

OSWALD HAUSER

DAS BRITISCHE COMMONWEALTH ZWISCHEN NATIONALER
SOVERÄNITÄT UND IMPERIALER INTEGRATION 1917–1931*

Das britische Weltreich, das in unserer immer noch stark europazentrisch ausgerichteten Geschichtsbetrachtung auch heute noch relativ wenig Beachtung findet¹, enthält mit der dort in besonderer Weise ausgeprägten Form der Auseinandersetzung zwischen der Nationalstaatsbewegung und dem Streben nach Schaffung einer übernationalen Lebens- und Friedensordnung auch für den europäischen Historiker Elemente von bedeutendem Erkenntniswert. Betrachtet man den Ausgangspunkt der Bewegung, so scheint sie allerdings auf den ersten Blick kein besonderes Phänomen darzustellen, da sie in der Reihe der nationalen Bewegungen typologisch etwa eingeordnet werden kann in eine auch sonst durchaus bekannte Gruppe, wo einzelne Völker nach Mündigwerden aus einem größeren Reichsverband herausstreben, in den sie in längerem geschichtlichen Wachstumsprozeß oder durch imperialistischen Zwang hineingeraten sind. Die Tschechen in Österreich-Ungarn oder die Polen im Zarenreich waren solche Fälle. Von diesen aber unterscheidet sich die Bewegung im Commonwealth dadurch – und sie erhält erst damit ihren eigenen historischen Erkenntniswert –, daß hier das Souveränitätsstreben nicht radikal durchgeführt, sondern sozusagen mit begrenzter Zielsetzung vertreten wurde: Hinter dem Ideal des konsequenten Nationalstaats blieb bei den meisten doch die Idee des daneben weiter andauernden übernationalen Commonwealth verpflichtend. Unter den Akteuren in dieser Auseinandersetzung ist nicht, wie der einseitig englische Aspekt unserer bisherigen Darstellungen uns suggeriert hat, das britische Mutterland die eigentliche Triebkraft, sondern es sind die Dominien. Deshalb wird die Forschung mit der Untersuchung der Nationalstaatsidee zugleich vor die Aufgabe gestellt, den bisher dominierenden englischen Blickpunkt durch die Sicht auch von den Dominien her, den eigentlichen Trägern der Initiative, zu erweitern.

Großbritanniens Haltung andererseits ist durch eine betont konservierende und eher retardierende Tendenz gekennzeichnet. Dabei ergibt sich wiederum die Problematik, wieweit sie noch Ausdruck eines alten, das Mutterland als ausschließliches Machtzentrum betrachtenden Imperialismus oder der uneigennütigen Sorge um die Erhaltung eines den Weltfrieden fördernden übergreifenden Zusammenhanges ist – eine Frage, die bei der engen Verflechtung von realistischen und idealistisch-messianischen Motiven in der englischen Politik kaum je klar zu beantworten

* Erweiterte Fassung eines Vortrags vor der Ranke-Gesellschaft, der im Rahmen eines Sammelwerkes im Verlag Musterschmidt, Göttingen, erscheinen wird.

¹ In Deutschland vgl. vor allem: Karl Dietrich Erdmann, Wandlungen des britischen Reichsbewußtseins vom 19. zum 20. Jahrhundert, in: Saeculum 2 (1951), S. 595–617; Paul Kluge, Wandlungen der britischen Reichsidee, in: Historische Zeitschrift 187 (1959), S. 540 bis 567.

sein wird. Drei politische Ideen also waren in dieser Auseinandersetzung im Spiel: alter Imperialismus, Nationalstaatsstreben und der Gedanke, nationale Souveränität und übernationale Ordnung miteinander zu versöhnen. Dabei erschien gerade unter dem Wunsch nach einer neuen Weltordnung die letztere Idee als die höchste.

Daß dem Experiment, die desintegrierende Kraft des nationalen Gedankens im Commonwealth durch die Ideen und Institutionen von Liberalismus und Demokratie zu neutralisieren und darüber hinaus nationale Unabhängigkeit und übernationale Einheit, „liberty and unity“, miteinander zur Versöhnung zu bringen, überregionale, exemplarische Bedeutung zukam, war schon den Männern, die diesen Versuch am Ende des Ersten Weltkrieges wagten, durchaus bewußt. Der Burengeneral Smuts, nun einer der stärksten Verfechter der Commonwealthidee, sah sie in engem Zusammenhang mit dem von ihm ebenfalls lebhaft unterstützten Völkerbundgedanken. Das britische Commonwealth of Nations, so erklärte er 1917, sei zur Zeit der einzige Ansatz zu einer League of Nations, weil es wirklich auf den Grundsätzen von nationaler Freiheit und politischer Dezentralisation beruhe. Alle anderen großen Reiche der Erde seien bloß durch das Übergewicht und den Zwang einer Führungsmacht zusammengehalten worden und daran zusammengebrochen². So sollte die erstrebte Neuordnung der britischen Völkerfamilie zugleich für die ganze Welt Vorbild sein bei dem Bemühen, dem Blutvergießen des großen Krieges durch Sicherung friedlicher Zusammenarbeit einen Sinn zu geben. Die Commonwealthidee erhielt damit missionarischen Charakter.

Diese säkulare Bedeutung des großen Versuchs hatte der südafrikanische General bereits auf der Imperial War Conference in London am 16. April 1917 in feierlichen Worten betont: „Das britische Empire ist das interessanteste und faszinierendste Problem im Gebiet der Politik und Verfassung, das die Welt gesehen hat, . . . das einzige erfolgreiche Experiment internationaler Regierung, das je gemacht ist, gegründet auf Prinzipien, die zu den höchsten politischen Idealen der Menschheit gehören: Freiheit und Gleichheit.“³

Aber Smuts hatte in einer Zeit, als der nationale Gedanke einen neuen starken Impuls bekam, in derselben Rede ebenso nachdrücklich auf die nationale Komponente innerhalb der Völkerfamilie hingewiesen:

„Wir sind nicht *eine* Nation oder ein Staat oder Empire, sondern wir sind allein eine ganze Welt, die aus vielen Nationen und Staaten und allen Arten von Gemeinschaften unter einer Flagge besteht. Wir sind ein System von Staaten, ein dynamisches System, das ständig neuen Aufgaben entgegenwächst . . . Wir sind eine Gruppe von Nationen, die verschiedene Sprachen sprechen, zu verschiedenen Rassen gehören . . . Die jungen Nationen entwickeln sich in ihrer eigenen Weise, die jungen Nationen wachsen zu Großmächten, und es wird in Zukunft unmöglich sein zu versuchen, sie durch eine gemeinsame Legislative und Exekutive zu regieren.“

² W. K. Hancock, Smuts, Vol. I: The Sanguine Years 1870–1919, Cambridge Univ. Press 1962, S. 500.

³ Robert C. Borden, His memoirs, London 1938, Vol. 2, S. 667.

Damit hatte er *das* Problem des Empire für die Zukunft aufgezeigt: die Notwendigkeit, bei allem Festhalten an der übergreifenden Commonwealthidee doch den nationalen Individualitäten größere Selbständigkeit zu gewähren, dem nationalen Streben Ventile zu öffnen, um eine Sprengung des Ganzen zu vermeiden.

