rechtliche Basis für sein Aufsichtsrecht zu begründen [43]).

Der große Wirrwarr, der in der Wissenschaft über diese Frage herrscht, die zahlreichen aufgestellten Theorien [44]) erklären sich zum Teil aus der landläufigen Verwechselung zwischen der Souveränität als Recht und deren Ausübung, hauptsächlich aber dadurch, daß die herrschende Souveränitätslehre als Träger dieser Souveränität nur den Staat voraussetzt und das Völkerrecht sich nur schwer von dem Dogma der alleinigen Rechtssubjektivität der Staaten zu trennen vermag. Während man aber die Staatsqualität im herkömmlichen Sinne noch den A-Mandaten mit Ausnahme von Palästina zuerkennen könnte, so scheint dies bei den B- und C-Mandaten, die keine eigene Organisation der Staats-

---

[42]) In diesem Sinne Schücking-Wehberg, Satzung des VB., 1924, S. 701; Verdross, Verfassung, S. 213; Wright, Mandates under the L. N., 1930, p. 321; Stoyanovsky, Théorie, p. 65; ferner, wenn auch unter anderer Begründung, Lindsey, Acquisition of backward Territories, p. 264; Diena, Recueil des Cours, vol. 5, p. 238, und die berühmte Entscheidung Rex v. Christian, opinion of Sir James Rose-Innes (S. Af. L. R., 1924, App. Div., 109 ss). Die entgegengesetzte Ansicht, die die Souveränität den All. und Ass. Mächten zuschreibt, wird in der neueren Literatur immer seltener vertreten. Meistens dient sie (wie z. B. bei Rapisardi-Mirabelli, La natura giuridica dei mandati internaz. d. S. d. N., Studi Senesi, vol. 42, p. 189) nur dazu, politische Aspirationen zu stützen, indem ihre Anhänger glauben, eine Neuverteilung der Mandate leichter durch die Hauptmächte als durch den Völkerbund durchsetzen zu können, bzw. den Hauptmächten für den Fall der Auflösung des Völkerbundes ein Verfügungsrecht über die Mandatsgebiete sichern möchten.

[43]) Die entgegengesetzte Ansicht von Schücking-Wehberg wird schon durch die Entstehungsgeschichte des Art. 22 widerlegt: die dahingehende Bestimmung des ersten Pariser Entwurfs von Wilson, wo von einem "sovereign right of ultimate disposal" die Rede ist, wurde schon im zweiten Entwurf, der nur eine "tutelary oversight" vorsieht, bedeutend abgeschwächt, um dann in der endgültigen Fassung des Art. 22 überhaupt keine Spur mehr zu hinterlassen (vgl. H. Miller, the Drafting of the Covenant, vol. 2, p. 87, 103). Gegen die Souveränität des VB. spricht auch die Tatsache, daß dieser selbst niemals versucht hat, auch nur einen platonischen Anspruch darauf zu erheben. Gerade das Gegenteil läßt sich in manchen Fällen aus seinem Verhalten entnehmen (vgl. z. B. den Bericht von Ishii vom 26. Feb. 1922, J. O. 1922, p. 850, art. 2). Auch manche zugunsten der rechtlichen Selbständigkeit der Mandatsgebiete (z. B. in bezug auf das Domanialeigentum) ergangenen Beschlüsse hätten wohl im Falle einer Souveränität des Völkerbundes zu einer anderen Lösung geführt.

[44]) Vgl. die Zusammenstellungen der verschiedenen Theorien z. B. bei Wright, Mandates, 1930, p. 319 ss.; Margalith, The intern. Mandates, 1930, p. 145 ss., Stoyanovsky, La Théorie, p. 68 ss.; Pahl, Das völk. Kolonial-Mandat, 1929, S. 37 ff.; Mohr, Die Frage der Souveränität in den Mandatsgebieten, Diss., 1928.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gewalt aufweisen, kaum möglich, wenn es auch in dem französischen Jahresbericht über die Verwaltung in Kamerun heißt, daß «un Etat unique a été constitué par le droit international, Etat qui possède dorénavant son domaine comme il possède son budget». (Rapport sur l'administration sous mandat des territoires du Cameroun, 1922, p. 53) [45]).

Aber die ganz eigenartige Rechtslage der Mandatsgebiete, ihrer Bewohner und ihrer öffentlich-rechtlichen Verhältnisse überhaupt entspricht nun einmal nicht der üblichen Schablone der Gebietshoheit. Neue Einrichtungen verlangen nach neuen Lösungen. Eine solche ist beim Mandatssystem gefunden worden durch die Schaffung einer neuen Art von Beziehungen zu den in ihrer Entwicklung zurückgebliebenen Völkern, nämlich durch die Einführung des Begriffs der Vormundschaft in das Völkerrecht [46]). Es kann nicht daran gezweifelt werden, daß Art. 22 der VB Satzung diesen allgemein bekannten Rechtsbegriff in seiner technischen Bedeutung in das Völkerrecht einführt, indem er ihn im Abs. 2 als die beste Methode zum Erreichen des im Abs. 1 genannten Zwecks des Mandatsinstituts, das Wohlergehen und die Entwicklung der betreffenden Völker zu fördern, bezeichnet. Nichts spricht dafür, daß der Begriff Vormundschaft verwendet wurde, um etwas der bisherigen Bedeutung Entgegengesetztes zu bezeichnen [47]). Der Begriff der Vormundschaft setzt aber die Existenz einer Person, eines rechtsfähigen Mündels voraus. Dadurch, daß die Völkerrechtsordnung den Begriff übernimmt, erkennt sie auch die rechtliche Existenz der von ihr unter Vormundschaft gestellten Völker an, die nun Subjekte von

[45]) Vgl. van Rees, C. P. M., 3e sess., p. 22: «La thèse que les territoires sous mandats ont été constitués 'Etats par le droit international' n'est pas et ne pourra être reconnue universellement comme incontestable». S. aber weiter unten Anm. [48a]).

[46]) Vgl. Larnaude, La S. d. N., 1920, p. 44; Vallini, I Mandati internaz., 1923, p. 29; Pic, Rev. gén. Dr. int. publ., 1923, p. 330; Furukaki, Les Mandats internat., 1923, p. 66; Fauchille, Traité, I, 2, p. 824; Stoyanovsky, Théorie, p. 46; Olivi, L'Istituto del Mandato e i Mandati nella S. d. N., 1925, p. 73; Palacios, Los Mandatos internacionales, 1927, p. 270; Gortazar, Los Mandatos, 1928, p. 38; Gsell-Trümpi, Zur rechtlichen Natur des völker. Mandats, 1928, S. 31; Marcus, Palästina ein werdender Staat, Frankf. Abhandl., H. 16, S. 30; Pélichet, l. c., p. 156; Barlow, The South Afr. Law y., May 1934, p. 216 ss.

[47]) Vgl. Lauterpacht, Private Law Sources and Analogies of International Law, p. 190: "whenever in a treaty a generally accepted term of private law is being used, the interpretation and construction of the treaty must, unless otherwise provided, follow the principles generally recognised as implied in this particular term," und Diena, Ac. Dr. Int., Rec. des Cours, vol. 5, p. 237: «Qu'il y ait ici une tutelle pour la protection des peuples visés à l'art. 22 dans le sens que ce mot possède littéralement et d'une façon générique, cela est hors de doute». Daraus folgt natürlich nicht, daß nicht nur der Begriff und das Wesen des Vormundschaftsinstituts, sondern auch alle seine Einzelheiten, sowie sie im Privatrecht ausgebildet worden sind, auf das Völkerrecht angewandt werden sollen. Das müßte schon an der Verschiedenheit der Rechtsordnungen und der Subjekte scheitern (vgl. Diena und Olivi, a. a. O., ferner De Francesco, l. c., p. 109). Vgl. noch Hamel, Das Wesen des Staatsgebiets, 1933, S. 324.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Rechten und Pflichten werden, also die Rechtsfähigkeit erlangen, während die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit bei ihrem Vormund, dem Mandatar, liegt [48]).

Nicht nur in der Wissenschaft mehren sich die Stimmen derer, die die Staatsqualität nicht als eine unbedingte Voraussetzung der Völkerrechtssubjektivität angesehen wissen wollen, sondern auch die Völkerrechtspraxis selbst kennt schon Abweichungen von der Regel. Völkerrechtssubjekt ist der, den die Völkerrechtsordnung dazu macht; diese allein hat darüber zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Bruns, Völkerrecht als Rechtsordnung, diese Zeitschrift, Bd. I, T. 1, S. 11 und Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, S. 89) und ist nicht an Kriterien gebunden, die für das Vorhandensein eines Staates von der Staatslehre bzw. der Soziologie aufgestellt werden. Die Britischen Dominien sind ein deutliches Beispiel dafür, daß die Völkerrechtspersönlichkeit auch solchen Verbänden zukommen kann, die von der Wissenschaft niemals als Staat bezeichnet worden sind [48a]). Ein noch deutlicheres Beispiel bietet Indien, das zur Zeit seiner Anerkennung als Völkerrechtssubjekt nur ein geographischer Begriff war und ein Konglomerat von Fürstenstaaten und britischen Provinzen darstellte. Dies hat die anderen

[48]) Für den Umschwung in der Theorie selbst ist der dahingehende Beschluß des Institut de droit international bezeichnend. Schon auf der Stockholmer Tagung (1928) hatte der Berichterstatter Rolin folgende Gedanken entwickelt: «Le juriste de Droit des Gens peut, selon nous, distinguer entre la capacité d'agir et celle de jouir. Et, s'il est vrai qu'il n'y a pas, à l'heure qu'il est, en dehors de l'Irak, dans les territoires à Mandat, de collectivités douées de la capacité d'agir par elles-mêmes, s'il est vrai que les populations ne constituent même pas, dans la plupart des cas, dans les limites actuelles assimilées aux territoires, de véritables unités nationales nouvelles, il suffit que la volonté commune des Etats réunis en société ait reconnu dans les territoires sous mandat l'existence d'intérêts collectifs internationaux nécessitant une protection spéciale suivant des règles déterminées, pour que le langage juridique puisse légitimement attribuer une personnalité morale aux divers groupements d'individus dans l'intérêt desquels ces dispositions ont été prises. Une telle fiction est conforme aux besoins non seulement du langage juridique, mais encore de la pratique des relations internationales comme le démontrent les divers traités limités à des territoires sous mandat que des Puissances Mandataires ont été amenées à signer.» (Annuaire de l'Institut de Droit International, 1928, p. 45). Und auf der Tagung in Cambridge kam am 29. Juli 1931 folgender Beschluß zustande: «Les collectivités sous mandat sont des sujets de Droit International. Elles ont un patrimoine distinct de celui de l'Etat mandataire, et peuvent acquérir des droits ou être tenues d'obligations propres; leurs membres jouissent d'un statut international distinct de celui de l'Etat mandataire.»

«L'acte de mandat détermine si et dans quelle mesure elles ont la capacité internationale d'agir.» (Annuaire 1931, vol. 2, p. 234.)

[48a]) Anzilotti (Lehrbuch, S. 91) spricht hier von Staaten im Sinne des Völkerrechts, worunter er Normenadressaten, Subjekte der Rechtsordnung, versteht, ganz gleich, ob dieser Begriff sich mit dem Staatsbegriff anderer Disziplinen deckt oder nicht. Unter diesem Gesichtspunkt wird die oben auf S. 520 wiedergegebene Stelle des französischen Jahresberichts über Kamerun durchaus verständlich.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Staaten aber nicht davon abgehalten, Indiens Völkerrechtspersönlichkeit anzuerkennen, ohne abzuwarten, bis es tatsächlich den Dominion-Status im staatsrechtlichen Sinne erreicht [48b]).

