

Neufundland im britischen Weltreich

Privatdozent Dr. **Adolf Schüle**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Neufundland, das stolz sich rühmt, Britanniens älteste Kolonie zu sein, seit mehr als 75 Jahren sich unter eigener Verantwortung regierend und aufgestiegen zu dem höchsten Rang, der innerhalb des britischen Empire für dessen Glieder zu erreichen ist, verliert im Februar 1934 Rang, Rechte und die Möglichkeit zur Selbstgestaltung seiner Angelegenheiten. Seine Verfassung wird suspendiert, es wird von der Krone, von London aus eine kommissarische Regierung eingesetzt, die nun die Leitung der Geschicke der Besetzung übernimmt — wenigstens für die nächste Zeit. Das ist ein in der Geschichte dieses Reiches durchaus ungewöhnlicher Vorgang ¹⁾, der näherer Untersuchung bedarf.

I.

Ursachen und Bedeutung dieser tiefeinschneidenden Änderung sind nur zu verstehen, wenn man sich kurz die allgemeine Situation vergegenwärtigt, in welcher Land und Leute sich befinden. Die Insel, gegenüber der Ostküste von Kanada und etwa auf denselben Breiten wie Nordfrankreich gelegen, umfaßt ein Gebiet ²⁾, das etwas kleiner ist als das geographische England. Das Klima rauh und unausgeglichen. Die Bevölkerung beträgt rund $\frac{1}{4}$ einer Million und lebt zumeist in kleinen ländlichen Siedelungen; nur St. John's, die einzige Stadt, die diesen Namen verdient, hat 40 000 Einwohner. Fischerei ist der wichtigste Nahrungszweig, Wald und Forstwirtschaft bilden weitere Hilfsquellen,

¹⁾ An Literatur vgl., neben dem im folgenden angeführten Material, insbesondere: J. L. Paton, Newfoundland: Present and Future, in: *International Affairs*, Bd. XIII, S. 394 ff.; derselbe, Newfoundland: Its Plight and its Pill, in: *Contemporary Review*, Januar 1934, Nr. 817, S. 56 ff.; C. A. Harris, Newfoundland, in: *The Quarterly Review*, April 1934, S. 326 ff.; R. Hepburn in: *New Zealand Law Journal*, Bd. IX S. 309 ff.; sowie die beiden ungezeichneten Aufsätze in: *The Round Table*, Nr. 94, März 1934, S. 256 ff. und *Affaires étrangères* (Recueil Sirey), 4. Jg., S. 57 f.

Über Neufundland im allgemeinen orientiert am besten der Bericht der (unten näher zu berührenden) Newfoundland Royal Commission von 1933, Cmd. 4480; dort S. 44 eine Bibliographie.

²⁾ Ausgenommen die in die kanadische Provinz Quebec einschneidende Labradorküste, die in ihren jetzigen Grenzen 1927 durch ein Urteil des Judicial Committee of the Privy Council Neufundland zugesprochen wurde.

die Industrialisierung ist gering. Schulen ohne Schulpflicht und ein erheblicher Prozentsatz von Analphabeten kennzeichnen den Stand des Erziehungswesens. Es handelt sich mithin um ein Land, dessen Entwicklung noch verhältnismäßig zurückgeblieben ist. Trotzdem besaß Neufundland bisher voll ausgebaute politisch-demokratische Einrichtungen in derselben Art wie auch die übrigen Dominien. Die gesetzgebende Gewalt lag bei dem aus zwei Häusern bestehenden Parlament und dem Gouverneur; die Regierung war in Händen eines parlamentarisch abhängigen Kabinetts, und schließlich vervollständigen allgemeines Wahlrecht zum Unterhaus und Zweiparteiensystem das geläufige Bild, das heute jede moderne Demokratie angelsächsischer Prägung im grundsätzlichen bietet.

Damit ist erst die innere Seite der Verfassungslage Neufundlands umrissen. Es ist weiter Mitglied der Britischen Staatengemeinschaft, des British Commonwealth of Nations, wie jener engere Kreis sich selbstregierender Gemeinwesen innerhalb des Empire genannt wird, und als solches gewissen rechtlichen Bindungen an Großbritannien bzw. die britische Krone unterworfen. Die Summe der rechtlichen Beziehungen zu diesen (wie auch zu den übrigen Mitgliedern) kann als sein »äußeres« Verfassungsrecht angesprochen werden. Beide Seiten sind unlösbar verflochten, politisch ebenso wie juristisch. Denn die interne Verfassungsgestaltung und damit auch der innenpolitische Spielraum eines jeden dieser Reichsteile sind ausschlaggebend bedingt durch das Maß der Autonomie, welches London ihm zugebilligt hat. Unsere Insel gehörte nun, zugleich mit Kanada, Südafrika, Australien, Neuseeland und Südirland, zu denjenigen auswärtigen Gebieten, die sich im Rahmen des Gesamtreiches der relativ größten Freiheit erfreuen, die sich »in voller Eigenverantwortung selbstregieren«³⁾: in diesen Attributen manifestiert sich formelhaft ausgedrückt der Status eines Dominion. Neufundlands innerimperiale Stellung zeigt zugleich das bis heute letzte Stadium an, bis zu welchem der hundertjährige, schon oft geschilderte Prozeß der Lösung der genannten Reichsteile vom Mutterland und ihrer Emanzipierung gediehen ist. In diesem Prozeß, der den Kernvorgang der jüngeren Empiregeschichte ausmacht, können mehrere Abschnitte unterschieden werden, die allerdings vielfach vermittelnde Übergänge aufweisen und die überhaupt weniger an den formellen Rechtsbestimmungen und Organkompetenzen zu erkennen sind, als an der tatsächlichen Lagerung der politischen Gewichte. Imperial governance⁴⁾, d. h. Verwaltung — im echten Sinne des Wortes — der überseeischen Be-

3) Die Ausdrucksweise der englischen Autoren ist schwankend, insbesondere wird responsible government öfter self government gleichgesetzt, was nur insofern berechtigt ist, als das letztere das erstere einschließt.

4) Ausdruck von Wheare, The Statute of Westminster 1931, Oxford 1933, S. 8.

sitzung als Kronkolonie durch das Londoner Kolonialamt und einen ihm unterstehenden, am Orte amtierenden Gouverneur, bildet die unterste Stufe und, historisch-genetisch betrachtet, das erste Stadium. Es folgt representative government. Hierbei werden örtliche Vertretungskörper geschaffen mit der Aufgabe, zusammen mit dem Gouverneur vor allem an der Gesetzgebung mitzuwirken. Es wird also im kolonialen Bezirk eine Art von »konstitutionellem System« errichtet, das übrigens ganz wie seine europäisch-kontinentalen Vorbilder seiner inneren Zwiespältigkeit wegen in der Praxis Reibungen gezeitigt hat 5). Die entscheidende Wendung in der Entwicklung bringt responsible government 6), in Neufundland anschließend an Kanada 1855 eingeführt 7). Mit ihm geht die eigentliche Leitung des Landes von dem Gouverneur auf ein von ihm berufenes Regierungskollegium über, das jetzt selbstverständlich nicht mehr »nach oben«, sondern »nach unten«, dem lokalen Repräsentationsorgan gegenüber die Verantwortung trägt. Der Parlamentarismus mit seinem spezifischen Vertrauenserfordernis zwischen Parlament und Regierung, seinen Stützungsmodalitäten usw. ist dann nur die aus der Logik der politischen Verhältnisse sich ergebende Konsequenz von responsible government. Was diesen Ablauf beendet und in die Gegenwart einmünden läßt, das sind nichts anderes als graduelle, sich in den verschiedensten Hinsichten auswirkende Erweiterungen in dem Recht des jetzt »Tochterstaat« gewordenen Gemeinwesens auf eigenverantwortliche Regierung. Sie schmälern die bisherigen Eingriffsbefugnisse des Gouverneurs und der Londoner Zentrale immer mehr und mehren den Machtbereich von Parlament und Regierung in Übersee: solange, bis das einfache responsible government zum vollen self government ausgereift ist, und das ist die Substanz eben jenes Dominionstatus, den auch Neufundland innehatte.