Bereits auf derselben Kriegskonferenz von 1917 wurde ein erster überaus wichtiger Schritt zur grundsätzlichen Anerkennung der „equal nationhood“, der Gleichberechtigung der Gliedstaaten, getan. Unter dem Druck der Verhältnisse des Krieges, für den die Dominien allein 1,5 Millionen Mann und Indien weitere 1,6 Millionen gestellt hatten, wurde die „Resolution IX“ des kanadischen Premierministers Borden einstimmig angenommen. Darin wurde zunächst als selbstverständlich nur im Nebensatz erwähnt, daß die Selbstverwaltung der inneren Angelegenheiten, wie sie in Kanada bereits seit 1867 bestand, uneingeschränkt erhalten werden solle. Von weiterreichender Bedeutung aber waren die Zugeständnisse in dem spezifischen Bereich nationaler Souveränität, der Außenpolitik, auf die sich jetzt die Forderungen der Gliedstaaten konzentrierten. Die Dominien wurden als „autonome Nationen eines Imperial Commonwealth“, Indien als „ein wichtiger Teil desselben“ anerkannt; ihnen wurde das Recht auf „angemessene Stimme in der Außenpolitik“ zugestanden; für „ständige Konsultation in allen wichtigen Angelegenheiten von gemeinsamem Empireinteresse“ sollten wirkungsvolle Einrichtungen geschaffen werden.

Es war kein Zufall, daß dieser höchst bedeutungsvolle Vorstoß von Kanada und Südafrika kam, zwei Dominien, in deren Grenzen mehrere scharf profilierte Nationalitäten lebten, die nichts von ihren Eigenarten verlieren wollten und die doch immer auf Versöhnung und Ausgleich von Gegensätzen angewiesen waren. Wie in Südafrika die burische Nationalpartei unter General Hertzog, so waren es in Kanada die Französisch-Kanadier, die die eigentlichen Wortführer nationaler Unabhängigkeit waren. Die in beiden Ländern immer wieder erhobene Forderung extrem nationalistischer Kreise nach völliger Trennung von der englischen Majorität wies ständig auf die Notwendigkeit hin, sowohl die nationale Komponente zu berücksichtigen als auch einen übernationalen Ausgleich zu finden. Für die gemäßigten Führer dieser Nationalitäten lag es deshalb durchaus in der Logik ihrer Zielsetzung, daß sie zugleich die beredtesten Anwälte britischer Ideen und Institutionen waren. So erklärte der Burenführer Botha, der nicht lange vorher den erbitterten Krieg gegen die Briten geführt hatte: „Ich bin ein starker Verfechter des Commonwealth. In Südafrika genießen wir alle dieselben Freiheiten, die wir als unabhängige Nation haben könnten, daneben aber weit größere Sicherheit gegen Angriffe von außen. Wir haben völlige Selbstverwaltung, wir kontrollieren die Entwicklung unseres Landes.“⁴ Ähnlich äußerte der französisch-kanadische Premierminister Sir Wilfrid Laurier die Überzeugung, sein Geburtsland habe „unter den britischen Institutionen ein Maß an Sicherheit und Freiheit gefunden, das es unter keinem anderen Regime hätte finden können“, und Henri Bourassa, der Führer der Nationalisten

⁴ Zitiert in der Times, 11. 9. 1925.

von Quebec, betonte: „Die Sprache der Französisch-Kanadier ist die beste Garantie der kanadischen Autonomie *und* der britischen Institutionen.“⁵ Gerade die Vertreter der Minderheit hatten erkannt, daß allein die britischen Ideen von Toleranz und Gleichberechtigung einen Schutz vor Majorisierung boten und dadurch das Zusammenleben im Innern und die Unabhängigkeit nach außen ermöglichten. Vor allem Kanada als das volkreichste und älteste Dominion, das bereits 1867 mit der British North America Act eigene Staatlichkeit und eine der britischen ähnliche Verfassung erhalten hatte, fühlte sich schon frühzeitig auch als Pionier der Selbstständigkeitsbestrebungen auf außenpolitischem Gebiet. Wie bei allen Amerikanern war auch hier durch die geographische Trennung von Europa latent schon ein starker isolationistischer Zug in der Politik vorhanden. Kanada sei – so erklärte einer seiner Sprecher vor englischen Politikern⁶ – im Gegensatz zu Großbritannien ganz auf das Land, nicht auf die See eingestellt, es habe nur eine einzige friedliche Grenze, sein Denken kreise daher ganz um den Frieden, kurz, es sei ganz ein amerikanischer Staat. Diese isolationistische Tendenz wurde durch das starke Element der Frankokanadier, die alle innere Verbindung zu Europa verloren hatten und schärfste Vertreter eines kanadischen Nationalbewußtseins waren, noch erheblich verstärkt.

Die Reserve gegenüber europäischen Verwicklungen war bei allen Dominien aber auch weltanschaulich begründet, indem sie einen tiefen Unterschied zwischen dem englischen noch immer wesentlich aristokratisch-oligarchischen, zugleich imperialistischen System und ihrer eigenen stärker demokratischen Einstellung empfanden. Diese gegensätzliche Auffassung in der politischen Idee und gesellschaftlichen Haltung spitzten sie auf die Formel zu, in Europa herrsche noch immer „aristocracy, aggression, wrong“, in den Dominien dagegen „people, peace, justice“. Alle diplomatischen Engagements auf dem alten Kontinent wurden mit tiefem Mißtrauen betrachtet, die Kriege vielfach als Ergebnisse einer unzeitgemäßen feudalen Interessenpolitik betrachtet und für ungerecht gehalten. Die Forderung nach Ausdehnung der Selbstverwaltung auf Außenpolitik und Verteidigung erschien deshalb nicht nur als eine Existenzfrage, sondern auch als konsequentes Festhalten an den eigenen Prinzipien. Schon 1885 hatte der konservative englisch-kanadische Premierminister Sir John A. Macdonald auf das Hilfsersuchen der Engländer in der Sudankrise mit deutlicher Kritik an der Politik des Imperialismus brüsk erklärt: „Der Suez-Kanal bedeutet uns nichts. Warum sollten wir an diesem elenden Geschäft Geld und Menschen vergeuden?“ Auf der Kolonialkonferenz von 1897 hatte Premierminister Laurier sehr entschieden gefordert: „If you want our aid, call us to your councils.“⁷

Weitblickende englische, insbesondere liberale Politiker hatten schon frühzeitig erkannt, daß den zur Mündigkeit heranwachsenden großen Kolonien nicht nur in

⁵ Oswald Hauser, *Kanada als nationales Problem*, in: *Saeculum* 15 (1964), S. 90.

⁶ George M. Wrong, *Nationalism in Canada*, in: *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, July 1926.

⁷ R. Borden, *Memoirs*, a. a. O., S. 664ff.

ihren inneren Angelegenheiten, sondern auch in Fragen des ganzen Empire Gelegenheit zur Mitbestimmung gegeben werden müsse. Bereits 1855 hatte Gladstone seine Landsleute gemahnt: „Wenn Ihr die Verbindung zwischen den Kolonien und der Heimat stärken wollt, wenn Ihr britische Institutionen in den Kolonien verehrt sehen wollt, so bringt sie niemals mit dem verhaßten Begriff der Gewalt und des Zwanges in Verbindung.“ Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde der Versuch gemacht, anstelle der zentral gesteuerten Herrschaft des Imperialismus eine neue Konzeption mit dem sogenannten „Federalism“ zu schaffen, der dann jahrzehntelang die politische Diskussion beherrschte. Schon John Seeley hatte in seinem großen Werk „Expansion of England“ von 1883 eine Ausdehnung des englischen Staates durch Föderation mit den großen britischen Siedlerkolonien gefordert⁸. Den Dominionen aber war jede „Imperial Federation“ als eine verkappte weitere Beherrschung durch Großbritannien verdächtig, und sie lehnten sie entschieden ab.

