

Rechtsprobleme der Verfassung Indiens

Dr. Carl Bilfinger, Prof. a. d. Universität Heidelberg,
Mitglied der Akademie für Deutsches Recht

I.

1) Einführung; allgemeine Charakteristik der Verfassung. 2) Aus der Vorgeschichte des Verfassungswerks. 3) Die Eigenart des Verfassungsplans: All-Indien durch eine Föderation der offenen Tür für die Staaten.

1) Das in achtjähriger Arbeit zustande gekommene Gesetz über die Verfassung Indiens von 1935 (Government of India Act, 1935), Ende Juli 1935 vom englischen Parlament verabschiedet, Anfang August vom König sanktioniert, ist der vorläufige Abschluß der neuesten Epoche und zugleich der Anfang einer weiteren Stufe staatsrechtlicher Entwicklung der dem Britischen Reich eingegliederten indischen Gebiete. Der Rang dieses Staatsakts in der Verfassungsgeschichte des britischen Weltreichs kann nicht in Zweifel gezogen werden; die Frage der Lebensfähigkeit und Bewährung, sowie der weitere Ausbau des Verfassungswerks bleibt der nächsten und fernerer Zukunft überlassen.

Die neuesten Phasen des indischen Verfassungswesens sind unter dem spezifischen Gesichtspunkt der Theorie der Staatspraxis in besonderem Grade einer staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Untersuchung wert. Zweck und Ziel der indischen Verfassung, so wie die Frage von britischer Seite gestellt wird, besteht darin, den indischen Wünschen, die mindestens auf einen entschiedenen Fortschritt zu nationaler Selbstverwaltung und Selbständigkeit gerichtet sind, entgegen zu kommen, aber dieses Entgegenkommen mit den britischen wirtschaftlichen und politischen Interessen und mit den Forderungen britischer und indischer Sicherheit und Staatswohlfahrt zu vereinigen. Dies verfassungsrechtlich festzulegen, war ein durch die einzigartigen soziologischen Verhältnisse der Bevölkerung Indiens und durch die notwendige Rücksicht auf die Rechtsstellung der Fürsten besonders kompliziertes Problem. Die Lösung mußte im Buche der Verfassung niedergeschrieben werden zum Gebrauch zunächst der englischen und indischen Beamten und Parlamentarier, des indischen Bundesgerichts und der obersten Gerichtshöfe in Indien. Die Verfassungsverhandlungen, der Inhalt und die Form der Verfassungsurkunde zeigen, wie sorgfältig die Schöpfer der Verfassung

die Wirkung des geschriebenen Rechts auf die künftige Staatspraxis in Indien zu berechnen suchten. Zwar hat die Verfassung einer Nation eine größere Aufgabe als die, lediglich Richtschnur und Geschäftsordnung für die Handhabung einer Staatspraxis zu sein, die den Bedürfnissen einer konkreten politischen Situation dienen soll. Nun, die Verfassung für Indien will offenbar den konkreten Forderungen der gegenwärtigen politischen Lage des britischen Reiches und Indiens nachkommen, aber sie will damit auch in Einem den Weg bereiten für jenes größere Ziel, für die Lebensform eines erwachenden Volkes.

Das Aufsehen, das die Angelegenheit der indischen Reform in der Welt erregt hat, könnte sich hinreichend aus der Größe Indiens, aus der Bedeutung des Landes für die Weltwirtschaft, vielleicht auch in etwas aus der magischen Anziehungskraft erklären lassen, die das Märchenland Indien von jeher ausgeübt hat. Indessen, es ist klar, daß das Interesse an der aktuellen Frage der Verfassung von Indien seine konkrete Richtung wesentlich aus der Teilnahme an dem Schicksal des politischen Faktors Indien erhält. Die Ausgestaltung und Fortentwicklung der Jahrhunderte alten Verbindung Indiens mit dem britischen Reich ist eine Lebensfrage für dieses Reich und damit auch eine weltpolitische Frage, sie ist ferner mitbestimmend für die innerpolitische Situation Englands und Indiens selbst.

Da ist zunächst die Tatsache, daß die britische Regierung in immer neuen und, wenn auch allgemeinen und vorsichtigen, immer intensiveren Wendungen seit 1914 vor Indien und vor der Welt zu erkennen gab, daß sie dem indischen Streben nach Selbstverwaltung, verantwortlicher Regierung, nach der Dominion-Stellung in fortschreitender Stufenfolge ¹⁾ entgegen kommen wolle. Die Verfassung von 1935 bekennt sich an einer verhältnismäßig unscheinbaren Stelle in ihrem Schlußartikel zu diesem Programm. Sie enthält, so sehr sie auch entfernt ist von einer Erfüllung der weitgehenden nationalen und sozialen Forderungen des indischen Nationalkongresses, organisatorische Ansätze zur Erfüllung jenes Versprechens, Ansätze, welchen realer Gehalt, trotz aller Vorbehalte, nicht abgesprochen werden kann. Ein solcher Schritt in der Richtung auf ein System national-indischer Autonomie hin erschien jedoch den Schöpfern der Verfassung in seinem Wesen und Ausmaß durch die Verhältnisse bedingt, die als geschichtlich gewordene und

¹⁾ Vgl. etwa: Asiaticus in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 222 S. 8/9 über die Erklärungen Lord Irvins. — Über den Dominion-Status vgl. Mahaffy, The Statute of Westminster 1931, London 1932, S. 5—12 («Parliament of United Kingdom not to legislate for Dominion except by consent»), ferner Salant, Constitutional Laws of the British Empire, London 1934, S. 22—33 («internal sovereignty», «responsible governments»). — Der Dominion-Status ist wesentlich positiv und enumerativ (also: Dominion of Canada usw.) zu verstehen.

als eigenwüchsig gegebene vorausgesetzt wurden. Solche Verhältnisse sind das Nebeneinander der britisch-indischen Provinzen und der indischen Fürstenstaaten, die soziale Situation und der niedere Bildungsstand der großen Masse des Volkes, die Scheidung der Bevölkerungsgruppen nach Stämmen, Sprachen und namentlich nach den verschiedenen Religionen, die einzig in der Welt dastehende Zerklüftung dieses Volkes in Kasten ²⁾).

Die Verfassung verzichtet zwar nicht überall auf rechtliche Ordnung dieser Verhältnisse, aber sie hat in ihrem Teil kein Programm aufgestellt für die Aufgabe, die Lage der Bevölkerung Indiens von Grund aus zu beeinflussen oder zu ändern. Sie will nicht oder mindestens nicht unmittelbar die soziologische Substanz, über die sie als Verfassung sich breitet, umformen, sondern sie will wesentlich, wie man etwa an ihrer Stellungnahme gegenüber den Fürsten und an der intensiven, einzigartigen Begünstigung gewisser Minderheiten ³⁾ erkennen kann, die gegebenen Verhältnisse organisatorisch für die verfassungspolitischen Aufgaben verwenden. Diese Aufgabe besteht in ihrem Kerne, nach den Erklärungen der britischen Regierung, in der Vorbereitung eines national-indischen Dominiums ^{3a)} im Rahmen des britischen Reiches, unter Ausgleich der englischen und der gesamt-indischen Interessen, ferner der verschiedenen partikularen indischen Interessen unter sich. Dazu kommt das Bedürfnis aller Beteiligten, voran der britischen Reichsleitung und, auf der anderen Seite, der indischen Fürsten, nach verfassungsrechtlich verbürgten »Sicherungen« (safeguards), und zwar dort der existentiellen Belange des britischen Reichs, hier der relativen Selbständigkeit der indischen Staaten. Bei der verfassungsrechtlichen Bearbeitung und Diskussion dieser Fragen hat offenbar das Talent und die Leidenschaft der Inder für die Aufspürung und Ausschöpfung juristischer Feinheiten eine gewisse Rolle gespielt.

Schwerlich hat es jemals im Bereiche der Herrschaft Englands, des Landes der »ungeschriebenen Verfassung«, ein so aufschlußreiches Dokument britischer Staatsanschauung und Staatsbetonung, britischer Staatspraxis, Taktik und Psychologie des Regierens gegeben wie die geschriebene Verfassung Indiens von 1935, die mit ihren 478 oft seitenlangen Paragraphen (sections) und 16 sehr ausführlichen Anhängen (schedules) zur Zeit wohl die umfangreichste der Welt ist. Was die

²⁾ Kurze Übersicht über die Verhältnisse der Bevölkerung Indiens, über die bisherige Verfassung und über den Stand der Reform etwa Ende März 1935 bei Hamilton, Die Verfassungsreform in Indien, Zeitschrift für Politik Bd. XXV, S. 255 ff.

³⁾ Vor allem der Mohammedaner und der relativ wenigen Europäer, vgl. z. B. im Anhang (Schedule) I, Teil I, § 25 (S. 307 Gov. of India Act. 1935).

^{3a)} Hoare am 6. Februar 1935, Parl. debates, House of Commons, Vol. 297, Sp. 1165.

Verfassung will, ist aus einer Fülle sorgfältig, wenn auch oft schwerfällig formulierter Normen herauszulesen, die zuweilen noch mit äußerlich unscheinbaren Vorbehalten versehen sind. Dagegen enthält das Verfassungswerk so gut wie nichts von der Ideologie und rhetorischen Ausstattung der neueren Konstitutionen. Die Verfassung Indiens kann und will, nach ihren oben geschilderten Voraussetzungen, kein Brief der Freiheit sein. Vielmehr ist sie, mit der durch die prätendierte Vorbereitung des Dominion-Status gegebenen Modifikation, wesentlich Plan und Organisation eines von der britischen Reichsgewalt abhängigen Gemeinwesens, das eine geographische und, relativ, auch politische Einheit bilden soll.

Was zunächst das Prinzip des Geltungsbereiches betrifft, so ist dieses wohl ausgesprochen territorial, doch nicht oder nicht in dem üblichen Sinn national⁴⁾ bestimmt: in diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Sprache in den gesetzgebenden Körperschaften der Föderation und der Provinzen grundsätzlich das Englische ist (s. §§ 39, 85 der Verfassung). Die Verfassung zeigt das Bild eines föderalistischen Rechtsstaates⁵⁾, im übrigen hat sie mit dem demokratischen Liberalismus des Rechtsstaats konstitutionalistischer Tradition wenig gemein. Die vorhin erwähnten Verhältnisse Indiens gestatten keinen Katalog der Grundrechte, die Verfassung kann von Gleichheit und Freiheit nicht sprechen, wenn auch die eine oder andere Einzelbestimmung in gewissem Grade zur grundrechtlichen Sphäre gerechnet werden kann⁶⁾. Die indische Verfassung ist weithin durchsetzt mit dem Rüstzeug und den Ingredienzien des »Obrigkeitsstaats«, den der deutsche politische Liberalismus unter Hinweis auf die liberalen Anschauungen und Einrichtungen Englands einst so eifrig bekämpft hatte, sie ist durchtränkt mit autoritären, bürokratischen, diktatorischen und ausnahmerechtlichen Elementen; dazu kommt das »stable and conservative element«⁷⁾ der Fürsten in der Föderation. Es gibt kein gleiches, allgemeines, im Ergebnis auch kein unmittelbares Wahlrecht. Das wichtigste Aktivum im Sinn des englischen Konstitutionalismus wird man im Dasein »repräsentativer« gesetzgebender

4) Vgl. etwa Rep. of the Indian Statutory Commission, Vol. II, Cmd. 3569, 1930, S. 12: »The unity imposed upon India by the external forces of Great Britain is to-day reinforced by an increasing sense of Indian nationality«.

5) s. Teil IX der Verfassung über »The Federal Court« und »The High Courts in British India.«

6) Proposals for Indian Constitutional Reform 1933 Ziff. 75 »Fundamental Rights«. »... His Majesty's Government see serious objections to giving statutory expression to any large range of declarations of this character, but they are satisfied to certain provisions of this kind, such, for instance, as the respect due to personal liberty and rights of property ...«; dazu Verfassung §§ 298, 299.

7) So im Unterhaus Moore, Parl. Debates, House of Commons, Vol. 297, Sp. 249.

Körperschaften und im Gedanken parlamentarischer Verantwortlichkeit⁸⁾ nicht nur in den Provinzen, sondern auch und gerade in der Föderation zu erblicken haben. Freilich werden diese Körperschaften so gut wie nicht nach demokratischen Grundsätzen gebildet, und sie sind in ihren parlamentarischen Funktionen durch die oben erwähnten Vorbehalte beeinträchtigt.