Diese entwicklungsgeschichtliche Stadienfolge bietet, in der Art unserer Darstellung, selbstverständlich nur ein typisierendes Schema für

5) Keith, Responsible Government in the Dominions, 2. Aufl. 1928, Bd. I S. 104.

6) Vgl. Keith, wie vorige Note, sowie derselbe, Constitutional Law of the British Dominions, 1933, S. 14; ferner seine Bemerkungen über die Suspendierung von resp. govern. in Malta, Journ. of Compar. Legisl. and Internat. Law, 3. Serie, Bd. XII Teil 1, S. 291 f. Endlich s. Jenks, Cambridge Law Journ., Bd. III S. 17.

7) Die Mitte des vergangenen Jahrhunderts, etwa 1840 bis 1860, erscheint damit als der springende Zeitpunkt der britischen Kolonialgeschichte. An ihm vollzog sich die Richtungsänderung vom Kolonialreich zum Empire mit sich selbstregierenden Tochterstaaten. Die Entwicklung in Kanada gab den Ausschlag, besonders der klassisch gewordene Bericht von Lord Durham 1839, der die Einführung von responsible government in Kanada empfahl. Wenn Lord Durham zugleich als eine wichtige Figur im Kampf um die englische Reformbill 1832 geschildert wird (Jenks aaO. S. 17), so erhellt daraus der nahe, auch personelle Zusammenhang zwischen der innerpolitischen, im Verfassungsrechtlichen sich ausdrückenden Geschichte Englands und der seiner Kolonien, deren Verlauf im ganzen natürlich durch den Zug des Jahrhunderts bestimmt war.

ein Geschehen, das in der Wirklichkeit, nach seiner politischen wie auch nach seiner rechtlichen Seite hin, als Ganzes sehr viel verwickelter, komplexer, manchmal auch rückläufig gewesen ist und das vor allem auch in Bezug auf die einzelnen Dominien zahlreiche Varianten aufweist. Es war hier nur das Grundsätzliche hervorzuheben, die Besonderheiten der jeweiligen verfassungsrechtlichen Schicksale interessieren nicht, auch nicht, soweit Neufundland in Frage kommt⁸⁾. Vermerkt sei nur, daß dessen Stellung innerhalb des britischen Reiches, wenn wir von ihm als einem »Dominion« sprachen, noch keineswegs völlig geklärt ist. Es nimmt zwar seit 1907 an den nur für die Dominien — und selbstverständlich Großbritannien — offenen Reichskonferenzen teil, worin sicherlich eine Anerkennung dieses seines Status liegt. Auch ist es zuweilen in Reichsgesetzen als Dominion bezeichnet worden⁹⁾. Allein diese Bezeichnung ist nicht in den allgemeinen Sprachgebrauch (der ja niemals nur zufällig ist, sondern hinter dem sich zumeist auch eine sachliche Aussage verbirgt) übergegangen¹⁰⁾; der althergebrachte Ehrentitel der »ältesten Kolonie« hat sich bis in die jüngste Zeit als stärker gezeigt. Erst das Westminstergesetz von 1931¹¹⁾, das für die Struktur der Britischen Staatengemeinschaft wichtigste Verfassungsdokument der letzten Jahre, hat Neufundland in aller Form und, wie es damals schien, endgültig in die Reihe der großen Tochterstaaten aufgenommen, die der britischen Krone die Weite einer weltumspannenden Macht verleihen. Dennoch ist sein Dominionstatus, genau gesehen, eher potentieller Natur gewesen, mindestens auf dem so bedeutsamen Gebiet der Gesetzgebung. Denn das Statute of Westminster, das zum wesentlichen Inhalt eine Abgrenzung zwischen der britischen Reichs- und der dominialen Landesgesetzgebung hat bzw. eine Verschiebung dieser Grenzen zugunsten der letzteren, hat die für die Dominien allgemein neugezogene Rechtsetzungssphäre Neufundland gegenüber sozusagen nur bereit gestellt. Zu ihrer Benutzung hätte es noch einer vorherigen formellen Inanspruchnahmeerklärung durch dessen Parlament bedurft, die noch nicht erfolgt, wenn auch jederzeit möglich war. So besaß Neufundland im Prinzip den Status eines Dominion, aber es waren die darin begriffenen rechtlichen Möglichkeiten zum Teil noch nicht ausgeschöpft¹²⁾.

⁸⁾ Die wichtigsten Dokumente zur Verfassungsgeschichte Neufundlands sind abgedruckt in: Consolidated Statutes of Newfoundland, 1926, Vol. I Anhang. Ein Überblick bei Mahaffy, The Statute of Westminster 1931, (1932) S. 3 f.

⁹⁾ Vgl. Keith, Journ. of Comp. Legisl. (wie oben Note 6) S. 285. Ungenau Mahaffy aaO. S. 4.

¹⁰⁾ Harris aaO. S. 332 berichtet, es sei wenig populär gewesen, als 1918 neufundländische Minister für ihr Land den Titel eines Dominion beanspruchten.

¹¹⁾ Abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. III Teil 2 S. 286 ff. — Aus der reichhaltigen Literatur vgl. vor allem Wheare und Mahaffy wie angegeben.

¹²⁾ Von hier aus erklärt sich die zunächst seltsam erscheinende Äußerung des Z. ausl. öff. Recht u. Völkerrecht. Bd. IV.

II.

Der Zusammenbruch Neufundlands, der zu der Regierungsübernahme durch London geführt hat, war vollkommen. Wirtschaftliche, staatsfinanzielle und politische Ursachen, miteinander verknüpft und in ihren Auswirkungen sich gegenseitig steigernd, brachten das Land an den Rand des Ruins und Bankrotts¹³⁾. Vor allem half dazu mit das völlig korruptierte politische System, das im Inneren geherrscht hat. Lokalegoismus der Wähler ging Hand in Hand mit übelstem Stimmenfang durch die Kandidaten. Patronage und spoil system zerstörten in der Beamtenschaft, was an guten Kräften jemals vorhanden war, und schließlich zeigte jener für den »Parteienstaat« so kennzeichnende Mangel an public spirit im Parlament, daß Demokratie, Parlamentarismus und (dominiale) Selbstregierung für dieses Staatswesen durchaus ungeeignet waren¹⁴⁾. Damit wird wiederum bestätigt, daß eine auf diese tragenden Prinzipien gebaute Staatsordnung nur dann funktionsfähig ist, wenn bestimmte politische und soziologische Voraussetzungen gegeben sind. Es bedarf ebenso einer einigermaßen gesicherten nationalen Homogenität wie einer Ausgeglichenheit der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Politisches Urteil der Einzelnen, demokratische »Erfahrung« und eine gute Portion an konservativer Einstellung müssen im Volke vorhanden sein. Der Parlamentarismus im besonderen verlangt eine gewisse Großräumigkeit des politischen Lebens, und das neufundländische Parlament war, wie Hepburn richtig bemerkt¹⁵⁾, kaum mehr als ein mit parlamentarischem Flitterwerk umhängter Grafschaftsrat.

Unter weiteren politischen Aspekten betrachtet, bedeutet der Zusammenbruch der demokratischen Staatsführung¹⁶⁾ in diesem Dominion einen eklatanten Mißerfolg der großen angelsächsischen Missionsidee, die Völker dieser Welt zu Selbstverwaltung und Selbstregierung zu erziehen. In der Tat ist es diese Idee, mit welcher das englische Staatsdenken den Erwerb seiner ungeheuren Kolonialgebiete deren Be-

neufundl. Premierministers im dortigen Unterhaus anlässlich der Diskussion über das kommende Statute of Westminster, es bestehe für sein Land weder die Notwendigkeit noch der Wunsch, alsbald in den Status eines Dominion einzutreten (Journ. of the Parliaments of the Empire, Bd. XII S. 791); er wollte zum Ausdruck bringen: ... alsbald von den im Dominionstatus liegenden Rechten Gebrauch zu machen. Vgl. hierzu auch Hudson, The Statute of Westminster 1931, in Harvard Law Review Bd. XLVI S. 271, 265.

¹³⁾ Vgl. hierzu den Note 1 zit. Bericht der Neufundland-Kommission von 1933 S. 82 ff., 86 ff.

¹⁴⁾ "The Colony was never fit for responsible government...", Harris aaO. S. 332.