Als Joseph Chamberlain 1902 den Vorschlag eines „Advisory Imperial Council“ als ersten Schritt für eine gemeinsame Exekutive und vielleicht auch Legislative machte, wandte sich Laurier und Botha, der letztere, obwohl Südafrika vom Dominionenstatus noch weit entfernt war, entschieden dagegen. Schon 1900 anlässlich des Burenkrieges, für den Kanada nur sehr widerstrebend ein kleines Kontingent entsandt hatte, hatte der kanadische Premier für sein Land gefordert, daß es in Zukunft allein darüber entscheiden könne, ob es handeln wolle oder nicht. Auch Chamberlains Gedanken eines imperialen Zollvereins mit Freihandel im Innern und Schutzzoll nach außen wiesen die Dominionen als einen Angriff auf ihre wirtschaftliche Selbstverwaltung zurück und schlugen statt dessen ein System von Präferenzen vor, bei dem Methode und Grenzen von jedem Dominion selbst zu bestimmen sein sollten, ein Gedanke, der sich 1918 durchsetzte. Schließlich war auch auf dem empfindlichen Gebiet der Verteidigung bereits frühzeitig eine auf größere Unabhängigkeit abzielende Initiative entfaltet worden. Schon 1887 hatte Australien gefordert, daß Flotteneinheiten, zu deren Ausrüstung es beitrug, nur mit seiner Zustimmung aus seinen Gewässern abgezogen werden sollten.⁹ Im Jahre 1904 war ein „Committee of Imperial Defence“ gegründet worden, zu dem außer den englischen Ministern auch die Premiers der Dominionen herangezogen wurden. Aus dieser Institution entwickelte sich 1916 das „Imperial War Cabinet“ mit bedeutendem Mitspracherecht der Staatsmänner aus den überseeischen Gebieten, durch dessen Methode der Verhandlungen „on equal terms“ England, wie Borden betonte, nun nicht mehr als der *primus inter pares* war¹⁰.

Trotz dieser Fehlschläge der vorwiegend pragmatisch-politisch vertretenen Föderationspläne bekamen sie noch einmal einen neuen starken Impuls, nunmehr mit einer faszinierenden philosophischen Begründung, durch den Kreis um Lord Milner. Seine prominenten Mitglieder waren, wie Klaus Dockhorn deutlich gemacht hat¹¹,

⁸ Vgl. Erdmann, a. a. O., S. 604.

⁹ W. K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, London 1957.

¹⁰ Borden, *Memoirs*, a. a. O., S. 664ff.

¹¹ Klaus Dockhorn, *Die englische Reichsidee der Gegenwart*, Bochum 1959. Vgl. auch

zugleich Vertreter der in England in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts rezipierten Hegelschen Staatsidee, die ihre Hauptverkünder in Francis Bradley und vor allem in Bernard Bosanquet (1848–1923) gefunden hat. Bosanquet modifizierte den Gedanken von dem Aufgehen des einzelnen in der höheren Sittengemeinschaft des Staates in der Weise, daß er die gleichzeitige Erhaltung der individuellen Einzigartigkeit als eine entscheidende Bereicherung ansah. Er formulierte folgendermaßen: „Eine Welt oder ein Kosmos ist ein System von Gliedern derart, daß jedes Glied, von vornherein verschieden von jedem anderen, nichtdestoweniger zu der Einheit seinen Beitrag liefert infolge der Eigenart, die seine Verschiedenheit ausmacht . . . Gerade weil der diensthafte Beitrag im Prinzip etwas Besonderes, Einzigartiges, Unvertretbares ist, fühlt sich der einzelne im Dienst als Glied einer Ganzheit, die durch Verschiedenheit zusammengehalten wird.“ Von dieser Idee waren die führenden britischen Staatsmänner der Jahrhundertwende wie Milner mit seinem „Kindergarten“ in Südafrika, Grey, Curzon, Haldane und der Kreis um Lionel Curtis, der das große Werk „Commonwealth of Nations“ (1916) verfaßte, und seine Zeitschrift „Round Table“ tief beeinflusst. Es schien, als ob sich hier liberales und idealistisches Gedankengut in der gleichen politischen Zielsetzung der Verbindung von nationaler Individualität und übergreifender Einheit begegneten. Das Weltreich erhielt eine neue ideelle Begründung, die tiefe Wirkungen hinterließ.

Und doch ergab sich ein scharfer Gegensatz zu den Anwälten nationaler Souveränität in den Dominien insofern, als die Vertreter der von Hegel kommenden Staatsidee durch das Konzept der Föderation eine sehr viel innigere Verschmelzung erstrebten als die liberalen Sprecher der Gliedstaaten, die zunächst und vor allem die nationale Unabhängigkeit forderten und erst darauf die Kooperation in einem Klub von Gleichberechtigten aufbauen wollten. So wurde der Föderalismus von ihnen trotz seiner unleugbaren Bereitschaft zu liberalisierender Auflockerung des Systems des Empire keineswegs begrüßt, sondern im Gegenteil jahrzehntelang erbittert bekämpft und zum Scheitern gebracht. Smuts war einer der großen Gegner Lord Milners.

Wenn sich so schon vor Kriegsende aus dem Widerstand gegen den Föderalismus auch auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen Ansätze für eine größere Liberalisierung entwickelt hatten, so verstärkten doch die schweren Erfahrungen des Krieges mit den verlustreichen Kämpfen der Kanadier, Australier und Neeseeländer in den Dominien wieder die Überzeugung, daß eine wirkliche Gleichstellung nicht erreicht sei und daß sie vor allem in der lebenswichtigen Frage von Krieg und Frieden ihr Schicksal noch immer nicht selbst bestimmen könnten. In Quebec kam es wegen der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht 1917 drei Monate lang zu Massendemonstrationen mit Zahlen bis zu 15000 Mann, bei denen ständig der Ruf „Vive la révolution“ und die Forderung nach Sezession erscholl. Schon 1916 hatte sogar auch der konservative Englisch-Kanadier Borden erklärt: „Es kann kaum Adam von Trott zu Solz, Hegels Staatsphilosophie und das internationale Recht, hrsg. von Hans Rothfels, Göttingen 1968.

erwartet werden, daß wir 400–500 000 Mann ins Feld führen und gleichzeitig damit zufrieden sind, nicht mehr Stimme zu haben als Spielzeugautomaten.“¹² Noch immer übte Großbritannien für das ganze Empire Funktionen aus, ohne die Zustimmung der Gliedstaaten zu haben; Fragen von höchster Bedeutung blieben unter ausschließlicher Kontrolle des britischen Kabinetts. Noch kurz vor dem Kriege hatte der liberale Premierminister Asquith kategorisch betont, die Verantwortung könne nicht geteilt werden.