Der Government of India Act ist von der britischen Reichsgewalt, von der Indien als Ganzes abhängig ist, verordnet. Den Fürsten gegenüber ist diese Tatsache dadurch modifiziert, daß ihre Einbeziehung in die Föderation auf Grund ihres freiwilligen Beitritts nach Maßgabe der Akzessionsinstrumente geschieht. Die Verfassung ist ohne Beteiligung des indischen Volkes, doch mit einer gewissen, an vielen Stellen bemerkbaren Einflußnahme indischer Mitarbeiter aus dem Kreis der Provinzen sowie der Fürsten und ihrer Berater geschaffen.

2. Im folgenden kann, neben einer Übersicht des Verfassungsinhaltes, nur wenig von der unübersehbaren Masse des Rechtsstoffes zur Erörterung kommen. Dabei sind zwei Gesichtspunkte völkerrechtlich und staatsrechtlich von überragendem Interesse, einmal die Stellung der Fürsten und ihrer Staaten im Rahmen der geplanten Föderation, und ferner die von der Verfassung versuchte Kombination einer parlamentarisch-responsiblen indischen Selbstverwaltung mit allerlei Sicherungen für die britische Exekutive, die nach ihrem Ermessen entsprechend den Staatsnotwendigkeiten zu handeln hat. Zum besseren Verständnis namentlich des zweiten Punktes seien noch einige Mitteilungen aus der Vorgeschichte des Verfassungswerks vorausgeschickt.

Durch den Weltkrieg und in seinem Gefolge durch die Propagierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, sowie durch die Hilfe, die England in der Mitwirkung indischer Truppen gefunden hatte, waren neue, gewichtige Gründe gegeben, die indische Reform in der Richtung nationaler Autonomie und eines nach Lage der Dinge den Einrichtungen im britischen Reiche angepaßten Konstitutionalismus vorwärts zu treiben. Der Staatssekretär für Indien Montagu erklärte am 20. August 1917, daß »die Politik der Regierung... einen wachsenden Einfluß der Inder auf jeden Zweig der Verwaltung und die schrittweise Entwicklung von Selbstverwaltungseinrichtungen zugleich mit dem Ziel fortschreitender Durchführung eines verantwortlichen Regimes in Indien zum Gegenstand habe«⁹⁾. Damit ist die Richtung einer Reform bezeichnet, deren nächste Stufe¹⁰⁾ in dem Government of India Act von 1919 erreicht wird. Der Vorspruch dieses Verfassungsgesetzes von 1919

⁸⁾ »development of representative institutions« — »establish the principle of responsible government«. Rep. of the Ind. Stat. Commission Vol. II, 1930, S. 1.

⁹⁾ Rep. of the Indian Statutory Commission, Vol. I, 1930, S. 2.

¹⁰⁾ Übersicht u. a. bei Hamilton, a. a. O. S. 255 ff.

nimmt jene Erklärung von 1917 auf und ist am Schlusse der Verfassung von 1935 (§ 478) ausdrücklich als nicht aufgehoben bezeichnet. Das Gesetz von 1919 hatte eine gewisse Verstärkung des indischen Einflusses in der Zentrale gebracht und in den Provinzen das »dyarchische« Prinzip eingeführt. Hiernach werden die Gegenstände der öffentlichen Verwaltung in übertragene (transferred), wie z. B. die lokale Selbstverwaltung, und in vorbehaltenene (reserved), wie insbesondere die Polizei, eingeteilt. Die übertragenen Gegenstände werden unter der Verantwortlichkeit der provinziellen indischen Minister behandelt, während die vorbehaltenen Gegenstände dem Gouverneur und seinem Executive Council, also wesentlich dem britischen Einfluß, unterstellt sind ¹¹⁾. Die Einführung und hernach der Abbau der Dyarchie ist kennzeichnend für die Taktik schrittweiser Fortbildung des indischen Verfassungswesens in dem Sinne der Montagu-Erklärung. Das erste Stadium bildet das ausschließlich bürokratisch-obrigkeitliche Prinzip, alsdann folgt das dyarchische System. Die Verfassung von 1935 beseitigt dieses System zugunsten des Prinzips parlamentarisch-verantwortlicher Regierung, das freilich, wie schon angedeutet, durch allerlei Vorbehalte, Ausnahmen und sonstige Sicherungen stark durchlöchert ist.

Auf den Verlauf der Vorarbeiten, auf den Montagu-Chelmsford-Bericht von 1918, den sog. Simon-Bericht der im Jahre 1927 eingesetzten Indian Statutory Commission, die Verhandlungen der alsdann tätig gewordenen Ausschüsse, auf die Ergebnisse der Round Table Konferenzen, auf die Entwürfe und Vorschläge der britischen Regierung und die Erörterungen im englischen Parlament kann hier nicht näher eingegangen werden. Vielleicht gibt es keine bessere Charakteristik der Situation der Verfassungsfrage während des letzten Stadiums vor dem Abschluß als die fesselnde, für die verfassungspolitische Tendenz und Absicht der britischen Regierung bezeichnende Rede des früheren Staatssekretärs für Indien, derzeitigen Außenministers Hoare, vor dem Unterhaus am 6. Februar 1935 ¹²⁾. Einige Stichproben mögen hier folgen.

Gegenüber den Zweifeln darüber, ob es gelingen werde, das Verfassungswerk in Gang und zu normaler Funktion zu bringen, erinnerte Hoare an eine Betrachtung von Warren Hastings über die Frage, wie Robinson Crusoe es habe wagen können, ein so großes Boot zu zimmern, ohne eine Überlegung darüber, wie er dieses Boot zum Meere bringen und flottmachen könne; Hastings habe schließlich mit der Feststellung geendet, daß auch ihm ein Solches schon hundertmal zugestoßen sei. Dieses Zitat könnte vielleicht den Gedanken auf-

¹¹⁾ Rep. of the Indian Statutory Commission, Vol. I, 1930, S. 148.

¹²⁾ Vgl. Parl. Debates, House of Commons, Vol. 297, Sp. 1150 ff.

kommen lassen, daß der Redner vorsorglich das Verfassungswerk als ein Experiment verstanden wissen will, nicht als etwas Endgültiges, sondern als eine Einladung zur Mitarbeit an alle, die es angeht, an die Bevölkerung und an die Fürsten Indiens und an die gegenwärtigen und künftigen Träger der Verantwortung für die Indienpolitik des britischen Weltreiches.

Von Einzelheiten seien zunächst erwähnt die Ausführungen des Staatssekretärs über die Erörterung, die sich an die Frage der Stellung der Reserve Bank und der Eisenbahnverwaltung geknüpft hatte, nämlich ob diese Bundeseinrichtungen der parlamentarischen Kontrolle des Bundes unterworfen oder ob sie als unabhängige kaufmännische Betriebe geführt werden sollen. Die Stimmung des Hauses war mit der Regierung für die zweite Lösung. Zur Frage des Umfanges der Autonomie der Provinzen bemerkte Hoare, daß der Streit darüber, ob den Provinzen die Sorge für Sicherheit und Ordnung zu übertragen sei, zugunsten der Selbständigkeit der Provinzen zu entscheiden sei; alsdann handle es sich darum, was unter jener Voraussetzung der beste Plan zur Verbürgung der Zuverlässigkeit der Polizei und des geheimen Nachrichtendienstes sei. Hinsichtlich der dem Generalgouverneur und den Gouverneuren »vorbehaltenen Gebiete und Sonderverantwortlichkeiten« (reserved departments und special responsibilities), wird die interessante Frage erörtert, ob eine Zeitgrenze für das Verbleiben solcher Zuständigkeiten beim Generalgouverneur festzusetzen sei. Damit wird der grundsätzliche Punkt berührt, wie sich die Verfassung konkret zu dem Problem der Fortentwicklung der Autonomie bis zum Dominion-Status stellt: »Ehe nicht Indien ohne Gefahr die Verantwortung für seine effektive Verteidigung in weit größerem Umfange zu übernehmen imstande ist, kann eine indische Regierung nicht im vollen Sinne des Wortes autonom sein«¹³⁾. Unter den »Sonderverantwortlichkeiten« wird näher besprochen die Befugnis zu Maßnahmen gegen unfaire, nicht durch wirtschaftliche Bedürfnisse gerechtfertigte, sondern ausschließlich die Verletzung englischer Handelsinteressen bezweckende »commercial discrimination« (Interventionsgewalt in Tariff Fragen): Dabei ist, wie der Redner einschränkend beifügt, andererseits nicht zu übersehen, daß, nach einem Worte Baldwins, Kleiderstoffe sich nicht auf der Spitze der Bajonette verkaufen ließen!

Gegenüber dem nach dem Urteil des Redners rigiden Charakter der Verfassung soll dem Bedürfnis ihrer elastischen Handhabung und Fortentwicklung durch eine der Staatspraxis des britischen Weltreichs eigentümliche Möglichkeit entgegengekommen werden: Der König läßt auf Anregung des Staatssekretärs für Indien und auf Antrag

¹³⁾ Parl. Debates, House of Commons, Vol. 297, Sp. 1165.

des englischen Unter- und Oberhauses sog. Instruktions-Instrumente ¹⁴⁾ an den Generalgouverneur und die Gouverneure gelangen; der auf Grund der Verfassung einzurichtende Bundesgerichtshof darf sich mit der Auslegung dieser Instrumente nicht befassen, weil es sich hier um Maßnahmen der englischen Exekutive handelt. Im weiteren Verlauf bis zum Schluß seiner Rede befaßte sich Hoare mit den Kernproblemen der englischen Politik gegenüber Indien, so mit der Bedeutung und Abgrenzung von Verantwortlichkeit und Einfluß zwischen der britischen und der indischen Sphäre, ferner mit der Bedeutung des Anspruchs Indiens und der Inder auf Gleichberechtigung. In diesem Zusammenhang finden sich Anspielungen auf die Selbstverständlichkeit und Unbewußtheit, mit welcher der Engländer in eigener Sache der Frage seines Status gegenüberstehe, indem er, anders als derzeit Deutschland in Europa oder Japan in Asien, es nicht nötig habe, »sich um die Frage seines Status zu kümmern«.

3. Die Lehre der Geschichte weist auf eine Tendenz der Fortbildung bündischer Systeme zum mehr oder weniger zentralisierten und uniformen nationalen Staat. Nach der Absicht der indischen Verfassung und insbesondere ihrer Materialien soll die nationale allindische Idee ihre Erfüllung in der Gestalt der Föderation, nicht des Einheitsstaats finden. Der Bericht der Indian Statutory Commission (Vol. II, 1930, S. 9) sagt in seinem dritten Kapitel:

»Es ist in Indien üblich, von Fragen, an denen alle indischen Provinzen beteiligt sind, als von All-India Fragen zu sprechen. Wir glauben, wenn wir nicht dieses letzte Ziel beim Bau (in framing) der indischen Verfassung uns gegenwärtig halten, dann besteht die Gefahr, daß der Geist und die Meinung des politischen Indiens durch falsche Analogien irreführt wird, und es gibt praktische und theoretische Gründe, die Struktur der indischen Verfassung so zu planen, daß man, sobald die Zeit reif ist, zu einem wahrhaft Allindischen Staatswesen übergehen kann«.

Als Lösung wird alsdann im vierten Kapitel ein föderales System empfohlen, mit der Überschrift »The Ideal of Federation for All-India«.

Unter den sichtbaren Gründen einer solchen Beschränkung der allindischen Idee auf die föderale Form erscheint nach den Materialien der Verfassung (s. den oben erwähnten Bericht S. 12) die Rücksicht auf die Fürsten als der wichtigste. Die Fürsten, heißt es dort, »setzen natürlich ihren Stolz darein, ihre geschichtliche Stellung und ihre Rechte von neuem anerkannt zu erhalten«. In diesem begreiflichen Beharren der Fürsten auf ihrer geschichtlichen Stellung und auf ihren Rechten ist im wesentlichen der Schlüssel zu finden zum Verständnis des Verfassungsplans, soweit seine Eigenart durch die Bildung der Föderation nach einem System der offenen Tür für die Fürsten bestimmt wird.

¹⁴⁾ Näheres darüber unten S. 830.

