

ABHANDLUNGEN

Die auswärtige Politik der Privatpersonen

Heinrich Triepel

I.

Auswärtige Politik zu treiben, ist Sache des Staats, ist Sache seiner Regierung. Tatsächlich ist es auch in aller Regel der Staat und nur er, der sich dieser Aufgabe unterzieht. Aber es geschieht nicht selten, daß einfache Privatleute eine Tätigkeit entfalten, die sich nicht anders denn als auswärtige Politik bezeichnen läßt. Zuweilen tun sie es mit Vorwissen und mit Billigung ihrer Regierung. Aber oft drängen sie sich ohne Zutun ihres Staats, ja gegen dessen Willen in eine Rolle, die ihnen von Haus aus nicht zukommt, treiben sie auswärtige Politik auf eigene Faust. Dabei haben sie manchmal keinen, manchmal aber sogar einen großen, ja einen in die Geschichte eingehenden Erfolg, und gleichviel ob das eine oder das andere der Fall ist, hat die Außenpolitik der Privaten oft einen bedeutenden Einfluß auf die politischen und rechtlichen Beziehungen ihres Staates zu anderen Staaten. Der Gegenstand ist, soviel ich sehe, noch niemals eingehender behandelt worden¹⁾, und es möchte sich lohnen, ihm einige Aufmerksamkeit zu schenken.

Zur Illustration will ich ein Unternehmen von Privatpersonen schildern, an dessen Tatbestand sich die folgende Erörterung in mehrfacher Richtung anknüpfen läßt. Es handelt sich um einen Vorgang aus jüngster Vergangenheit, der zwar jetzt schon, wie es scheint, wieder in Vergessenheit geraten ist, der aber seiner Zeit die Diplomatie in drei Erdteilen in Aufregung versetzt hat. Zu Anfang September 1935, als die Spannung zwischen Italien und Abessinien ihren Höhepunkt erreicht hatte und der Ausbruch eines Krieges in unmittelbarer Nähe stand, ging durch die Zeitungen die Nachricht, daß ein Engländer namens Francis W. Rickett im Auftrage einer »African Development and Exploration Corporation« von der abessinischen Regierung für einen hohen Preis — man nannte 50 Millionen Dollars — die Konzession zur Ausbeutung der abessinischen Öl- und Mineralienvorkommen erworben habe; der Ver-

¹⁾ Die Schrift von Jess, Politische Handlungen Privater gegen das Ausland und das Völkerrecht, (1923) beschäftigt sich, wie schon der Titel andeutet, nur mit »politisch-feindlichen« Handlungen gegen das Ausland und überdies nur mit der Frage der staatlichen Haftung für solche Akte.

trag war am 30. August 1935 unterzeichnet worden. Die Mitteilung rief in Italien große Aufregung hervor. Man äußerte die Vermutung, daß die britische Regierung hinter dem Agenten stehe. Entweder wolle sie durch ein Kunststück den Versuch machen, Italien um die Früchte seines künftigen Sieges zu bringen, oder sie wolle Abessinien unter dem Deckmantel einer fingierten Konzession eine finanzielle Unterstützung zukommen lassen. Die britische Regierung rückte indessen sofort sehr deutlich von Mr. Rickett ab. Sie ließ öffentlich erklären, sie habe mit dem Unternehmen nicht das Geringste zu tun, sie habe auch keine amtliche Bestätigung des geschilderten Vorgangs erhalten. Aber sie habe ihren Vertreter in Addis Abeba wissen lassen, daß eine Konzession der angegebenen Art auf Grund des Dreimächtevertrags von 1906 den Gegenstand einer Verständigung zwischen allen drei Regierungen bilden müsse²⁾, und sie habe dem Kaiser von Äthiopien raten lassen, er möge die Konzession widerrufen³⁾.

Die Blicke richteten sich aber auch nach den Vereinigten Staaten von Amerika. Allerdings leugneten alle interessierten Kreise, insbesondere Standard Oil und die Großbanken, in irgendwelchem Zusammenhange mit der Angelegenheit zu stehen. Allein es stellte sich bald heraus, daß der Vertrag mit dem Kaiser für eine unter dem angegebenen Namen vor kurzem gegründete und am 11. Juli 1935 in Delaware inkorporierte Gesellschaft abgeschlossen worden war; die Inkorporation war auf Antrag der United States Incorporation Co. vorgenommen worden, einer Gesellschaft, deren Aufgabe es ist, die Inkorporation für Firmen zu betreiben, die fürs erste hinter der Szene bleiben wollen. Ebenso schnell kam es zutage, daß hinter der African Development and Exploration Corporation wieder eine andere Gesellschaft stehe, nämlich die Standard Vacuum Oil Company, welche die betreibende Gesellschaft zum Zwecke des Erwerbs der fraglichen Konzession und ihrer Ausbeutung gegründet hatte; die Aktien standen alle in ihrem Besitze. Mr. Rickett war als Vermittler bei dem Geschäfte in Abessinien benutzt worden. Nunmehr griff sofort das State Department der Unionsregierung ein. Staatssekretär Hull ließ erklären, die amerikanische Regierung sei von dem Vorhaben weder unterrichtet, noch in der Sache um Rat gebeten worden. In einer Unterredung mit den Präsidenten der Standard Vacuum Oil Co. setzte er auseinander, der Vorfall sei die Ursache eines »great embarrassment« für die amerikanische wie für andere Regierungen geworden, und es sei sehr wünschenswert, daß die Konzession rückgängig gemacht werde. Außerdem bemerkte der Staatssekretär unofficial, die Regierung der