Aus all diesen Erfahrungen sah sich Smuts auf der denkwürdigen Konferenz von 1917 veranlaßt zu erklären: „Obwohl in der Praxis große Freiheit besteht, zeigt der Status der Dominien in der geltenden Theorie noch immer den Charakter der Unterordnung.“¹³ Damit wies er auf die Inkongruenz zwischen konstitutioneller Praxis und Theorie hin, die trotz gewisser Zugeständnisse noch bestand. Dieses Problem ließ ihn nicht wieder los. Er sah darin den Angelpunkt der Umgestaltung des Verhältnisses vom Mutterland zu den Dominien. Der südafrikanische Premierminister verdankte dazu wichtige Anregungen dem Buch „The British Commonwealth of Nations“ des jungen Australiers Duncan Hall, der den Vorschlag gemacht hatte, die konstitutionellen Rechte in einer schriftlichen Erklärung unbezweifelbar niederzulegen und dadurch zu zeigen, wie weit sich der Dominienstatus in der Praxis von den gesetzlichen „Archaismen“ entfernt habe. Einer der wichtigsten Punkte sollte die Feststellung sein, daß das britische Parlament in bezug auf die Dominien keine gesetzgebende Macht mehr besitze.¹⁴

In einem ausführlichen Memorandum legte Smuts im Juni 1921 für die Empire-Konferenz Grundgedanken nieder, die in entscheidenden Punkten bereits die Balfour-Deklaration von 1926 vorwegnahmen. Darin forderte er grundsätzliche Gleichheit der Staatlichkeit der Dominien mit Großbritannien („equality of statehood“) und Anwendung der Konferenz- und Konsultationsmethode für gemeinsame Angelegenheiten und Politik. Hinsichtlich der Legislative verlangte er das Recht der selbständigen Verfassungsänderung, die Ausdehnung der Jurisdiktion über die territorialen Grenzen hinaus sowie die Aufhebung der Colonial Laws Validity Act von 1865, die festsetzte, daß Kolonialgesetze, die im Widerspruch zu denen des Mutterlandes standen, ungültig seien.¹⁵ In einer förmlichen Declaration of Rights sollte festgestellt werden, daß das britische Parlament kein verfassungsmäßiges Recht bezüglich Dominien-Gesetzgebung besitze, daß die Dominien zum König direkten Zugang ohne Intervention irgendeines britischen Ministers hätten und daß ihr internationaler Status und das Recht diplomatischer Vertretung nicht in Frage gestellt werde. Weiter sollten die Dominienangelegenheiten aus der Zuständigkeit des Kolonialministers herausgenommen und einer Dominien-Kommission unterstellt werden, die aus den Premierministern des Commonwealth bestehen und

¹² Donald Creighton, *Dominion of the North*, London 1958, S. 442.

¹³ Hancock, *Survey*, a. a. O., S. 26.

¹⁴ W. K. Hancock, *Smuts, Vol. II: The Fields of Force 1919–1950*, Cambridge 1968, S. 44.

¹⁵ Vgl. A. B. Keith, *Speeches and Documents on the British Dominions 1918–1951*, London 1932, S. 183 ff.

ebenfalls direkten Zugang zum Souverän haben sollte; der Generalgouverneur sollte nur noch Vertreter des Königs sein und keine Regierungsbefugnisse haben. Zur Sicherung der Praxis von Konferenz und Konsultation sollte alle 4 Jahre ein Commonwealth-Kongreß, alle 2 Jahre eine Konferenz der Premierminister zusammentreten und außerdem eine ständige Dominien-Kommission eingerichtet werden. Schließlich sollte, um den fundamentalen Wandel zu unterstreichen, der Name Empire in British Commonwealth of Nations geändert und für jedes Dominion neben der gemeinsamen eine eigene Nationalflagge eingeführt werden¹⁶.

Offensichtlich war die Zeit für die Verwirklichung von Smuts' weitreichenden Plänen noch nicht reif. Auf der Empire-Konferenz vom Sommer 1921 stand er damit allein. Noch fand er keinen Bundesgenossen in Kanada, da Mackenzie King erst im Dezember die Leitung der dortigen Politik übernahm. Unter Führung des australischen Premierministers Hughes hielt die Mehrheit an dem Prinzip fest, daß die Außenpolitik zwar in periodischen Konferenzen behandelt werden sollte, aber für das ganze Empire einheitlich sei und durch die Maschinerie des Foreign Office in London durchgeführt werden sollte¹⁷. Nicht einmal der Vorschlag des kanadischen Premierminister Meighen setzte sich durch, die regionalen Interessen der einzelnen Dominien besonders zu berücksichtigen, wobei er an das enge Verhältnis seines Landes zu den Vereinigten Staaten dachte. Immerhin erreichten die kanadischen Vorstellungen, daß der englisch-japanische Vertrag aus Rücksicht auf den südlichen Nachbarn nicht erneuert wurde¹⁸.

So bestand nach der Empire-Konferenz von 1921 noch immer der Eindruck, daß sich letztlich doch die alte sogenannte „single Empire policy“, die einheitliche, von London geführte Außenpolitik, durchsetzen werde. Es war verständlich, daß sich die vorwärtsdrängenden nationalen Kräfte, besonders in Kanada und Südafrika, mit dieser Stellung nicht abfinden. Mehr und mehr sahen auch die gemäßigtsten der Dominien als Aufgabe vor sich, einmal die volle Gleichberechtigung mit England zu erreichen, sodann aber diesen Status auch rechtlich fixiert zu sehen, damit er völkerrechtlich wirksam würde. Erst nachdem so weit die nationalen Wünsche erfüllt waren, konnte nach ihrer Ansicht die Commonwealthidee wieder tragfähig werden. Das Mutterland dagegen, das an sich schon allen juristischen Festlegungen abgeneigt war, war wohl zu Konzessionen in der Praxis bereit, wollte einen neuen Status jedoch nicht schriftlich fixieren, um wenigstens in der konstitutionellen Theorie nach außen hin allein das Ganze als völkerrechtlichen Faktor erscheinen zu lassen und die Einheit zu demonstrieren. So spielte sich in den Jahren bis zum Westminster-Statut das Ringen um die nationale Souveränität vorwiegend in Differenzen um die Verfassung ab.

Die ersten Jahre nach dem Kriege zeigten deshalb noch immer die Neigung der Londoner Regierung, zugestandene Rechte in der Praxis stillschweigend zu ignorieren. Die als augenfälliger Fortschritt laut gepriesene Zulassung von Vertretern

¹⁶ Hancock, Smuts II, S. 47 f.

¹⁷ Hancock, Smuts II, S. 49.

¹⁸ MacGregor Dawson, William Lyon Mackenzie King, Vol. I, Toronto 1958, S. 406 f.

der Dominien zur Pariser Friedenskonferenz und als Einzelmitglieder zum Völkerbund, übrigens auf ausdrückliches Verlangen von Kanada, Südafrika und Australien, hatte einen wichtigen Schritt, aber noch keine entscheidende Wende zur außenpolitischen Selbständigkeit bedeutet. Zwar hatte damit der Föderalismus, der gerade jetzt unter Curtis den Sieg greifbar nahe glaubte¹⁹, eine empfindliche Niederlage erlitten, aber es war durchaus übertriebener Zweckoptimismus zur Beruhigung der Gliedstaaten, wenn Lloyd George im Jahre 1921 erklärte: „Die Stellung der Dominien hinsichtlich der auswärtigen Angelegenheiten ist im Laufe der letzten vier Jahre gänzlich revolutioniert worden“²⁰, und: „Es gab eine Zeit, wo Downing Street das Empire kontrollierte; heute bestimmt das Empire in Downing Street [is in charge of Downing Street]“. Denn gleichzeitig erklärte er im Unterhaus, das Instrument der Außenpolitik des Empire sei nach wie vor das britische Foreign Office. Kurz zuvor hatte auch die Times gemeldet, die Zeit für die „Behandlung des konstitutionellen Systems des Empire“ sei noch nicht gekommen²¹. Bereits am 10. Mai 1920 war sowohl im kanadischen wie im britischen Parlament angekündigt worden, daß Kanada zur Wahrnehmung seiner speziellen Interessen einen bevollmächtigten Minister nach Washington entsenden wolle. Aber diese Bekanntmachung blieb rein akademisch, und der Gesandte wurde erst sieben Jahre später, im Februar 1927, ernannt²².