Einen ähnlichen Vorgang bei den Mandaten anzunehmen — mag er auch keine sichtbare Spur im Wortlaut des Art. 22 hinterlassen haben — macht der Zweck der ganzen Institution notwendig, die begrifflich die rechtliche Selbständigkeit des Mündelvolkes voraussetzt.

III

Die unter Vormundschaft des Mandatars stehenden Gemeinwesen (Collectivités sous mandat) sind, wie oben ausgeführt, mit Rechtsfähigkeit ausgestattete völkerrechtliche Einheiten, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, und potentielle Souveräne der Mandatsgebiete [49]). Diese Feststellung gilt für alle Mandate in gleicher Weise und bildet das wesentliche Merkmal des internationalen Statuts eines Mandatsgebietes, das ihm nicht fehlen darf, soll es seinen spezifischen Mandatscharakter nicht einbüßen.

Das Statut eines Mandatsgebietes enthält ferner ein dynamisches Element, welches in dem verschiedenen, der jeweiligen Entwicklungsstufe des Gebiets angepaßten Umfang der Machtbefugnisse des Mandatars und dementsprechend in der mehr oder weniger weit gezogenen eigenen Freiheitssphäre der Mandatsbevölkerung seinen Ausdruck findet; mit anderen Worten, es wird durch den für jede Mandatsklasse verschiedenen Grad des Umfangs der Mandatargewalt auch der Grad der etwaigen Handlungsfähigkeit des Mandatsgebiets ausgedrückt. Allerdings kann eine solche zur Zeit nur Syrien und dem Libanon zugeschrieben werden. Für die B- und C-Mandate kommt eine Handlungsfähigkeit noch gar nicht in Betracht. Hier wird die ganze staats- und völkerrechtliche Handlungsfähigkeit durch den Mandatar verkörpert [50]), dessen Stellung in der Satzung (Art. 22 Abs. 4—6) angedeutet und in

[48b]) Vgl. Lanka Sundaram, The internat. Status of India, Journ. of R. Institute of int. Aff., 1930, p. 455/56; Kraus, Die völkerr. Stellung Br. Indiens, Außenpol. Studien, Festgabe f. Köbner, 1930, S. 263—272; Séfériadès, Principes gén. du dr. int., Rec. d. Cours, t. 34, p. 306, der als einziger in der Literatur auf gewisse Analogien zwischen Indien und den Mandaten hinweist.

[49]) In der Literatur ist diese Auffassung, zuerst nur zögernd und andeutungsweise, dann aber im Einklang mit der Entwicklung der Völkerbundspraxis immer bestimmter von einer Reihe von Autoren vertreten worden: vgl. Pic, Rev. gén. dr. int. publ., 1923, p. 334; Millot, l. c., p. 115; Stoyanovsky, l. c., p. 83; Mendelssohn-Bartholdy, Mitteilungen der Deutschen Ges. f. VR., 1925, S. 74; Gsell-Trümpi, l. c., p. 52; Pahl, l. c., p. 55; Amphoux, Rev. d. sc. pol., avril 1933, p. 278; Versfelt, Koloniale Studien (Batavia), Juni 1933, S. 263. Besonders eingehend und überzeugend haben De Francesco, l. c., p. 56 ss. und ihm in allem folgend Pélichet, l. c., p. 99 ss., diese Theorie begründet.

[50]) v. Freytagh-Loringhoven, Die Mandatsherrschaft des Völkerbundes, Zehn Jahre Versailles, Bd. II, S. 177.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

besonderen Mandatsverträgen ausführlich geregelt ist. Es ergibt sich daraus für die B- und C-Mandate in gleicher Weise, daß hier der Mandatar völkerrechtlich ermächtigt wird, für die Mandatsbevölkerung die Ausübung der Staatsgewalt grundsätzlich in ganzer Machtvollkommenheit (pleins pouvoirs d'administration et de législation) zu übernehmen, allerdings unter Beachtung einiger zugunsten der Bevölkerung oder der Staaten der Völkerbundsgemeinschaft statuierten Garantien, die in den Absätzen 5 und 6 des Artikels 22 aufgezählt sind und in den einzelnen Mandatsverträgen genauer definiert werden.

Gleichen sich die Klassen B und C insofern, als in beiden dem Mandatar grundsätzlich volle Machtbefugnisse zugestanden sind, so unterscheiden sie sich doch darin, daß in den C-Mandaten, durch die Klausel «administré selon la législation du Mandataire comme partie intégrante de son territoire», eine größere Assimilation durch den identischen Inhalt der Rechtsordnung gegeben ist, während ein B-Mandat grundsätzlich auf Grund einer autonomen Gesetzgebung verwaltet werden soll. Doch haben die Mandatsverträge diesen Unterschied verwischt, indem zuerst in der sogen. Milner Commission, die in London im Sommer 1919 tagte und sich mit der Ausarbeitung der Entwürfe beschäftigte, für die B-Mandate die Bestimmung aufgenommen wurde, welche den Mandatarstaat ermächtigt, das Mandatsgebiet mit benachbarten, unter seiner Souveränität stehenden Kolonien zu Unionen oder Föderationen auf dem Gebiet der Zölle, der Finanzen und der Verwaltung zusammenzuschließen (im Tanganyika Mandatsvertrag ist dies der Artikel 10) [51]. Diesem ersten Schritt zur Assimilation der Verwaltung folgten später weitere, die dazu führten, die diesbezüglichen Bestimmungen der C-Mandate ganz in die B-Mandate zu rezipieren, so daß mit Ausnahme von Tanganyika, wo es nur bei den Bestimmungen des Art. 10 über Unionen blieb, alle anderen B-Mandate wie ein integrierender Teil des Gebietes des Mandatars verwaltet werden durften. Es hat nicht an Protesten [52]) gegen diese Bestimmung gefehlt, für welche sich keine Stütze in der Satzung findet, und die im Gegenteil die besondere Stellung, die im Art. 22 Abs. 5 für die zentralafrikanischen Gebiete vorgesehen ist, ignoriert. Der Rat hat trotzdem alle dahingehenden Bestimmungen in der von den Mandatarmächten vorgeschlagenen Fassung angenommen. Es fragt sich, wie man sich trotz der Bestätigung des Rates zur rechtlichen Gültigkeit solcher Bestimmungen, die sich wie Art. 10 des Tanganyika-Mandats nicht direkt auf Art. 22 der Völkerbundssatzung stützen können und der Tendenz nach seinem Geist zuwiderlaufen, verhalten soll.

[51]) Vgl. Temperley's History of the Peace Conference, vol. 2, p. 238 ss. für die Entstehung der Unionsbestimmungen und J. O. 1922, p. 855 ss. für die Verhandlungen über die Angleichung der B- an die C-Mandate.

[52]) Vgl. J. O. 1921, p. 826.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Grundsätzlich gilt auch in bezug auf Art. 22 der Satz, daß eine mit der Satzung unvereinbare Vertragsklausel keine Geltung beanspruchen kann. Wenn auch der Rat als Organ des Bundes gehandelt hat, steht ihm kein Recht der authentischen Interpretation zu; eine solche in den einzelnen Bestimmungen der Mandatsverträge zu sehen, wäre nur dann möglich, wenn diese Verträge von demselben Organ abgeschlossen würden, das die Bestimmungen der Satzung selbst aufzustellen hat. Jedes Abweichen von Art. 22 könnte nur im Wege der Revision auf Grund des Art. 26 stattfinden [53]). Es können also Bestimmungen der Mandatsverträge, die mit Artikel 22 unvereinbar sind, trotz der Bestätigung des Rats keine rechtliche Wirkung beanspruchen, da dieser ihn nicht abändern kann [54]). Andrerseits darf man nicht außer acht lassen, daß, infolge der von Anfang an bestehenden und jetzt durch Übung sanktionierten Kompetenzverteilung innerhalb des Bundes, dem Rat faktisch die ausschließliche Zuständigkeit in Mandatsfragen zukommt, zumal er laut Art. 22 Abs. 8 über den Grad der Machtbefugnisse der Mandatare zu bestimmen hat. Wenn er auch nicht berechtigt ist, etwas zu erlauben, was die Satzung verbietet, so kann man ihm doch bei dieser Festsetzung des Grades der Machtbefugnis des Mandatars ein weitgehendes Interpretationsrecht bezüglich des Zweckes des Art. 22 nicht aberkennen. Es wurde auch darauf hingewiesen, daß die Absätze 4 bis 6 des Art. 22, die die Machtbefugnisse des Mandatars entsprechend der Entwicklungsstufe der Mandatsvölker festsetzen, keinen zwingenden Charakter haben und nur Richtlinien darstellen (vgl. Millot, Les mandats, p. 34), die der Rat den fortwährenden Veränderungen in der Entwicklung der Völker selbst anpassen dürfte. Allerdings wäre auch hier grundsätzlich zu bemerken, daß der Rat dabei wohl die den Befugnissen des Mandatars gezogenen Grenzen einengen, aber nicht erweitern dürfte [54a]). Auf jeden Fall ist bei derartigen Bestimmungen zu fordern, daß ihre Verwirklichung in Übereinstimmung mit Buchstaben und Geist des Artikels 22 geschieht [55]).

---

53) Vgl. Lindley, The Acquisition and Government of Backward Territories in Int. Law, p. 262.

54) Vgl. van Rees, C. P. M., 1e sess., p. 9, und Freire d'Andrade, C. P. M., 9e sess., p. 194.

54a) Vgl. Freire d'Andrade, C. P. M., 9e sess., p. 194; Zeineddine, Le Régime du Contrôle des Mandats, p. 67.

55) Vgl. Bericht von Ishii v. 20. Juli 1922: «Dans tous les cas où la législation locale d'un territoire sous mandat peut paraître incompatible avec les dispositions du Pacte, c'est ce dernier qui l'emporte .... J'ai donc l'honneur de proposer à mes collègues du Conseil de bien vouloir confirmer les textes tels qu'ils ont été adoptés par le Comité, tout en confirmant du même coup l'interprétation proposée sur le point que je viens d'indiquer» (J. O. 1922, p. 862). Der Rat bestätigte diesen Bericht und diese Auffassung.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

IV

Artikel 10 des Tanganyika-Mandats lautet:

"The Mandatory shall be authorized to constitute the territory into a customs, fiscal and administrative union or federation with the adjacent territories under his own sovereignty or control; provided always that the measures adopted to that end do not infringe the provisions of this mandate."

Gibt man die formelle Gültigkeit dieses Artikels zu, so muß die in ihm enthaltene Befugnis im Einklang mit Art. 22 gehandhabt werden. Sollte es sich aber in der Praxis im Laufe der Zeit erweisen, daß sein Fortbestehen mit dem strikten Einhalten der in Art. 22 statuierten Pflichten unvereinbar ist und somit nicht im Interesse der Mandatsgebiete liegt, so muß er revidiert [56]) werden, um so mehr, als man bei seiner Bestätigung sich über seine Tragweite nicht im klaren sein konnte [57]).