²⁾ Gemeint ist der Vertrag zwischen Großbritannien, Frankreich und Italien vom 13. Dezember 1906; Martens, Nouveau Recueil Général 2. série Bd. 35, S. 556.

³⁾ Das »Official Statement« des Foreign Office in den Times vom 2. September 1935. Vgl. auch Times vom 3., 18. und 21. September 1935 und vom 26. März 1936.

Vereinigten Staaten halte sich nicht für verpflichtet, solchen willkürlichen und abenteuerlichen Dingen ihren Schutz angedeihen zu lassen. Nach diesen Erklärungen hat die Kompagnie auf die Konzession Verzicht leisten lassen 4). Damit war die Sache erledigt, und man hat von ihr wenig mehr gehört, da der Gang der Ereignisse alle wirtschafts-politischen Pläne der geschilderten Art ohnehin über den Haufen geworfen hat.

Der Vorgang zeigt zunächst nicht mehr als die keineswegs überraschende Tatsache, daß eine von Privatleuten eingeleitete Aktion imstande ist, vorübergehend die Räder der Diplomatie in Bewegung zu setzen. Aber es lassen sich an ihm mindestens hypothetisch noch weitere Erwägungen anknüpfen. Man möge sich einen Augenblick vorstellen, daß sich die Regierung der Vereinigten Staaten, obwohl sie von dem Vorgehen der amerikanischen Ölgesellschaft nicht unterrichtet gewesen, doch nachträglich hinter diese gestellt hätte und für ihre Interessen eingetreten, oder gar, daß das Vorgehen irgendwie von ihr veranlaßt oder ermutigt worden wäre. Oder man stelle sich vor, daß es sich um eine englische Gesellschaft gehandelt hätte, für welche die britische Regierung in jener kritischen Zeit einzutreten entschlossen gewesen wäre. Es läßt sich leicht ausmalen, was für schwere politische Folgen sich daraus hätten ergeben können. Ferner: es ist möglich, daß das Projekt der amerikanischen Firma nichts anderem als reinem Gewinnstreben ohne jeden politischen Hintergedanken entsprungen war. Dann würde der Vorgang aus dem Bereiche unserer Untersuchung herausfallen. Aber sehr oft liegen den Kapitalinvestierungen in fremden Ländern, namentlich wenn sie großen Stils sind, neben der Gewinnabsicht auch ernsthafte außenpolitische Motive zugrunde, z. B. der Wunsch nach Erhöhung des Einflusses des eigenen Staats und die Verdrängung fremden Einflusses im Lande der Investierung, oder der Versuch, zur Stützung der dortigen Regierung gegen die Opposition im Lande oder gegen einen anderen Staat beizutragen, und anderes mehr. Im vorliegenden Falle könnte sich, namentlich wenn man die mit Spannung geladene Atmosphäre jener Zeit in Erwägung zieht, mindestens eine Art von außenpolitischem »dolus eventualis« konstruieren lassen, selbst wenn man die finsternen Pläne, die man in Italien hinter der Aktion witterte, ins Reich der Phantasie verweist. Unterstellt man, daß eine oder die andere der angegebenen Tatsachen vorgelegen habe — ich wiederhole, sie sind nur hypothetisch vorausgesetzt worden, um an ein Schulbeispiel anknüpfen zu können —, so hätten wir es mit einer Aktion auswärtiger Politik zu tun, die von Privatpersonen vorgenommen worden war.

4) Das »Statement« des Staatsdepartements in den New York Times vom 4. September 1935. Siehe außerdem dieselbe Zeitung unter dem 1. und 10. September 1935.

Die folgende Darstellung soll nun zeigen, daß sich außenpolitische Handlungen von Privatleuten in vielerlei Gestalt kleiden können. Wir stellen uns die dreifache Aufgabe: solche Akte nach ihrer objektiven und subjektiven Seite zu analysieren — ihre Beziehungen zur amtlichen Außenpolitik zu betrachten — das Verhältnis der privaten Außenpolitik zur Rechtsordnung und namentlich zum Völkerrecht zu untersuchen.

2.