Mißvergnügt erklärte deshalb der neue liberale Premierminister Mackenzie King 1922 in Ottawa, die Position der Dominien im Empire sei noch immer unklar. Er sprach von einer halben Selbständigkeit, einer „semi-independence“. Diese Halbheit war bereits auf der Friedenskonferenz zum Ausdruck gekommen, wo die Unterzeichnung der Verträge zu der Anomalie doppelter Unterschriften geführt hatte, da einmal die Dominien für sich, sodann aber die britischen Bevollmächtigten noch einmal für Großbritannien und das Empire als Ganzes signiert hatten. Auch die USA hatten bei der Einladung zur Washingtoner Konferenz von 1921 einfach ignoriert, daß den Dominien im Völkerbund bereits völkerrechtliche Selbständigkeit zugestanden worden war, denn sie hatten ihnen keine gesonderte Einladung geschickt. Die Gliedstaaten hatten das mit Empörung registriert, waren aber trotzdem zur Konferenz erschienen. Noch im Mai 1923 behauptete im Institute of International Affairs in London, jener zentralen Stelle für die Meinungsbildung über Empirefragen, ein Vortragender, es lasse sich in keiner Weise deduzieren, daß im internationalen Recht das Dominium eine separate Einheit darstelle²³. Gegenüber dieser retardierenden Tendenz des Mutterlandes ließen die Dominien keine Gelegenheit vorübergehen, in London und vor der Weltöffentlichkeit ihre Gleichberechtigung zu demonstrieren. Dabei bot ihnen sehr bald schon ein Rechtsinstru-

¹⁹ W. K. Hancock, Smuts II, S. 4.

²⁰ A. E. Keith, Speeches and Documents, S. 85.

²¹ Times, 13. 11. 1920.

²² Hancock, Smuts II, S. 40.

²³ Edward Mousley, The Empire and Foreign Policy, in: Journal of the British Institute of International Affairs, May 1923.

ment, die neue Verfassung des Irischen Freistaats von 1922, eine Handhabe von großem Wert. Wieder war es Smuts gewesen, der in ausführlichen Geheimgesprächen in London und Dublin als Vermittler aufgetreten war und der versucht hatte, unter Hinweis auf das Schicksal seines eigenen Landes De Valera für den Gedanken des Dominienstatus zu gewinnen. Schließlich war es ihm gelungen, die irischen Forderungen nach Errichtung einer unabhängigen Republik unter Einschluß Ulsters wenigstens vorläufig zu bremsen²⁴.

In der irischen Verfassung war ausdrücklich niedergelegt, daß das neue Dominium ein „co-equal member“, ein gleichberechtigtes Mitglied, sein solle. In zwei anderen Punkten ging die Konstitution Irlands sogar weit über den Status der älteren Teilstaaten hinaus und wurde für sie bahnbrechend: in Artikel 17 forderte die Eidesformel nicht mehr an erster Stelle die „Ergebenheit gegen den König“ („allegiance to the King“), sondern zunächst Treue und Ergebenheit gegen die Verfassung des neuen Staates („faith and allegiance to the constitution of the Irish Free State“) und erst danach Treue gegen den König. Damit hatte die Souveränität des irischen Volkes Priorität vor den durch den englischen König vertretenen monarchischen Formen gewonnen. Das wurde in Artikel 2 noch deutlicher, wo es hieß: „Alle Rechte der Regierung und alle Autorität, legislativ, exekutiv und judikativ, in Irland entstammen dem Volk von Irland.“

Nach dieser ersten legalen Bestätigung der „equal nationhood“ benutzte die kanadische Regierung sofort die Gelegenheit der sogenannten Tschanak-Krise, um auch an einem konkreten Fall zu demonstrieren, daß alleinige außenpolitische Entscheidungen Londons ohne Konsultation für die Dominien hinfort nicht mehr bindend waren. Im September 1922 war England, das in Kleinasien die Griechen unterstützt hatte, durch die siegreichen Truppen Kemal Paschas in solche Bedrängnis geraten, daß Lloyd George die Dominien um militärischen Beistand ersuchte. Premierminister Mackenzie King, der über die Situation in keiner Weise informiert worden war, lehnte, im Unterschied zu Australien und Neuseeland, jeden Beistand rundweg ab und erklärte, als Voraussetzung für die Entsendung von Truppen in die Türkei verlange die öffentliche Meinung seines Landes die Zustimmung des Parlaments in Ottawa²⁵. In einer Flugschrift mit dem Titel „Canada and British Wars“ hieß es gleichzeitig: „Daß Kanada sich unverzüglich und ohne Prüfung für einen Krieg bereithalten soll, bloß weil das die britische Regierung fordert, ist ein Verlangen, das jeder Vernunft widerspricht und mit den Interessen, der Selbstachtung und der Würde Kanadas unvereinbar ist.“²⁶

Um keinen Zweifel an der Eigenständigkeit ihrer Außenpolitik zu lassen, verweigerte die kanadische Regierung im folgenden Jahr bei Abschluß des Vertrages von Lausanne trotz aller britischen Einladungen beharrlich ihre Unterschrift mit der Begründung, das sei eine europäische Angelegenheit, die die Interessen ihres Landes nicht berühre.

²⁴ Hancock, Smuts II, S. 51 ff.

²⁵ Dawson, Mackenzie King, Vol. I, S. 411.

²⁶ John S. Ewart, Canada and British Wars, Ottawa 1922, S. 5.

Im gleichen Jahr 1923 ging Mackenzie King noch einen Schritt weiter, indem er außenpolitisch nun aktiv wurde und zum erstenmal ohne Beteiligung eines britischen Repräsentanten einen Vertrag mit einer fremden Macht abschloß, das sogenannte Heilbutt-Abkommen mit den USA²⁷. Der kanadische Fischereiminister erhielt zwar die Vollmachten noch von London, aber er unterzeichnete allein, ohne den britischen Botschafter in Washington hinzuzuziehen. Als das englische Kabinett zögernd seine Zustimmung gab, hatte es damit zum erstenmal offiziell das Prinzip der „interchangeability“, der Austauschbarkeit der Kompetenzen zwischen allen Teilen des Commonwealth bei diplomatischen Handlungen, akzeptiert. Von nun an konnte nicht mehr nur London, sondern auch ein Dominium Sprecher des ganzen Commonwealth sein.

