

Die Reichskonferenzen des britischen Weltreichs

Betrachtungen zur Konferenz von 1937

Dozent Dr. **Adolf Schüle**, Referent am Kaiser Wilhelm-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Vom 14. Mai bis zum 15. Juni dieses Jahres hat in London die britische Reichskonferenz getagt, und wenn immer dieses Ereignis, in zeitlichem Abstand von mehreren Jahren sich wiederholend, stattfindet, lenkt es die Augen der Weltöffentlichkeit auf sich. In der Tat verdient es stärkste Beachtung. Nicht wegen der Ergebnisse, die diese Konferenzen hervorbringen — sie sind im Gegenteil öfter recht spärlich —, sondern weil die Reichskonferenzen eine der wenigen Gelegenheiten sind, bei denen das britische Empire als Ganzes, repräsentiert durch die Versammlung seiner leitenden Männer, im Bereich der praktischen Politik sichtbar in die Erscheinung tritt. Das Empire ist eines der seltsamsten politischen Gebilde der Gegenwart. Räumlich sich über die ganze Erde erstreckend, seit einem Menschenalter in einem stetigen Prozeß der Auflockerung begriffen, hat es dennoch immer die Kraft besessen, seine zahlreichen Glieder vereinigt zu halten. Man hat seine verfassungsrechtliche Ordnung literarisch häufig behandelt und hat dabei, was richtig ist, die Reichskonferenzen als eine der Einrichtungen erkannt, durch welche die Reichsverbundenheit gewährleistet wird. Dabei sind meinem Urteil nach »die« Reichskonferenzen im allgemeinen zu sehr als eine gegebene Größe — an sich und in ihrer Bedeutung für die Verfassung des Reiches — hingenommen worden, ohne daß man sie selbst und ihre einzelnen Züge sich genauer angesehen hat. Das soll im folgenden an Hand der letzten Reichskonferenz geschehen. Es wird sich zeigen, daß von dieser Blickstellung aus einiges Licht auf die Verfassungsverhältnisse des Reiches fällt. Als Unterlage dient uns vor allem der offizielle Konferenzbericht, der als englische Parlamentsdrucksache veröffentlicht wurde ¹⁾.

¹⁾ Imperial Conference, 1937, Summary of Proceedings, Cmd. 5482, (im folgenden zitiert: Bericht). Über die Konferenzberichte im allgemeinen siehe unten S. 806.

Literatur über die Reichskonferenz 1937: H. V. Hodson, International Affairs Vol. XVI, N^o 5, S. 659 ff.; J. Coatman, The Political Quarterly Vol. VIII, N^o 3, S. 311 ff.; The Round Table N^o 108, September 1937, S. 695 ff.; G. Wirsing, Die Tat 29. Jg., Heft 4, 1937, S. 217 ff.; Correspondance D'Orient, 30. Jg., N^o 476, S. 362 ff.

Die äußeren Umstände

Die äußeren Umstände einer politischen Konferenz sind für ihren Charakter bezeichnend und für ihr Schicksal bedeutungsvoll. Man kennt auf dem internationalen Feld die zähen diplomatischen Vorkämpfe um den Konferenzort. Genf, der Haag, Paris etwa sind in der jüngeren Vergangenheit die Schauplätze großer international-politischer Treffen gewesen, und stets hat sich, wie auch anderswo, gezeigt, daß die Umgebung, die Menschen, Sprache, Landschaft usw. einen bestimmten Geist ausstrahlen, der auf die Arbeit und die Ergebnisse der Konferenz einen Einfluß hat. Ähnlich verhält es sich mit der besonderen Stätte der Tagung, dem Gebäude oder den Räumlichkeiten, in denen die Staatsmänner zusammentreten.

Die britische Reichskonferenz dieses Jahres hat wie die früheren in London als dem Orte getagt, der dafür allein in Frage kommen konnte und von allen Teilnehmern als selbstverständlich vorausgesetzt war. Nicht weil London die Hauptstadt des Reiches wäre, wie zuweilen behauptet wird. Es ist das eine abwegige Vorstellung, weil es bei einer Konföderation von der Art der Britischen Staatengemeinschaft eine Hauptstadt im staatsrechtlichen Sinne, die wegen ihrer Eigenschaft als Sitz der Zentralgewalt diesen Rang hat, weder gibt noch geben kann. London ist andererseits natürlich das Herz des Empire. Hier laufen alle kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Fäden zusammen, es ist der Sitz der Regierung Großbritanniens, des Mutterlandes der Dominien, hier werden seine über die ganze Welt verstreuten Kolonien in oberster Instanz verwaltet, mit denen die Tochterstaaten wieder vielseitige Beziehungen haben. Die Tradition bezüglich des Tagungsortes, die aus der Zeit der Kolonialkonferenzen (1887—1907), der Vorläufer der jetzigen Reichskonferenzen (ab 1911), stammt und sich damals aus der herrschaftlichen Struktur des Empire notwendig ergeben mußte, wird heute auf der Entwicklungsstufe der Staatengemeinschaft mit gleichberechtigten Mitgliedern fortgesetzt²⁾. Die Reichswirtschaftskonferenz von Ottawa 1932 bildet nur eine scheinbare Ausnahme, da sie im ganzen einen mehr technischen, jedenfalls speziellen Charakter hatte, wenn sie auch nicht ohne allgemeinpolitische Bedeutung war. Das Entscheidende an der Tatsache, daß die Reichskonferenz in London stattfindet, liegt darin, daß es die englische Regierung ist, welche als Gastgeberin auftritt, d. h. die Regierung des ältesten und mächtigsten Partners im British Commonwealth of Nations, der zugleich auch der stärkste Garant der

²⁾ Auf der Reichskonferenz von 1911 war eine Empfehlung angenommen worden, derzufolge Tagungen auch in den Dominien stattfinden sollten; sie hat sich aber nicht durchgesetzt. Vgl. W. Mückenberger, Die britische Reichskonferenz und das Verfassungsproblem, Leipzig 1927, S. 125 — eine der wenigen Arbeiten, die sich mit den Reichskonferenzen ausführlich beschäftigt.

Reichseinheit gegenüber den zentrifugalen Kräften ist. Daher sind die Delegierten, aus welchen Erdteilen sie auch kommen mögen, an der Themse unter sich, nicht in einem fremden Land, sondern »zu Hause«, und dieses Gefühl ist von ihnen in vielfacher Wiederholung zum Ausdruck gebracht worden.

Die Räumlichkeiten, in denen die Sitzungen der diesjährigen Konferenz abgehalten wurden, sind ebenso von grundsätzlichem Interesse. Man hat dafür zum erstenmal einen königlichen Palast, den St. James's Palace, zur Verfügung gestellt³⁾, und sicherlich ist das nicht ohne Vorbedacht geschehen. Es zeugt von dem Bewußtsein, daß für eine derart repräsentative Versammlung nur ein Ort von höchster Würde passen könne, ein Palast, der nach seiner Geschichte und bis ins 19. Jahrhundert hinein auch nach seiner Benutzung unmittelbar mit der Krone verknüpft ist. Die Konferenz ist damit in augenfälliger Weise in die Nähe der Krone gerückt worden, und in der Tat gibt es keine zweite Reichseinrichtung, die sich an Wichtigkeit mit dieser messen könnte. Krone und Reichskonferenz sind von den Verfassungsinstitutionen diejenigen, die am meisten zum Zusammenhalt des Reiches beitragen, jede freilich auf ihre Art: jene als Symbol und sichtbare Verkörperung des Empiregedankens, allein durch ihre Existenz und Kontinuität, still, aber darum mit nicht geringerem Erfolge wirkend, diese als hervorragendste Gelegenheit zu praktischer Zusammenarbeit der leitenden Persönlichkeiten des Reiches. Gewisse Sitzungen der Konferenz im engeren Kreise, die der Hauptdelegierten⁴⁾, fanden in den Amtsräumen des englischen Premierministers — Downing Street 10 und im Unterhaus — statt. Auch diese Äußerlichkeit kann als ein Zeichen dafür angesehen werden, daß die Beratungen einer Reichskonferenz der Gegenwart in ihren wesentlichen Stücken aus der Ministerialsphäre, insbesondere des Kolonial- und Dominienamtes, herausgehoben sind und sich auf der Ebene der Regierungen und vor allem zwischen den Regierungschefs abspielen. Die übrigen, in Ergänzung dieser Sitzungen vorgenommenen vielfältigen Ausschuß- und Sachverständigenbesprechungen können hier außer Betracht bleiben.

Was den Zeitpunkt der Konferenz betrifft, der wie alles andere im Wege allseitigen Einvernehmens festgesetzt wurde, so sind für ihn nicht bloß Gründe einfacher Praktikabilität, sondern auch solche politischer Art maßgebend gewesen. Gewiß brachten es die Feierlichkeiten der Krönung Georgs VI. nach gutem Brauche mit sich, daß die Abgesandten aller Völker des Reiches nach London kamen, um dem neuen Souverän ihre Huldigung zu erweisen. Es lag nahe, in unmittelbarem

3) Bericht S. 8 und 10.

4) Siehe unten S. 806 ff.

Anschluß daran, nachdem man vollzählig versammelt war, zur Reichskonferenz zusammenzutreten. Aber man muß sich den politischen Sinn dieses mit großem Pomp in den alten Zeremonien begangenen Staatsaktes und seiner Festlichkeiten vergegenwärtigen, um die zeitliche Koinzidenz richtig würdigen zu können. Innerpolitisch bedeutet heute die Königskrönung höchste Dokumentation des Überparteilichen, empirepolitisch höchste Dokumentation des Allbritischen⁵⁾. Es ist, als ob in dieser einen Handlung die beiden Seiten der politischen Mission der Krone, im inneren Bereich der einzelnen Staaten, sei es England oder seien es die Dominien, wie auch in ihren Beziehungen untereinander sammelnd und einend zu wirken, ihren Ausdruck fänden — eine Mission, die ihr durch die Geschichte aufgegeben war, seitdem die Demokratie in den britischen Landen sich durchgesetzt hatte und seitdem ein halbes Jahrhundert später das Empire sich zur Staatengemeinschaft auflockerte. Unter dem Eindruck der Krönungsfeierlichkeiten begann die Reichskonferenz. Es ist kein Zweifel, daß das Erlebnis der vorhergegangenen glanzvollen Tage die Atmosphäre auf der Konferenz beherrscht hat⁶⁾, und noch weniger, daß das beabsichtigt war, wenngleich das letztere natürlich bei der unauffälligen Regie der britischen Politik nicht irgendwie bewiesen werden kann.

Auch außenpolitische Gründe haben mit den Anlaß gegeben, auf 1937 eine Reichskonferenz zu berufen. Die vorige hat 1930 stattgefunden, es war somit seither eine relativ lange Zeit vergangen. Die Spanne von sieben Jahren ist die längste in der Aufeinanderfolge der Reichskonferenzen⁷⁾ nach dem Weltkrieg, die Konferenzen sind in der Gegenwart durchschnittlich etwas häufiger als früher, was sich u. a. daraus erklären mag, daß das Bedürfnis nach Aussprache zum Zweck der Kooperation in gleichem Maße dringender geworden ist, als die herrschaftlichen Elemente in der Struktur des Empire, wie sie in der kolonialen Periode rein vorhanden waren, zurücktraten. Wie dem auch sei,

5) Über die Königskrönung vgl. neuestens P. E. Schramm, *Geschichte des englischen Königtums im Lichte der Krönung*, Weimar 1937, und R. H. Murray, *The King's Crowning*, London 1937. Interessante und amüsante Einzelheiten bietet W. J. Passingham, *A History of the Coronation*, London 1937. Einige juristische Bemerkungen in: *New Zealand Law Journal*, Bd. XIII, S. 105 ff., *The Significance of the Coronation Ceremony*.