Bis jetzt waren die Erfahrungen, die die Mandatskommission mit den Unionen gemacht hat, alles andere als erfreulich; es ergaben sich dauernd Schwierigkeiten, die eine wirksame Kontrolle äußerst erschwerten, wovon die Protokolle der Kommission eine deutliche Sprache reden. Van Rees hat während der 15. Tagung besonders prägnant diese trüben Erfahrungen geschildert, indem er «l'autorisation de constituer des fédérations administratives, fiscales et douanières» «un des côtés les plus faibles de tout le système des mandats, une fissure dans le régime» nannte (C. P. M., 15e sess., p. 104, 170) und solcher Union folgendes vorwarf: 1. «[elle] ne pourra manquer d'infirmer à la longue la notion qui est la base du régime des mandats et d'après laquelle les territoires soumis au Mandat constituent des entités internationales distinctes . . . peu à peu le concept du statut juridique des territoires soumis au mandat devra s'effacer pour faire place à celui d'un territoire appartenant en propre à la Puissance mandataire»; 2. «[elle] devra conduire tout d'abord à l'inobservance de l'obligation du Mandataire de préparer la population sous sa tutelle à l'autonomie politique et, finalement, à l'indépendance»; 3. die Unionen gefährden die finanzielle Autonomie und dadurch «un autre principe fondamental du régime risquerait d'être compromis, à savoir le principe du désintéressement de l'activité mandataire» (ibid. p. 169).

Die Kommission hat zwar seit ihrem Beschluß vom 5. Oktober 1921 [57a]) vermieden, sich mit der Rechtmäßigkeit der Mandatsbestimmungen zu befassen, und beschränkte sich nur auf Fragen der Mandatsausübung. Immerhin ist sie berechtigt, den Mandatar, der eine neue

56) Vgl. Rappard (C. P. M., 13e sess., p. 144; 9e sess., p. 100.

57) Van Rees, C. P. M., 15e sess., p. 169.

57a) C. P. M., 1e sess., p. 16.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Union plant, auf die Gefahren seines Vorhabens für das Mandatsgebiet aufmerksam zu machen, denn sowohl an der Spitze des Art. 22 wie auch am Anfang des Mandatsvertrages (Art. 3) steht als programmatische Norm der Grundsatz, daß das Wohl der Eingeborenen die Richtschnur für die Mandatsverwaltung bilden soll. Das gilt besonders für Tanganyika, wo alle tatsächlichen Voraussetzungen, die zugunsten anderer Unionen angeführt worden sind, fehlen, und sogar der Gouverneur des Mandatsgebiets von der Verwirklichung der Union abgeraten hat. [58])

Es kann auch nicht zweifelhaft sein, daß die Mandatskommission sich nicht mit jeder Union einfach abzufinden hat [58a]) und insbesondere nicht die Qualifikation, die der Mandatar einer von ihm in Angriff genommenen Union gibt, hinnehmen muß, ohne selbst die Mandatsmäßigkeit dieser Union geprüft zu haben.

Das Recht des Mandatars, Unionen zu errichten, ist ihm ja in Artikel 10 des Mandatsvertrages nicht bedingungslos eingeräumt, sondern unter Vorbehalt: provided always that the measures adopted to that end do not infringe the provisions of this mandate. Man ist im Zweifel gewesen, ob sich dieser Vorbehalt nur auf die Bestimmungen des Mandatsvertrages selbst beschränkt, oder ob auch Artikel 22 der VB. Satzung in Frage käme. Es sind nämlich auch in der Mandatskommission manche Stimmen laut geworden (Merlin, Orts), welche in den Mandatsurkunden selbständige Verträge sehen wollten, die allein die Verpflichtungen des Mandatars begründeten. Diese unhaltbare Ansicht ist auch in der Literatur, besonders in früheren Jahren, öfters von Autoren, die der annexionistischen These zuneigten, vertreten worden [59]). Man hat dementsprechend behauptet (Orts, C. P. M., 15e sess., p. 170), daß Art. 10 als wesentliche Bedingung der Willenseinigung der Parteien das Zustandekommen des Mandatsverhältnisses überhaupt ermöglicht hat, was aber unbegreiflich ist, weil das Bestehen der Mandate doch nicht vom Willen einzelner Mandatare abhängt und es jedem mit dem Vertragsentwurf nicht zufriedenen Mandatar freistand, vom Abschluß des Vertrages abzusehen und die Übernahme des Mandats einem anderen zu überlassen. Die Anhänger einer solchen Auffassung übersehen ganz, daß die einzige Quelle des Mandatsrechts der Artikel 22 ist und daß das Mandatssystem einzig und allein auf der Völkerbundssatzung beruht (vgl. Millot, l. c., p. 36).

Die Mandatsverträge enthalten demnach nur die näheren Ausführungsbestimmungen; sie sind gemäß den grundsätzlichen Bestim-

[58]) Vgl. van Rees, C. P. M., 15e session, pp. 170, 202; Penha Garcia, ibid., p. 203; ferner unten Anm. 68.

[58a]) Vgl. Rappard, C. P. M., 9e sess., p. 100.

[59]) Mondaini, l'Assetto coloniale del Mondo dopo la guerra, 1921, p. 65; Rolin, Revue de droit international et de lég. comp., 1920, p. 346.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

mungen des Art. 22 abgefaßt worden, haben dessen Vorschriften nur in anderer Formulierung aufgenommen und auch weitere Verpflichtungen aufgestellt, die nur als spezielle Vorschriften zur Verwirklichung des allgemeinen Grundsatzes anzusehen sind [60]). Sie müssen deshalb im Einklang mit Artikel 22 sein, dürfen ihm nicht zuwiderlaufen oder sich über dessen Bestimmungen hinwegsetzen. Ist man darüber im Einzelfall im Zweifel, so muß versucht werden, eine Auslegung zu finden, die der betreffenden Bestimmung einen mit Art. 22 übereinstimmenden Sinn geben kann, da nach allgemeinen Grundsätzen der Interpretation nicht angenommen werden darf, die Parteien hätten satzungswidrige Bestimmungen in die Mandatsverträge aufnehmen wollen [61]).

Gelingt dies nicht, so geht Art. 22 vor, ein Ergebnis, das schon im erwähnten Ishii-Bericht festgelegt worden ist, und das von Palacios während der 15. Tagung der Mandatskommission unterstrichen wurde: «L'article 22 du Pacte doit, en cas de contradiction, prévaloir sur les prescriptions du Mandat» (C. P. M., 15e sess., p. 202).

Es ist also der Vorbehalt des Art. 10 in dem Sinne aufzufassen, daß dieser Artikel nicht nur nach dem Wortlaut des Mandatsvertrages, sondern auch nach den grundlegenden Bestimmungen des Art. 22 der VB. Satzung auszulegen ist. Dieser Schluß ergibt sich übrigens aus dem Vertrag selbst. Indem dieser den Begriff »Mandat« ständig gebraucht, verweist er dadurch implicite auf das Institut, das diesem Begriff zu Grunde liegt; außerdem heißt es im dritten Considérant der Präambel des Tanganyika Mandats ausdrücklich: "Whereas, the Pincipal Allied and Associated Powers agreed that, in accordance with Article 22, Part I (Covenant of the League of Nations), of the said treaty, a mandate should be conferred upon His Britannic Majesty to administer part of the former colony of German East Africa, and have proposed that the mandate should be formulated in the following terms", wodurch der Art. 22 zum Bestandteil des Mandatsvertrages wird.

Darf also Artikel 10 des Mandatsvertrages dem Artikel 22 der Völkerbundssatzung nicht widersprechen, so trifft das nicht nur auf den Wortlaut des letzteren zu, sondern auch auf seinen Geist [62]) und auf das ganze System der aus ihm heraus konkretisierten Grundsätze, die die Mandatspraxis beherrschen und auch von den Mandatarmächten anerkannt worden sind [62a]). Eine vom Mandatar auf Grund des Art. 10 zu errichtende Union muß also mit allen dem Mandatsinstitut anhaften-

[60]) "Instruments implementing the treaty texts on which the system is based", nennt sie Kastl, Colonial administration as an internat. trust, Problems of Peace, 5th series, 134.

[61]) Vgl. Rappard, C. P. M., 15e session, p. 170.

[62]) Vgl. Scialoja, J. O., 1929, p. 1471.

[62a]) Vgl. van Rees, C. P. M., 15e sess., p. 202.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

den Grundsätzen in Übereinstimmung stehen. Wenn eine solche Union kein staatsrechtliches Band schafft, sondern nur eine Koordination von Dienstzweigen herstellt, ohne gegen die rechtliche Selbständigkeit des Mandatsgebiets zu verstoßen, so ist sie nicht a limine abzulehnen: bei ihr gilt es nur nachzuprüfen, ob die Einzelheiten, die sich auf Anwendung, Zweck und Funktion einer solchen Union beziehen (man hat das modalités d'application genannt), sowie ihre Auswirkungen im Mandatsgebiet mit den Grundsätzen oder Vorschriften des Mandats (also mit den «termes du mandat» im engeren Sinne, die die konkreten Pflichten des Mandatars umschreiben) in Einklang zu bringen sind. Denn, wie der Präsident der Mandatskommission bemerkte, «les modalités d'application peuvent avoir une portée telle qu'elles constitueraient, à elles seules, une infraction à l'article 10 du mandat et même à l'article 22 du Pacte» (C. P. M., 19e sess., p. 150). Nicht die Zulässigkeit der Union als solcher wird hier in Zweifel gezogen, sondern nur die Rechtmäßigkeit der von ihr zur Durchführung der Unionszwecke ergriffenen Maßnahmen, die darauf untersucht werden müssen, ob sie nicht den zugunsten der Mandatsbevölkerung oder der Völkerbundsmitglieder (wirtschaftliche Gleichheit) stipulierten Mandatsbestimmungen zuwiderlaufen. Eine Union aber, die das Mandatsgebiet fest und ohne zeitliche Begrenzung in das Gefüge eines fremden Staates eingliedert, ist a priori abzulehnen, schon aus dem Grunde, weil sie gegen das Mandatsinstitut als Ganzes verstößt und durch die Verletzung des Statuts der völkerrechtlichen Einheit, als welche die Mandatsgebiete anzusehen sind, einer staatsrechtlichen Inkorporation gleichkommt, die die Erreichung des Mandatsziels, die Erziehung der Völker zur Unabhängigkeit und ihre schließliche Emanzipation, unmöglich machen würde.