Trotz dieser demonstrativen Akte und gewisser Konzessionen des Mutterlandes war aber die außenpolitische Unabhängigkeit und Gleichberechtigung noch keineswegs erreicht. Das zeigte die Imperial Conference von 1923, wo mit Außenminister Lord Curzon wieder ein Mann zu Worte kam, der versuchte, angesichts der gespannten Weltlage die Außen- und Verteidigungspolitik wieder scharf zentral zu steuern. Mit dem australischen Premierminister Bruce vertrat er die Konzeption der „Einheit im Empire in allen wichtigen Fragen und in weitestem Maße“. Wieder stieß er dabei auf die entschiedene Gegnerschaft Mackenzie Kings, der jeder Form einer gemeinsamen Außenpolitik des Empire unter maßgeblichem Einfluß Londons widersprach: „Die Entscheidung über jede wichtige Angelegenheit, sei es innen oder außen, muß vom kanadischen Volk, seiner Repräsentation im Parlament und der dem Parlament verantwortlichen Regierung getroffen werden.“²⁸ Ebenso wenig wollte er sich in der Verteidigungspolitik binden lassen, etwa durch Beschlüsse des imperialen Verteidigungsrates über den Ausbau von Singapore oder den Schutz des Suezkanals, von denen er wenig konziliant erklärte, daran sei Kanada gänzlich uninteressiert. Dabei erhielt der Premierminister Unterstützung von Irland; gegen ihn standen Australien und Neuseeland, die in besonderem Maße von der britischen Flotte abhängig waren; Smuts suchte zu vermitteln.

Mit dieser Kontroverse war der Kampf um die außenpolitische Gleichberechtigung in die entscheidende Phase eingetreten. Fast brüskierend handelte London in den folgenden Jahren mehrfach, ohne die Dominien zu konsultieren; aber jedesmal antworteten diese unmittelbar mit Betonung ihrer Selbständigkeit. 1924 erkannte die Labour-Regierung die Sowjetunion an, ohne die Gliedstaaten zu Rate zu ziehen, worauf Kanada sofort auf eigene Faust diplomatische Beziehungen zu Moskau aufnahm. 1925 führte England die Verhandlungen von Locarno ebenfalls, ohne die Dominien anzuhören, worauf es sich prompt von Mackenzie King sagen lassen mußte, sein Land werde deshalb bei einem europäischen Krieg, an dem Großbritannien beteiligt sei, keinerlei Verpflichtung empfinden.

Sicherlich nicht aus imperialistischem Machtstreben, sondern aus echter Sorge um die Erhaltung der Völkerfamilie betonte Außenminister Austen Chamberlain,

²⁷ Dawson, Mackenzie King, Vol. I, S. 431 ff.

²⁸ Dawson, Mackenzie King, Vol. I, S. 465.

er werde bei seiner Amtsführung nicht bloß für England, sondern auch für die Dominien sprechen; seine oberste Pflicht sei es, die diplomatische Einheit des Empire zu erhalten; das Commonwealth müsse in der Welt mit nur einer Stimme sprechen. Und auch der frühere liberale Außenminister Lord Grey erklärte Ende 1924 im Rundfunk recht kategorisch: „Es kann nur eine Politik für alle Teile des Empire geben. Es ist unmöglich, daß ein Teil mit einem fremden Staat im Streit ist, und die anderen unbeteiligt zusehen.“

So gerechtfertigt diese Haltung im Hinblick auf die Einheit des Commonwealth sein mochte – sie war unrealistisch, denn sie erkannte nicht, daß für die Dominien eigene Außenpolitik das eigentliche Kriterium nationaler Souveränität war. Volle Souveränität aber war in ihrer Konzeption erst die neue Basis für weiteres Zusammengehen im Commonwealth. Nach konsequent liberalem Denken konnte nur „liberty“ Voraussetzung der „unity“ sein. Gegen diesen Grundsatz aber verstieß das Mutterland, wenn es noch immer die außenpolitische Führung allein beanspruchte. Die Kinder fühlten sich damit als konsequentere Träger britischer Ideen als die Mutter; anstatt ihrer gewannen nun sie den missionarischen Auftrag, Streit zu schlichten und friedliches Zusammenleben zu fördern, und nahmen ihn in der Zukunft häufig wahr.

Die Starrheit der englischen Haltung führte im Jahre 1926 zu einem der kritischsten Augenblicke in der Auseinandersetzung zwischen nationaler und Commonwealthidee. Wenn es am Anfang so schien, als ob die Gefahr des Auseinanderbrechens bestand, so führte die Empire-Konferenz schließlich im Gegenteil zu einem Sieg des Gedankens der übergreifenden Gemeinschaft. Kanada vor allem machte deutlich, daß nun der Punkt erreicht war, wo nationale Ambitionen vor der übernationalen Idee zurückzutreten hatten.

Wenn bis dahin Kanada mit seinen beiden profilierten Premierministern, dem konservativen Borden und dem liberalen Mackenzie King, die vorwärtstreibende Kraft in der Entwicklung zur „full equality“ gewesen war, so kam die Initiative zu dem aufsehenerregenden Schritt einer schriftlichen Formulierung dieses Status auf der Imperial Conference von 1926, dem sogenannten Balfour-Report, nun von den beiden jüngsten, dem britischen Geist am wenigsten verbundenen und zugleich am radikalsten nationalgesinnten Dominien, Südafrika und Irland. Der Führer der burischen Nationalpartei, General Hertzog, der Smuts im Amt des Premierministers gefolgt war, aber nicht dieselbe Begeisterung für die große Idee des Commonwealth hegte wie jener, forderte eine ganz konkrete Autonomieerklärung, die „die fundamentalen Tatsachen des unabhängigen Status der Dominien niederlegen und der Welt bekanntmachen“ sollte. Er wurde dabei von Irland lebhaft unterstützt.

Gegner einer solchen Erklärung waren England, Australien und Neuseeland, die noch immer versuchten, den Gedanken der imperialen Einheit unter englischer Führung zu retten. Bei ihnen war auch die Abneigung gegen eine starre Definition, die der britischen politischen Praxis fremd war, am stärksten. Sie erklärten, es sei unmöglich, das undefinierbare zu definieren²⁹.

²⁹ H. Blair Neatby, William Lyon Mackenzie King, Vol. II, Toronto 1963, S. 181 ff.

In diesem Moment der Gefahr nun erwies sich das bis dahin so ungestüme Kanada als Vertreter einer gemäßigten Mittellinie. Mackenzie King als Führer des ältesten Dominiums fühlte sich jetzt als Paladin der Einheit des Commonwealth. Für ihn war nationale Souveränität durchaus vereinbar mit Loyalität zu der übergreifenden Gemeinschaft; er war überzeugt, daß volle Autonomie möglich sei ohne Separation. So spielte er nun die Rolle des Vermittlers zwischen den beiden gegensätzlichen Positionen und verhinderte einen Bruch. In einem Augenblick, wo das Mutterland selbst Partei war und sich damit um seine bisherige überlegene Stellung gebracht hatte, bewährte nun ein Dominium die britische Kunst des Kompromisses.

Von General Hertzog und von Lord Balfour wurden zwei Vorschläge vorgelegt, die zunächst noch deutlich die gegensätzliche Konzeption erkennen ließen. Der südafrikanische Premier forderte darin mit Nachdruck die tatsächliche Unabhängigkeit („virtual independence“) jedes Dominiums; Maßnahmen des Commonwealth sollten nun bei ausdrücklicher Zustimmung jedes einzelnen Mitglieds verbindlich sein. Umgekehrt ging der englische Minister noch immer von der Idee der imperialen Einheit aus, die in den großen Fragen der Außenpolitik und Verteidigung zu automatischer Verpflichtung der Glieder führen sollte. Das Ergebnis vierzehntägiger angestrenzter Beratungen war ein Kompromiß in der bekannten Formel, die zwar keine eigentliche Verfassung des Commonwealth darstellte, aber doch die Gleichberechtigung der Dominien nun endgültig schriftlich fixierte, ohne an der Existenz der Völkerfamilie zu rütteln: Die Dominien sind „autonome Gemeinwesen innerhalb des britischen Empire, gleich im Status, eines dem anderen in ihren inneren und äußeren Angelegenheiten in keiner Weise untergeordnet, wenn auch vereint durch gemeinsame Ergebnisse gegen die Krone und frei verbunden als Mitglieder des britischen Commonwealth of Nations“. Das Wort „independence“, auf das Hertzog so großen Wert gelegt hatte, wurde für unannehmbar gehalten, ebenso seine Interpretation, die Formulierung „frei verbunden“, „freely associated“, berechtigte zum jederzeitigen Ausscheiden.

Im übrigen aber wurde nun die Gleichberechtigung, „equality of status“, ausdrücklich als Grundprinzip („root principle“) der Beziehungen zwischen den Gliedstaaten einschließlich des Mutterlandes bezeichnet³⁰. Demzufolge wurde auf Anregung von Kanada festgestellt, daß in Zukunft der Generalgouverneur nicht mehr Agent der britischen Regierung sei, durch den die Korrespondenz mit London lief, sondern bloßer Repräsentant der Krone. Damit nahm er nun im Dominium dieselbe Stellung ein wie der König im Mutterland, und die konstitutionelle Gleichstellung der Dominium-Regierung war auch in diesem wichtigen Punkt, der eigentlichen Grundlage des „responsible government“ und damit der Souveränität, erreicht. Die Kommunikation ging jetzt direkt von Kabinett zu Kabinett vor sich. Um sie zu intensivieren, erklärte sich London bereit, ab 1928 seinerseits sogenannte Hochkommissare mit dem Status von Gesandten bei den Dominien zu unterhalten und umgekehrt.

³⁰ Vgl. Keith, a. a. O., S. 161 ff.

Besondere Bedeutung wurde der Gesetzgebungskompetenz beigemessen. Auch hier wurden Vorschläge von Smuts aus seinem Memorandum von 1921 aufgegriffen und nun der Verwirklichung entgegengeführt. Der Grundsatz von Konsultation und Konsensus wurde anerkannt: jede Gesetzgebung von Westminster aus, die ein *Dominium* betraf, durfte nur nach vorheriger Beratung und mit dessen Zustimmung erfolgen. Zur Ausarbeitung der speziellen Modalitäten wurde ein „Committee on Inter-Imperial Relations“ eingesetzt.

In der außenpolitischen Praxis waren die Gliedstaaten allerdings auch jetzt noch technisch nicht imstande, sofort einen vollen diplomatischen Dienst ins Leben zu rufen. So bestand das Department of External Affairs in Ottawa bisher nur aus 3 Personen. Gesandtschaften wurden deshalb zunächst nur in Washington, Paris und Tokio errichtet, im übrigen erfolgte die Vertretung vorläufig auch weiterhin durch den diplomatischen Dienst Großbritanniens. London formulierte daher etwas zweideutig, der größte Teil der Verantwortung müsse noch „für einige Zeit“ bei der britischen Regierung bleiben, alle *Dominien* nähmen jedoch in bestimmtem Maße, besonders in Angelegenheiten an ihren eigenen Grenzen, an der Führung teil.

In der Frage der Verträge mit fremden Mächten wurde der Kompromiß zwischen nationaler Souveränität und imperialer Einheit besonders deutlich. Entschieden abgelehnt wurde die Idee, daß im Commonwealth auch völkerrechtlich verschiedene Nationen existierten, die nur durch Personalunion zusammengehalten würden, wie früher England und Hannover. Es solle auch in Zukunft keinen König von Großbritannien, von Kanada und Australien geben. Vielmehr sei, so wurde, fast mythisch verklärend, formuliert, der König in seinen *Dominien* überall gegenwärtig, die Krone sei eine und unteilbar im ganzen Empire. Daraus folgte, daß alle Verträge im Namen des Königs als dem „Symbol der besonderen Beziehung zwischen den verschiedenen Teilen“ geschlossen wurden, und zwar in den *Dominien* ausschließlich auf den Rat ihrer eigenen, nicht mehr der britischen Minister. Vor dem Abschluß sollten alle interessierten Gliedstaaten informiert werden, damit sie gegebenenfalls Stellung nehmen könnten. Aus diesem Festhalten an der Vorstellung, daß trotz aller Anerkennung der nationalen Gleichberechtigung und trotz des Rechts zur eigenen diplomatischen Vertretung nicht das einzelne *Dominium*, sondern allein das Empire als Ganzes volle Rechtsperson sei, folgerte noch 1929 ein Völkerrechtler an der Universität London, daß kein Teilstaat neutral bleiben könne, wenn der andere im Krieg sei³¹. Zum gleichen Ergebnis kam der erste Minister des Dominion Office nach dessen Herauslösung aus dem Kolonialministerium, der für die „equality“ sonst sehr aufgeschlossene Amery: bei der Unteilbarkeit der Krone könne kein Untertan des Königs Freund der Feinde des Königs sein oder auch nur neutral bleiben³².

Aber dieser Argumentation wurde bald widersprochen. Wenn hier der Krone als

³¹ Times, 16. 3. 1929: Professor J. H. Morgan über Dominion-Status.

³² L. S. Amery, *Some Aspects of the Imperial Conference 1926*, in: *Journal of the British Institute of International Affairs*, Jan. 1927.

Bindeglied noch integrierende Bedeutung beigelegt wurde, so lag doch schon in ihrem Wesen als Symbol des britischen Nationalstaats, das sie praktisch seit 1688 darstellte und selbst in der demokratischen Gesellschaft geblieben war, zugleich auch eine Begrenzung ihrer Bindekraft. Je mehr die nationale Selbständigkeit und die Demokratisierung in den neuen Staaten wuchs, um so weniger konnten sie sich noch durch die Krone verpflichtet fühlen. Diese Distanzierung führte in einzelnen Dominien, wie zuerst in Irland, zum Aufhören der „allegiance to the Crown“. Auch Premierminister Hertzog, dessen Nationalpartei einen republikanischen, auf Segregation drängenden Flügel hatte, fühlte sich durch die Krone und die Idee ihrer „indivisibility“ weit weniger gebunden als sein Vorgänger. Während Smuts das grundsätzliche Recht zu neutralem Verhalten als Ausdruck der Souveränität des *Dominiums* genügte, er aber aus Solidarität mit dem *Commonwealth* im allgemeinen nicht geneigt war, davon Gebrauch zu machen, war Hertzog durchaus bereit, die Neutralität gegebenenfalls in der praktischen Politik Wirklichkeit werden zu lassen³³.

Die Grundsätze von 1926 erhielten auf Grund der Vorschläge der interimperialen Kommission ihren konkreten Ausdruck für die praktische Anwendung in der für englische Vorstellungen geradezu revolutionären Form der Kodifizierung verfassungsmäßiger Beziehungen im Statut von Westminster vom 11. Dezember 1931. Darin wurde das Folgende gesetzlich festgelegt:

1. Änderungen in der Frage der Thronfolge oder der königlichen Attribute („*Style and Titles*“) sollen in Zukunft ebenso der Zustimmung der *Dominien-Parlamente* bedürfen wie der des Parlaments von Westminster;
2. britische Gesetze können nur noch auf ausdrückliches Verlangen und mit Zustimmung eines *Dominiums* auf seinen Bereich ausgedehnt werden;
3. die *Colonial Laws Validity Act* soll nicht mehr auf *Dominiengesetze* angewandt werden, d.h. die Inkompatibilität mit britischen Gesetzen ist kein Hindernis mehr;
4. die alte Forderung, daß *Dominiengesetze* auch extraterritorial wirksam sein sollen, wird erfüllt;
5. die *British North America Act* für Kanada ebenso wie die *Constitution Acts* für Australien und Neuseeland als Grundlagen ihrer Verfassung bleiben in Kraft. Das bedeutet zugleich, daß *Amendments* zu diesen Verfassungen noch immer nur durch das Parlament von Westminster durchgeführt werden können, allerdings nun nur noch auf Forderung des betreffenden *Dominiums*³⁴.
6. Schließlich wird festgesetzt, daß der Ausdruck „Kolonie“ auf die *Dominien* nicht mehr angewandt werden soll³⁵.

Diese Grundsätze stellten einen bewundernswerten Versuch dar, nationales Streben und das Ideal einer übernationalen Friedensordnung miteinander zu verbinden,

³³ Hancock, Smuts II, S. 201 ff.

³⁴ Vgl. Canada, ed. by George W. Brown, Berkeley 1953, S. 286.

³⁵ Keith, a. a. O., S. 303 ff.

„die Einheit des Ganzen zu sichern, ohne die individuelle Freiheit der Teile zu opfern“, wie der Premierminister von Australien es auf der Imperial Conference von 1930 ausdrückte³⁶. Das Werk war ein Kompromiß, wie er wohl nur aus dem Geist wahrer Liberalität und mit der großen staatsmännischen Flexibilität Englands möglich war, „one of the great mysteries of the British Empire“, wie der Lordkanzler 1929 sagte. Wie jeder Kompromiß konnte er nicht alle Beteiligten zufriedenstellen. Die Idee einer übergreifenden Gemeinschaft konnte bei denen, die ihr noch nicht lange verbunden waren, den Drang nach voller nationaler Unabhängigkeit nicht überwinden: so schieden Irland und Südafrika, die schon 1926 die Selbständigkeit am stärksten gefordert hatten, bald aus der Gemeinschaft aus. Indien wurde 1926 noch nicht als reif für den Dominienstatus erachtet. Bei den anderen aber hat die Idee, daß die beiden so antagonistisch scheinenden Tendenzen durchaus vereinbar sind, bis zu den heutigen ungleich tieferen Veränderungen hin fortgewirkt und immer neue Wege gefunden, um Streitigkeiten in offener Aussprache als „family affairs“ zu schlichten, Staaten zur Selbständigkeit zu führen und einem großen Teil der Welt den Frieden zu erhalten.

Die tiefgreifenden Wandlungen nach dem Zweiten Weltkrieg, vor allem die das alte Mächtesystem von Grund auf verändernde Emanzipationsbewegung der asiatischen und afrikanischen Kolonien, haben die Idee des Commonwealth vor eine entscheidende, zur Zeit des Westminster-Status noch nicht vorauszusehende Bewährungsprobe gestellt. Nicht mehr die Gewährung nationaler Souveränität steht jetzt in Frage, sondern der weitere Bestand jener Gemeinschaft von Völkern, von der der australische Premierminister auf der Imperial-Conference von 1930 noch sagen konnte: „In diesem britischen Commonwealth of Nations existiert bereits der Kern der internationalen Zusammenarbeit in ausgezeichneter Weise.“³⁷

Neben dem häufig ins Extrem schießenden nationalen Ehrgeiz der jungen Gemeinwesen bedeutet auch der Verlust der Weltmachtstellung des englischen Mutterlandes eine weitere Schwächung des Commonwealth. Denn wenn auch seit 1931 in der Theorie Parität zwischen den Gliedstaaten bestand, so blieb doch in der Praxis auch danach Großbritannien die eigentlich führende Kraft. „Die Bedeutung Londons als Kapitalmarkt, als Organisator des Handels und als Geburtsstätte von Ideen blieb unangefochten.“³⁸ Diese Qualitäten aber büßt das Mutterland nun mehr und mehr ein. Wie wird sich dieses Zurücktreten der noch immer am stärksten formenden Potenz, die eben doch nicht nur gleichberechtigter Partner, sondern Mutterland war, auf das Commonwealth auswirken?

„Das Commonwealth ist noch immer ein Gewebe von nützlich wirkenden Beziehungen gemeinsamer Erinnerungen und Anstrengungen, zum Teil auch gemeinsamer Traditionen und politischer Gewohnheiten. Es ist noch ein Zentrum von Ideen. Es enthält auch zahlreiche starke zweiseitige Verbindungen zwischen Mit-

³⁶ Ebda, S. 209.

³⁷ Keith, a. a. O., S. 209.

³⁸ The Future of the Commonwealth, in: The Times, 24. 1. 1968.

gliedern,“ – so urteilte noch jüngst ein Betrachter in England³⁹. Aber dem heutigen kritischen Blick genügen diese Reste früherer Formen in der veränderten Welt-situation nicht mehr. „Wenn das Commonwealth Bestand haben soll, müssen die anderen Mitglieder ihm nun eine neue Bedeutung geben, wenn auch vorläufig vielleicht nur in regionaler Begrenzung.“ Die Gewichtsverlagerung vom Mutterland zu den Gliedstaaten scheint damit nun erst in die entscheidende Phase treten zu sollen, wobei starke Hoffnungen auch auf die nichteuropäischen früheren britischen Kolonialländer als die ständig stärker nach vorn drängenden, durch die englische Schule gegangenen Mitträger der immer noch faszinierenden Idee gesetzt werden. Nach Erreichen der nationalen Souveränität wird nun von ihnen ein neuer Impuls zur Neubelebung des völkerverbindenden und friedensstiftenden Auftrags des Commonwealth erwartet. Es ist kein Zufall, daß es wieder Kanada ist, das als ältestes Dominion sich immer in besonderer Weise als Wortführer neuer Entwicklungen und als Vermittler empfunden hat, welches eine neue Konferenz der Premierminister zur Neubesinnung auf die gemeinsamen Ziele der Völkerfamilie angeregt hat. „Vielleicht würden sich dann“ – so schreibt die Times weiter – „das ehemalige Britisch-Asien und -Afrika, der Pazifik und Karibien darüber schlüssig werden, was ihnen ihre Verbindungen bedeutet haben und noch bedeuten können. Die Alternative lautet: ein neues Commonwealth oder kein Commonwealth.“

Wie immer aber das Schicksal dieser Gemeinschaft sich gestalten mag, immer wird gelten, was der frühere kanadische Premierminister Robert Borden in einer Rhodes Memorial Lecture 1927 in Oxford aussprach: „Selbst wenn die materielle Struktur des Commonwealth zerbröckeln sollte, würde der Menschheit die Erinnerung an den Geist und die Ideale bleiben, die dieses Gebäude getragen haben.“⁴⁰

³⁹ The Times, ebda.

⁴⁰ Times, 23. 5. 1927.