¹⁵⁾ aaO. 310 l.

¹⁶⁾ "... the fact has to be faced that democratic government in this case has broken down hopelessly"; Paton, Contemp. Rev. (wie zit.) S. 63.

wohnern wie der Weltmeinung gegenüber zu rechtfertigen unternommen hat, obwohl es sich dabei selbstverständlich eher um den Versuch einer Beschönigung oder Bemäntelung gehandelt hat. Auch die Konzeption der Mandate ¹⁷⁾ ist von ihr beherrscht, und bei der indischen Verfassungsreform dreht es sich im wesentlichen um die Frage, in welchem Maße self government gewährt werden kann, ohne die Selbständigkeit Indiens zu groß werden zu lassen, aus der einmal eine Gefahr für den Bestand des Reiches erwachsen könnte. Jene Mission war von Erfolg begleitet während der ganzen zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, d. h. in einer Zeit, in welcher der demokratische Gedanke noch eine ungebrochene Zugkraft ausüben konnte. Nach dem Weltkrieg sind Rückschläge eingetreten, in Malta mußte 1929 und 1933 responsible government suspendiert werden ¹⁸⁾, die Entwicklung in Neufundland liegt auf der selben Linie. Die Tendenz zur Abkehr von demokratischer Regierungsweise, Parlamentarismus und »Parteienstaat« macht sich so auch im kolonialen Bereich bemerkbar. Aber mit derselben Enschlossenheit, mit welcher England damals dem demokratischen Prinzip im Empire über viele Jahrzehnte hinweg zum Durchbruch verholfen hat, vollzieht es jetzt die Korrektur ¹⁹⁾. Sie ist bisher nur in wenigen und zweifellos wenig wichtigen Teilen des Reiches notwendig geworden. Wo es der Fall war, hat man sich nicht mit halben Maßnahmen begnügt. Vielmehr haben London, die dortige Regierung und Bürokratie, jedenfalls was Neufundland anbetrifft, die Zügel der Leitung des überseeischen Gebietes dessen Volk wieder ab- und in ihre feste Hand zurückgenommen — auf wie lange, das muß abgewartet werden.

Man hat im englischen Parlament ²⁰⁾, auch in der Öffentlichkeit die Frage aufgeworfen, ob der gefährliche Kurs Neufundlands von London aus nicht hätte früher erkannt und verhindert werden können; warum besonders der Gouverneur, der doch die Mißwirtschaft unmittelbar vor seinen Augen sah, nicht Einhalt geboten habe. Solche Fragen rühren an die prinzipielle Stellung, die die Dominien im Commonwealth einnehmen, zugleich an dessen Wesen selbst, sowie an das Verhältnis zwischen Großbritannien und seinen erwachsenen Tochterstaaten. Das Commonwealth als solches, jene engere Staatenverbindung innerhalb des Empire, aus den sechs Dominien und dem Mutterland bestehend, kann in keiner Weise aufsichtsartige Befugnisse über eines seiner Mitglieder ausüben. Denn es ist eine genossenschaftlich struktu-

¹⁷⁾ Vgl. hierzu etwa von Gretschaninow, diese Zeitschrift Bd. IV S. 509 ff.

¹⁸⁾ Auch die Aufhebung der Verfassung von Cypern 1931 ist hier zu nennen. Doch besaß diese Kolonie erst representative government. Zu diesem Begriff vgl. oben S. 860.

¹⁹⁾ Nur vereinzelt wird das »undemokratische« dieser Handlungsweise kritisiert.

²⁰⁾ Etwa Lord Snell im Oberhaus, Lords Debates Bd. 90 Sp. 663 f.

rierte, geschichtlich gefügte Einheit ²¹⁾, die in der allbritischen Krone ihr weithin sichtbares Symbol besitzt, die aber heute, sehr viel mehr als durch diese oder durch irgendwelche spezifisch rechtlichen Bande, durch eine gemeinsame weltpolitische und weltwirtschaftspolitische Schicksalsverbundenheit in sich verklammert ist. Es hat sich vor allem noch nicht zu einem realen Überbau entwickelt. Die Ansätze, die hierzu vorliegen, die bekannten Reichskonferenzen, die Reichskriegskabinette von 1917—1919, die Idee eines Reichssekretariates ²²⁾, der Plan eines ad hoc-Gerichtshofs für innerimperiale Staatenstreitigkeiten ²³⁾, die mannigfachen Reichsinstitute, -büros, -ämter und -vereinigungen mit zumeist technischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen usw. — sie dienen sämtlich nur der gegenseitigen Information, Konsultation, Beratung, kurz der Zusammenarbeit ²⁴⁾ und verwirklichen noch nicht einen zu eigenständigen politischen Zwecken aufgezogenen organisatorischen Zusammenhalt. Alles was das Commonwealth zu einem super state machen, was also auf einen bündischen Gesamtstaat hinauslaufen würde, wird so gut wie immer auf das entschiedenste abgelehnt ²⁵⁾. Bestände ein solcher, so wäre von ihm und seinen etwaigen Organen aus die Möglichkeit einer Überwachung Neufundlands vorhanden gewesen.

Andererseits erklären gewisse, aus früheren Perioden des Empire überkommene Anschauungen über das Verhältnis von Großbritannien zu den Dominien und ferner ebensolche Einrichtungen, warum man sich über das langmütige Zusehen Englands und seiner Regierung angesichts des Niedergangs unserer Insel gewundert hat. Warum hat das Londoner Dominionamt, das Ministerium, warum der Gouverneur nicht eingegriffen? Die rechtlichen Hindernisse im einzelnen, die sich hiergegen erheben, sind später zu beleuchten. An dieser Stelle genügt der Hinweis, daß das nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge nicht ihre Sache war. Die Aufgaben beider haben mit der Herausbildung des Commonwealth tiefgreifende Änderungen erfahren. Die heutigen Dominien sind von

²¹⁾ Über die für die Erkenntnis des Wesens des Commonwealth wichtige sogen. Balfour-Formel der Reichskonferenz von 1926 siehe unten S. 874.

²²⁾ British Commonwealth Relations, Proceedings of the first unofficial Conference at Toronto, 1933, ed. by A. J. Toynbee (1934), S. 62 ff.

²³⁾ Siehe den Bericht der Reichskonferenz von 1930, Cmd. 3717, S. 22 ff. (abgedr. in dieser Zeitschr. Bd. II Teil 2 S. 384 ff., 391); ferner British Commonwealth Relations (wie vorige Note) S. 106 ff.

²⁴⁾ Einen ausgezeichneten Überblick gibt das neuestens von G. E. H. Palmer zusammengestellte Handbuch: Consultation and Co-operation in the British Commonwealth, Oxford and London 1934 — ein Ergänzungsband zu dem Note 22 zit. Verhandlungsbericht.

²⁵⁾ Vgl. British Commonwealth Relations S. 9, eine durchaus repräsentative Äußerung. Abweichend und einigermaßen utopisch R. V. Wynne, A supreme Senate and a strong Empire, 2. Aufl., 1934, passim.

ihrer ehemaligen subordinate position gegenüber dem Mutterland zur Gleichberechtigung mit ihm aufgestiegen. Das Dominienministerium ²⁶⁾, das 1925 von dem alten Kolonialministerium abgezweigt wurde, hat infolgedessen nicht mehr wie dieses überseeische Gebiete als oberste Instanz einer hierarchisch aufstrebenden Kolonialverwaltung zu betreten. Vielmehr dient es im wesentlichen der Aufrechterhaltung und Förderung der auf gleichem Fuß sich abspielenden Beziehungen zwischen Großbritannien und den übrigen Partnern der Britischen Staatengemeinschaft und ist in »Whitehall« federführend für den imperialen Verkehr von Regierung zu Regierung, Premierminister zu Premierminister. Eine parallele Wandlung ist in dem Amt des Gouverneurs ²⁷⁾ eingetreten. Ursprünglich am Orte eingesetztes Vertretungs- und Kontrollorgan (agent) der großbritannischen Regierung und ihrer Bürokratie, ihr unterstellt, untergeben und in diesem Sinne Kronbeamter, ist er aus diesem Abhängigkeitsverhältnis herausgewachsen und zum Repräsentanten der allbritischen Krone geworden ²⁸⁾, deren Autorität, Tradition und Würde verkörpernd, aber mit keinen entscheidenden Machtmitteln mehr ausgestattet. Er hat weder der Londoner Regierung zu berichten, was in seinem Dominion vorgeht, noch von ihr Anordnungen entgegenzunehmen und zu vollziehen. Er ist grundsätzlich in der gleichen Position wie die Krone in Großbritannien, ist sozusagen dominialer Unterkönig, wenn er auch nur auf Zeit »regiert«. Die Befugnisse, die ihm geblieben sind, sei es daß er z. B. ein von dem Dominionparlament beschlossenes Gesetz der königlichen Genehmigung vorbehalten will (reservation), sei es daß es sich um Parlamentsauflösung oder Regierungsentlassung handelt — immer ist er bei ihrer Ausübung an den »Rat« der Dominionregierung und nur an den ihren gebunden. Freilich vermag eine starke, dynamische und zugleich angesehene Persönlichkeit als Gouverneur (ebenso wie der Träger der Krone in England) allein kraft des natürlichen politischen Gewichts, das diesem Posten innewohnt, sehr viel mehr auszurichten und einen sehr viel größeren Einfluß vor allem auf die Dominionregierung auszuüben ²⁹⁾, als der

²⁶⁾ Hierzu G. V. Fiddes, *The Dominions and Colonial Offices*, (1926) S. 277 f.

²⁷⁾ In Neufundland heißt er Gouverneur, in den übrigen Dominien General-Gouverneur. In der Sache macht das keinen Unterschied, vgl. den Balfour-Bericht der Reichskonferenz von 1926, Cmd. 2768 S. 10.

²⁸⁾ Typisch Keith, *Constitutional Law of the British Dominions*, S. 161: "The decision that the Governor-General should be merely the representative of the King and not an agent of the British Government had a very important effect ...". — Wenn er ebenda S. 160 den Gouverneur in Neufundland eher noch als in der Rolle eines agent (i. S. des Textes) hinstellt, so führt er dafür keine Belege an. Das Verhalten dieses Gouverneurs in der jüngsten Vergangenheit und ebenso das der britischen Regierung sprechen gegen K.

²⁹⁾ Hierüber Keith, *Responsible Government*, Bd. I S. 104 ff.

formale Rechtsbestand erkennen läßt. Das ist eine Angelegenheit für sich, und es darf auch in unserem Fall mit Sicherheit angenommen werden, daß der Gouverneur in Neufundland während jener krisenerfüllten Zeitspanne in vielfacher Hinsicht mäßigend und bessernd gewirkt hat. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß bei der gegenwärtigen Gestaltung des Commonwealth niemand darüber wacht, welchen Lauf die Entwicklung der innerpolitischen Verhältnisse in den Dominien einschlägt. Die dominiale Autonomie verträgt keine Aufsicht.

III.

Die unmittelbare Vorgeschichte der Einsetzung des kommissarischen Regimes auf Neufundland zeigt mit aller Deutlichkeit, wie sehr man auf seiten Englands die Selbständigkeit des Dominion zu respektieren bemüht ist, wie man die Initiative nicht zu ergreifen wünscht, nichts übereilt, wartet, aushilft und die Situation reifen läßt. Die finanziellen Schwierigkeiten des Tochterstaates traten 1931, während des großen weltwirtschaftlichen Krisenjahres in ein akutes Stadium. Zunächst bittet seine Regierung die großbritannische, ihr einen Finanzberater zur Verfügung zu stellen, und das Londoner Schatzamt entsendet bereitwillig zwei seiner erfahrenen Beamten nach St. John's³⁰⁾. Doch bleibt das ohne Erfolg. Für die demnächst fällig werdenden Zinsen der Staatsanleihen sind keine Mittel vorhanden. Kanadische Banken, die im letzten Augenblick das Erforderliche vorstrecken, verlangen eine Sicherstellung der Zolleinnahmen sowie eine Verstärkung der Finanzkontrolle. Das Amt eines Controller of the Treasury wird geschaffen und wiederum mit einem englischen Beamten besetzt³¹⁾. Er hat indessen vorwiegend Aufgaben negativer Art, hat für Sparsamkeit und eine geordnete Ausgaben- und Finanzgebarung zu sorgen; er vermag nicht durchzugreifen, weil er nur die Verwaltung beaufsichtigt, der Regierung aber mindestens formell unterstellt ist und weil er vor allem keinerlei politische Macht hinter sich hat. Als Ende 1932 ein weiterer Zinszahlungstermin drohend herannaht, springen endlich das Mutterland und Kanada ein und leihen aus ihren Staatskassen das Geld. Die beiden Regierungen machen dabei zur Bedingung³²⁾, daß eine Königliche Kommission die Lage in Neufundland in ihrem ganzen Umfange, politisch, finanziell und wirtschaftlich, untersuchen solle, und der Schuldner in seiner Bedrängnis muß sich damit einverstanden erklären. Im

³⁰⁾ J. H. Thomas im Unterhaus, Commons Deb. Bd. 275 Sp. 1098, und Lord Amulree im Oberhaus, Lords Deb. Bd. 90 Sp. 670; auch J. L. Paton, *Contemp. Rev.*, Jan. 1934 S. 62.

³¹⁾ Cmd. 4480 S. 53 f.; Paton wie zuvor.

³²⁾ Malcolm Macdonald im Unterhaus, Common Deb. Bd. 279 Sp. 1503 f. und Thomas ebenda Sp. 1536 ff.

Februar 1933 wird auf den Rat der drei Beteiligten, die je ein Mitglied aus ihrem Lande benennen, von der Krone die Newfoundland Royal Commission unter Vorsitz von Lord Amulree eingesetzt. Diese prüft von März bis in den Spätsommer hinein die Verhältnisse an Ort und Stelle. Im Oktober wird ihr einmütig beschlossener Bericht den Regierungen übermittelt, veröffentlicht und auch dem Westminsterparlament vorgelegt ^{32a)}.

Dieser Bericht zeichnet mit jener bekannten, fast übertriebenen Sorgfalt, mit der solche Kommissionen zu arbeiten pflegen, ein erschöpfendes Bild von Neufundland, seiner Vergangenheit, Entwicklung, gegenwärtigen Situation und den künftigen Möglichkeiten. Die darin geäußerten Empfehlungen werden entscheidend für das Schicksal der Insel. In einem Telegrammwechsel, der zwischen der neufundländischen und der großbritannischen Regierung alsbald stattfindet ³³⁾ — die kanadische hat sich zurückgezogen ³⁴⁾, — kommen beide Teile überein, die verfassungsrechtliche Ordnung und das Regierungssystem von Neufundland auf der Linie der Kommissionsvorschläge umzugestalten. Nachdem die Häuser der gesetzgebenden Körperschaft in St. John's entsprechende Beschlüsse gefaßt haben, richten sie in einer Adresse die »wehrfurchtsvolle Bitte« ³⁵⁾ an den König, die Geltung der bisherigen Letters Patent, der »Grundgesetze« des Dominion, zu suspendieren und neue zu erlassen. Die Krone erhält hierzu die Ermächtigung von seiten des Westminsterparlaments (Newfoundland Act, 1933) ³⁶⁾. Ende Januar 1934 ergehen die neuen Letters Patent ³⁷⁾, für welche die großbritannische Regierung bzw. ihr Staatssekretär für die Dominien, die von jetzt an allein handeln und auf das Zusammenwirken mit der neufundländischen Regierung nicht mehr angewiesen sind, die Verantwortung tragen; ebenso für die im gleichen Zeitpunkt erfolgende Ernennung der 6 Regierungskommissare ³⁸⁾. Diese übernehmen Mitte Februar die Leitung des gewesenen Dominion.

^{32a)} Cmd. 4480.

³³⁾ Abgedruckt in Cmd. 4479 S. 3 ff.

³⁴⁾ Aus welchem Grund, ist nicht sicher erkennbar. M. Macdonald und Thomas, wie zuvor Note 32, führen es anscheinend auf die intern gespannte Finanzlage Kanadas zurück, wobei sich letzterer allerdings sehr gewunden ausläßt. Vermutlich wird bei dem Dominion das auch anderwärts bemerkbare, egoistische Gefühl mitgespielt haben, das Mutterland solle endgültig allein für seinen Tochterstaat eintreten.

³⁵⁾ Abgedruckt in Cmd. 4481 S. 5, auch im Anhang zu dem Newfoundland Act, 1933 (First Schedule).

³⁶⁾ 24 Geo. 5. Ch. 2. Vgl. die Verhandlungen im Londoner Parlament, vor allem: Common Deb. Bd. 284 Sp. 215—310, 565—810, 931—988; Lords Deb. Bd. 90 Sp. 655—675, 681—684.

³⁷⁾ Vgl. Newfoundland Gazette vom 16. Februar 1934.

³⁸⁾ Unter ihnen befindet sich — vgl. Times v. 22. Januar 1934 — der 1932 als Controller of the Treasury (s. oben S. 866) berufene englische Beamte; außerdem der

Die hier stark zusammengedrückte Vorgeschichte bietet in mehrfacher Hinsicht Interesse. Es tritt in ihr, bei der Einsetzung der Amulree-Kommission, der nicht eben alltägliche Fall zutage, daß die Krone von mehreren ihrer Regierungen zugleich den verfassungsmäßig bindenden Rat erhält etwas zu tun. Es konnten daraus allerdings vorliegend keine Komplikationen entstehen, weil die Absichten im Ergebnis gleichgerichtet waren. Weiter illustrieren die geschilderten Vorgänge vor allem die Rechtslage im Hinblick auf die uns besonders beschäftigende Frage, warum von Großbritannien die »Rettung« Neufundlands nicht im Wege eigenmächtigen Handelns erfolgt ist, vielmehr erst eingeleitet werden konnte, nachdem das letztere den Wunsch dazu geäußert hatte. Es gilt heute als fundamentaler Satz für die Beziehungen zwischen Mutterland und Dominien, daß das Westminsterparlament von seiner — an sich immer noch vorhandenen³⁹⁾ — Gesetzgebungshoheit einem Dominion gegenüber⁴⁰⁾ nur unter der Voraussetzung Gebrauch machen darf, daß dieses damit einverstanden ist und ausdrücklich darum ersucht hat. Dieser Grundsatz, von der Reichskonferenz 1926 als »constitutional practice« charakterisiert⁴¹⁾, von der Konferenz über die Gesetzgebung der Dominien und die Handels-schiffahrtsgesetze 1929 und von der Reichskonferenz 1930 wiederholt und damit bekräftigt⁴²⁾, findet sich auch im Statute of Westminster 1931 wieder, und zwar an zwei Stellen, in der Präambel sowie in s. 4, wenn auch beide nicht wörtlich übereinstimmen⁴³⁾. Die erste hat die Bedeutung, daß damit unser Grundsatz durch den politisch wichtigsten Gesetzgeber des Reichs als gesicherter imperialer Verfassungsbrauch (Konventionalregel) ausdrücklich anerkannt ist⁴⁴⁾, die zweite übernimmt ihn (deklaratorisch) in das positive Recht. An s. 4 war Großbritannien nicht gebunden, da Neufundland die meisten Bestimmungen

letzte Premierminister von Neufundland, ein Staatssekretär aus dessen Regierung sowie ein früherer neufundländischer Attorney-General, sämtlich Männer, die eine Abkehr von dem bisherigen Korruptionssystem versucht hatten und deshalb unbelastet erschienen.

39) Hudson aaO. S. 270, 277; Wheare aaO. S. 72, 75.

40) »Einem Dominion gegenüber« heißt: so, daß das Gesetz des Mutterlandes Bestandteil des Rechts des Dominion würde.

41) Vgl. deren Bericht Cmd. 2768 S. 18 oben. Er ist auch herausgegeben als Heft 3 der »Beiträge« des Instituts für ausl. öff. Recht u. Völkerrecht mit einer ausführlichen Einleitung von K. Heck (Der Aufbau des britischen Reiches, 1927).

42) Ihre Berichte sind veröffentlicht als Cmd. 3479 und Cmd. 3717 (vgl. S. 20 bzw. S. 19/20); beide abgedr. in dieser Zeitschr. Bd. II Teil 2 S. 410 ff. bzw. 384 ff.

43) Die Präambel lautet: »No law . . . made by the Parliament of the United Kingdom . . .«, s. 4: »no act . . .« — Die letztere Stelle geht von dem formalen Gesetzesbegriff aus.

44) Hudson aaO. 270, Hepburn aaO. S. 310. l. Hepburn macht die bezeichnende Unterscheidung zwischen statutory recognition and statutory force; nur erstere sei in der Präambelstelle enthalten.

des Statute of Westminster, darunter auch diese section, entsprechend der Möglichkeit in s. 10 noch nicht für sich in Anspruch genommen, d. h. als auch für sich maßgeblich erklärt hatte (oben S. 861). Wohl aber mußte es sich an ihn in seiner Eigenschaft als Verfassungsbrauch halten; genau besehen allerdings nur dann, wenn zu einer Suspension der bisherigen neufundländischen Verfassung und zu ihrer Umgestaltung ein gesetzgeberischer Akt gerade des Londoner Parlaments erforderlich war. Das kann zweifelhaft sein ⁴⁵⁾, denn diese »Verfassung« bestand ihrer Form nach in der Hauptsache aus kraft königlicher Prärogative erlassenen Letters Patent, die in derselben Weise, wie sie ergangen sind, auch wieder aufgehoben werden konnten. Wenn trotzdem von der englischen Regierung die zuvor angeführte »humble address« des Dominion ⁴⁶⁾ abgewartet wurde, so deshalb, weil in jener conventional rule ein ganz allgemeines, über den Wortlaut der Präambel hinausreichendes Prinzip steckt, das nicht nur der parlamentarischen Gesetzgebungshoheit gegenüber den Dominien Schranken zieht, sondern jeglicher Art von Rechtsetzung durch Großbritannien, ob sie durch dessen Parlament oder ob sie durch die Krone auf Grund der ihr überkommenen »Vorbehalte« geschieht. Ja, dieses Prinzip muß sogar noch umfassender begriffen werden: jedwede Maßnahme des Mutterlandes, durch welche ein Dominion berührt wird, sei sie Rechtsetzung und im besonderen Verfassungsänderung, sei sie Ernennung oder Entlassung des Generalgouverneurs, sei sie außenpolitischer Natur usw. — immer ist solche Maßnahme dem Tochterstaat gegenüber rechtlich nur zulässig, wenn er sich damit einverstanden erklärt hat. Dieses Einverständnis ist der entscheidende Punkt im gesamten Verfassungsrecht der Britischen Staatengemeinschaft, in den gesamten politischen Beziehungen zwischen Großbritannien und den übrigen Mitgliedern, und seine Bedeutung wird nur in praxi, nicht in thesi dadurch abgeschwächt, daß es naturgemäß zuweilen nicht durchaus freiwillig, sondern wie hier unter

⁴⁵⁾ Hepburn wie zuvor hält ein Parlamentsgesetz nicht für erforderlich; anders »Round Table« aaO. S. 256.

⁴⁶⁾ Die Adresse ist vorliegend von den beiden Häusern des neufundländischen Parlaments an die Krone gerichtet worden (vgl. oben S. 867). Es tritt die Frage auf, welche Organe des Dominion, vor allem ob Parlament oder Regierung oder beide zusammen, dafür zuständig sind, jene Bitte bzw. jenes Einverständnis Großbritannien gegenüber zu äußern, ehe dieses ein das Dominion berührendes Gesetz erlassen darf. Das Statute of Westminster 1931 schweigt darüber, nur bezüglich Australiens ist aus bundesstaatsrechtlichen Gründen vorgeschrieben, daß hier das Ersuchen von Parlament und Regierung des Bundes auszugehen hat; vgl. s. 9 Abs. III und Wheare aaO. S. 75. Keith, Constitutional Law of the British Dominions S. 40 f., hält ein Ersuchen der Dominionalregierung für ausreichend, ebenso Wheare wie zuvor — mit Recht. Hudson aaO. S. 277 und Hepburn aaO. S. 310 r. lassen die Frage offen. Gehen request und consent (die juristisch als Einheit zu betrachten sind) von dem Parlament aus, so genügt das ebenfalls, denn dann wird auch die von ihm abhängige Regierung gleicher Meinung sein.

dem übermächtigen Druck der Verhältnisse erteilt wird. Es beweist nichtsdestoweniger, daß aus der ehemaligen Herrschaftsorganisation des Kolonialreiches die Partnerschaft des Commonwealth geworden ist.

IV.

Die Aktion, die Großbritannien unternommen hat, um Neufundland wieder aufzuhelfen, läuft in zwei Richtungen. Einmal handelt es sich um den Versuch eines finanziellen Wiederaufbaus auf breitester Grundlage: Vorschüsse, Zuschüsse, Konversion der neufundländischen Staatsanleihen, Garantieleistungen, Verminderung der Zinsenlast sind die Mittel dieser großangelegten Finanzoperation, die den englischen Steuerzahler eine Menge Geld kosten wird. Dieser Umstand mag übrigens wie eine späte Rache, eine bittere List der Geschichte erscheinen, denn Heinrich VII. hatte es sich seinerzeit sehr leicht gemacht und John Cabot für die Entdeckung der Insel nur ganze 10 £ in bar bezahlt 47)! Wie dem auch sei, die Einzelheiten der finanziellen Rekonstruktion 48) können hier außer Betracht bleiben. Zum zweiten sind tiefeinschneidende Änderungen im politischen System, Änderungen verfassungsrechtlicher und organisatorischer Natur vorgenommen worden, die der Insel die von der Amulree-Kommission zudiktierte innerpolitische Ruhepause bringen sollen. Die Hauptsache dabei ist 49): Neufundland regiert sich nicht mehr selbst, sondern gerät in eine passive Rolle, wird verwaltet, d. h. ein fremder, letztlich Londons Wille wird in ihm zur Ausführung gebracht. Der Gouverneur, dessen Amt erhalten bleibt, dem aber bislang nur eine repräsentative Funktion zukam, rückt wieder in eine entscheidendere Stellung ein. Ihm beigegeben sind die von der großbritannischen Regierung eingesetzten, wiewohl zur Hälfte aus dem Lande stammenden Kommissare. Gouverneur und Kommissare bilden zusammen den »Governor-in-Commission« — wenn wir von allem Äußerlichen absehen und den Kern der neuen Ordnung herausheben, nichts anderes als ein bei fehlender Einstimmigkeit nach Mehrheitsprinzip gemeinsam beschließendes Kollegium. Diesem liegt die eigentliche Leitung des Landes ob, wenn auch der Öffentlichkeit gegenüber nur der »Gouverneur, beraten durch die Regierungskommissare,« hervortritt. Das Kollegium vereinigt in seiner Hand die Gesamtheit der politischen Gewalten, die gesetzgebende ebenso wie die vollziehende. Die Kommissare sind zugleich Ressortchefs. Sie sind jedem parteipolitischen

47) Wie Paton, *Contemp. Review*, Januar 1934 S. 56, berichtet.

48) Cmd. 4479 S. 2 f., 6 ff., Cmd. 4481 und 4497.

49) Bezüglich der Einzelheiten vgl. die schon mehrfach behandelten Letters Patent vom 31. I. 1934 (*Newfoundland Gazette* vom 16. 2. 1934). Zu ihrer Auslegung sind die Vorschläge der Amulree-Kommission heranzuziehen, Cmd. 4480 S. 197 ff., und (auszugsweise) Cmd. 4479 S. 4 ff.

Getriebe entrückt, Wahlen finden nicht mehr statt, die parlamentarischen Körperschaften sind beseitigt. Die Kommission trägt die Verantwortung der Londoner Regierung gegenüber, die ihrerseits eine Aufsicht über sie durch das Dominionamt ausüben läßt. Dieses hält die Zügel nicht eben locker, viele wichtige Dinge, vor allem auf dem Gebiet der Finanzgebarung, werden ihm zur Genehmigung unterbreitet⁵⁰⁾.

Das Regime, das in dieser Art errichtet worden ist, soll, das ist immer wieder und von allen Seiten betont worden, nur von vorübergehendem Charakter sein. Es ist beabsichtigt, es nach einem gewissen Zeitraum wieder aufzuheben, was der ganzen Aktion keineswegs den Stempel des Außergewöhnlichen nimmt. Daß es nicht als dauernd gedacht ist, darauf deutet schon s. 1 des Neufundlandgesetzes von 1933 hin, in welcher nur von einer »Suspendierung« der bisherigen Letters Patent die Rede ist; ferner die Tatsache, daß die Zuständigkeit zur Verwaltung der Insel bei dem Dominienamt verblieben und nicht, was dem jetzigen Stand besser entsprechen würde, dem Kolonialamt übertragen ist. Wann die kommissarische Regierung enden wird, steht völlig dahin. Die offizielle Formel lautet: »until such time as the Island may become self-supporting again«⁵¹⁾, wobei auf die Wiedererlangung der Fähigkeit, sich wirtschaftlich und finanziell eigenständig zu erhalten, abgehoben ist, aber als die Opposition im englischen Unterhaus den Antrag einbrachte, einen Endigungstermin — genannt wurden 3 Jahre — in das Gesetz aufzunehmen, hat sich der Dominienminister Thomas lebhaft dagegen gewehrt. Und er hat sich ebenso geweigert, die Entscheidung über diesen Zeitpunkt dem neufundländischen Volk zu überlassen oder ihm die Möglichkeit zu verschaffen, etwa durch ein Plebiszit seinen Willen nach dieser Richtung zum Ausdruck zu bringen⁵²⁾. Das hat vielleicht das »demokratische Gewissen«, das in England keine passende und auch keine unpassende Gelegenheit versäumt, seine Stimme zu erheben, noch viel mehr beunruhigt, als die Inhibierung von responsible und self government, die schon ihres »autokratischen« Zuges wegen ungern hingenommen wurde. Jedenfalls ist der realpolitische Sinn der Londoner Instanzen durchgedrungen, und das jetzige Regime wird erst wieder aufhören, wenn die großbritannische Regierung im Verein mit den Kommissaren gemäß den Fortschritten der Rekonstruktion und wohl auch je nach der Stimmung in Neufundland den Augenblick für gekommen erachtet. Ob darnach die alte Dominionautonomie wiederher-

⁵⁰⁾ Siehe etwa die Unterhausverhandlungen vom 24. 4. 1934, Times vom 25. 4. 1934.

⁵¹⁾ Vgl. etwa Cmd. 4479 S. 2, ähnlich S. 4. Der Bericht der Amulree-Kommission (Cmd. 4480) spricht S. 195 von einer "limited period of years".

⁵²⁾ Common Deb. Bd. 284 Sp. 565—594, besonders Sp. 568 ff., 587. Die Amulree-Kommission dagegen wollte, wie es scheint, dem neufundländischen Volk eine Mitwirkung bei der Bestimmung des Endtermins nicht versagen; Cmd. 4480 S. 224 lit. g.

gestellt 53), und besonders, ob das alsbald in vollem Umfang oder nur in langsamer Auflockerung geschehen wird, läßt sich naturgemäß noch nicht übersehen. Wahrscheinlich wird man nur sehr vorsichtig verfahren; entsprechend den bewährten Maximen britischer Staats- und Kolonialpolitik.

Der Typus der derzeitigen politischen Ordnung in Neufundland und ebenso dessen Status innerhalb des Empire lassen sich nicht ohne weiteres in die üblichen Kategorien einreihen. Sicher ist, daß es seinen Stand als Dominion zunächst verloren hat 54), denn es besitzt in keiner Weise mehr jenes gesteigerte Maß an Selbständigkeit, das ihn auszeichnet. Auch representative und responsible government sind gefallen. Am nächsten kommt wohl das jetzige System der Art der Betreuung der Kronkolonien 55). Doch zeigt es auch ihr gegenüber gewisse nicht unwichtige Abweichungen. Die Verwaltung der vielen, über die ganze Welt verstreuten Kronkolonien ist nicht durchweg gleich organisiert, sie weist vielfältige Varianten auf 56), bedingt durch Geschichte, Entwicklung, lokale Erfordernisse usw. der jeweiligen Besitzung. Trotz dieser Verschiedenheiten dürfen ihre Merkmale in folgendem gesehen werden. Erstens herrscht der örtlich amtierende Kolonialgouverneur in der Regel monokratisch, und zwar in dem Sinne, daß er in dem ihm beigegebenen, ihn mit seinem Rat ausstattenden »Executive Council« nicht nur niemals schachmatt gesetzt werden kann, sondern ihn wirklich führt und besonders auch gegen seinen Rat handeln darf. Zum zweiten befindet er sich in stärkster Abhängigkeit von dem Londoner Kolonialamt, die ihre Wurzel hat in seiner dienstlichen Unterstellung unter dieses und die verwirklicht wird durch die in erster Linie bei der eigentlichen Vollziehungstätigkeit stark ins Detail gehenden Anweisungen. So scheint das Schwer-

53) Das erscheint zweifelhaft, vgl. die Ausführungen des Dominienministers Thomas im Unterhaus, Debates Bd. 279 Sp. 1537: "I do not hesitate to say that anyone with a knowledge of Newfoundland would doubt very seriously whether it is wise to have Dominion Government, with all its expense, for a population such as they have"; ferner die skeptische Bemerkung von Keith, Consultation and Co-Operation in the British Commonwealth, S. XV Note 1.

54) Unentschieden kann dabei bleiben, ob es sich nur handelt um den Verlust der Fähigkeit, von den im Dominionstatus liegenden Rechten Gebrauch zu machen (in diesem Sinne anscheinend Keith, wie vorige Note: "cessation of exercise ... of Dominion status"); oder ob Neufundland den Status auch de iure eingebüßt hat, wie die Bemerkung in Cmd. 4480 Ziff. 555 ausgelegt werden darf. Eine so konstruktive Unterscheidung würde zudem nicht der Betrachtungsweise angelsächsischer Jurisprudenz entsprechen.

55) Siehe oben S. 859 f. — Zu weitgehend New Zealand Law Jnl. Bd. IX S. 310 f.

56) Besonders hinsichtlich der Zusammensetzung und Kompetenz der — etwa vorhandenen — Legislative Councils. Vgl. statt vieler Fiddes aaO. S. 49 ff. (auch zu der im folgenden Text berührten Stellung des Kolonialgouverneurs S. 43 ff.) und Minty, Constitutional Laws of the British Empire, (1928) S. 249 f.

gewicht dieser Administration oftmals mehr in der Zentrale zu liegen als draußen. Im Vergleich damit genießt das gegenwärtig in Neufundland vorhandene Regime eine größere Freiheit zu Initiative und Eigengestaltung im Verhältnis zur Aufsichtsbehörde, zu dem Dominienministerium. Sodann arbeitet die Regierungskommission kollegialisch, d. h. nach Mehrheitsbeschlüssen. Der Gouverneur tritt dabei etwas zurück, die neufundländische Hälfte der Kommissare vermag sich auch zur Geltung zu bringen. Doch können die englischen Mitglieder, zusammen mit dem Gouverneur, nicht überstimmt werden. Nach alledem erscheint dies System als eine neuartige Form, »government by commission« genannt, und muß als *sui generis* betrachtet werden 57).

V.

Der Niedergang Neufundlands und noch mehr die Tatsache, daß es gleichsam unter Kuratel gestellt wurde, haben in den Regierungskanzleien aller Empireglieder, in den Kreisen der Politiker, im Schrifttum, kurz überall, wo man sich um Empireprobleme müht und sorgt, Erregung und lebhaften Widerhall ausgelöst. Ein Präzedenzfall für die Zukunft? und mindestens ein Fall, für den es keine Präzedenzien gibt! Wer weiß, in welch außerordentlichem Maße britisches Staatsleben von Herkommen und Tradition auch heute noch beherrscht ist, kann sich einen Begriff davon machen, daß es sich hierbei um keineswegs gleichgültige Momente handelt. Bisher hatte noch keines der Dominien in dieser Weise eine *capitis diminutio* erlitten. Man hat das zu bestreiten versucht; hat auf die jüngsten Störungen und deren Reaktion in Malta 58) verwiesen, hat sich der 1840 gegenüber Neufundland verfüigten Wiederabschaffung von *representative government* und aus der allgemeinen Kolonialgeschichte der letzten 200 Jahre gewisser Maßnahmen der Krone erinnert, durch welche in auswärtigen Besitzungen der Umfang der Autonomie, die Freiheit und Selbständigkeit der politischen Einrichtungen wiedereingeschränkt wurden 59). Alle diese Beispiele besagen nichts. Malta etwa, obwohl auf einer Zwischenstufe zwischen *responsible* und *self government*, gehörte eben nicht der Klasse privilegierter und mit höchstpotenzierten Selbstregierungsrechten ausgestatteter Gemeinwesen an, die den Rang eines *Dominion* bekleiden. Und vollends die weitere Kolonialgeschichte oder die Neufundlands bieten keine adäquaten Vergleichspunkte. Man kann mit Vergleichen aus historisch verschiedenen Entwicklungsperioden des Empire nicht vorsichtig genug sein. Von einem *Dominion*status, der allein für uns Ausgang sein darf, kann erst

57) Ebenso C. A. Harris aaO. S. 332 f.

58) Siehe oben S. 863, auch Hepburn aaO. S. 309, der aber mit Recht eine solche Parallele ablehnt.

59) C. A. Harris aaO. S. 330 f.

mit der vollendeten Herausbildung des Commonwealth gesprochen werden. Diese Staatenverbindung war erst verwirklicht mit der Zubilligung jenes höchsten Standes durch Großbritannien an die sechs bekannten Tochterstaaten, der diese von den übrigen Empireteilen distanzierte und wesentlich über sie heraushob. Der geschichtliche Augenblick, an welchem dies geschah, ist nicht auf Jahr und Tag exakt bestimmbar, da die Britische Staatengemeinschaft in sukzessivem Fortschreiten entstanden ist. Aber jedenfalls liegt die entscheidende Zeitspanne im 20. Jahrhundert. Nur von ihr aus ergibt sich der Rahmen für einen sinnvollen, sicheren Vergleich. Und in diesen letzten drei Jahrzehnten ist die Entwicklung des Commonwealth in aller Deutlichkeit und stetig wachsendem Maße auf eine Verstärkung der rechtlichen und politischen Selbstherrlichkeit der Dominien gegenüber dem Mutterlande hinausgelaufen — der »Fall Neufundland« ist in der Tat der erste Rückschlag ⁶⁰⁾).

Nichts aber wäre verkehrter als die Annahme, die Aufhebung des Dominionstatus bei Neufundland könne sich andernorts wiederholen, sie könne nun bei Kanada oder Südafrika oder Neuseeland usw. auch notwendig werden und dadurch der Weg des Empire wieder umkehren. Es ist das durchaus unwahrscheinlich, ja noch mehr, so gut wie ausgeschlossen. Denn das Verhältnis der einzelnen Tochterstaaten zu Großbritannien und die Stellung eines jeden Mitgliedes innerhalb des Ganzen sind bei schärferem Zusehen keineswegs gleichgeartet; d. h. wenn über das rein Rechtliche hinaus die Fülle der politischen, wirtschaftlichen, geographischen Kräfte und Bedingungen mit ins Auge gefaßt wird. Diese Erkenntnis, so unumstößlich sie ist, entgeht vielfach juristischer Betrachtung, weil sie gebannt ist durch die berühmte Formel des Balfour-Ausschusses ⁶¹⁾ der Reichskonferenz von 1926, die von equality of status aller Teilnehmer am Commonwealth spricht und damit für diese Staatenverbindung das Prinzip der Gleichheit ⁶²⁾ proklamiert. Diese Formel ist Gegenstand einer ganzen Literatur ^{62a)} geworden, ohne daß dadurch ihre Natur und ihr Gehalt sehr viel

⁶⁰⁾ Vgl. St. Cripps im engl. Unterhaus, Debates Bd. 284 Sp. 674.

⁶¹⁾ Sie lautet: "They (scil. Great Britain and the Dominions) are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations". Cmd. 2768 S. 14.

⁶²⁾ Zum Problem der Staatengleichheit, insbesondere im Völkerrecht, vgl. neuestens V. Bruns, Deutschlands Gleichberechtigung (1934), ferner Bilfinger in dieser Zeitschr. Bd. IV S. 481 ff., mit weiterer Literatur. Auch Leibholz, Das Verbot der Willkür und des Ermessensmißbrauchs im völkerrechtlichen Verkehr der Staaten, diese Zeitschr. Bd. I Teil 1 S. 77 ff., wäre zu nennen.

^{62a)} Über das neuere Empire-Schrifttum vgl. etwa die ausführliche Bibliographie: List of Publications on the Constitutional Relations of the British Empire 1926—1932,

klarer herausgekommen wären. Sie ist in erster Linie eine von einem repräsentativen politischen Gremium getroffene, autoritative Feststellung über die politische Struktur eines politischen Verbandes, der Britischen Staatengemeinschaft. Sie gibt als solche eine deklaratorische Wesensbestimmung dessen, was nach Ansicht ihrer Verfasser schon ist⁶³⁾, und zugleich die Richtschnur für spätere Gestaltung. Weil sie politisch gemeint ist, läßt sie den formellen Rechtsbestand im Hintergrund⁶⁴⁾. So wenig indessen die Bedeutung dieser Deklaration in ihrer bezeichneten Eigenschaft unterschätzt werden darf, so sehr leidet ihr Wert für eine richtige Erfassung der Dinge unter der Tatsache, daß sie von einer Fiktion ausgeht⁶⁵⁾. Wenn nämlich in ihr »die« Gleichheit als Fundamentalprinzip jener Nationengemeinschaft hervorgehoben wird, so wird dabei wie so oft verkannt⁶⁶⁾, daß dieses Prinzip niemals als rein abstraktes oder absolutes gedacht oder für maßgebend erklärt werden kann. Immer und vor allem kommt es auch auf die konkrete faktisch-politische Existenz der Staaten, auf die realen Kräfte, die von ihnen ausströmen, und ihr wirkliches Gewicht an.

Von dieser Einsicht aus kann es keinem Zweifel unterliegen, daß zwischen den einzelnen Mitgliedern des Commonwealth einschließlich Großbritanniens auf das stärkste differenziert werden muß. Das Mutterland zunächst darf mit keinem der Dominien auf dieselbe Stufe gestellt werden. Nicht umsonst wehrt man sich dagegen, auch ihm die Bezeichnung eines Dominion beizulegen⁶⁷⁾. Mag der Balfour-Ausschuß die Gleichheit sämtlicher Teilnehmerstaaten als schon in jenem Zeitpunkt vorhanden angenommen und für die Zukunft postuliert, mag die

compiled by Evans Lewin, published jointly by the Royal Empire Society and the Royal Institute of International Affairs, London 1933; auch S. 244—256 des oben Note 24 erwähnten Handbuchs.

⁶³⁾ Vgl. Jenks aaO. S. 13.

⁶⁴⁾ Der Bericht geht, wie aus Bemerkungen an anderen Stellen erhellt, davon aus, daß der Rechtsbestand der politischen Deklaration erst noch anzupassen sei, was vor allem durch das Statute of Westminster 1931, auch durch die Abänderung gewisser Praktiken geschehen ist.

⁶⁵⁾ Das ist in den ersten Jahren nach 1926 wenig bemerkt worden. Nur Keith, Journ. of Comp. Legislation etc. 3. Serie, Bd. IX Teil 1 S. 86, und etwa der Kanadier Bennett (Times v. 30. 5. 1928) haben m. W. Zweifel an der Richtigkeit der Balfour-Formel geäußert: Neuerdings scheint man sich von dem üblichen demokratischen Gleichheitsoptimismus eher freizumachen; siehe British Commonwealth Relations, S. 41: "... the statements in the Balfour Formula are in essence incorrect, for each of the Dominions is not in fact autonomous, equal and independent ...".

⁶⁶⁾ Worauf Bilfinger, aaO. S. 483 und passim, mit Recht hinweist. Seine Ausführungen gelten besonders auch für einen Verband, wie ihn die Britische Staatengemeinschaft darstellt.

⁶⁷⁾ Keith, Constitutional Law usw. S. 91.

Durchführung der Nivellierung in rechtlicher⁶⁸⁾ und organisatorischer Hinsicht sowie in der Regierungspraxis seither weitere Fortschritte gemacht haben — das alte Staatsgebilde auf den Britischen Inseln überträgt die jungen Tochnationen noch weit. Sein ist die politische Weisheit, Erfahrung und die Weltgeltung; sein kulturelles Niveau ist höher, seine finanzielle Kraft stärker (schon weil es Gläubiger ist); auf seinen Schultern ruht und lastet die Verteidigung des Reichs in seinen mehr als 60 Teilen an allen Enden der Welt. Das Commonwealth ist ein aus höchst ungleichen Genossen sich zusammensetzender Verband, eine mehrseitige Partnerschaft, in welcher Großbritannien die Rolle eines Seniorpartners zufällt. Oder um es politischer auszudrücken, in der dieses Land eine Art von hegemonischer Position innehat, wenn auch diese Hegemonie nicht auf Zwang, sondern auf Anerkennung des Vorrangs, und nicht auf Über-Macht, sondern Überlegenheit beruht. — Ebenso zeigen die Dominien unter sich bedeutsame Abweichungen, wobei es genügt, Wirtschaft, geographische Lage, Gebietsumfang, Bevölkerungszahl und -struktur, Kulturstand und etwa Außenpolitik zu nennen. Gerade die letztere, eine der wichtigsten Seiten staatlichen Wirkens und eine der schwierigsten im Empire, ist ein besonders anschauliches Beispiel. Australien und Neuseeland sehen im Pazifik, Südafrika auf seinem ganzen Kontinent, Kanada gegenüber den Vereinigten Staaten jeweils ihre spezifischen Interessensphären⁶⁹⁾. Solche kann die »älteste Kolonie« nicht aufweisen. Dementsprechend führen jene Dominien auch eine relativ selbständige Außenpolitik, während man in St. John's derjenigen Großbritanniens stets auf das engste angehangen hat⁷⁰⁾. Neufundland ist auch auf den großen internationalen Konferenzen nicht gesondert vertreten⁷¹⁾, außerdem nicht Mitglied des Völkerbundes.

Das Schicksal Neufundlands wird sich demnach, so weit sich die Zukunft überblicken läßt, bei einem der übrigen Dominien nicht wiederholen — falls überhaupt dieselbe Lage eintreten würde. Die spezifisch hegemonischen Potenzen Großbritanniens würden trotz ihrer Erheblichkeit heute nicht mehr ausreichen, um eine der anderen Tochnationen in gleicher Weise zu »degradieren«. Bei Neufundland war das ausschlaggebend bedingt und ermöglicht durch den Umstand, daß

⁶⁸⁾ Diese wird nie ganz gelingen, und auch in dem Westminstergesetz mußten mehrfach Differenzierungen gemacht werden. — Richtig sagt Bilfinger aaO. S. 392 von dem Commonwealth: »... mit (prätendiert) rechtlich gleichem status der Glieder ...«.

⁶⁹⁾ Siehe hierzu im allgemeinen den Abschnitt über Regionalismus im Empire in: British Commonwealth Relations, S. 23 ff.

⁷⁰⁾ Keith, Constitutional Law of the British Dominions S. 412, und Baker, Present Juridical Status of the British Dominions in International Law, (1929) S. 15.

⁷¹⁾ Keith wie vorige Note S. 411.

es im Vergleich mit seinen Schwestern im Commonwealth dasjenige Gemeinwesen ist, welches das geringste politische Gewicht in die Waagschale zu werfen hat, am wenigsten »gilt« und vermag. Weil der ganze Vorgang zutiefst imperial-politischer Natur war und zutreffend nur unter politischen Aspekten beurteilt werden kann, bedurfte es hier auch keines Eingehens mehr auf die in der Ebene des Rechts gelegene Konsequenz des Gleichheitsprinzips, die Gleichberechtigung. Diese besaß grundsätzlich auch Neufundland, sie war in der geltenden Rechtsordnung, vor allem im Statute of Westminster 1931, in wesentlichen Stücken realisiert worden. Sie hat ihm nicht viel genützt. Mit ihr in dem für seine politische Existenz entscheidenden Augenblick durchzudringen, scheiterte an dem Fehlen konkreter tatsächlicher Gleichheit mit den übrigen Genossen der Staatengemeinschaft.