V

Betrachtet man nun den Plan einer «Closer Union», wie er sich aus dem englischen Regierungsvorschlag (Statement of the Conclusions, oben Anm. 6) ergibt, im Lichte der bisher entwickelten Grundsätze, so kann der völkerrechtswidrige Charakter dieser Art von Union nicht zweifelhaft sein. Hier ist an erster Stelle zu erwähnen, daß diese Closer Union einen groben Verstoß gegen eins der wichtigsten Merkmale der Mandatsverwaltung, nämlich ihre Uneigennützigkeit, bedeutet. Es fällt zunächst auf, daß es im Falle von Tanganyika an tatsächlichen Voraussetzungen für eine Union eines Mandatsgebietes mit benachbarten Kolonien gänzlich fehlt. Wenn man im Falle von Togo und Kamerun die Verwaltungsunion durch die besondere geographische und ethnische Struktur der Gebiete und ihren geringen Umfang [63]), der eine eigene

[63]) Vgl. die vom amerikanischen Kolonialexperten Beer stammenden Ausführungen in Temperley's History of the Peace Conference, v. II, p. 242.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Verwaltung aus Sparsamkeitsgründen als nicht lohnend erscheinen ließ, begründet hat, so liegen in Tanganyika die Verhältnisse umgekehrt, und es leuchtet nicht ein, warum eine autonome Verwaltung, die 11 Jahre bestanden hat, ohne daß etwas über dadurch verursachte Schwierigkeiten des Mandatars, seine Pflichten dem Gebiet gegenüber in vollem Umfang zu erfüllen, verlautet wäre, plötzlich eingeengt werden mußte. Dieser Umstand ist besonders von Scialoja im Völkerbundsrat hervorgehoben worden [64]). Wenn ferner der Hilton Young-Bericht (p. 9) die mittelafrikanischen Gebiete als eine Einheit betrachtete und von einer Vereinigung der 3 Gebiete eine gedeihlichere Lösung aller gemeinsamen Probleme auf breiter Basis erwartete, so wird diese Behauptung von vielen Kennern der betreffenden Gebiete bestritten: sie seien in jeder Hinsicht von ganz verschiedenem Charakter, so daß selbst für eine rein verwaltungstechnische Vereinigung einer Verkehrsverbindung untereinander entbehrender Gebiete kein eigentlicher Anlaß vorliegen würde, geschweige denn für eine Vereinheitlichung der Eingeborenenpolitik. Selbst in englischen Quellen [65]) findet sich eine Widerlegung der Behauptungen des Hilton Young-Berichts. Eine Vereinigung so heterogener Gebiete mit verschiedenen Interessen in einer Föderation mit einer gesetzgebenden Körperschaft, deren Kompetenz sich auf die wichtigsten Fragen erstreckt, müßte, wenn man eine vollkommene

[64]) «On est en droit de penser que ce qui a été fait pour le Cameroun anglais n'est pas acceptable dans le cas du Tanganyika. Le Cameroun anglais, en effet, était un petit territoire, alors que le Tanganyika est un immense territoire de plus d'un million de kilomètres carrés, c'est-à-dire beaucoup plus grand que l'Italie. Par contre, les territoires du Kenya et de l'Ouganda, directement placés sous la souveraineté anglaise, sont sensiblement plus petits.

Par conséquent, l'idée qui domine dans l'article du mandat que M. Scialoja vient de rappeler et qui est de faciliter à la Puissance mandataire l'administration du territoire sous mandat en le rattachant à une grande administration qui existe déjà, est ici, en quelque sorte, inversée, parce que le Tanganyika est le territoire principal, alors que le Kenya et l'Ouganda peuvent être considérés comme accessoires .... On ne peut donc pas parler, dans ce cas, d'un territoire accessoire susceptible d'être réuni à un territoire principal, pour des raisons de commodité administrative — par exemple, pour éviter de doubler le nombre des employés. C'est le contraire qui est le cas.» (J. O. 1929, p. 1471.)

[65]) So kann man im Wilson Report, p. 12, lesen: "The view widely held is that the peoples, circumstances and history of the three territories are so different and the conditions so diverse that to attempt to lay down a uniform and consistent native policy which could be applied in the three territories would be neither possible nor desirable". .... Und die Delegation von Kenya sagte in ihrem Memorandum an das Joint Committee folgendes aus: "before any durable measure of Closer Union could be safely contemplated, the difficulties attending the federation of heterogeneous units such as the three northern territories of Eastern Africa must be closely examined. Kenya is a crown colony, Uganda a Protectorate and Tanganyika a mandated territory. They differ radically in political, financial und racial conditions" (J. S. C., vol. 3, p. 135, 158, 291). Der Ausschuß als solcher hat auch in seinem Bericht diese Verschiedenheit ausdrücklich festgestellt (J. S. C., Report, p. 15, § 34).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Lahmlegung der Regierungsgeschäfte verhindern wollte, zwangsweise zu einem ständigen Ausgleich der Interessen führen. Dies würde aber oft vom Mandatsgebiet Opfer verlangen, die zu bringen es nicht nötig gehabt hätte, wäre es bei autonomer Verwaltung geblieben. Auch der Oberkommissar als Hüter der Interessen von 3 Ländern würde entweder nach einem Kompromiß trachten oder, noch schlimmer, die Interessen eines Landes zugunsten der anderen opfern [66]). Besonders schwierig würde sich seine Lage gestalten bei einem starken Konflikt zwischen den Interessen des Mandatsgebiets und denjenigen der mit ihm verbundenen Kolonien. «Je ne puis me représenter», sagte Herr Kastl während der 15. Tagung der Mandatskommission, «comment le gouverneur général pourrait éviter le conflit de ses devoirs qui l'obligent, d'un côté, à défendre les intérêts britanniques et exigent de lui, d'autre part, qu'il défende les intérêts du territoire sous mandat, même, dans certains cas, en opposition avec les intérêts britanniques» (C. P. M., 15e sess., p. 106). In diesem Zusammenhang sei vermerkt, daß der Hilton Young-Bericht (S. 149) als erste Aufgabe des Generalgouverneurs diejenige "to secure Imperial interests" nannte [67]). Man kann keinen besseren Zeugen dafür anführen, daß die Union alles andere als den Interessen des Gebiets entspricht, als Sir D. Cameron, den Gouverneur von Tanganyika [68]). Die Ausführungen von Sir D. Cameron lenken

[66]) Vgl. Wilson-Bericht, S. 19 (n).

[67]) Die Mandatswidrigkeit dieses Zweckes hob auch derPräsident der J. S. C. hervor (Minutes, p. 53): "A point has been made by the opponents to this scheme that to emphasise the security of Imperial interests in a union of three territories, one of which is a mandated territory, is really contrary to the ideals which dictated the mandate. With regard to the mandated territory, our duty in that mandated territory, the British Government's duty, is to see that the mandate is scrupulously observed, and that Imperial interests must stand on one side if they clash in any way with the interests of the mandated territory, as such", — und der Gouverneur von Kenya mußte zugeben, daß "the phrase 'Imperial interests' is perhaps unfortunate.".

[68]) Wegen der Wichtigkeit seiner Äußerungen seien sie hier ausführlich wiedergegeben: "The Governor in Council, having in mind the scrupulous care which should be exercised in the case of a Mandated Territory to introduce no measure which is not dictated by the needs and interests of the territory itself, feels that it is the duty of this Government to record the considered opinion that regarded from the point of view of the interests of Tanganyika alone no constitutional change involving Closer Union with Kenya and Uganda is necessary. The Government is further of opinion that the proceedings at the Governors' Conference held at Nairobi in January last amply justify the belief, which they have consistently held, that those Conferences provide adequate machinery whereby any difficulties which may arise between Tanganyika, on the one hand, and Kenya and Uganda, on the other, in regard to railway rates or duties of Customs, may satisfactorily be adjusted.

Further, that the additional expenditure which must be thrown on Tanganyika if the post of High Commissioner is constituted, must have the effect of diverting funds which should be expended in the Territory itself on medical, educational, and other social services. . . . . Under a Central Authority which could not be in such close touch

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

die Aufmerksamkeit auch auf die Frage nach den Kosten, die durch die Errichtung der Zentralgewalt auf das Gebiet entfallen, und die sich ziemlich hoch gestalten dürften. Nach dem Wilson-Bericht, den in dieser Hinsicht auch der Regierungsentwurf anzunehmen scheint, sollte jedes Gebiet sich daran mit einem Drittel beteiligen. Die Beteiligung des Mandatsgebiets, dessen Geldmittel nur für eigene Zwecke verwendet werden dürfen, ist aber nicht zulässig. Dieser Standpunkt wurde in der Mandatskommission öfters betont, so in der Frage des Unterhaltes eines speziellen Bureaus für Ruanda Urundi beim Kolonialamt in Brüssel aus den Mitteln des Mandatsgebiets [69]).

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage der Verteidigung zu erwähnen, weil hier auch das Mandatsgebiet sich an den gemeinsamen Kosten beteiligen soll und vom Mandatar leicht ausgenutzt werden könnte. Wie bekannt, darf keine Rekrutierung in den Mandatsgebieten stattfinden: Eingeborene können nur in die im Mandatsgebiet selbst sich befindenden Truppenteile eingestellt werden, da sie lediglich zu polizeilichen Zwecken und zur Landesverteidigung verwendet werden dürfen; auch müssen sie aus dem im Mandatsgebiet befindlichen Truppenteil des Mandatars ausscheiden, falls dieser außerhalb des Mandatsgebiets verwendet wird. Die Mandatskommission hat es sogar für unzulässig erklärt, Freiwillige aus dem Mandatsgebiet in außerhalb dieses Gebiets stationierte Truppen des Mandatars einzustellen. (C. P. M., 3e sess., p. 311.) Der Mandatar darf sein eigenes Kolonialgebiet nicht mit aus Eingeborenen des Mandatsgebiets bestehenden Truppen verteidigen. Die geplante Vereinheitlichung der militärischen Verwaltung, die eine Umgruppierung der Truppen und ihre Verwendung in allen

with local conditions as the local Government, there would be some danger of a premature uniformity being imposed; and in the view of my Council the present system of separate administrations affords scope for greater initiative and freer development than might be the case under a system of control from outside" (Despatch from the Governor of Tanganyika to the Secretary of State, Colonial N 57 (1931), p. 111).

"It will be said that in considering the political future Tanganyika cannot be regarded as a separate unit apart from Kenya. I do not admit this so long as Tanganyika remains under Mandate; and it is possible that if she were left alone under the Mandate, instead of being drawn into the affairs of others for extraneous reasons, Tanganyika might grow into a model "mixed State", which would have a great influence on the shaping of affairs in East Africa. The task of attempting to settle the complicated affairs of Kenya will possibly be made somewhat less difficult for the British government if Tanganyika is drawn into the settlement, but it is still the considered opinion of this Government that Tanganyika will receive no benefits commensurate with the additional expenditure to which she must be committed in any scheme of Closer Union." (Colonial N. 57 (1931), p. 114). Über den ablehnenden Standpunkt der Eingeborenen selbst vgl. J. S. C., vol. 3, 82, 85 (k), 86 § 3.

[69]) C. P. M., 12e sess., p. 135. Vgl. a. Theodolis Äußerung auf der 13. Tagung (C. P. M., 13e sess., p. 148).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Teilen des von der Closer Union erfaßten Gebietes ohne weiteres ermöglicht, könnte leicht gegen diese Bestimmungen verstoßen. Zwar wäre eine Verwendung eines ausschließlich aus Eingeborenen bestehenden Truppenteils (wie es das 6. Bataillon der King's African Rifles ist) außerhalb Tanganyikas eine so flagrante Verletzung der Bestimmungen, die dem Mandatsgebiet eine militärische Absonderung vom Mandatarstaat gewährleisten sollen, daß man sie kaum erwägen wird, doch in bezug auf die Kostenverteilung könnten für das Mandatsgebiet unbegründete Lasten entstehen, besonders wenn man bedenkt, daß Kenya schon versucht hat [70]), seine militärischen Ausgaben auf Tanganyika abzuwälzen, (s. C. P. M., 11e sess., p. 77; 13e sess., p. 148). Trotz der beruhigenden Versicherungen im Hilton Young-Bericht (p. 227) [71]) und im Regierungsentwurf (p. 17) kann man in dieser Hinsicht gewisse Befürchtungen nicht unterdrücken, wenn man folgende Worte des Staatssekretärs für Kolonien, Lord Passfield, liest: "It is better you should have a single force rather than three separate forces. You are able to concentrate your force much more nearly where it is required, and to the extent that is required, than would be the case if you had three separate forces. It is quite true there is one region, the Abyssinian frontier, which is a source of anxiety. It is exactly for that reason that this union is proposed, and is actually being carried out in practical operation, because that Abyssinian frontier is of interest not only to Kenya but to the other territories. Indeed, it is unfair that Kenya should bear the whole burden of the cost of it." (Parl. Debates, Lords, 3. VII. 30, vol. 78, p. 310.)