Was heißt »auswärtige Politik treiben?« Gehen wir zunächst von dem Normalfalle aus, daß die auswärtige Politik in der Hand des Staats und seiner Regierung liegt, so schließt das Wort »auswärtige Politik« das gesamte Verhalten in sich, das unmittelbar auf die Gestaltung der friedlichen oder feindlichen Beziehungen des eigenen Staats zur staatlichen Umwelt gerichtet ist⁵⁾. Nur was unmittelbar diesem Zwecke dient, gehört hierhin, nicht also das, was die Einwirkung auf die Auslandsbeziehungen nur unterstützt oder vorbereitet, wie etwa die finanzielle Ausstattung des Gesandtschaftspersonals, die Organisation der Konsulargerichte und ähnliches. Daher deckt sich auswärtige Politik nicht mit Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten; zu dieser gehört vieles, was keinerlei politischen Charakter besitzt. Natürlich sind die Grenzen fließend. Die Ernennung einer bestimmten Person zum Botschafter kann ein hochpolitischer Akt sein, die Ernennung eines Konsuls wird regelmäßig keine politische Tragweite haben. Übrigens vollzieht sich ebenso wie die »auswärtige« Verwaltung, so auch die auswärtige Politik keineswegs nur »auswärts«, also im Auslande. Die Ausweisung oder die Internierung von Fremden, der Erlaß eines Ausfuhr- oder Einfuhrverbots, die Erhebung von Retorsionszöllen und manches andere besteht in inländischen Akten von außenpolitischer Bedeutung. Es ist nötig, das festzustellen, weil es für unser Thema von Wichtigkeit ist. Im einzelnen kann sich auswärtige Politik in Handlungen wie in Unterlassungen äußern, im ersten Falle in rein tatsächlichen wie in Rechtsakten. Und diese sind wieder entweder Gesetzgebungs- oder Vollziehungsakte, insbesondere Rechtsgeschäfte in der Form von Verträgen oder einseitigen Rechtshandlungen. Unter den letzteren spielen eine große Rolle die Akte der Rechtsgestaltung. Wir definieren diese im Anschlusse an die berühmte Formulierung von Seckel als diejenigen Akte, die ein Herrschaftsrecht oder eine sonstige Rechtsbeziehung einseitig begründen, aufheben oder verändern, also eben »gestalten«, kürzer ausgedrückt: als die Gestaltung konkreter Rechtsbeziehung durch einseitiges Rechts-

⁵⁾ Über den Begriff von »Politik« und »politisch« herrscht bekanntlich Streit. Darauf braucht hier nicht eingegangen zu werden. Daß die Gestaltung der Verhältnisse zum Auslande politisches Handeln ist, kann nicht zweifelhaft sein.

geschäft. Diese Gestaltungsakte nehmen innerhalb des völkerrechtlichen Verkehrs einen sehr großen Raum ein; man denke etwa an Kündigung oder Rücktritt von Verträgen, Widerruf von Willenserklärungen, Anfechtung von Rechtsgeschäften, an Genehmigung und Bestätigung, aber auch an Okkupation staatenlosen Gebiets, an Abberufung eines Gesandten, an Abbruch diplomatischer Beziehungen, an Ultimatum und Kriegserklärung. Die Gestaltungsakte des Völkerrechts sind in ihrer Eigenart bisher wenig beachtet worden und würden eine ebenso gründliche Untersuchung verdienen, wie sie den Gestaltungsakten des Privatrechts zuteil geworden ist⁶⁾.

Wann und in welchem Sinne kann man nun von einer auswärtigen Politik der Privatperson sprechen? Es sind zwei Arten solcher Politik zu unterscheiden.

Zum ersten spricht man von Betreiben auswärtiger Politik schon dann, wenn Privatleute auf die amtliche auswärtige Politik ihres Landes Einfluß auszuüben streben; man hat oft eben Leute dieser Art im Auge, wenn man von »Politikern« redet. Die Männer der Presse, des Wirtschaftslebens, gewisse Vereine, etwa Flotten- oder Kolonialvereine, die Deutsche Vaterlandspartei in der letzten Periode des Weltkriegs, aber auch angesehene Einzelpersonlichkeiten, auf deren Stimme das Publikum und die Regierung hören, versuchen in großer Zahl diese Regierung in eine bestimmte außenpolitische Richtung zu bringen, vielleicht zu drängen. Es sind die »Drahtzieher« der amtlichen auswärtigen Politik, sie stehen in deren Hintertreffen. Ich will dieser Form von Politik den paradox klingenden, aber, wie ich meine, ganz zutreffenden Namen interne Außenpolitik geben. Von ihr soll im folgenden nicht gesprochen werden. Natürlich liegen die interne und die echte Außenpolitik der Privatpersonen oft dicht nebeneinander. Wenn Offiziere, deren Beruf lediglich auf militärischem Gebiete liegt, ihre Regierung zum Abschlusse eines Bündnisses mit einer fremden Macht oder zur Herbeiführung eines Krieges drängen, so ist das interne, wenn aber einer von ihnen auf eigene Faust einen Freischärlerkrieg unternimmt, wie der tapfere Major von Schill gegen die Franzosen in Deutschland und Andreas Hofer in der letzten Phase seines Freiheitskampfes gegen Napoleon, oder wenn ein Flibustier großen Stils wie der Doktor Jameson in politischer Absicht einen Einfall in ein Nachbargebiet macht, so ist das echte private Außenpolitik.

