

# ABHANDLUNGEN

---

## »Closer Union« und »Closer Co-operation« in Ostafrika

Die englischen Unionspläne in bezug auf das Mandatsgebiet Tanganyika

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

(Schluß)\*

### VII

Wenn nun die Closer Union, wie sie im »Statement of the Conclusions« vorgesehen war, als politische und konstitutionelle Union für unzulässig zu halten ist, so ist ferner zu untersuchen, ob die im Bericht des Joint Select Committee als Ersatz für die Closer Union empfohlenen, als »co-operation and co-ordination« bezeichneten positiven Maßnahmen (vgl. Report, p. 16 ss.) mit den Mandatsbestimmungen in Einklang stehen.

Diese Empfehlungen finden sich zwar nur im Bericht selbst zerstreut vor und treten so, wenigstens der Form nach, nicht als Gesetzesentwurf oder einheitlicher konstruktiver Plan in Erscheinung. Sie bilden jedoch in ihrer Gesamtheit ein fest umrissenes Aktionsprogramm für die zukünftige gemeinsame Politik der drei Gebiete in dem Bereich der wichtigsten Verwaltungszweige. Die einheitliche Durchführung dieser Richtlinien soll, abgesehen von einigen anderen organisatorischen Anregungen für einzelne Verwaltungsgebiete, hauptsächlich durch eine schon bestehende Einrichtung, die Konferenz der Gouverneure nebst ihrem ständigen Sekretariat, ermöglicht werden. Diese Konferenz erhält nunmehr, ohne Änderung ihres früheren rechtlichen Status und ihrer Funktion, permanenten Charakter und kann außer den regelmäßig und oft stattfindenden ordentlichen Tagungen jederzeit ohne besondere Vorbereitungen zusammengerufen werden, was ihr, auch infolge ihres umfassenden Sachbereichs, eine neue Bedeutung und Tragweite gibt. In Ermangelung einer zentralen Regierungsgewalt für alle drei Gebiete,

---

\*) S. oben S. 498 ff.

die die abgelehnte Closer Union charakterisierte, wird die Konferenz zum Mittelpunkt und unentbehrlichen Instrument einer sachlich weit gespannten Verwaltungsgemeinschaft. Die englische Regierung hat, ohne selbst irgend eine einheitliche formelle Entscheidung zu treffen bzw. einen förmlichen Rechtsakt vorzunehmen, durch die Person ihres Staatssekretärs für Kolonien, der im Einvernehmen mit den drei Gouverneuren handelte, eine Reihe von Entscheidungen in bezug auf die vom Ausschuß empfohlenen Maßnahmen getroffen und einzelne von ihnen bereits in Angriff genommen. Außer den Bestimmungen, die sich auf das materielle Substrat der Interessengemeinschaft der drei ostafrikanischen Gebiete, den Inhalt der Zusammenarbeit und die sachliche Zuständigkeit, beziehen, enthält die Correspondence (Cmd. 4141) auch Richtlinien des Staatssekretärs (Depesche vom 22. Dez. 1931), welche die Struktur dieser Gemeinschaft, die Form der Zusammenarbeit, die Funktionen und den Charakter der dazu dienenden Einrichtungen betreffen. Ausführlich werden hier auch die Geschäftsordnung der Konferenz, sowie die Aufgaben des ständigen Sekretariats geregelt, das zu einer Durchgangsstelle für den ganzen auf Angelegenheiten der Konferenz sich beziehenden dienstlichen Verkehr werden soll. Die Erklärungen der in Frage kommenden Gouverneure als Vertreter der Gebiete, mittels der Konferenz gemeinsame Interessen in Einklang bringen und einheitlich regeln zu wollen, ersetzen ein formelles Abkommen. So handelt es sich bei der vom Joint Select Committee empfohlenen und von der englischen Regierung akzeptierten »co-operation and co-ordination« in der Tat um einen in Verfolgung des Art. 10 des Tanganyika-Mandats errichteten, in sachlicher Beziehung weit ausgedehnten Zweckverband, um eine Art Verwaltungsunion.

Es geht nicht an, die Rechtsnatur dieser Union aus ihrer offiziellen Bezeichnung allein zu ermitteln, weil die »co-operation and co-ordination«, ebenso wie die »Closer Union«, kein eindeutig feststehender Rechtsbegriff ist. Denn die englischen amtlichen Dokumente scheuen sich nicht, selbst die »co-operation« mit der Föderation in Zusammenhang zu bringen <sup>96)</sup>. Ein Vergleich der einzelnen Berichte und Entwürfe zeigt, daß den Plänen zwei verschiedenartige Organisationsprinzipien zugrunde gelegt worden sind. Entweder versucht man, eine "more effective co-operation between the different governments" durch "federation or some other form of closer union" zu gewährleisten, wobei man sich diese Closer Union denkt "in the form of the creation of a Central Authority which could be the instrument for exercising a supervisory and co-ordinating influence in all vital matters of policy".

<sup>96)</sup> So spricht der Ormsby-Gore-Bericht (Cmd. 2387, p. 7) von "co-operation brought about by the imposition of federal government" und der Hilton Young-Bericht (Cmd. 3234, p. 7) von "federation as a means to secure more effective co-operation".

(Hilton Young-Bericht, Cmd. 3234, p. 8), also mit einer bundesstaatsähnlichen Struktur ausgestattet, oder man setzt sich für eine "co-ordination and co-operation by conference" ein (der Hilton Young-Bericht, p. 12, nennt es "method of conference between equal Governors"), also mittels einer Einrichtung, die lediglich der gemeinschaftlichen Beratung dient, nur auf eine parallele Gesetzgebung und Verwaltung hinwirkt, aber nicht das Recht zur einheitlichen Beschlußfassung und unmittelbaren Rechtssetzung besitzt. Auf dem ersten Prinzip aufgebaut sind der Hilton Young-, der Wilson-Plan und der englische Regierungsentwurf (Statement of the Conclusions); dagegen entschieden sich die Ormsby-Gore Commission von 1924 und der von der englischen Regierung akzeptierte Bericht des Joint Select Committee für die zweite Regelung.

Der parlamentarische Ausschuß griff auf die Ideen des Ormsby-Gore-Berichts zurück, weil er zu dem Schluß kam, daß sich auch ohne eine politische oder verfassungsrechtliche, also durch eine über den drei Gouverneuren und gesetzgebenden Körperschaften stehende Bundesgewalt (superstructure) charakterisierte Union ein weites Feld für eine enge Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Gebiet ergäbe. Diese Fragen und darüber hinaus alle gemeinsamen Interessen sollten durch die schon bestehende Konferenz der Gouverneure, die von nun an in regelmäßigerer und viel intensiverer Weise benutzt werden müsse, gesichert werden 97).

Es ist außerordentlich wichtig festzustellen, daß nach der Erklärung des Staatssekretärs für Kolonien, der diese Empfehlungen des Joint Select Committee voll akzeptiert (Cmd. 4141, p. 8), die Rechtsnatur der Konferenz keine Änderung erfährt ("The recommendations of the J. S. C. do not, in general, affect the status and functions of the Conference", *ibid.*).

Zur Charakterisierung dieses unverändert gebliebenen Konferenzstatus ist es notwendig, auf die Entstehungsgeschichte zurückzugreifen und sich zu vergegenwärtigen, daß diese Gouverneur-Konferenzen von Ormsby-Gore zu einer Zeit angeregt wurden, als man die große Imperial Conference von 1926 vorbereitete und diese in stärkerem Grade als bisher zu einer Methode der engen Zusammenarbeit zwischen einzelnen autonomen Mitgliedern des Empire ausgestalten wollte; es lag daher nahe, diese Methode auch für die Kooperation in Afrika zu empfehlen 98).

Das System der Imperial Conferences läßt sich nun kurz dahin

---

97) "The machinery of the Governors' Conference should be increasingly utilised for the purpose of ensuring continuous and effective co-operation and co-ordination." (J.S.C., Report, p. 21, § 53.)

98) Dies wurde auch direkt vom Staatssekretär Amery auf der Imperial Conference bestätigt: "The first important result (i. e. of the Commission which visited East Africa

charakterisieren, daß die Beziehungen zwischen den daran Beteiligten genau so gestaltet sind wie in einem rein völkerrechtlichen Verhältnis unabhängiger Staaten. Deshalb bewahren auch daran teilnehmende territoriale Einheiten ihre volle Unabhängigkeit voneinander<sup>99)</sup>. Demnach war es nur folgerichtig, wenn Ormsby-Gore die von ihm in Vorschlag gebrachte "co-ordination and co-operation by conference" als diejenige Alternative zur Föderation bezeichnete, welche die Unabhängigkeit der an der Zusammenarbeit beteiligten Gebiete nicht antastet: "in this way co-ordination and co-operation should be achieved without impairing in the least the individual rights and interests of each of the territories" (Cmd. 2387, p. 9). Übrigens heißt es in einer im August 1926 ergangenen Instruktion des Staatssekretärs Amery ausdrücklich:

"It should clearly be understood that the Governors' Conference is purely advisory. It does not affect in any way the responsibility of each Governor for his own territory to the Secretary of State. I did not regard approval of resolutions either by the Governors' Conference or by myself as precluding individual Governors from raising the applicability of any resolution to their particular territories." (J.S.C., vol. 2, p. 189)<sup>100)</sup>.

Der jetzige Staatssekretär Cunliffe-Lister bestätigt, daß die Konferenz nach wie vor einen rein beratenden Charakter haben soll, und unterstreicht dies noch, indem er empfiehlt, das Ergebnis der Beratungen nicht in Form von »resolutions«, sondern bloßen »conclusions« niederzulegen (Cmd. 4141, p. 10)<sup>101)</sup>.

Weder der Konferenz selbst noch dem jeweiligen Vorsitzenden kommt irgendeine vollziehende Gewalt (executive function) in bezug auf

under Mr. Ormsby-Gore's chairmanship) was the meeting of a Conference of the Governors . . . and the establishment there again, in Africa, of something in the nature of a Conference system modelled upon the system of our Imperial Conferences" (Cmd. 2769, p. 126).

<sup>99)</sup> Ein bekannter englischer Autor, McNair (The present juridical Status of the British Dominions in international Law, 1929, p. 27) schildert die Rechtsnatur der Imperial Conferences folgendermaßen: "That method, sometimes called for short co-operation, was the exact antithesis of federation; it consisted in the joint voluntary consultation of equal Governments, none among them being able to oblige any of the others to accept its will, none being able to take executive action of any kind on the territory of the rest, results depending wholly on the voluntary execution, by parallel and simultaneous administrative or legislative action, of the decisions to which they had unanimously agreed . . . The Members of the Conference are equal in standing; they cannot be coerced by a majority vote."

<sup>100)</sup> Zur Charakterisierung der Konferenz vgl. a. J.S.C., vol. 3, p. 249, § 8.

<sup>101)</sup> Diese Klarstellung erscheint um so notwendiger, als schon auf der ersten Konferenz von 1926, wie man aus der Aussage des Gouverneurs von Tanganyika, Sir D. Cameron, vor dem parlamentarischen Ausschuß weiß, eine von ihm persönlich bekämpfte Tendenz im Aufkommen begriffen war, bindende Resolutionen zu fassen und dem Konferenzvorsitzenden eine Art Aufsicht über deren Ausführung einzuräumen (J.S.C., vol. 2, p. 189).

die Durchführung dieser Beschlüsse zu, denen auch keine unmittelbar verbindliche Kraft innewohnt. "Executive action following on any conclusion reached by the Conference will rest with the Governors concerned" (Cmd. 4141, p. 10). Die Beratungen der Konferenz dienen nur der Vorbereitung des materiellen Inhalts der in Kraft zu setzenden Maßnahmen, die in formeller Hinsicht immer nur durch eigene Gesetze oder Verordnungen in jedem einzelnen Gebiete, in specie im Mandatsgebiet, verwirklicht werden können<sup>102</sup>). Die Ausführung ist also ausschließlich dem inhaltlich zwar übereinstimmenden, aber äußerlich völlig getrennt erscheinenden Willen der kooperierenden Gebiete überlassen. Somit entspricht die vom Joint Select Committee empfohlene und von der englischen Regierung bereits in Angriff genommene "co-operation and co-ordination by conference" einer völkerrechtlichen Verwaltungsgemeinschaft. Im Gegensatz zu der auf staatsrechtlicher, föderativer Basis aufgebauten Closer Union beruht sie auf völkerrechtlichem, genossenschaftlichem, jede Überordnung ausschließendem Prinzip. Es handelt sich demnach um einen Unterschied in der Rechtsnatur und der juristischen Struktur, also um einen qualitativen und nicht quantitativen Unterschied, so daß ein unmerklicher Übergang der einen Form in die andere ohne einen vollkommenen Wechsel der Rechtsgrundlage unmöglich ist.

Abschließend läßt sich sagen: Die »co-operation by conference« muß nach den englischen amtlichen Dokumenten als ein solches System der Beziehungen, als eine solche Methode der Zusammenarbeit aufgefaßt werden, die jede rechtliche Verschmelzung von Organen ausschließt und damit die formale Unabhängigkeit der einzelnen Teilnehmer an dieser Zusammenarbeit in keiner Weise berührt.

## VIII

Was die Frage anlangt, wie Verschmelzungen bestimmter begrenzter Gebiete staatlicher Tätigkeit zu beurteilen sind, so läßt sich nur mittels einer eingehenden Prüfung aller Tatumstände und der Rechtsgrundlage der durch solche Verschmelzungen zustande

<sup>102</sup>) Vgl. auch die Ausführungen des Gouverneurs von Tanganyika, Sir Steward Symes, in der Sitzung der Mandatskommission vom 22. Juni 1933: "The Conference of Governors . . . had no legislative powers and was not in a position to compel the individual Governments to accept its recommendations . . . Whenever formal action was required . . . such action was taken, and could only be taken, by each individual State in conformity with its normal constitutional procedure." (P.M. C., 23 rd sess., p. 50.)

<sup>103</sup>) Vgl. z. B. die Ausführungen des belgischen Vertreters Halewyck de Heusch: «Peut-on concevoir une union administrative sans la direction d'un chef unique? . . . Par le système de l'union, les lois et les règlements deviennent communs aux pays sans la complication inutile et fastidieuse d'une copie ou d'une réédition . . . L'union admini-

kommenden Unionen ein sicherer Schluß ziehen in bezug auf ihre Qualifikation und insbesondere auf ihre Rechtsnatur, auf welche es bei der Beurteilung der Kompatibilität mit dem Mandat in erster Linie ankommt. Dabei darf man aber nicht in den oft begangenen Fehler verfallen, von einem a priori-Begriff auszugehen und einen bestimmten vorgefaßten Typ der Union als Wertmesser anzulegen. Die in Art. 10 bezeichneten Unionen weisen verschiedene Erscheinungsformen auf, und die Ansicht ist als durchaus unzutreffend zurückzuweisen, welche gerade denjenigen Typ als einzigen darzustellen versucht, der nicht auf der Rechtsgleichheit der Partner, sondern auf einer Überordnung des einen über den anderen bzw. auf beider Gleichordnung unter einem höheren Dritten beruht<sup>103</sup>). So unterscheiden Wissenschaft und Praxis mehrere Typen der Zollunion<sup>104</sup>). So werden z. B. beim Zollverein alle vereinbarten Gesetzestexte und eventuelle spätere Abänderungen von jeder Vertragspartei in paralleler Weise im eigenen Gesetzgebungsgang erlassen und durch eigene Verwaltungsorgane gehandhabt<sup>105</sup>). Eine Gemeinschaftlichkeit der Zollverwaltung in den unierten Staaten ist also durchaus nicht als ein wesentliches Erfordernis einer Zollunion anzusehen. Dasselbe kann auch für jede andere Union behauptet werden.

Wie gezeigt, muß Artikel 10 schon an sich zugunsten des Mandatsgebiets und restriktiv gegenüber dem Mandatar interpretiert werden: in dubio pro libertate. Gibt es also zwei Haupttypen von Unionen, von

strative qui, comme les mots l'indiquent, a pour objet l'administration, c'est à dire l'exécution journalière des lois et les mesures de gestion, ne se conçoit pas sans la jonction des organes administratifs sous la direction d'une autorité unique. Il n'y a pas de milieu entre l'union administrative et la séparation administrative» (C.P.M., 7<sup>e</sup> sess., p. 55, 56, 57).

<sup>104</sup>) Vgl. Hoffmann, Deutsches Zollrecht, 1902, Bd. I, S. 123, 280: »Die Zollvereinigung mehrerer Staaten ist denkbar als Zollanschluß oder als Zollverein. Einheit des Zollgebietes und Gemeinschaftlichkeit der Zollgesetzgebung ist beiden gemeinsam. Der Unterschied aber beruht darin, daß beim Zollanschluß der angeschlossene kleinere Staat jedem selbständigen Einflusse auf die Weiterbildung dieser Gesetzgebung sowie auf ihre Ausführung durch die eigene Staatsverwaltung völlig oder doch wenigstens in bezug auf die obere Leitung der Zollverwaltung entsagt, während dies im Zollvereine nicht der Fall ist. . . . Der Zollverein ist durch und durch Vertragsverhältnis, eine auf Zeit eingegangene völkerrechtliche Sozietät ohne eigene Rechtspersönlichkeit nach außen oder innen. Was die einzelnen Vereinsglieder zur Erreichung des verabredeten gemeinsamen Zweckes, der Zoll- und Handelseinheit, thun, thun sie in souveräner Bethätigung ihrer Staatsgewalt als vertragmäßige gegenseitige Leistungen, sei es, daß sie zollgesetzliche und Zollverwaltungsvorschriften nach vereinbarten Normen erlassen, sei es, daß sie durch ihre Organe die Zölle erheben und die Grenzen bewachen lassen, sei es, daß sie das über ihren Anteil hinaus erhobene Zollquantum den übrigen Vereinsmitgliedern abliefern.« S. auch Bosc, Unions douanières et projets d'unions douanières, 1904, p. 49.

<sup>105</sup>) Vgl. die Definition des Minoritätsvotums im Zollunionsprozeß (C.P.J.I., Série A/B, No 41, p. 83).

welchen der eine auf Gleichheit aufgebaut ist und die Unabhängigkeit der daran Teilnehmenden, in specie des Mandatsgebiets, nicht antastet, so ist eben dieser Form der Vorzug zu geben.

Handelt es sich aber dabei nicht um eine Union, die die gesamte politische Existenz, den gesamten Bereich oder mindestens sehr wichtige Gebiete der staatlichen Tätigkeit (wie es die Closer Union tat) ihrer Mitglieder erfaßt, sondern um eine Verbindung, die sich nur auf bestimmte, begrenzte Gebiete erstreckt und zur Verschmelzung nur eines oder nur einiger, zumal noch mehr oder weniger technischer, in das Leben der Bevölkerung nicht tief eingreifender Verwaltungszweige führt, so könnte man vielleicht bezweifeln, ob die Einbuße, die die autonome Mandatsverwaltung dadurch erleidet, an sich schon ausreicht, um die rechtliche Selbständigkeit des Mandatsgebiets zu verletzen, bzw. das politische Statut dieses Gebiets zu gefährden. Darauf muß man aber erwidern, daß, sobald das Mandatsgebiet auch nur in einem Punkte seine rechtliche Selbständigkeit einbüßt, es aufhört, überhaupt ein rechtlich selbständiges Dasein zu führen. Man kann nur entweder unabhängig sein oder es nicht sein, wenn es auch verschiedene Grade der Abhängigkeit geben kann und nicht bei allen die Persönlichkeit des Abhängigen in gleicher Weise unterzugehen braucht. Sobald aber irgend ein Eingriff in die selbständige Rechtssphäre des unter Mandat stehenden Gebietes, in die dem Schutz des Völkerbundes anvertraute Substanz seiner Rechte, die der Mandatar nur *quoad exercitium* — zur Ausübung — erhalten hat und zu treuen Händen wahrnehmen soll, stattfindet, ist der Ausgangspunkt einer Entwicklung gegeben, die naturgemäß zu einer immer stärkeren Intensivierung der Abhängigkeit und schließlich zur vollständigen Vernichtung der selbständigen Rechtspersönlichkeit zu führen geeignet ist.

Dies würde, wie oben eingehend begründet, dem Wesen und Zweck des Mandatsinstituts, das jede Annexion verhindern sollte und die Unverletzbarkeit und Unveräußerlichkeit der Mandatsgebiete voraussetzt, zuwiderlaufen. Die Präambel des Art. 22 bestimmt die Tendenz, die der Verwaltung aller Mandatsgebiete zugrunde liegen soll: die Förderung des Wohlergehens und der Entwicklung der Bevölkerung mit dem Ziel, diese Völker der staatlichen Selbständigkeit entgegenzuführen <sup>106)</sup>,

<sup>106)</sup> Vgl. Le Fur, *Précis de droit internat. public*, 1931, p. 109; Stoyanovsky, l. c., p. 231/32; Fleicher, *Analyse juridique du Pacte de la S.d.N.*, 1922, p. 65. S. auch die Erklärung von Paul Boncour im Völkerbundsrat (J.O., 1932, p. 478) u. folgende Stelle aus dem vom Völkerbundsrat am 13. Januar 1930 angenommenen Bericht von Procopé: «Le Conseil ne saurait évidemment que se féliciter lorsque les circonstances permettront de reconnaître la pleine indépendance d'un territoire sous mandat et de marquer ainsi l'étape finale de l'évolution que l'article 22 du Pacte envisage» (J. O., 1930, p. 74).

und auch der Schöpfer des Mandatssystems, Präsident Wilson, bezeichnete in seinem 4. (3. Pariser) Entwurf den Zweck des Mandats in folgender Weise:

“The object of all such tutelary oversight and administration on the part of the League of Nations shall be to build up in as short a time as possible out of the people or territory under its guardianship a political unit which can take charge of its own affairs, determine its own connections, and choose its own policies.” (D. H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, vol. 2, p. 153.)

Dem Mandatar liegt also nicht nur die Pflicht ob, die rechtliche Selbständigkeit des Mandatsgebiets nicht zu zerstören oder zu verletzen, sondern darüber hinaus alles zu unterlassen, was dessen staatliche Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit auch nur gefährden könnte<sup>107)</sup>.

Innerhalb der Mandatskommission sind sogar Verhältnisse, die eine rein tatsächliche Abhängigkeit schaffen, wie die starke Verschuldung des Mandatsgebiets dem Mandatar gegenüber und Pfandrechte des letzteren am Mandatsgebiet, für mandatswidrig erachtet worden, da sie die selbständige Zukunft der Mandatsgebiete zu gefährden geeignet erscheinen<sup>108)</sup>. Um so mehr müßte aber die Ausdehnung der souveränen Staatsgewalt auf das Mandatsgebiet seitens des Mandatars nach irgend einer Richtung hin als Verstoß gegen die Pflicht aufgefaßt werden, alles zu unterlassen, was die künftig zur Entstehung zu bringende staatliche Unabhängigkeit gefährden könnte.