Schließlich muß noch auf eine eigenartige Ausnutzung des Mandatsgebiets als Mittel zur Erleichterung verschiedener Schwierigkeiten im Bereich der britischen Kolonialverwaltung verwiesen werden. Dem bekanntlich auf Ausbeutung der Eingeborenen beruhenden Régime der Großgrundbesitzer in Kenya, dem man auch in London mit Unbehagen, aber scheinbar von dort aus ziemlich machtlos gegenüberstand, sollte am besten dadurch gesteuert werden, daß man bei einer Einbeziehung Tanganyikas in die Closer Union auf die Notwendigkeit verweisen könnte, die im Mandat übernommenen internationalen Verpflichtungen nicht zu gefährden. Aus diesem Grunde ließe sich auch Englands geringe Neigung, Kenyas Forderungen nach mehr Selbstverwaltung Gehör zu

---

[70]) Dieser Vorstoß wurde vom Gouverneur von Kenya auf der ersten Konferenz der Gouverneure im J. 1926 unternommen, indem er erklärte, Kenya "felt it unjust that . . . she was bearing the burden of northern frontier defence alone". (Conference of Governors, 1926, Summary of Proceedings, p. 12).

[71]) Ein dem Colonial Office nahestehender Autor, Sir Anton Bertram, zeigt sich sehr skeptisch über die Aussichten, eine solche Maßnahme mit den Mandatsbestimmungen in Einklang bringen zu können (The Colonial Service, 1930, p. 259).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

schenken, und sein Wunsch, die Aufsicht im Gegenteil durch Einsetzung eines High Commissioners zu verschärfen, besser begründen. Auf vielen Gebieten sollte sich das Mandat als "limiting factor" erweisen. Diese Tendenz, deren Bestätigung sich in dem schon erwähnten Brief von Sir D. Cameron findet (The task of attempting to settle the complicated affairs of Kenya will possibly be made somewhat less difficult for the British Government if Tanganyika is drawn into the settlement" — Colonial, 1931, N. 57, p. 114), könnte aber nur auf Kosten Tanganyikas verwirklicht werden, indem sie die in einem Mandatsgebiet an erster Stelle stehende Eingeborenen-Politik gefährden oder in jedem Falle ihre freie und gradlinige Entwicklung durch erzwungene Rücksichtnahme auf andere, in dieser Hinsicht tiefer stehende Kolonien bedeutend hemmen würde [72]).

Es ist zwar nicht zu verkennen, daß die englische Regierung sich bemüht hat, für alle Gebiete den Mandatsprinzipien entsprechende Richtlinien für eine Eingeborenen-Politik zu entwerfen und auch ein System der Garantien zur Sicherung dieser Politik zu schaffen. Schon hat der Hilton Young-Bericht aus der Vorstellung eines "trusteeship" Englands den Eingeborenen gegenüber, an eine berühmt gewordene Stelle des Kenya White Paper von 1923 anknüpfend ("the interests of the African natives must be paramount, and when those interests and the interests of the immigrant races should conflict, the former should prevail", Cmd. 1922, p. 10), ein sehr fortschrittliches Programm für die Lösung aller für das Wohl und die Entwicklung der Eingeborenen vitalen Fragen (Bodenpolitik, Arbeit, Besteuerung, Erziehung, usw.) ausgearbeitet. Dem schließt sich auch die englische Regierung in ihrem mit den Mandatsprinzipien in Einklang stehenden Memorandum [73]) (Cmd. 3573) vollkommen an und verstärkt sogar die Garantien zugunsten des Eingeborenenschutzes. Während Hilton Young immerhin einen vermittelnden Standpunkt vertrat, die Interessen der Weissen nicht vernachlässigt sehen [74]) und die Siedler an dem Treuhandverhältnis zwischen Regierung und Eingeborenen, wenn auch nur in bescheidener Weise, beteiligen wollte, unterstreicht die englische Regierung in ihrem Memorandum (Cmd. 3573, p. 4), daß "the relation of H. M.'s Govern-

[72]) Vgl. J. S. C., vol. 2., p. 476—79, 494, 496; vol. 3, p. 157, 165—66, 247 und die Feststellung des Ausschusses hinsichtlich der Befürchtungen der Eingeborenen von Tanganyika (vol. 1, p. 14).

[73]) S. immerhin die Äußerung des Eingeborenen Lwamgira aus Tanganyika vor dem Ausschuß: "I consider that the White Paper is less advantageous than the actual practice in Tanganyika" (J. S. C., Minutes, p. 491, § 4914). Vgl. auch Norman Leys (A last Chance in Kenya, 1931, p. 12), der darüber berichtet, daß das Memorandum allgemeine Entrüstung in Kreisen der Siedler entfesselt hat und toter Buchstabe geblieben ist.

[74]) S. 36: "there is an obligation to the natives, and there is also an obligation to the immigrant communities, neither of which can be ignored".

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ment to the native populations in East Africa is one of trusteeship which cannot be devolved, and from which they (die Regierung) cannot be relieved. The ultimate responsibility for the exercise of this trusteeship must accordingly rest with them alone." Alle die weißen Siedler interessierenden Fragen müssen vom Standpunkt der Interessen der Eingeborenen betrachtet werden ("all proposals designed to promote the well-being or the interests of any non-native race must be carefully examined, at the outset, from the standpoint of their effect on the native races" — Cmd. 3573, p. 6).

Damit hängt ja auch die ganze Kenya-Frage zusammen. Hilton Young hatte empfohlen, um dem Wunsch der Kenya-Siedler nach größerer Selbständigkeit in der Verwaltung ihres Landes entgegenzukommen, die Mehrheit im Legislative Council zugunsten der nichtamtlichen Mitglieder zu ändern, und hielt das Vetorecht des Generalgouverneurs für ausreichend, jede gegen die Interessen der Eingeborenen sich richtende Maßnahme zu verhindern. Die Forderung der weißen Kenya-Ansiedler nach einer Mehrheit im Legislative Council, die sie als Kompensation für die Einbuße an Macht, den die Kenya-Regierung durch die Errichtung einer Zentralgewalt erleiden würde, ansahen, wurde auch von Wilson mit besonderem Nachdruck vertreten. Der Regierungsentwurf lehnt sie jedoch ab, so daß Kenya in Bezug auf die Mehrheitsverhältnisse im Legislative Council genau in derselben Lage wie Uganda und Tanganyika bleiben soll. Die englische Regierung hat dadurch zum Ausdruck bringen wollen, daß sie die volle Verantwortung für die Regierung in Ostafrika selbst trägt und daß jede Gefährdung des Mandatsgebiets durch einen etwaigen Sieg entgegengesetzter Prinzipien, so wie sie bis jetzt in Kenya herrschten, ausgeschlossen wäre. Darauf könnte man aber entgegnen, daß die englische Politik gegenüber den Eingeborenen nicht immer eine gerade Linie befolgt hat und Schwankungen ausgesetzt war. Ein so schönes Programm, wie es im Cmd. 3573 entwickelt ist, könnte ja, auch wenn es vom Parlament genehmigt würde, jederzeit Änderungen erfahren und bei der Anwendung in der Praxis verschiedener Interpretation unterliegen, sobald innerhalb der projektierten Föderation die einer solchen Politik nicht gut gesinnten Kreise an Einfluß gewinnen würden. Und diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen. Das ganze Schema der englischen Regierung würde ins Wanken kommen, wenn diese Kreise sich in Kenya durchsetzen könnten und eine Selbstverwaltung erkämpften; bemerkt doch auch der Hilton Young-Bericht (p. 99, 86): "The political problems of Kenya are closely connected with the political future of Eastern Africa as a whole." Zwar erklärt das englische Memorandum (Cmd. 3573, p. 4), daß auch für den Fall, daß später die jetzige offizielle Mehrheit im Legislative Council von

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Kenya aufgegeben würde, nie davon die Rede sein könnte, daß die englische Regierung darauf verzichtete "to retain in their own hands the ultimate decision and the final control." Es ist aber sehr fraglich, ob sie im Falle einer dafür nicht günstigen parlamentarischen Konstellation und der Entschlossenheit der weißen Siedler in Kenya dazu in der Lage sein würde. Von diesen Siedlern hat Wilson gesagt "they were such a very virile section of the community that he thought they could make it impossible for any High Commissioner to carry out the scheme." (The African World, Dec. 13, 1930, p. 311) [75]). Übrigens lehrt die englische Kolonialgeschichte, daß nach britischer Tradition jede selbstbewußte weiße Siedlung zur Selbstverwaltung und Selbstbestimmung drängt und diese auch erreicht. "In the light of what has taken place in other parts of the Empire it would be idle to expect that the present Crown Colony system of government, under which a close and detailed control over the Government is exercised by the Secretary of State, can be maintained indefinitely in such conditions as prevail in Kenya" (Hilton Young-Bericht, S. 86/87). Auch die Delegation von Kenya äußerte sich im Joint Committee folgendermaßen: "The ultimate goal of Kenya is responsible Government. Nor do we believe that, if the present rate of progress is maintained, it will be possible for any Imperial Government to withhold much longer the grant of a definite step in that direction, namely an unofficial majority — whatever theoretical difficulties the racial conditions of the Colony may present" (J. S. C., vol. 3, p. 136) [76]).

Was wird dann aus den Interessen des Mandatsgebiets, wenn ein sich selbstverwaltendes Kenya auch im Zentralrat eine seiner Bedeutung entsprechende vorherrschende Rolle spielen würde? Es würde sich dann für das ganze Gebiet bewahrheiten, was die Inder für sich befürchten, nämlich, daß "in any scheme of Closer Union, the policy of central authority in matters of common interest to all the three territories of Kenya, Uganda, and Tanganyika is bound to be affected by the political ideals of the European settlers in Kenya on account of their number and influence, and, as these ideals in the past can only be described as complete political domination by the European community, Indian interests must necessarily be endangered by Closer Union." (Colonial N. 57, p. 127).

[75]) Ähnlich hatte sich schon früher der Staatssekretär für Kolonien auf dem East African Dinner geäußert: "it was impossible that for all time that prosperous community, representing the most virile and active elements of the race, would be content to be subject to crown colony rule" (The Times, June 26, 1925, p. 16).

[76]) Übrigens erklärte Staatssekretär Amery im Parlament (Parl. Deb., Commons, vol. 209, p. 291) am 19. Juli 1927, daß "The day will come , unless indeed the growth of white settlement comes to a stop within the next generation, when with the growth of a large settled community, no Government in this House can ultimately resist the demand for self-government".

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Ist doch sogar jetzt, trotzdem der Gouverneur über eine offizielle Mehrheit verfügt, der Einfluß der Siedler oft maßgebend und diese offizielle Mehrheit nicht immer eine genügende Garantie. "It must in fact be recognized that Governments of a Crown Colony character are weak against public agitation on a large scale, even when they are equipped with official majorities," schreibt der Gouverneur von Kenya (Colonial N. 57, p. 66). Und der Hilton Young-Bericht stellt fest, daß in Kenya "unofficial opinion has in practice obtained a much larger influence in the counsels of government than accords with the strictly constitutional position. . . . In the ordinary conduct of government as well as in important crises, the influence of the elected unofficial members is much greater than is generally realised. . . . There have been instances in recent history in which local opinion has successfully resisted measures which the Secretary of State would have liked to enforce . . . The control of the Secretary of State is thus in practice subject to limitations which make its exercise difficult." (p. 89) [77]).