⁶⁾ Vgl. zum Begrifflichen Seckel, Die Gestaltungsrechte des bürgerlichen Rechts, in der Festgabe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin für Richard Koch (1903), S. 205 ff. Seckel hat selbst bemerkt, daß der Begriff im öffentlichen Rechte vielleicht eine noch bedeutendere Rolle zu spielen habe als im Zivilrechte (S. 211). Er nennt Zivilprozeß, freiwillige Gerichtsbarkeit, Strafrecht, Strafprozeß, Verwaltungsrecht und Staatsrecht, merkwürdigerweise nicht das Völkerrecht.

Eine echte private Außenpolitik liegt also nur dann und immer dann vor, wenn eine oder mehrere Privatpersonen selbständig die Beziehungen ihres Staats zu fremden Staaten unmittelbar zu gestalten suchen, wenn sie also dem Auslande gegenüber handelnd auftreten. Das kann nun freilich niemals durch Akte der Rechtsgestaltung in dem vorhin erläuterten Sinne geschehen. Denn da nach der meines Erachtens noch immer unerschütterten Ansicht nur Staaten die Subjekte des völkerrechtlichen Verkehrs sind, so können völkerrechtliche Rechtsgeschäfte nur von den Staaten, genauer: nur von den kraft der Rechtsordnung des einzelnen Staats zu dessen Repräsentation berufenen Organen vorgenommen werden. Gewiß können durch Handlungen von Privatleuten in sehr bedeutendem Umfange völkerrechtliche Pflichten ihres Staats, z. B. eine Haftpflicht für Verletzungen ausländischer Rechtsgüter, begründet werden. Aber rechtsgeschäftliche Akte des Völkerrechts lassen sich nur durch staatliche Organe namens des Staats vollziehen. Ein Privatmann kann in solcher Weise völkerrechtliche Rechtsgestaltung nur dann bewirken, wenn ihm ausnahmsweise nach dem Rechte seines Landes der Charakter eines staatlichen Repräsentanten beigelegt worden ist — wie das nach englischem Rechte für Okkupationen herrenlosen Gebiets in der Tat angenommen wird. Im allgemeinen aber vermag ein Privatmann nur durch Handlungen rein tatsächlicher Natur, die zu diesem Zweck vorgenommen werden, auf die Beziehungen seines Staats zu fremden Staaten rechtliche Wirkungen hervorzubringen. Und zwar kommen in Frage nur Handlungen, die an sich auch vom Staate selbst vorgenommen werden könnten. Die private Außenpolitik dient dann als Ergänzung oder als Ersatz staatlichen Handelns. Beispielsweise kann nur der Staat einen Fremden ausweisen; aber eine Volksmenge kann ihn austreiben. Nur der Staat kann Ausfuhr- oder Einfuhrverbote oder eine Handelssperre gegenüber einem andern Staate erlassen; aber ein großer, von privaten Organisationen angefachter Boykott kann unter Umständen dieselbe Wirkung haben wie ein Einfuhrverbot und pflegt deshalb auch die ausländische Diplomatie in Bewegung zu setzen. Während eines Krieges kann nur ein an der Kriegführung unbeteiligter Staat im rechtlichen Sinne unneutral werden; aber die von Kaufleuten oder Bankiers vorgenommenen Waffen- oder Geldlieferungen sind oft für die Beziehungen des neutralen Staats zu den Kriegführenden, dem geschädigten wie dem begünstigten, von größerer politischer und rechtlicher Bedeutung geworden als wirkliche Neutralitätsverletzungen neutraler Regierungen. Und wenn jene Lieferungen, wie es oft der Fall ist, in politischer Absicht erfolgen, so sind sie eben als Ersatz der amtlichen Politik außenpolitische Akte von Privatpersonen. Es handelt sich also, wie wir wiederholen, bei der auswärtigen Politik der Privatleute immer um ein Verhalten, das von ihrem