6) Vgl. Bericht S. 9, 49, 57, 61, 63 und besonders die Schlußrede des englischen Premierministers Nev. Chamberlain: »When in future we look back again on the Conference of 1937 we shall all associate it with that magnificent ceremony of the Coronation and the memory of a youthful King . . . and that note of unanimity in co-operation under the King has been maintained throughout the whole of this momentous month during which we have sat together.« (S. 61).

7) Als Normalintervall sind 4 Jahre vorgesehen (Entschließung I der Kolonialkonferenz von 1907, Cd. 3523 S. V), ein Zeitraum, der nur selten eingehalten wurde. Vgl. auch Mückenberger, a. a. O. S. 22, 125.

eine neue Reichskonferenz war fällig. Zwar hatten die Reichswirtschaftskonferenz von Ottawa 1932 und die Feier des Regierungsjubiläums Georgs V. 1935 gute Gelegenheit zu persönlicher Fühlungnahme der leitenden Männer geboten, und auch davon abgesehen hat es daran nicht gefehlt, aber die Weltlage war inzwischen so sehr anders und gefahrvoller geworden, daß ein eingehendes gegenseitiges Abstimmen der Politik aller Mitglieder der Staatengemeinschaft am Runden Tisch nicht mehr länger herausgeschoben werden konnte. Erinnerung sei nur an die Entwicklungen im Fernen Osten, in Afrika sowie in Europa, an das Versagen des Genfer Bundes, die allgemeine Aufrüstung usw., die in ihrer Gesamtheit eine völlig neue Ausrichtung der Außen- und der Verteidigungspolitik des britischen Reiches zur Folge haben mußten. Besonders der Zusammenbruch der von England stark gestützten Bestrebungen, über den Völkerbund eine stabile internationale Ordnung zu schaffen, mußte zwangsläufig den britischen Bund enger zusammenschließen⁸⁾, nicht nur, wie wohlgefällig dargetan wird, um der Welt ein Beispiel der Eintracht zwischen den Nationen zu geben, sondern auch aus durchaus naheliegenden Gründen realpolitischer Natur. In diesen Zusammenhängen gesehen erscheint der Zeitpunkt der letzten Reichskonferenz keineswegs zufällig. Man wird vielleicht auch künftig wieder aus einem solchen Ereignis Schlüsse für die gesamtbritische Außenpolitik zu ziehen haben⁹⁾.

Die Teilnehmer und ihre Delegationen.

Für eine politische Konferenz ist es immer typisch, wer an ihr teilnehmen darf und wer nicht, wer anwesend ist und wer sich fernhält. Betrachtet man die Reihe der Teilnehmer der britischen Reichskonferenz 1937, so zeigt sich mit Deutlichkeit der gegenwärtige Zustand des Reiches, in rechtlicher wie in politischer Hinsicht, zeigen sich auch gewisse Züge seines Aufbaus, normale wie anormale, und Besonderheiten in der verfassungsrechtlichen Stellung einzelner Teile. Vertreten in einem allgemeinen Sinne sind auf den Reichskonferenzen alle politischen Gemeinwesen, die unter der Souveränität der britischen Krone stehen, gleichgültig welchen rechtlichen Status sie besitzen, einen hohen oder niederen, gleichgültig ob sie groß oder klein sind, eine politisch bedeutsame oder eine geringe Rolle spielen — also nicht nur Großbritannien, die Dominien und Indien, sondern auch die Kolonien, Protektorate und Besitzungen, ja selbst die unter britischem Mandat befindlichen nicht-britischen Gebiete¹⁰⁾. Denn die Imperial Conference ist, wie schon

⁸⁾ Bericht S. 54.

⁹⁾ Hierzu Wirsing, a. a. O. passim.

¹⁰⁾ Vgl. die Eröffnungsansprache Baldwins, Bericht S. 45, auch S. 4 ff.

ihr Name sagt, eine Einrichtung des Empire, nicht des sogen. British Commonwealth of Nations, Begriffe, die richtigerweise auseinandergehalten werden müssen. Das Empire ist identisch mit dem gesamten staatsrechtlichen Hoheitsbereich der britischen Krone; das Commonwealth hingegen setzt sich aus dem engeren Kreis der politisch und verfassungsrechtlich hervorragenden Reichsglieder zusammen, aus dem Mutterland und den fünf Dominien, d. h. denjenigen Tochterstaaten, die in der verfassungsrechtlichen Rangordnung die höchste Stufe erreicht haben und sich gleich jenem in voller Eigenverantwortung selbstregieren, wie man mit einer kurzen Formel den im übrigen juristisch schwer faßbaren Dominionstatus ¹¹⁾ ausdrücken könnte: Großbritannien bildet mit Kanada, dem Australischen Bund, Neuseeland, der Union von Südafrika und dem Irischen Freistaat die Britische Staatengemeinschaft ¹²⁾. Sie ist bündischer Struktur, ihr wesentlichster Grundzug ist die Gleichberechtigung ihrer Mitglieder, während der Rest des Empire, die mannigfachen Kolonien, Protektorate usw. in allen Teilen der Welt, verfassungsrechtlich als Annex Großbritanniens erscheint, wobei die Position dieser überseeischen Besitzungen unter sich wieder verschieden ist und sie vor allem in verschiedener Stärke der verwaltungsmäßigen Einwirkung der Londoner Zentralbehörden ausgesetzt sind ¹³⁾. Diese Eigenheiten im Aufbau des Reiches spiegeln sich, jedenfalls im grundsätzlichen, bei der Berechtigung und der Art der Teilnahme an den Reichskonferenzen wider, und sie sind hierfür sehr viel mehr entscheidend als gewisse Entschließungen, die man diesbezüglich auf früheren, weit zurückliegenden Konferenzen gefaßt hat ¹⁴⁾.

Vertreten auf den Reichskonferenzen sind wie gesagt alle Teile des britischen Empire. Unmittelbar vertretungsberechtigt, d. h. durch Entsendung einer eigenen selbständigen Delegation, sind jedoch nur die Mitglieder der Staatengemeinschaft sowie einzelne bestimmte Gemeinwesen, die, schon jetzt politisch und in ihren Verfassungseinrichtungen relativ weit entwickelt, eine Anwartschaft darauf erlangt haben, in absehbarer Zeit zu solcher Mitgliedschaft aufzurücken. Daher ist es die Staatengemeinschaft, was bei ihrem Wesen als Konföderation der Hauptstaaten des Empire natürlich ist, die der Reichskonferenz ihr Gepräge gibt, und daraus erklären sich auch deren bündische Organisation und Verfahrensweisen. Es ist staatsrechtlich nicht exakt, aber politisch-

¹¹⁾ Zusammenfassend, neuestens R. M. Dawson, *The Development of Dominion Status, 1900—1936*, London 1937.

¹²⁾ Warum Neufundland hier auszulassen ist, darüber s. unten S. 800.

¹³⁾ Über die Rechtsformen der britischen Kolonialverwaltung in den mittelafrikanischen Kolonien s. Wengler, diese Zeitschr. Bd. VII, S. 360ff.

¹⁴⁾ Vgl. vor allem Resolution I der Kolonialkonferenz von 1907, Cd. 3523 S. V, deutsch bei Mückenberger, a. a. O. S. 22.

faktisch nicht unrichtig, wenn die Reichskonferenz als Organ der Britischen Staatengemeinschaft aufgefaßt wird.

Damit ist die Teilnahme Großbritanniens, Kanadas, des Australischen Bundes, Neuseelands sowie der Südafrikanischen Union an der diesjährigen Reichskonferenz, die sämtlich mehr oder minder starke Delegationen geschickt hatten, zur Genüge evident gemacht. Auch der Irische Freistaat hätte sich in gleicher Weise beteiligen können, er ist aber ferngeblieben, und ebenso hat diesmal Neufundland, das in diesem Zusammenhang noch zu nennen ist, gefehlt. Über beide bedarf es einiger Worte.

Der Irische Freistaat besitzt seit der Erringung seiner Unabhängigkeit von London den Status eines Dominion und ist damit selbständig teilnahmeberechtigt an den Reichskonferenzen. Auf den früheren war er auch vertreten, ebenso auf der Reichswirtschaftskonferenz von Ottawa. Seine gegenwärtige Regierung steht jedoch in stark gespannten Beziehungen zu Großbritannien^{14a)}, welches Gastgeberin der Reichskonferenz und zugleich die Vormacht im Reiche ist. Außerdem ist De Valera gegenüber allem, was mit dem Empire zusammenhängt, durchaus ablehnend eingestellt. Wenn er auch den manchmal schon — m. E. zu Unrecht — befürchteten äußersten Schritt, den Austritt Südirlands aus der Staatengemeinschaft, die Sezession, noch nicht vorgenommen hat, so hat er doch seine wenig reichsfreundliche Gesinnung schon des öfteren in die Tat umgesetzt, zuletzt anlässlich der Thronkrise im Dezember 1936¹⁵⁾, bei welcher er durch den Erlaß zweier Gesetze die Institution der Krone aus dem inneren Verfassungsrecht seines Landes streichen ließ und sie in den Beziehungen des Freistaats zu auswärtigen Mächten rechtlich zu eliminieren suchte¹⁶⁾. Das Fernbleiben des Freistaats von der Reichskonferenz entsprang daher derzeitigen grundsätzlichen politischen Erwägungen seines Regierungschefs. Ob sich ein solches Verhalten mit den ungeschriebenen Pflichten eines Mitgliedes der Staatengemeinschaft vereinbaren läßt, ist eine offene Frage. Eine Rechtspflicht zur

^{14a)} Über den neuesten Stand vgl. H. Harrison, *Ireland and the British Empire, 1937, Conflict or Collaboration? A Study of the Anglo-Irish Differences from the International Standpoint*; London 1937.

¹⁵⁾ Hierzu Schüle, *Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Abdankung König Eduards VIII.*, *Zeitschr. der Akademie für Deutsches Recht*, 1937, S. 20 ff., sowie die in dieser Zeitschr. Bd. VII S. 453 Note 1 zitierte Literatur. Vgl. ferner *The Round Table* N° 106, März 1937, S. 239 ff., J. L. White, *The Abdication of Edward VIII*, London 1937, und R. T. E. Latham, *The Abdication of King Edward VIII in Commonwealth Law and Convention*, *Survey of British Commonwealth Affairs*, Vol. I, 1937, S. 616 ff.

¹⁶⁾ Näheres bei Schüle, *Das Gesetz des Irischen Freistaats betr. die Vollziehende Gewalt in auswärtigen Angelegenheiten*, vom 12. Dezember 1936, diese Zeitschr. Bd. VII, S. 453 ff.. Für die verfassungsrechtliche Behandlung des Thronwechsels durch die Südafrikanische Union s. Moltke, diese Zeitschr. Bd. VII, S. 634 ff.

Teilnahme anzunehmen, hieß die Natur der überwiegend auf Konventionen beruhenden Empireverfassung verkennen. Andererseits ist aber das Fernbleiben nach bundesrechtlichen Auffassungen ein nicht mißzuverstehender Beweis mangelnder Bundesfreundlichkeit, der von der Konferenz, abgesehen von einer bedauernden Bemerkung des kanadischen Premierministers ¹⁷⁾, mit Schweigen übergangen wurde. Jedenfalls ist es ein Unikum in der Geschichte der Reichskonferenzen, daß ein selbständig vertretungsberechtigter Gliedstaat keine Delegation entsendet und sich auch nicht mittelbar vertreten läßt, was theoretisch möglich gewesen wäre.

Bezüglich Neufundlands ist früher in dieser Zeitschrift eingehend dargelegt worden ¹⁸⁾, wie dieses Land, das an sich den rechtlichen Rang eines Dominion hatte, wenn auch die daraus fließenden Möglichkeiten nicht voll ausgenutzt waren, im Jahre 1933/34 unter Verfassungskuratel gestellt wurde. Es wird seither durch eine von der großbritannischen Regierung eingesetzte und vom Dominienamt instruierte Regierungskommission verwaltet. Da innere Selbstregierung und Teilnahme an den Reichskonferenzen sich wechselseitig bedingen, ist es selbstverständlich, daß Neufundland zur Zeit nicht gesondert vertretungsberechtigt ist und auf die diesjährige Konferenz, im Gegensatz zu den früheren, keine Abordnung entsenden konnte. Seine Interessen wurden von dem großbritannischen Dominienminister wahrgenommen ¹⁹⁾, soweit das in Frage kam.

Auch Indien war anwesend. Es ist gleich den Dominien ordentlicher Teilnehmer der Reichskonferenzen, doch weist die Zusammensetzung seiner Delegation gewisse Besonderheiten auf, die der Eigenheit seiner Verfassungslage entspringen. Seine Vertretungsbefugnis geht auf einen Beschluß der Reichskriegskonferenz von 1917 zurück, der nur noch geschichtliche Bedeutung hat oder höchstens als formale Grundlage gewertet werden kann, denn seitdem hat sich die Stellung Indiens im Empire und besonders England gegenüber in Richtung auf größere Selbständigkeit stark entwickelt, und dies macht heute seine volle Teilnahmeberechtigung sehr viel einleuchtender als die damalige Zulassung. Der Status Indiens im Reiche ist durchaus singulärer Art, wie ja überhaupt dieses Land, das man als einen besonderen Subkontinent bezeichnet hat, in nahezu jeder Hinsicht außergewöhnliche Züge trägt. Es besitzt gegenwärtig, d. h. auch nach der Verfassungsreform von 1935 ²⁰⁾, noch nicht den Status eines Dominion, wohl aber einen solchen,

¹⁷⁾ Bericht S. 49.

¹⁸⁾ Schüle, Neufundland im britischen Weltreich, diese Zeitschr. Bd. IV, S. 858ff.

¹⁹⁾ Bericht S. 45, 49. — Über den Dominienminister als Mitglied der großbritannischen Delegation unten S. 805.

²⁰⁾ Hierzu Bilfinger, Rechtsprobleme der Verfassung Indiens, diese Zeitschr. Bd. V, S. 819ff.

der diesem im ganzen wie in einer Reihe von Einzelpunkten angenähert ist. Angesichts der Versprechungen, die die englische Regierung von 1914 an in mehrfacher Wiederholung gegeben und verbrieft hat, Indien in die Reihe der autonomen Staaten des British Commonwealth of Nations aufsteigen zu lassen, hat es vor allen anderen eine Anwartschaft auf Gleichberechtigung innerhalb des Empire²¹⁾. Sie hat in dem Recht zu eigener Vertretung auf den Reichskonferenzen einen prägnanten Ausdruck gefunden. Im übrigen ist, von allem Verfassungsrecht abgesehen, Indien schon rein praktisch um deswillen nicht zu entbehren, weil dieses Land mit einigen anderen Reichsteilen durch besonders schwierig gelagerte Beziehungen verbunden und außerdem der »große Repräsentant des Ostens«²²⁾ ist, dessen Anwesenheit auf den Reichskonferenzen bei der Überzahl der »westlichen Demokratien« ein fruchtbar empfundenes Gegengewicht bildet.

Während die zuvor betrachteten Gliedstaaten ordentliche Teilnehmer der Reichskonferenzen sind, kann dasselbe nicht von Süd-Rhodesien und Burma gesagt werden. Das Erscheinen von Delegationen dieser beiden auf der diesjährigen Reichskonferenz war ein Novum. Das erstere hat zwar schon in Ottawa mitgewirkt, aber was die eigentlichen Reichskonferenzen betrifft, so war ihre Teilnahme ohne Vorgang, und neu war insbesondere auch die Art ihrer Teilnahme. Sie waren nur als Beobachter zugelassen.

Die verfassungsrechtliche Stellung von Süd-Rhodesien und von Burma im Reiche ist verschieden von der der Dominien, die mit ihrer Autonomie einen höheren Status besitzen als jene. Süd-Rhodesien ist de iure noch Kolonie, genießt jedoch eine relativ große Selbständigkeit. Es wurde 1923 mit responsible government ausgestattet²³⁾, erhielt eine gewählte Repräsentativkörperschaft sowie eine im wesentlichen dieser verantwortliche Regierung, die aber gewissen Einwirkungsmöglichkeiten von seiten der örtlichen Kolonialverwaltungsinstanzen, des Londoner Dominienamtes und des Westminsterparlamentes ausgesetzt ist. Immerhin ist es in seinen politischen Einrichtungen und Verhältnissen fortgeschritten, es hat die dem ausgereiften selfgovernment vorangehende Stufe erreicht, und wenn der süd-rhodesische Premierminister in London jüngst ausgesprochen hat, sein Land befinde sich gegenwärtig etwa in der gleichen verfassungsrechtlichen Situation wie die großen Dominien zur Zeit der ersten Reichskonferenz²⁴⁾ — also vor mehr als 25 Jahren —,

²¹⁾ Bericht S. 59, 70.

²²⁾ The British Empire, A Report on its Structure and Problems, herausgeg. vom Royal Institute of International Affairs, Oxford 1937, S. 131.

²³⁾ The British Empire, wie zuvor, S. 104ff. — Über den Begriff des responsible government s. Schüle, Neufundland, diese Zeitschr. Bd. IV, S. 860.

²⁴⁾ Bericht S. 60.

so hat er damit einen nicht unzutreffenden Vergleich gezogen. Und mit Burma liegt es ähnlich. Nach seiner 1935 im Zusammenhang mit der indischen Reform vollzogenen Trennung von Indien ist es zu einem gesonderten Gemeinwesen im Reiche geworden, das innerverfassungsrechtlich an der Spitze nach Art der neuen indischen Bundesregierung aufgebaut ist²⁵⁾ und das empire-rechtlich gesehen im Grunde dem kolonialen Status, auch einem gehobenen, entwachsen ist, ohne allerdings den Indiens oder den der Dominien erlangt zu haben.

Damit dürfte die Tatsache ihrer Zulassung sowie andererseits ihre Beschränkung auf die Rolle von Beobachtern verständlich gemacht sein. Süd-Rhodesien war 1932 nach Ottawa von der gastgebenden kanadischen Regierung auf ihre Verantwortung hin aufgefordert worden²⁶⁾, zweifellos nicht ohne vorherige Fühlungnahme mit London, und sehr wahrscheinlich wird daran auch die Regierung der Südafrikanischen Union ein Interesse bekundet haben, der eine Verstärkung des afrikanischen Elementes allgemein wie auch bei der Beratung der großen Wirtschaftsfragen nur recht sein konnte. Zur diesjährigen Reichskonferenz sind Süd-Rhodesien und Burma von sämtlichen Mitgliedern der Britischen Staatengemeinschaft eingeladen worden²⁷⁾. Das entspricht der bündisch-paritätischen Natur derselben. Das Mutterland ist nach heutigem Verfassungsrecht nicht mehr dazu befugt, von sich aus allein über eine etwaige Neuzulassung zu entscheiden, wenn auch die Meinung seiner Regierung dabei besonders ins Gewicht fallen wird. Denn eine solche Zulassung, und sei sie nur als Beobachter, ist ein Zeichen dafür, daß der Neukömmling auf seinem verfassungsrechtlichen Entwicklungsgang im Aufstieg begriffen ist und nach allgemeinem Urteil für wert gehalten wird, zukünftig gleichberechtigtes Mitglied der Britischen Staatengemeinschaft zu werden, oder daß er das schon geworden ist, wie es seinerzeit bei dem Irischen Freistaat der Fall war. Daher ist ein allseitiges Einverständnis erforderlich²⁸⁾ und hat jetzt auch bezüglich Süd-Rhodesiens und Burmas vorgelegen. Wenn auf der Konferenz selbst kein ausdrücklicher Zulassungsbeschluß gefaßt worden ist — entgegen der Praxis bei der Aufnahme Indiens 1917 —, so hängt das entweder damit zusammen, daß es sich nicht um eine Vollzulassung gehandelt hat, oder es war einfach nur eine Lockerung in der Form des Verfahrens, wie sie auf den neueren Reichskonferenzen mehr und mehr üblich geworden ist.

Die Beobachterrolle, die Süd-Rhodesien und Burma auf der vergangenen Reichskonferenz zukam, entsprang nicht ihrem mangelnden

²⁵⁾ The British Empire, wie zuvor, S. 130f.; vgl. auch Teil XIV des Government of India Act, 1935.

²⁶⁾ The British Empire, wie zuvor, S. 172.

²⁷⁾ Vgl. die Ansprache des Premierministers von Süd-Rhodesien, Bericht S. 60.

²⁸⁾ Im Ergebnis richtig: The British Empire, wie zuvor, S. 173.

Willen, aktiv mitzuwirken und Verantwortung zu übernehmen, sondern ihrer Minderberechtigung im Kreise der das Empire tragenden Gemeinwesen. Die praktischen Auswirkungen dieser Minderberechtigung darf man sich nicht zu formalistisch vorstellen und die bekannten Kategorien von Sitz und Stimme wörtlich anwenden; diese passen nicht bei der heutigen formlosen Verfahrensweise einer britischen Reichskonferenz. Wer daran als Beobachter teilnimmt, kann sich durch eine selbständige Abordnung vertreten lassen, deren Mitglieder bei allen Sitzungen, außer denen der Hauptdelegierten²⁹⁾, anwesend sein und mitverhandeln dürfen, soweit das eigene Interesse berührt ist. Daß sie in der Freiheit das Wort zu ergreifen rechtlich faßbaren Beschränkungen unterliegen, möchte ich nicht meinen³⁰⁾. Vielmehr wird man sich die ganze Art der Beteiligung unter dem ungeschriebenen Gesetz des politischen Taktes stehend zu denken haben, den niemand leichthin verletzen wird, der dem einen sich mehr hervorzutun erlaubt als dem anderen und der dem Beobachter eine gewisse Zurückhaltung gebietet im Vergleich mit den ordentlichen Teilnehmern der Konferenz³¹⁾. Alles richtet sich nach dem politischen Gewicht eines jeden, und dies gilt insbesondere auch für den Einfluß, den die einzelnen Staaten auf die Ergebnisse der Konferenz haben. Darüber wird noch zu sprechen sein. Hier sei nur so viel bemerkt, daß die Tatsache, daß die Beobachter kein Stimmrecht besitzen, im Grunde unwichtig ist, vergegenwärtigt man sich die Funktion der Reichskonferenzen und die Art, wie ihre Entschlüsse zustande kommen und formuliert werden³²⁾. —

Mit einem zum Teil sehr beträchtlichen Aufgebot sind die Staaten des britischen Reiches auf ihrer Konferenz erschienen. Es lohnt sich, einen Blick auf die Zusammensetzung der Delegationen zu werfen. Dabei kann allerdings von »Delegation« nicht in einem feststehenden Sinne, der sicherer Abgrenzung fähig wäre, gesprochen werden. Denn wer alles zu diesem Reichstreffen nach London entsandt wird und zur offiziellen Abordnung gehört, ist der Bestimmung der Teilnehmer überlassen, wengleich sich diesbezüglich gewisse Richtlinien herausgebildet haben im Anschluß an eine Entschliebung der Kolonial-

²⁹⁾ S. unten S. 806 ff.

³⁰⁾ Doch wurde auf der Eröffnungssitzung der Konferenz den Vertretern von Süd-Rhodesien und von Burma vom Vorsitzenden besonders das Wort zu ihren Ansprüchen erteilt, was bei den ordentlichen Teilnehmern anscheinend nicht der Fall war; Bericht S. 60.

³¹⁾ Typisch die Ausführungen des Chefministers von Burma: »... I think I shall be acting in accordance with the present political feeling in Burma if I merely attend, and observe, and take part only when such participation is necessary for the safeguarding of our essential interests«; Bericht S. 60.

³²⁾ S. unten S. 819. — Über die Beteiligung der Beobachterstaaten an dem Konferenzsekretariat unten S. 810.

konferenz von 1907³³⁾. Danach sind »ex officio members of the Conference« die Premierminister der Teilnehmerstaaten, sie sind die gegebenen Repräsentanten ihrer Länder und die Führer ihrer Delegationen. Daneben finden sich weitere Minister ein — im Durchschnitt 2 bis 5; es scheint, daß die Dominiendelegationen in letzter Zeit stärker geworden sind. Stets handelt es sich um Persönlichkeiten, die ein Amt von Kabinettsrang bekleiden. Die offiziellen Konferenzberichte bringen keine besonderen Delegationslisten, sondern pflegen diejenigen aufzuzählen³⁴⁾, die den Sitzungen regelmäßig, und diejenigen, die ihnen nur mitunter beigewohnt haben; ferner die große Menge der Sachverständigen, Sekretäre und sonstigen Hilfskräfte, ohne die eine moderne politische Konferenz nicht auszukommen vermag und in deren Reihen ein gut Teil der zuständigen höheren Ministerialbürokratie anzutreffen ist. Man wird nicht fehlgehen, wenn man die erste Gruppe, die der ständig anwesenden, als die eigentlichen Delegationen ansieht.

Grundsätzlich betrachtet sind die Delegationen nichts anderes als die Regierungen der Teilnehmerstaaten auf verkleinerter Basis, vertreten durch ihre hervorragendsten Mitglieder. Die persönliche Mitwirkung der Premierminister ergibt sich, abgesehen von jener Konferenzübung, auch aus der inneren Struktur dieser Regierungen, bei denen bekanntlich den Premierministern eine durchaus führende Rolle zukommt, wenn das auch keinen positivrechtlichen Niederschlag gefunden hat. Sodann sind die Finanzminister zu nennen. Sie haben bei der hervorgehobenen Position der Schatzämter innerhalb der britischen Ministerialverwaltungen den zweitwichtigsten Posten in der Rangordnung der Kabinettsmitglieder inne, woraus sich ihre Anwesenheit eher erklärt als aus ihrer Ressortkompetenz. Auch die Außenämter waren vertreten, teils besonders, wie bei Großbritannien, obwohl der Staatssekretär des Auswärtigen selbst nicht zur Delegation gehörte, teils durch die Premierminister, die in den meisten Dominien die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten in Händen haben. Ihre Wehrminister hatten nur die Kanadier und Australier abgeordnet. Doch haben von seiten Großbritanniens die Minister der drei Wehrmachtzweige sowie der vor kurzem eingesetzte Minister für die Koordination des Verteidigungswesens an einzelnen Sitzungen teilgenommen. Das ist bezeichnend: in England haben die militärischen Ressorts die zivilen niemals wirklich zu überschatten vermocht — nicht einmal während des Weltkrieges; dafür kann die Art der Zusammensetzung der englischen Delegation auf der vergangenen Reichskonferenz wieder als Bestätigung genommen werden, obwohl doch auf dieser die Beratung der Fragen der Reichsverteidigung

33) Cd. 3523 (1907) S. V.

34) Etwa Bericht S. 4 ff., 38 ff.

einen Hauptgegenstand bildete. Endlich ist, läßt man die sonstigen Fachminister beiseite, der Londoner Hohen Kommissare der Dominien³⁵⁾ zu gedenken. Sie sind die ständigen »Gesandten« der Tochterstaaten bei der Regierung des Mutterlandes und als solche besonders am Platze in einer Versammlung, deren Aufgabe es ist, die besten Möglichkeiten der Kooperation innerhalb des Empire herauszufinden.

Die großbritannische und die indische Delegation weisen darüber hinaus gewisse Besonderheiten auf. Die großbritannische insofern, als zu ihr zwei weitere, auf einer Reichskonferenz nicht zu entbehrende Persönlichkeiten gehören, nämlich die Leiter des Dominienamtes und des Kolonialamtes. Jenes ist 1925 von diesem organisatorisch abgetrennt worden, nachdem in der Nachkriegszeit die Dominienangelegenheiten stark angewachsen waren. Bis 1930 wurden beide Ämter in Personalunion von dem gleichen Staatssekretär verwaltet, danach wurde ein besonderer Posten für die Leitung des Dominienamtes geschaffen. Der Staatssekretär für die Dominien faßt heute im wesentlichen die Beziehungen der sich selbstregierenden Staaten der Britischen Staatengemeinschaft ressortmäßig bei sich zusammen, nicht als übergeordnete Instanz, sondern als verbindende und vermittelnde Zentralstelle, die sich aus entwicklungsgeschichtlichen Gründen und auch wegen des politischen Vorrangs des Mutterlandes nur bei diesem befinden kann. Er ist federführend bei der Vorbereitung der Reichskonferenzen — kurzum, seine Anwesenheit versteht sich von selbst. Der Staatssekretär für die Kolonien dagegen repräsentiert im Rahmen der großbritannischen Delegation diejenigen Teile des Empire, die nicht selbständig vertretungsberechtigt sind.

Bei Indien liegen wieder andere Besonderheiten vor. Man konnte gespannt darauf sein, ob seine Vertretung nach der neuerlichen Verfassungsreform nicht anders zusammengesetzt sein würde als bisher³⁶⁾. Dem war jedoch nicht so. An der Spitze der indischen Delegation stand auch dieses Mal der Staatssekretär für Indien, d. h. eine Persönlichkeit, die in London amtiert, der großbritannischen Regierung angehört und dem Westminsterparlament verantwortlich ist. Ihm waren beigegeben ein indischer Fürst sowie ein nationalindisches Mitglied der indischen Regierung. Wenn auch die beiden letzteren auf der Konferenz öfter das Wort ergriffen haben, so war es im ganzen doch ein englischer Kopf, der für Indien dachte und sprach, so daß dessen Delegation kaum als eine echte Nationalrepräsentation angesehen werden kann, wie die Dominien sie entsenden. England hat mit der einen Hand Indien die volle Teilnahmeberechtigung an den Reichskonferenzen zugestanden,

35) Vgl. unten S. 815.

36) Dafür Mückenberger, a. a. O. S. 123f.

mit der anderen aber dafür gesorgt, daß seine eigene Position dabei keine Einbuße erleidet, so, wie eben die ganze Art der englischen Herrschaft in Indien auch heute noch aufgebaut ist.

Die Organisation der Konferenz

Über Ordnung und Art des Ablaufs der Konferenzverhandlungen vermag der Außenstehende nur ein ungefähres Bild zu gewinnen. Die Konferenzberichte bieten diesbezüglich nur spärliche mittelbare Hinweise. Eine gewisse Tradition ist vorhanden, aber nichts hindert, bei allseitigem Einverständnis im Einzelfall davon abzuweichen. Die Abneigung der Briten gegen festgelegte politische Verfahrensweisen ist bekannt und dürfte u. a. der Grund dafür sein, daß die Verhandlungen auf den Reichskonferenzen, zumal seit diese den Charakter von Staatenkonferenzen angenommen haben, in wachsendem Maße formloser geworden sind³⁷⁾. Wir beschränken uns im folgenden auf die Darlegung einiger Grundzüge, wie sie bei dem diesjährigen Treffen wieder hervorgetreten sind.

Die Konferenz berät in Plenarsitzungen, in Sitzungen der Hauptdelegierten und in Ausschüssen, die sämtlich nicht öffentlich sind³⁸⁾. In welchem Umfang Plenarsitzungen stattgefunden haben und womit sie im einzelnen befaßt waren, ist nicht genau erkennbar. Daß die feierliche Eröffnung und die Schließung der Konferenz vor dem Plenum vor sich gegangen sind, ist selbstverständlich, die dabei gehaltenen Ansprachen sind im Konferenzbericht abgedruckt und enthalten trotz ihres allgemeinen Charakters eine Menge für die Erkenntnis des Wesens der britischen Reichskonferenzen wertvoller Äußerungen. Doch wird man nicht fehlgehen mit der Behauptung, daß das Plenum in diesen 4 Wochen nur selten beisammen war³⁹⁾. Für repräsentative Zwecke mag es geeignet sein, nicht hingegen um wirkliche Arbeit zu leisten; dazu ist es mit seinen an die dreißig Delegierten zu groß und zu schwerfällig. Die äußeren Vorbedingungen für eine enge Fühlungnahme und intensive Beratung liegen vielmehr bei den Sitzungen der Hauptdelegierten vor⁴⁰⁾. Sie bilden in personeller Hinsicht den Kern der Konferenz. Denn die Hauptdelegierten, das sind die Delegationsführer

37) Was schon Mückenberger, a. a. O. S. 125 vermerkt.

38) Doch werden zur Orientierung der Öffentlichkeit laufend kurze Communiqués herausgegeben, und nach Abschluß wird ein offizieller Bericht veröffentlicht, der von der Vollkonferenz gebilligt ist und alles wesentliche über den Verlauf der Konferenz, ihre Beratungen und Entschlüsse bringt, soweit es zur Veröffentlichung geeignet ist. — Näheres bei Mückenberger, a. a. O. S. 126.

39) Auf der Reichskonferenz von 1930 haben das Plenum 3, die Hauptdelegierten 28, die Ausschüsse und Unterausschüsse 163 Sitzungen abgehalten; Cmd. 3717, S. 13.

40) Bericht S. 8, 11, 13, 21. — Sie hielten 20 Sitzungen ab (Times vom 15. 6. 1937).

der als ordentliche Teilnehmer mitwirkenden Staaten, sind deren und zugleich des Empire leitende Männer, es sind die Premierminister Großbritanniens und der Dominien; für Indien ist der Londoner Staatssekretär anwesend, während die Beobachterstaaten hier nicht vertreten sind — eine Folge, und zwar die praktisch am schwersten wiegende Folge ihres minderen Status auf der Konferenz. Dazu werden je nach Bedarf weitere Delegierte oder Sachverständige zugezogen. In diesem wenig hervortretenden Gremium von nicht viel mehr als einem halben Dutzend Männern ruht politisch recht eigentlich die Konferenz, und es ist nicht zu viel gesagt, daß in seiner Mitte der Grund gelegt wird, auf dem sich die Geschicke des Reiches und damit eines großen Teiles der Welt entscheiden. Seine Bedeutung erhellt auch aus seinen sachlichen Aufgaben. Zunächst liegt ihm die allgemeine Leitung der Konferenz ob. Das ist bekanntlich eine höchst wichtige Funktion, denn damit bestimmt es die Geschäftsverteilung, die Art der Verhandlungen, die Zeit, die auf die einzelnen Beratungsgegenstände verwendet wird, es befindet über Änderungen und Ergänzungen der Tagesordnung, die Einsetzung der Ausschüsse usw., kurz, es beeinflußt von der Verfahrensseite her auf das maßgeblichste den Verlauf der Konferenz. Ferner werden alle Hauptthemen in diesem engeren Kreise verhandelt, jedenfalls in ihrer allgemeinen Tragweite und grundsätzlichen Problematik, danach mögen u. U. das Plenum oder in bezug auf Einzelfragen Ausschüsse damit befaßt werden. Neben Plenum und Hauptdelegierten finden sich Ausschüsse und Unterausschüsse in erheblicher Zahl. Eine solche Aufgliederung der Konferenz entspricht arbeitstechnischen Bedürfnissen wie auch den auf anderen politischen Konferenzen herrschenden Gepflogenheiten. Die Ausschüsse erörtern wie üblich Sonderfragen und setzen sich überwiegend aus Sachkennern zusammen; an ihnen haben auch Delegierte der Beobachterstaaten teilgenommen. Die diesjährige Reichskonferenz hatte Ausschüsse für Fragen der Schifffahrtspolitik, der zivilen Luftfahrtverbindungen, für wirtschaftliche und für verfassungsrechtliche Fragen, außerdem einen Ausschuß für Munitions- und Lebensmittelversorgung im Kriege. Die Beratungsergebnisse dieser Ausschüsse waren sicherlich von großem sachlichen Wert, hatten aber sämtlich keine so überragende Bedeutung, wie sie etwa 1926 dem berühmten Bericht des Balfour Committee zukam⁴¹⁾, welcher damals der ganzen Reichskonferenz seinen Stempel aufgedrückt und ihr einen besonderen Platz in der Verfassungsgeschichte des Reiches gesichert hat.

Den Vorsitz im Plenum und in den Sitzungen der Hauptdelegierten führt der Premierminister Großbritanniens⁴²⁾, er hat das Präsidium

⁴¹⁾ Vgl. aus der reichen Literatur etwa Heck, Der Aufbau des Britischen Reiches, Heft 3 der Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 1927.

⁴²⁾ Bericht S. 8. Vgl. auch Cd. 3523 (1907) S. V.

der Konferenz inne. Wenn auch dieses Amt in einer EntschlieÙung der Kolonialkonferenz von 1907 dem jeweiligen englischen Regierungschef zuerkannt wurde und dieser es auch jedesmal ausgeübt hat, so ist es doch bemerkenswert, daß er um die Übernahme in den nach alter englischer Versammlungssitte sich vollziehenden Formen besonders gebeten wird. Die Gleichberechtigung der Mitglieder der Britischen Staatengemeinschaft lieÙe auch einmal eine andere Besetzung des Präsidiums theoretisch möglich erscheinen⁴³). Durch die Wahl des Premierministers des Mutterlandes bezeugen die Dominien den politischen Vorrang desselben sowie ihre persönliche Hochachtung vor dem Manne, der an seiner Spitze steht. Großbritannien ist damit, jedenfalls in einem formellen Sinne, die Präsidialmacht auf der Reichskonferenz, ähnlich, um einen Vergleich aus der Geschichte zu ziehen, dem alten Österreich auf dem Frankfurter Bundestag des Deutschen Bundes, nur mit dem wesentlichen Unterschied, daß Österreich stets darauf abgezielt hat, eine seiner äußeren Stellung entsprechende Vormachtpolitik zu treiben, während Großbritannien im Kreise seiner Genossen alles vermeidet, was irgendwie nach »leadership« aussehen könnte. Daß ihm dennoch öfter diese Rolle kraft der Notwendigkeit der Dinge einfach zufällt, ist eine Sache für sich und bei dem ihm innewohnenden politischen Übergewicht nur natürlich.

Den Beratungen der Reichskonferenz liegt eine Tagesordnung zugrunde, die zuvor vereinbart wird. Eine solche ist nötig, um den Verhandlungen sachlich einen Rahmen zu geben und die Verbindung mit den früheren Konferenzen aufrecht zu erhalten. Doch wird sie nicht in derselben eingehenden Weise vorbereitet, wie das vor internationalen Konferenzen der Regel nach versucht wird, um einen möglichst positiven Ausgang sicherzustellen. Denn eine britische Reichskonferenz hat weniger den Zweck, bestimmte Ergebnisse zu erzielen oder ein im vorhinein festgesetztes Pensum bis zum letzten Punkte zu erledigen⁴⁴), sie dient vielmehr in erster Linie der allgemeinen politischen Fühlungnahme, hat den Charakter einer Konsultativkonferenz, wenn dieser Ausdruck erlaubt ist. Daher kommt dem zwischen den Teilnehmern einer bevorstehenden Reichskonferenz sich abspielenden Meinungsaustausch über die Beratungsgegenstände keine wesentliche Bedeutung

⁴³) Wie in Cmd. 3717 (1930), S. 13 ausgeführt ist, hat auf der Reichskonferenz von 1930 bei Abwesenheit des großbritannischen Premierministers zumeist einer seiner Amtskollegen aus den Dominien den Vorsitz übernommen. Damit ist die alte Regel, nach welcher der englische Kolonialstaatssekretär Stellvertreter im Vorsitz der Konferenz sein soll, überholt (Cd. 3523 S. V, Mückenberger, a. a. O., S. 22f.). — Als Ausschußvorsitzende finden sich dagegen Dominienminister öfter.

⁴⁴) Nev. Chamberlain: »Our Imperial Conferences differ, as it seems to me, from most international Conferences in one important respect. They are not summoned to solve any particular problem or to achieve any specific result« (Bericht S. 61).

für das »Gelingen« der Konferenz zu, und die Tagesordnung ist dementsprechend gehalten. Die Vorbereitung der Konferenz ist gemeinsame Sache der Mitglieder der Britischen Staatengemeinschaft, das Mutterland ist dabei nur formell federführend. Der ständige Sekretariatsstab der Reichskonferenzen⁴⁵⁾, der sich im Londoner Dominienamt befindet und diesem eingegliedert ist, nimmt alle die Anregungen, Wünsche und Vorschläge entgegen, die von seiten der Beteiligten für die thematische Ausgestaltung der nächsten Reichskonferenz geäußert werden. Sie werden hier gesammelt und gesichtet, nach Bedarf ergänzt und mit Unterlagen versehen, von hier aus werden sie den Regierungen und Ressorts zur Kenntnis- und Stellungnahme zugeleitet, bis sich am Ende als allseits gebilligtes Ergebnis ein Beratungsprogramm herausgebildet hat, das zur Tagesordnung erklärt wird. Sieht man sich eine solche Tagesordnung näher an⁴⁶⁾, so fällt die wenig detaillierte Fassung ihrer Punkte auf. Es sind im allgemeinen eher Problemkreise und Gebiete (wie auswärtige Politik, Reichsverteidigung, Verfassungsfragen usw.), eher Themen als Gegenstände, wengleich gewisse Einzelfragen ihrer Dringlichkeit wegen hervorgehoben zu werden pflegen und dann auch vorzugsweise behandelt werden. Diese Methode hat den Vorteil, daß die Beratungen der Konferenz nicht durch die Tagesordnung ungebührlich eingengt werden, weil immer die Möglichkeit bleibt, die eine oder andere Angelegenheit nachzuschieben oder beiseite zu lassen, je nachdem wie die Verhandlungen sich entwickeln. Die Tagesordnung einer britischen Reichskonferenz stellt einen ungefähren Arbeitsplan dar, der den Beratungen jeden notwendigen Spielraum läßt.

Endlich das Konferenzsekretariat⁴⁷⁾. Von dem ständigen Sekretariatsstab im Dominienamt unterscheidet es sich, abgesehen von seinem vorübergehenden Charakter, vor allem dadurch, daß es unmittelbarer Annex einer eigenständigen Reichseinrichtung ist, womit sich eine engere Verbindung mit der Ministerialverwaltung eines einzelnen Reichsteiles nicht vertragen würde. Die Aufgaben des Sekretariats sind grundsätzlich dieselben wie die der üblichen Konferenzbüros. Dagegen ist seine personelle Zusammensetzung nicht uninteressant. Sie darf als Abbild der politischen Struktur der Britischen Staatengemeinschaft genommen werden (wenn man ihren Kreis hier einmal etwas weiter gezogen denkt). Dieser Staatenverband vereinigt genossenschaftliche Züge mit hegemonialen, er beruht auf dem Prinzip der Gleichberechtigung seiner Mitglieder, ohne die faktische Vormacht-

45) Über das eigentliche Sekretariat der Konferenz s. nächsten Absatz.

46) Für die Tagesordnung der diesjährigen Reichskonferenz s. etwa (engl.) Parliamentary Debates, Commons, 5. Serie, Bd. 321 Sp. 1344f.

47) Für Einzelheiten s. Mückenberger, a. a. O., S. 126 ff., und für die Zusammensetzung des diesjährigen Sekretariats Bericht S. 7.

stellung des Mutterlandes beseitigt zu haben. So gehören dem Sekretariat je ein Vertreter der an der Konferenz selbständig teilnehmenden Staaten an, auch der Beobachterstaaten, und insoweit ist es paritätisch zusammengesetzt. Großbritannien stellt jedoch — so war es jedenfalls auf den beiden letzten Konferenzen — deren drei: den eigentlichen Konferenzsekretär, der der Chef des Sekretariats ist, seinen Stellvertreter sowie den sogenannten Verwaltungssekretär. Mit aller Deutlichkeit tritt darin der Vorrang Großbritanniens zutage. Zumeist sind es hohe Ministerialbeamte, die von der englischen Regierung hierzu ausersehen werden, und unter ihnen befand sich auch diesmal wieder Sir Maurice Hankey. Sir Maurice ist weniger eine Person denn ein Begriff, weniger ein Beamter denn eine Institution⁴⁸⁾, eine gewichtige und bekannte Persönlichkeit, die aus der regierenden Bürokratie Englands, ja des ganzen britischen Empire heute nicht weggedacht werden kann. Er bekleidet seit nahezu 20 Jahren das Amt des englischen Kabinettssekretärs⁴⁹⁾, ist Sekretär des Reichsverteidigungsausschusses, Clerk des Geheimen Staatsrats usw., war Sekretär der englischen Delegationen auf nahezu allen größeren Konferenzen der Nachkriegszeit und schließlich Sekretär aller britischen Reichskonferenzen seit 1921. Wenn er auch in diesem Jahr wieder dem Konferenzsekretariat vorgestanden hat, so war in seiner Person die verkörperte Tradition der Reichskonferenzen anwesend, deren erfahrene Hand wie die früheren so auch diese auf das beste geschäftlich betreut hat.

Die Funktion der Reichskonferenzen

Die Funktion der Reichskonferenzen im Leben der Britischen Staatengemeinschaft kann nur in größeren Zusammenhängen verstanden werden. Man muß sich die Verfassungsordnung dieses Staatenverbandes im ganzen vergegenwärtigen, um Sinn und Zweck einer ihrer wichtigsten Einrichtungen begreifen zu können. Das Wesen der Britischen Staatengemeinschaft ist vielfältig charakterisiert worden: juristisch als Bundesstaat oder als Staatenbund, politisch als Staatengruppe oder Staatenföderation, oder man hat mehr bildhafte Wendungen gebraucht, wie Völkerfamilie oder wie Partnerschaft an einem gemeinsamen Unternehmen, um etwas Typisches auszusagen. Gleichgültig, wie dieses schwer zu fassende politische Gebilde gedeutet und in seinen Einzelzügen beurteilt wird, in der Regel pflegt man drei Merkmale hervorzuheben, die als die entscheidenden angesehen werden. Es sind dies die Gleichberechtigung, die Freiheit und die Zusammenarbeit.

⁴⁸⁾ Nach den Worten des englischen Premierministers auf der Konferenz, Bericht S. 61.

⁴⁹⁾ Dieses Amt kann in Deutschland mit dem des Staatssekretärs der Reichskanzlei verglichen werden. Über Entstehung und Aufgaben vgl. W. I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1936, S. 186 ff.

In diesem Sinne hat sich jüngst wieder Baldwin auf der Reichskonferenz dieses Jahres geäußert, indem er sagte: »Die sich selbstregierenden Gemeinwesen des British Commonwealth sind eine Völkervereinigung geworden, jedes von ihnen mit souveräner eigenständiger Freiheit ausgestattet, aber gewohnt, mit allen anderen eng zusammenzuarbeiten in Dingen, die sie gemeinsam berühren, und alle vereint unter der Krone«⁵⁰⁾. Daß dabei übrigens Baldwin die Gleichberechtigung nicht, dagegen die Krone als einigendes Band mitangeführt hat, ist sicherlich ohne Vorbedacht geschehen, war aber vielleicht insofern nicht ganz zufällig, als eben die Gleichberechtigung vom Mutterland aus gesehen und für dieses kein vordringliches Anliegen darstellt, wohl aber die Treupflicht aller gegenüber der Großbritannien geschichtlich und räumlich, ideell und personell besonders nahestehenden Krone. Eher umgekehrt verhält sich dies bei den Dominien⁵¹⁾.

Die Ähnlichkeit der zitierten Formulierung Baldwins mit der berühmten Definition des Balfour-Ausschusses der Reichskonferenz von 1926 fällt in die Augen⁵²⁾. Doch können beide Äußerungen nicht gleich bewertet werden. Der englische Premierminister hat als Konferenzpräsident in seiner Eröffnungsrede jene Sätze mehr oder minder unvorbereitet gesprochen, während die Balfour-Definition das Produkt sorgfältiger Überlegungen aller Teilnehmer der damaligen Reichskonferenz war, durch welche der Status Großbritanniens und der Dominien sowie ihr gegenseitiges Verhältnis als die Grundfragen der Verfassungsordnung der Britischen Staatengemeinschaft autoritativ zum Ausdruck gebracht werden sollten. Trotz dieser Unterschiedlichkeiten ist es zulässig, inhaltlich einen Vergleich zu ziehen. Dabei zeigt sich, daß die neue Formel ein Merkmal aufweist, das sich in der früheren Definition nicht findet, nämlich das Gebot der politischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Staatengemeinschaft. Gewiß ist die Kooperation — das darf keinesfalls verkannt werden — auch bisher schon ein selbstverständliches Verfassungsprinzip gewesen, aber es ist deswegen notwendig, hier besonders darauf abzuheben, weil »Koope-ration« sozusagen das Stichwort auf der letzten Reichskonferenz gebildet hat. Immer wieder und von allen Seiten ist betont

⁵⁰⁾ Bericht S. 46.

⁵¹⁾ Vgl. etwa die Formulierung des kanadischen Premierministers, Bericht S. 19 bzw. 50. Andererseits ist selbstverständlich auch von den Dominienvertretern öfter auf die gemeinsame Treupflicht gegenüber der Krone hingewiesen worden.

⁵²⁾ Die Definition lautet: Sie (scil. Großbritannien und die Dominien) sind autonome Gemeinwesen innerhalb des Britischen Reiches, in gleicher Stellung, keines dem anderen in irgend einem Punkte seiner inneren oder äußeren Angelegenheiten untergeordnet, wengleich vereint durch die gemeinsame Treue zur Krone, und frei verbunden als Mitglieder der Britischen Staatengemeinschaft. — S. auch oben Note 41 S. 807 und unsere kritischen Bemerkungen zu dieser Definition, diese Zeitschr. Bd. IV, S. 874 f.

worden, wie wichtig es sei, in den gemeinsamen Angelegenheiten des Reiches miteinander Fühlung zu halten. Das erklärt sich zutiefst sowohl aus der jüngsten verfassungsgeschichtlichen Entwicklung wie auch aus tagespolitischen Gründen. Im großen gesehen stellt sich die Verfassungsentwicklung des britischen Reiches als ein stetiger Auflockerungsprozeß dar, durch welchen die Dominien gegenüber dem Mutterland grundsätzliche Gleichberechtigung und als deren Folge politische Vollautonomie und Unabhängigkeit erlangt haben; das letztere ist der Inbegriff dessen, was etwas unzulänglich als ihre »Freiheit« bezeichnet wird. Dieser säkulare Prozeß hatte seinen vorläufigen Höhepunkt gegen Ende der 20er Jahre unseres Jahrhunderts erreicht, die Balfour-Definition von 1926 ist das beredteste Zeugnis dafür, und das Statute of Westminster von 1931 zieht nur die Konsequenzen, die sich für die Scheidung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Westminsterparlament und den dominialen Parlamenten aus der eingetretenen Verfassungslage ergeben haben. Macht es auch zuweilen den Eindruck, als sei diese Verfassungslage für britische Verhältnisse schon zu sehr normativ präzisiert⁵³⁾, so ist es doch sicher, daß ihre grundsätzlichen Positionen nach wie vor bejaht werden und daß an ihnen weiter festgehalten wird⁵⁴⁾. Nur ist andererseits den Regierungen des Reiches, mehr wohl der großbritannischen als den Dominienregierungen, zunehmend klarer geworden, daß die Desintegration des Empire angesichts der völligen politischen Selbständigkeit seiner Glieder so weit fortgeschritten ist, daß der Zusammenhalt des Ganzen gefährdet ist, wenn nicht gegenläufige Tendenzen einsetzen. Die politische Kooperation ist eine solche Gegenbewegung höchst wirksamer Art. Ihre Intensivierung ist daher auf der diesjährigen Reichskonferenz als wichtigste praktische Zielsetzung für die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Britischen Staatengemeinschaft in den Vordergrund gerückt worden. Kooperation innerhalb des britischen Bundes — dazu drängt heute ebenso auch die allgemeine politische Situation der Welt⁵⁵⁾. Damit münden die neueste Verfassungsentwicklung der Britischen

53) Vgl. etwa die Ausführungen des neuseeländischen Premierministers, Bericht S. 57. Seine für die Zukunft ausgedrückte Besorgnis darf als Beleg für die verbreitete Ansicht genommen werden, daß die Verfassungsordnung des britischen Reiches schon heute »too rigidly« festgelegt sei. — Über die rechtlichen Eigenheiten dieser Verfassungsordnung vgl. Schüle, DJZ. 1935, Sp. 1094 ff.

54) Bericht S. 9 und 58. Der australische Premierminister führte hierzu aus: »That Conference (scil. die von 1926) will go down to history as the one at which the problem of the constitutional relations between the self-governing parts of the British Empire was resolved. This Conference, I believe, will go down to history as the one at which the successful application of the principles for which the British Commonwealth of Nations stands was first clearly demonstrated« (Bericht S. 66).

55) Siehe oben S. 796 f.

Staatengemeinschaft und die außenpolitischen Erfordernisse, denen sie Rechnung tragen muß, in ein und dasselbe Ergebnis.

Innerhalb der Britischen Staatengemeinschaft sind die Voraussetzungen politischer Kooperation naturgemäß günstig. Dabei ist diesbezüglich weniger an die verfassungsrechtlichen Bande zu denken, die natürlich auch das Zusammenwirken der britischen Staaten erleichtern, sondern an andere Dinge, die juristischer Betrachtung zumeist irrelevant erscheinen, aber hier entscheidend sind. Zunächst einmal hat das britische Empire als ganzes eine einheitliche Geschichte, mag auch das Schicksal seiner Teile in den letzten Jahrhunderten verschieden gewesen sein. Abstammung, Sprache und Lebensform der britischen Völker sind, jedenfalls in den herrschenden Schichten, entweder gleich oder verwandt oder durch lange Assimilierungsvorgänge einander so angenähert, daß etwaige Spannungen ausgeglichen wurden. Das englische common law bietet das gemeinsame Rechtsfundament. Überall im Reiche finden sich die gleichen politischen Einrichtungen, sind die gleichen Ideologien verbreitet, zumal Demokratie und Liberalismus sind Glaubensgehalte des Briten⁵⁶⁾, die in Kanada ebenso unumstößlich gelten wie in Neuseeland, in Australien ebenso wie auf den britischen Inseln. Schließlich darf die starke wirtschaftliche und finanzielle Verflechtung^{56a)}, besonders auch der Staatsfinanzen (Anleihen), nicht vergessen werden, die die Reichsglieder miteinander verknüpft und das weltweite Empire zu einem nahezu geschlossenen und autarken Wirtschaftsraum gemacht hat. Alle diese vielfältigen Faktoren ermöglichen und erzeugen eine Gesamtatmosphäre, die für das gegenseitige Verstehen durchaus förderlich ist, und schaffen eine Interessenlage, die zwar in vielen Einzel dingen verschieden sein mag, die aber in allen existenziellen Fragen des politischen Daseins gleichgerichtet ist⁵⁷⁾. Dies erklärt es, warum die auf ihre Selbständigkeit pochenden Dominien weiterhin im Empire bleiben können, ohne daß dabei ihre Freiheit ungebührlich eingeeengt wird — im übrigen sind es zwingende außenpolitische Notwendigkeiten, die es ihnen geraten erscheinen lassen, am Reichsverband festzuhalten, denn dieser bedeutet für sie heute mehr denn je auch einen Schutzverband bündnisähnlichen Charakters⁵⁸⁾. Soweit Interessen der Reichsglieder sich entgegenstehen, wird in ehrlichem Ringen versucht,

⁵⁶⁾ Das ist auf der vergangenen Reichskonferenz wieder häufig zum Ausdruck gebracht worden.

^{56a)} Mackenroth-Krebs, Die Wirtschaftsverflechtung des britischen Weltreiches, Berlin 1935.

⁵⁷⁾ Mit Recht konnte daher der englische Premierminister sagen, ein Krieg zwischen Mitgliedern des Reiches sei undenkbar; Bericht S. 62.

⁵⁸⁾ »The Dominions . . . have the great good fortune to be members of the British Commonwealth . . .«, Bericht S. 54; » . . . our ultimate safety depends upon our membership of the British Empire . . .«, Bericht S. 67.

sie zum Wohl des Ganzen auszugleichen⁵⁹⁾. Diese stete Bereitschaft zum Ausgleich macht die politische Ordnung des British Commonwealth im wahren Sinne des Wortes zu einer Rechts- und Gemeinschaftsordnung, wie sie im weiteren Kreise der Völker und Staaten dieser Welt aufzustellen höchstes Bemühen der Politik und des Völkerrechts sein sollte⁶⁰⁾. Ohne die starken gemeinschaftsbildenden Kräfte, die den Briten durch eine jahrhundertelange Erfahrung gewachsen sind, müßte das Empire auseinanderfallen. Weil in ihm echtes Gemeinschaftsstreben vorherrscht und weil es keine außenpolitische »Spitze« gegen andere Staaten hat, wirkt sich seine Existenz, weltpolitisch gesehen, nicht als ein die Völkergemeinschaft störender oder gefährdender Faktor aus, sehr zum Unterschied von gewissen anderen Mächtegruppierungen und Kollektivsystemen. Die gemeinschaftsbildenden Kräfte sind es auch, die immer wieder den Boden bereiten, auf dem die Glieder des Reiches praktisch-politisch zusammenarbeiten können.

Indessen vermag sich diese Zusammenarbeit, so günstig die Vorbedingungen für sie sind, nicht von ungefähr zu vollziehen. Politische Zusammenarbeit zwischen Staaten heißt nicht — oder jedenfalls nicht notwendig —, daß sie durch ein gemeinsames Organ handeln, oder daß jeder von ihnen dasselbe tut, sondern heißt Herbeiführung der Übereinstimmung einer Mehrheit von politisch selbständigen Willen und entsprechende Betätigung dieser zwecks Erreichung der von allen gleichermaßen erstrebten Ziele, wenn auch unter Umständen in verschiedener Weise und mit verschiedenen Mitteln. Dieser Vorgang der gleichen Ausrichtung mehrerer politischer Willen ist naturgemäß oft schwierig. Ihm muß eine wechselseitige Fühlungnahme, ein Meinungs austausch, ein Beratschlagen usw. zwischen den Beteiligten vorausgehen, und hierzu bedarf es ausgebauter technischer und personeller Verbindungsmöglichkeiten. Daher gilt auch für die Britische Staatengemeinschaft der allgemeine Satz: Durch Kommunikation über Konsultation zur Kooperation.

Es kann hier kein erschöpfendes Bild von den vielfältigen Kommunikationswegen gezeichnet werden, welche die Mitglieder der Britischen Staatengemeinschaft über Meere und Kontinente hinweg mit-

59) »We realize that points of view must necessarily differ and that, perhaps, policies may differ, but we are convinced that . . . it will be possible for all of us to sink, to the extent that it is necessary, individual points of view to attain a common end«; Bericht S. 57.

60) Über Sinn und Wesen des politischen Ausgleichs zwischen Staaten und seine Bedeutung für die Völkerrechtsordnung vgl. die Untersuchungen von Graf von Mandelsloh, Politische Pakte und völkerrechtliche Ordnung, Berlin 1937, Verlag Springer; ferner Viktor Bruns, Völkerrecht als Rechtsordnung, diese Zeitschr. Bd. I 1, S. 1 ff. und Bd. III 1, S. 445 ff.; Die politische Bedeutung des Völkerrechts, Berlin 1935; Rechtsgemeinschaft oder Herrschaftsgemeinschaft, in Völkerbund u. Völkerrecht, 1. Jg., S. 14 ff.

einander verbinden⁶¹). Der unmittelbare Verkehr von Premierminister zu Premierminister ist verfassungsrechtlich gestattet, aber wenig gebräuchlich, höchstens bei ganz dringenden Anlässen. Der Regel nach sind es die Regierungen als solche, zwischen denen der nie abreißende Strom der Anfragen und Auskünfte, der Anregungen und Zustimmungen, der Informationen und Materialien hinfließt oder herfließt, und zwar läuft die Korrespondenz in Großbritannien hauptsächlich über das Dominienamt und von dort an die Premierministerkanzleien in den Dominien bzw. an deren Außenämter; dasselbe gilt umgekehrt. Die Generalgouverneure in den Dominien sind als Repräsentanten der Krone nicht mehr daran beteiligt⁶²), abgesehen von dem in Neuseeland, der zugleich als großbritannischer Regierungsvertreter fungiert. Soweit persönliche Vorsprache, Erläuterung oder Verhandlungen nötig sind, werden die Hohen Kommissare tätig. Diese sind weniger bekannt, sie treten auch nach außen hin nicht sehr in Erscheinung, gleichwohl handelt es sich um wichtige Persönlichkeiten, die aus dem innerimperialen Organisationssystem nicht mehr wegedacht werden können. Sie sind die quasi-diplomatischen Agenten der Gliedstaatsregierungen innerhalb eines bündisch aufgebauten Staatswesens, vergleichbar mit den ehemaligen Gesandten der Bundesstaaten und Länder im Deutschen Reich. So unterhält die großbritannische Regierung solche Hohen Kommissare in Kanada, Australien und Südafrika (die dort also neben dem Generalgouverneur amtieren), andererseits haben alle fünf Dominien seit langem ihre Kommissare in London. Der Aufgabenbereich der letzteren ist im Wachsen begriffen, da die Dominien sich durch diese Agenten neuerdings zuweilen auch international vertreten lassen, etwa bei Völkerbundssitzungen oder auf internationalen Konferenzen.

Auf dem Gebiet der Außenpolitik, ein wichtiges Feld gesamt-britischer Kooperation, liegen die Dinge besonders. Im allgemeinen bedienen sich die Dominien des diplomatischen und konsularischen Dienstes Großbritanniens, der allein dem Londoner Foreign Office untersteht; von diesem führt der Weg wie üblich über das Dominienamt zu den Regierungen in Übersee. Doch sind letztere nach geltendem Verfassungsrecht befugt, mit den diplomatischen Vertretungen Groß-

⁶¹) Wir folgen der Darstellung in: *The British Empire*, wie angegeben, S. 185 ff., die einen ausgezeichneten Überblick vermittelt. Vgl. auch Palmer, *Consultation and Co-operation in the British Commonwealth*, A Handbook usw., Oxford and London 1934.

⁶²) Seit 1926, vgl. den Bericht des Balfour-Ausschusses der damaligen Reichskonferenz, Cmd. 2768, S. 16. — Über die Generalgouverneure im allgemeinen neuesten *The British Empire*, wie angegeben, S. 182 ff., und Long in: *The Empire in the World* (herausgegeben mit Anderen von E. Th. Cook), Oxford 1937, S. 107 ff. Der Irische Freistaat hat das Amt des Generalgouverneurs vor kurzem beseitigt (Constitution [Amendment No 27] Act, 1936), siehe diese Zeitschr. Bd. VII, S. 454.

britanniens direkt zu verkehren ⁶³⁾, nur muß das englische Außenamt davon benachrichtigt werden. Drei Dominien, Kanada, Südafrika und der Irische Freistaat, besitzen in einigen größeren Staaten, zu denen sie nähere Beziehungen haben, eigene Gesandtschaften ⁶⁴⁾. Diese stehen naturgemäß mit den am gleichen Platze befindlichen großbritannischen Vertretungen in enger Fühlung.

Schon dieser unvollständige Überblick zeigt, daß hier ein durchgebildetes Kommunikationsnetz vorhanden ist, das in funktioneller Hinsicht die notwendigen Voraussetzungen schafft für die politische Konsultation und Kooperation zwischen den auseinandergelegenen Reichsteilen. Vermutlich wird dieses Netz mit der Zeit noch dichter werden. Damit nicht genug. Es kommen eine Reihe von Einrichtungen, Erscheinungen der Staatspraxis und Gelegenheiten hinzu, die, jede auf ihre Art, jenen Zwecken förderlich sind und zur Festigung des Gesamtgefüges beitragen. So gibt es z. B. eine Anzahl von Reichsinstituten, -büros, -ämtern, -ausschüssen usw., meist ständigen und paritätischen Charakters, welche Material sammeln, Untersuchungen anstellen, Auskünfte und Ratschläge erteilen, auch gewisse Angelegenheiten verwaltungsmäßig behandeln ⁶⁵⁾. Wenn auch mit ihnen mehr technische und fachliche Ziele verfolgt werden, so kann es doch keinem Zweifel unterliegen, daß sie irgendwie mitzählen. Sonderkonferenzen über Spezialprobleme ergänzen ihre Tätigkeit, oder diese Konferenzen bereiten Fragen für eine künftige Reichskonferenz vor oder arbeiten aus, was auf einer solchen nur in großen Zügen festgelegt wurde. Sodann tauschen Großbritannien einerseits und die Dominien andererseits in gewissem Umfang Personal aus. Die letzteren entsenden etwa Beamte ihres auswärtigen Dienstes zur Ausbildung an die diplomatischen Vertretungen Großbritanniens, englische Offiziere werden auf einige Jahre den Wehrkräften eines Dominion überlassen, Kolonialexperten wechseln in die Dominalverwaltung über, und was dergleichen mehr ist. Von nicht geringer Bedeutung, vor allem in bezug auf die hohe Politik, ist weiterhin, daß die Mitglieder der Regierungen des Empire auf internationalen Konferenzen oder etwa in Genf zusammentreffen, wobei dann neben den unmittelbaren Geschäften ein allgemeiner zwangloser Meinungs-austausch stattzufinden pflegt. Gleiche Gelegenheit bieten die öfteren Besuche von Dominalministern in London oder die Reisen

⁶³⁾ Vgl. den Bericht der Reichskonferenz von 1930, Cmd. 3717, S. 29f.

⁶⁴⁾ Der Irische Freistaat hat das rechtliche Verhältnis seiner diplomatischen und konsularischen Vertreter zur britischen Krone besonders gestaltet, vgl. unsere Ausführungen diese Zeitschr. Bd. VII, S. 453ff.

⁶⁵⁾ Hierfür *The British Empire*, wie angegeben, S. 191ff., und Palmer, a. a. O. S. 164ff.

großbritannischer Minister nach den Dominien ⁶⁶⁾ — kurz, es ist kein Ende der Verbindungsfäden, Kanäle und Möglichkeiten, vermittels deren, sei es im Bereich der Regierung, sei es in dem der Verwaltung, jener enge persönliche und sachliche Kontakt zwischen den leitenden Männern, den Ministerien und den Unterbehörden hergestellt wird, welcher den Schlüssel bietet für die Erkenntnis der innerimperialen Zusammenhänge. Angesichts dieser Tatsachen wird auch deutlich, warum eine juristische Konstruktion, welche die Britische Staatengemeinschaft als eine schon im wesentlichen völkerrechtliche Staatenverbindung ansieht, nicht das Richtige trifft, und warum die oft gehörte politische Voraussage, das Empire sei im Begriff sich aufzulösen, irrtümlich ist. Es bedurfte dieser längeren Ausführungen, um klarzulegen, in welchen Zusammenhängen die Reichskonferenzen im Verfassungsleben des Empire stehen. Sie sind keineswegs isolierte Ereignisse, die nach leeren Intervallen von Zeit zu Zeit die Staatsmänner des Reiches zusammenführen, damit sie über dessen Probleme beraten, sondern sie sind die Höhepunkte eines kontinuierlich laufenden, verwickelten und komplexen Prozesses, in welchem ein Weltreich seine politische Einheit zu finden bemüht ist.

Discussion and review, not decision and action — mit dieser einprägsamen Formel hat der kanadische Premierminister die Funktion der britischen Reichskonferenzen der Gegenwart treffend gekennzeichnet ⁶⁷⁾. Die Beratungen setzen zumeist mit einer allgemeinen Information über die zu erörternden Probleme ein ⁶⁸⁾. Dabei werden einleitende Generalreferate von einem Mitglied derjenigen Regierung gehalten, die auf dem betreffenden Gebiet besondere Sachkenntnis besitzt. Das ist mit am häufigsten bei der großbritannischen Regierung der Fall, die daher insoweit mehr der gebende als der nehmende Teil ist, man denke nur an die Außenpolitik des Reiches, ein Gebiet, auf dem sie naturgemäß über die größte Erfahrung und den weitesten Überblick verfügt, während die Dominien immer eher regional befangen sind, entsprechend ihren engeren Interessensphären. Zum Teil haben diese der gegenseitigen Orientierung dienenden Ausführungen den Charakter von Rechenschaftsberichten, in welchen eine Regierung ihren Mitgenossen nahezubringen sucht, warum sie in der Vergangenheit die oder jene Politik zu treiben für richtig hielt; zumal das Mutterland, politisch besonders aktiv, durch seine Kolonien auf der ganzen Erde exponiert

⁶⁶⁾ Bericht S. 45f.

⁶⁷⁾ Vgl. *The Round Table*, No 108, September 1937, S. 695; ferner die entsprechenden Äußerungen von Nev. Chamberlain, Bericht S. 61, und von Mackenzie King, ebenda S. 63.

⁶⁸⁾ Die Wichtigkeit der Reichskonferenzen als Gelegenheit zu allgemeiner Information wurde vielfach hervorgehoben; Bericht etwa S. 62 und 63.

und als Vormacht im Reiche mit der Hauptverantwortung belastet, bedarf des Rückhaltes bei den Dominien⁶⁹⁾. Im übrigen trägt jeder Konferenzteilnehmer das Seine dazu bei, um die Information möglichst vollständig, die Aussprache möglichst fruchtbringend zu machen. In zwanglosem, offenem und vertrauensvollem Meinungs austausch, bei dem es keine Geheimnisse gibt⁷⁰⁾, wird herausgearbeitet, was bisher erreicht worden ist und was noch nicht, was für die Zukunft angestrebt werden soll oder was nicht möglich ist, worüber Einigkeit herrscht oder die Ansichten auseinandergehen. So erfolgt auf den Reichskonferenzen eine eindringende allseitige Klärung der Meinungen und Standpunkte mit dem Ziel, sich zu verstehen und sich zu nähern, eine breit angelegte mündliche Konsultation zwischen den Regierungen des Reiches zwecks Koordination ihrer jeweiligen Politik im Interesse eines jeden und zum Wohl des Ganzen. Solche Koordination scheint auch auf der diesjährigen Reichskonferenz ausreichend gelungen zu sein, jedenfalls ist nichts Gegenteiliges bekannt. Die Verhandlungen im Großrat des Reiches am »Runden Tisch« — für die Briten das Sinnbild gleichberechtigter Aussprache und politischer Verständigung — haben im allgemeinen immer gebracht, was von ihnen erwartet werden durfte.

Welche greifbaren Ergebnisse positiver oder negativer Art die Beratungen der Reichskonferenzen haben, ist, nimmt man die Dinge ganz im Grunde, nicht wesentlich. Gewiß wird es außerordentlich geschätzt und mit Genugtuung verzeichnet, wenn die Regierungen des Reiches einmütig sind, und besonders, wenn konkrete Linien für eine gemeinsam einzuschlagende Politik gefunden werden, die geeignet sind, als Erklärungen der Konferenz in ihrem Bericht niedergelegt zu werden. Doch ist das nicht entscheidend. Positive Beratungsergebnisse stellen sich entweder ungezwungen, man möchte beinahe sagen: unbeabsichtigt ein, oder sie stellen sich auch nicht ein, ohne daß letzteres als ein Mißerfolg empfunden würde. Sich zu beraten ist auf den Reichskonferenzen Selbstzweck, da sie den Charakter von Konsultativkonferenzen haben. Es handelt sich um das Unternehmen, die Politik einer Mehrheit selbständiger und zugleich bündisch vereinigter Staatenwesen zu harmonisieren, um auf dieser Basis weiter zusammenarbeiten zu können. Auf der anderen Seite lehrt natürlich ein Blick in die Konferenzberichte, und dasselbe lehrt die Geschichte des Empire und der Reichskonferenzen, daß das Maß der Gemeinsamkeit der Auffassungen unter den Reichsgliedern so groß ist, daß noch jede Konferenz mit einer

⁶⁹⁾ »After this conference we shall go forward to pursue our efforts to that end, fortified and encouraged by our contact with our fellow delegates and by the knowledge that we shall have their full support and approval in anything that we can do to help forward that most vital interest of us all«; Bericht S. 62.

⁷⁰⁾ »... in truth, Gentlemen, we have had no secrets from you«; Bericht S. 62.

Menge echter Ergebnisse und entsprechender Entschließungen beendet werden konnte.

Unter Entschließungen verstehen wir die von der Konferenz als solcher geäußerten Meinungen, die von allen vertretenen Regierungen geteilt und in den Konferenzberichten ausgesprochen werden. Es brauchen nicht notwendig förmliche Resolutionen zu sein. Solche sind auf den neueren Reichskonferenzen seltener geworden, sie betreffen meist auch mehr Spezialfragen, wie sie die Ausschüsse beraten. »The representatives of the several Governments agreed . . . , desired earnestly to see . . . , were of the opinion that . . . , found themselves unanimous in declaring . . .« — das sind vielmehr die Wendungen, welche die typische Form zeigen, in die diese »Entschließungen« heute gekleidet werden. Wer sie politisch richtig zu lesen weiß, dem wird über die Art ihres Zustandekommens etwas klar werden, was für Natur und Verfahrensweise der Reichskonferenzen und ebenso für die Struktur der Britischen Staatengemeinschaft außerordentlich bedeutungsvoll ist: die Entschließungen sind das gemeinsam gewonnene Produkt der Beratungen, das sich an deren Ende mit Selbstverständlichkeit darbietet, so daß es im allgemeinen nur noch konstatiert zu werden braucht. Findet sich keine Einmütigkeit, dann wird auch dies, soweit es tunlich ist, als Meinung der Konferenz zum Ausdruck gebracht⁷¹⁾. Das heißt mit anderen Worten, daß die Meinungsbildung auf der Konferenz sich höchstens im Wege summarischer Annahme und jedenfalls nicht im Wege der Abstimmung vollzieht. Es ist unerheblich geworden, daß, wie früher einmal festgelegt wurde, jede Regierung auf den Reichskonferenzen nur eine Stimme hat⁷²⁾, sei es die großbritannische oder die des unbedeutenderen Neuseeland; daß die indische Delegation von einem Mitglied der großbritannischen Regierung geführt wird und die letztere dadurch faktisch über 2 Stimmen verfügt, oder daß die Beobachterstaaten kein Stimmrecht besitzen. Da nicht abgestimmt wird, kann auch niemand überstimmt werden, und es kann nicht der Fall eintreten, daß eine Delegation aus Furcht hiervoor die Konferenz vorzeitig verläßt⁷³⁾. Die ganze Verfahrensweise läßt die weitgehende Entformalisierung der Verhandlungen erkennen, auf die schon mehrfach hingewiesen wurde, sie zeugt aber auch von richtigem politischen Denken, denn es wäre heute in Anbetracht der Unabhängigkeit und der Gleichberechtigung der Reichsglieder ein ebenso unmöglicher wie gefährlicher Zustand, würden sie auf den Reichskonferenzen dem Zwang einer Majorisierung ausgesetzt sein.

Bei der geschilderten Verfahrensweise spielt für das Zustandekommen

71) Etwa Bericht S. 28: »It was not found possible to arrive to an agreement in favour . . .«.

72) Vgl. Resolution I der Kolonialkonferenz von 1907, Cd. 3523 S. V.

73) » . . . there is no reason why anyone should walk out . . .«; Bericht S. 71.

und den Inhalt der Konferenzentschlüsse nicht die Stimmverteilung, sondern die allgemeine politische Gewichtsverteilung die entscheidende Rolle. Schon die Beratungen, sodann deren Ergebnisse und die Entschlüsse werden maßgeblich davon beeinflußt, inwieweit die Regierung des einen oder des anderen Landes bereit ist, sich für die fragliche Sache einzusetzen. Verfassungsrechtlich sind die Mitglieder der Britischen Staatengemeinschaft unter sich gleichberechtigt und sind die Reichskonferenzen, von gewissen Einzelheiten abgesehen, paritätisch organisiert, aber faktisch-politisch weisen die ersteren derart vielfältige Verschiedenheiten auf 74), daß ihre praktischen Wirkungsmöglichkeiten oftmals in keinem Verhältnis zu ihrer rechtlichen Lage stehen. Die Britische Staatengemeinschaft ist ein aus höchst ungleichen Partnern zusammengesetzter Staatenverband, in welchem vor allem das Mutterland die jüngeren Dominien in jeder Hinsicht überragt. England ist nicht nur eine europäische Großmacht 75), weil es sich auf Grund der Geschichte für die Staatenordnung auf unserem Erdteil verantwortlich halten darf, sondern es ist auch die Vormacht im britischen Empire und als solche wegen dessen weltweiter Ausdehnung und der Allgegenwärtigkeit seiner Interessen zugleich eine Großmacht im weltpolitischen Sinne. Welche Folgen sich aus dieser ungleichen politischen Gewichtsverteilung innerhalb der Britischen Staatengemeinschaft für die Meinungsbildung auf den Reichskonferenzen ergeben, bedarf keiner näheren Darlegung. Doch darf nicht vergessen werden, daß man auf Seiten des Mutterlandes klugerweise stets bestrebt ist, die eigene Überlegenheit seine Partner im Reichsverbände möglichst nicht fühlen zu lassen und sie ihnen gegenüber jedenfalls nicht auszunützen.

Die auf den Reichskonferenzen getroffenen Entschlüsse bilden für die Staaten, die an ihnen mitgewirkt haben, kein zwingendes Gebot, durch welches ihre Handlungsfreiheit festgelegt würde, und noch weniger für einen etwaigen Nichtteilnehmer, wie es in diesem Jahre der Irische Freistaat war. Einmal deswegen nicht, weil die Konferenzentschlüsse vielfach nur große Linien aufzeigen, d. h. so allgemein gehalten sind, daß bei ihrer Ausführung noch ein relativ weiter Spielraum bleibt für Sondergestaltungen der Politik der einzelnen Reichsteile. Zum anderen aber deswegen nicht, weil die Mitglieder der Britischen Staatengemeinschaft eine Selbständigkeit genießen, bei deren Betätigung sie weder durch ihre eigene Stellungnahme noch durch die gemeinschaftlichen Voten auf den Reichskonferenzen rechtlich gebunden sind. Sicher wird in aller Regel befolgt, was in diesen mit höchster politischer

74) Worauf wir schon früher hingewiesen haben, diese Zeitschr. Bd. IV, S. 875 f. — Vgl. auch Bericht S. 57, 64.

75) Über das Wesen der Großmacht im völkerrechtlichen Sinne vgl. neustens die Bemerkungen bei von Mandelsloh, a. a. O. etwa S. 28, 30, 52, 57 und passim.

Autorität ausgestatteten Versammlungen von allen Regierungen als richtig erkannt worden ist, darin liegt ja der Sinn der ohne förmliche Abstimmung zu einhelligen Ergebnissen gelangenden Meinungsbildung: sie trägt in sich selbst die beste Gewähr für eine loyale Beachtung der Entschlüsse. Juristisch betrachtet sind jedoch die Gliedstaaten des Reiches nach wie vor frei, ihr politisches Handeln so einzurichten, wie es ihnen nützlich erscheint ⁷⁶⁾; wenn sich diesbezüglich in den Konferenzberichten vereinzelt besondere Vorbehalte finden ⁷⁷⁾, so sind das nur zur Sicherheit ausgesprochene, deklaratorische Bekräftigungen einer schon so wie so vorhandenen Rechtslage. Die Staaten sind nicht rechtlich verpflichtet, wohl aber, wie man am besten sagen würde, nach allgemeinen Verfassungsgrundsätzen politisch gehalten, ihr Wort nach Kräften einzulösen. Geschieht es nicht, so steht keine irgendwie geartete Sanktion darauf, denn das britische Empire besitzt keine Bundesgewalt, noch kennt es einen Bundeszwang, wie die meisten anderen Staatswesen bündischer Verfassung.

Der Grund, warum die Handlungsfreiheit der Reichsglieder gegenüber den Konferenzentschlüssen erhalten bleibt, ergibt sich aus der Natur und der Funktion der Reichskonferenzen. Sie sind nicht der äußere Rahmen für eine aus den Regierungen der Gliedstaaten bzw. aus deren hervorragenden Vertretern sich zusammensetzende, periodisch tagende Empire-Gesamtregierung, die als übergeordnete Instanz das Ganze zu leiten und mit Direktiven zu versehen hätte, welche für dessen Teile verbindlich wären. Das Empire als solches hat keine Regierung mehr, welche Rolle der englischen Regierung zukam, solange das Reich noch herrschaftlich organisiert war. Die Reichskonferenzen haben keine legislative und keine exekutive Kompetenz ⁷⁸⁾, auch nicht im übertragenen Sinne. Auf ihnen wird beraten und werden die Grundlagen für die weitere politische Kooperation geschaffen, nicht aber werden auf ihnen verpflichtende politische Entscheidungen getroffen ⁷⁹⁾. Das wäre vor allem auch deswegen nicht möglich, weil die einzelnen Mitglieder

⁷⁶⁾ Vgl. Bericht S. 20, 54, 55, 57; besonders deutlich die Stelle S. 14 ebenda: »While no attempt was made to formulate commitments . . .«.

⁷⁷⁾ Vgl. etwa Bericht S. 14 Anmerkung, wo ein solcher Vorbehalt für die Völkerbundspolitik gemacht ist.

⁷⁸⁾ The Round Table, a. a. O. S. 696.

⁷⁹⁾ »Its (scil. der Reichskonferenz) function is not to formulate or to declare policy . . .«; Bericht S. 63. — Es wäre in diesem Zusammenhang interessant, einmal einen Vergleich zu ziehen zwischen den britischen Reichskonferenzen und Gebilden, wie sie etwa der Ständige Rat der Kleinen Entente oder auch der Balkanentente darstellen. Es hat den Anschein, als ob die die letzteren konstituierenden völkerrechtlichen Vertragssysteme die politische Handlungsfreiheit ihrer Teilnehmerstaaten stärker einengen, als dies bei der staatsrechtlich geordneten Britischen Staatengemeinschaft der Fall ist. Über die beiden vorgenannten Ständigen Räte vgl. neuestens von Mandelsloh, a. a. O. S. 63ff., 70ff., mit weiterer Literatur.

der Britischen Staatengemeinschaft innerverfassungsrechtlich sämtlich demokratisch und parlamentarisch aufgebaut, ihre Regierungen den Parlamenten verantwortlich und von diesen als den letztlich souverän entscheidenden abhängig sind ⁸⁰⁾). Die britischen Staaten sind, obwohl sie dem Commonwealth angehören, in der Gestaltung ihres politischen Schicksals nicht beschränkt, vielmehr bestätigt und verbrieft seine Verfassungsordnung ihr Selbstbestimmungsrecht. Freiheit, Gleichberechtigung und Zusammenarbeit — das sind die wesentlichen Merkmale der Britischen Staatengemeinschaft und ihrer Reichskonferenzen.

⁸⁰⁾ Dafür vgl. Bericht etwa S. 14, 20, 64.

(Abgeschlossen am 1. Nov. 1937.)