Das Mandatsgebiet, in eine so enge Verbindung mit den Kolonien gebracht, würde in alle möglichen Erschütterungen, die deren Entwicklung durchmacht, hineingerissen werden und auch einer Politik ausgeliefert sein, die sich zumeist gegen seine Interessen auswirken wird. Durch den dauernden Umgang mit den britischen Siedlern würde der High Commissioner, dessen Hauptquartier in Kenya vorgesehen ist, ihren Wünschen und Forderungen viel zugänglicher [78]) sein als der Staatssekretär in London, den er übrigens, infolge seiner besseren Kenntnisse der lokalen Probleme und Verhältnisse, naturgemäß stark beinflussen wird: gibt doch auch Hilton (S. 155) zu, daß "it is understood that in advising His Majesty the Secretary of State will take into consideration the views of the Governor-General." Letzterer ist aber, wie schon früher erwähnt, nicht Beschützer der Interessen des Mandatsgebiets allein, sondern auch derjenigen der anderen zwei Partner der Closer Union, die durch die Verschiedenheit ihrer Belange und Auffassungen sehr oft sich in entgegengesetzter Richtung bewegen werden. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Klausel, wonach der Widerspruch von nur drei Mitgliedern des Zentralrats genügt, um das Inkrafttreten jeder Maßnahme bis zur Entscheidung in London zu suspendieren, könnte sich auch als nicht ausreichend erweisen, um eine für das Mandats-

[77]) "The views of the Secretary of State for the Colonies cannot be long or effectively imposed upon English colonists against their consent" schreibt auch der ehem. Gouverneur von Kenya, Sir Edward Grigg (Closer Union in East Africa, the National Review, Sept. 1931, p. 352).

[78]) In diesem Sinne das Memorandum von Sir Charles Bowring (J. S. C., vol. III, p. 16, § 6): "A local "Central Authority" would of necessity have his headquarters in one or other of the territories and it seems to me that he would inevitably be subjected to the influence of the more articulate sections of the Community of that territory".

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gebiet schädliche Maßnahme zu verhindern [79]). Da die Eingeborenen selbst für absehbare Zeit nicht vertreten sein würden und angesichts dessen, daß auch die Inder (die wahrscheinlich für jedes Gebiet je einen Sitz im Zentralrat erhalten hätten — s. Colonial N°. 57, p. 98) in Fällen, die nicht sie angehen, sondern nur die Interessen des Mandatsgebiets berühren, nicht immer solidarisch aufzutreten und den von dem Gouverneur von Uganda gefürchteten "racial block" zu bilden brauchten, würde das Zustandekommen der für ein suspensives Veto notwendigen Minderheitsgruppe — mag die dafür erforderliche Stimmenzahl auch so niedrig gegriffen sein — von recht zufälligen Konstellationen abhängen. Es könnte sich im Gegenteil leicht ergeben, daß dadurch die Vertreter der Siedler eine ihnen zu eingeborenenfreundliche Maßnahme zu sabotieren bzw. die glatte Entwicklung der Regierungsgeschäfte empfindlich zu stören und zu verzögern in der Lage wären: "The provision", schreibt der Gouverneur von Uganda (Colonial N°. 57, p.98), "would in practice have the effect of intolerably delaying the despatch of business" und der Gouverneur von Kenya nennt sie "disastrous to important public interests" (l. c., p. 45; vgl. ebenda die weiteren Argumente gegen diese Bestimmung).

Wenn auch der Zentralrat Fragen der Eingeborenenverwaltung nicht zu entscheiden hat (hier würde sich der Einfluß des Oberkommissars in einer nach Vereinheitlichung tendierenden Richtung auswirken), so greifen doch die in seiner Kompetenz liegenden Materien in die vitalsten Interessen der Eingeborenen ein, und die von ihm beschlossenen Maßnahmen könnten für die Lebensgestaltung dieser von entscheidender Bedeutung werden. Gerade bei solchen Fragen, wo die Auswirkung auf das Wohl der Eingeborenen nicht auf den ersten Blick zu erkennen ist, droht die Gefahr, daß sie in einer Union anders entschieden würden, als wenn das Mandatsgebiet sie allein für sich zu entscheiden hätte. Nicht seiner selbst wegen in eine engere Verbindung hineingedrängt, würde das Mandatsgebiet vom Standpunkt seiner eingeborenen Bevölkerung nichts zu gewinnen haben; im Gegenteil, abgesehen von der zum mindesten passiven Resistenz Kenyas und den Überraschungen, die künftige Ereignisse in diesem Lande für die Union bringen könnten, würde für Tanganyika auf alle Fälle sein Verbleiben in der Closer Union durch die Lahmlegung seiner Initiative und die erzwungene Rücksichtnahme auf die anderen Mitglieder eine Verlangsamung in seiner Entwicklung mit sich bringen.

Es würde zu weit führen, alle Einzelfragen (wie Eisenbahn- und Zolltarife, offene Tür und Gleichheit in der Behandlung verschiedener Rassen, Anleihen, getrennte Bilanzaufstellung bei der Fusion von öffentlichen

79) In diesem Sinne ist auch der letzte Absatz des deutschen »Aide-Mémoire« vom 4. Sept. 1930 (S. Colonial N°. 57, p. 116) abgefaßt.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Unternehmungen usw.), bei welchen sich eigennützige Zwecke des Mandatars, Nachteile der Mandatsbevölkerung oder überhaupt irgend ein Verstoß gegen Grundsätze und Vorschriften des Mandatsrechts ergeben könnten, zu erörtern [79a]).

Schon aus den obigen Beispielen und Zitaten geht hervor, daß die Closer Union nicht der Förderung des Wohlergehens der Mandatsbevölkerung dienen würde, nicht in ihrem Interesse gedacht ist, sondern im Gegenteil nur den eigenen Zielen des Mandatars und seinen Notwendigkeiten nützen soll. Dadurch verletzt sie in grober Weise den Grundsatz der Uneigennützigkeit, der als eines der Grundprinzipien, das die ganze Mandatsverwaltung durchdringen muß, anzusehen ist, und die oberste Pflicht eines Mandatars, nur das ausschließliche Interesse der unter Mandat stehenden Bevölkerung im Auge zu behalten.

VI

Die Closer Union ist aber auch deshalb als unzulässig anzusehen, weil sie das internationale Statut des Mandatsgebiets verletzt, dieses Gebiet mit einem unlöslichen Band in das Gefüge des zum Britischen Reich gehörenden neuen ostafrikanischen Bundesgebiets eingliedert und damit, dem Zweck der Mandatsinstitution entgegen, seine volle Emanzipation verhindert, ihm den Weg zum unabhängigen Staat verbaut. Diese rechtliche Struktur läßt sich aus dem Ausdruck selbst nicht entnehmen, weil Closer Union kein Rechtsbegriff ist; es ist ein Ausdruck, der sich im englischen Schrifttum in bezug auf Vereinigungsbestrebungen nicht selten findet und sowohl ein stärkeres als ein schwächeres Band [80]) als "Federation" (bei den Angelsachsen allerdings auch kein feststehender Begriff) [81]) bedeuten kann.

Prüft man aber den englischen Regierungsentwurf, so darf man

[79a]) Manches Wichtige in dieser Beziehung findet sich in den Aussagen des ehem. Gouverneurs von Tanganyika, Sir D. Cameron, in J. S. C. am 24. und 27. März 1931 (Minutes, p. 176—226). Sowohl Hilton Young (Cmd. 3234, p. 227) wie der Kolonialstaatssekretär Lord Passfield (Parl. Deb., Lords, vol. 78, p. 291) begnügen sich mit beruhigenden Versicherungen, bei allen Einzelmaßnahmen, die zur Durchführung der Union auf verschiedenen Gebieten notwendig werden können, den Mandatsbestimmungen stets gerecht zu werden, bleiben aber den Beweis schuldig, daß dies in der Praxis auch beim besten Willen immer möglich sein würde. Es ist infolgedessen durchaus zu verstehen, wenn sogar ein englischer Autor (Sir A. Bertram, l. c., p. 258) sich z. B. in bezug auf das Schicksal der finanziellen Autonomie des Mandatsgebiets skeptisch zeigt: "They seem to think that it will prove possible to reconcile this system of complete unification with the treatment of the Mandated Territory as a financial unit. This is a point as to which it is perhaps best to 'wait and see'". Vgl. a. die treffenden Ausführungen von Marquis Theodoli (C. P. M., 15e sess., p. 204) und von van Rees (C. P. M., 19e sess., p. 149).

[80]) Vgl. Wrong, Government of the West Indies, 1923, p. 161; Keith, Imperial Unity and the Dominions, 1916, p. 481; Bertram, The Colonial Service, 1930, p. 256.

[81]) Vgl. Sidgwick, The Elements of Politics, 1919, p. 532.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

schließen, daß die in ihm vorgeschlagene Closer Union — auch nach englischer Auffassung[81a]) — bundesstaatlichen Charakter hat, indem sie ein zentrales, für die drei Gebiete gemeinsames Organ schafft, welches in bezug auf eine Reihe besonders wichtiger Angelegenheiten, die ehedem zur Kompetenz der Einzelgebiete gehörten und ihm jetzt übertragen werden sollen (sogen. "transferred services"), ausschließliche Zuständigkeit für Gesetzgebung und Verwaltung erhält. (Cmd. 3574, p. 5—6). Damit ist auch ein anderes Essentiale des Bundesstaatsbegriffs gegeben, nämlich die Regelung und Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Zentralgewalt und den Gliedern der Union. Dabei handelt es sich hier um einen »labilen« Föderalismus (im Sinne Thoma's, Der Staat, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, VII, S. 738); denn nach der auf Seite 6, § B (i) des Regierungsentwurfs enthaltenen Bestimmung läßt sich die Kompetenz der Zentralgewalt schrankenlos erweitern ("any other matter"). Schließlich wäre noch auf die Beteiligung der einzelnen Gebiete an der Herstellung des Gesamtwillens hinzuweisen, die im Entwurf der Closer Union durch eine paritätische Vertretung der drei Gebiete im Zentralen Gesetzgebenden Rat zum Ausdruck kommt. Trotz der etwas rudimentären Organisation dieser Vertretung in der Closer Union kann nicht geleugnet werden, daß es sich hier um eine echte Beteiligung an der Herstellung eines bundeseigenen, vom Einzelgebiet verschiedenen und eventuell unter Majorisierung des Einzelgebiets zustande kommenden Gemeinschaftswillens handelt.