Durch eine Inkorporation oder eine Fusion, die zur Bildung einer staatsrechtlichen Organgemeinschaft führt, findet eine Ausdehnung der Staatsgewalt des Mandatars auf Kosten des dem Mandatsgebiet zustehenden Rechtes statt. Eine partielle Inkorporation oder Fusion bedeutet eine entsprechende Ausgliederung von einer Reihe bisher völkerrechtlicher Rechtskreise aus dem Völkerrecht und ihre Eingliederung in das Staatsrecht. Somit wird auch der Ausgangspunkt gegeben zu einem allmählich sich vollziehenden Wandel in den rechtlichen Grundlagen staatlicher Herrschaft und in der gesamten rechtlichen Struktur eines politischen Gebildes ohne Mitwirkung, vielmehr wider den Willen der kompetenten

<sup>107)</sup> Vgl. van Rees, *Les Mandats internat.*, vol. 2, p. 3: «Exerçant son autorité par délégation sur un territoire qui ne fait pas partie de son propre domaine, le mandataire devra s'abstenir de toute action portant directement ou indirectement atteinte soit à l'intégrité, soit au statut politique du territoire administré»; ferner Bentwich, *The Mandates System*, 1930, p. 18 u. folgende Stelle im Memorandum des Mandatsgouverneurs (Sir. D. Cameron): “During the whole period of training under the British Government the latter must make no disposition in the political field which would impair its power to give effect to any decision it might have to take in order to comply with the spirit and the letter of the Mandate” (*Colonial No. 57*, p. 113).

<sup>108)</sup> Vgl. D'Andrade, *C. P. M.*, 3<sup>e</sup> sess., p. 34; Lugard, *ibid.* p. 77.



internationalen rechtsbildenden, bzw. aufsichtübenden Faktoren (Völkerbund).

Hieraus folgt, daß der Mandatar die im Mandatsgebiet tätigen Organe in keine staatsrechtliche Verbindung mit den mandatsfremden Organen in seinen eigenen Kolonien bringen darf. Die im Mandatsgebiet tätigen Organe nehmen eine besondere, von der der kolonialen Organe verschiedene Rechtsstellung ein: sie werden von der Krone in ihrer Eigenschaft als Mandatar, also als Sachwalter des zukünftigen selbständigen Staatswesens, eingesetzt und sind auf ausländischem Gebiet tätig, also auf einem Gebiet, auf das sich die britische Staatsgewalt nicht erstreckt. Obgleich sie zu den Londoner Zentralstellen im Beamtenverhältnis stehen, weil die Krone auch als Mandatar in Formen des britischen Rechts handelt, ersetzen sie die dem Mandatsland noch fehlenden eigenen Organe und bilden so die Keimzelle zukünftiger eigener Institutionen und einer nationalen Regierung des Mandatsgebiets. (Vgl. Stoyanovsky, *Rev. Gén. dr. int. public*, 1931, p. 326.)

Wenn es auch äußerlich keinen großen Unterschied auszumachen scheint, ob das Mandatsgebiet von einem britischen Beamten im Gebiet selbst oder von einem solchen aus der benachbarten Kolonie verwaltet wird, so muß man stets im Auge behalten, daß ein im Mandatsgebiet tätiges Organ nur die Verkörperung der fehlenden staatsrechtlichen Handlungsfähigkeit des Mandatsgebiets darstellt, nur in treuhänderischer Weise die Rechte dieses Gebiets wahrnimmt, stets dessen gewärtig, diese Rechte zu gegebenem Zeitpunkt der Mandatsbevölkerung unverseht restituieren zu müssen. Zweck und Sinn des Mandats ist eben, die Bevölkerung unter der Vormundschaft des Mandatars zu einer Verfassungsgemeinschaft heranzubilden und ihr die tatsächliche Ausübung der ihr jetzt nur potentiell zustehenden Rechte durch eigene Organe zu ermöglichen. Die Mandatsverwaltung muß einen dynamischen Charakter aufweisen; es soll Schritt für Schritt mit der politischen Reife der Bevölkerung eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen dem Mandatar und ihr stattfinden; die Bevölkerung soll allmählich zu der Verwaltung des Gebiets herangezogen werden. So wird ihr die Ausübung ihrer Rechte in immer größerem Ausmaße zufließen. Wird nun ein für das Mandatsgebiet zuständiges Organ durch ein dem Gebiet fremdes koloniales Organ verdrängt, welches nicht mehr in vormundschaftlicher Weise, sondern im eigenen Interesse die von ihm verkörperte koloniale Staatsgewalt auf die Sphäre seiner neuen Zuständigkeit ausdehnt, so wird in dieser Sphäre die oben geschilderte Entwicklung unterbunden.

Es darf also keine Organgemeinschaft vorliegen, deren Wesen es ist, daß sie beide Teile als eine gewollte Einheit verpflichtet und be-

rechtigt und nach außen hin ehemals selbständige Gebiete als ein einziges erscheinen läßt. Die Fälle der nur auf ein Gebiet staatlicher Tätigkeit beschränkten Verbindungen unterscheiden sich eigentlich von dem in der Closer Union vorgeschlagenen nur quantitativ, sagt doch auch Potter (*An Introduction to the Study of International Organization*, 3rd ed., p. 255):

“Where there is a common organ of government, no matter how limited its power, there exists a federal union for the purposes defined by the powers entrusted to the common governmental body”<sup>109)</sup>.

Danach wäre eine Zollgemeinschaft oder ein Zollanschluß mit einer gemeinschaftlichen Organisation für Rechtssetzung und Verwaltung, wie sie der englische Regierungsentwurf vorsah, oder auch nur für Verwaltung, wie es in kolonialen Kreisen oft angeregt wurde (z. B. J.S.C., vol. 2, p. 341), mit den Mandatsgrundsätzen unvereinbar. Zulässig ist aber die gewöhnliche Zollunion, wie sie seit 1927 zwischen Tanganyika, Kenya und Uganda besteht<sup>110)</sup>. Durch »Agreements« mit den Gouverneuren von Uganda und Kenya hat der Gouverneur von Tanganyika die gegenseitige Zollfreiheit für die eigenen Landesprodukte, die Angleichung aller Zollsätze im Verkehr nach anderen Ländern und die gegenseitige Erstattung der an gemeinschaftlichen Zollgrenzen erhobenen Zölle für Waren und Güter, die für eines der anderen Gebiete bestimmt waren, vereinbart. Diese Agreements haben den einzelnen Gebieten das Recht zur selbständigen Verwaltung und Gesetzgebung belassen. Die Zollunion sieht einen freien Handelsverkehr innerhalb der drei Territorien vor, macht aus den drei Gebieten ein einheitliches Zollgebiet, indem sie einen einheitlichen Zolltarif für die Einfuhr in jedes der drei Gebiete vorschreibt. Die Verwaltung erfolgt aber durch zwei getrennte Customs Departments, eines für Kenya und Uganda und das andere für Tanganyika. Es fehlt der Zollunion “a common legislative authority”; sie besitzt also — wie etwa die völkerrechtliche Verwaltungsgemeinschaft — keine Gemeinschaftsorgane mit dem Recht unmittelbarer Gesetzgebung und Verwaltung. Aus der Trennung der Verwaltungen ergeben sich, wie der Bericht des Joint Select Committee feststellt, Verschiedenheiten in der Handhabung und Auslegung der Bestimmungen zwischen den beiden Zollverwaltungen, deren Beseitigung durch die Konferenz der Gouverneure empfohlen wird (J.S.C., vol. 1,

<sup>109)</sup> Vgl. auch Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, S. 209, dessen Ausführungen mutatis mutandis auch hier herangezogen werden können.

<sup>110)</sup> Vgl. den Bericht der englischen Regierung an den Völkerbundsrat über die Verwaltung des Tanganyika Territory für das Jahr 1926, S. 37, und für das Jahr 1927, S. 25; the Laws of the Tanganyika Territory in force on the 31<sup>st</sup> Day of Dec., 1928, vol. I, p. 332; III, p. 362; Tanganyika Territory Ordinances enacted during the year 1930, p. 435.

p. 19 § 47). Der Kolonial-Staatssekretär stimmt den drei Gouverneuren, die über die Frage im April 1932 beraten haben, darin bei, daß die Konferenz der Gouverneure das geeignetste Mittel sei, um die Schwierigkeiten beizulegen, die sich aus der Handhabung des Tarifsystems in den drei Territorien ergeben (Cmd. 4141, p. 49). Dementsprechend behielt die Zollunion nach wie vor ihren ursprünglichen Charakter. Auch Sir Sidney Armitage-Smith, der Sachverständige, der an Ort und Stelle die finanziellen Auswirkungen der Union insbesondere auf das Mandatsgebiet eingehend geprüft hat, spricht sich in seinem Bericht gegen alle Pläne einer Zusammenlegung der Zollverwaltungen aus: "I regard with the gravest distrust any proposals in the direction of "Closer Union" between the Customs Departments of Tanganyika and her neighbours" (Cmd. 4182, p. 57).

Was die Eisenbahn-Unionspläne betrifft, so sieht der parlamentarische Ausschuß (J.S.C., Report, p. 18) für das Transportwesen lediglich die Schaffung eines neuen Amtes eines ständigen Sachverständigen (Adviser) vor, der nur als eine Art Verbindungsoffizier für die Vereinheitlichung des Transportwesens bei den Behörden der Einzelgebiete, die im übrigen unverändert bestehen bleiben, Sorge zu tragen hat. So wird ihm ein Sitz mit ausschließlich beratender Stimme in den bestehenden Eisenbahn- und Hafenkomitees eingeräumt.

Im übrigen hält der Kolonial-Staatssekretär die Einrichtung eines solchen Amtes in Übereinstimmung mit den drei Gouverneuren für überflüssig (Cmd. 4141, p. 48; Parl. Deb., Commons, 1931/32, vol. 264, p. 1798). Man begnügte sich mit der Ernennung eines Experten ad hoc (Mr. Gibbs) zwecks einmaliger Enquete über das Eisenbahnwesen in den drei Gebieten. In seinem Bericht empfiehlt dieser, von einer Verschmelzung der Eisenbahnverwaltungen wegen der damit verbundenen politischen Nachteile abzusehen (Cmd. 4235, p. 46).

Auf wissenschaftlichem Gebiet hält der Ausschuß eine enge Fühlungnahme zwischen den wissenschaftlichen Behörden für besonders erwünscht, um Doppelarbeit zu vermeiden und eine bessere Verteilung der Forschungsaufgaben zwischen den drei Gebieten zu erzielen, die jedem eine größere Konzentration auf einzelne Probleme ermöglichen würde. Dies soll im Wege der freien Diskussion zwischen den betreffenden wissenschaftlichen Abteilungsleitern der drei Gebiete erreicht werden, die regelmäßig in gemischten Ausschüssen (joint Committees) zu beraten hätten. Exekutive Organe, eine "formal co-ordinating authority" für diese Zwecke wird ausdrücklich abgelehnt (Report, p. 20, § 50—51). Der Staatssekretär lehnt zwar im Einvernehmen mit den drei Gouverneuren die Bildung ständiger beratender Ausschüsse ab, erklärt sich aber auch für eine enge Fühlungnahme durch Konferenzen der Vertreter der betreffenden wissenschaftlichen Ressorts.

## IX

Während man die Mandatsmäßigkeit der bisher besprochenen Maßnahmen, die England auf dem Gebiet der Zölle, der Eisenbahnen und der wissenschaftlichen Zusammenarbeit ergriffen hat, kaum bezweifeln kann, ist die Lage bei der Post anders zu beurteilen, denn hier sind die Verwaltungen von Kenya, Uganda und Tanganyika untereinander verschmolzen worden, oder, genauer gesagt, ist die Postunion zwischen den britischen Besitzungen Kenya und Uganda, die schon seit einigen Jahren besteht, auf das Mandatsgebiet ausgedehnt worden.

Man wäre wohl zu der Erwartung berechtigt gewesen, daß die englische Regierung, nachdem sie sich für die geplante »co-operation« auf den Boden des von dem Ausschuß dafür empfohlenen Konferenzsystems gestellt hatte, auch der darin implizierten Struktur der gegenseitigen Beziehungen zwischen den drei Territorien Rechnung getragen hätte und diese Methode der engen Zusammenarbeit in einer ihrem Wesen entsprechenden unverfälschten Weise auf allen Gebieten der staatlichen Tätigkeit zur Anwendung gelangen lassen würde. Vollkommen unzutreffend wäre es nämlich, in der Konferenz etwa nur eine regelmäßig stattfindende unformelle <sup>111)</sup> Besprechung höherer Kolonialbeamten zwecks persönlicher Fühlungnahme und Austausch ihrer Erfahrungen oder, wie es in der Closer Union der Fall gewesen wäre (Cmd. 3574, 5. IA [G]), zwecks Beratung mit einem Vorgesetzten, sehen zu wollen und nicht eine Einrichtung, die eine ganz bestimmte Gestaltung der gegenseitigen Beziehungen der kooperierenden Gebiete vor-

<sup>111)</sup> Diesen Eindruck zu erwecken versuchte in der Tat auf der 23. Tagung der M. K. der Gouverneur von Tanganyika, der hoffte, dadurch die Befürchtungen mancher Mitglieder der Kommission in bezug auf die Konferenz zu zerstreuen; er nannte diese "an informal meeting" und meinte, sie hätte keinen "constitutional Status". (P. M. C., 23 rd. sess., p. 46, 50.) Mit treffenden Argumenten widerlegten aber diese Behauptung Rappard und Palacios, indem sie insbesondere auf den institutionellen Charakter der Konferenz, ihr ständiges Sekretariat und auf die vom Staatssekretär geregelte Geschäftsordnung hinwiesen und anführten, der Staatssekretär hätte sogar während einer Parlamentsdebatte erklärt, daß es nötig wäre, die Gutachten der Konferenz abzuwarten, ehe er zu der betreffenden Frage Stellung nehmen könnte (a. a. O., p. 46, 47, 49, 50). Im weiteren Verlauf der Sitzung berichtigte sich auch der Gouverneur dahin, daß er damit nur den beratenden Charakter der Konferenz, die ihre Beschlüsse nicht erzwingen kann, zum Ausdruck bringen wollte (a. a. O. p. 50). Jeden Zweifel in dieser Hinsicht beseitigen aber die Ausführungen des Staatssekretärs selbst (Mr. Cunliffe-Lister), wenn er auf dem East-Africa Dinner am 20. Juni 1934 sagte: "You must co-operate. It is absolutely essential, and that co-operation should be official and unofficial. The agency as far as the Government is concerned is the Governors' Conference and I do not want you to think that organisation meets only from time to time. Their formal meetings take place at stated intervals, but it is the essence of that co-operation that the Governors' Conference should be considered as being in continuous session . . . and that implies that between the Sessions the Departments of Government in all these territories must be working in the closest harmony" (East Africa, June 28, 1934, p. 846).

aussetzt. Der Konferenz kommt eine institutionelle Bedeutung zu: sie ist das Instrument und der sichtbare Ausdruck einer Interessengemeinschaft, deren rechtliche Struktur sie kennzeichnet; sie stellt eine spezifische Methode der gemeinschaftlichen Vorbereitung einer Regelung der als gemeinsam empfundenen Angelegenheiten der betreffenden Gebiete dar und bedeutet ein System, welches nicht so sehr den persönlichen Verkehr der Gouverneure, die hier als Repräsentanten ihrer respektiven Territorien auftreten, als die Beziehungen der Gebiete untereinander regelt. Alle diese Beziehungen müssen hier einem und demselben Prinzip untergeordnet werden, sie müssen auf der gegenseitigen Achtung der Unabhängigkeit und auf vollkommener Gleichheit der Teilnehmer und nicht auf einem Verhältnis der Über- und Unterordnung aufgebaut sein. Erweist sich also die Notwendigkeit, rein technische oder auch minder wichtige Fragen, die von den Gouverneuren nicht bewältigt werden können, einer gemeinsamen Regelung zuzuführen oder sie in den verschiedenen Gebieten dauernd in gleicher Weise zu handhaben, so müssen sich die gegenseitigen Beziehungen der an solcher Regelung bzw. Handhabung unmittelbar interessierten Ressorts, wie es Ormsby-Gore geschildert hat (Cmd. 2387, p. 9), ebenso in der Form technischer Konferenzen, die gewissermaßen als Ausschüsse der Konferenz der Gouverneure erscheinen, gestalten. Auch die Aufrechterhaltung und Sicherung einer inhaltlich identischen Tätigkeit der den verschiedenen Gebieten angehörenden Verwaltungen kann in einem unverfälschten System der "co-operation by conference" nur im Wege gemeinschaftlicher Beratung und nicht mittels einer Fusion der Mandatsressorts mit denjenigen der Kolonie, bzw. durch eine Inkorporation der ersteren in die letzteren, erfolgen. Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß der Bericht des Joint Committee, der sich zu diesem System bekennt, selbst manche Stellen enthält, die, im Gegensatz zu der klaren Formulierung von Ormsby-Gore (Cmd. 2387, p. 9), zu der Vermutung berechtigen, daß hier doch eine Abweichung von der geraden Linie einer dem Völkerrecht nachgebildeten, die Autonomie der Teilnehmer nicht tangierenden Interessengemeinschaft vorgenommen wurde. (Vgl. die sich auf die Zollverwaltung beziehende Empfehlung [p. 19, § 47]).

Als Ormsby-Gore in seinem Bericht (Cmd. 2387) die "co-ordination and co-operation by conference" in Vorschlag brachte, weil ihm die Voraussetzungen für eine Föderation in Ostafrika zur Zeit nicht gegeben schienen ("any attempt at federation would be premature", l. c., p. 8), hatte er auch die Möglichkeit einer "unification of particular services" zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen, aber diese als etwas von der von ihm empfohlenen Methode der Zusammenarbeit Verschiedenes, außerhalb des Konferenzsystems Stehendes, eben als eine neue Etappe (further development) zwischen der "co-operation by conference" und

der "political federation" betrachtet. Nach der Bekanntgabe des Verzichtes auf die Closer Union hat man aber — aus dem Wunsche heraus, nach Möglichkeit wenigstens etwas von dem Zusammenschlußplan zu retten — trotz des Bekenntnisses zum System der "co-operation by conference" den in kolonialen Kreisen schon lange propagierten Gedanken der "amalgamation in technical services" aufgegriffen und ihn unter dem Deckmantel des Konferenzsystems zu verwirklichen gesucht. Die dahingehenden Versuche sind weniger vom Colonial Office selbst ausgegangen, als vielmehr von den kolonialen Behörden an Ort und Stelle, die wiederum die Bestrebungen einflußreicher Siedlergruppen, insbesondere der Handelskammern, in die Tat umsetzen wollten. Die englische Regierung zeigte eine gewisse Zurückhaltung, die Initiative selbst zu ergreifen, und schien geneigt, die tatsächliche Entscheidung den lokalen Ämtern zu überlassen. So vermied der Staatssekretär eine direkte Stellungnahme sowohl in bezug auf die vom Gouverneur von Uganda propagierten partiellen Unionspläne für die Gebiete rund um den Viktoriasee (s. oben S. 546) wie auch gegenüber der von dem Gouverneur von Kenya, (der zur Stützung seines Standpunktes ein ausführliches Memorandum seines Postdirektors einreichte — Cmd. 4141, p. 33—36), mit Nachdruck geforderten Postvereinigung, erklärte sich dagegen im letzten Fall im Voraus mit jeder Lösung einverstanden, die die Billigung der drei interessierten Regierungen finden würde. Er schien selbst eher einer materiellen Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis (unification of postal rates and practices) als einer organischen Verschmelzung (amalgamation, fusion of postal services) das Wort zu reden (Cmd. 4141, p. 47). Die Frage wurde trotz der ausdrücklichen Ablehnung durch das J.S.C. auf die Tagesordnung der Konferenz der Gouverneure in Dar-es-Salam (April 1932) gesetzt, und diese faßte den Beschluß, die beiden Postdirektoren aufzufordern, die Frage gemeinsam zu prüfen und über ihre endgültige Stellungnahme zu berichten. Aus der Denkschrift von Armitage-Smith (Cmd. 4182, p. 68) über Tanganyikas finanzielle Lage erfuhr man, daß die Postdirektoren sich für eine »amalgamation« entschieden hatten. Darauf wurde die Postunion beschlossen und ab 1. Januar 1933 in Kraft gesetzt<sup>112)</sup>. Damit hatte man bewußt den Boden

<sup>112)</sup> Die Vereinigung der Postverwaltungen hat schon in allen Closer Union Plänen eine Rolle gespielt. Hilton Young ist in seinem Bericht als erster ausführlich darauf eingegangen (Cmd. 3234, p. 130) und hat die Forderung nach einer einheitlichen Leitung und einem vollkommen einheitlichen Postsystem aufgestellt. Er dachte sich diese Vereinheitlichung, der bundesstaatsähnlichen Konstruktion seines Planes entsprechend, in der Form eines dem High Commissioner unmittelbar unterstellten Zentraldepartements, das den Postverwaltungen in den drei Gebieten übergeordnet sein würde. Ein ähnliches Schema findet sich auch im Wilson-Bericht (Cmd. 3378, p. 16, 20): "The full control of the Posts and Telegraphs Services of the three territories to be under the High Commissioner, who will be assisted by a Postmaster-General at Central Headquarters and a

des reinen Konferenzsystems verlassen und sich auf denjenigen der partiellen Closer Union gestellt.

Die Grundlage und alle Einzelheiten der neuen Regelung waren bis jetzt nicht zu ermitteln <sup>113)</sup>, es scheint jedoch sicher, daß sie auf einem Übereinkommen der betreffenden Gebiete beruht; wenigstens ergibt sich dies aus den Ausführungen des Vertreters von Tanganyika, Seel, der in der Mandatskommission von "a certain amount of unification of services by voluntary agreement between the territories" (C.P.M., 22<sup>e</sup> sess., p. 140) sprach <sup>114)</sup>. Der Text dieses Agreements selbst ist nicht bekannt gegeben worden; der Erlaß besonderer Gesetze, die durch das Inkrafttreten des Abkommens notwendig werden könnten, erübrigt sich angeblich deshalb, weil die sich auf die Organisation der Postverwaltung beziehende Gesetzgebung der drei Gebiete bereits früher angeglichen wurde. Aber auch irgendeine Ordinance der Tanganyika Regierung, die die Legitimation des Postmaster-General, Organen und Bewohnern des Mandatsgebiets gegenüber als nun für die Postangelegenheiten zuständige Behörde aufzutreten, klargestellt hätte, scheint nicht erlassen worden zu sein.

---

Deputy Postmaster-General in each territory... The existing Posts and Telegraphs services to be grouped as soon as possible to form a unified service." Nach dem Regierungsentwurf (Cmd. 3574, p. 5) sollte dem High Commissioner für alle drei Gebiete die gesetzgebende Gewalt und die Vollziehung ("administrate and legislate") auch in bezug auf die Post als einen der "transferred services" zustehen.

Die Zentralisierung bzw. Vereinigung der Postverwaltungen bildete auch einen der Gegenstände der Zeugenvernehmungen im Joint Select Committee (vgl. J. S. C., vol. 2, p. 152, 341, 489, vol. 3, p. 85, 157), das in seinem Bericht (Vol. I., p. 16, § 38) zu folgendem Schluß kam: "As to Posts and Telegraphs, those of Kenya and Uganda are already amalgamated, and there appears to be no immediate necessity for extending this amalgamation to include the system which serves the territory of Tanganyika. The Committee agree, however, that the closest practicable co-ordination is desirable."