Staate selbst oder auf Grund staatlicher Weisung betätigt werden könnte. Nicht darauf kommt es an, was der Staat in der konkreten Lage selber getan haben würde — denn es kann sich um Aktionen handeln, die gar sehr gegen den ausgesprochenen oder vermuteten Willen der Regierung geschehen — sondern es kommt darauf an, ob die Aktion vom Staate selbst hätte unternommen werden können. Auf der andern Seite aber ist es gleichgültig, ob die Handlung, wenn von Staatsorganen vorgenommen, harmlos oder bedenklich, völkerrechtlich unanfechtbar oder völkerrechtswidrig sein würde. Selbst ein Verbrechen, wie der Überfall, den eine aus politischen Gründen aufgeregte Volksmenge auf mißliebige Ausländer verübt — man denke etwa an die Lynchjustiz gegenüber den Italienern in New Orleans 7) — ist ein Akt auswärtiger Politik von Privatpersonen, und sogar der deutsche Lehrjunge, der im Winter 1918 auf 1919 in eigenartiger Form gegen die Willkürlichkeiten der Siegermächte demonstrierte, indem er vom Dache der französischen Botschaft in Berlin die Flagge herunterholte, trieb auf seine Weise auswärtige Politik 8). Es handelte sich hier wie in vielen solcher Fälle um eine eigenmächtige Repressalie. Besonders deutlich ist das beim politischen Boykott, den man deshalb auch treffend ein »instrument de répressailles populaire« genannt hat 9). Die Regierung eines Staats, dem von einer fremden Macht Unrecht oder Unbill zugefügt worden ist, zögert, mit Vergeltungsmaßnahmen zu antworten; sie will dies aus irgendwelchen Gründen nicht tun, oder sie muß es wegen militärischer Ohnmacht unterlassen. Dann finden sich leicht Privatleute oder private Organisationen, die statt der Regierung handeln; sie treiben dann eben Außenpolitik auf eigene Faust. Alle aus der Geschichte der letzten Jahrzehnte bekannten großen politischen Boykotte sind Beispiele für solche private Außenpolitik gewesen, sollten als Ersatz für außenpolitische Maßnahmen dienen, die eine schwache oder eine vorsichtige Regierung versäumt hatte. Ich nenne nur den chinesischen Boykott von 1904 gegen die Vereinigten Staaten wegen der amerikanischen Haltung in der Einwanderungsfrage, den chinesischen Boykott von 1908 gegen Japan, das China genötigt hatte, für die von chinesischen Zollbehörden vorgenommene Einziehung eines japanischen Schiffs eine nach chinesischer Auffassung ungerechtfertigte Genugtuung zu leisten, oder den türkischen Boykott vom Winter 1908 auf 1909 gegen Österreich-Ungarn wegen der Annexion von Bosnien und der Herzegowina. Alle waren sie zu verstehen als Reaktion eines in seinen Gefühlen gekränkten Volkes, das die Reaktion einer zu kräftigem Handeln unfähigen Regierung ersetzen sollte.

7) S. Trierpel, Völkerrecht und Landesrecht (1899), S. 362 und die dort angeführte Literatur.

8) Der Vorfall führte zur Eintreibung einer gewaltigen Kontribution von der Stadt Berlin, und es mußte deutsches Militär zur Genugtuung die wieder geheißte Flagge salutieren.

9) Hojer, La responsabilité internationale des Etats (1930), S. 191.

Zu diesem objektiven Tatbestande muß nun aber noch ein subjektiver hinzutreten, um den Begriff der privaten Außenpolitik voll zu decken. Die handelnde Privatperson muß das Bewußtsein haben, daß ihre Handlung einen Ersatz für die amtliche Politik oder eine Ergänzung zu dieser bildet. Die Privatperson muß sich mithin als selbsternannten Repräsentanten ihres Staates oder ihres Volks fühlen. Es besteht ein Unterschied zwischen dem Mörder, der einem ausländischen Gesandten aus Eifersucht nach dem Leben getrachtet hat, und den chinesischen Boxern, die den deutschen Gesandten v. Ketteler ums Leben brachten. Jener handelte objektiv und subjektiv nur »als Privatmann«, diese begingen das Verbrechen als vermeintliche Vertreter des chinesischen Volkes. Der subjektive Tatbestand ist besonders wichtig für die auswärtige Politik der Presse, aber auch für die der Wirtschaft. Nicht jeder Unternehmer, der im Auslande Gelder anlegt oder dort Fabriken gründet, treibt damit auswärtige Politik. Selbst große Unternehmungen, bei denen inländisches Kapital ins Ausland fließt, können völlig unpolitischer Natur sein. Das gilt auch dann, wenn die Person des Unternehmers später mit seiner oder ohne seine Schuld zum Objekte der auswärtigen Politik gemacht wird—wie es dem deutschen Kaufmann Robert Wönckhaus geschah, einem allen politischen Bestrebungen abholden Manne, der aus reinem Zufall nach Lingah am Persischen Golfe verschlagen wurde, dort ein Geschäft gründete und zur Blüte brachte, dann bei Russen, Engländern und Franzosen in den völlig haltlosen Verdacht geriet, ein Werkzeug der deutschen Politik zur Förderung des Bagdadbahn-Unternehmens zu sein, und deshalb vielen Schikanen ausgesetzt wurde¹⁰⁾. Aber freilich, große durch Banken oder industrielle Unternehmungen bewirkte Kapitalinvestierungen im Auslande sind selten ohne politischen Hintergrund, meistens sind sie sogar echte politische Aktionen¹¹⁾. Sie geschehen in

¹⁰⁾ Sie gipfelte kurz vor Ausbruch des Weltkriegs in dem Zwischenfalle auf der Insel Abu Musa, der die deutsche Regierung zu diplomatischen Schritten veranlaßte. Wönckhaus war Angestellter einer Hamburger Firma in Sansibar gewesen und hatte dort beobachtet, daß Perlmuttermuscheln als Ballast vom Persischen Golfe mitgebracht wurden, hatte auch erfahren, daß von den Perlenfischern diese Muscheln meist als wertlos ins Meer geworfen würden. Er unternahm es, solche Muscheln gegen ein Geringes aufzukaufen und zu einträglicher Verwendung nach Deutschland zu schicken. Um der Sache noch besser auf den Grund zu gehen, begab er sich nach Lingah und gründete dort ein zunächst bescheidenes, dann zu einem Getreideexporthause erweitertes Geschäft. Man sieht, das Unternehmen war politisch sehr harmlos, in politischer Hinsicht ein »bona fide business«; es wurde künstlich von den Andern zu einem Unternehmen der Außenpolitik gestempelt. Über die Schicksale des Geschäfts vgl. besonders die ausführliche Darstellung von Staley, *Political Science Quarterly*, Bd. 48 (1933), S. 367 ff. und desselben Verfassers Buch: *War and the Private Investor* (1935), S. 40 ff.

¹¹⁾ Vgl. dazu etwa Sartorius Frhr. v. Waltershausen, *Das volkswirtschaftliche System der Kapitalanlage im Auslande* (1907), S. 46 ff., 132.

Kenntnis ihrer politischen Bedeutung, in der Absicht, der heimischen Gesamtwirtschaft neue Kräfte zuzuführen, das Prestige des Heimatstaats im Auslande zu steigern, vor allem den politischen Einfluß des eigenen Staates draußen zu erhöhen. Besonders deutlich ist dies, wenn die Privatkapitalisten von ihrer Regierung zu ihren Anlagen ermutigt, vielleicht sogar offiziell oder vertraulich dazu veranlaßt werden; wir werden wichtige Beispiele in besonderem Zusammenhange kennen lernen. Um Investitionen als politisch erscheinen zu lassen, genügt es schon, daß die Regierung in allgemeiner Form die Bankwelt ermahnt hat, bei Auslandsanlagen die »vaterländischen Gesichtspunkte« zu berücksichtigen, d. h. zwar inländisches Kapital, das im Inlande benötigt wird, der inländischen Wirtschaft zu erhalten, aber umgekehrt dessen eingedenk zu sein, daß für die Anlage ersparten Volksvermögens im Auslande politische Gesichtspunkte, nämlich »Rücksichten auf verbündete oder befreundete Staaten, auf die Weltgeltung des eigenen Landes« in Betracht zu ziehen seien¹²⁾.

Nun gibt es eine von Privatpersonen ausgeführte Tätigkeit, die eine unzweifelhaft außenpolitische Tendenz besitzt, und die man deshalb durchaus als Akt einer auswärtigen Politik bezeichnen muß, obgleich bei ihr sowohl der objektive wie der subjektive Tatbestand privater Außenpolitik, wie wir sie bisher ins Auge gefaßt haben, fehlt. Es kommt leider nicht selten vor, daß der Privatmann absichtlich gegen seinen Staat arbeitet, indem er im Auslande Abneigung oder gar feindselige Handlungen gegen diesen hervorzurufen sucht. Ein Landesverräter, der im Auslande eine Verschwörung gegen sein Vaterland anzettelt, ein Alkibiades, der die Spartaner gegen seine Vaterstadt Athen aufwiegelt, ein Emigrant, der im Auslande die Propaganda gegen sein Heimatland unterstützt, alle diese treiben sicherlich auswärtige Politik. Aber diese ist etwas anderes als das, was wir bisher als private Außenpolitik bezeichnet haben. Die auswärtige Politik dieser Leute kann zwar unter Umständen eine auswärtige Politik des fremden Staates, in dem sie sich aufhalten, bedeuten, weil sie in dessen wirklichem oder vermeintlichem Interesse geübt wird. Aber es kann auch sein und trifft meistens zu, daß jene Personen ihre Aktionen durchaus im eigenen Interesse oder im Interesse einer bestimmten Gruppe betreiben. Wir wollen das die auswärtige Politik der Privatperson für eigene Rechnung nennen, wobei unter der »eigenen Rechnung« auch die Rechnung gewisser nichtstaatlicher

¹²⁾ So die Rede des Staatssekretärs Delbrück in der Sitzg. des Reichstags vom 11. Februar 1911; Sten. Ber. S. 4555, 4557. Auch manche Ansprachen Kaiser Wilhelms II. gingen in dieser Richtung, z. B. die Lübecker Rede vom 1. Juli 1899, die Hamburger Rede vom 19. Juni 1901 u. a. m. S. Klaußmann, Kaiserreden (1902), S. 343, 350. Sie sind im Auslande in ihrer politischen Bedeutung sehr beachtet, manchmal auch mißdeutet worden.

oder überstaatlicher Kreise zu verstehen ist. Die Politik etwa der Jesuiten oder die politischen Umtriebe mancher europäischer Freimaurerlogen würden in dieser Weise zu charakterisieren sein. Aber auch die ehrenvollere Politik nationaler Minderheiten in einem national gemischten Staate kann hierhin gehören. Nicht notwendig. Denn es gibt Fälle, in denen die Minderheit gegen ihren Staat arbeitet, indem sie Anschluß an einen andern Staat sucht; dann betreibt sie regelmäßig dessen Politik, ist sie, wie wir das nennen werden, »Mitspieler« der Politik dieses Staates. Es kann auch sein, daß die Minderheit lediglich innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens ihres Staates und mit landesverfassungsmäßigen Mitteln ihre nationalen Interessen verfehlt; dann ist von auswärtiger Politik ohnehin nicht die Rede. Aber wenn eine Minderheit, ohne den Wunsch nach Anschluß an einen andern Staat zu hegen, ihren Kampf gegen ihren Staat durch eine auswärtige Macht unterstützen läßt, wenn sie etwa zu diesem Zwecke mit internationalen Organisationen, z. B. mit dem Völkerbunde in Verbindung tritt, so ist das ein typisches Beispiel einer auswärtigen Politik für eigene Rechnung.

Es kann nun geschehen, daß die auswärtige Politik für eigene Rechnung durch die Rechtsordnung des Staates, dem die Privatperson angehört, durchkreuzt und sozusagen gewaltsam in eine private Außenpolitik für Rechnung dieses Staates umgebogen wird. Das hat eine Rolle in der merkwürdigen Geschichte von Sir James Brooke gespielt, des Rajah Brooke, wie er gewöhnlich genannt wird. Es war dies ein Engländer, der ursprünglich im Dienste der Ostindischen Kompagnie gestanden, dann aber den Plan gefaßt hatte, die wilden Völker des malaisischen Archipels der europäischen Gesittung zuzuführen. Er ging deshalb 1838 zum ersten, 1841 zum zweiten Male nach Borneo und setzte sich in dem damals dem Sultan von Brunei unterstehenden Staate Sarawak fest. Er unterstützte den Sultan von Brunei bei einem Aufstande der Bevölkerung, übernahm im September 1841 die Regierung von Sarawak und wurde 1842 vom Sultan förmlich als Rajah anerkannt. Da seine Abhängigkeit vom Sultan nur nominell blieb, betrachtete er sich bald in jeder Hinsicht, auch in Beziehung auf völkerrechtlichen Verkehr, als den Souverän seines Staates, und das führte schließlich zu Schwierigkeiten gegenüber der britischen Regierung. Brooke erhob nämlich den Anspruch, daß britische Konsuln in Sarawak das Exequatur aus seiner Hand zu erhalten hätten; die Regierung in London hielt es für eine unerlaubte Zumutung, daß sie für ihre Konsuln das Exequatur bei einem britischen Untertanen nachsuchen solle. Ein Gutachten der Kronjuristen aus dem Jahre 1854 stellte den Satz auf, daß ein britischer Untertan zwar durch Eroberung oder durch Okkupation Souveränität im Auslande erwerben könne, aber »solely and entirely for the Crown«. Das Unternehmen eines british subject, in einem eroberten oder sonst in Besitz

genommenen Lande Souveränität »in his own right« erlangen zu wollen, sei illegal, weil es eine direkte »violation and invasion of the rights and prerogatives of the Crown« darstelle. Diese Erklärung, die ja auf traditioneller englischer Rechtsanschauung beruhte, bedeutet: der Versuch eines britischen Staatsangehörigen, für eigene Rechnung Außenpolitik zu treiben, ist ein Versuch mit untauglichen Mitteln, wenn er dahin geht, eigene Herrschaft über ein entdecktes oder sonstwie erworbenes Land zu gewinnen. Das Recht der Heimat nötigt den Untertan, Akte solcher Politik nur als Repräsentant seines Staates vorzunehmen. Die Angelegenheit Brooke war allerdings mit dem Gutachten der Kronjuristen nicht erledigt. Das Foreign Office hat die längste Zeit hindurch, auch nachdem Sir James im Jahre 1868 gestorben und die Regierung von Sarawak auf seinen Neffen Charles Brooke übergegangen war, eine unsichere Haltung eingenommen, hat auch gelegentlich einen britischen Konsul von der »Regierung von Sarawak«, also tatsächlich vom Rajah Brooke annehmen lassen. Die Unklarheit der Rechtslage ist erst dadurch beseitigt worden, daß im Jahre 1888 England das Protektorat über Sarawak erwarb, was übrigens immer der Wunsch der Brookes gewesen war. Da der Protektoratsvertrag mit »Charles Brooke Esq., Rajah and lawful Ruler of the State of Sarawak« abgeschlossen, und da in Art. 4 bestimmt worden ist, daß britische Konsuln das Exequatur von der Regierung von Sarawak erhalten sollen, hat Großbritannien den britischen Untertan doch schließlich als souveränen Regenten des ausländischen Staats anerkannt, seine auswärtige Politik mithin als Politik für eigene Rechnung gelten lassen¹³⁾.