Die Closer Union wäre als ein Bundesstaat anzusehen, falls die drei Einheiten, die sie bilden sollten, ein selbständiges Dasein geführt hätten. Doch handelt es sich im Falle Kenya und Uganda um Kolonien (das sogen. Protektorat in Uganda ist nur ein staatsrechtliches Protektorat, nur eine Art indirekter Eingeborenenverwaltung) eines Staates und bei Tanganyika um ein Mandatsgebiet, also um eine zwar rechtlich selbständige, aber unter der Vormundschaft derselben Macht, der die zwei anderen Komponenten der zu gründenden Union gehören, stehende Einheit. Es läßt sich aber nicht leugnen, daß auch Kolonien in bundesstaatlicher Form zusammengefaßt werden können angesichts der gerade im Britischen Reich vorhandenen Beispiele:

[81a]) Über die Auffassung, die in bezug auf den Bundesstaatsbegriff und seine wesentlichen Requisiten in der angelsächsischen staatsrechtlichen Literatur herrscht, vgl. die Definitionen der Engländer Keith (Imperial Unity, 1916, p. 418) und Egerton (Federations and Unions within the British Empire, 1924, p. 8), sowie den Amerikaner Potter (An Introduction to the Study of Internat. Organisation, 1928, p. 255) und Garner (Political Science and Government, 1928, p. 283); ferner, außer den schon erwähnten Sidgwick, Minty (Constitutional Laws of the British Empire, 1928, p. 145), Dicey (Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1924, p. 147), Freeman (History of Federal Government, 1863, p. 284).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Kanada, Australien, die Südafrikanische Union sind ja in dieser Weise entstanden [82]). Sieht man von der augenblicklichen Lage der Dominions ab, deren staatsrechtlicher Status, infolge der erlangten Völkerrechtspersönlichkeit, problematisch geworden ist und einer genauen Erfassung mittels alter juristischer Begriffe spottet, und betrachtet man Kanada etwa vor 1907, so erscheint es als eine schon seit 1867 nach vollkommen bundesstaatlichen Prinzipien organisierte politische Einheit [83]). Außerdem könnte man, um näher an das Bild der Closer Union zu kommen, noch auf eine andere innerhalb des britischen Reichs bestehende koloniale Föderation hinweisen, die in Westindien gelegenen Leewards Islands, welche nicht nur kein "responsible government", sondern auch keine Volksvertretung (representative government) besitzen, sondern nach dem Typ der Crown Colony verwaltet werden. Die 5 einzelnen Kolonien sind seit 1871 unter einer Zentralgewalt (Gouverneur mit gesetzgebendem Rat) zusammengefaßt, der sogar das Recht, ihre Verfassung zu ändern, zugestanden worden ist — ein Recht, das, wenigstens theoretisch, sogar Kanada nicht besitzt [84]).

Wenn aber solche Gebilde äußerlich eine vollkommene Analogie mit Bundesstaaten aufweisen, so kommt ihnen doch eine ganz andere Bedeutung zu infolge des Umstandes, daß hier die Souveränitätsfrage ausscheidet [85]) und das föderative Prinzip nur eine besondere Art der Verwaltungsorganisation darstellt, nur eine Form der Verteilung von Kompetenzen zwischen verschiedenen Organen einer und derselben Staatsgewalt im Dezentralisationsprozeß des Mutterlandes [86]).

Im Gegensatz zu einer bundesstaatlichen Verbindung unabhängiger Staaten entsteht in einer kolonialen Föderation kein neuer Träger der Staatsgewalt; sonst würde die Einheit des Staatsverbandes gesprengt und das neue föderative Gebilde selbst ein unabhängiger Staat werden. Die Identität der Staatsgewalt ist hier dadurch gewährleistet, daß eine

[82]) "The terms confederation and federation", meint Aspinall (The Handbook of the British West Indies, 1926, p. 158) und ebenso Shepheard (The West Indies and Confederation, Journal of the Society of Comparative Legislation, Aug. 1900, p. 226/7) "are strictly only applicable to the federal union of independent Sovereign States; but they have been freely used to indicate the policy of bringing together colonies and groups of colonies into some form of union." Vgl. auch Garner, a. a. O., p. 280/81.

[83]) Vgl. Jenkyns, British Rule and Jurisdiction beyond the Seas, 1902, p. 2.

[84]) S. The Leeward Islands Act, 1871 in Halsbury's Statutes of England, 1929, vol. 5, p. 744, und Näheres bei Keith, The Constitution, Administration and Laws of the Empire, 1924, p. 276.

[85]) Vgl. Mogi, The Problem of Federalism, 1931, p. 229.

[86]) Mogi (l. c., p. 229) sagt von solchen Fällen treffend, daß "federalism was limited to federal functions and was not based on the possession of the sovereignty in the distribution of powers, but only on demarcation of governmental powers under the sovereign power of the United Kingdom". Vgl. auch Nathan, Empire Government, 1928, p. 169.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

koloniale bundesstaatsähnliche Einheit durch einen unilateralen Staatsakt des Mutterlandes ins Leben gerufen wird, während ein souveräner Bundesstaat aus der freien Willensübereinstimmung unabhängiger Staaten entspringt. Ist also die Bundesgewalt in einer kolonialen Föderation notwendigerweise mit der Staatsgewalt des Mutterlandes identisch, so ergibt sich daraus, daß alle einzelnen Komponenten dieser Föderation zum Mutterland genau in demselben Verhältnis wie zur Zentralgewalt des sie umfassenden Bundes stehen müssen, und dieses kann nur ein kolonialrechtliches, also ein staatsrechtliches sein. Das bundesstaatliche Organisationsprinzip erfordert nämlich begrifflich eine Homogenität des Bandes, das den Bund an die Einzelglieder bindet. Es wäre ein Ding der Unmöglichkeit, daß die Bundesgewalt zu einigen Bundesmitgliedern in staatsrechtlichen, zu andern aber in völkerrechtlichen Beziehungen stände. Wollte also das Mutterland ein ihm nicht gehörendes Gebiet mit seinen Kolonien in einen Bund zusammenfassen, so müßte es zu diesem Gebiet dasselbe Verhältnis wie zu seinen eigenen Nebenländern, dieselbe "political connexion" herstellen, mit andern Worten, es annektieren. Ist diese Annexion nicht schon vorher durch einen besonderen rechtlichen Akt, etwa ein Einverleibungsgesetz, erfolgt, so fällt die Inkorporation des fremden Gebiets in eine koloniale Föderation mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der diesen Bund erzeugenden Verfassung zusammen. Auf das Mandatsverhältnis übertragen läuft das Gesagte darauf hinaus, daß im Augenblick, in welchem das die Closer Union schaffende bzw. die Verfassung der Zentralgewalten festlegende Gesetz in Kraft tritt, eine Fusion der Rechte, die der englischen Krone als Souverän des englischen Staates zustehen, mit denjenigen Befugnissen, die ihr als Mandatar delegiert worden sind, stattfindet. In der Erlassung dieses Gesetzes würde die völkerrechtswidrige Umwandlung des völkerrechtlichen Verhältnisses zum Mandatsgebiet in ein staatsrechtliches vorliegen. Wenn die englische Regierung behauptet (Cmd. 3574, p. 16), daß die Closer Union der bestehenden Lage keinen Abbruch tun würde, weil die Krone, die schon jetzt im Privy Council für das Mandatsgebiet Gesetze erläßt, infolge ihrer in Art. 3 des Mandatsvertrages begründeten Machtvollkommenheit sich eines beliebigen anderen Organs für diesen Zweck bedienen könnte, (any body which He may think most suitable for the purpose), übersieht sie den oben angedeuteten Unterschied in der Rechtsnatur der beiden Staatsgewalten. Wenn der König in seinem Privy Council für das Tanganyika-Gebiet Gesetze erläßt, handelt er zwar in Formen des britischen Staatsrechts, aber in seiner Eigenschaft als Mandatar. Ein Staatsakt der Krone in bezug auf eine eigene Besitzung, in welcher Tanganyika als wesentliche Komponente eingeschlossen würde, ist aber als Ausfluß der auf Souveränität beruhenden Prärogative zu betrachten und könnte

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Tanganyika nur indirekt, als Bestandteil einer größeren, in staatsrechtlicher Abhängigkeit von der Krone stehenden Gemeinschaft treffen. Man hätte annehmen können, daß für die Engländer dieser sich auf den ersten Blick schwer zu fassende Unterschied leicht zu erkennen wäre; sind sie doch bei der merkwürdigen Struktur des britischen Reichs genötigt, zum Zweck der Trennung der Verwaltungssphären die einheitliche Krone in Kommissionen aufzuteilen, sie in verschiedenen "Aspekten" erscheinen zu lassen (s. Jenkyns, l. c., p. 12 und Keith, Responsible Government, 1928, p. 1153).

In Ermangelung einer rechtlichen Identität zwischen der englischen Krone als Souverän und als Inhaber der Staatsgewalt, die sie kraft völkerrechtlicher Delegation im Mandatsgebiet als Vormund ausübt, folgt, daß der Mandatar innerhalb des Mandatsgebiets aus eigenem Recht keinerlei Herrschaftsbefugnisse haben und weder Gesetze erlassen, noch seine souveräne Staatsgewalt durch seine Organe ausüben lassen kann. Wo britisches Recht die Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Mandatarmacht im Mandatsgebiet ist, kann es nur unter Berufung auf das Mandat zur Anwendung gebracht werden. Jedes Eingreifen eines englischen Organs zwecks Hoheitsausübung aus eigenem Recht stellt eine Ausdehnung der englischen souveränen Gewalt auf das Mandatsgebiet, eine Inkorporation, dar. Während die auf Grund der Delegation im Mandatsgebiet eingesetzten Organe niemand verdrängen und nur die diesem noch fehlenden eigenen Organe ersetzen, für dieses Gebiet den Willen bilden und seine Rechte ausüben, bedeutet das Tätigwerden kolonialer Organe in derselben Sphäre eine Verdrängung der bereits vorhandenen Organe und damit zunächst eine entsprechende Beschränkung der staatsrechtlichen Autonomie des Mandatsgebiets. Darüber hinaus werden aber auch die von den nun zurückgedrängten Mandatsorganen nur treuhänderisch wahrgenommenen Rechte des unter Mandat stehenden Gebiets in ihrer Substanz getroffen, und damit wird seine völkerrechtlich gewährleistete rechtliche Selbständigkeit verletzt.