<sup>113)</sup> Obgleich die M. K. in ihrem Bericht über die 23. Tagung (C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 191) empfohlen hatte, den Mandatar aufzufordern, dem Völkerbund die sich auf die Postfusion beziehenden Texte mitzuteilen, und der VBRat beschlossen hatte, diese Aufforderung an Großbritannien zu richten (J. O., 1933, p. 1323), schweigt sich auch der Bericht des Mandatars für das Jahr 1933 (Colonial Nr. 93, p. 109) über diese Frage vollkommen aus und beschränkt sich darauf, auf die Vorteile der Union, insbesondere auf die durch die Zusammenlegung erzielten Ersparnisse hinzuweisen. Auf das C. P. M., 25<sup>e</sup> Sess., p. 125 unter Nr. 13 erwähnte bisher unbekanntes Dokument ist in den Verhandlungen der Kommission nicht eingegangen worden, woraus sich wohl schließen läßt, daß es nichts für die Beurteilung wesentliches enthält.

<sup>114)</sup> Die von Gouverneur Symes auf der 23. Tagung der M. K. auf eine Frage von Palacios gegebene Auskunft scheint das Vorhandensein eines schriftlichen Textes in Abrede zu stellen. Zwar gab er die Versicherung ab, daß alle sich auf die »agreements« beziehenden Dokumente der M. K. mitgeteilt werden könnten, führte aber gleichzeitig folgendes aus: "The only document in existence was a short report showing the advantages which would accrue from an amalgamation of the postal and Customs services." (P. M. C., 23<sup>rd</sup> sess., p. 47.)

Angesichts dessen läßt sich die Bedeutung der Postfusion für das Mandatsgebiet noch nicht in ihrer ganzen Tragweite übersehen, doch erlauben schon die bekannt gewordenen Einzelheiten<sup>115)</sup>, die Rechtslage mit relativer Sicherheit zu beurteilen. Es steht jedenfalls fest, daß die Verschmelzung sich nur auf die Verwaltung erstreckt, während die Gesetzgebung im Gegensatz zu dem, was in der Closer Union geplant wurde, nicht zentralisiert wird, sondern formell den eigenen Organen der drei Gebiete verbleibt. Auch soll jedes Gebiet angeblich vollkommene Freiheit behalten, die eigene Politik in bezug auf die Entwicklung des postalischen und telegraphischen Verkehrsnetzes festzulegen ("complete liberty is reserved to each State to decide its own policy in regard to development", sagt das Memorandum des Postmasters von Kenya [Cmd. 4141, p. 34, § 5]).

Jedes Gebiet behält auch seinen eigenen Postetat, der wie zuvor von dem betreffenden Legislative Council geprüft und angenommen werden muß, denn ein gemeinsamer Einnahmefonds wird nicht gebildet ("each State is credited with its own revenue" — Cmd. 4141, p. 34). Jedes Gebiet bestreitet unmittelbar aus seinen Einnahmen die Sachkosten für die Aufrechterhaltung des lokalen Betriebes und die Instandhaltung seiner Postgebäude (Cmd. 4141, p. 35). Die Ausgaben für das ganze Beamtenpersonal in allen drei Gebieten werden aber bezeichnenderweise im Etat von Kenya aufgeführt und von dieser Kolonie ausgelegt, die sie allerdings von Uganda und dem Mandatsgebiet zurückvergütet bekommt<sup>116)</sup>. Die gemeinsamen Ausgaben, insbesondere die Unterhaltung der zentralen Behörden (Headquarters' staff) werden, ähnlich wie es der Wilson-Bericht vorsah (Cmd. 3378, p. 20), in einem gewissen Verhältnis zu ihren Einnahmen getragen (Cmd. 4141, p. 35). Der betreffende Betrag wird vom Mandatsgebiet an Kenya abgeführt, das diese gemeinsamen Ausgaben ebenfalls in seinem Etat aufweist und bestreitet. Der Postetat von Kenya ist demnach in bezug auf die gemein-

<sup>115)</sup> Nach einem Memorandum des Colonial Office sollte die Vereinigung auf derselben Grundlage wie die schon einige Jahre vorher verwirklichte Union zwischen der Kenya und Uganda Post beruhen. Die in Cmd. 4141, p. 33—36, abgedruckte Denkschrift des Postmaster-General von Kenya bringt eine Reihe von Einzelheiten betreffend diese Vereinigung, die somit auch für die Bewertung der neuen Union zwischen den drei Gebieten herangezogen werden können. Endlich lassen sich dafür auch die allerdings sehr knappen Mitteilungen, die die Denkschrift zum Etat des Jahres 1933 und der Bericht an den Völkerbund für das Jahr 1932 bringen, verwerten. Aufschlußreicher sind die mündlichen Erklärungen der Vertreter der Mandatsverwaltung auf der 22. und 23. Tagung der Mandatskommission.

<sup>116)</sup> "The whole of the staff of the combined services is carried on Kenya estimates" (Cmd. 4141, p. 35). Das Memorandum on the Draft Estimates of Revenue and Expenditure for the Year 1933 für Tanganyika enthält einen Appendix F 1, in welchem errechnet wird "the contribution paid to the Government of Kenya in respect of staff directly employed in Tanganyika".



samen Ausgaben zugleich der zentrale Postetat für die drei Gebiete. Der Legislative Council jedes Gebietes behält das Recht, die vom gemeinsamen Postmaster-General, als welcher der Postmaster-General von Kenya erscheint, aus den Einnahmen dieses Gebietes getätigten Ausgaben zu kontrollieren <sup>116a)</sup>. Dies bedeutet für den Postmaster-General die Pflicht, den die gemeinsamen Ausgaben enthaltenden Teil des Kenya Etats durch die zwei anderen Legislaturen durchzubringen und zu vertreten, was, nebenbei bemerkt, ein in Ostafrika bekannter Eisenbahnfachmann (Felling) als "a practical and physical impossibility" bezeichnete (J.S.C., vol. 2, § 5422). Es folgt daraus, daß jedes Gebiet für Etatzwecke eine selbständige rechnerische Einheit darstellt. Die Einnahmen und Ausgaben werden für eigene Rechnung des betreffenden Gebietes verwaltet, und es ist demnach anzunehmen, daß ein Betriebsgewinn diesem zufällt, ein Betriebsverlust jedoch auch von ihm zu tragen sein wird. Trotz dieser vermögensrechtlichen Trennung, die in allen englischen Dokumenten stark betont wird, um zu beweisen, daß der treuhänderischen Pflicht des »désintéressement« und der daraus folgenden finanziellen Autonomie des Mandatsgebiets Rechnung getragen worden ist, erscheint letzteres im neuen System nur als ein Teil eines größeren einheitlichen Postgebiets, das die drei Territorien umfaßt. Diese Einheit wird durch die nun einheitliche Verwaltung gewährleistet, an deren Spitze ein Postmaster-General steht, der reglementarische Bestimmungen und administrative Anordnungen zu erlassen und dafür zu sorgen hat, daß die Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Dienstbetrieb, sowie in der Qualifikation der Beamten hergestellt wird und erhalten bleibt. Dieser ist aber mit demjenigen von Kenya identisch und als solcher vom Gouverneur dieser Kolonie ernannt worden <sup>117)</sup>. Dem Mandatsgouverneur wird wohl ein Zustimmungsrecht zu dieser Ernennung eingeräumt sein <sup>118)</sup>, wenigstens verhält es sich so in der

<sup>116a)</sup> Unter Berufung auf das Beispiel der Kenya-Uganda Postunion betont das erwähnte Memorandum des Colonial Office, daß für das Mandatsgebiet durch die Vereinigung keine Schmälerung seines autonomen Kontrollrechts in dieser Beziehung entstehen würde. Vgl. auch den Bericht an den Völkerbund für das Jahr 1932, S. 115: "The Government will retain budgetary control of its direct expenditure"; ferner die Erklärung des Vertreters von Tanganyika, Seel, vor der M. K. (C. P. M., 22e sess., p. 134).

<sup>117)</sup> Vgl. Rappards Feststellung: "The Postmaster-General of the mandated territory of Tanganyika was, on the facts an official of Kenya, responsible in the first instance to the Governor of that province" (P. M. C., 23rd sess., p. 49).

<sup>118)</sup> Auf der 23. Tagung der M. K. äußerte sich Gouverneur Symes allerdings dahin, daß auch eine Ernennung seitens des Mandatsgouverneurs vorliegt, ließ aber folgende Feststellung von Rappard, der dieselbe Auffassung wie die oben im Text dargelegte vertrat, unwidersprochen: "The Postmaster-General... had been appointed primarily by the head of another territory and his appointment had been confirmed, so far as his functions in Tanganyika were concerned, by the Governor of Tanganyika." Etwas

Zollfusion zwischen Kenya und Uganda ("subject to such appointment being approved by the Governor" — heißt es in der Customs Amalgamation Ordinance von 1918). Er wird dadurch aber nicht ein Beamter des Mandatsgebiets, sondern umgekehrt scheint der ganze Beamtenstab des Mandatsgebiets zu einem Teil des Kenya-Postbeamtenkorps zu werden, das nun als ein "combined service" im ganzen Postgebiet in Tätigkeit tritt: alle im Mandatsgebiet tätigen Beamten werden von Kenya bezahlt und sind den Kenya-Disziplinarbestimmungen und der Disziplinalgewalt des Postmaster-General von Kenya unterworfen (Cmd. 4141, p. 35), der sie alle ernennt <sup>119)</sup>).

Bei dieser Sachlage klingt es nicht sehr überzeugend, wenn behauptet wird, daß das "scheme of unification will not in any way impair Government control of the departmental services and personal operating in the territory" (Memorandum on the Draft Estimates of Revenue and Expenditure for the Year 1933 [Tanganyika], Head XXII, 183), oder daß die Verschmelzung durchgeführt wird "without any prejudice to the conditions of employment of staff within their territory" (Memorandum des Colonial Office) <sup>120)</sup>. Höchstens könnte man von einer Beteiligung sprechen, die dem Mandatsgouverneur hinsichtlich der Anstellung der Beamten zugestanden ist, sei es in Form eines Präsentationsrechts oder, was noch wahrscheinlicher erscheint, nur in Form einer Zustimmung zu den von Kenyas Postmaster-General vorzunehmenden Ernennungen, soweit diese im Mandatsgebiet sich auszuwirken bestimmt sind.

Als ein höherer Beamter von Kenya ist der Postmaster-General von Amts wegen Mitglied des dortigen Legislative Council, nimmt als solcher an allen seinen Sitzungen teil und wirkt mitbestimmend an der ganzen Kenya-Politik. Den Legislative Councils der anderen Gebiete gehört er aber nicht an und kann dort nur dann erscheinen, wenn der Etat der Post behandelt wird; doch geschieht auch dies, wie aus der Praxis der Kenya-Uganda Union berichtet wird, selten (J.S.C., vol. 3, p. 248; Cmd. 4141, p. 15).

Er ist zwar auch den Legislative Councils der anderen Gebiete verantwortlich (vgl. Cmd. 3234, p. 130/31; J.S.C., vol. 3, p. 248), was in der Pflicht zum Ausdruck kommt, seinen im Voranschlag von Kenya enthaltenen Etat durch diese Versammlungen in den die betreffenden

---

weiter spricht Sir St. Symes selbst von einem "consent of the Tanganyika Government" zu der von Kenya vorgenommenen Ernennung (P. M. C., 23rd sess., p. 49, 50).

<sup>119)</sup> Trotz aller Abschwächungsversuche mußte Gouverneur Sir St. Symes zugeben, daß "the Postmaster-General would nominally make all appointments" (P. M. C., 23rd sess., p. 49).

<sup>120)</sup> Ebenso der Gouverneur von Tanganyika auf der 23. Tagung der M. K., P. M. C., 23rd sess., p. 49.

Gebiete angehenden Teilen bewilligen zu lassen (es handelt sich dabei um die Rückvergütung von Kenyas Auslagen für gemeinsame Zwecke) und über den Verbrauch der bewilligten Summen Rechenschaft abzugeben. Doch kann es sich dabei nicht um eine politische Verantwortung des Postmaster-General z. B. der Mandatsregierung gegenüber handeln, denn als Beamter von Kenya untersteht er der Disziplinargewalt nur seines Gouverneurs. Es ist eher an eine rein finanzielle Rechenschaft zu denken als Folge der vermögensrechtlichen Selbständigkeit des Postbezirkes, den das Mandatsgebiet in der neuen Kombination darstellt. Die Notwendigkeit der getrennten Etatberatung ergibt sich aus der Zersplitterung des budgetären Kontrollrechts, die ihrerseits durch das Fehlen einer zentralisierten Legislative, im Gegensatz zu einer einheitlichen Postverwaltung, bedingt ist.

Versucht man, diesen äußerst komplizierten Tatbestand rechtlich zu bewerten, um die sich daraus für das Mandatsgebiet ergebenden Folgen zu ersehen, so könnte man sich fragen, ob hier nicht eine bloße Delegation vorliegt, ob nicht Kenya durch seine Organe auf Tanganyikas Gebiet die Verwaltung ganz oder teilweise, gewissermaßen in Kommission, besorgt. Es würde sich dann um keine rechtliche Organgemeinschaft handeln, sondern die auf Tanganyikas Gebiet tätigen Organe würden Organe Kenyas sein, welche eben in Erfüllung des »Agreements« nebenbei auch für das Mandatsgebiet tätig werden; mit anderen Worten würde es sich in solchem Falle darum handeln, mittels einer lokalen Vereinbarung einen ähnlichen Zustand zwischen Tanganyika und der Kenya-Kolonie herbeizuführen, wie er in den C- und in allen anderen B-Mandaten unmittelbar von der Mandatarmacht geschaffen worden ist, und zwar auf Grund einer völkerrechtlichen Ermächtigung, die entweder direkt auf Art. 22, Abs. 6 VBS. (für die C-Mandate) oder den vom Völkerbund genehmigten Mandatsverträgen (für die B-Mandate) beruht. Bekanntlich dürfen die C- und B-Mandate (außer Tanganyika) verwaltet werden »selon la législation de la Puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire«. Da trotzdem, wie es die Mandatskommission immer mit Nachdruck vertreten hat, die selbständige Rechtspersönlichkeit des Mandatsgebiets nicht angetastet werden darf, muß die Lage, rein rechtlich betrachtet — soll nicht eine glatte Annexion vorliegen — in dem Sinne verstanden werden, daß auch hier kein Verhältnis staatsrechtlicher Natur geschaffen wird (vgl. oben S. 515)<sup>120a)</sup>. Der Ausdruck »comme une partie intégrante« ist hier nur eine Metapher

<sup>120a)</sup> Vgl. Tan Shao Hwa, The legal Status of the Japanese Mandate etc. (The Chinese Law Review, Oct. 1933, p. 309): "The provision, however, can in no way be construed to mean that the mandatory has annexed the mandated territory allocated to it"; ferner Evans, Are "C" Mandates veiled Annexations? (The Southwestern Political and Social Science Quarterly, vol. VII, p. 381 ss.).

und bedeutet, daß keine inhaltlich neue Rechtsordnung geschaffen zu werden braucht, sondern daß der Mandatar für sein Gebiet geltende Verwaltungsnormen auch auf das Mandatsgebiet anwenden kann und folglich letzteres im engsten Anschluß an sein Verwaltungssystem verwalten darf. Es entsteht hier auch keine Union im Rechtssinne: Das Mandatsgebiet und der Mandatar werden nicht zu einer staatsrechtlichen Einheit verbunden. Ein staatsrechtliches Verhältnis wäre nur dann in Frage gekommen, wenn das Mandatsgebiet als Unterverband eines größeren Verbandes erscheinen würde, in dem befehlsmäßig regiert wird. Eine solche staatsrechtliche Unterwerfung ist hier aus dem Grunde nicht vorhanden, weil der Gouverneur der Kolonie, wenn er in Bezug auf das Mandatsgebiet handelt, nicht mehr als Organ des Souveräns des englischen Staates, sondern als dasjenige der englischen Krone in ihrer Eigenschaft als Mandatar erscheint und nur übertragene Rechte ausübt. Ein und derselbe Mensch (der Gouverneur) ist somit Organ zweier Rechtsordnungen, so daß derselbe Organträger teils nach der einen, teils nach der anderen Ordnung zuständig ist. Im Gegensatz zu einer Union, die eine gemeinsame Lösung gemeinsamer Aufgaben durch Organe bezweckt, die dazu berufen sind, Rechtsakte mit Geltung für das ganze Unionsgebiet in Kraft zu setzen, handelt es sich hier nur um ein Zusammenreffen von auf verschiedenen Rechtsordnungen beruhenden Funktionen in einer physischen Person, das lediglich der Erleichterung und Vereinfachung der Verwaltung dieser rückständigen Mandatsgebiete dienen soll. Die Rechtsakte des Gouverneurs können für die Kolonie und das Mandatsgebiet inhaltlich und zeitlich zusammenfallen, bleiben aber formalrechtlich voneinander verschieden; übrigens müssen sie nicht, wie es in einer Union, wo auch rechtlich nur ein Akt einer einheitlichen Staatsgewalt vorliegt, notwendigerweise der Fall ist, identisch sein, sondern sie können es nur. Vielmehr dürfen sie es sogar nicht sein, soweit dadurch die besonderen Verpflichtungen des Mandatars dem Mandatsgebiet gegenüber verletzt würden. Die individuelle Unabhängigkeit der Gebiete bleibt also in diesen Fällen rechtlich erhalten, was staatsrechtlich sich schon darin zeigt, daß der Gouverneur einer englischen Kolonie für die Verwaltung des benachbarten Mandatsgebiets von der Krone eine besondere, auf das Mandat und die Foreign Jurisdiction Act sich berufende "Commission" erhält (vgl. J.S.C., vol. 2, p. 196). Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß diese Praxis zu einer höchst gefährlichen Verwischung der Mandatseigenschaft des Gebiets und zu einer Erschwerung der Kontrolle des Völkerbundes führt<sup>121</sup>). Es kann nicht zweifelhaft sein, daß mit der weiteren Entwicklung der Bevölkerung der in Frage kommenden Mandatsgebiete die betreffenden Bestimmungen

<sup>121</sup>) Vgl. van Rees, C. P. M., 15e sess., p. 169; v. Freytagh-Loringhoven, Die Mandats-herrschaft des Völkerbundes (10 Jahre Versailles, Bd. 2, S. 183).

der Mandatsverträge, die eine solche quasi-Inkorporation zulassen, revidiert werden müßten, und es ist erfreulich festzustellen, daß sich diese Anschauung auch im Völkerbundsrat durchzusetzen beginnt. So hat am 24. Januar 1933 der italienische Vertreter Baron Aloisi aus Anlaß der von der Mandatskommission festgestellten Unzuträglichkeiten einer solchen Art der Verwaltung bemerkt, daß diese Frage eine den konkreten Fall überragende prinzipielle Bedeutung besitze, auf welche gelegentlich zurückzukommen er sich das Recht vorbehalte.

Eine solche kraft völkerrechtlicher Ermächtigung vorgenommene Beauftragung bestehender kolonialer Organe, entsprechende Kompetenzen im Mandatsgebiet für dieses Gebiet in vormundschaftlicher Kapazität auszuüben, etwa auch bei der Postverschmelzung in Ostafrika anzunehmen, verbietet sich schon deshalb, weil Tanganyika im Vergleich zu anderen B-Mandaten eine exzeptionelle Stellung einnimmt und autonom verwaltet werden muß. Es ist das einzige B-Mandat, welchem, entsprechend Art. 22, die Stellung eines gesonderten Verbandes mit eigenen Gesetzen und eigenen Organen verbürgt ist<sup>122)</sup>. Art. 10 des Mandats kann aber unmöglich in einem Sinne ausgelegt werden, der diesen Unterschied zunichte machen würde. Der Mandatar könnte nämlich durch Häufung solcher Aufträge an seine Kolonialorgane, die Funktionen der Mandatsorgane auszuüben (wozu er durch die weite Fassung des Art. 10, der nicht die Union nur einiger Verwaltungszweige, sondern nebst der Zoll- und fiskalischen Union auch die »Union administrative«, also die ganze innere Verwaltung, erwähnt, sich für befugt halten könnte), in der Tat Tanganyika, gegen die Absicht der Urheber der Mandatstexte, vollkommen an die anderen B-Mandate angleichen<sup>123)</sup>.

<sup>122)</sup> Vgl. Palacios, C. P. M., 15e sess., p. 202 und noch viel schärfer auf der 23e sess., p. 66: «Il y a une différence constitutionnelle, qui naît du mandat même — à savoir que le Tanganyika se trouve être l'unique territoire sous mandat B que la Puissance mandataire n'est pas autorisée à administrer comme formant partie de son propre territoire»; ferner Rappard, C. P. M., 23e sess., p. 68; de la Brière, Communauté des Puissances, 1932, p. 240; Pahl, a. a. O. S. 161; Thoss, Die Selbständigkeit der B-Mandate, Diss. 1933, S. 59, und Cavaretta, La Rappresentanza Convenzionale nel dir. intern 1928, p. 104, der von der Verpflichtung des Mandatars spricht, das Mandatsgebiet streng gesondert (nettamente differenziato) von seinen Kolonien zu erhalten.

<sup>123)</sup> Das belgische Mitglied der M. K., Orts, hat auch tatsächlich diese Konsequenz gezogen und den Art. 10 in dem Sinne interpretiert, daß er den Mandatar berechtigt, das Mandatsgebiet mit den angrenzenden Kolonien vollkommen zu fusionieren: «Union administrative signifie fusion de toute l'administration des pays ainsi réunis» (C. P. M., 23e sess., p. 51, 67). Damit verkennt er ganz die besondere Lage von Tanganyika im Vergleich zu den anderen B-Mandaten. Dasselbe gilt auch von van Rees, der im Art. 10 nur einen redaktionellen und nicht sachlichen Unterschied gegenüber Art. 9 der übrigen Mandatsverträge, der die Gleichstellung der B- mit den C-Mandaten ermöglicht, sehen

Es liegt aber bei der Postfusion auch gar keine Delegation vor: weder der Gouverneur von Kenya, noch der Postmaster-General sind auf Grund der Foreign Jurisdiction Act unter Bezugnahme auf das Mandat ermächtigt worden, Mandatsorgane zu vertreten bzw. für sie die Verwaltung der Post in Kommission zu führen. Es liegt hier vielmehr Übertragung eines Verwaltungszweiges an eine koloniale Verwaltung vor, welche im Mandatsgebiet die betreffenden Befugnisse ausübt eben in ihrer Eigenschaft als Organ der englischen souveränen Kolonialgewalt, die als solche an den Grenzen dieses Gebiets hätte Halt machen müssen. Durch den Verzicht des Mandatsgebiets auf eigene Ausübung wird einem englischen Kolonialorgan die Zuständigkeit eines bestimmten Verwaltungszweiges innerhalb Tanganyikas eingeräumt, wodurch der Kompetenzbereich der Mandatsverwaltung eine entsprechende Beschränkung erfährt und das Mandatsgebiet hier die Fähigkeit zur Selbstorganisation, welche den Zweck des Mandatsregimes bildet, einbüßt.

Schon der Ausdruck »amalgamation« (Verschmelzung), der sich in englischen amtlichen Dokumenten auch in Bezug auf die Postunion findet, deutet auf eine organische Veränderung, die, sei es für alle, sei es nur für einen der diesem Prozeß unterworfenen Teile, nicht nur eine Unterbindung einer Funktion, sondern einen organischen Verlust,

will. Ihm scheint es unbegreiflich, daß Großbritannien, das selbst die Entwürfe der Mandatsverträge ausgearbeitet hatte, freiwillig und absichtlich sich in Tanganyika mit minderen Befugnissen hätte begnügen wollen als in Togo und Kamerun (C. P. M., 23e sess., p. 66). Diese Ansichten sind aber unhaltbar und lassen sich durch die Entstehungsgeschichte des Art. 10 widerlegen. Wie man von Beer, dem amerikanischen Mitglied der Milner Kommission, die im Jahre 1919 mit der Ausarbeitung der Mandatstexte betraut war, weiß, waren diese Texte für alle B-Mandate in gleicher Weise abgefaßt: "The Mandatory Power received full powers of legislation and administration, but incorporation was not permitted. On the other hand a customs, fiscal, and administrative union between the area under mandate and adjacent territory under the sovereignty of the Mandatory Power was authorized, provided that the provisions of the mandate were not infringed thereby" (Temperley's History of the Peace Conference, vol. 2, p. 238). Erst nachdem Frankreich und Großbritannien, die vom Obersten Rat den Auftrag erhalten hatten, eine »recommandation concertée« in bezug auf das Schicksal von Togo und Kamerun auszuarbeiten, sich (als Preis für ihr Einverständnis, diese Gebiete in das Mandatsystem einzubeziehen) für berechtigt hielten, besondere Bedingungen aufzustellen («une certaine latitude dans l'application du Système du Mandat»; J. O., 1922, p. 855; vgl. a. Cmd. 1350), verlangte auch Belgien «un peu plus d'élasticité pour l'administration du territoire» (J. O., 1922, p. 860), indem es auf verschiedene dem Gebiet anhaftende tatsächliche Umstände (wie z. B. die Kleinheit seiner Fläche), verwies, die aber auf Tanganyika nicht zutreffen konnten. Deshalb blieb es auch für letzteres Gebiet bei der alten Bestimmung, und der Ischii-Bericht vom 26. Febr. 1922 konnte infolgedessen in bezug auf das Tanganyika-Mandat feststellen, daß «c'est celui, en effet, qui . . . reproduit le plus fidèlement le type des projets de mandats B élaborés par la Commission . . . Milner» (J. O., 1922, p. 849). Demnach ist für Tanganyika eine »Inkorporation« in der Art, wie sie für die C-Mandate vorgesehen ist, unzulässig.

eine, entsprechend der Bedeutung des in Frage kommenden Organs, für die Existenz des davon betroffenen Organismus mehr oder minder wichtige Substanzminderung bedeutet.

Solche Verschmelzungen von Verwaltungsorganen können auf zwei verschiedene Arten vor sich gehen und zwar so, daß entweder die einzelnen Verwaltungen eine ganz neue bilden oder die eine fortbestehen bleibt und sich die anderen einverleibt. Es ist der alte Unterschied zwischen der Fusion und der Inkorporation, der schon von Pufendorf erkannt wurde und neuerdings von Anzilotti, im Gegensatz zu den meisten Schriftstellern, die beide Begriffe durcheinander gebrauchen, folgendermaßen definiert wird: «la distinzione fra incorporazione, che importa assorbimento di un ente in un altro il quale continua di esistere, e fusione, che implica l'estinzione di tutti gli enti e la formazione di un nuovo» (Riv. dir. internaz. 1912, p. 13).

Eine Fusion der Verwaltungen findet ihren Ausdruck in der Errichtung eines neuen Organs, das über den einzelnen Gebieten steht, faßt demnach die betreffenden Gebiete, denen die fraglichen Verwaltungen angehören, zusammen. Die Errichtung eines solchen neuen Organs ist auch dann möglich, wenn ihm nur die vollziehende und nicht die gesetzgebende Gewalt in bezug auf seinen Sachbereich zustehen sollte. Als ein eigenes Organ der zusammengefaßten Gebiete müßte das neue Zentralamt für die Sphäre seiner Zuständigkeit unabhängig von den Behörden der einzelnen Gebiete sein. Auf ostafrikanische Verhältnisse übertragen würde dies bedeuten, daß es sich hier um ein dem Colonial Office in London direkt unterstelltes, aus den betreffenden Gebieten herausgehobenes Kolonialorgan handeln müßte. Eine solche Föderation nur einzelner Verwaltungszweige ist in der Tat in Ostafrika erwogen worden, wurde aber von Ormsby-Gore (Cmd. 2387, p. 8) aus dem Grunde abgelehnt, daß ihre Verwirklichung in Ermangelung einer föderativen Regierung auf große praktische Schwierigkeiten stoßen würde.

Ein solches Verwaltungsorgan läßt sich nicht, wie dies bei einer internationalen administrativen Union der Fall ist, als ein allen Unionsmitgliedern in ihrer Gesamtheit untergeordnetes Organ auffassen, weil selbst eine internationale administrative Union sich, sobald ihr Organ mit der Ausübung öffentlicher Gewalt innerhalb der Mitgliedsstaaten betraut wird, in ein föderatives Gebilde verwandeln würde, wie Pitman Potter (An Introduction to the Study of internat. Organisation, 3rd ed., p. 255) bemerkt: "The international administrative union exercising governmental power appears to be a federal State to the extent of the substantive jurisdiction entrusted to its care." Diese Fälle erledigen sich somit als Teillösungen der Closer Union auf Grund der oben gegen diese angeführten Argumente von selbst.

Es wäre schließlich noch zu prüfen, ob man in dem Organ, das durch

die Fusion mehrerer Organe entstanden ist, ein den verschiedenen an dieser Fusion beteiligten Gebieten nicht übergeordnetes, sondern nur ein ihnen gemeinsames Organ zu sehen hat — gemeinsam in dem Sinne, daß es mehreren Ländern dient, in jedem Lande aber in gleicher Weise nicht als ein fremdes, sondern als diesem eigenes Organ wirksam wird, genau in derselben Art, wie es vor der Fusion das nur diesem Land gehörende Organ getan hat. Die in englischen Dokumenten und mündlichen Erklärungen der Regierungsvertreter <sup>124)</sup> vorkommende Bezeichnung der fusionierten Postverwaltung als »joint« bzw. als »common service«, die besondere Betonung der Beteiligung aller drei Gebiete an der Ernennung des Postmaster-General, der ihnen allen verantwortlich bleibt, deuten nach dieser Richtung hin und scheinen an die Theorie der gemeinsamen Organe anzuknüpfen <sup>125)</sup>, die im vorigen Jahrhundert in der Lehre von den Staatenverbindungen entwickelt und besonders von den Italienern zur Erklärung der rechtlichen Natur der Organe der internationalen administrativen Unionen herangezogen wurde.

Ein gemeinsames Organ im Sinne dieser Lehre ist kein einheitliches Organ, sondern es liegen hier so viele staatliche Organe vor, als es Staaten in der Union gibt, und diese Organe sind rechtlich derart verknüpft, daß sie immer von einer Einheit getragen werden müssen, indem immer eine einzelne physische Person zum Träger des gemeinsamen Amtes durch besondere Dekrete der betreffenden Regierungen berufen werden muß. Ein Rechtsakt des gemeinsamen Organs wird als ein Simultanakt aufgefaßt und dem einzelnen Mitglied der Union gesondert zugerechnet, weil er als seine Willenserklärung betrachtet wird. Er gilt als Staatsakt desjenigen Staates, dem er zuzurechnen ist, und wird dort für die Organe und die Bewohner auf Grund der eigenen Rechtsordnung dieses Staates wirksam. Nur nach dem eigenen Recht des letzteren bestimmen sich die Voraussetzungen für die Übertragung der öffentlichen Gewalt, die von dem gemeinsamen Organ auf seinem Gebiet ausgeübt werden soll, ebenso wie alle Wirkungen und Rechtsfolgen der Anordnungen dieses Organs, genau so, als ob sie von seinen ordentlichen Behörden ausgegangen wären.

Durch diese Fiktion wollte man den Schwierigkeiten aus dem Wege gehen, die sich daraus ergeben, daß einer fremden Staatsgewalt

<sup>124)</sup> Vgl. auch die vom Gouverneur Sir St. Symes als Antwort auf die ihm von Dr. Ruppel vorgelegten Fragen vor der M. K. gemachten Ausführungen (P. M. C., 23rd sess., p. 48, 49).

<sup>125)</sup> Vgl. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882; Juraschek, Personal- und Realunion, 1878; Brie, Theorie der Staatenverbindungen, 1886; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1896, II, S. 461 ff.; Donati, I trattati internaz. nel diritto costituzionale, 1906, p. 424 ss.; Baldoni, Gli organi e gli istituti nelle unioni internaz., Riv. dir. internaz., 1931, p. 370, und die dort Zitierten.



die Möglichkeit gegeben wird, mittels des gemeinsamen Organs in der Rechtssphäre einer anderen Staatsgewalt Hoheitsakte vorzunehmen. Auf diese Weise sollte die Unabhängigkeit der durch das gemeinsame innerstaatliche Organ verbundenen Staaten unangetastet bleiben. Diese Lehre stellt aber eine rein theoretische Konstruktion dar, die dazu dienen sollte, der Frage nach der Rechtspersönlichkeit mancher organisierter Staatenverbindungen aus dem Wege zu gehen. Wie Rapisardi-Mirabelli (*Théorie générale des Unions internat.*, Rec. d. Cours, vol. 7, p. 365) bemerkt, ist diese Theorie nur ein Kunstgriff (un simple artifice), um die rechtlichen Beziehungen einer Staatengruppe in rechtliche Beziehungen der einzelnen Staaten aufzulösen, wobei die einheitliche Betrachtung der Gruppe selbst geopfert wird. In der Lehre von den Organen der völkerrechtlichen Verwaltungsunionen mag dieser Theorie als nur einer Methode der juristischen Technik keine nennenswerte praktische Bedeutung zukommen, denn hier handelt es sich um Organe ohne obrigkeitliche Funktionen, die nicht in das innere Leben der Staaten unmittelbar eingreifen dürfen<sup>126</sup>).

Handelt es sich aber um Organe, die innerhalb der einer Verbindung angehörenden Staaten unmittelbar Hoheitsakte vornehmen und dort eine staatliche Tätigkeit entfalten, so führt die Anwendung der eben erwähnten Konzeption von den gemeinsamen Organen zu einer Leugnung staatspolitischer Realitäten; hätte man doch mit den Argumenten dieser Theorie selbst die Existenz eines Bundesstaates leugnen können.

Ein Staatsrechtler des vorigen Jahrhunderts, Dantscher v. Kollesberg, hat die wahre rechtliche Natur dieser Organe erkannt und in seiner Polemik gegen Juraschek (*Grünhuts Zeitschrift*, Bd. VI, S. 484—85) gezeigt, daß jedes gemeinsame Organ solcher Art auch eine einheitliche Staatsgewalt erfordert: »Soweit nämlich zwei Staaten ein gemeinsames, sagen wir dasselbe Organ haben, sei es für die Gesetzgebung, sei es für die Vollziehung, erscheint dieses Organ eben mit Nothwendigkeit als Organ einer für beide Staaten rücksichtlich des Kompetenzkreises dieses Organs bestehenden einheitlichen Staatsgewalt . . . Haben daher zwei Staaten überhaupt ein gemeinsames — dasselbe — Organ für eine Function der Staatsgewalt, so haben sie für dessen Kompetenz eben ein einheitliches Organ, ein Organ, welches der Ausdruck der für die gemeinsamen Angelegenheiten bestehenden einheitlichen Staatsgewalt ist.« Danach unterscheidet sich ein solches gemeinsames Organ in seiner staatsrechtlichen Wirksamkeit und Stellung

<sup>126</sup>) Vgl. v. Toll, *Die internationalen Bureaux*, 1910, S. 76, 80, u. Neumeyer, *Les Unions internat.*, Rev. dr. int. (Sottile), 1924, p. 344: «La constitution d'une Union n'a pas de suite immédiate pour le droit valable à l'intérieur des pays contractants, et il répond à cette situation légale que les organes de l'Union manquent de pouvoir public immédiat vis-à-vis des sujets des pays contractants».

in nichts von dem Organ eines Gesamtstaates, die Begriffe gemeinsames Organ und einheitliches Organ sind identisch.

Auf das Mandatsgebiet angewandt, würde dies bedeuten, daß im Bereich des Zuständigkeitskreises des für die Kolonie und das Mandatsgebiet gemeinsamen Organs die Staatsgewalt einheitlich geworden ist, mit anderen Worten, daß es auch hier zu einer Fusion der Rechte, die der englischen Krone als Souverän und als Mandatar zustehen, gekommen ist. Damit würden auch hier die gegen die Closer Union gemachten Einwände ihre Gültigkeit bewahren, und ein gemeinsames Organ müßte als eine Verletzung des völkerrechtlichen Statuts des Mandatsgebiets betrachtet werden.

Nach dieser Feststellung erübrigt es sich, noch näher auf den Begriff dieser Organe einzugehen. Es sei hier nur auf zwei Umstände hingewiesen, die, ganz unabhängig von der eben erwähnten prinzipiellen Seite, im vorliegenden Falle gegen die Annahme eines so verstandenen gemeinsamen Organs sprechen. Erstens scheint, strukturell betrachtet, der durch die Postfusion geschaffene Tatbestand nicht alle Voraussetzungen zu erfüllen, welche die oben erwähnte Theorie für das Vorhandensein eines gemeinsamen Organs aufgestellt hat, denn letztere verlangte, daß eine gemeinsame Behörde von allen Beteiligten gleichmäßig ressortieren und ihnen in gleicher Weise unterstellt werden müßte. Die Stellung des gemeinsamen Organs müßte in allen drei Gebieten gleichartig sein. Es wäre sonst für ein Land nicht möglich, ein Organ, das nicht ausschließlich ihm, sondern noch anderen Ländern dient, auch als sein eigenes zu betrachten und ihm die Erfüllung seiner eigenen Aufgaben anzuvertrauen, falls dieses Organ in stärkerer Abhängigkeit von einer fremden Staatsgewalt stände, welche dadurch einen Einfluß auf seine inneren Angelegenheiten auszuüben in der Lage wäre. Hier handelt es sich nicht nur um Kanzleibefugnisse, um eine rein formelle Geschäftsführung, sondern um Herrschaftsakte, um materielle Entscheidungen und Verfügungen, die einen Bereich des innerstaatlichen Lebens der Mitglieder der Union unmittelbar bestimmen und leiten. Liegt eine Organgemeinschaft mit unmittelbaren Vollziehungsbefugnissen und Herrschaftsrechten vor, die innerhalb der betreffenden Länder auszuüben sind, so würde die Unabhängigkeit der Gebiete offensichtlich beeinträchtigt zugunsten desjenigen unter ihnen, dem eine stärkere Einwirkungsmöglichkeit auf das gemeinsame Organ zusteht.

Wie Juraschek (a. a. O., S. 87) bemerkt, dürfte ein für zwei Länder gemeinsames Organ nicht die Geschäfte des einen Landes als Organ des anderen besorgen, sondern es müßte dies tun als Organ des ersten. Wenn es sich also wirklich um ein gemeinsames Organ handelt, so dürfte der Postmaster-General nicht die Postgeschäfte von Tanganyika als

Organ von Kenya besorgen, sondern er müßte es als Organ von Tanganyika tun. Er dürfte also nicht bloß ein für ein Land errichtetes Institut (das Amt des Postmaster-General von Kenya) vertreten, sondern er müßte ein für das eine so gut wie für das andere Land eingerichtetes Institut (eben eine gemeinsame Postdirektion) darstellen. Diesem Erfordernis der Gleichberechtigung sowie der gleichartigen Struktur des gemeinsamen Organs genügt die ostafrikanische Postunion schon deswegen nicht, weil der Postmaster-General nur in Kenya von Amtes wegen dem dortigen Legislative Council angehört <sup>127)</sup>.

Der zweite Einwand gegen die Annahme eines im obigen Sinne gemeinsamen Organs besteht darin, daß ein solches Organ, soweit es zur Ausübung öffentlicher Gewalt berufen ist, seinem Wesen nach nicht instande ist, die durch die Postunion bezweckte einheitliche Leitung für alle drei Gebiete in allen Fällen zu gewährleisten. Es sichert wohl die einheitliche Durchführung der Anordnungen, aber nicht unbedingt die Einheitlichkeit dieser selbst. Die einheitliche Postverwaltung wurde gerade deswegen gefordert, weil man den Weg der Konferenz zwischen den Postressorts der einzelnen Gebiete — den Weg der Verständigung — für zu langwierig und zu unsicher im Ergebnis ansah, um die Durchführung einheitlicher Pläne zu erlauben, die nun im Wege des Befehls der Oberleitung gewährleistet werden müßte (vgl. J. S. C., vol. 2, § 5486). Das Memorandum des Kenya-Postdirektors (Cmd. 4141, p. 35) gibt auch als Grund der Verschmelzung an "the necessity of uniformity in the development, construction and maintenance of telegraphs and telephones generally" und nennt als Vorteil der "Unity of Control" die dadurch zu erzielende "comprehensive and co-ordinate development policy". Dies spricht eben dafür, daß diese Koordination nicht mehr im gegenseitigen Einvernehmen, wie es beim Bestehen von einander unabhängiger Verwaltungen der Fall war, sondern durch Verfügung der einheitlichen Leitung erreicht werden sollte.

Daß man sich in ostafrikanischen Regierungskreisen die Lage praktisch auch gar nicht anders vorstellte, geht z. B. aus folgender Stelle der Depesche des Kenya-Gouverneurs an den Staatssekretär vom 6. Februar 1932 hervor, die sich auf die damals zu Erörterung stehende Zollverschmelzung bezog: "As regards administration, so long as the administration of the Customs law is vested in two individuals, one being responsible to the Governments of Kenya and Uganda and the other to that of Tanganyika Territory, differences are inevitable" (Cmd. 4141, p. 25). Daraus folgt, daß, nachdem die Verwaltungen verschmolzen

---

<sup>127)</sup> Selbst der Gouverneur von Tanganyika, Sir St. Symes, mußte zugeben, daß dieser Umstand als eine Anomalie in der Organisation der Postfusion erscheint (P. M. C., 23rd sess., p. 50).

sind und von einer Person geleitet werden, diese nicht mehr den zwei Regierungen verantwortlich bleiben sollte.

Es müßte zu einer vollkommenen Desintegration einer einheitlichen Verwaltung führen, wenn alle drei Gouverneure unmittelbar eingreifen und dem Postmaster-General sich widersprechende Instruktionen erteilen könnten. Dazu würde aber ein im Sinne der oben erwähnten Lehre gemeinsames Organ die Möglichkeit bieten, denn es erscheint in jedem Gebiet als dessen eigenes, an Weisungen der lokalen Regierung gebundenes Organ.

Rechtlich könnte eine einheitliche Leitung, abgesehen von der auf S. 811 erwähnten Möglichkeit, nur noch dadurch gesichert werden, daß das in Frage kommende Organ eines der Unionsmitglieder sich die entsprechenden Organe der anderen unterordnet bzw. sie ganz in sich aufsaugt und durch diesen Anschluß die überstaatliche Wirksamkeit für das ganze Unionsgebiet erlangt. Dieses ist in der Tat der Weg, den man in Ostafrika beschritten hat, indem man Kenya die vorherrschende Rolle in postalischer Hinsicht einräumte.

Betrachtet man die schon bekannt gewordenen Einzelheiten der Postunion, so fällt einem sofort auf, daß eine Gleichberechtigung der Gebiete nicht besteht. Während die anderen zwei Gebiete die Spitze ihrer Verwaltung, ihren Postdirektor, eingebüßt und nur einen »Deputy-Postmaster« behalten haben, weist Kenya einen »Postmaster-General« auf, der in dieser Eigenschaft im Legislative Council von Kenya sitzt und dort an den diesen Council unmittelbar angehenden Angelegenheiten mitbestimmend teilnimmt. Auf diese Weise büßt die Kenya-Postverwaltung ihre Individualität als selbständige Einheit nicht ein, während dies bei den anderen zwei Gebieten der Fall ist. Der »Postmaster-General of the Amalgamation« ist, wie sich aus der Art seiner Ernennung und seiner Stellung ergibt, mit dem Postdirektor von Kenya identisch und zwar rechtlich identisch. Es handelt sich hier nicht um ein zufälliges Zusammentreffen beider Ämter in einer physischen Person, denn nicht nur die Spitze, sondern die ganze nun für das Gesamtgebiet zuständige Verwaltung wird mit Kenya eng verknüpft und nimmt im Rahmen der Einrichtungen dieser Kolonie eine bestimmte rechtliche Stellung ein (vgl. oben S. 806).

Aus der rechtlichen Identität der gemeinsamen Postverwaltung mit derjenigen von Kenya ergibt sich, daß das Mandatsgebiet in bezug auf die Post der unmittelbaren Verwaltung von Kenya unterstellt worden ist. Dieser Kolonie gehört somit die Oberleitung der Post- und Telegrafverwaltung in Tanganyika. Die bestimmende Kolonialgewalt von Kenya tritt überragend in Erscheinung, sie hat überall nicht etwa nur eine formelle Geschäftsführung zu besorgen, sondern die materiellen Entscheidungen zu treffen; dadurch wird ein rechtliches und tatsäch-

liches Übergewicht geschaffen, das die Gleichberechtigung beseitigt und den Interessen der übrigen Gebiete leicht gefährlich werden kann <sup>128)</sup>. Das Rechtsverhältnis beruht nicht auf Koordination, sondern es wird zu einem solchen der Über- und Unterordnung; die früher selbständige Postverwaltung des Mandatsgebiets wird in einen Bestandteil einer fremden Verwaltung verwandelt und geht in dieser kolonialen Verwaltungsorganisation auf, mögen ihr auch eine finanzielle Autonomie und dem Mandatsgouverneur gewisse Reservatrechte zugestanden worden sein. Während die Closer Union-Pläne eine einheitliche Verwaltung (unified service) mit dem Zentralamt eines Postmaster-General an der Spitze vorsahen, dem in allen drei Gebieten gleichmäßig je ein Deputy Postmaster-General unmittelbar unterstehen sollte, wurde bei der Postfusion kein neues Zentralamt geschaffen, sondern die ganze Verwaltung unter Beseitigung der selbständigen Postdirektoren nur in zwei Gebieten dem Postmaster-General von Kenya unterstellt. Demnach erscheint auch die Annahme berechtigt, daß die postalische Amalgamation

<sup>128)</sup> In diesem Zusammenhang muß man sich die Gefahr vor Augen halten, die sich für das Mandatsgebiet ergeben würde, wenn es den Kenya-Siedlern gelingen sollte, die Selbstverwaltung zu erringen. In diesem Falle würde Tanganyika noch schlimmer daran sein als in der Closer Union: letztere war immerhin auf dem Prinzip einer wenigstens theoretisch unparteiischen Zentralgewalt aufgebaut, die zwischen den Interessen der einzelnen Länder ein Gleichgewicht zu erhalten hatte. In einem »Amalgamation-System« mit Kenya würde das Mandatsgebiet einer sich selbst verwaltenden Regierung gänzlich ausgeliefert sein, da auch der Staatssekretär durch verfassungsrechtliche Schwierigkeiten verhindert wäre, das Mandatsgebiet zu schützen. Diese Gefahr ist gar nicht hypothetisch. Schon bei der jetzigen Verfassung von Kenya würden die Verschmelzungen der Verwaltungszweige, wie die »Tanganyika Opinion« vom 16. Sept. 1932 bemerkte, den britischen Siedlern ein solches Übergewicht verschaffen, «une telle prépondérance dans l'administration et les décisions politiques futures du Tanganyika qu'il pourrait en résulter un préjudice pour les intérêts ethniques et économiques du Tanganyika et une atteinte à l'esprit et aux termes du mandat» (C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 134). Inzwischen ist aber die Selfgovernment-Bewegung in Kenya, die nach der Zurückstellung der Closer Union zum Stillstand gekommen war, durch die Versuche, von London aus eine Einkommensteuer zu dekretieren, wieder entfesselt worden. So sagte der "acting Leader of the European elected members", Schwartz, im Legislative Council: "I am convinced that the only right course for us to adopt is to press for such change in the Constitution as is unanimously supported by the Colony, and to accept that as a first step towards our eventual, and I hope not too far distant goal, i. e., complete self-government; and that this goal is also the eventual ambition of every unofficial in the Colony I have no doubt" (East Africa, May 25, 1933, p. 869); und die Convention of Associations of Kenya faßte den Beschluß, "That this Convention demands that effective control of the finance is vested in the unofficial Elected Members of Council as at present constituted. If this entails full Responsible Government, the Colonists are prepared and anxious to shoulder the responsibility" (East Africa, Apr. 6, 1933, p. 707). Die Zurücknahme der Einkommensteuervorlage durch den Staatssekretär am 7. Juni 1933 wird wohl zunächst eine gewisse Beruhigung eintreten lassen, doch besteht keine Gewähr dafür, daß die auf self-government gerichtete Bewegung sich nicht doch bald durchsetzt.

im Gegensatz zu einer Föderation keine neue Einheit schafft, sondern eine zwar dezentralisierte, aber doch nur erweiterte alte Kenya-Verwaltung darstellt<sup>129)</sup>. Eine Fusion, die nicht zum Untergang des selbständigen Daseins aller zu verschmelzenden Teile führt, sondern einen dieser Teile bestehen läßt und die übrigen diesem verbleibenden Teil unterordnet, unterscheidet sich in nichts von einer Inkorporation.

Vom Standpunkt des Statuts des Mandatsgebiets mag es unwichtig erscheinen, ob die Autonomie dieses Gebiets durch eine Inkorporation oder Fusion verletzt worden ist, doch zeigt eine Inkorporation in Kenya den Prozeß der Ausdehnung der kolonialen Gewalt auf Kosten der dem Mandatsgebiet zustehenden Autonomie in noch anschaulicherer Weise, und dann ist es vom Standpunkt der Interessen des Mandatsgebiets durchaus nicht gleichgültig, daß es gerade mit derjenigen Kolonie ver-

<sup>129)</sup> Gouverneur Sir St. Symes hat sich auf der 23. Tagung der M. K. bemüht, die Bindung des Postmaster-General an Kenya möglichst abzuschwächen und alle Momente, die diesen als ein im oben erwähnten Sinne gemeinsames Organ erscheinen lassen könnten, in den Vordergrund zu rücken. Speziell in bezug auf den Sitz des Postmaster-General im Legislative Council von Kenya äußerte er sich folgendermaßen: "M. Ruppel had referred to the fact that the present Postmaster-General in Kenya was a member of the Kenya Legislative Council. Sir Stewart Symes did not feel he would be committing any indiscretion in saying that the Conference of Governors and the individual Governors felt that officials operating services in the three countries should either be members of all three legislative chambers or of none. Personally, he preferred that they should be members of none. It had been impossible, for purely local reasons, to withdraw the Postmaster-General from the Kenya Legislative Council as soon as the amalgamation became effective, but is was a matter which would certainly be kept in view. The Postmaster-General had been appointed to the Legislative Council of Kenya by the Government of that province . . . It had happened that, on the present occasion, the Postmaster-General of Kenya and Uganda had been promoted Postmaster-General of the Postal Amalgamation, but both his appointment and a fortiori the appointment of his successor, would have to obtain the consent of the Tanganyika Government." (P. M. C., 23 rd sess., p. 49, 50.) Es handelt sich aber nicht darum, daß der Postmaster-General von Kenya, als etwa der zur Zeit befähigteste Beamte, zum Postmaster-General der Union befördert wurde, sondern darum, daß ihm daraufhin seine Stellung in Kenya nicht genommen wurde, und daß es zu einer rechtlichen Identität der beiden Ämter gekommen ist. Andeutungen des Gouverneurs, der für die Zukunft die Möglichkeit einer Korrektur dieser Regelung, die er selbst als "to some extent anomalous" bezeichnen mußte, zugunsten des Mandatsgebiets in Aussicht stellte, darf man um so eher mit Skepsis begegnen, als dies eine vollkommene Umstellung und die Schaffung einer neuen Lage auch für den ganzen Beamtenstab, dem man im Rahmen der Kenya-Kolonie seine rechtliche Stellung zugewiesen hat, bedeuten würde und den politischen Hintergründen der Verschmelzung, die der erste Schritt zu einer rechtlichen Eingliederung des Mandatsgebiets in das Gefüge des britischen Kolonialreichs sein sollte, zuwiderlaufen würde. Deswegen ist wohl auch von der Festsetzung eines Turnus in der Besetzung des Postens des Postmaster-General der Union, der der Gleichberechtigung der Gebiete in bezug auf die Oberleitung der Post Rechnung getragen hätte, abgesehen worden.

kettet wird, deren egoistische Politik und wenig freundliche Einstellung den Fragen des Wohlstandes der Eingeborenen gegenüber allgemein bekannt ist <sup>130</sup>). Mag auch der Postmaster-General in der finanziellen Autonomie des Mandatsgebiets eine Schranke finden, indem er nicht befugt ist, die Einnahmen dieses Gebiets für Zwecke der anderen zu verbrauchen, so bleibt ihm immerhin ein maßgebender Einfluß auf die Verwendung dieser Mittel innerhalb des Gebiets und insbesondere in bezug auf ihre Heranziehung für die den drei Territorien gemeinsamen interterritorialen Zwecke, wobei die Entscheidung darüber, ob tatsächlich ein gemeinsames Interesse vorliegt, faktisch oft im Ermessen des Postmaster-General liegen würde.

In postalischer Hinsicht findet somit eine richtige Inkorporation des Mandatsgebiets in Kenya statt. Infolge dieser partiellen Inkorporation wird Tanganyika in einem kolonialen Postbezirk aufgehen, der nach innen und nach außen als eine Einheit erscheint <sup>131</sup>). Nach innen bildet er nun ein einziges Staatsgebiet, sodaß Tanganyika Kenya gegenüber nicht mehr als Ausland erscheint, und nach außen verliert das Mandatsgebiet seine Individualität; es verschwindet als selbständige »administration« im Weltpostverein, wo es zwar kein Stimmrecht besessen hat, aber als eine besondere Einheit aufgeführt war, die als solche dem Verein beigetreten ist (*Recueil de Renseignements sur l'organisation des administrations de l'union postale universelle et de leurs services internes*, 1932, p. 482—89). Durch die Inkorporation ist Tanganyika überhaupt der Möglichkeit beraubt, Postverträge im interkolonialen und, soweit es vorkommen könnte, auch im internationalen Verkehr abzuschließen <sup>132</sup>). Von jetzt ab werden sich die Verträge der kolonialen

<sup>130</sup>) Vgl. auch die im parlamentarischen Ausschuß laut gewordenen Klagen über Ugandas Diskriminierung durch Kenya in der Gebührenfrage (*J. S. C.*, vol. 2, p. 300).

<sup>131</sup>) Diese Ansicht vertrat auch auf der 23. Tagung der M. K. das japanische Mitglied Sakenobé, indem er folgendes sagte: "The nature of the postal union in question was quite clear. The postal and telegraphic services of the three territories were united to form a single larger service. The Tanganyika administration was only part of a larger administration, and, in as far as the post office and the telegraphs were concerned, the territory thus ceased to exist as an independent and separate administrative unit" (*P. M. C.*, 23rd sess., p. 70).

<sup>132</sup>) Zwar wandte Gouverneur Sir St. Symes dagegen ein, daß "The Postmaster-General, who . . . lived in Kenya, was the Postmaster-General of the amalgamation, and would represent the Tanganyika Territory at any international conferences" (*P. M. C.*, 23rd sess., p. 49), doch kann damit nur eine indirekte Vertretung Tanganyikas als Teil eines größeren Ganzen gemeint sein. Nur dann ließe sich von einer eigentlichen Vertretung Tanganyikas reden, wenn der Postmaster-General nicht als einheitliches Organ für das ganze Gebiet der Union zuständig wäre, sondern drei verschiedene Ämter nur in Personalunion bekleiden würde, mit anderen Worten Postdirektor von Kenya, von Uganda und vom Mandatsgebiet wäre und für jedes dieser Gebiete auf Grund einer besonderen Vollmacht verhandeln und Postabkommen abschließen dürfte. Da dies der tatsächlichen Lage nicht entspricht, kann der Postmaster-General nur für Tanganyika

Posteinheit, in welcher die Mandatspostverwaltung aufgegangen ist, ohne weiteres auf das Mandatsgebiet erstrecken; die kolonialen Briefmarken werden auch in Tanganyika umlaufen<sup>132a)</sup>, und alle Postdienstvorschriften des kolonialen Organs (in diesem Fall die von Kenya), soweit sie nicht Gegenstand gesetzlicher Maßnahmen zu sein brauchen, werden ohne weiteres auch für das Mandatsgebiet gelten.

Die Gesetzgebung selbst ist in formeller Hinsicht dem Mandatsgebiet zwar verblieben, doch liegt in diesem Fall eine stärkere Bindung als bei einem gewöhnlichen Abkommen vor, sie materiell in einem bestimmten Sinne zu gestalten. Die einzelnen Funktionen der Staatsgewalt bei der Ausübung eines Hoheitsrechts lassen sich nicht so willkürlich trennen: der Verwaltung folgt auch die Gesetzgebung. "Such a union", sagte Staatssekretär Lord Passfield in bezug auf Art. 10, "seems clearly to involve... some method of joint legislation" (Cmd. 3574, p. 16). Sollte sich eine Abänderung des geltenden Rechts als notwendig erweisen, so würde die Einheit der Verwaltung zwangsweise die Einheit der Gesetzgebung nach sich ziehen. Eine Gesetzesvorlage, die von Kenya auf Antrag des Postmaster-General, der im dortigen Legislative Council einen Sitz inne hat, angenommen würde, müßte auch im Mandatsgebiet eine entsprechende Anpassung der dort geltenden Gesetzgebung zur Folge haben. Allerdings bringt jede verabredete Rechtsangleichung einen gewissen Zwang mit sich, von einseitigen Abänderungen abzusehen, da sonst der Zweck der vorhergegangenen Vereinheitlichung vereitelt würde. So sagt auch der Ormsby-

---

das als selbständige Postverwaltung gar nicht mehr existiert, überhaupt kein Abkommen abschließen, das nicht auch die größere Einheit, deren Teil die Mandatspostverwaltung geworden ist, binden würde. Auch wenn ein solches Abkommen ausschließlich im Mandatsgebiet gelagerte Tatbestände regeln soll, so ist es nichtsdestoweniger ein Abkommen des größeren Ganzen mit territorial nur auf Tanganyika beschränktem Geltungsgebiet.

<sup>132a)</sup> Auf der 25. Tagung der M. K. erfuhr man vom englischen Regierungsvertreter, daß in der Tat die Ausgabe gemeinsamer Briefmarken für die drei Gebiete beschlossen wurde (C. P. M., 25<sup>e</sup> sess., p. 104). Diese Ankündigung veranlaßte Palacios, die Mandatsmäßigkeit dieser Maßnahme zu bezweifeln: «Il se demande si cette innovation est compatible avec le statut du territoire sous mandat. La Commission a le devoir de veiller à ce que l'entité distincte du Tanganyka comme territoire sous mandat soit sauvegardée... [II] insiste sur les doutes qu'il a déjà exprimés quant à la compatibilité de l'existence d'un timbre commun avec le statut du Tanganyka, en tant que territoire sous mandat, et voit peut-être, dans son émission, une expression symbolique d'un sens contraire à celui que la Commission a formulé à diverses reprises, notamment à l'occasion de la discussion sur la 'closer union'» (C. P. M. 25<sup>e</sup> sess., p. 106). Die M. K. teilte die Bedenken ihres spanischen Mitgliedes, indem sie in ihrem Bericht an den Völkerbundsrat in folgender Weise darauf einging: «La Commission, désireuse des sauvegarder l'intégrité du mandat, attache une importance particulière à tout ce qui touche aux rapports du Tanganyka avec les deux possessions britanniques voisines, et espère recevoir des renseignements sur les raisons qui ont motivé l'émission du timbre-poste commun» (l. c., p. 151).



Gore-Bericht: "There is small advantage in achieving uniformity unless once achieved it is adhered to. This implies that no one of the dependencies must proceed to pass amending legislation, whenever any local inconveniences have come to light, without prior consultation with the neighbouring dependencies where similar legislation is in force" (Cmd. 2387, p. 66). Dies bedeutet für die Mandatsverwaltung, daß, falls es dem Gouverneur nicht gelingt, eine ihm notwendig erscheinende Abänderung, z. B. des Zolltarifs, in der Konferenz der Gouverneure durchzusetzen, ihre Pflicht, sich weiter an das Agreement mit den anderen Gebieten zu halten, mit ihrer höheren Pflicht, die Interessen des Mandatsgebiets und seiner Einwohner zu wahren, nicht zu vereinbaren wäre. Gewöhnlich enthalten auch die Rechtsangleichungsabkommen eine Kündigungsklausel, die den Vertragspartnern ermöglichen soll, nötigenfalls ihre Gesetzgebung ohne Vertragsbruch von allen Fesseln zu lösen. Zwar versicherten die englischen Vertreter auf der 22. Tagung der M. K., Lord Plymouth und Seel, daß keine verfassungsrechtliche Bestimmung existiere, die es unmöglich mache, sich durch einseitigen Akt von einem solchen Abkommen loszulösen (C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 140, 141). Aber gerade die tatsächlichen Schwierigkeiten, die sich z. B. auch bezüglich der Zollunion gezeigt haben (vgl. Cmd. 4182, p. 94; East Africa, March 16, 1933, p. 647; Report Tang. Ter., 1933, p. 21), sind geeignet, vor einer zu hohen Bewertung der praktischen Bedeutung solcher Kündigungsmöglichkeiten für das Mandatsgebiet zu warnen. Dies würde insbesondere auf eine Kündigung zutreffen, die die Zerreißen einer nun einheitlich gewordenen Verwaltung nach sich ziehen müßte. Zwar findet sich im Jahresbericht 1932, S. 115 die Zusicherung, daß die Postvereinigung nötigenfalls jederzeit rückgängig gemacht werden könnte<sup>133</sup>), aber ein Verwaltungsvertrag wie das ostafrikanische Postabkommen, der auf Herbeiführung organisatorischer Maßnahmen gerichtet ist, ist auf ein dauerndes Bestehen berechnet, und eine in das Belieben des einzelnen Teiles gestellte Kündigung kann hier schon durch das Wesen dieses Vertrags als ausgeschlossen gelten. Es liegen auch sehr viele Äußerungen vor, die beweisen, daß man durch die Verschmelzung einzelner Verwaltungszweige im Gegensatz zu den Fällen, wo man nur ein paralleles Handeln verabredet, einen dauernden Zustand schaffen wollte. So erscheint Hilton Young (Cmd. 3234, p. 131) die bestehende Zollunion, als nur auf Vertrag ohne Vereinheitlichung der Verwaltung beruhend, nicht "solid and permanent" genug, um lokalen Schwierigkeiten Stand

<sup>133</sup>) Auch auf der 23. Tagung der M. K. versuchte Gouverneur Symes mit gleichen Versicherungen zu beruhigen: "Any of the measures taken could be rescinded at any time . . . The Tanganyika Government was free at any time to withdraw from the amalgamation" (P. M. C., 23<sup>rd</sup> sess., p. 46, 51); vgl. a. ebenda die Bemerkungen des Mandatars zu den gegen die Postunion eingereichten Petitionen (p. 180, III, 3).

zu halten; ebenso hält der Kenya-Gouverneur sie nicht für eine genügende Sicherung, "not the kind of security that business requires", und die Denkschrift der Vereinigung der Handelskammern verlangt eine einheitliche Verwaltung eben aus dem Grunde, weil ihr alle anderen nicht auf Verschmelzung der Organe beruhenden Kombinationen als "unstable" und "only maintained by goodwill and tact" erschienen (J. S. C., vol. 3, p. 91).

Da der Mandatar auch den Willen des Mandatsgebietes selbst bildet und damit die Möglichkeit hat, letzteren immer konform mit seinem eigenen Willen zu halten, kann man nicht damit rechnen, daß dieser als dauernd gewollte Zustand durch ein Übereinkommen der Kolonie mit dem Mandatsgebiet aufgelöst werden könnte, und daß die Verwaltung des Mandatsgebiets aus eigener Handlungsfähigkeit heraus den früheren Zustand wieder herzustellen imstande sein wird<sup>134</sup>). Das Paktieren mit sich selbst, das ein solches Agreement wie das Postverschmelzungsabkommen darstellt, ist hier unzulässigerweise dazu benutzt worden, dem Mandatar ein dauerndes Recht zu verschaffen. Das im Art. 22 VBS. geschaffene Mandat aber, wie Rappard treffend bemerkt hat, «prévoit un régime temporaire et, par conséquent, les Etats en question ne peuvent pas en tirer prétexte pour prétendre à un droit définitif» (C. P. M., 20<sup>e</sup> sess., p. 156).

Die Unabhängigkeit auf postalischem Gebiet, die dem Mandatsgebiet durch die Postunion verloren geht, ist nur ein Zweig der Unabhängigkeit im allgemeinen. Eine Verletzung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit bedeutet eine Verletzung der Unabhängigkeit überhaupt. Wie die Haager Cour sagt, «L'indépendance se trouve atteinte si une atteinte lui est spécialement portée soit dans le domaine économique,

<sup>134</sup>) Auf diese Fälle passen, und zwar mit viel mehr Grund als in bezug auf zwei sich gegenüberstehende unabhängige Staaten, die folgenden Ausführungen von Paul Boncour: «La faculté de dénonciation ne saurait suffire à rendre valide et compatible avec les textes . . . une convention qui par son contenu ne le serait pas. Il ne suffit pas que les deux Parties contractantes se soient réservé, dans un avenir lointain et hypothétique, la faculté de dénonciation, dont il pourrait bien n'être jamais fait usage, pour que, de cette faculté de dénonciation, on tire la conclusion que l'union . . . elle même, dans sa lettre et dans son esprit, est conforme aux obligations découlant du statut international . . . Il suffit que la convention ait existé, qu'elle ait vécu. Juridiquement, pendant ce temps, les stipulations des textes auront été contredites. Juridiquement, il faut se placer dans l'hypothèse où le régime existe, et non pas dans celle où il disparaît par les faits d'une dénonciation; ses auteurs ont voulu son existence et non pas sa disparition. Juridiquement, le projet d'union est conforme aux textes visés ou il ne l'est pas: s'il ne l'est pas, la faculté de dénonciation qui peut être exercée un jour, ne peut suffire à faire déclarer, que, durant le temps où a existé l'union, les textes visés n'ont pas été violés. On peut même craindre que, l'accord s'étant réalisé, l'indépendance . . . qui pourrait cesser un jour d'être en péril mais qui jusque là l'aurait été, l'aurait été si bien que le droit de dénonciation deviendrait illusoire» (C. P. J. I., sér. C, No. 53, p. 385).

soit dans le domaine politique, soit dans tout autre, qui pratiquement sont solidaires» (C. P. J. I., série A/B, No. 41, p. 45). Darum sind auch die englischen Argumente zugunsten der Verschmelzung wirtschaftlicher Verwaltungszweige (nämlich daß diese »unifications« rein verwaltungstechnische Maßnahmen darstellen, denen keine »political significance« zukommt, und die »entirely independent of any question of political federation« sind — P. M. C., 22nd sess., p. 140; Cmd. 4141, p. 34) nicht durchschlagend. Einerseits läßt sich praktisch die Wirtschaft infolge ihrer mächtigen Rückwirkungen auf die Geschicke eines Landes von der Politik schlecht trennen; insbesondere müßte die Häufung solcher Maßnahmen, die zur erstrebten »economic federation« (Cmd. 4141, p. 35) führen würde, eine entsprechende politische oder verfassungsrechtliche Untermauerung bekommen<sup>135)</sup>; andererseits ist vom Standpunkt des Statuts eines Mandatsgebiets, wie bereits dargelegt wurde, jeder Eingriff in die Substanz der diesem Gebiet potentiell zustehenden Rechte eine Verletzung des Statuts, ganz gleichgültig, in welchem Bereich das Mandatsland seine rechtliche Selbständigkeit einbüßt, und infolgedessen ist jede eine solche Statutsverletzung darstellende Union rechtswidrig<sup>136)</sup>.

Der eben erwähnte Unterschied zwischen politischen und wirtschaftlichen Unionen erscheint auch dann, wenn man ihn genauer als Gegensatz zwischen verfassungsrechtlichen (constitutional union) und Verwaltungsunionen (administrative union) bezeichnet, wenig geeignet, mit Sicherheit mandatswidrige Verbindungen von mandatsmäßigen abzugrenzen. Abgesehen davon, daß im Rahmen kolonialer Verhältnisse eine scharfe Trennungslinie zwischen verfassungsrechtlichen und Verwaltungsorganen besonders schwer zu ziehen ist, erscheint dieser Unterschied zwischen den beiden Unionsarten überhaupt nicht grundsätzlicher Natur, insofern er nur auf der verschiedenen Stellung der durch

<sup>135)</sup> Vgl. J. S. C., vol. 2, p. 339, 523, 553, sowie die dem Mitglied der Hilton Young-Kommission Oldham zugeschriebene Broschüre: *What is at stake in Africa*, p. 8/9. Es ist in dieser Hinsicht nicht uninteressant, daß auch der Gouverneur von Tanganyika in seinem Kommentar zum Beschluß des Joint Committee aus der Ablehnung der Closer Union den Schluß zieht, daß damit auch die Zoll- und Eisenbahnunions-Pläne hinfällig geworden wären: "This decision (d. h. die Ablehnung der »political or constitutional union« der drei Gebiete) involves the abandonment of proposals involving a close amalgamation of the major services of Railways and Customs which are powerful agencies of economic policy and incapable of separation from political considerations" (Cmd. 4141, p. 42, § 3).

<sup>136)</sup> Denselben Gedanken hat Sakenobé, das japanische Mitglied der M. K., auf der 23. Tagung treffend zum Ausdruck gebracht: "In his opinion, any union or federation which infringed or tended to infringe the legislative or administrative integrity of the territory under mandate and also the integrity of its public services — in other words, its individuality in so far as its postal service was concerned — was illegitimate" (P. M. C., 23rd sess., p. 126).

die Verbindung erfaßten Staatsorgane in der Ämterhierarchie beruht. Sobald es sich um eine Verwaltungsunion handelt, die nicht den völkerrechtlichen Verwaltungsgemeinschaften mit ihren nur beratenden, der Befehls- und Zwangsgewalt entbehrenden Organen nachgebildet ist, sondern Exekutivorgane mit unmittelbaren Herrschaftsrechten besitzt, die in den an der Union teilnehmenden Ländern Funktionen der Staatsgewalt ausüben, ist die Rechtsgrundlage einer solchen Verbindung nicht anders geartet als diejenige, auf welcher eine als konstitutionell bezeichnete, die höchsten Organe der betreffenden Länder zusammenfassende Union beruht: beide Unionsformen unterscheiden sich graduell und nicht strukturell. Erscheint eine auf die höchsten Organe sich erstreckende konstitutionelle Union oder eine solche, die mehrere Gebiete der staatlichen Tätigkeit von vitaler Bedeutung für die Existenz der betreffenden Länder umfaßt und insofern eine politische zu nennen ist, als eine ganz offensichtliche Veränderung des rechtlichen Status ihrer Teilnehmer, soweit das Mandatsgebiet beteiligt ist, schon prima facie als rechtswidrig, so folgt daraus noch nicht ohne weiteres, daß die Verschmelzung untergeordneter Organe oder die Fusion nur einzelner Verwaltungszweige als zulässig anzusehen sei. Im Gegenteil, folgerichtig kann nur sein, daß letzteren Verbindungen, mögen sie auch ein viel schwächeres Band zwischen den daran Teilnehmenden erzeugen, infolge der gleichen staatsrechtlichen Natur dieses Bandes auch dieselbe rechtliche Beurteilung zuteil werden muß wie den sogenannten konstitutionellen bzw. politischen Unionen. Man sollte auch nicht außer Acht lassen, daß die Organisation der Verwaltung einen Teil der Verfassung im weiteren Sinne bildet. Jeder Verzicht auf die Ausübung von Kompetenzen der Staatsgewalt, der in einer Zusammenlegung eigener Organe mit denjenigen einer anderen Kolonie oder in der Unterordnung ersterer unter die letzteren Ausdruck findet, zieht eine Änderung nach sich, eine Beeinträchtigung des staatsrechtlichen Status der betreffenden Kolonie. Beim Mandatsgebiet kompliziert sich die Lage dadurch, daß hier der staatsrechtliche Status nicht im Belieben des Mandatars liegt, der die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen seinen Kolonien sowie den Status jeder Kolonie nach Gutdünken ändern kann, daß er vielmehr nur den Reflex seines völkerrechtlichen Status, dessen Ausdruck nach innen, darstellt, so daß eine Beeinträchtigung der staatsrechtlichen Autonomie der Mandatsverwaltung eine unmittelbare Rückwirkung auf diesen völkerrechtlichen Status erzeugt.

Darin ist auch das allein Entscheidende zu erblicken, denn nicht die landesrechtlichen Qualifikationen der durch eine Union zusammengefaßten Organe kann für die Frage der Mandatsmäßigkeit dieser Union maßgebend sein, sondern nur der Umstand, ob dadurch das völkerrecht-

liche Statut des Mandatsgebiets verletzt worden ist oder nicht. Dafür ist aber weder die Stellung der Organe im Verwaltungssystem der betreffenden Länder, noch die Zahl und Bedeutung der Organe, die in einer Union zusammenwirken sollen, sondern die Art, wie sie zusammengefaßt werden, also das Organisationsprinzip, auf welchem die Union beruht, bestimmend. Es genügt, wenn das Mandatsstatut nach irgendwelcher Richtung verletzt wird. Es genügt, wenn auch nur in einem Punkte die verschiedenen Rechtssphären des Mandatars und des Mandatsgebiets — zwei Kreise, die sich wohl berühren, aber nie überschneiden dürfen — zu einer staatsrechtlichen Einheit werden, um die zukünftige staatliche Selbständigkeit des Mandatsgebiets stark zu gefährden, wenn nicht überhaupt zu beseitigen. Denn mit welchem triftigen Rechtsgrund könnte man, nachdem die Fusion eines Verwaltungszweiges als erlaubt hingenommen würde, den Mandatar an weiteren Verschmelzungen hindern? Wie sollte das objektive Kriterium aussehen, wonach er angehalten werden könnte, auf dem eingeschlagenen Wege einen gewissen Punkt nicht zu überschreiten? Wo würde für die Mandatskommission die «*ligne qu'elle ne doit pas franchir*», wie sich Rappard auf der 22. Tagung (p. 121) ausdrückte, beginnen, wo aufhören? Es leuchtet ein, daß jeder Versuch, dies zu bestimmen, nur ein höchst subjektiver und willkürlicher sein kann. Nach welchen Gesichtspunkten würde sich die Zahl der Fusionen bestimmen, die das Mandat noch nicht gefährdet oder noch nicht außer Kraft zu setzen droht? Sollte man dabei alle Verwaltungszweige untereinander gleichstellen oder sie nach ihrem spezifischen Gewicht und ihrer Bedeutung gegeneinander aufwiegen<sup>137)</sup>? Wohin sollte eine solche Methode führen? Sobald das formale Kriterium, die Unzulässigkeit jeder Organfusion, jeder Ausübung von gesetzgebenden oder Verwaltungsfunktionen im Mandatsgebiet durch mandatsfremde koloniale Organe verlassen wird, ist es nicht mehr möglich, feste Gesichtspunkte für die Lösung dieser Frage zu gewinnen.

Auch hinsichtlich der Unabhängigkeit der Staaten hat man vergeblich nach der äußersten Grenze gesucht, die darüber entscheidet, ob Abhängigkeit vorhanden ist oder trotz selbst weitgehender Beschrän-

---

<sup>137)</sup> Mag auch ein technischer Verwaltungszweig, wie es die Post ist, von geringerer Bedeutung für ein Land erscheinen als andere Zweige staatlicher Tätigkeit, so wird nichtsdestoweniger an der prinzipiellen Tragweite des Problems auch hier nichts geändert, wie Sakenobé auf der 23. Tagung der M. K. richtig bemerkte: "The question of postal unions was not of very great importance to a country, but the principle involved was important. If the Commission pronounced on the legitimacy of all kinds of Customs, fiscal or administrative unions regardless of their form, he feared that it would encounter great difficulties in the future" (P. M. C., 23rd sess., p. 127).

kungen noch Unabhängigkeit besteht. Man verliert jeden sicheren Maßstab einer rechtlichen Beurteilung der Verhältnisse, sobald man von dem formalen Kriterium abweicht, welches die Ausübung eigener staatlicher Aufgaben auf eigenem Gebiet durch eigene Organe verlangt, und das von der Haager Cour in folgender Weise definiert wird: «Un Etat ne serait pas indépendant au sens juridique, ... s'il cessait d'exercer lui-même sur son propre territoire ... la souveraineté, c'est à dire s'il perdait le droit de s'en rapporter à ses propres appréciations pour prendre les décisions que comporte le gouvernement de son territoire» (C.P.J.I., sér. A/B. No. 41, p. 77) <sup>138)</sup>.

## X.

Die Zulässigkeit der formellen Durchführungsart entscheidet noch nicht über den Inhalt der gemeinsam zu verabredenden Maßnahmen. Hier sind außerdem noch die einzelnen «termes du mandat» im engeren Sinne zu berücksichtigen, d. h. die im Mandatsvertrag ausdrücklich niedergelegten Verpflichtungen des Mandatars zugunsten der Mandatsbevölkerung und, soweit es sich um den Grundsatz der Wirtschaftsgleichheit handelt, auch zugunsten der ganzen Völkerbundsgemeinschaft. Jede auf Grund des Art. 10 zu errichtende Union muß nicht nur daraufhin geprüft werden, ob sie die im Art. 22 verbürgte rechtliche Selbständigkeit des Mandatsgebietes beeinträchtigen könnte, sondern auch daraufhin, ob sie mit diesen konkreten Pflichten des Mandatars vereinbar ist. Letztere müssen die Richtschnur für das Vorgehen des Mandatars bilden und ihm die Grenze weisen, die er bei der Erfüllung der Unionszwecke nicht überschreiten darf. So würde eine vom Standpunkt ihrer rechtlichen Struktur einwandfreie Unionsform, z. B. die bestehende ostafrikanische Zollunion, mandatswidrig werden, sobald der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichheit verletzt wird. Dies würde eintreten, wenn die sowohl in England wie in Ostafrika sehr starke Stimmung <sup>139)</sup> zugunsten einer Kündigung der Kongobecken-Verträge, — welche auch Kenya und Uganda unter ein Regime der wirtschaftlichen Gleichberechtigung stellen und diese Kolonien daran hindern, das in Ottawa vereinbarte Präferenzsystem für britische Waren einzuführen — sich durchsetzt und infolge der Notwendigkeit eines gemeinsamen Zolltarifs die Begünstigung britischer Waren auch für das Mandatsgebiet mit sich bringt. Dasselbe gilt auch von der Eingeborenenverwaltung, die im Mandatsgebiet als Selbstzweck erscheint und eigene Wege gehen muß. Eine Ver-

<sup>138)</sup> Vgl. auch Bruns in seinem Plaidoyer vor der Cour: «L'indépendance de l'Etat signifie que, dans le cadre de sa compétence, l'Etat agit par lui-même, par ses propres organes» — série C. No. 53, p. 227.

<sup>139)</sup> Vgl. Parl. Debates, Lords, vol. 85, p. 48; East Africa, July 28, 1932, p. 1183; Sept. 8, 1932, p. 1313; Oct. 27, 1932, p. 160.

einheitlichung würde hier geeignet sein, den altruistischen Zug der Mandatsverwaltung zu gefährden und eine Erstarrung eintreten lassen in einem Gebiet, das sich dem jeweiligen Entwicklungsgrad der Bevölkerung rasch anpassen müßte. Der Eigenart des Mandatsgebietes und der seiner Verwaltung obliegenden Aufgaben widerspricht jede mechanische Uniformierung<sup>140)</sup>. Diese könnte auch zu einer direkten Verletzung positiver Mandatsvorschriften führen, sobald die koloniale Auffassung, z. B. in der Regelung der Land- und Arbeitsfragen, die Oberhand bekommen sollte.

So wichtig auch diese Bestimmungen des Mandatsvertrages für die weitere Eliminierung a priori als zulässig erscheinender Unionen sein mögen, kommt ihnen doch nur eine subsidiäre Bedeutung zu. Allein sind sie überhaupt nicht imstande, in allen Fällen Verwaltungsfusionen zu verhindern, denn es gibt eine Reihe von Sachgebieten, wo dem dahingehenden Vorhaben des Mandatars gar kein »terme du mandat« im Wege stehen würde.

Außerdem sind die »termes du mandat« ein sehr unsicheres und unzureichendes Kriterium, wenn es gilt, die Häufung der Fusionen aufzuhalten, die doch auch denjenigen, die sich mit der Verschmelzung der einzelnen Dienstzweige abfinden, als unzulässig erscheint, weil sie die Rückkehr der von allen Seiten abgelehnten Closer Union bedeuten würde.

In der Tatsache, daß die Mandatsverwaltung auf manchem Gebiet ihrer Tätigkeit durch kategorische Vorschriften des Mandatsvertrags, die eine Kolonie nicht kennt, gebunden ist, glauben manche das einzige Hindernis<sup>141)</sup> für eine Vereinigung der Verwaltungszweige auf den be-

<sup>140)</sup> Dies um so mehr als, wie es ein englischer Autor, Livie-Noble (Journ. of the Afr. Soc., Jan. 1932, p. 77) ausdrückt: "Uniformity in administration would be admirable if it entailed a levelling-up to the most advanced systems: the danger is that, for political reasons, public opinion would tend to approach such uniformity by a process of levelling-down to the standard of the lowest."

<sup>141)</sup> In der Literatur hat neuerdings Thoß (Selbständigkeit der B-Mandate, S. 60, 75) als Kriterium für die Zulässigkeit einer Union nicht ihre rechtliche Struktur, sondern die Möglichkeit, den als »termes du mandat« im engeren Sinne bezeichneten, im Mandatsvertrag konkretisierten Verpflichtungen des Mandatars gerecht zu werden, angenommen. Angesichts dessen, daß eine Union eine gemeinschaftliche Verwaltung nach einheitlichen Grundsätzen bedeutet, hält er sie nur auf solchen Gebieten für zulässig, auf denen sich Kolonial- und Mandatsverwaltung nicht unterscheiden, wenn er auch zugibt, daß das sich kaum gestalten läßt. Immerhin, da z. B. die Post- und Eisenbahnverwaltung, vom Art. 257 V. V. abgesehen, an und für sich keinen Unterschied in Mandaten und Kolonien zeigen, ist Thoß der Ansicht, daß Unionen auf diesen Gebieten dem Mandatsrecht nicht zuwider zu laufen scheinen. Dagegen würde eine Finanzunion schon theoretisch unmöglich sein, weil gerade hier sich der Grundsatz der egoistischen Kolonialverwaltung und altruistischen Mandatsverwaltung entgegenstehen, und ebenso eignet sich die allgemeine Landesverwaltung im engeren Sinne nicht dazu, da die Eingeborenenpolitik im Mandatsgebiet sich von ganz anderen Maximen leiten lassen muß.

treffenden Gebieten zu sehen. Sie sind der Meinung, daß durch die Häufung solcher Verbote eine integrale Union praktisch unmöglich würde. «Ledit jeu de ces limitations dans la pratique», meint Palacios in seinem der M.K. auf ihrer 22. Tagung vorgelegten Bericht (Ziff. VI, 3), «empêcherait que la "Closer co-operation and co-ordination" administrative et économique pourrait se convertir en „closer-union" politique et intégrale» (C.P.M., 22<sup>e</sup> sess., p. 325).

Es wird dabei aber übersehen, daß solche Hindernisse sich auch umgehen lassen. Entweder wird der Mandatar, wie dies im Hilton Young-Bericht und im Statement of the Conclusions geschehen ist, nur die Zusicherung geben, alle Mandatsvorschriften beachten zu wollen, und rein nominelle Garantien anbieten, für deren praktische Durchführungsmöglichkeit immer nur ein gewisser Zeitraum den Beweis erbringen könnte — inzwischen wäre aber die Fusion durchgeführt und befestigt — oder er könnte weitergehen und sein Kolonialrecht in dem betreffenden Punkt, an welchem die Fusion zu scheitern droht, dem Mandatsrecht anpassen. Eine Sicherung seines in weiten Kreisen als prekär empfundenen Titels und die Möglichkeit, das Mandatsgebiet durch die Fusion fester an seinen eigenen Besitz zu ketten, mögen den Mandatar bewegen, dafür auch einen Preis zu zahlen und gewisse Einschränkungen seiner Bewegungsfreiheit in der Kolonie in Kauf zu nehmen. In dieser Ausdehnung der Mandatsvorschriften haben viele sogar einen großen Gewinn für den Mandatsgedanken sehen wollen, dabei aber außer Betracht gelassen, daß das Mandat, wie Palacios selbst überzeugend dargetan hat, sich in der Erfüllung der konkreten, im Mandatsvertrag niedergelegten Bestimmungen nicht erschöpft, sondern noch etwas Zusätzliches enthält, was das Mandatsgebiet von einer Kolonie unterscheidet, und daß dieses Zusätzliche eben den völkerrechtlich gewährleisteten Status einer «entité internationale distincte» darstellt, der vom Mandatar respektiert und gefördert werden muß. Infolgedessen kann eine »formal union«, die gegen diesen Status verstößt, nicht dadurch zu einer völkerrechtlich erlaubten Einrichtung werden, daß das bzw. die gemeinsamen Organe sich materiell nach den für Mandatsländer geltenden Bestimmungen richten. Eine das Statut des Mandatsgebiets antastende Union müßte übrigens die Ausführung der Mandatsbestimmungen im Geiste des Mandatsvertrages in Frage stellen. Die im Mandatsvertrag zugunsten der Eingeborenen niedergelegten Bestimmungen sind Garantien, die die Erfüllung des Mandatszweckes, die allmähliche Emanzipation der Bevölkerung vorzubereiten, sichern sollen. Gerät aber durch die Union die Mandatsverwaltung in Abhängigkeit von der Kolonie, haben die Kolonialorgane auf die Anwendung der Mandatsbestimmungen maßgebenden Einfluß, so verlieren letztere ihren tieferen Sinn und inneren Wert, denn eine Kolonialverwaltung kann nicht ihr Ziel in einer



selbstlosen Vorbereitung der Bevölkerung zu einem selbständigen Dasein erblicken <sup>142)</sup>.

Es ergibt sich aus dem Gesagten, daß für die Frage der Kompatibilität einer Union mit dem Mandat, somit auch für die Interpretation des Art. 10 des Tanganyika-Mandats zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind: der organische Aufbau und die Funktion dieser Union, mit anderen Worten, ihre Form und rechtliche Struktur (das formale Moment) einerseits und das materielle Substrat der Union, d. h. der Zweck und Inhalt ihrer Tätigkeit, ihr Sachbereich, die Materien, die dem Angleichungsprozeß unterzogen werden sollen, sowie die Auswirkungen der Vereinheitlichung (das materielle Moment) andererseits. Das formale Kriterium ergibt sich aus dem Statut des Mandatsgebiets als einer »entité internationale«, die in ihrer rechtlichen Selbständigkeit aufrechterhalten und gegen die Eingriffe mandatsfremder Organe, die diese Selbständigkeit untergraben, sowie vor einer mit Substanzminderung der ihr zustehenden Rechte einhergehenden Unterordnung unter diese Organe, geschützt werden muß.

Die Grenzen der sachlichen Zuständigkeit der Union ergeben sich aus den »termes du mandat«, aus den im Mandatsvertrag konkretisierten Bestimmungen.

Die Erfordernisse der Form bilden das Primäre: eine die Unabhängigkeit des Mandatsgebiets in Frage stellende Union ist überhaupt nicht diskutabel. Andererseits muß sich eine in formeller Hinsicht zulässige Union in den Grenzen halten, die ihr durch die Notwendigkeit, die einzelnen Mandatsverpflichtungen und, allgemein gesagt, die Interessen der Mandatsbevölkerung strikt zu respektieren, gezogen sind. So ergänzt das zweite Kriterium das erste, und beide zusammen bilden eine reelle Garantie dafür, daß das Mandatsgebiet trotz der Union weder in seinen Rechten geschmälert, noch in seinen Interessen beeinträchtigt wird.

#### Nachtrag.

Die vorliegende Auseinandersetzung mit den englischen Unionsplänen war bereits abgeschlossen, als sich Anfang Juni 1933 die Mandatskommission zu ihrer 23. Tagung versammelte, um nach so vielen Verhandlungen sich mit der Angelegenheit abschließend zu befassen. Schon

<sup>142)</sup> Vgl. die treffenden Worte von van Rees: «La méconnaissance du statut particulier des territoires sous mandat devra en effet 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 . . . Tant que la ligne de conduite appliquée à la colonie avoisinante ne s'inspire pas du désir d'amener celle-ci aussitôt que possible à l'émancipation complète, ce désir ne saurait trouver son expression dans la politique poursuivie dans le territoire destiné à se voir accorder un jour le libre gouvernement» (C. P. M., 15<sup>e</sup> sess., p. 169).

auf der 22. Tagung wurde sie offiziell von der englischen Regierung in Kenntnis gesetzt <sup>143</sup>), daß diese den Bericht des Joint Select Committee akzeptiere und die Zeit noch nicht für gekommen halte, irgendwelche weitreichenden Maßnahmen in der Richtung einer politischen oder konstitutionellen Vereinigung der drei ostafrikanischen Gebiete zu treffen. Daraufhin erstattete das damit beauftragte spanische Mitglied der Mandatskommission, Palacios, einen sehr ausführlichen Präliminarbericht, in dem er die Hauptprobleme der Union prüfte unter Beifügung eines Entwurfs der Beschlüsse, die die Kommission in dieser Frage zu fassen hätte (C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 320 ss.). Dieser Bericht bildete auch die Grundlage der Diskussion in der M. K., die trotz zahlreicher Sitzungen doch keine nennenswerten neuen Gesichtspunkte zutage förderte.

Wenn sich die M. K. trotz der Ablehnung der Closer Union durch den parlamentarischen Ausschuß und trotz des Verzichts der englischen Regierung auf ihre Verwirklichung überhaupt noch mit der Angelegenheit zu befassen hatte, so erklärt sich dies daraus, daß in offiziellen Schriftstücken nirgends offen zum Ausdruck gekommen ist, daß das Statut des Mandatsgebiets an sich ein Hindernis für die Union bedeute, und daß die englische Regierung unter Vorschubung von für die rechtliche Betrachtung belanglosen Gründen überall vermieden hat, einen endgültigen Verzicht auszusprechen, und sich somit vollkommen freie Hand für die Zukunft zu sichern suchte. Auch die letzte sich bietende Gelegenheit, den Eindruck einer bloßen Vertagung der Closer Union zu berichtigen, hatte die englische Regierung nicht wahrgenommen, indem ihr Vertreter Lord Plymouth noch auf der 22. Tagung der M. K. erklärte, daß zwar die Closer Union mehr oder weniger tot sei, daß aber in bezug auf die Zukunft eine dahingehende Versicherung nicht gegeben werden könnte: «évidemment, il n'est pas en mesure de déclarer expressément qu'elle ne sera jamais reprise, à la lumière d'événements futurs» (C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 134) <sup>144</sup>).

Dieser im offiziellen Schrifttum und in mündlichen Erklärungen stets wiederkehrende Vorbehalt in bezug auf die Zukunft erforderte eine entschiedene Stellungnahme der M. K. im Interesse des Mandatsgebiets und die Abgabe eines Werturteils im Sinne einer nicht mißzuverstehenden Feststellung der Unvereinbarkeit der Closer Union mit dem Mandat. Wie Präsident Theodoli treffend sagte: «Le rôle de la Commission est maintenant de donner son appréciation sur le passé en vue de sauvegarder l'avenir» (C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 38).

<sup>143</sup>) Schreiben des englischen Foreign Office an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 2. Sept. 1932, Drucksache C. P. M. 1294.

<sup>144</sup>) Auch der Gouverneur von Tanganyika äußerte sich in bezug auf die Closer Union auf der nächsten Tagung in ähnlichem Sinne: "His own personal opinion was that this extreme concept might never be revived, except under stress of economic necessity" (P. M. C., 23rd sess., p. 46).

Palacios, der in seinem Bericht festgestellt hatte, daß «l'institution du mandat en elle-même constituerait un obstacle juridique infranchissable pour la Closer Union» (C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 325), kleidete diesen Gedanken in seinem Resolutionsentwurf in einen sehr diplomatischen Satz, der bedeutend vorsichtiger klang. Es wird nur der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß der Zeitpunkt, der als geeignet erscheinen könnte, weitgehende politische und verfassungsrechtliche Maßnahmen in der Richtung der Closer Union zu treffen, während der Dauer des Mandats nie eintreten möge (l. c., p. 325). Rücksichten auf die Empfindlichkeit des Mandatars und der Wunsch, die Annahme des Berichtes im Völkerbundsrat nicht zu erschweren, mögen Palacios veranlaßt haben, seine ursprüngliche Formulierung abzuschwächen; die M. K. aber ging — und zwar einstimmig — darüber hinaus und erklärte ganz kategorisch, daß eine politische und konstitutionelle Union die Existenz des Mandatsgebiets als gesonderter völkerrechtlicher Einheit zerstören oder gefährden würde. Infolgedessen bemerkte auch die M. K. im Hinblick auf den englischen Vorbehalt "the time is not yet ripe", daß eine solche Union, solange das Mandat in Kraft bleibt, überhaupt nicht verwirklicht werden könne (s. unten Anm. 148, Beschluß Nr. 2).

Abgesehen von der Verurteilung der Closer Union hatte die M. K. die im Bericht des Joint Select Committee als Ersatz für die Closer Union empfohlenen Maßnahmen, soweit die englische Regierung sie sich zu eigen gemacht hatte, auf ihre Mandatsmäßigkeit zu prüfen.

Hier richtete die M. K. ihr Augenmerk in erster Linie auf das Hauptinstrument, das die Kooperation zwischen den drei Gebieten zu sichern berufen war, nämlich auf die Konferenz der Gouverneure. Die Kommission stellte zwar fest, daß es sich um eine rein beratende Institution ohne Exekutivbefugnisse handelte, doch läßt die Diskussion die starken Befürchtungen der Mehrheit der Mitglieder erkennen, daß die Konferenz infolge ihres permanenten Charakters, ihres ständigen Sekretariats und ihres weiten Tätigkeitsfeldes sich im Laufe der Zeit leicht in das oberste Organ eines den drei Gebieten übergeordneten föderativen Gebildes (um mit Rappard zu sprechen «un gouvernement supra-mandataire, une autorité centrale» — C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 74) verwandeln könnte. In diesem Eindruck wurde sie durch verschiedene darauf hindeutende Äußerungen der kolonialen Kreise nur bestärkt <sup>145)</sup>.

Solange sich die Konferenz in einer ihrem Wesen entsprechenden Weise betätigt (s. oben S. 791 ff.), und insbesondere solange sie keine Majorisierung zuläßt und keine Befehle, weder unmittelbar an die Bewohner und

---

<sup>145)</sup> Vgl. oben S. 508 und die in den Protokollen der 23. Tagung, S. 78, wiedergegebenen Ausführungen von Lord Lloyd.

an die Organe in den einzelnen Gebieten noch an die Regierungen selbst, erlassen darf, ist allerdings vom formalrechtlichen Standpunkt nichts gegen sie einzuwenden, mögen sich auch ihre Beratungen auf alle Objekte der Verwaltung in den betreffenden Gebieten erstrecken. Immerhin sollte die M. K. die Tätigkeit und Aufgaben der Konferenz sowie die Auswirkung ihrer Beschlüsse im Mandatsgebiet mit besonderer Sorgfalt beobachten, um im Falle einer dadurch entstehenden Benachteiligung dieses Gebiets rechtzeitig eingreifen zu können. Von diesem Standpunkt aus erscheint die Ankündigung der M. K., die ganze Politik der Konferenz mit großem Interesse verfolgen zu wollen, als durchaus begreiflich und berechtigt. Einer Minderheit von vier Mitgliedern (Lord Lugard, Merlin, Orts, van Rees) erschien sie aber, als Ausdruck des Mißtrauens dem Mandatar gegenüber, unangebracht, und sie bekämpfte aufs schärfste den Passus (vgl. unten Anm. 148, Beschluß Nr. 3), in dem die Majorität darauf hinzuweisen für nötig hielt, daß die Konferenz nur beratende Funktionen haben und niemals exekutive Befugnisse, welche die notwendige Autonomie des Mandatsgebiets ungebührlich einschränken würden, ausüben sollte. Die Minderheit hielt diese Warnung nicht nur für eine Hypothese, die den Mandatar als grundlose Verdächtigung kränken müßte, sondern auch sachlich für ganz überflüssig, denn ein beratendes Organ könne nur mittels einer grundlegenden Verfassungsreform in die Lage kommen, irgendwelche exekutive Funktionen, die die völkerrechtliche und staatsrechtliche Individualität des Mandatsgebiet gefährden würden, auszuüben (vgl. Orts, C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 79). Von einer solchen Reform abzusehen habe aber die englische Regierung gerade versprochen, und auch die M. K. habe bereits im Beschluß Nr. 2 eine solche für unzulässig erklärt. Die Minderheit hat gewiß darin nicht unrecht, wenn sie behauptet, daß die Umwandlung der Konferenz in eine mit öffentlicher Gewalt ausgestattete "Central Authority" ohne eine vollkommene Umgestaltung ihrer Rechtsgrundlage sich gar nicht verwirklichen ließe. Letzteres würde aber nach der unzweideutigen Verurteilung der Closer Union einen flagranten Völkerrechtsbruch bedeuten, der, mag er in unverantwortlichen kolonialen Kreisen auch befürwortet werden, der englischen Regierung nicht zuzutrauen wäre. Trotzdem ist die nun zum Beschluß erhobene Feststellung der Majorität der M. K. hinsichtlich der Unzulässigkeit jeder Ausübung von vollziehender Gewalt seitens der Konferenz im Interesse der größeren Klarheit in dieser Frage und als Ergänzung zum Beschluß Nr. 2 nur zu begrüßen, obgleich die unmittelbar für die nächste Zeit dem Mandatsgebiet drohenden Gefahren gar nicht von dieser Seite her, sondern von einer hinter den Kulissen der Konferenz sich anbahnenden Entwicklung kommen, die darauf hinzielt, durch die allmähliche Häufung von Teilmaßnahmen, welche auf eine Verschmelzung einzelner Verwaltungs-

zweige gerichtet sind, früher oder später zu einem Ergebnis zu gelangen, das faktisch den ursprünglich ins Auge gefaßten weitgehenden Unionsplänen gleichkommen würde.

Es gelang der M. K. nicht, diese Entwicklung und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten, auf indirektem Wege einen Zusammenschluß der Gebiete herzustellen, in derselben kategorischen Weise wie bei der Verurteilung der Closer Union rechtzeitig zu unterbinden. Hier wurde nur eine Kompromißlösung erreicht, die trotzdem ein Minderheitsvotum nicht verhindern konnte.

In der Frage der Teilfusionen, der nicht nur eine prinzipielle, sondern infolge der inzwischen von England durchgeführten Postverschmelzung auch eine höchst aktuelle Bedeutung zukam, standen sich innerhalb der M. K. zwei Ansichten schroff gegenüber. Die erste, die insbesondere von dem deutschen und dem japanischen Mitglied vertreten wurde, hielt jede auf einer rechtlichen Organgemeinschaft mit unmittelbarer Gewalt für Gesetzgebung und Verwaltung im ganzen Gemeinschaftsgebiet beruhende Union für mandatswidrig. Das Mandatsgebiet als Sondereinheit dürfe durch die Union in keiner Weise seine Autonomie und administrative Integrität einbüßen, was bei einer Unterordnung der Mandatsorgane unter fremde Organe oder durch ihre Koordinierung mit letzteren unter einen ihnen gemeinsam übergeordneten Dritten der Fall sein würde (vgl. Ruppel, C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 41; Sakenobé, *ibid.*, p. 69, 126). Auf den entgegengesetzten Standpunkt stellten sich das holländische Mitglied van Rees und der Belgier Orts, die in mancher Hinsicht von dem französischen Mitglied Merlin und von Lord Lugard unterstützt wurden. Ihre Ansicht geht dahin, daß man sich mit einer formellen Vorschrift des Mandatsvertrags abzufinden habe und deswegen das im Art. 10 dem Mandatar ausdrücklich gewährleistete Recht, Zoll-, fiskalische und Verwaltungsunionen zu errichten, nicht in Frage stellen dürfe. Solche Unionen sind nach van Rees (*l. c.*, p. 65) nur in der Form einer Fusion denkbar und bedingen notwendigerweise (*conséquence inévitable*) eine Unterordnung der Mandatsorgane unter diejenigen der benachbarten Kolonie, eine Beschränkung der gesetzgebenden und verwaltungsrechtlichen Befugnisse der Mandatsverwaltung. Die Ansicht, daß die Autonomie des Mandatsgebietes in einer Union auf alle Fälle gewahrt bleiben müsse, laufe auf eine Annullierung der im Art. 10 dem Mandatar ausdrücklich zugestandenen Befugnis hinaus, denn «il va de soi qu'aucune union douanière, financière ou administrative n'est concevable si elle devait maintenir intégralement l'autonomie administrative du territoire». Insbesondere könne das Recht, Teilfusionen herzustellen, umso weniger in Zweifel gezogen werden, als (Orts *l. c.*, p. 67, 51) «Union administrative signifie fusion de toute l'administration des pays ainsi réunis. Dès l'instant où le mandat lui reconnaît le droit de faire cela, il

est bien évident qu'a fortiori le mandataire peut procéder, au titre même de l'article 10, à l'union d'un service public déterminé avec le service correspondant des possessions voisines . . . Quelles objections pourrait-il bien y avoir à ce que la Puissance mandataire, qui, pouvant le plus, peut le moins, opérât la fusion d'un service administratif du territoire sous mandat avec le service correspondant de deux territoires voisins?» Dieses Recht sei der Mandatarmacht im Art. 10 des Mandatsvertrags gewissermaßen als Gegenleistung für die von ihr übernommenen Verpflichtungen («contre-partie des charges qu'elle a assumées» — Merlin, l. c., p. 65) ausdrücklich garantiert und dürfe nicht vom Völkerbund, als nur einer der Vertragsparteien, einseitig durch restriktive Interpretation jedes praktischen Wertes beraubt werden (vgl. Orts, l. c., p. 78, 122). Die Aufgabe der Kommission bestehe nicht darin, diesen Artikel zu kritisieren oder seine Revision zu betreiben, sondern sie erschöpfe sich darin, darüber zu wachen, daß eine totale oder partielle administrative Union nicht auf Kosten irgendwelcher Bestimmung des Mandatsvertrags verwirklicht werde (Orts, l. c., p. 67). Sie dürfe nicht das Recht des Mandatars, Unionen zu errichten, in Frage stellen, sondern müsse sich beschränken auf «l'étude de la façon dont l'article 10 a été appliqué» (van Rees, l. c., p. 39).

Eine dritte vermittelnde Ansicht zählt zu ihren Hauptexponenten Palacios und Rappard. Ebenso wie die zweite Ansicht geht sie aus von einer Auffassung des Art. 10, die sich die dort vorgesehenen Unionen nur in der Form von Verwaltungsfusionen denkt, und hält somit letztere für zulässig<sup>146</sup>). Die Ansicht, daß jede Union mit dem Mandat unvereinbar wäre, hätte eine offensichtliche Mißachtung des Art. 10 bedeutet, der auch nicht in einem Sinne ausgelegt werden dürfe, der seine Bestimmungen jedes realen Wertes entkleiden würde. Andererseits halten die Vertreter dieser Richtung es aber für notwendig, den Art. 10 restriktiv zu interpretieren und den in diesem Artikel enthaltenen Vorbehalt so aufzufassen, daß er nicht nur die Vereinbarkeit der Union mit den Bestimmungen des Mandatsvertrags, sondern auch mit dem Art. 22 der VBS. und den allgemeinen Grundsätzen des Mandatsinstituts erfordert. Wenn auch die Teilfusionen an sich als zulässig anzusehen seien, so bergen sie doch die Gefahr in sich, durch ihre Häufung im Laufe einer kaum wahrnehmbaren Entwicklung allmählich zu einer unzulässigen, die rechtliche Selbständigkeit des Mandatsgebiets vernichtenden politischen Union zu führen, weswegen äußerste Wachsamkeit der Kommission geboten sei. Im vorliegenden Fall erschien den Vertretern dieser Ansicht die Postfusion, die mit großer Hast und Heimlichkeit in bezug auf ihre

<sup>146</sup>) Palacios' Bericht C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 324 und ähnlich Rappard in bezug auf die Postfusion, die er als »expressément autorisée par l'article 10« bezeichnet (C. P. M. 23<sup>e</sup> sess., p. 181).

organisatorischen Einzelheiten durchgeführt wurde, nur als erster Schritt in der Richtung einer auf den Zusammenschluß der drei Gebiete hinielenden Entwicklung. Wenn England, obwohl es sich seinerzeit verpflichtet hatte, keine im Hilton Young-Bericht vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen, ohne vorher der M. K. Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, doch die Postverschmelzung, die auch in diesem Bericht in Aussicht genommen war, durchgeführt hat, ohne das Ende der Beratungen der M. K. über die Closer Union und den ganzen Komplex der damit zusammenhängenden Fragen abzuwarten, so konnte die Kommission um so mehr darauf gefaßt sein, später bei anderen Fusionen vor ein *fait accompli* gestellt zu werden. Die Feststellung des Postmaster-General von Kenya, der ebenso wie sein Gouverneur die Postfusion energisch betrieben hatte, daß "in fact, unification of Postal and Telegraph services invariably pioneers every movement towards economic federation" (Cmd. 4141, p. 35), schien auch nicht gerade geeignet, solche Befürchtungen zu zerstreuen<sup>147)</sup>. Die Mitglieder der M. K., die diese Befürchtungen hegten, waren sich dessen bewußt, daß man der neuen Entwicklung, die sich anbahnte und die Rappard als «une amorce d'une évolution qui n'est pas sans dangers, un programme comportant des menaces d'atteintes au mandat» (C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 121, 122) bezeichnete, unbedingt entgegenzutreten müsse. Da sie es aber mit Rücksicht auf Art. 10 für notwendig erachtet hatten, sich für die Zulässigkeit von Teilfusionen auszusprechen, begaben sie sich auch der Möglichkeit, durch die Aufstellung eines formalen rechtlichen Kriteriums — des Verbots jeder Union, die mit einer Organverschmelzung einhergeht und zu einer mit unmittelbarer gesetzgebender oder nur vollziehender Gewalt über das ganze Unionsgebiet ausgestatteten Organgemeinschaft führt — eine sichere Rechtsgrundlage zu gewinnen, die allein der von ihnen befürchteten politischen integralen Union den Weg zu versperren vermocht hätte. Statt die Feststellung der Unvereinbarkeit der Closer Union mit dem Mandat noch dadurch zu verstärken, daß auch die Co-operation and Co-ordination, soweit sie zu einer Organverschmelzung führt, für unzulässig erklärt würde, mußten sich Palacios und Rappard damit begnügen, die Verurteilung aller Maßnahmen zu fordern, von denen man annehmen konnte, daß sie tatsächlich auf die Errichtung

<sup>147)</sup> Wie Palacios bemerkte, konnte man wohl den Eindruck gewinnen »que, lors même que l'on a renoncé à l'union plus étroite intégrale, on réalise cette union dans ses parties constitutives. N'est-il pas juste de dire que, lorsque l'union plus étroite aura été réalisée ainsi dans toutes ses parties, elle existera intégralement en fait, sinon de nom? ... Ces mesures partielles ne sont-elles pas de nature à conduire, par étapes progressives, à l'union plus étroite de fait« (C. P. M. 23<sup>e</sup> sess., p. 46). Übrigens werden in Ostafrika solche Absichten offen zugegeben: vgl. die Zeitschrift *East Africa* vom 23. Aug. 1934, S. 1012, wo die Postunion als "the first stage of a piecemeal Closer Union" bezeichnet wird.

einer politischen Union hinzielen. Es gelang ihnen, hierfür die Majorität der Kommission zu gewinnen und einen entsprechenden Beschluß durchzusetzen (s. unten Anm. 148, Beschluß Nr. 2 Abs. 3), wonach während des Bestehens des Mandats jede Maßnahme vermieden werden müsse, die de facto auf die Herstellung einer politischen oder konstitutionellen Union hinauslaufen würde. Zu diesem Zweck müßte auch die M. K. vom Mandatar über alle Maßnahmen, die dazu bestimmt seien, eine engere Verbindung zwischen dem Mandatsgebiet und den benachbarten Kolonien herbeizuführen, genau auf dem laufenden gehalten werden (Beschluß Nr. 4).

Obwohl die Mehrheit ihren Beschluß noch dadurch abschwächte, daß er unbeschadet der Vorschriften des Art. 10 zu gelten hatte, glaubte die Minderheit sich nicht anschließen zu können. Merlin protestierte dagegen, daß die von der Mehrheit gewählte Formulierung «tout en ayant l'air de rendre hommage à l'article 10 du mandat, aurait pour effet de le vider de toute substance» (C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 73). In einer «note minoritaire» (s. unten Anm. 148) legten die vier dissentierenden Mitglieder (van Rees, Lord Lugard, Merlin und Orts) ihre Meinung dar.

Der Majoritätsbeschluß bezüglich der Teilfusionen kennzeichnet auch die Stellungnahme der Majorität zu der bereits verwirklichten Postfusion. In der Tat wurde diese dauernd in die Diskussion einbezogen und diente als praktisches Beispiel und Ausgangspunkt für die prinzipielle Entscheidung, die die Kommission zu treffen hatte. Infolgedessen konnte die Kommission, als ihr Rappard seinen ausführlichen Bericht betreffend die Petitionen der kolonialen Reichsarbeitsgemeinschaft und der Indian Association, die gegen die Fusion protestierten, vorlegte (C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 179—182), auf die allgemeine Debatte über die Closer Union verweisen. Nicht anders verhielt sie sich auch dann, als sie sich speziell mit der Postfusion im Rahmen der Prüfung des jährlichen Berichts der Mandatsverwaltung zu beschäftigen hatte. Hier kam sie zu dem unten wiedergegebenen Beschluß (s. Anm. 148 Nr. 2). Drei Mitglieder (Orts, Merlin, van Rees) haben sich auch hier nicht bereit gefunden, dem Passus über die möglichen Rückwirkungen auf die Autonomie des Mandatsgebiets zuzustimmen<sup>148)</sup>.

<sup>148)</sup> Die sich auf die Closer Union und die Postfusion beziehenden, oben besprochenen Stellen des Berichts haben folgenden Wortlaut (C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 189, 190, 191, 195):

1. **Question d'une Union administrative, douanière et fiscale plus étroite du territoire sous mandat du Tanganyka avec les possessions britanniques voisines du Kénia et de l'Ouganda** (pages 14, 35—43, 45—52, 64—74, 77—80, 120—124 [du procès-verbal de la session]).

a) **Conclusions de la Commission.**

La Commission permanente des mandats a pris connaissance de la lettre du Gouvernement du Royaume-Uni en date du 2 septembre 1932, lui communiquant sa décision au sujet de la question de la «closer union» entre le Tanganyka et certains territoires britanniques avoisinants.



Der Bericht der M. K. hat den Völkerbundsrat auf seiner 76. Tagung beschäftigt und wurde von ihm am 28. Sept. 1933 gutgeheißen (vgl. J. O. 1933, p. 1321—1327).

Dans cette lettre, ainsi que par des déclarations de son représentant accrédité:

1<sup>o</sup> Le Gouvernement du Royaume-Uni se rallie à l'avis, exprimé par le «Select Committee» des deux Chambres du Parlement, que le moment n'est pas encore venu de créer une union politique ou constitutionnelle plus étroite;

2<sup>o</sup> Il adopte également la recommandation dudit «Select Committee» relative à l'emploi croissant de la Conférence des gouverneurs des différents territoires de l'Est africain pour établir une coopération et une coordination constantes et efficaces dans toutes les questions d'intérêt commun à ces territoires.

Après avoir pris connaissance de la documentation officielle jointe à la lettre du Gouvernement du Royaume-Uni, la Commission permanente des mandats:

1<sup>o</sup> Remercie la Puissance mandataire de l'excellente documentation qu'elle lui a fait tenir et apprécie pleinement les préoccupations élevées dont témoigne celle-ci;

2<sup>o</sup> Prend acte de ce que le Gouvernement du Royaume-Uni n'a pas l'intention de mettre à exécution aucun projet de «closer union» entre le territoire sous mandat du Tanganyka et les territoires britanniques avoisinants, projet qui comporterait la création d'une union politique ou constitutionnelle dont l'effet serait de détruire ou de compromettre, pour l'avenir, l'existence du territoire sous mandat en tant qu'entité distincte au point de vue du droit international.

Se référant aux termes «le moment n'est pas encore venu», la Commission estime qu'une union politique ou constitutionnelle du territoire sous mandat avec les territoires avoisinants ne saurait être réalisée tant que sera en vigueur le présent mandat.

Elle estime, en outre, tout en tenant compte des dispositions de l'article 10 du mandat, que toutes mesures qui tendraient en fait, pendant cette période, à l'établissement d'une telle «closer union» devraient être évitées \*);

3<sup>o</sup> Prend acte du fait que la Conférence des gouverneurs du Tanganyka, du Kénia et de l'Ouganda est un organe permanent consultatif de coopération et de coordination des intérêts communs à ces territoires, dont le secrétariat siège dans la capitale du Kénia;

Tient à exprimer l'intérêt particulier qu'elle porte à cet organisme. D'une part, en effet, elle reconnaît la valeur qui s'attache, dans l'intérêt même du territoire sous mandat, à la mise en commun des expériences faites dans des territoires voisins.

D'autre part, elle estime qu'un tel organisme ne devrait pas assumer des responsabilités exécutives qui limiteraient indûment l'autonomie nécessaire du territoire sous mandat \*).

Pour cette raison, la Commission suivra avec un intérêt particulier l'activité de cet organisme et sa politique \*);

4<sup>o</sup> Prie la Puissance mandataire de vouloir bien continuer à assurer le service des renseignements complets et détaillés sur le régime douanier et compléter les renseignements sur les transports, les postes et télégraphes et éventuellement sur d'autres services coordonnés.

b) Note de la minorité de la Commission.

\*) M. van Rees, lord Lugard, MM. Merlin et Orts n'acceptent pas ces passages, pour les raisons qu'ils ont exposées dans la note figurant en annexe aux présentes conclusions.

Der Berichterstatter, der Vertreter der Tschechoslowakei, hob hervor, wohl um die für den englischen Vertreter etwas peinliche Lage zu mildern, daß seiner Meinung nach die Mehrheit der Kommission sich nicht etwa

M. Van Rees, vice-président, lord Lugard, MM. Merlin et Orts n'ont pu s'associer, pour les raisons suivantes, à certaines des conclusions adoptées par la majorité:

Etant donné que l'alinéa 3 de la deuxième conclusion vise à formuler certaines vues exprimées par divers membres au cours du débat qui s'est déroulé sur ce sujet, la minorité estime nécessaire de marquer son désaccord quant à un texte qui semble mettre en doute l'exercice des droits conférés à la Puissance mandataire en vertu de l'article 10 du mandat, et qui semble impliquer que la Puissance mandataire serait, en quelque circonstance que ce soit, capable d'appliquer, par des méthodes détournées, une décision qu'elle s'est formellement engagée à ne pas mettre en vigueur sans en référer préalablement à la Commission permanente des mandats, à savoir l'établissement d'une union politique et constitutionnelle entre le territoire sous mandat et ses voisins.

La minorité a également estimé que la troisième conclusion devrait être supprimée. Elle est d'avis que la Conférence des gouverneurs offre un moyen utile et nécessaire de consultation entre les gouverneurs, dans l'intérêt de leurs territoires respectifs. Elle enregistre le fait que la Conférence est «purement consultative» et qu'une entière liberté d'action est réservée à chaque gouverneur et à ses Conseils législatif et exécutif. Par conséquent, la minorité ne peut concevoir comment on pourrait craindre qu'une conférence ainsi constituée puisse jamais exercer des pouvoirs exécutifs ou mettre en danger l'individualité politique du territoire sous mandat.

Afin d'apprécier les motifs dont s'inspirent ces réserves, il y a lieu de se reporter aux procès-verbaux de la vingt-troisième session, pages 39, 40, 51—52, 65—68, 73, 74, 77—80, 120—122, 124.

### 2. Fusion des services postaux du Tanganyika, d'une part, et du Kénia et de l'Ouganda, d'autre part.

La Commission a pris connaissance des renseignements au sujet de cette question, contenus dans le rapport annuel et qui lui ont été communiqués à sa demande.

Elle signale à l'attention particulière du Conseil la mesure prise et les divergences de vues auxquelles son examen a donné lieu au sein de la Commission quant à sa compatibilité avec le statut du mandat et la sauvegarde des intérêts du territoire.

Elle suggère que la Puissance mandataire soit invitée à communiquer à la Société des Nations les textes relatifs à cette fusion et autres informations utiles pour permettre à la Commission d'apprécier d'année en année les répercussions effectives de la mesure prise sur la qualité du service postal, sur les finances du territoire [et sur son autonomie. La Commission a décidé de surseoir à toute autre appréciation sur cette unification jusqu'à ce qu'une expérience plus prolongée lui ait permis de se former une opinion mieux assurée à son sujet]\*). Elle suivra avec un intérêt particulier les effets directs et indirects qui pourront en résulter, tant en ce qui concerne le rendement administratif et le coût du service unifié [qu'en ce qui touche à l'autonomie du territoire sous mandat] \*) (pages 37—40, 47—52, 69—71, 124—127, 179—182).

### 3. Observations sur les Pétitions.

La Commission,

Saisie de la question de l'unification des services postaux du Tanganyika avec ceux du Kénia et de l'Ouganda, unification entrée en vigueur le 1er janvier 1933;

\*) MM. Orts, Merlin et Van Rees ont voté contre les passages de ce paragraphe mis entre crochets.

von dem Gefühl des Mißtrauens der Mandatarmacht gegenüber habe leiten lassen, sondern nur von dem Ernst des an das Wesen des Mandatsystems rührenden Problems beeinflußt worden sei. Es sei ihr zweckmäßig erschienen, auf den Kern der Sache einzugehen, um dem Völkerbundsrat zu ermöglichen, seine Auffassung in dieser Hinsicht zu klären und jede Möglichkeit eines Mißverständnisses für die Zukunft zu vermeiden.

Der deutsche Delegierte gab seiner Befriedigung Ausdruck, daß der von seiner Regierung von Anfang an vertretene Standpunkt in weitgehendem Maße sich in den Beschlüssen der Kommission durchgesetzt hätte, und legte auf die Feststellung Wert, daß die Mandatsgebiete selbständige völkerrechtliche Einheiten darstellen, und daß Deutschland als ehemalige Schutzmacht von Tanganyika an der Aufrechterhaltung des Geistes des Mandatssystems ein großes Interesse hätte. Der italienische Vertreter beglückwünschte sich ebenfalls zu dem erzielten Ergebnis, das vollkommen mit den Ansichten seiner Regierung übereinstimme, und erinnerte an den Standpunkt von Scialoja, der seinerzeit die Union als im Widerspruch mit dem Geiste des Mandats stehend bezeichnet hatte. Der britische Außenminister, Sir John Simon, wandte sich gegen die Erörterung von abstrakten Hypothesen und Lösungen, die tatsächlich vom Mandatar gar nicht beabsichtigt seien. Dieser sei sich durchaus bewußt, daß Art. 10 die Lage beherrsche, und er könne für seine Regierung versichern, daß sie nichts unternehmen würde, was diesen Artikel verletzen würde. Dieselbe Versicherung wurde auch von Ormsby-Gore in der 6. Kommission der XIV. Bundesversammlung abgegeben (Actes de la 14<sup>e</sup> Ass., 6<sup>e</sup> Com., p. 20—21), der sich dahin äußerte, daß seine Regierung nicht beabsichtige, Tanganyika

Considérant les pétitions de l'«Indian Association» du 19 septembre 1932 et de la «Koloniale Reichsarbeitsgemeinschaft» du 22 janvier 1933, qui contestent la légitimité de cette unification et qui en déplorent les conséquences probables;

Considérant, d'autre part, les observations de la Puissance mandataire, qui affirme la légitimité de la mesure prise et s'en promet des avantages pour le territoire;

Considérant les dispositions de l'article 10 du mandat, qui autorise expressément la constitution d'unions ou fédérations administratives, telles que l'union postale en discussion, à la condition que les mesures adoptées pour la réaliser ne soient pas «contraires aux dispositions du présent mandat»;

Vu la divergence de vues qui s'est manifestée au sein de la Commission, tant sur l'interprétation de l'article 10, en général, que sur l'appréciation, en particulier de la légitimité juridique et des avantages et des inconvénients probables de l'unification postale,

Décide:

1<sup>o</sup> De signaler à l'attention particulière du Conseil la mesure prise et les controverses nées à son sujet au sein de la Commission;

2<sup>o</sup> D'adopter comme conclusions sur ces pétitions les observations figurant au rapport au Conseil sous le titre: «Fusion des services postaux du Tanganyika, d'une part, et du Kénia et de l'Ouganda, d'autre part».

durch einen organischen Überbau (superstructure) mit Kenya und Uganda zu verbinden und überhaupt irgendwie über den Art. 10 hinauszugehen. Die Vollversammlung selbst ging auf die Frage der Closer Union nicht ein.

Es läßt sich nicht leugnen, daß die Beschlüsse der M. K. in der Angelegenheit der englischen Unionspläne in Ostafrika einen großen Erfolg für die Kommission selbst und für den Mandatsgedanken bedeuten. Die Closer Union des Regierungsentwurfs oder jede auf ähnlicher Grundlage beruhende Union wird im Rahmen des Mandatssystems niemals wieder auf direktem Wege aufgenommen werden können. Die Konferenz der Gouverneure wird ihren rein beratenden Charakter behalten müssen und wird nicht in einer ihrem Wesen nicht entsprechenden Weise, nämlich mit Exekutivgewalt über die drei ostafrikanischen Gebiete ausgestattet, verwendet werden und somit Funktionen eines zentralen Bundesregierungsorgans ausüben können. Durch das Verbot aller Maßnahmen, die faktisch zu einer Closer Union führen könnten, ist dem Mandatar zumindest die Häufung einzelner Verwaltungsfusionen außerordentlich erschwert worden, denn bei jedem Versuch, neue Dienstzweige zu verschmelzen, muß er nunmehr auf einen heftigen Widerstand der M. K. gefaßt sein. Die Postfusion ist zwar nicht für rechtswidrig erklärt, doch geht aus der Diskussion, auf welche der Bericht der M. K. auch verweist, hervor, daß sie von der Mehrheit der Kommission prinzipiell — infolge ihrer möglichen Rückwirkungen und als Ausgangspunkt einer weiteren, auf eine Einverleibung hinzielenden Entwicklung — nicht gebilligt wurde. In abstracto gewissermaßen schon verurteilt, erhielt sie eine Bewährungsfrist, indem die M. K. ihr endgültiges Werturteil vertagte, bis sie in die Lage käme, die Wirkungen der Fusion insbesondere auf die Autonomie des Mandatsgebiets besser zu übersehen. Inzwischen ist der Mandatar verpflichtet, nicht nur in bezug auf die Post, sondern auch in bezug auf alle anderen Gebiete, auf welchen er eine engere Zusammenarbeit zwischen den drei Territorien herzustellen plant, die M. K. auf dem laufenden zu halten.

Damit ist zweifellos eine dem Mandatsgebiet unmittelbar drohende Gefahr abgewandt worden. Die M. K. hat deutlich zu verstehen gegeben, daß ein Mandatsgebiet von der Mandatarmacht nicht als ihr Eigentum, mit dem sie nach Belieben verfahren kann, betrachtet werden dürfe. Während die M. K. in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit, als sie noch nicht das hohe moralische Ansehen besaß, das sie heute genießt, und noch nicht die nötige Sicherheit in der Handhabung der Mandatsaufsicht erlangt hatte, manche rechtswidrigen Handlungen der Mandatare hingehen ließ oder nur schüchtern dagegen protestierte (man denke an ihr Verhalten in der Frage der administrativen Inkorporation des belgischen Mandatsgebiets in die Kongo-Kolonie, mag auch dort die

rechtlichen Lage nicht ganz die gleiche wie im Falle von Tanganyika gewesen sein), war sie in der Closer Union-Angelegenheit von Anfang an bestrebt, nicht nur dem Wortlaut des Mandats zu genügen, sondern nach Möglichkeit auch dem Geist des Mandatssystems zum Siege zu verhelfen <sup>149)</sup>.

Es sei endlich noch vermerkt, daß die Beschlüsse der M. K. betreffend die Closer Union ihr Gelegenheit gaben, festzustellen, daß die Mandatsgebiete als gesonderte völkerrechtliche Einheiten (*entités distinctes au point de vue du droit international*) zu betrachten sind. Es ist das erstmal, daß die Kommission als solche diesen Grundsatz, dem sie allerdings in früheren Beschlüssen stets Rechnung getragen hat, ausdrücklich ausgesprochen hat. Durch die Billigung des Berichts der M. K. durch den Völkerbundsrat hat letzterer die Völkerrechtssubjektivität der Mandatsgebiete offensichtlich anerkannt.

Bei aller Anerkennung der Bemühungen der M. K. und ihrer entschlossenen Haltung in der Abwehr der geplanten englischen Übergriffe auf das ostafrikanische Mandatsgebiet läßt sich indessen nicht verkennen, daß es ihr nicht restlos gelungen ist, in dieser Hinsicht eine vollkommen klare Lage zu schaffen und eine unzweideutige, jeden Versuch einer künftigen Umgehung ausschließende Interpretation des Art. 10 zu geben. Das von ihr erzielte Ergebnis war unter den gegebenen Umständen sicher das Äußerste, was nach mühevollen Kompromißversuchen zustande kommen konnte; eine Entscheidung, die auch die Teilfusionen für mandatswidrig erklärt hätte, wäre in ihrer Bedeutung weit über den konkreten Fall von Tanganyika hinausgegangen und hätte alle schon in der ersten Zeit des Mandatsregimes auf Grund des — dem Art. 10 analogen — Art. 9 der anderen B-Mandatsverträge durchgeführten Unionen als rechtswidrig erscheinen lassen und somit ihr weiteres Bestehen in Frage gestellt. So verständlich es auch ist, daß die M. K. dieser Lage Rechnung tragen mußte, so kann sich dadurch nichts an der Tatsache ändern, daß sie in der Interpretation des Art. 10 auf halbem Wege stehen geblieben ist und sich infolgedessen, wie ihr japanisches Mitglied Sakenobé mit Recht befürchtete, möglicherweise auch späterhin Schwierigkeiten gegenübersehen wird, die sich aus einem auf Art. 10 gestützten Vorgehen des Mandatars ergeben können. So hat sie weder die von ihr einmütig als unzulässig erklärte politische Union definiert <sup>150)</sup>, was zur Abgrenzung von den erlaubten Fällen doch

<sup>149)</sup> Vgl. die diesbezüglichen Bemerkungen der italienischen Kolonialzeitschrift «L'Oltremare», Dic. 1933, p. 476, Ginevra e la questione della Closer Union.

<sup>150)</sup> Die Diskussion in der M. K. hat darüber weitgehende Meinungsverschiedenheiten ergeben. Einerseits wurde die Ansicht vertreten, daß man in einer politischen Union in erster Linie eine Zusammenfassung der betreffenden Gebiete zu sehen hat, die den Status der obersten Organe, des Gouverneurs und des gesetzgebenden Rats, wesent-

notwendig gewesen wäre, noch hat sie ein objektives Kriterium aufgestellt, das die dem Mandatar auf Grund des Art. 10 ihrer Ansicht nach noch erlaubten Maßnahmen von solchen Maßnahmen unterscheidet, die das völkerrechtliche Statut des Mandatsgebiets gefährden,

lich ändert und die Individualität dieser Gebiete vollkommen beseitigt, also zu einer Zerstörung der Sonderexistenz des Mandatsgebiets führen würde. Wie der Gouverneur von Tanganyika vor der M. K. bemerkte, »Closer Union in its conception and extreme form would . . . amount to a fusion of the various provinces into one unit under a single constitution, executive and legislature« (P. M. C., 23rd sess., p. 46). Ähnlich definierte Lord Lugard die politische Union als eine »which would now or in the future destroy the separate entity of the country as a constitutional unit« (l. c., p. 68), und Merlin bezeichnete die »fusion politique et constitutionnelle« als »contraire au principe même du mandat, qui comporte le maintien de l'individualité propre et de la personne morale du territoire« (l. c. p. 65). Wie könnte man aber bezweifeln, daß diese Individualität durch eine vollkommene Fusion aller Dienstzweige und aller Ämter beseitigt wird? »Quelle individualité«, müßte man mit Präsident Theodoli fragen, »conserverait chacun des territoires, si les postes, les chemins de fer, les douanes et les autres services administratifs étaient tous unifiés dans les trois territoires sous une autorité?« (C. P. M., 22<sup>e</sup> sess., p. 140). Trotzdem hielten es Orts und van Rees für möglich, zu behaupten, daß auch eine »fusion de toute l'administration des pays ainsi réunis«, zu welcher ihrer Ansicht nach der Mandatar auf Grund des Art. 10 befugt wäre, zulässig sei, obgleich auch sie eine Änderung des politischen Statuts des Mandatsgebiets durch den Mandatar verurteilen. Unverständlich bleibt aber, worin denn eigentlich nach Ansicht dieser Mitglieder sich eine Änderung des politischen Statuts äußern müßte; sagt doch Sakenobé ganz richtig, daß auch die von Orts und van Rees abgelehnte politische oder konstitutionelle Union »was substantially a complete union or amalgamation of the administrative services of a territory with a larger and superior organism — that was to say, a highly developed form of administrative union« (P. M. C., 23rd sess., p. 126). Wenn sogar solche extremen Fälle innerhalb der M. K. in bezug auf ihre Mandatswidrigkeit umstritten werden konnten, so darf auch nicht wundernehmen, daß dies in noch stärkerem Maße in bezug auf solche Unionen der Fall war, die zwar im Moment ihrer Errichtung die Persönlichkeit des Mandatsgebiets nicht untergehen lassen, aber doch eine Minderung seiner Autonomie herbeiführen und eine Modifikation seines politischen Statuts bedeuten. Es war nur konsequent, daß hier Orts und van Rees, die sogar in einer vollkommenen administrativen Fusion keine Änderung des politischen Statuts sehen wollten, um so mehr eine Modifikation dieses Statuts durch Teilfusionen in Abrede stellten. Nach van Rees bedeuten diese nur eine Einschränkung der gesetzgebenden und verwaltungsrechtlichen Befugnisse der Mandatsorgane, »mais n'affectent nullement le statut politique du territoire sous mandat qui reste intacte« (C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 65). Zu behaupten, daß die Verschmelzung einzelner Verwaltungszweige rechtswidrig sei, weil sie gegen das politische Statut des Gebiets verstößt, würde, meint Orts, nichts anderes bedeuten, als daß man die politische Union, die das Mandat nicht erlaubt, mit der administrativen Union, die es ausdrücklich zuläßt, verwechselt (l. c. p. 67). Aber Merlin, obgleich er sonst die Ansichten von Orts und van Rees teilte, schien in den Teilfusionen doch eine Modifikation des politischen Statuts zu erblicken, sonst hätte er nicht gegen die von der Mehrheit vorgeschlagene Redaktion des Beschlusses protestiert, die jede »Union plus intime, dont l'effet serait de modifier le statut politique et constitutionnel du territoire sous mandat« verbieten wollte. Merlin widersprach dem aus dem Grunde, weil er meinte, »une telle rédaction semblerait vouloir dire que la Commission condamne également toute mesure prise en application de l'article 10 du mandat« (l. c., p. 72).

indem sie faktisch zu einer politischen Union führen oder in Zukunft zu führen drohen. Wann dieses Moment der Gefährdung, das ein rein subjektives Kriterium darstellt, als gegeben anzusehen ist, hat man ebenfalls im Dunkel gelassen, so daß das Eintreten oder das Vorhandensein dieser Gefährdung von dem Mandatar immer wird bestritten werden können. Daß sich hier eine Grenze überhaupt nicht ziehen läßt, solange die M. K. vom Standpunkt der Zulässigkeit einzelner Verwaltungsfusionen ausgeht, ist oben bereits eingehend ausgeführt worden (vgl. S. 825)<sup>151)</sup>.

Die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der M. K. in dieser Frage, die in den Protokollen ihren Niederschlag gefunden haben, und die noch immer verbleibende Unklarheit darüber, was eigentlich dem Mandatar noch erlaubt ist, konnten der reaktivierten Closer Union-Bewegung (vgl. oben S. 508) nur willkommen sein und erfüllten sie mit neuer Hoffnung in bezug auf die Aussichten, ihr Programm doch noch irgendwie durchzusetzen. Unter dem Schlagwort der unpolitischen Vereinigung und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der drei Gebiete werden zur Zeit in Ostafrika immer neue Pläne geschmiedet, die von der Forderung nach weiteren einzelnen Fusionen bis zu einem integralen Zusammenschluß des Mandatsgebiets mit Kenya und Uganda gehen. So wird z. B. im Bericht des General Manager of the Kenya und Uganda Railways für das Jahr 1933 die Koordinierung aller Transportfragen unter einer "Central authority for the whole of East Africa" propagiert (vgl. East Africa, June 14, 1934, p. 799—800); ferner hielt es Major-General Sir John Davidson, der dem diesjährigen East African

<sup>151)</sup> Die Schwierigkeiten, die die Mehrheit der M. K. dadurch, daß sie diesen Ausgangspunkt beibehielt, in dieser Hinsicht empfunden hat, gehen deutlich aus dem Ausspruch von Rappard hervor: «il est vrai que certaines choses sont permises en vertu de l'article 10 du mandat, mais la ligne de démarcation entre ce qui peut être permis et ce qui est interdit est très difficile à établir» (C. P. M., 23<sup>e</sup> sess., p. 47), und auch Palacios zweifelte: «peut-on séparer radicalement la politique et l'administration» (l. c., p. 39), worin er durch den Bericht von Armitrage-Smith, der die von ihm erörterte Verschmelzung der Zollverwaltungen als eine Closer Union bezeichnete (Cmd. 4182, p. 57) bestärkt wird: «l'expression 'closer union' (die Palacios wie auch der Mehrheit der Kommission als Inbegriff einer politischen Union erschien) est donc encore employée lorsqu'il s'agit des services administratifs» (l. c., p. 49). Auch der zu Rat gezogene Gouverneur von Tanganyika konnte in dieser Hinsicht der M. K. keinen Anhaltspunkt geben. Zwar meinte er, daß "all matters involving a fundamental or constitutional change or likely to produce serious political reaction must be excluded, since constitutional closer union was not in contemplation", doch wußte er auf die Frage "how to determine whether a project was too fundamental or was likely to raise constitutional issues?" keine befriedigendere Antwort zu erteilen als die folgende: "it was really impossible to define in so many words, before the Mandates Commission, where the line could be drawn between what was feasible and what was not feasible ... The line was to be found somewhere in the neighbourhood of measures which might bring about a new constitutional situation" (P. M. C., 23rd sess., p. 46/47).

Dinner präsierte, für angebracht, in seiner Begrüßungsrede an den Staatssekretär für Kolonien die Forderung zu erheben, "that the time has already arrived when some effective measure of Closer Union should be put into operation" (East Africa, June 28, 1934, p. 845). Am weitesten geht aber der vor kurzem ergangene Beschluß der vereinigten ostafrikanischen Handelskammern, der im Oktober 1934 Gegenstand erneuter Beratungen dieser Körperschaft bilden soll, und der auf die vollkommene Zusammenlegung aller Organe des Mandatsgebietes, einschließlich des Amtes des Gouverneurs, mit den entsprechenden Ämtern von Kenya hinzielt, sich aber dagegen verwahrt, politisch zu sein oder Änderungen des politischen Statuts irgendeines der Gebiete herbeiführen zu wollen<sup>152</sup>). Wenngleich solche Bestrebungen vorläufig noch nicht von den lokalen Regierungen ausgehen, so sind sie doch geeignet, den Weg für Maßnahmen zu ebnen, die dann zu geeigneterer Zeit die M. K. vor vollendete Tatsachen stellen würden. Die vom englischen Außenminister Sir John Simon im Völkerbundsrat abgegebene Versicherung, nichts zu unternehmen, was eine Verletzung des Art. 10 bedeuten würde, kann nicht als eine genügende Garantie gegen die Durchführung der eben erwähnten Bestrebungen betrachtet werden, solange eben der Art. 10 nicht restlos aufgeklärt ist. Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, daß die englische Regierung ihren Entwurf einer Closer Union unter Berufung auf den Art. 10 ausgearbeitet und daß Lord Passfield die in diesem Plan vorgesehene Einrichtung, den gemeinsamen gesetzgebenden Rat, als "definitely permissible under Article 10 of the Mandate" (Cmd. 3573, p. 16) bezeichnet hatte, aber noch bedenklicher muß es erscheinen, daß schon nach den Beschlüssen der M. K. der Staatssekretär für Kolonien auf dem East African Dinner vom 23. Juni 1934 für möglich gehalten hat, die Mandatsmäßigkeit sogar der von der M. K. einstimmig und ausdrücklich verurteilten politischen Union zu betonen: "I am perfectly certain that whether in the future there be closer political Union or not, the possibility is clearly provided for it in the Mandate. There is the sentence in the Mandate which gives us full power to have a complete unification of the administration of these territories. There is no doubt about that" (East Africa, June 28, 1934, p. 846).

Hieraus ergibt sich klar, daß auch jetzt noch äußerste Wachsam-

<sup>152</sup>) "It is the recommendation of the Association of Chambers of Commerce that there should be unification of all Departments of Government common to the three territories including the office of Governor under one head for each service, and that the territories be constituted into one East African State, but that the present Status of Kenya, Uganda and Tanganyika remain separate political entities upon a provincial basis, until such time as a further recognition of an interdependent interest encourages a further rapprochement (East Africa, June 7, 1934, p. 784).



keit geboten ist, und es ist zu hoffen, daß die M. K. als Hüterin des Mandatssystems diese Entwicklung mit der nötigen Sorgfalt verfolgen wird, um ihr, sobald sie im Begriff steht, konkretere Form anzunehmen, rechtzeitig entgegenzutreten zu können, und daß sich hierfür bei ihr immer wenigstens eine Majorität finden wird, nicht zuletzt aus dem Grunde, daß, wie ihr verdienstvoller Präsident Marquis Theodoli bemerkte, «*Tout ce qui tend à créer une confusion entre l'institution des mandats et une annexion déguisée tend, du même coup, à discréditer l'oeuvre générale de la Société des Nations*» (J. O., 1923, p. 571)<sup>153)</sup>.

---

<sup>153)</sup> Vgl. auch im selben Sinne die Ausführungen von Rappard: «*Si l'institution du mandat n'était que l'enveloppe hypocrite d'une annexion mal déguisée, il en résulterait pour la Société des Nations tout entière une diminution sensible et méritée de son prestige et de son autorité morale*» (C. P. M., 5<sup>e</sup> sess., p. 10).