Der Government of India Act enthält in Teil II, §§ 5—45 den Plan einer indischen Föderation (Federation of India). Die Verfassung ist ein relativ abgeschlossenes, sozusagen für den Betrieb fertiges Werk zunächst nur hinsichtlich des Verbandes der britisch-indischen Provinzen. Diese sind bis zum Beitritt einer in § 5 bestimmten Mindestzahl von Fürstenstaaten (52 von 104 Staatensitzen im Council of State und als weiterer Maßstab die Hälfte der Bevölkerung der Staaten, vgl. Anhang I, Teil I) durch das gemeinsame Normativsystem des dritten Teils der Verfassung und nach Maßgabe von Übergangsvorschriften zu einer Art Länder- oder Provinzenverband zusammengefaßt; das Weißbuch von 1933 nennt diesen Verband »a unitary state«¹⁵⁾. Die Verkündung der indischen Föderation gemäß § 5 durch den König auf Antrag der beiden Häuser des englischen Parlaments kann also erst geschehen, wenn die entsprechende Anzahl von Beitrittserklärungen der Fürsten vollzogen ist¹⁶⁾. Würden die Staaten nicht beitreten und würde demgemäß nur der dritte Teil der Verfassung nebst den Übergangsbestimmungen in Teil XIII in Kraft treten und in Kraft bleiben, so wäre Britisch-Indien für sich allein keine Föderation. Es wäre aber wegen des Wegfalls der bisherigen Dyarchie und wegen der entsprechenden mindestens formalen Verstärkung der Selbständigkeit der Provinzen bei Fortdauer der zentralen Indian Legislature (§ 316) ein Gebilde, das zwischen einem abgeschwächten Bundesstaatstypus und dem sog. dezentralisierten Einheitsstaat einzureihen wäre. Da die Föderation erst nach dem Beitritt des erwähnten Minimums von Staaten entstehen kann, so bedeuten die Akzessionen zugleich einen Gesamtvorgang; sie können als einzelne erst mit der Erreichung jenes Gesamt-Mindestmaßes wirksam werden. Insofern ist das Wort des Maharadschah von Bikaner (Rep. of the Indian Statutory Commission, Vol. I, S. 13) von den Fürsten und Staaten »as a solid federal body«, wenn auch nicht in der Verfassung erfüllt, so doch in einiger Hinsicht nicht ganz unzutreffend.

In dem Vorspruch der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 ist gesagt, daß der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes mit dem König von Bayern, dem König von Württemberg usw. einen ewigen Bund schließt; der Verfassung waren die einzelnen völkerrechtlichen Verträge von 1870 vorausgegangen. Der

¹⁵⁾ Proposals for Indian Constitutional Reform, 1933, Cmd. 4268, S. 6, Ziff. 6.

¹⁶⁾ Vgl. dazu Art. 79 Verfassung des Norddeutschen Bundes: »Die Beziehungen des Bundes zu den Süddeutschen Staaten werden sofort nach Feststellung der Verfassung des Norddeutschen Bundes durch besondere dem Reichstage zur Genehmigung vorzulegende Verträge geregelt werden.

Der Eintritt der Süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung.«

Unterschied gegenüber dem für Indien vorgesehenen Gründungsvorgang besteht hier wesentlich darin, daß der Norddeutsche Bund ein Bund war, während Britisch-Indien nur eine gewisse Ähnlichkeit mit bundesstaatlicher Struktur aufweist; in Indien wird durch die Beitrittsverträge bis zur Erreichung des Minimums die Voraussetzung für die Proklamation des Bundes erst geschaffen, in Deutschland wurde der Bund durch den Eintritt der süddeutschen Staaten lediglich vergrößert.

Die Federation of India ist weder ein »Bundesstaat«, noch ein »Staatenbund«, sondern eine Mischform; die Struktur des völkerrechtlichen Staatenbundes ist mit Elementen verschiedener Unterarten des Bundesstaats zu einem nicht überall harmonischen Ganzen vereinigt.

In der Stellung der Provinzen kann man Anklänge an den Charakter der deutschen Länder nach der Weimarer Verfassung und nach den programmatischen Erörterungen der deutschen Länderkonferenz von 1928—30 finden. Die Sonderstellung der Fürstenstaaten, wie sie sich nach Maßgabe der Verfassung und der noch zu schließenden Akzessionsverträge gestalten wird, gleicht in einigen Punkten der Stellung der Einzelstaaten nach der früheren deutschen Bundes- und Bundesstaatsverfassung. In den gesetzgebenden Körperschaften der indischen Föderation finden sich neben Entlehnungen aus den angelsächsischen bundesstaatlichen Formen (so in einigen Zügen des Council of State, die an den Typus des Senates als Oberhaus erinnern) auch Berührungspunkte mit früheren deutschen Einrichtungen (so in der Art der Bestellung der Stimmen der Fürstenstaaten¹⁷⁾). Bei Vergleichen mit anderen föderalistischen Verfassungen darf nicht übersehen werden, daß die indische Föderation keine völlig selbständige Einheit bildet. Vielmehr steht sie innerhalb des Rahmens des britischen Reichs. Diese ihre Stellung ist außerdem durch die rechtliche Verschiedenheit der beiden Gruppen, der Provinzen und der Staaten, kompliziert. Die Provinzen haben, wie das Weißbuch¹⁸⁾ richtig sagt, keine ursprüngliche oder unabhängige Gewalt oder Autorität, die sie der Föderation abtreten könnten. Die Staaten dagegen sind durch völkerrechtliche Verträge mit der britischen Krone verbunden, und es ist auch nach der Rechtsauffassung der englischen Regierung die Einbeziehung der Staaten in die Föderation nur mittels der freiwilligen Akzession der Fürsten möglich.

Die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 erklärt in ihrem Artikel I, daß »die souveränen Fürsten . . . sich zu einem beständigen Bunde vereinigen, welcher der Deutsche Bund heißen soll«. Die Schlußakte von 1820 sagt in ihrem Artikel V: »Der Bund ist als ein unauf-

¹⁷⁾ Proposals for Indian Constitutional Reform 1933, Cmd. 4268, S. 6.

¹⁸⁾ Ebenda S. 7, Ziff. 8: »Federal Legislature, consisting of elected representatives of British-India and of representatives of Indian States to be appointed by their rulers.« Dazu Verfassung § 18 und Anhang I, Teil II.

löslicher Verein gegründet, und es kann daher der Austritt aus diesem Verein keinem Mitgliede desselben freistehen«. Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich werden in den Verfassungen von 1867 und 1871 als ewiger Bund bezeichnet. Die indische Verfassung enthält eine derartige ausdrückliche Feststellung der Unauflöslichkeit des Bundes nicht. Die Frage der Möglichkeit einer Sezession der Fürsten ist erörtert worden. Sollte aus irgendwelchem Rechtsgrunde oder Rechtstitel ein Sezessionsrecht der Staaten zu bejahen sein, so würde ein solches Recht eintretenden Falles doch nur zu einer Rückkehr des Rechtszustandes führen können, der vor der Akzession bestanden hat¹⁹⁾.

II.

1) Form und Technik der Verfassung. Abweichungen von ihrem Charakter als einer grundsätzlich geschriebenen Verfassung (die Akzessionsverträge; die Instruktionsinstrumente). 2) Übersicht des Inhalts. Insbesondere: die beiden Kammern der föderalen Legislatur, die Kompetenzlisten, die Aufsicht, das Bundesgericht, das Verfahren bei Verfassungsänderungen.

1. Die Verfassung von Indien nebst ihren Anhängen ist als eine erschöpfende, geschriebene Verfassung anzusprechen. Sie enthält grundsätzlich das, was ihre Urheber als Verfassungsrecht Indiens statuieren wollten. Sonderbar ist die formale Behandlung von Burma. Der vierzehnte unter den fünfzehn Teilen des Government of India Act enthält sozusagen separat die Verfassung von Burma; dieses Gebiet ist (nach den Materialien²⁰⁾, mangels hinreichender geographischer Verbindung und Stammesverwandtschaft — racial affinity —) von der Eingliederung in das übrige indische Gebiet ausgenommen worden. Das Wort »India« in »Government of India Act«²¹⁾ bedeutet also ein größeres Indien mit Einschluß von Burma, obwohl dieses Land von der Föderation ausgeschlossen ist und seine eigene Verfassung hat, und obwohl es in § 46

¹⁹⁾ Views of Indian States, Cmd. 4843, 1935, S. 8: »While the States are willing to accede to the Federation for the purpose of obtaining a constitution giving responsible Government at the Centre, it is not obviously intended, that, if such responsibility has become impossible of attainment the powers handed over by the Federated States should still be subtracted from them.« Die Fürsten sind nach dieser zu § 45 des Entwurfs (ausnahmerechtliche Diktaturgewalt des Generalgouverneurs im Fall des Versagens der Verfassungsmechanik, vgl. dazu auch in § 45 der Verfassung, Abs. 4) gemachten Äußerung der Ansicht, daß sie in solchem Fall die von ihnen an die Föderation abgetretenen Befugnisse zurücknehmen können.

²⁰⁾ Wegen der geltend gemachten Gründe vgl. Rep. of the Indian Statutory Commission, Cmd. 3568, Vol. I §§ 95–99 und §§ 216–226.

²¹⁾ Anders im Text der Verfassung (s. § 311). Über die Bedeutung von »Indien« s. Gundappa, »The States and their Peoples«, Bangalore 1931.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerrecht. Bd. V.

geradezu heißt: »Burma shall cease to be part of India«. Die Einteilung der Verfassung ist, wie die Art der Behandlung von Burma zeigt, nicht durchweg übersichtlich, die Technik ist ungleich. An einigen Stellen, wie in dem Abschnitt über den öffentlichen Dienst, geht die Verfassung weit in Einzelheiten hinein; für die juristische Sorgfalt ist bezeichnend der Umfang des in der amtlichen Ausgabe fast fünf Seiten langen § 311 über die Auslegung der Terminologie der Verfassung. Späterhin werden, ähnlich den Anlagen II und III der deutschen Reichsverfassung von 1871, die Akzessionsverträge (Instruments of Accession) der Fürstentstaaten als weiteres Verfassungsrecht hinzukommen. Endlich ist die schon oben ²²⁾ erwähnte wichtige Einrichtung der »Instruktionsinstrumente« für den Generalgouverneur und die Gouverneure vorgesehen, auf die im folgenden kurz einzugehen ist.

Die »Instruktionsinstrumente« (Instruments of Instruction) ²³⁾ sind aus früheren staatsrechtlichen Vorgängen im Britischen Reich, auch aus der Entwicklung Indiens selbst bekannt. Wie sich aus den in den Verfassungsverhandlungen vorgetragenen Beispielen ergibt, handelt es sich um allgemeine Richtlinien grundsätzlicher Art und um Anweisungen für einzelne wichtige Gegenstände. Zum Beispiel, der Generalgouverneur soll dafür sorgen, daß die Verbundenheit und Zusammenarbeit (partnership) zwischen Indien und England gefördert wird, mit dem Ziele, daß Indien den ihm gebührenden Platz im Kreise der Dominions erreicht. Andererseits wird die überaus wichtige Frage, nach welchen Gesichtspunkten und in welcher Weise die Minister ausgewählt werden und wie deren Verantwortlichkeit in der Zusammenarbeit mit dem Gouverneur funktionieren soll, ebenfalls in dem Instrument of Instruction geregelt:

»Vor der Ernennung eines Ministers soll der Gouverneur sich mit einer Persönlichkeit in Verbindung setzen, die nach seiner Meinung eine stabile Mehrheit in den Kammern hinter sich hat. Aber der Gouverneur soll sich dauernd gegenwärtig halten, daß es notwendig ist, den Sinn für eine gemeinschaftliche Verantwortlichkeit unter seinen Ministern zu pflegen. Auch in den Fällen, in welchen der Gouverneur gemäß dieser Verfassung einzelne Funktionen nach Beratung mit seinen Ministern auf Grund seines persönlichen Urteils (individual judgment) auszuüben hat, soll er diese Machtbefugnis so handhaben, daß er es seinen Ministern nicht ermöglicht, sich auf seine (des Gouverneurs) Sonderverantwortlichkeit zu berufen, um sich so von ihrer eigenen Verantwortlichkeit zu befreien.«

Dazu könnte man bemerken, daß allerdings auch diese Methode auf eine Beseitigung der Dyarchie hinauskommt; die Frage ist nur, ob die

²²⁾ S. 826.

²³⁾ s. §§ 13, 53 Verfassung; Times v. 16. Februar 1935; Cmd. 4805 »Instruments of Instruction«.

Vorkämpfer gegen das dyarchische System sich die Sache so vorgestellt haben. Jedenfalls sollen solche Instrumente dazu dienen, um eine Verfassung, die in den Verhandlungen als rigid charakterisiert worden ist, unter Mitwirkung des englischen Parlaments elastisch zu modifizieren und zu entwickeln.

2 a) Nach den einleitenden Bestimmungen des ersten Teils wird im zweiten Teil der Indische Bund (Federation of India) behandelt, und zwar zunächst die Proklamation des Bundes und die Regelung des Beitritts der indischen Staaten. Es folgen die Bestimmungen über die Exekutive. Diese liegt in der Hand des Generalgouverneurs, der, je nach dem Gegenstand, allein, mit dem Beistand von Beratern oder des Ministerrats handelt. Die Minister werden vom Generalgouverneur berufen; ein Minister, der für eine Periode von sechs aufeinanderfolgenden Monaten nicht Abgeordneter einer Kammer der Bundeslegislatur ist, soll, entsprechend dem parlamentarischen Grundsatz, nach Ablauf dieser Zeit aufhören, Minister zu sein (§ 10; ebenso § 51 für die Provinzen).

Die gesetzgebenden Organe des Bundes (Federal Legislature) sind nach § 18 der König, vertreten durch den Generalgouverneur, und die zwei Kammern, nämlich der Council of State und die Federal Assembly. Weitere Bestimmungen handeln von der Befugnis des Generalgouverneurs, unter gewissen Voraussetzungen, z. B. bei Abwesenheit der Kammern und in anderen Fällen, die etwa als Fälle des Handelndürfens unter freiem Ermessen oder nach persönlichem Urteil charakterisiert werden können, ferner beim Versagen der Verfassungsmechanie Verordnungen (ordinances) und Gesetze zu erlassen; auf diese Befugnis des Generalgouverneurs ist noch zurückzukommen.

Der Council of State besteht aus 156 Vertretern Britisch-Indiens und, wie die Fassung mit Rücksicht auf die Möglichkeit allmählichen Beitritts aller Staaten lautet, nicht mehr als 104 Vertretern der indischen Staaten. Die Federal Assembly ist zusammengesetzt aus 250 Vertretern Britisch-Indiens und nicht mehr als 125 Vertretern der Staaten. Der Council of State mag nach seiner Zusammensetzung als bundesstaatliches Oberhaus, als Senat, ähnlich dem Typus des Senats der Vereinigten Staaten von Amerika, angesehen werden, jedoch mit einem Einschlag des Bundesrats-Systems. Er ist ein im periodischen Turnus zu erneuernder, permanenter, nicht der Auflösung unterworfenen Körper (§ 18 Abs. 4).

Während nun schon in der Federal Assembly das Verhältnis von 125 zu 250 eine Stärkung des Elements der Staaten in der Legislative bedeutet, ist das Verhältnis im Council of State mit 104 zu 156 bei einer Gesamtbevölkerung der Staaten von rund 79 Millionen gegen rund 240 Millionen in den Provinzen für die Staaten noch günstiger. In dem

Falle einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern wäre demnach bei voller Besetzung aller Sitze das Zahlenverhältnis der — als betont konservatives Element in Indien gewerteten — Staaten 229 zu 406 (darunter 6 vom Generalgouverneur bestellten) Stimmen von Britisch-Indien.

Das Gesamtbild der Federal Legislature kompliziert sich nun dadurch noch weiter, daß die Abgeordneten der Staaten auch zur Federal Assembly (nicht nur zum Council of State) ernannt werden und daß das Grouping-System, nämlich die Vereinigung kleiner oder kleinster Staaten zu Stimmvereinen (ähnlich der Regelung der Verfassung des Deutschen Bundes) mit einem Rotationssystem zur Wahrnehmung des Sitzes, in jeder der beiden Körperschaften gilt (vgl. Anhang I der Verfassung Teil 2, §§ 3, 8—12 und Table of Seats): Die Federal Assembly soll also von ferne nicht das sein, was z. B. aus der deutschen Verfassungsgeschichte (Verfassung von 1849) als Volkshaus bekannt ist. Hier wäre eine Betrachtung am Platze darüber, ob ein derartiger Einbau von Elementen des Bundes oder Bundesratstypus in der Art der deutschen Verfassung von 1815 und 1867/71 auch in die Federal Assembly mit den geschichtlich gewachsenen und logisch gedachten Anforderungen an ein föderalistisches System zu vereinbaren ist. Die Annahme liegt nahe, daß jener Einbau in bewußter, verfassungstechnischer Fehlkonstruktion mit konservativer Tendenz gedacht ist.

Die Vertreter von Britisch-Indien im Council of State werden nach näherer Maßgabe des Anhangs I zur Verfassung (Teil I §§ 5—10) teils von der dort bezeichneten wahlberechtigten Bevölkerung, teils mittelbar durch Mitglieder der Kammern der Provinzen gewählt; sechs Sitze werden vom Generalgouverneur nach seinem Ermessen besetzt (a. a. O. § 3).

Die Vertreter für Britisch-Indien werden in der Federal Assembly durch die Abgeordneten der Kammern der Provinzen indirekt gewählt; die Abgeordneten der provinziellen Kammern ihrerseits werden nach Bevölkerungsgruppen, insbesondere gemäß den Merkmalen der Religion und der Abstammung, weiter der Berufsstände, mit einer Unterteilung für das Wahlrecht der Frauen, im übrigen nach den vom Kronrat (His Majesty in Council) zu erlassenden Bestimmungen gewählt²⁴⁾. Nach eben denselben Gruppen wählen die Provinzialabgeordneten in die Federal Assembly.

Jede Kammer der Federal Legislature kann Gesetze einbringen. Die Annahme eines Gesetzes muß durch beide Kammern geschehen, bei Meinungsverschiedenheiten finden gemäß § 31 auf Veranlassung des

²⁴⁾ s. inzwischen Proposals of His Majesty's Government for the Electorate for the Council of State and for Provincial Legislative Councils etc., Cmd. 4998, 1935.

Generalgouverneurs nach seinem freien Ermessen gemeinsame Sitzungen statt; entscheidend ist in den einzelnen Kammern und bei den gemeinsamen Sitzungen die Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Abgeordneten. Der Generalgouverneur hat eine Reihe von Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Tätigkeit der Kammern, außerdem ein Veto-recht namens des Königs hinsichtlich der von den Kammern angenommenen Gesetze. Die Sollvorschrift des § 23 Abs. 2 sieht das bescheidene Quorum von einem Sechstel der Mitglieder vor. Die parlamentarische Diskussionsfreiheit ist für beide Kammern zahlreichen und zum Teil schwerwiegenden Beschränkungen unterworfen (§§ 38—41). Die Beschränkungen sind teils absoluter Art, teils stehen sie zur Verfügung des Gouverneurs. Dabei handelt es sich um Gesichtspunkte verschiedener Art, wie die Wahrung der Sonderstellung der Staaten, ferner die auswärtigen Angelegenheiten, weiter die Ermessensakte des Gouverneurs. Keine Diskussion darf stattfinden über die Tätigkeit eines Mitgliedes des Bundesgerichts oder eines obersten Gerichts (§ 40), andererseits darf die Gültigkeit des Verfahrens der Legislatur nicht von dritter Seite bestritten werden. Weitgreifende Einschränkungen gelten auch für parlamentarische Behandlung und Erörterung des Haushalts und der Finanzen (§§ 33—37).

b) Nach einer Aufzählung der Provinzen, wobei das Ausscheiden Burmas erwähnt wird, folgen die Normativbestimmungen über die weiterhin einheitlich festgesetzte Provinzialverfassung (Teil III). Die Einrichtung der Provinzen ist der Struktur der Föderation nachgebildet, u. a. mit der Maßgabe, daß bestimmte größere Provinzen zwei Kammern, die übrigen eine Kammer haben sollen (§ 60). Im wesentlichen herrscht also der bundesstaatliche Grundsatz der Gleichartigkeit der Struktur des Ganzen und der Glieder. Das Problem der Homogenität wird erneut gestellt und erweist sich als schwieriger bei dem späteren Hinzutritt der Staaten, da sich unter diesen verschiedene Stufen und Typen teils parlamentarisch-konstitutioneller, teils mehr autokratischer Art finden. Abweichungen vom System der Uniformität werden außerdem durch das Vorhandensein der nicht parlamentarisch regierten Provinzen des Oberkommissars (Chief Commissioner's Provinces) und gewisser ausgeschlossener Gebiete (excluded areas) bedingt (Teil IV).

c) In den Teilen V und VI werden Bund, Provinzen und Staaten in ihrer gegenseitigen rechtlichen Durchdringung und Abgrenzung behandelt. Teil V enthält die Regelung der gesetzgebenden Gewalten, die mit der bündischen Gewaltenteilung (distribution of Powers) beginnt. Es werden drei Arten von Gesetzgebungskompetenzen unterschieden, nämlich eine solche des Bundes, eine konkurrierende der Provinzen und des Bundes und eine Kompetenz der Provinzen (Federal, Concurrent and Provincial Legislative List). Die umfangreichen Listen, die durch

Bekanntmachung des Generalgouverneurs an die gesetzgebenden Gewalten ergänzt werden können (§ 104), befinden sich im siebten Anhang (Legislative Lists). Die Regelung bei den Staaten wird sich nach den Bestimmungen der mit denselben zu schließenden Akzessionsverträge richten. Nach näherer Bestimmung des § 6 Abs. 2 der Verfassung soll das Akzessionsinstrument die einzelnen Materien der Kompetenzen der Föderation und des Staates genau abgrenzen. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang ferner die Bestimmung in § 6 Abs. 4, 2. Teil, durch die der Vorrang der Regelungen des Akzessionsinstruments vor der Verfassung ausdrücklich verbürgt wird gemäß dem Gedanken der Internal Sovereignty, der relativen Undurchdringlichkeit der Staaten durch die Gesetzgebung der Föderation. Gegenüber dieser Lage der Föderation nach der bisher geschriebenen Verfassung ist wichtig die Andeutung Hoares in den Unterhausverhandlungen, es sei damit zu rechnen, daß die Akzession nur bei der Annahme eines gewissen Mindestmaßes von Bundeskompetenzen durch den betreffenden Staat zustande kommen könne ²⁵⁾, nämlich der ersten 45 Ziffern der Liste des damaligen Entwurfs bis einschließlich der nunmehrigen Ziffer 47 (Salt).

Zur Bundeszuständigkeit gehören z. B. die Landesverteidigung, die Kriegsindustrie, die auswärtigen Angelegenheiten, die Kirchenangelegenheiten, Post- und Eisenbahnwesen, die Handelsgesellschaften, eine Reihe von Steuern, darunter Verbrauchssteuern und die Besteuerung des nicht landwirtschaftlichen Einkommens und Kapitals, Einbürgerung, im ganzen 59 Ziffern. Zur Gesetzgebungskompetenz der Provinzen gehören u. a. die öffentliche Ordnung und Justizverwaltung, Rechtsprechung mit Ausnahme des Bundesgerichts, die Leitung der Provinzialwahlen, die Wallfahrten innerhalb Indiens, die Lokalverwaltung, das Beerdigungswesen, der Unterricht, die Grundvermögenssteuer und andere Steuern (zusammen 54 Ziffern). Als konkurrierende Kompetenz sind angeführt u. a. Strafrecht, Strafprozeßrecht, Zivilprozeß, dann (ähnlich der Stoffeinteilung an den englischen Universitäten) die einzelnen Materien des Zivilrechts wie Erbrecht, Vertragsrecht, Treuhandsrecht, ferner Tiererschutz, Landstreicherei von Europäern (European vagrancy), gewisse Materien der Arbeiterfürsorge und des Arbeitsrechts, Seuchen, Elektrizität, Filmzensur, Schutzhaft (Ziff. 34: Persons subjected to preventive detention under any federal law), zusammen 36 Ziffern.

Es scheint zunächst, daß die Dreiteilung so zu verstehen ist, daß die Bundes- und Provinzkompetenzen ausschließliche sein sollen. Die provinziale ausschließliche Kompetenz steht im übrigen nur in dem Falle

²⁵⁾ Näheres in Parliamentary Debates a. a. O. Sp. 1143 ff. und Times v. 28. Februar 1935. Es ist damals davon die Rede gewesen, daß die Fürsten in den Akzessionsinstrumenten die ersten 45 Ziffern der Kompetenzliste der Föderation annehmen müßten, wenn der Beitritt zustande kommen soll.

der Proclamation of emergency hinter der Bundesgewalt zurück, sofern nämlich die Bundeslegislatur auf Grund des vom Generalgouverneur erklärten Ausnahmezustandes für eine Provinz Notgesetze über Materien der provinziellen Kompetenzlisten erläßt (§ 102). Der deutschen Anschauung ist der Gedanke ausschließlicher Länderkompetenz unbekannt. Der in § 107 der Verfassung enthaltene Satz: Bundesrecht bricht Landesrecht, kann die ausschließliche Provinzialkompetenz im praktischen Ergebnis beeinträchtigen; es wird Sache des Bundesgerichtshofs sein, hier ebenso wie bei anderen Kompetenzstreitigkeiten gegebenenfalls festzustellen, was rechtens ist. Die Frage, ob eine ausschließliche Provinzialkompetenz dem Verhältnis zwischen Bund und Provinzen im Rahmen der Föderation logisch entspricht, wird man verneinen müssen. Der Außenstehende bekommt den Eindruck, als ob die Urheber der Verfassung hier die Provinzen den Staaten gleichgestellt hätten; war dies beabsichtigt, so hat man übersehen, daß die Gesamtheit der Provinzen ja nicht Bund, sondern ein »unitary state« sein soll. Der Struktur eines Bundesstaates würde es entsprechen, wenn Kompetenzen der Glieder überhaupt nicht erwähnt würden, weil den Ausgangspunkt stets die Vorstellung bildet, daß der Bund gewisse, ursprünglich den Gliedern als Einzelstaaten zukommende Kompetenzen übernimmt. Es versteht sich im Bund und Bundesstaat von selbst, daß dem Einzelstaat alles zukommt, was ihm nicht ausdrücklich abgesprochen wird. Nach deutscher Staatsrechtsanschauung würde sich jedenfalls das bisherige Britisch-Indien als Einheitsstaat mit den Provinzen als höchster Kategorie kommunaler Selbstverwaltung darstellen; eine Kategorie solcher Art kann aber niemals ausschließliche Kompetenzen besitzen.

Das zweite Kapitel des V. Teils handelt von den Beschränkungen der legislativen Gewalten, wie sie sich aus dem Vorrang englischer, auf Indien bezüglicher Parlamentsakte, ferner von Gesetzen, Verordnungen und Handlungen des Generalgouverneurs usw. ergeben. Das dritte Kapitel enthält Bestimmungen, die eine Diskriminierung der Engländer in der Freizügigkeit oder Gewerbefreiheit usw. verbieten, jedoch unter Vorbehalt der Gegenseitigkeit und andererseits mit einer Klausel im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit.

Der VI. Teil enthält die Vorschriften über die Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund, Provinzen und Staaten. Die ausführende Gewalt jeder Provinz und jedes Staates soll so gehandhabt werden, daß sie die Beachtung der Bundesgesetze, die in ihrem Gebiete gelten, sicherstellt (§ 122). Gewisse Bundessachen sollen in der Weise des Auftrags und der übertragenen Angelegenheiten Organen der Provinzen oder Staaten anvertraut werden. Es findet über die Provinzen eine Aufsicht des Bundes statt, die bis zu dem Mittel der Anweisung an den Gouverneur sich verstärken kann, unbeschadet der Möglichkeit besonderer Wei-

sungen, die der Generalgouverneur in dem Falle der Bedrohung des Friedens oder der Ruhe von Indien an die Gouverneure ergehen lassen kann (§ 126). Hinsichtlich der Staaten ist vorgesehen, daß im Falle eines Versagens oder einer Vernachlässigung der Pflichten des Fürsten der Generalgouverneur dem Fürsten Weisungen (directions) erteilen kann. Gegenüber solcher Möglichkeit eines Eingreifens des Generalgouverneurs in die sog. innere Souveränität der Fürsten haben diese während der Verfassungsverhandlungen Bedenken erhoben ²⁶⁾ mit dem Erfolg, daß der Fürst vor Ausübung des Anweisungsrechts Gegenvorschläge machen kann und daß die Anrufung des Bundesgerichtshofs durch den beteiligten Fürsten oder durch die Föderation vorgesehen ist zur Entscheidung darüber, ob ein solcher Fall gegeben sei (§ 128).

Im Teil VII sind die Fragen des bündischen Finanzausgleichs geregelt, ferner sind Bestimmungen über Kronvermögen, Staatsvermögen, über die Aufnahme öffentlicher Kredite, über Rechnungsprüfung u. a. getroffen. Teil VIII stellt die Bundesgewalt in Bezug auf die Eisenbahn (Federal Railway Authority) sicher.

d) Teil IX enthält die Bestimmungen über die Rechtspflege und beginnt mit dem Bundesgericht (§§ 200—218).

Das Bundesgericht soll aus einem Vorsitzenden (Chief Justice of India) und bis zu sechs weiteren Richtern bestehen, die sämtlich vom König ernannt werden. Die Altersgrenze ist mit dem 65. Lebensjahr erreicht. Irgendwelche Richtlinien föderalistischer Tendenz für die Auswahl der Richter, wie sie der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich aufwies, lassen sich aus der Verfassung nicht feststellen. Das Bundesgericht entscheidet ausschließlich (sodaß also insofern kein anderer Gerichtshof zuständig ist) über Streitigkeiten zwischen Bund und Gliedern, Provinzen oder Staaten, oder Gliedern untereinander. Staaten können grundsätzlich nur dann an einem Rechtsstreit beteiligt sein, wenn er eine Verfassungsstreitigkeit nach Maßgabe des § 204 betrifft. Die Entscheidungen des Bundesgerichtshofs haben deklaratorischen Charakter. Berufungsinstanz ist unter gewissen Voraussetzungen der Kronrat, »His Majesty in Council«. Davon abgesehen ist der Federal Court Berufungsgericht gegen Entscheidungen der High Courts in Britisch-Indien und in den föderierten Staaten. In §§ 219—231 sind sodann die High Courts behandelt.

e) Aus den Bestimmungen über Militär- und Zivildienst und über das Amt des Staatssekretärs und seiner Berater (Teil X und XI) sei hervorgehoben, daß die Offiziere grundsätzlich vom König ernannt werden, die Zivilbeamten des Bundes vom Generalgouverneur, die der Provinzen von den Gouverneuren. Die Personalausgaben für das Heer sollen aus dem Einkommen von Bundessteuern bezahlt werden.

²⁶⁾ Views of Indian States, Cmd. 4843, 1935, S. 9.

Teil XII enthält ein überaus buntes, systemloses Allerlei von »Miscellaneous and General«, darunter z. B. die Ausscheidung von Aden aus dem Verbands Indiens, ferner einige Neugliederungen und Änderungen von Provinzen. Beachtlich ist die Inkompatibilitätsnorm des § 296, Abs. 1, daß kein Mitglied einer gesetzgebenden Körperschaft Mitglied eines Berufungsgerichts in Steuersachen sein darf. Interessant ist ferner die Vorschrift des § 298: Kein in Indien domilizierter Untertan Seiner Majestät darf lediglich mit Rücksicht auf seine Religion, seinen Geburtsort, Abstammung, Farbe, ... für unfähig erklärt werden, ein bestimmtes Amt unter der Krone in Indien zu bekleiden, oder gehindert werden, Handel oder irgendein Geschäft oder einen Beruf in Britisch-Indien auszuüben. Ferner ist die Bestimmung des § 299 zu erwähnen, die gleichfalls die Sphäre der sog. Grundrechte betrifft: »In Britisch-Indien darf niemand seines Eigentums enthoben werden außer auf Grund eines Gesetzes«. Weiter ist bestimmt, daß weder die Bundes- noch die Provinzialgesetzgebung die Macht haben soll, eine entschädigungslose Enteignung von Grundbesitz anzuordnen.

f) Verfahren bei Vorschlägen zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Verfassung (§ 308). Die indischen Legislaturen können entsprechend den rechtlichen Beziehungen Indiens zu England nicht in eigener Zuständigkeit die Verfassung ändern, sie können nur Vorschläge und Anregungen vorbringen.

Wenn die Bundes- oder eine Provinzlegislatur eine in beiden Kammern von einem Minister im Namen des Ministerrats beantragte Entschließung annimmt, in der eine der weiter unten angeführten Änderungen der Verfassung oder einer entsprechenden Order in Council vorgeschlagen werden, so wird, wiederum auf Antrag eines Ministers usw. (wie oben) dem Generalgouverneur (bzw. dem Gouverneur) ein Antrag an den König vorgelegt, den der Generalgouverneur (bzw. der Gouverneur) weiterleitet. Der König wird darin gebeten, den Beschluß dem (englischen) Parlament vorzulegen. Der Generalgouverneur (Gouverneur) soll dem Beschluß und dem Antrag eine Erklärung beifügen über die voraussichtlichen Wirkungen der vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere auf die Interessen einer Minderheit und über deren Stellungnahme. Auch diese Erklärung wird dem Parlament vorgelegt. Innerhalb der folgenden 6 Monate soll der Staatssekretär dem Parlament vorschlagen, was es auf Grund des Beschlusses unternehmen könnte.

Möglich sind Vorschläge über Abänderungen folgender Bestimmungen: über Größe und Zusammensetzung der Kammern der Bundeslegislatur (durch die Abänderung darf das Zahlenverhältnis der Sitze zwischen Council of State und Federal Assembly und zwischen Britisch-Indien und den Staaten nicht veränderbar werden); über Zahl und Zu-

sammensetzung der Kammern der Provinzlegislatur; über die Qualifikation der Wählerinnen und weiblichen Abgeordneten; über die Qualifikation der Wähler überhaupt.

Einen solchen Abänderungsvorschlag darf die Bundeslegislatur erst 10 Jahre nach Errichtung des Bundes, die Provinziallegislatur 10 Jahre nach Inkrafttreten des Teils III der Verfassung einbringen. Die Frist gilt nicht für den Fall c der Ziffer 2 von § 308.

Der Kronrat (His Majesty in Council) kann seinerseits nach näherer Maßgabe des § 308 jederzeit auch vor Ablauf der 10 Jahre eine der oben genannten Verfassungsänderungen vornehmen. Der Staatssekretär soll aber vorher die Ansichten der indischen Legislaturen und Regierungen einholen. Die Zahlenverhältnisse der Sitze der Fürstenstaaten in der Legislatur dürfen nur mit Genehmigung der Fürsten verändert werden.

III.

Dyarchie, Verantwortlichkeit, Sicherungen

Die britische Staatspraxis wollte durch die »Dyarchie«²⁷⁾ in den britisch-indischen Provinzen den Gedanken ministerieller Verantwortlichkeit und indischer Selbstverwaltung mit den für Indien notwendig erachteten Sicherungen verbinden. Nach diesem System wird die Verwaltung in eine rein obrigkeitliche, dem Gouverneur unterstellte, und in eine der ministeriellen parlamentarischen Verantwortlichkeit unterliegende Sphäre geteilt. Die Teilung geschieht nach Listen²⁸⁾ der reserved subjects (wie z. B. Polizei, Justizverwaltung, Pressekontrolle, Bewässerungswesen) und der transferred subjects (z. B. lokale Selbstverwaltung, Gesundheitswesen, Erziehung der Inder usw.). Daß ein solcher Versuch gerade der britischen Staatspraxis auf lebhafte Kritik stoßen mußte, versteht sich von selbst; es kam hinzu, wie es scheint, der politische Mißerfolg. Es wurde gefragt, wie denn eine derartige Demarkationslinie richtig gezogen und eingehalten werden könne, und ob das Prinzip der Verantwortlichkeit eine solche Trennung ertragen könne: »Geteilte Verantwortlichkeit bedeutet verschwommene (blurred) Verantwortlichkeit, und wenn Selbstverwaltung in den Provinzen verwirklicht werden soll, so müssen Minister für unangenehme Aufgaben die Verantwortlichkeit ebenso übernehmen wie für populäre Anträge«. Die Erkenntnis der logischen und praktischen

²⁷⁾ Über die Herkunft des Ausdrucks »Dyarchie« s. Rep. of Ind. States Comm., Cmd. 3668, S. 148. Ausführlich über Dyarchie Curtis über Dyarchie, Oxford, 1929. »Dyarchie« ist Mommsen's Staatsrecht entnommen; vgl. z. B. 3. Aufl. 1887, Bd. II S. 748: »Dyarchie, das heißt eine zwischen dem Senat einerseits und dem Princeps als dem Vertrauensmann der Gemeinde andererseits ein für allemal geteilte Herrschaft.«

²⁸⁾ Rep. wie oben Vol. II, 1930, Cmd. 3569, S. 149f.

Unmöglichkeit einer solchen Konstruktion wurde schon vor beinahe hundert Jahren in dem Bericht von Lord Durham nach dem Aufruhr in Kanada im Jahre 1837 niedergelegt ²⁹⁾: »Es ist schwer verständlich, wie ein englischer Staatsmann auf die Idee kommen konnte, daß man Repräsentativverfassung und Unverantwortlichkeit der Regierung glücklich miteinander verbinden könne.«

Die Bedenken des Simon-Berichtes (Rep. a. a. O. II, S. 33, 136 und I, S. 47f.) gehen noch weiter. Es wird die interessante Bemerkung gemacht, daß die dyarchische Teilung die Bahn frei mache für eine schrankenlose und unverantwortliche Kritik von seiten indischer parlamentarischer Kreise und der öffentlichen Meinung. »Wir müssen also«, sagt der Bericht, »versuchen, die Atmosphäre zu ändern, indem wir die Verantwortlichkeit auf die Schultern der Kritiker legen«. Bisher war es beispielsweise möglich, die Polizei wegen einer notwendigen, aber unpopulären Maßnahme jener Kritik preiszugeben, ohne daß der sich auf die Parlamentsmehrheit stützende Minister für die Maßnahme einzutreten brauchte. Der Minister konnte den Kritikern erwidern, die Sache gehe ihn nichts an, da eben eine polizeiliche und z. B. nicht etwa sanitäre (dies wäre transferred subject) Maßnahme vorliege. Das etwaige Odium traf auf diese Weise England, nicht den indischen Teil der Provinzialregierung. Eine Änderung schien geboten, jedoch hielt man eine vorbehaltlose Verantwortlichkeit für ebenso wenig tragbar wie die Rückkehr zum reinen bürokratischen Obrigkeitsystem.

Der Ausweg wurde in einer elastischen Einschaltung des Gouverneurs erblickt. In mannigfacher Weise ist dieser Gedanke in die Verfassung eingebaut. So haben der Generalgouverneur und die Gouverneure von verfassungswegen die Ermächtigung, in gewissen Fällen einzugreifen (special responsibilities), z. B. gegenüber einer schweren Bedrohung des Friedens und der Ruhe von Indien, oder in Sachen der finanziellen Stabilität des Kredits der Regierung, ferner gegenüber einer Diskriminierung englischer oder burmesischer Einfuhr nach Indien und weiter, zum Schutz der Rechte der indischen Staaten. Die Entscheidung, ob der konkrete Tatbestand gegeben ist, trifft der Gouverneur nach freiem Ermessen, über die Art der Maßnahme entscheidet er nach seiner persönlichen Ansicht (individual judgment), ohne die Verpflichtung, die Minister beizuziehen (Verfassung §§ 9, 12, 50, 52). Demnach steht es im pflichtmäßigen Ermessen des Gouverneurs, sich aktiv oder abwartend zu verhalten. Im letzteren Fall hat es bei der normalen, nämlich der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister sein Bewenden, und nur nach dieser Seite hin kann dann das indische Parlament seine Kritik richten. — Es kommen hinzu die sogenann-

²⁹⁾ Vgl. Lawrence A. Lowell, Die englische Verfassung, autorisierte deutsche Ausgabe, Leipzig 1913, Bd. II, S. 372 und Hoare, Unterhausrede vom 7. Februar 1935.

ten reserved departments, Befugnisse des Gouverneurs, unter Zuziehung seiner exekutiven Berater (nicht Minister!) in Angelegenheiten der Landesverteidigung, der auswärtigen Politik und der Kirchen (ecclesiastical affairs) nach seinem Ermessen tätig zu werden (§ 11).

Zu den Sicherungen, die, wie die special responsibilities, die reserved departments, trotz ihres teilweise ausnahmerechtlichen Inhalts zum dauernden, normalen Verfassungszustande gerechnet werden müssen, treten hinzu solche Sicherungen, die durchaus auf den Ausnahmefall der Staatsnot abgestellt sind. In letzterer Hinsicht ist hervorzuheben der schon oben berührte Fall des Versagens der Verfassungsmaschinerie (§§ 45 und 93). Wenn der Generalgouverneur überzeugt ist, daß eine Lage entstanden ist, in der die Bundesregierung nicht gemäß den Bestimmungen dieser Verfassung fortgeführt werden kann, so kann er durch eine Proklamation erklären, daß er seine Funktionen in einem in der Proklamation näher bestimmten Maße nach seinem freien Ermessen ausüben wird, ferner daß er alle oder einzelne Befugnisse eines Bundesorgans oder einer Bundesbehörde an sich zieht (mit Ausnahme des Bundesgerichts); eine solche Proklamation kann alle weiteren Maßnahmen enthalten, die ihm notwendig oder wünschenswert erscheinen, um dem Ziele der Proklamation Wirkung zu verleihen, einschließlich der gänzlichen oder teilweisen Suspension der Verfassung. Die Befristung dieses Ausnahmezustandes ist nunmehr auf Betreiben der Fürsten auf jeweils 6 Monate und, unter Genehmigung der jeweiligen Verlängerung durch das englische Parlament, auf den absoluten Zeitraum von 3 Jahren beschränkt. Kann nach dem Ablauf dieser drei Jahre der Bund nach den Normalbestimmungen der vorliegenden Verfassung nicht mehr weitergeführt werden, so soll die demgemäß notwendige Änderung der Verfassung vorgenommen werden. Zugleich wird festgestellt, daß Verfassungsänderungen, die das englische Parlament auf Grund des § 45 vornimmt, die Akzessionserklärungen berühren würden; es wäre also in solchem Falle ein neues Akzessionsinstrument (supplementary Instrument) gemäß § 6 Abs. 5 erforderlich.

Außerdem ist hier zu nennen die Bestimmung des § 102 über die »Proclamation of Emergency«. Wenn nach dem freien Ermessen des Generalgouverneurs ein schwerer Notstand anzunehmen ist, durch den die Sicherheit Indiens bedroht ist, sei es durch Krieg oder durch innere Unruhen, so kann der Generalgouverneur den Staatsnotstand erklären, mit der Folge, daß die Bundeslegislatur mit Genehmigung des Generalgouverneurs in die Kompetenz der betreffenden Provinz eingreifen kann.

Alle diese Befugnisse, von denen hier nur die wichtigsten genannt worden sind, liegen in der Hand des Gouverneurs.

Die Frage, wodurch sich nun das neue System von der früheren Dyarchie unterscheidet, läßt sich folgendermaßen beantworten: Die

Dyarchie war unpraktisch gedacht, weil es offenbar auf die Frage der Einbeziehung in die eine oder die andere Liste ankam; während es einfach ist, Kompetenzlisten aufzustellen, kann die konkrete Frage der Subsumtion in eine bestimmte Kategorie der Liste zur Quadratur des Zirkels werden, zumal der konkrete Fall mehrere Zuständigkeiten (matters) berühren kann. Das neue System gestattet der Exekutive des Gouverneurs nicht nur, über die Frage der Subsumtion und, gegebenenfalls, über die Art der Maßnahme frei zu entscheiden, es gestattet ihm vor allem auch, je nach Lage der Dinge durch abwartendes Verhalten es bei der Ministerverantwortlichkeit in allen den Fällen zu belassen, die nicht sein Eingreifen gebieterisch fordern. Endlich, der Gouverneur kann nach den Anweisungen der Instruktionsinstrumente (s. oben S. 830) die verantwortlichen Minister zur Mitarbeit und zu seiner politischen Entlastung heranziehen.

Diese autoritären Befugnisse des Generalgouverneurs und der Gouverneure und der verfassungsmäßige Einfluß dieser Stellen auf das Verfahren der Parlamente sind das Damoklesschwert der autoritären Exekutive über dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit und Selbstverwaltung. Ob darin eine Entwertung des Reformgedankens erblickt werden muß oder nicht, vermag der Außenstehende nicht zu entscheiden. Gewisse Vorgänge in der Entstehungsgeschichte der Verfassung Bismarcks haben gezeigt, daß das bloße Dasein eines Parlaments sehr bald zur Durchbrechung der Schranken führen kann, die ihm von der Rücksicht auf die Staatsnotwendigkeiten gesetzt waren oder damals gesetzt werden sollten. Es ist möglich, trotz der fundamentalen Verschiedenheit der Verhältnisse, daß auch in Indien entsprechende Erfahrungen gemacht werden.

Noch ein Wort in diesem Zusammenhang zum Begriff der Verantwortlichkeit. Responsibility schlechthin bedeutet hier gewöhnlich die Verantwortlichkeit der Minister als der Vertrauensmänner der Mehrheit der repräsentativen Kammer. Wenn aber in der Verfassung von special responsibilities des Generalgouverneurs und der Gouverneure gesprochen wird, so handelt es sich um die Verantwortlichkeit überhaupt, insbesondere nach oben, gegenüber der britischen Krone, und jedenfalls im Gegensatz zur parlamentarisch ministeriellen Responsibility. Mit dem Begriff der Verantwortung, wie er in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 (§ 32) vorkommt, hat die »besondere Verantwortlichkeit« jedenfalls das gemein, daß sie wesentlich nach oben gerichtet und im Gegensatz zu irgendwelcher Art parlamentarischer Verantwortlichkeit gedacht ist.

IV.

Die rechtliche Stellung der Staaten

1. Allgemeine Charakteristik. 2. Die Grenzen zwischen der föderalen und der einzelstaatlichen Gewalt. 3. Die Forterhaltung der völkerrechtlichen vertragsmäßigen Grundlagen. 4. Die Akzessionen.

1. Der anglo-indische Staatsmann Malcolm hat einst, 1825, also noch Jahrzehnte vor dem Aufstand der Sepoys, erklärt:

»Ich bin entschieden der Meinung, daß die Ruhe, um nicht zu sagen die Sicherheit unserer weiten Besitzungen im Osten mit der Erhaltung der Eingeborenen-Fürstentümer verknüpft ist, die als Schutzstaaten von uns abhängig sind. Dieselben sind so sichtbar in unserer Gewalt, so gänzlich in unserer Hand, daß außer anderen großen Vorteilen, die wir aus der Allianz mit ihnen ableiten, ihre Coexistenz mit unserer Herrschaft ganz von selbst eine Quelle politischer Kraft ist, deren voller Wert erst dann erkannt werden wird, wenn sie verloren ist³⁰⁾.«

Als ein Machtfaktor von solcher Art und von solcher Bedeutung im Britischen Reich haben die Fürsten auf dem Boden des Rechts der zwischen ihnen und der britischen Krone bestehenden Verträge sich zunächst die Möglichkeit ihrer freiwilligen Mitwirkung an der indischen Föderation gesichert. Dieselben Gründe jener Coexistenz und des Rechts werden auch entscheidend sein für das endgültige Maß der Selbständigkeit oder, anders gesehen, der Durchdringung der Staaten durch das Element der Föderation gemäß den noch abzuschließenden Akzessionsverträgen. Gleichviel, wie hier die Entscheidung fällt, schon der bisherige Verlauf der Verfassungsverhandlungen und der Inhalt der Verfassung, wie er heute vorliegt, lassen erkennen, daß die Fürsten auf die völkerrechtlich-vertragsmäßige Grundlage ihrer Stellung zur Krone auch innerhalb der Föderation nicht völlig verzichten. Insofern besteht, obwohl die »vertragsmäßigen Grundlagen« in der Geschichte der Verfassung Bismarcks bis hinein in die ersten Zeiten der Verfassungsverhandlungen von Weimar hinein eine Rolle gespielt haben, ein wesentlicher Unterschied gegenüber den deutschen Vorgängen von 1867 und 1870/71. Diese Vorgänge haben eine neue Grundlage³¹⁾ gebracht, durch welche die völkerrechtlichen Gründungsverträge, mit einigen wenigen Vorbehalten, überholt worden sind; im übrigen hat vor allem das Element der deutschen Volksvertretung als staatsrechtlicher und politischer Faktor den Rest der vertragsmäßigen Grundlagen verdrängt.

Die indischen Fürsten haben schon jetzt, noch ehe die Akzessionsverträge geschlossen sind, gewisse feste Grenzen der Durchdringbarkeit ihrer Staaten durch Exekutive und Legislative der Föderation durchgesetzt, ja, sie haben sich, so paradox das klingen mag, in der Ver-

³⁰⁾ S. Panikkar, *Indian States and the Government of India*, 2. Aufl. London 1928 S. XV und XVI.

³¹⁾ Vgl. Binding, »Zum Werden und Leben der Staaten«, Leipzig 1920, S. 164f.

fassung selbst einen rechtlichen Vorbehalt, in diesem Sinne eine Art Primat oder Vorrang der Akzessionsinstrumente gesichert. Was die Fürsten aufgeben und in die Föderation einbringen, wird sich demnach wesentlich erst aus dem Inhalt der Beitrittserklärungen endgültig bestimmen lassen. Wenn die seinerzeit von Außenminister Hoare im Unterhaus gemachte Andeutung (vgl. oben Anm. 25) über das in die Akzessionen aufzunehmende Mindestmaß föderaler Zuständigkeiten zugrunde gelegt wird, so würde den Staaten, im Gegensatz zu den Provinzen, z. B. verbleiben: die Einkommensteuer (mit Ausnahme des landwirtschaftlichen Einkommens), desgleichen die Kapital- und die Erbschaftssteuer sowie gewisse Stempelsteuern, eine begrenzte Beförderungssteuer (Anhang VII, Ziff. 54—58), die Naturalisation und die Rechtspflege, mit Ausnahme der Bundesgerichtsbarkeit (Ziff. 49, 53).

Im übrigen enthält die Verfassung selbst an einer Reihe von Stellen Vorbehalte zugunsten der Selbständigkeit oder Internal Sovereignty, anschaulicher: der Impermeabilität der Fürstenstaaten in ihrem Verhältnis zur Föderation. Außer den schon früher genannten Punkten ³²⁾ seien noch folgende erwähnt, die im wesentlichen auf Änderungen des Entwurfs gemäß den Wünschen der Fürsten beruhen:

Das Recht des Advocate General, vor den Gerichtshöfen der Staaten gehört zu werden, beschränkt sich auf die Fälle, in denen ein Bundesinteresse berührt wird (§ 16). Der Generalgouverneur und die Gouverneure können Regeln aufstellen, nach denen es, mit gewissen Ausnahmen, verboten ist, in der föderalen Legislatur über Angelegenheiten eines föderierten Staates, seines Herrschers und seiner Familie zu diskutieren (§ 38, 84). Die Staaten sind dem Bunde gegenüber nur verpflichtet, für die Durchführung der in ihrem Gebiete wirksamen Bundesgesetze zu sorgen. Die Bestimmung des Entwurfs, daß die Staaten auf Grund der Föderationsverfassung verpflichtet wären, auch für die Durchführung ihrer eigenen Staatsgesetze zu sorgen, ist gestrichen (§ 122). Der Generalgouverneur darf nur solche Personen mit Funktionen mittelbarer Bundesverwaltung in einem Fürstenstaat betrauen, die ihm von dessen Herrscher bezeichnet werden (§ 124).

Zu dieser negativen und passiven Seite, nämlich der Freiheit der Staaten von der Föderation, tritt die aktive Seite hinzu, wie sie sich durch die Mitgliedschaft der Fürsten im Bunde gestalten kann, vor allem die zahlenmäßige Stärke ihrer Vertretung in der Bundeslegislatur. Daraus ergibt sich ein durch die relativ weitreichende Selbständigkeit der Staaten noch gesteigertes starkes Einflußrecht ihrer Herrscher auf den Bund: in der bündischen Kooperation des britischen, britisch-indischen und des einzelstaatlichen Elements werden die Fürsten ein

³²⁾ Insbesondere in Sachen der Aufsicht, § 128, siehe oben S. 835.

gewichtiger Faktor sein, gegen den die Föderation nicht regieren kann. Damit ist dem ursprünglichen Wunsche der Fürsten, wie er aus einer Erklärung des Maharadschah von Bikaner (Rep. Stat. Comm. Vol. I S. 13) zu entnehmen ist, daß die Fürsten »ein föderaler Körper in absoluter Gleichheit mit den föderalen Provinzen von Britisch-Indien sein mögen«, immerhin im dynamischen Ergebnis weit entgegengekommen.

2 a) Indische Stimmen haben zutreffend auf die Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, die sich aus der Verschwommenheit des Begriffes »Indian States« und aus der Verschiedenheit der Größe — von Hyderabad mit 14 $\frac{1}{2}$ Millionen Einwohnern bis herab zu den in einiger Hinsicht mit Rittergütern vergleichbaren Estates (vgl. dazu § 311 Abs. 1 zweitletzter Abschnitt) — und der soziologischen und rechtlichen Verhältnisse der hierunter verstandenen Einheiten ergeben. Das Studium der indischen Verfassungsmaterialien führt, ähnlich wie die Betrachtung der deutschen Verfassungsgeschichte, auf die Frage nach dem Mindestmaß von Substanz des Staats- und des Gliedstaatsbegriffes. Die Ansprüche kleiner und kleinster Einheiten auf Wahrung völkerrechtlicher Gleichheit im Kreise des föderalistischen Systems, wie sie uns Treitschke bei der Schilderung des deutschen Bundes so anschaulich beschreibt, sind auch bei den Verhandlungen über die indische Föderation aufgetreten. Hier wie dort sieht sich die Theorie der von Max Huber ³³⁾ zuerst aufgestellten Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Gleichheit ³⁴⁾ gegenüber, und hier wie dort gelangte die Praxis zu einer Kombination jener beiden Gesichtspunkte bei der Bildung föderalistischer Vertretungsorgane. Das Prinzip der Staaten-gleichheit gehört, ebenso wie der Gedanke der — selbst nur relativen — Unabhängigkeit, der Sphäre des Völkerrechts an.

b) Dasselbe gilt für den Standpunkt der Fürsten, ihre vertragsrechtliche Position auch weiterhin zu bewahren. Bei der Beurteilung des Ursprungs und der Entwicklung der rechtlichen Position der Fürstentaaten auf Grund der Verträge müssen die mannigfachen Unterschiede der von den einzelnen Fürsten geschlossenen Verträge unerörtert bleiben, insbesondere auch die Kategorie der sogenannten mediatisierten Staaten. Davon abgesehen ist im wesentlichen den Verträgen gemeinsam das Recht und die Pflicht der britischen Krone zum Schutz des Fürsten gegen Angriffe und Gefahren von außen, und weiter die Befugnis der Krone zur Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen des Fürsten; zuweilen erscheint die Allianz-Verpflichtung als eine auch in den konkreten Einzelheiten statuierte, bilaterale Position. Die britische Re-

³³⁾ Vgl. Max Huber, Die Gleichheit der Staaten, Tübingen 1909.

³⁴⁾ Vgl. hierzu u. a. Pannikar, a. a. O. S. 26f.

gierung ist nach der Niederwerfung des Sepoy-Aufstandes (1858), bei der die Fürsten England durch ihre loyale Haltung unterstützt hatten, in die Verträge, die von der Ostindischen Compagnie mit den Fürsten auf der gleichen Ebene zweier Vertragsparteien als solcher geschlossen worden waren, als Partner an Stelle der Compagnie eingetreten. In dem (durch die Verfassung von 1935 mit Ausnahme der Präambel aufgehobenen) Government of India Act von 1919, § 136, ist dies bestätigt mit den Worten: »All treaties made by the East India Company, so far as they are in force at the commencement of this Act, are binding on His Majesty«. Dem entspricht es, das Verhältnis zwischen der Krone und den Fürstenstaaten vor der Akzession rechtlich zunächst unter dem Gesichtspunkt des Status grundsätzlich gleichberechtigter Kontrahenten zu betrachten³⁵⁾. Nach den bis dahin im Völkerrecht überwiegenden Anschauungen wird diese Lage, soweit und insofern sie formalen Charakter trägt, nicht dadurch berührt, daß in den Verträgen außer der Statuierung eines gegenseitigen Freundschafts- und Allianzverhältnisses zwischen der Compagnie und dem Fürstenstaat auch die Schutzpflicht der »Britischen Regierung« und die Anerkennung der Oberhoheit (Supremacy) dieser Regierung erwähnt ist³⁶⁾. Der Eintritt der britischen Krone in solche Verträge gemäß dem Government of India Act von 1858³⁷⁾ läßt die britische Krone sowohl als gleichberechtigten Partner mit dem verbündeten Fürstenstaat wie als übergeordneten Protektor erscheinen. Daraus und aus der faktischen³⁸⁾ Lage erklärt sich vielleicht der von der Verfassung gebrauchte Ausdruck Suzerainty (§ 311, Abs. 1, zweitletzter Abschnitt); die Kontroversen über die Einordnung des Verhältnisses der Fürsten zur britischen Krone in hergebrachte Begriffe wie Oberstaat, Oberlehnsherrlichkeit, Protektorat können im übrigen hier übergangen werden. Wesentlich aber ist, daß diese Befugnisse, zuweilen als Suzerainty, dann auch, vielleicht mehr in Betonung des Faktischen, als Paramountcy bezeichnet, die

35) Beispiel etwa der Vorspruch, sowie Art. 1, 2, nebst entsprechenden Einzelbestimmungen in dem Vertrag mit dem Nizam vom 12. Oktober 1800, im Auszug abgedruckt bei Panikkar, a. a. O. S. 185ff.

36) Vgl. den Udaipur Vertrag vom 22. Januar 1919 (Panikkar S. 188f.): Art. 1: There shall be perpetual friendship, alliance and unity of interests between the two states from generation to generation and the friends and enemies of one shall be the friends and enemies of both. Art. 2: The British Government engages to protect the principality and Territory of Oudeypore. Art. 3: The Maharana of Oudeypore will always act in subordinate cooperation with the British Government and acknowledge its supremacy and will not have any connection with other chiefs or other states.

37) »All treaties made by the Company shall be binding on Her Majesty« (Gov. of India Act von 1858) und etwa: »We shall respect the rights, the dignity and honour of Native Princes as our own« (aus der Proklamation der Königin v. 1858).

38) Vgl. Panikkar, S. 27 Anm. 1 über die Proklamation von 1858 und seine Bemerkungen gegenüber W. Holdsworth über Paramountcy.

sogenannte innere Souveränität des Staats grundsätzlich unberührt lassen, daß sie ferner der Krone als dem King in Council und nicht dem King in Parliament zustehen, vor allem aber, daß sie völkerrechtlichen^{38a)} Ursprungs und Charakters sind.

3) Bezeichnend für die indische Föderation ist, anders als im Fall der Gründung des Deutschen Reiches von 1867/71, die (mit Ausnahme weniger Vorbehalte in den Anlagen der Reichsverfassung) die vorausgehenden Verträge aufhob, die Fortdauer des völkerrechtlichen Status der Fürsten. Die Vertrags-Partnerschaft zwischen der Krone und den Fürsten wird durch die Akzession nicht aufgehoben, es tritt vielmehr nur zu den bisherigen Verträgen der jeweilige Akzessionsvertrag hinzu, der die eigentliche Grundlage für die nunmehr föderal modifizierte Rechtsstellung des Fürsten und seines Staates bietet.

Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung haben die Fürsten ihren Standpunkt, daß die völkerrechtlich-vertragsmäßigen Grundlagen auch für den Fall des Zustandekommens der Föderation weiter fort dauern, rechtlich zu sichern vermocht³⁹⁾. Die Fürsten haben vor der endgültigen Fassung des Government of India Act von 1935, jedenfalls noch im März 1935 darüber geklagt, daß in dem Verfassungsentwurf die Heiligkeit und Unverletzlichkeit der für die Staaten bisher geltenden Verträge und Abkommen nicht genügend gesichert oder

^{38a)} Hinsichtlich der Entwicklung a. M. Gundappa, a. a. O. S. 65, allerdings mit wesentlich politischen Argumenten.

³⁹⁾ Aus dem Material seien hier außer den oben angeführten Stellen folgende angeführt:

a) Proposals for Indian Constitutional Reform 1933, S. 6, Ziff. 7: »The States, ... though they are under the suzerainty of the King Emperor, form no Part of His Majesty's dominions. The contact with British India has been maintained by the conduct of relations with their rulers through the Governor-General in Council. Moreover, since Parliament cannot legislate directly for their territories the range of authority to be conferred upon the Federal Government and Legislature in relation to the States must be determined by agreement with their Rulers; and the States have made it plain that they are not prepared to transfer to a Federal Government the same range of authority in their territories as it is expedient and possible to confer upon it in relation to the Provinces.«

b) Government of India Bill, Teil I § 2: »All rights, authority and jurisdiction heretofore belonging to His Majesty the King, Emperor of India, which appertain or are incidental to the Government of his territories in India and all rights ... exercisable by him by treaty, grant, usage, sufferance of otherwise, in or in relation to any other territories in India, are exercisable, except in so far as may be provided by or under this Act, or as may be otherwise directed by His Majesty.«

c) Zu b) ist zu vergleichen der States Ministers Committee Report, Cmd. 4843, vom 21. Februar 1935 (Views of Indian States, London, März 1935, Drucksache des Parlaments, S. 5 und 6: »It is suggested that the words »by Treaty, grant, usage, sufferance or otherwise« should be omitted in lines 14 and 15 at page 1 in clause 2. The words »or otherwise« are felt to be too indeterminate and liable to unlooked-for extension.« Dem entspricht die neue Fassung des § 2.

nicht deutlich genug zum Ausdruck gebracht sei (Views a. a. O. S. 11, 12, 19, 20). Diesen Wünschen sind die Abänderungen des Entwurfs (Memorandum in explanation of the amendments, 1935 Cmd. 4903) weit entgegen gekommen. Was insoweit aber noch stehen geblieben ist, wie z. B. die durch § 478 herbeigeführte Streichung auch des § 136 des Government Act von 1919 (betreffend Bestätigung des Eintritts der Krone in die Verträge der Ostindischen Compagnie), dürfte nicht entscheidend sein. Niemand wird ernstlich behaupten wollen, daß man Verträge dadurch rechtlich annullieren kann, daß ihre späterhin incidenter vorgenommene Bestätigung wieder aufgehoben wird. Auch der eventuelle Beitritt der Fürsten zur Verfassung würde hieran nichts ändern können. Wichtige Stellen, die für die Fortdauer der völkerrechtlichen Grundlagen sprechen, sind § 2, § 6, Absatz 1a und Absatz 4 und 5, § 45 Absatz 4 (siehe zu letzterer Stelle oben S. 840). Ein Beispiel: in § 1, Abs. 1a ist gesagt: »..... that he accedes to the Federation as established under this Act with the intent that His Majesty the King, and any other Federal authority established for the purposes of the Federation shall by virtue of this Instrument of Accession but subject always to the terms thereof, and for the purposes only of the Federation, exercise in relation to this State such functions as may be vested in them⁴⁰⁾ by or under this Act;« Die Worte »by virtue« bis »Accession« fehlen im Entwurf, sie sind auf Wunsch der Fürsten (Views a. a. O. S. 6, 7) eingefügt worden. Hiernach allein schon erscheint die Akzession als die Grundlage der Rechtsstellung der Staaten in der Föderation, sie ist selbst ein Abkommen völkerrechtlichen Charakters, und sie geschieht von der Plattform der bestehenden völkerrechtlichen Verträge aus. Ferner: aus § 6 Absatz 5, und § 45 Absatz 4 ergibt sich, daß im Falle des Aufhörens der Föderationsverfassung eben zunächst die Verträge wieder voll in Wirksamkeit treten; keine der beiden Parteien wird etwa behaupten wollen, daß in solchem Fall die Fürsten aus der Verbindung mit der britischen Krone überhaupt ausscheiden.

4. Damit wendet sich die Betrachtung den Akzessionen zu.

a) Die wichtigsten Bestimmungen des § 6 über die Akzessionen sind in deutscher Wiedergabe:

Der Beitritt eines Staates zum Bunde gilt als vollzogen, wenn der König ein von dem Herrscher vollzogenes Akzessionsinstrument annimmt, worin dieser für sich, seine Erben und Nachfolger erklärt,

a) daß er dem gemäß der Verfassung errichteten Bunde zu dem Zweck beitrete, daß der König, der Generalgouverneur, die Bundeslegislatur, das Bundesgericht und andere für Zwecke des Bundes er-

⁴⁰⁾ Sperrung vom Verfasser.

richtete Bundesautoritäten kraft dieses Akzessionsinstrumentes, aber immer vorbehaltlich seiner Bestimmungen und nur für Bundeszwecke, in bezug auf seinen Staat alle Funktionen ausüben können, die ihnen nach der Verfassung zustehen,

b) daß er sich verpflichte, in seinem Staate für ordnungsmäßige Durchführung der Verfassungsbestimmungen, soweit sie auf Grund des Akzessionsinstrumentes in seinem Staate anwendbar sind, zu sorgen.

Vorbehalten bleibt, daß ein Akzessionsinstrument von der Bedingung des Zustandekommens des Bundes bis zu einem bestimmten Termin abhängig gemacht werden kann. In diesem Fall gilt der Beitritt nicht als vollzogen, wenn der Bund erst später errichtet wird.

Das Akzessionsinstrument legt fest, hinsichtlich welcher Materien der Herrscher die Befugnis der Bundeslegislatur anerkennt, für seinen Staat Gesetze zu erlassen, desgleichen die Beschränkungen, denen gegebenenfalls diese Befugnis und ferner die Exekutivgewalt des Bundes in seinem Staat unterliegen sollen.

Ein Herrscher kann durch ein von ihm vollzogenes und vom König angenommenes ergänzendes Instrument das Akzessionsinstrument seines Staates ändern, indem er die Funktionen erweitert, die der König oder eine Bundesautorität kraft des Instruments in seinem Staat ausübt.

Diese Klausel soll nicht dahin ausgelegt werden, daß der König gezwungen oder ermächtigt wäre, das Instrument anzunehmen, wenn es ihm scheint, daß die in dem Instrument enthaltenen Bedingungen mit der Struktur des in der Verfassung verkörperten Bundes unvereinbar seien.

Nach der Errichtung des Bundes kann die Gültigkeit eines von dem König tatsächlich angenommenen Akzessionsinstrumentes oder seiner einzelnen Bestimmungen nicht mehr in Frage gestellt werden. Die Bestimmungen der Verfassung sollen gegenüber dem Staat nur vorbehaltlich der Bestimmungen des Akzessionsinstrumentes wirken.

Jedes Akzessionsinstrument soll die Bedingung enthalten, daß die im zweiten Anhang der Verfassung ⁴¹⁾ aufgeführten Bestimmungen durch das Parlament oder auf Grund einer Ermächtigung des Parlaments abgeändert werden können, ohne daß dadurch die Gültigkeit der Akzession des Staates berührt wird. Ein solches Abänderungsgesetz kann aber die Funktionen des Königs oder der Bundesautoritäten nur dann erweitern, wenn der Herrscher die Abänderung in einem ergänzenden Instrument ⁴²⁾ angenommen hat.

⁴¹⁾ Eine Wiedergabe des zweiten Anhangs, der in dem oben genannten Zusammenhang einen großen Teil der Verfassung in bezug nimmt, ist nicht möglich. S. im übrigen den zweiten Satz, der die Bedeutung des ersten Satzes stark einschränkt.

⁴²⁾ Sperrung v. Verf. Daß die Abänderung in einem supplementary Instrument niedergelegt werden muß, ist auf Wunsch der Fürsten eingefügt worden.

Sobald als möglich nach Annahme eines Akzessionsinstruments sollen dem Parlament Abschriften vorgelegt werden, und alle Gerichtshöfe sollen amtlich von den Instrumenten Kenntnis nehmen.

b) Nach den hergebrachten Begriffsbestimmungen, wie sie etwa im Lehrbuch von Anzilotti summarisch gegeben werden, ist der völkerrechtliche Beitritt ein Vertrag, der zwischen den ursprünglichen Vertragsparteien einerseits und dem dritten Staat andererseits geschlossen wird. Die Unterscheidung zwischen Akzession im engeren Sinn und Adhäsion besagt etwa, daß Akzession dann vorliegt, wenn der Staat einem Vertrag im Ganzen beitrifft, während die Adhäsion nur einem Teil des Vertrages gilt. Die »Accessions« der Indien-Verfassung beziehen sich, insofern ähnlich dem Beitritt der süddeutschen Staaten zum Norddeutschen Bund, auf ein festes, in seiner Intensität zwischen dem Bunde und dem Bundesstaate einzureihendes Ganzes. Im übrigen liegt der Fall, daß ein indischer Staat in die schon fertige indische Föderation eintritt, allerdings etwas anders als die Fälle jener ersten Akzessionen, durch welche die Föderation erst gebildet wird. Da die Akzession eines größeren indischen Staates voraussichtlich mit starken Vorbehalten (z. B., anders als bei der Bismarck Verfassung, mit weitreichender Steuer-Autonomie) geschehen wird, so gleicht sie insoweit der Adhäsion. Wesentlich ist, daß die Akzession nach § 6 der Verfassung, obwohl sie im Zusammenhang einer Föderation geschieht, als völkerrechtlicher Vertrag betrachtet werden muß; in diesem Punkt unterscheidet sie sich nicht von der völkerrechtlichen Akzession im gewöhnlichen Sinn, die unbestrittenermaßen nur durch Vertrag geschehen kann. Zwar gebraucht die Verfassung, obwohl die Fürsten besonderen Wert darauf gelegt haben, daß der bilaterale Charakter der Akzession in der Verfassung förmlich zum Ausdruck komme, hier den Ausdruck *treaty* oder *agreement* nicht. In Wahrheit handelt es sich um eine völkerrechtliche Vereinbarung, die von den Beratern des Königs und des Fürsten vorbereitet und sodann durch den König einerseits und den Fürsten andererseits als Vertragsparteien vollzogen wird. Es widerspricht dem Wesen des Vertrags nicht, daß die Form einer Annahme (*acceptance*) des vom Fürsten vorgelegten Akzessionsinstruments gewählt wurde.

Kraft dieses in Gestalt eines völkerrechtlichen Abkommens zustandegebrachten Instruments und nach Maßgabe des Inhalts dieser Urkunde bestimmt sich die Stellung des Fürsten in der Föderation nach seinen Rechten und Pflichten, die er im Namen seines Staates wahrnimmt.

Es ist schon erwähnt worden, daß mit dem Aufhören der Föderation grundsätzlich der frühere, durch die Beteiligung an der Föderation geänderte Rechtszustand gemäß den Verträgen von selbst wieder eintreten würde. Auch hier besteht ein Unterschied gegenüber den deutschen Verfassungen von 1867 und 1871: das Aufhören der Verfassung Bismarck's

konnte die deutschen Länder nicht auf den Status der Zeit vor diesen Verfassungen zurückführen; soweit in der Theorie und am Anfang der Verfassungsverhandlungen in Weimar eine andere Auffassung vertreten worden ist, hat sie mit Recht einmütige Ablehnung gefunden.

Davon, wie sich nun in dem Falle eines Versagens oder Aufhörens oder Bruches oder Zusammenbruches der Föderationsverfassung die tatsächliche Lage gestalten könnte, ist hier nicht zu sprechen. Aus einer solchen tatsächlichen Lage könnten sich Grundlagen neuer rechtlicher Regelungen von selbst ergeben; diese Möglichkeit wird in gewissem Grade von der Vorschrift des § 45 der Verfassung im Sinne der Kontinuität des Verfassungsrechts berücksichtigt.

Ein Rückblick führt zu der Frage, ob die Verfassung von Indien das doppelte Wunder vollbracht hat:

einmal, den Grundsatz nationaler Selbstverwaltung und parlamentarischer Verantwortlichkeit mit einer starken Betonung des Schutzes der britischen und indischen existentiellen Belange durch ein autoritäres Regime zu vereinigen;

zweitens, eine Föderation zu konstruieren, die für die Provinzen staatsrechtlich und für die Staaten völkerrechtlich begründet ist und bleibt.

Gegen einen so konstruierten Bau lassen sich logische Bedenken geltend machen, und zwar in noch stärkerem Grade, als solche Bedenken gegen die Konstruktion des Planes Bismarcks gerechtfertigt waren. Immerhin hat die Erfahrung gezeigt, daß das bloße Dasein gewisser verfassungsrechtlicher Institutionen in seiner politischen Wirkung Grenzen überschreiten kann, die nach dem geschriebenen Recht zunächst gezogen schienen. Auch lassen sich die Formen des Staats- und Völkerrechts wegen ihres politischen Charakters nicht in hergebrachte Schemata pressen. Bei dem Versuch, einige Widersprüche in der indischen Verfassung zu entwirren, könnte man vielleicht eine Anregung aus dem Wort Lowells schöpfen:

»In der Politik hat der Franzose in früheren Zeiten die Neigung gehabt, aus richtigen Prämissen logische Schlüsse zu ziehen; diese Schlüsse sind oft falsch gewesen. Der Engländer auf der anderen Seite zieht aus falschen Prämissen unlogische Schlüsse, die im allgemeinen richtig sind ¹⁾.«

¹⁾ Lowell, a. a. O. I, S. 14.