Daß der Regierungsvorschlag auch nach englischem Staatsrecht die Inkorporation des Mandatsgebiets in britisches Kolonialgebiet bedeutet, ergibt sich aus folgendem Umstand: Die Einrichtung der Mandatsverwaltung in Tanganyika erfolgte durch die Order in Council vom 22. Juli 1920 [86a]), die auf die Foreign Jurisdiction Act von 1890 sich stützt. Dieses letztere Gesetz stellt die Rechte der Krone für alle Gebiete fest, die nicht zu dem britischen Territorium gehören. Da das Mandatsgebiet eben nicht dem Hoheitsgebiet des Mandatarstaates einverleibt werden

[86a]) The Tanganyika Order in Council, 1920, ergänzt durch "The Tanganyika (Legislative Council) Order in Council" vom 19. März 1926 — s. in "The Laws of the Tanganyika Territory", revised ed., 1929, vol. III, p. 6, 22.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

darf, so war die Tanganyika Order in Council v. 22. Juli 1920 auf die Foreign Jurisdiction Act 1890 gegründet worden, die sich auf die Ausübung von Hoheitsrechten durch die Krone außerhalb des britischen Hoheitsgebietes bezieht. Der englische Regierungsvorschlag betreffend die Closer Union im Jahre 1930 (Cmd. 3574, p. 4, 15) sieht aber vor, daß die zu erlassende Order in Council sich auf die British Settlements Act v. 1887 beziehe, die für die zu dem britischen Hoheitsgebiet gehörenden Territorien erlassen wurde. Der Wechsel der staatsrechtlichen Grundlage hätte bewirkt, das z. B. die in bezug auf die "transferred services" notwendige Gesetzgebung, die in Tanganyika in der Foreign Jurisdiction Act ihre Stütze findet, nach der Verwirklichung der Closer Union in die Zuständigkeit des Zentralrats, eines nach den für britische Hoheitsgebiete geltenden Bestimmungen eingesetzten Organs, fallen würde. Übrigens ist die Closer Union während der Verhandlungen des parlamentarischen Ausschusses (Lord Ponsonby brauchte den Ausdruck "completely centralised constitutional federation" — Minutes, p. 22, § 151) und selbst im Bericht dieses Ausschusses als "political, constitutional Union" bezeichnet (Report, p. 16, § 38). Eine solche ist aber auch von denen, die, wie Lord Lugard, die von Hilton Young für den Anfang vorgeschlagene losere Verbindung als den Mandatsbestimmungen nicht widersprechend angesehen haben, für unzulässig erklärt (s. C. P. M., 15e sess., p. 203). Nach dem oben Geschilderten kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die Closer Union als eine solche politische Union weit über den Art. 10 des Mandatsvertrages hinausgeht [87]), der nur eine administrative Union vorsieht, also keine Änderung des staatsrechtlichen Zustandes der drei Gebiete, sondern nur verwaltungstechnische Maßnahmen im Auge haben könnte. Daß dieser Unterschied, der später oft geleugnet wurde, auch der englischen Regierung voll bewußt war, dafür zeugen die Ausführungen von Staatssekretär Amery im Parlament, der am 19. Juli 1927, (Parl. Debates, Commons, vol. 209, p. 287) — also zu einer Zeit, wo die Regierung sich noch auf keine Form der Verbindung festgelegt hatte und nach Amery drei Möglichkeiten zu erwägen wären: vollständige Verschmelzung (!), Föderation, und Zusammenarbeit durch eine koordinierende Instanz — in bezug auf die Aufgaben der Hilton Young Kommission, die diese Möglichkeiten prüfen sollte, folgendes sagte: "The Commission ... cannot confine itself to the purely administrative aspects of union. Federation, or whatever form of closer union is adopted, will have its consequential effect upon the constitutional arrangements in the different colonies and territories ... Federation will bring certain consequential rearrangements of the legislative machine in its train."

[87]) Vgl. die italienische Kolonialzeitschrift L'Oltremare, Dic. 1930, p. 484.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Der Eintritt in einen Bund bringt für das eintretende Mitglied immer eine Änderung seiner Verfassung [88]), begründet einen neuen Status, und zwar um so mehr in der Richtung einer capitis deminutio, je labiler die Bundesverfassung, d. h. je größer die Möglichkeit einer Verschiebung der Kompetenzen zugunsten der Bundesgewalt ist. Daß dies auch in der Closer Union der Fall sein würde, bedarf keiner näheren Begründung, wenn man sich die starke Konzentration der Exekutivgewalt in den Händen des High Commissioners vergegenwärtigt, der mit sehr weitgehendem Aufsichtsrecht und großen Machtbefugnissen ausgestattet wird ("absolute autocrat", "despot" nannte ihn Lord Cranworth im Oberhaus am 3. Juli 1930, Lords, vol. 78, p. 295), sowie die Schmälerung der Kompetenz der lokalen gesetzgebenden Räte durch die Übertragung an den Zentralrat der wichtigste Angelegenheiten betreffenden "transferred services", bezüglich welcher sie auch keine konkurrierende Zuständigkeit behalten. Die Stellung der Gouverneure ist zwar ausdrücklich nicht geregelt und ergibt sich nur implicite aus den Befugnissen des High Commissioners, aber es scheint, daß die Gouverneure, wenigstens im ersten Stadium der Union, nach australischem Muster auch weiterhin direkt vom König ernannt und die Krone repräsentieren würden. Im Bereiche der "transferred services" würden sie aber jedenfalls ganz außer Tätigkeit gesetzt, indem die eigene Verwaltung des High Commissioners an die Stelle der ihrigen tritt [89]).

Das Folgenschwerste aber für die Einzelstaaten in der Closer Union in der Frage ihres Status bedeutet die Bestimmung, welche die Möglichkeit einer schrankenlosen Erweiterung der Zuständigkeit ("any other matter") zugunsten der Zentralgewalt vorsieht. In dieser Bestimmung, die dem Wilson-Plan unbekannt war, läßt sich der Einfluß des Hilton Young-Berichts spüren [90]), der auch sonst den Regierungsentwurf stark inspiriert hat und insofern auch für die zukünftige Entwicklung, die die Closer Union hätte nehmen können, wichtige Aufschlüsse zu geben vermag. Hilton Young sah eine schrittweise

[88]) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 366.

[89]) Über die Minderung des Status der Gouverneure s. Colonial N. 57, p. 33; J. S. C., vol. 3, p. 16, 117, 122, 133.

[90]) Übrigens nimmt der englische Regierungsentwurf (Cmd. 3574) auf den Hilton Young-Bericht auch ausdrücklich Bezug. Bei der Schilderung (Explanatory Note, p. 13) des dritten von der Hilton Young Kommission für die Ausgestaltung der Union vorgeschlagenen Stadiums, in welchem "the status of the three Governors would definitely be reduced to something corresponding with that of Lieutenant-Governor", fügt er auf S. 14 gleich hinzu, daß "there is every reason to proceed to the Commission's third stage as rapidly as possible" und etwas weiter "the present proposals of His Majesty's Government are based on the foregoing considerations". Es ist nicht zu ersehen, wie damit die auf S. 16 aufgestellte Behauptung, die geplante Vereinigung der 3 Gebiete "does not involve any change in the status of the mandated area", zu vereinbaren wäre.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Intensivierung der Verbindung vor, und es schwebte ihm als letzte Phase ein dem indischen ähnlicher Zustand oder ein nach südafrikanischem Muster dezentralisierter Einheitsstaat vor. "If there is to be a 'closer union' between the Governments of the territories of Eastern Africa, it would more suitably be in the form of a central unitary government than of federation" (Cmd. 3234, p. 101, 102) und auf S. 141: "it is important now to create machinery which will provide the possibility for advancing towards unification, step by step, taking each step in due course when the proper time for it has arrived."

Diese Entwicklung würde Tanganyika zu einer Provinz einer dezentralisierten Großkolonie degradieren; sagt doch der Hilton Young-Bericht: "in fact, this forecast points rather to unification than federation, and in that case the three existing territories might then become provinces of a unified state under Lieutenant-Governors" (Cmd. 3234, p. 221) [91]).

Staatsrechtliche Bande sind unlösbare, unzerreißbare Bande [92]). Die Vorgeschichte der Closer Union zeigt auch deutlich genug, daß man durch sie eine unlösbare Verkettung mit dem Britischen Reich herbeiführen wollte. Wenn die Ziele der englischen Regierung und der Siedler in bezug auf die Errichtung eines größeren Blocks in Ostafrika insofern divergierten, als England dabei eigene politische und wirtschaftliche Zwecke verfolgte, während die Siedler mehr Selbstverwaltung in einem neuen Dominion anstrebten, so waren sich beide Teile jedenfalls in einem einig, nämlich sich das Mandatsgebiet als materielle Voraussetzung des neu zu schaffenden Gebildes — denn ohne dieses könnte letzteres infolge der zu schmalen Basis überhaupt nicht lebensfähig werden — fest zu sichern [93]).

Man sieht also, daß im Falle der Verwirklichung einer Closer Union die charakteristischen Merkmale des Mandats: Eigenpersönlichkeit, Nichtsouveränität des Mandatars, zeitliche Begrenzung und Uneigennützigkeit, nicht erhalten bleiben. Mit dem Grundsatz der rechtlichen Selbständigkeit des Mandatsgebiets vollkommen unvereinbar, würde

---

91) Vgl. auch J. S. C., vol. 2, p. 26, 39; Colonial N. 57, p. 127.

92) Vgl. Gilchrist, Principles of Political Science, 1923, p. 346; Selected Speeches and Documents on British Colonial Policy, ed. by Keith, vol. 2, p. 198. Die Sezession kann dabei außer Acht gelassen werden, denn sie bedeutet, wie ein südafrikanisches Memorandum (das der ersten nichtoffiziellen Reichskonferenz in Toronto (1933) vorgelegt wurde) treffend bemerkt "a revolution and not the exercise of a constitutional right". (British Commonwealth Relations, ed. by Toynbee, 1934, p. 125).

93) Vgl. J. S. C., vol. 2, p. 321; vol. 3, p. 18, 30, 136, 137, 248, und die Äußerung des geistigen Führers der Kenya-Siedler, Lord Delamere: "the future of Tanganyika could only be made safe if the territory were linked up by an unbreakable federal bond with other British states". (Times vom 10. Aug. 1927).

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

eine solche Union im letzten Ergebnis auf eine Zerstörung 94) des Mandatsverhältnisses hinauslaufen; handelt es sich doch darum, das Mandatsgebiet dauernd und endgültig dem Britischen Reich einzuverleiben.

Dasselbe gilt auch für alle Pläne, die bezwecken, nur einen Teil des Mandatsgebiets abzutrennen und in Verbindung mit den benachbarten Kolonien zu bringen, wie etwa ein "unified control" des ganzen Gebiets um den Viktoria-See zu errichten 95), eventuell unter Modifikation (re-arrangement) der bestehenden Grenzen. Vom Joint Committee abgelehnt (Report, p. 15, § 36), sind sie aber auf Betreiben des Gouverneurs von Uganda (Cmd. 4141, p. 14/15) vom Staatssekretär nicht endgültig aufgegeben, wenn er auch persönlich sich der Meinung des Ausschusses angeschlossen und die Notwendigkeit betont hat, bei solchen Kombinationen, soweit es sich um Tanganyika handelt, stets die Mandatsbestimmungen im Auge zu behalten (Cmd. 4141, p. 47). Es ist aber nicht zu ersehen, inwieweit dieser Mahnung überhaupt Genüge getan werden könnte. Würde es sich um eine Vereinigung der um den Viktoriasee liegenden Gebiete unter einer Zentralbehörde handeln, so wäre das dieselbe Closer Union in Miniatur; sollten hier aber, ebenso wie bei den Anregungen, Teile der Provinz Bukoba an Uganda abzutreten (J. S. C., vol. 2, Minutes, p. 285, 303 und vol. 3, p. 86), nicht mehr oder weniger verschleierte Annexionen, sondern eine offene Zession beabsichtigt werden, so würde dies eine Verletzung der Unversehrtheit des Mandatsgebiets bedeuten. Eine Änderung der Grenzen des Mandatsgebiets ist ohne Änderung des Mandatsstatuts, in welchem sie genau beschrieben und festgesetzt sind, nicht möglich, selbst nicht mit Zustimmung des Völkerbundsrats. Dieser ist, wie es in der Mandatskommission anläßlich eines von Kenya auf Grenzkorrektur ausgehenden Antrags bemerkt wurde, dazu nur in der Lage, wenn es sich um eine Vereinigung mit einem anderen Mandatsgebiet, nicht aber um eine Einverleibung in den Herrschaftsbereich des Mandatars als Souverän handelt. (C. P. M. 4e sess., p. 92).

(Schluß folgt.)

94) Dies hat Rappard auf der 22. Tagung der M. K. offen ausgesprochen: «elle annihilerait le mandat que la Commission a précisément le devoir de défendre» (C. P. M., 22e sess., p. 135).

95) S. — J. S. C., vol. 2, p. 875; C. P. M., 22e sess., p. 255.

http://www.zaoerv.de
© 1934, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht