

Die Rechtsformen der »indirect rule« in den mittelafrikanischen Kolonien

Dr. **Wilhelm Wengler**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht

Der deutschen Kolonialforderung ist in letzter Zeit nicht selten entgegeng gehalten worden, daß Deutschland in den Kolonien ausschließlich eine Rohstoffquelle erblicke und demgegenüber die Verantwortung des Kolonisators für die zivilisatorische, wirtschaftliche und politische Fortentwicklung der Eingeborenen vernachlässige. Im Zusammenhang mit dieser Behauptung — die einer Widerlegung eigentlich nicht bedarf — wurde darauf hingewiesen, daß insbesondere in den englischen Kolonien und Mandatsgebieten das dort gehandhabte Prinzip der »indirect rule« ein Beweis dafür sei, daß gerade die englische Kolonialverwaltung ihre Tätigkeit in der Kolonie den Eingeborenen gegenüber als Erziehungsaufgabe auffasse. Dazu sei bemerkt, daß diese Ideologie die Engländer bisher in keiner Weise daran gehindert hat, in den Kolonien in erster Linie eine Rohstoffquelle zu erblicken und diese auszubeuten; was bedeutet nun aber das Prinzip der »indirect rule«? Man versteht darunter den kolonialverwaltungspolitischen Grundsatz, daß Verwaltung und Rechtspflege für die Eingeborenen nach Möglichkeit durch die von ihnen gewohnheitsrechtlich anerkannten Autoritäten erfolgen und daß die europäischen Verwaltungsbeamten auf die Eingeborenen nur auf dem Umwege über deren eigene Organisation (und zwar über die jeweils höchsten Spitzen derselben) einwirken sollen.

In der Tat haben die Engländer etwa seit der Jahrhundertwende vor allem in ihren mittelafrikanischen Kolonien die »indirect rule« ständig gefördert und sogar z. T. die an einzelnen Stellen kurz nach der Besitzergreifung mancher Gebiete eingeführte »direkte« Verwaltung wieder aufgegeben. Um Mißverständnissen vorzubeugen muß auf ein Doppeltes hingewiesen werden: Es ist nicht so, daß der Übergang von der »direct administration« zur »indirect rule« einen vollkommenen Neubau des Verwaltungsapparates oder gar einen Abbau von weißen Beamten erforderlich gemacht hätte; vor allem im Hinterland waren ja die eingeborenen Autoritäten niemals entfernt und durch eingeborene Beamte ersetzt worden, und dort wo vorher wirklich das Prinzip der direkten

Verwaltung durch Weiße gegolten hatte, handelte es sich vielfach nur darum, die bis dahin als gesetzliche Einrichtung nicht anerkannte eigene Organisation der Farbigen zur Verwaltungsarbeit heranzuziehen. Auf der anderen Seite ist zu bemerken, daß das Prinzip der »indirect rule« der Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse Rechnung tragen mußte, und daß in einer ganzen Reihe von Landstrichen, wo die eingeborenen Autoritäten unfähig sind, Verwaltungsaufgaben im europäischen Sinne zu erfüllen, auch heute noch »direkt« regiert wird. Die »indirect rule« ist in den englischen Kolonien nicht aus jenen idealistischen Motiven entstanden, die später zu ihrer Rechtfertigung herangezogen wurden; sie ist insbesondere nicht zu dem Zwecke erfunden worden, um die Eingeborenen zur Selbstverwaltung zu erziehen; nicht einmal die soziologische Erkenntnis, daß die Auflösung des Stammesverbandes (detribalization) zu einer Demoralisierung der einzelnen Eingeborenen führt, hat die Einführung der »indirect rule« entscheidend beeinflusst. Maßgebend waren vielmehr rein praktische Gesichtspunkte. Aus gesundheitlichen und finanziellen Gründen war es unmöglich, die Zahl der weißen Beamten so zu erhöhen, daß überall eine effektive direkte Verwaltung durchgeführt werden konnte; sprachliche und psychologische Schwierigkeiten setzten ohnehin der Wirksamkeit der direkten Verwaltung gewisse Grenzen; zudem erschien es einfacher, auf wenige leitende Eingeborene einzuwirken und so die ganze Bevölkerung indirekt dem Wunsche des Kolonisators gefügig zu machen. Schließlich stellte die Existenz der von den weißen Herrschern abhängigen Eingeborenenhäupter ein gewisses Gegengewicht gegen Aufstandsgelüste dar, und auf der anderen Seite erschienen den Regierten gerade die unangenehmen Seiten der Verwaltung, insbesondere die Steuererhebung, weniger als ein Werk der Weißen als vielmehr das ihrer eigenen Führer. Zu diesen praktischen Erwägungen kamen in Nigerien, wo Lord Lugard als erster die »indirect rule« durchführte (über die er später in seinem Buche »Dual Mandate« berichtet), noch besonders günstige Umstände hinzu: Im nördlichen Hinterland bestanden dort schon vor dem Eindringen der Weißen hoch entwickelte Verwaltungsorganisationen; seit langem wurde hier die eingesessene Negerbevölkerung durch zugewanderte mohammedanische Fulanis regiert. Diese Emirate, die bis zu 2 Mill. Einwohner zählen, blieben nach der Eroberung der Gebiete als solche erhalten, und ihr Verwaltungsapparat wurde der englischen Herrschaft dienstbar gemacht. Die »indirekte« Eingeborenenverwaltung Nordnigeriens unterscheidet sich damit nicht unwesentlich von der »indirekten« Verwaltung in anderen Kolonien: die von Nichteuropäern regierten Einheiten sind in Nigerien zahlenmäßig außergewöhnlich groß, und die Herrscher gehören meist einer anderen Rasse und zum Teil sogar einer anderen Religion an als die Mehrzahl der Bevölkerung. Bei der Größe

der Emirate sind diese untergeteilt in Distrikte und diese wieder in Dörfer, deren district heads und village heads — wenigstens formell — dem »paramount chief«, nicht aber den weißen Verwaltungsbeamten, unterstehen. Die Abgrenzung der europäischen Verwaltungsbezirke (Provinzen und »divisions«) ist möglichst in Einklang mit der Abgrenzung der Emirate usw. gebracht, derart, daß ein einheitliches Gebiet der eingeborenen Verwaltung nicht von Distrikts- oder Provinzgrenzen durchschnitten wird. Bei diesen besonderen Verhältnissen in Nigerien ist auch die Aufgabenverteilung unter den weißen Beamten anders als gewöhnlich; während sonst dem »district commissioner« als unterster europäischer Verwaltungsinstanz der gesamte Verkehr mit den eingeborenen Autoritäten obliegt, erfolgt in Nigerien die Leitung oder Beeinflussung der Eingeborenenverwaltung durch den an der Spitze der Provinz stehenden europäischen Beamten (resident); der district officer überwacht nur die Tätigkeit der eingeborenen »district headmen«, erteilt ihnen aber unmittelbar keine Weisungen, sondern berichtet dem resident. Die Negerstaaten der südlichen Provinzen weisen in manchen Punkten Abweichungen auf, insbesondere Beschränkung der Befugnisse der eingeborenen »Chiefs« durch Beiräte (Councils); überdies werden hier meist mehrere kleine Einheiten in finanzieller Hinsicht (Native Treasury) zusammengefaßt ¹⁾).

Ähnlich große Einheiten der Eingeborenen selbstverwaltung wie in Nigerien gibt es im übrigen noch in Uganda ²⁾ und an der Goldküste; in sämtlichen anderen Kolonien sind die Gruppen, die einem eingeborenen Chief unterstehen, zahlenmäßig wesentlich kleiner. Auch in Nigerien werden teilweise die primitiveren Stämme in anderen Formen als den oben geschilderten indirekt verwaltet; hier versucht die englische Verwaltung z. T. erst die ursprüngliche Organisationsform (Familienräte, Dorfräte, Clanräte) zu ermitteln und wieder herzustellen.

In welchem Umfang die Eingeborenen durch ihre eigenen Führer an der Verwaltung beteiligt werden können, hängt von dem Grade ihrer kulturellen Entwicklung ab; die unter sich sehr ähnlichen einschlägigen Gesetze der verschiedenen Kolonien ³⁾ enthalten daher grundsätzlich eine

¹⁾ Im ganzen gibt es über 100 finanziell selbständige Einheiten, an denen über 400 Native Authorities beteiligt sind.

²⁾ Insbesondere Buganda mit fast 900 000 Einwohnern.

³⁾ Nigerien: Native Authority Ordinance No. 43/1933. Goldküste: Native Administration (Colony) Ordinance No. 18/1927; Native Authority (Northern Territories) Ordinance No. 2/1932; Native Authority (Ashanti) Ordinance No. 1/1935; Native Administration (Togoland Southern Section) Ordinance No. 1/1932. Sierra Leone: Tribal Administration (Colony) Ordinance No. 48/1932. Kenia: Native Authority Ordinance, Laws of Kenya 1926 ch. 129; Uganda: Native Authority Ordinance, Laws of Uganda 1935 ch. 112. Tanganyika: Native Authority Ordinance, Laws of Tanganyika 1928, ch. 47. Nyassaland: Native Authority Ordinance No. 13/1933. Diese einzelnen Ordinances sind z. T. durch spätere Gesetze etwas abgeändert.

Ermächtigung des Gouverneurs, die Befugnisse der eingeborenen »Chiefs« im Einzelfall unter das vorgesehene Höchstmaß einzuschränken. Grundsätzlich ausgeschlossen sind aus der Eingeborenenverwaltung: Militärwesen, Auferlegung (nicht aber Erhebung!) von Steuern und Verfügung über Land. Die Native Authority Ordinances geben zunächst dem Gouverneur die Befugnis, die Einrichtung eines eingeborenen Verwaltungsorgans (»Native Authority«) für einen bestimmten Bezirk anzuordnen und als Verwaltungsorgan einen eingeborenen »Chief« oder einen »Native Council« einzusetzen bzw. anzuerkennen; auch kann er die eingeborenen Verwaltungsorgane einander über- und unterordnen. In der Regel erfolgt die Einsetzung der »Chiefs« nach dem Herkommen (native customary law), aber das Recht der Bestätigung und Absetzung der chiefs ist grundsätzlich der europäischen Zentralverwaltung vorbehalten. Um die Befugnisse und Pflichten der eingeborenen Verwaltungsorgane anzudeuten, beschränken sich die Native Authority Ordinances auf recht allgemeine Begriffe; die Native Authorities sollen »maintain order and good government«, sie können »orders« erlassen in bezug auf alles, was sie nach »native law or custom« gebieten und verbieten können, soweit dies nicht gegen »morality and justice« verstößt; wichtig ist aber, daß der zuständige weiße Beamte zum Erlaß solcher orders anweisen und sie gegebenenfalls selbst erlassen kann. Ferner können die eingeborenen Häuptlinge mit Zustimmung des Gouverneurs Polizeiverordnungen, »rules for the peace, good order and welfare« der Eingeborenen ⁴⁾ erlassen; daneben erwähnen die Ordinances insbesondere: die Verhütung von Verbrechen, Aufenthaltsregelung und zahlreiche gewerbe- und wirtschaftspolizeiliche Angelegenheiten, die zum Aufgabenkreis der eingeborenen Verwaltung gehören sollen. Ihre Polizeiverordnungen kann sie mit Strafdrohungen versehen, für die Nichtbefolgung der übrigen in den Native Authority Ordinances vorgesehenen Anordnungen sind in diesen bereits Strafdrohungen enthalten. Eine der wichtigsten Aufgaben der eingeborenen Verwaltungsorgane ist die Erhebung der Kopfsteuern; mit diesen einfachen Steuern werden weniger finanzielle Zwecke verfolgt, sie sind vielmehr vor allem als Erziehungsmaßnahmen gedacht, um in den Eingeborenen Verständnis für eine öffentliche Geldwirtschaft zu erwecken. Sobald, wie in allen einigermaßen entwickelten Gebieten, eine eigene Finanzwirtschaft der eingeborenen Verwaltungsorganisation eingerichtet ist, dann verbleiben 50% des Steuerertrages (teilweise mehr) dem »Native Treasury«; davon werden den chiefs feste Gehälter gezahlt, der

4) Grundsätzlich unterstehen nur Eingeborene den Anordnungen der Native Authorities. Die Native Authority Ordinance für Nigerien sieht die Möglichkeit vor, die »jurisdiction« der eingeborenen Verwaltungsorgane auch auf andere Bevölkerungskreise zu erstrecken. Andererseits können dort, wo keine Native Authorities bestehen, die diesen zugeordneten Befugnisse ausdrücklich einem weißen Beamten übertragen werden.

Rest wird angelegt oder zu öffentlichen Arbeiten und Einrichtungen verwendet. Die Finanzgebarung der Native Treasuries untersteht einer bald stärkeren, bald geringeren Kontrolle durch die weiße Verwaltung.

Die Besonderheiten der Eingeborenenverwaltung Nigeriens wurden bereits erwähnt. Eine besonders detaillierte Regelung der Eingeborenenorganisation hat die Goldküstenkolonie; die Native Administration Ordinance unterscheidet hier die folgenden vier Klassen von Eingeborenenhäuptern: paramount chief ⁵⁾, divisional chiefs, chiefs, headmen. Neben jedem paramount chief besteht ein »State Council«, der bei Streitigkeiten über die Wahl, Einsetzung und Absetzung von paramount chiefs und divisional chiefs entscheiden soll und an der Aufstellung von »by-laws for the good government and welfare« der Eingeborenen mitwirkt. — Die Kenya Native Authority Ordinance sieht seit 1924 neben dem üblichen oben erwähnten Verwaltungssystem die Errichtung von besonderen »Local Native Councils« ⁶⁾ (für den Bezirk eines „district“ in der Regel) vor. Die eingeborenen Mitglieder werden vom Gouverneur ernannt, den Vorsitz führt der district commissioner oder sein Vertreter. Diese Local Native Councils können insbesondere auf dem Gebiete der Agrar- und Wirtschaftspolizei Beschlüsse fassen, die nach der Bestätigung durch den Gouverneur Rechtskraft erhalten; sie können auch die Erhebung einer »native rate« beschließen, deren Ertrag einem Local Native Fund zufließt. — In Uganda bestehen besondere Native Councils, deren Aufgabe es ist, das Eingeborenenrecht zu ändern und Strafvorschriften für die Verletzung von solchen Normen aufzustellen (vorbehaltlich der Aufhebung der Beschlüsse durch den Gouverneur) ⁷⁾. Besonders weitgehende Befugnisse sind daneben dem Kabaka von Buganda und seinen Unterhäuptlingen entsprechend dem Uganda-Agreement von 1900 vorbehalten. — Mit großer Sorgfalt haben die Engländer in Deutsch-Ostafrika die Eingeborenen selbstverwaltung gefördert; hier wurde, soweit keine »superior chiefs« vorhanden waren, die Bildung von kollegialen Organen unter Zusammenfassung mehrerer kleiner Einheiten angeregt (Council of chiefs, Tribal Council). In einigen Bezirken, wo keine Stammesorganisation bestand, wurde die Wahl eines »headman« durch die Eingeborenen veranlaßt. Im übrigen wurden die bestehenden »chiefs« und »superior chiefs« nebst den meist vorhandenen Ältestenräten belassen; für den Nachwuchs der chiefs wurden Führerschulen errichtet. In einzelnen Küstenbezirken jedoch, wo sich keine von den Eingeborenen anerkannte Autorität hat bilden lassen, wurde das System der direkten Verwaltung durch ernannte farbige Beamte (Akida) beibehalten.

5) In der ganzen Kolonie bestehen etwa 60 derartige »paramount chiefs«.

6) In den Kronlandreservaten (communal reserve): »Local communal Council«.

7) Ordinance No. 31/1919.

Die »indirect rule« wirkt sich in den englischen Kolonien vor allem auch auf dem Gebiete der Rechtspflege aus⁸⁾; für Zivilsachen und kleine Strafsachen gibt es meist Native Courts, 9) die — im Gegensatz zu den Eingeborenenengerichten der französischen Kolonien — ausschließlich aus Eingeborenen bestehen. Die Zusammensetzung der Native Courts wechselt entsprechend dem örtlichen Herkommen; bald ist ein »chief« allein Richter, bald ein Kollegium, bald ein besonderer eingeborener Beamter (so die Alkalis in Nordnigerien). Die Zuständigkeit der Native Courts kann von Fall zu Fall eingeschränkt werden; vielfach sind mehrere »Grade« solcher beschränkter Zuständigkeit vorgesehen. Der District Commissioner hat stets Zutritt zu den Verhandlungen, kann als »adviser« (und z. T. auch als Präsident) der Gerichte fungieren und kann schließlich stets seine Entscheidung an Stelle der des Native Court setzen; in der Regel besteht auch die Möglichkeit der Berufung an einen besonderen Native Appeal Court, oder an den District Commissioner, oder an einen von weißen Beamten geleiteten Magistrate's Court, eventuell weitere Berufung an den High Court der Kolonie.

Die im Vorangegangenen dargestellten juristischen Formen der »indirect rule« lassen selbstverständlich noch nicht erkennen, wie sich diese praktisch auswirken. Ein abschließendes Urteil darüber läßt sich um so weniger abgeben, als die »indirect rule« in den englischen Kolonien mit großer Elastizität gehandhabt wird. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Native Authority Ordinances die Befugnisse und Aufgaben der Eingeborenenautoritäten mit sehr dehnbaren Begriffen andeuten, und daß sie in weitem Umfang die Möglichkeit offen lassen, daß an dieser oder jener Stelle die europäischen Verwaltungsbeamten die Verwaltungsgeschäfte selbst in die Hand nehmen oder nach ihren Wünschen führen lassen. Ob dies geschieht, hängt sicher nicht nur von der mangelnden Fähigkeit der eingeborenen Häupter, sondern auch von der Initiative der weißen Kolonialverwaltungsbeamten ab. Die eigene Betätigung der eingeborenen Verwaltungsorgane auf dem Gebiete der fürsorgenden Verwaltung, also der Errichtung von öffentlichen Werken und Anstalten (z. B. Straßen, Schulen), und auf dem Gebiete der Wirtschaftspflege (Einrichtung von Märkten, Beschaffung von Saatgut, Bewässerung usw.) hängt natürlich in erster Linie von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Eingeborenenverbandes ab. Es liegt auf der Hand, daß in einem großen Emirat in Nordnigerien in dieser Hinsicht mehr geleistet werden kann als von einem kleinen Negerstamm in Ostafrika. Es besteht daher das Bestreben, die kleineren Einheiten zu finanziell leistungsfähigen Verbänden

⁸⁾ Entsprechend den Native Authority Ordinances bestehen in den einzelnen Kolonien unter sich sehr ähnliche Native Courts Ordinances.

⁹⁾ In Nigerien allein gibt es über 1500 Native Courts.

zusammenzuschließen und mit dieser Förderung der Selbstregierung der Eingeborenen indirekt auch das Budget der Kolonie zu entlasten ¹⁰⁾.

Auch die französische Kolonialverwaltung hat die »administration indirecte« der Eingeborenen gekannt, bevor die »indirect rule« gleichsam zum internationalen Programm wurde: In den kolonialen Protektoraten, insbesondere in Hinterindien — aber auch im Senegalhinterland — wurde die bestehende Organisation der Eingeborenen belassen, und die Franzosen begnügten sich damit, ihre Herrschaft auf dem Umwege über diese Organisationen auszuüben. In anderen französischen Kolonien, und zwar vor allem in Afrika, wurde die direkte Verwaltung durchgeführt; die Dorf- und Stammesorganisation der Eingeborenen wurde zwar nicht zwangsweise aufgelöst, aber sie wurde von der Kolonialgesetzgebung vollkommen ignoriert. In der Verwaltungspraxis hingegen wurde von der eigenen Organisation der Eingeborenen — man möchte fast sagen, selbstverständlich — immer wieder, insbesondere zur Übermittlung der Anordnungen der europäischen Verwaltung, Gebrauch gemacht. Das Bestehen einer solchen Organisation unter den Eingeborenen und das Bestehen einer gewissen Hierarchie unter den Häuptlingen wurde auch gelegentlich indirekt anerkannt, so z. B. bei den Bestimmungen über die Wahl der Eingeborenenvertreter im Conseil colonial von Senegal, welche durch die zu einem »Palaver« zusammengerufenen Eingeborenenhäupter erfolgt.

Eine gesetzlich geregelte Beteiligung der Eingeborenen an der Verwaltung wurde zunächst in Westafrika versucht durch die Bildung von »communes indigènes« mit einem vom Gouverneur ernannten Gemeindevorstand (commission municipale), der ursprünglich nur beratende Funktion haben sollte, dem nach einer Verordnung vom 16. I. 1921 aber Verwaltungsaufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen werden sollten. In dieser Form sind in Westafrika eine geringe Anzahl von Eingeborenengemeinden gegründet worden. — Ein zweiter Versuch der Beteiligung der Eingeborenen an der Verwaltung wurde durch die Schaffung von Notablenräten (»conseils de notables indigènes«) gemacht. In Westafrika wurde die Berufung solcher Notablenräte durch eine Verordnung vom 21. 5. 1919 vorgesehen; der conseil wird, wenn der Grad der Entwicklung der Eingeborenenbevölkerung es zuläßt, für den Bezirk eines cercle von dem zuständigen administrateur aus den angesehensten Eingeborenen bestellt; seine Beratung ist insbesondere für Steuerfragen obligatorisch. Notablenräte bestehen im Senegal, im französischen Sudan

¹⁰⁾ In Nigerien fließen etwa ein Siebentel der öffentlichen Einnahmen den Native Treasuries zu, in Uganda ein Fünftel. Die von der Eingeborenen selbstverwaltung ausgehenden Summen betragen für Nigerien 1934/35: 1,5 Mill. £; für Uganda 1933: 320000 £; für Tanganyika 1935: 150000 £; die Gesamtausgaben der 22 Local Native Councils in Kenia betragen 1933: 53000 £.

und in Dahomey. Ähnliche Einrichtungen sind in den Mandatsgebieten und neuestens auch in Äquatorialafrika geschaffen; dabei besteht in Togo die besondere Einrichtung, daß die Mitglieder der Notablenräte aus einer Liste entnommen werden müssen, die von den Dorf- und Kantonschäuptern aufgestellt worden sind.

Alle diese Einrichtungen sind offensichtlich in erster Linie entweder eine Nachahmung der im Mutterland bestehenden Selbstverwaltungsorganisation (z. T. mag auch das Vorbild der indochinesischen Dorfgemeinden eine Rolle gespielt haben) oder ein Versuch, den weißen Verwaltungsbeamten die Föhlung mit den Eingeborenen und die Kenntnis von deren Einstellung zu den Verwaltungsmaßnahmen zu erleichtern. Die genannten Einrichtungen unterscheiden sich daher von den oben erwähnten Einrichtungen der Eingeborenenselbstverwaltung in den englischen Kolonien in einem besonders wichtigen Punkt: Sie sind nicht aus der bestehenden Dorf- und Stammesorganisation der Eingeborenen herausgewachsen, sondern sind ihr gegenüber Fremdkörper, die naturgemäß nur schwer mit ihr in eine lebendige Verbindung gebracht werden können. Offenbar hat insbesondere das Vorbild der »indirect rule« in den englischen Kolonien die Franzosen neuerdings veranlaßt, die Mitarbeit der Eingeborenen an der Verwaltung auf einer anderen Basis, nämlich unter Anschluß an die eigene Organisation der Eingeborenen, die damit erstmalig »offiziell« anerkannt wird, zu reorganisieren. Wie vorhin erwähnt, hatte die Verwaltungspraxis im Gegensatz zur Gesetzgebung die von den Eingeborenen anerkannten Häuptlinge (»chefs«) in mannigfaltiger Weise als Hilfsorgane der europäischen Verwaltung verwendet; damit ergab sich von selbst, daß sie auf die Bestellung solcher chefs hinwirkte, von denen man annahm, daß sie die Ziele der französischen Kolonialverwaltung förderten. Aber diese »politique des chefs« hatte weder eine gesetzliche Grundlage, noch berücksichtigte sie genügend die Zusammenhänge zwischen der Institution der »chefs« und der Organisation des Dorfes und etwaiger größerer Verbände. Auf der anderen Seite führte die geringe Beachtung dieser Organisationen bei der »direkten« Verwaltung und die ökonomischen Veränderungen z. T. dahin, daß gar keine von der Bevölkerung anerkannten »chefs« zu finden waren. Bei der geringen Anzahl der weißen Beamten bestand aber durchaus das Bedürfnis, das »commandement auxiliaire indigène« zu erhalten und zu fördern; daraus ergaben sich schließlich in Westafrika wichtige Neuerungen. Nachdem schon eine Verordnung des Gouverneurs für Senegal vom 4. 5. 1928 die Befugnisse des chefs festgestellt hatte, erließ der Gouverneur Reste in Dahomey im Jahre 1930 eine Verordnung über die »réorganisation du commandement indigène«, die den sogleich zu nennenden späteren Regelungen zum Vorbild wurde. In einem grundlegenden Circulaire vom 28. 9. 1932 veranlaßte der Generalgouverneur von West-

afrika die Gouverneure der Teilkolonien, aus dem »commandement auxiliaire« der chefs eine »véritable administration indigène« zu machen. Die Neuordnung, die als »africanisation« der Kolonien bezeichnet wird, müsse vom Dorf ausgehen, eine »administration purement autochtone« sei zu schaffen; den chefs müsse ein in der Dorfverfassung längst bestehender Rat aus angesehenen Eingeborenen beigegeben werden, damit nicht bloß einzelne Individuen, sondern die große Masse der Bevölkerung zur Mitarbeit an der Verwaltung gewonnen werden könne. In diesem Sinne sind seit 1934 für die meisten westafrikanischen Kolonien Regelungen der Eingeborenen selbstverwaltung ergangen, die größtenteils wörtlich übereinstimmen¹¹⁾. Unterste und wichtigste Einheit der neuen Eingeborenenverwaltung ist das Dorf (village). An der Spitze des Dorfs steht ein »chef de village«, der je nach dem örtlichen Herkommen durch die Mehrheit der Familienhäupter oder des Dorfausschusses bestimmt wird; der zuständige commandant de cercle muß die Einsetzung bestätigen und kann das Dorf überhaupt eventuell absetzen. Der chef de village wird mit einem Anteil an den im Dorf erhobenen Steuern entlohnt; ihm steht ein nach örtlichem Herkommen zusammengesetzter Dorfausschuß (in der Regel alle Familienhäupter) zur Seite. Der chef de village hat insbesondere für die Aufrechterhaltung der Ordnung zu sorgen und gegebenenfalls sofort den weißen Verwaltungsbeamten zu benachrichtigen; weiterhin sind ihm Aufgaben auf dem Gebiet der Feldpolizei, des Wegebauens und der Gesundheitspflege zugewiesen; mit Unterstützung der Dorfausschüsse hat er insbesondere die Steuern und Lasten für die eingeborenen Familien festzusetzen und einzuziehen. Mehrere Dörfer sind zu einem »canton« zusammengefaßt; der chef de canton wird auf Vorschlag des commandant de cercle vom Lieutenant-Gouverneur ernannt; beratendes Organ ist eine commission cantonale, die entweder nach gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen oder nach den vom Kreiskommandanten aufgestellten Normen zusammengesetzt ist; in einigen Kolonien besteht sie aus der Gesamtheit aller chefs de village. Dem chef de canton sind folgende Aufgaben zugewiesen: Er übermittelt den chefs de village die Anordnungen der europäischen Verwaltung und überwacht vor allem die Tätigkeit der ersten; er selbst ist insbesondere als Zivilstandsbeamter und bei der Aushebung tätig; meist steht ihm ein Sekretär zur Seite. Er erhält festes Gehalt und eventuell Anteile am Steuerertrag. Da die hergebrachte Organisation der Eingeborenen nicht überall bereits derartige »chefs de canton« kennt, so können die Grundsätze, nach denen sie ausgesucht werden, nur vereinzelt dem Gewohnheitsrecht der Eingeborenen entnommen werden, und die einschlägigen Reglements enthalten zum Teil besondere Regeln über die Auswahl der chefs de canton.

¹¹⁾ Guinea, VO. v. 15. 11. 1934; Dahomey, VO. v. 10. 11. 1934 und 12. 10. 1935; Elfenbeinküste, VO. v. 10. 10. 1934; Senegal, VO. v. 11. 1. 1935; Sudan, VO. v. 30. 3. 1935.

Auch unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben sind diese weniger als Selbstverwaltungsorgane der Eingeborenen, sondern eher als farbige Beamte des französischen Verwaltungsapparates anzusehen ¹²⁾. Eine ähnliche »künstliche« Einrichtung sind zum Teil auch die chefs de province (oder chefs supérieurs) nebst den commissions provinciales. Solche chefs supérieurs, über deren Aufgaben die einschlägigen Texte meist bloß sagen, daß sie die chefs de canton überwachen und die weißen Verwaltungsbeamten bei ihrer politischen und wirtschaftlichen Tätigkeit unterstützen sollen, bestanden bisher schon in einigen Kolonien, z. B. im Senegal; auch die Verordnung für die Elfenbeinküste spricht von »provinces déjà existantes en fait (où un chef supérieur groupait sous son autorité divers chefs de cantons)«; die Verordnung für Dahomey zählt 6 solcher bereits bestehenden »chefferies supérieures« auf und regelt die Bezüge (4000—45 000 frs.). Ein Vergleich dieser »administration auxiliaire indigène« mit dem System der »indirect rule« in den englischen Kolonien zeigt, daß beide keineswegs gleich sind. Am bedeutsamsten ist das Fehlen einer eigenen Finanzwirtschaft bei sämtlichen Einheiten der französischen Eingeborenenverwaltung; während die Engländer durch die Errichtung von Native Treasuries in den Eingeborenen das Verständnis für eine öffentliche Finanzwirtschaft zu wecken suchen, also in der Tat Erziehungszwecke verfolgen, verwenden die Franzosen in Afrika die Eingeborenenverwaltung ausschließlich zur Unterstützung des europäischen Verwaltungsapparates. Die Neuerung seit 1934 besteht darin, daß bei der Auswahl der farbigen »chefs« und ihrer Hilfsorgane nunmehr grundsätzlich auf die hergebrachte Organisation der Eingeborenen, insbesondere die Dorfverfassung, zurückgegangen wird. Die Abweichungen der neuen Eingeborenenverwaltung in Westafrika von der englischen »indirect rule« zeigen, wie man in der französischen Kolonialverwaltung immer noch von dem Gedanken beeinflusst ist, daß die »indirect rule« in englischer Art »ne répond pas à notre politique indigène d'association ¹³⁾«.

In Äquatorialafrika besteht bisher keine entsprechende Organisation der Eingeborenenverwaltung, obwohl selbstverständlich auch hier die Häuptlinge von der Verwaltung herangezogen werden, insbesondere zur Steuererhebung und zur Übermittlung der Anordnungen der weißen Beamten. Ein Bericht des Vorsitzenden des Finanzausschusses der Kammer, Reynaud ¹⁴⁾, erklärt, das Prinzip der »indirect rule« sei in Äquatorialafrika angesichts der niedrigen Zivilisation der Eingeborenen unanwendbar. Eine

¹²⁾ Besonders deutlich ist das z. B. in der Verordnung für Dahomey und der Verordnung für die Elfenbeinküste, welche eingehende Vorschriften über Gehalt (600—18 000 frs.), Aufrücken, Disziplinarverfahren, Hilfsorgane usw. enthält.

¹³⁾ Rapport Reynaud, Doc. Parl. Ch. Dép. 1935, Annexe No. 5601, S. 1729.

¹⁴⁾ A. a. O.

gewisse rechtliche Fixierung der faktischen Anerkennung des Bestehens einer Eingeborenenselbstverwaltung ist in den Mandatsgebieten erfolgt. Die Regelung für Kamerun ¹⁵⁾ geht aus von den chefs de village, über denen eventuell chefs de groupement und chefs supérieurs stehen; erstere werden von dem weißen chef de circonscription, die höheren eingeborenen chefs werden vom Kommissar der Republik ausgewählt, und zwar, wenn möglich, »au sein des familles appelées héréditairement à exercer le commandement«, und nach Befragung der Familienhäupter des Dorfes bzw. der unteren eingeborenen »chefs«. Die eingeborenen »chefs« wirken insbesondere bei der Steuererhebung mit und werden in Kamerun ausschließlich durch Beteiligung am Steuerertrag entlohnt. Sie können disziplinarisch bestraft und ohne besonderes Verfahren von der europäischen Verwaltung abgesetzt werden. Ähnlich wie in manchen englischen Kolonien weisen in Kamerun die Eingeborenorganisationen einen sehr verschiedenen Entwicklungsgrad auf.

Auch in den französischen Kolonien besteht die Tendenz, die Eingeborenen an den besonderen Gerichten für die Farbigen mitwirken zu lassen ¹⁶⁾. In Zivilsachen zwischen Eingeborenen ist ein Schlichtungsversuch vor dem chef de village obligatorisch. Die erstinstanzlichen Gerichte bestehen in der Regel aus dem (weißen) chef de subdivision als Vorsitzenden und zwei eingeborenen Beisitzern; ausnahmsweise kann ein Eingeborener auch Vorsitzender sein. Zu beachten ist dabei, daß der chef de subdivision in den meisten Fällen nur dem »mittleren« Beamtenstand angehört. Die genannten Gerichte entscheiden in Zivilsachen (in Westafrika nur bis zu einem bestimmten Streitwert) und in kleinen Strafsachen. Die Gerichte des »2^e degré« sind als Zivilgerichte in erster Instanz zuständig, soweit nicht die eben genannten Gerichte zuständig sind, und fungieren im übrigen als Berufungsinstanz; als Strafgerichte entscheiden sie nur in Äquatorialafrika; sie sind ähnlich zusammengesetzt wie die Gerichte der ersten Instanz, doch haben in Äquatorialafrika die Beisitzer nur beratende Stimme. In Westafrika werden die größeren Strafsachen vor besonderen Gerichten verhandelt, bei denen aber zu den beiden farbigen zwei weitere europäische Beisitzer hinzugezogen werden. Soweit in den höheren Instanzen überhaupt Farbige mitwirken, überwiegt der Einfluß der europäischen Richter.

Die belgische Kolonialverwaltung hat bei der primitiven Kultur der Eingeborenen des Kongo ein besonderes Interesse daran gehabt, sie durch Erhaltung ihrer eigenen Organisation für die Ziele der Kolonisation zugänglicher zu machen, als dies nach Auflösung dieser Organisation durch direkte Verwaltung möglich gewesen wäre. Sie hat daher die kleinen bestehenden von einem Häuptling »regierten« Einheiten als

¹⁵⁾ VO. v. 4. 2. 1933.

¹⁶⁾ Für Westafrika Dekret v. 3. 12. 1931; für Äquatorialafrika Dekret v. 29. 5. 1936.

»chefferies« anerkannt¹⁷⁾; mehrere »chefferies« werden zu einem »secteur« zusammengefaßt. Die Leiter der chefferies (»chefs«) werden nach dem Herkommen bestimmt und vom Distriktskommissar bestätigt; da der »secteur« meist eine künstliche Einrichtung ist, müssen seine Organe von der weißen Verwaltung ausgesucht werden: die Mitglieder des conseil de secteur werden vom Distriktskommissar ernannt, der chef de secteur vom Provinzkommissar. Der chef de secteur bedarf zu seinen Verwaltungsakten der Zustimmung der Mehrheit im Conseil de secteur. Die genannten Verwaltungsorgane fungieren in erster Linie als Friedensgerichte, sorgen für die Unterhaltung zahlreicher öffentlicher Einrichtungen und unterstützen die weiße Verwaltung durch Weitergabe der Anordnungen und Mitwirkung bei der Ordnungs-, Wirtschafts- und Gesundheitspolizei. Sie verfügen über geringe Einnahmen aus Steuern, Gebühren usw., die sie mit Genehmigung der europäischen Verwaltung zu öffentlichen Aufgaben verwenden dürfen. Die chefs beziehen ein von Fall zu Fall verschiedenes Gehalt aus dem Budget der Kolonie. Eine eigentümliche Einrichtung stellen die »centres indigènes extra-coutumiers«¹⁸⁾ dar; wie in anderen Kolonien stellt die Verwaltung der durch Abwanderung aus dem Stammesverband gelösten Eingeborenen auch im Kongo ein besonders schwieriges Problem dar; man hat daher versucht, diese Eingeborenen in neu geschaffenen Verbänden zusammenzufassen und so wieder unter eine farbige Autorität zu bringen, die ähnlich zusammengesetzt ist und ähnliche Aufgaben besitzt wie die »chefferies indigènes«. Die Eingeborenenengerichte sind in erster Instanz nur aus Eingeborenen zusammengesetzt, doch besteht jederzeit die Möglichkeit der Mitwirkung des zuständigen europäischen Verwaltungsbeamten, sowie der Evokation und Berufung an ein von einem Weißen geleitetes Gericht.

Im dicht besiedelten Mandatsgebiet Ruanda Urundi bestanden schon vor der europäischen Besetzung gut entwickelte Organisationen der Eingeborenen in Gestalt von zwei Sultanaten mit einer großen Anzahl (im Jahre 1935 etwa 2000) Unterhäuptlingen. Diese Organisation wurde von der deutschen wie von der belgischen Verwaltung beibehalten. Die Einsetzung und Absetzung der Unterhäuptlinge erfolgt auf Vorschlag des weißen Verwaltungsbeamten durch den Sultan. Der Verwaltungsmechanismus ähnelt daher praktisch den in Nigerien bestehenden Verhältnissen.

Auch die Italiener haben seit Beginn ihrer Kolonialpolitik die Erhaltung des Rechts der Eingeborenen und damit auch ihrer hergebrachten Organisation zum Prinzip erhoben; in allen Kolonien haben sie den von der europäischen Verwaltung anerkannten Häuptlingen und Räten zahlreiche Verwaltungsaufgaben zugewiesen. Die Art und Weise,

¹⁷⁾ Jetzt VO. v. 5. 12. 1933.

¹⁸⁾ VO. v. 23. 11. 1934 in der Fassung der Bekanntmachung v. 6. 7. 1934.

wie man die Beteiligung der Eingeborenen an der Verwaltung auffaßt, hat sich allerdings im Laufe der Zeit geändert. Während man früher dahin strebte, eine Vertretung der Eingeborenen nach parlamentarischem Muster zu schaffen und bis dahin die Häuptlinge als Vertreter der Interessen der Eingeborenen zu betrachten, geht die faschistische Eingeborenenpolitik von anderen Vorstellungen aus. In einer Ansprache an abessinische Stammeshäupter hat der Kolonialminister Lessona am 15. 10. 1936 dargelegt, wie er sich das Verhältnis des italienischen Staates zu eingeborenen Führern denkt. Diese sollen sich als Beamte der italienischen Regierung fühlen und sich bewußt sein, daß die Staatsgewalt ausschließlich von der italienischen Regierung ausgeht. Auch die Bevölkerung habe zu wissen, daß die Häuptlinge usw. ihre Autorität ausschließlich von der italienischen Regierung herleiten und sie nur im Rahmen der Anordnungen dieser Regierung auszuüben hätten. Die italienische Regierung wolle die eingeborenen Häuptlinge benutzen, um die Bevölkerung politisch zu beeinflussen, und wolle auch umgekehrt die Ratschläge der Häuptlinge in Angelegenheiten der Eingeborenenverwaltung hören. In welche rechtlichen Formen diese Ideen umgesetzt werden, ist bisher noch nicht klar zu erkennen. Die Verfassung für Ostafrika ¹⁹⁾ enthält im Gegensatz zur Verfassung für Libyen keine ausdrückliche Bestimmung über die Heranziehung der Eingeborenenhäuptlinge zur Verwaltung, wohl aber ist z. B. davon die Rede, daß eingeborene »capi« Mitglieder der »Consultà per l'Africa Orientale Italiana« werden sollen, daß die Kadis und »capi locali« ihre richterlichen Funktionen weiter ausüben, und daß die »tradizioni locali« nach Möglichkeit geachtet werden sollen. Nähere Bestimmungen sind in dem bisher noch nicht veröffentlichten Verwaltungsreglement für Italienisch-Ostafrika zu erwarten. Den Grundsätzen der italienischen Politik in Ostafrika entspricht es, daß der bisherigen Herrschaft von Amharen über die Bevölkerung anderer Stämme ein Ende gemacht wird; aber auch dann werden die besonderen Verhältnisse in Abessinien wahrscheinlich eine starke Überwachung der Tätigkeit der eingeborenen Autoritäten erforderlich machen. Die führenden Kreise der faschistischen Kolonialpolitik sehen in dem geplanten System eine spezifisch italienische Form der Eingeborenenverwaltung; diese wolle das Leben der Eingeborenen nicht allein von der eigenen Organisation der Eingeborenen bestimmen lassen, sondern wolle es in »väterlicher Weise beeinflussen«; damit sei weder die »indirect rule« im englischen Sinne noch die Vernachlässigung der Eingeborenen aus dem Gefühl rassistischer Überlegenheit zu vereinbaren; auf der anderen Seite wird auch jede Assimilationspolitik abgelehnt ²⁰⁾.

¹⁹⁾ Decrets-legge v. 1. 6. 1936.

²⁰⁾ Vgl. Neri, Rivista delle Colonie 10 (1936) 1168 ff.

Die im Verhältnis zu der Zahl der Eingeborenen und dem Umfang des Kolonialgebiets meist außerordentlich geringe Zahl der europäischen Kolonialverwaltungsbeamten ²¹⁾ läßt allein schon erkennen, daß eine direkte Verwaltung in dem Sinne, daß die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Durchführung der Gesetze überall und ausschließlich den weißen Beamten anvertraut wird, in den tropischen Kolonien unmöglich ist. Die europäische Verwaltung muß sich dann entweder darauf beschränken, daß sie die eingeborenen Autoritäten völlig in der hergebrachten Art weiterschalten läßt, wie dies in ganz abgelegenen Gebieten Innerafrikas gelegentlich noch der Fall ist, oder sie muß die Betätigung dieser Autoritäten regulieren, ihre traditionellen Befugnisse mehr oder weniger beschränken, und ihnen neue Aufgaben stellen; in dieser letzten Art verfahren sowohl die Engländer mit ihrer »indirect rule« als auch die Franzosen und Belgier und Italiener mit ihren Methoden. Auch die frühere deutsche Kolonialverwaltung »bediente sich, soweit als tunlich, der vorhandenen Stammesorganisation, deren Erhaltung sie sich deshalb angelegen sein« ließ ²²⁾. Zum Teil wurden bereits damals Dorf- und Landwirtschaftsverbände, wo sie bis dahin nicht existierten, von der deutschen Verwaltung neu geschaffen. Die obigen Darlegungen zeigen, daß die Beteiligung der eingeborenen Autoritäten an der Verwaltung im einzelnen recht verschieden ausgestaltet sein kann. Ebensowenig einheitlich sind aber auch die Ziele, denen die kolonisierende Nation mit diesen Methoden entgegenstrebt. Die Verwendung der »indirekten Verwaltung« in den französischen Kolonien läßt erkennen, daß diese Verwaltungsmethode mit der von den Franzosen angestrebten »Assimilationspolitik« nicht in unbedingtem Gegensatz steht; auf der anderen Seite wollen z. B. die Engländer mit der »indirect rule« geschlossene Lebensgemeinschaften der Eingeborenen erhalten und damit mittelbar die Europäisierung der einzelnen Eingeborenen verhindern. Die Benutzung der eigenen Organisation der Eingeborenen durch die europäische Verwaltung erscheint daher im wesentlichen als ein kolonialverwaltungstechnisches Verfahren, das zu den verschiedensten Zwecken verwendet werden kann und das für sich allein betrachtet, keinen Schluß darauf zuläßt, ob es der kolonisierenden Nation, die es anwendet, darauf ankommt, damit die rassische Eigenart des Lebens der Eingeborenen zu erhalten oder dieses auf einem Umwege in europäische Formen umzubilden.

²¹⁾ In Nigieren kommen auf 20 Mill. Einwohner insgesamt 1300 weiße Beamte, davon etwa 400 Beamte der »allgemeinen« Verwaltung in der Provinz. In Französisch-Westafrika kommen auf 15 Mill. Einwohner 2600 weiße Beamte, davon etwa 1000 weiße Beamte in der »allgemeinen« Verwaltung.

²²⁾ Gerst Meyer, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts III (1914) 403.