Im folgenden soll diese besondere Form der auswärtigen Politik außer Betracht bleiben.

3.

Hält man nach den Personen Umschau, die als Subjekte einer privaten Außenpolitik in Betracht kommen, so bekommt man eine sehr bunte Reihe zu sehen.

Man stößt zunächst auf Angehörige des regierenden Hauses, den Kronprinzen oder andere fürstliche Personen, die ihre hohe Stellung benutzen, um auf eigene Faust, bald im Sinne ihrer Regierung, bald gegen diese eine auswärtige Politik zu treiben. Eine Tätigkeit dieser Art entfalten zuweilen fürstliche Damen, vor allem Königinnen oder Prinzessinnen, die aus fremden Ländern stammen. Sie können dabei eine zwei-

¹³⁾ Vgl. G. L. Jacob, *The Raja of Sarawak* (1876) und Spenser St. John, *Life of Sir James Brooke* (1879). Über die Rechtsfrage s. die aus den Akten geschöpfte Darstellung bei H. A. Smith, *Great Britain and the Law of Nations*, Bd. 2 (1935), S. 83 ff. Der Protektoratsvertrag vom 14. Juni/5. September 1888 findet sich in den *British and Foreign State Papers* Bd. 79 (1887/88), S. 238 f.

fache Rolle spielen. Entweder fühlen sie sich und agieren sie als Repräsentantinnen ihres Heimatlandes, werden in dieser Eigenschaft manchmal sogar von dessen Regierung benutzt, sind also »Mitspieler« der Diplomatie des Ursprungsstaates; man hat die englischen Prinzessinnen, die in fremde Herrscherfamilien geheiratet hatten, als »freiwillige englische Residenten im Auslande« bezeichnet. Oder die hohe Frau betrachtet sich als Exponentin der Politik ihres neuen Vaterlands, arbeitet für dessen Interessen oder für das, was sie als solche ansieht, und nutzt ihre Doppelstellung dazu aus — manchmal völlig auf eigene Faust — um die politischen Beziehungen der beiden Länder in die von ihr gewünschte Richtung zu bringen. Die Kronprinzessin und spätere Kaiserin Friedrich ist ein hervorragendes Beispiel, vielleicht für ein Spiel in beiden Rollen. Nicht minder wichtig ist die Politik, die von Staatsmännern nach dem Ausscheiden aus dem Dienste auf eigene Hand betrieben wird, namentlich wenn ihnen der Kurs, den die jetzige Regierung eingeschlagen hat, mißfällt. Hier geht eine lange Linie berühmter Beispiele vom Altertum — ich nenne nur den Karthager Hannibal — bis zur Neuzeit, bis zu Sully, zu Talleyrand und zu Bismarck, der in der Friedrichsruher Zurückgezogenheit in Reden und in den von ihm inspirierten Zeitungsartikeln durch eigene Politik dem Vaterlande dienen zu können geglaubt hat.

Neben diesen durch Geburt und Rang hervorragenden Personen erscheinen Leute in einfacherem Gewande, deren Bedeutung aber nicht minder groß sein kann. So etwa Missionare oder Zeitungskorrespondenten, die im Auslande tätig sind; unter diesen begegnet mancher bekannte Name, etwa der des Times-Korrespondenten Morrison, der lange Zeit in China im englischen Interesse Politik getrieben hat. Eine große Rolle hat immer die auswärtige Politik des Kaufmanns gespielt. Die Hanse in ihrer ursprünglichen Gestalt, in der sie noch kein Städtebund, sondern eine Organisation deutscher Kaufleute war, würde hierhin gehören. In späterer Zeit sind es die großen Handelskompagnien, die Chartered Companies, die englischen, die niederländischen gewesen, die eine auswärtige Politik in großem Stile getrieben haben; sie sind ja zuweilen geradezu als Staatengründer aufgetreten und haben ihre eigenen Kriege geführt. Waren sie auch zum Teil halboffizielle Repräsentanten ihres Landes, so war doch ihre Politik in weitem Umfange von der Regierung ihrer Heimat unabhängig, war durchaus ihre eigene Politik. Auch die hervorragenden Koloniegründer deutscher Herkunft wie Lüderitz handelten, ehe die Reichsregierung in die Bahnen der Kolonialpolitik einlenkte, als auf sich allein gestellte Repräsentanten Deutschlands. Und Dr. Karl Peters hat dies in reichem Maße getan.

Sind diese Personen vorwiegend im Auslande wirksam, so entfalten andere ihre politische Tätigkeit auf dem Boden der Heimat. Da stehen

in vorderer Reihe die politische Literatur und in der vordersten die Tagespresse, in neuerer Zeit auch der Rundfunk, soweit er sich in der Hand von Privatgesellschaften befindet. Natürlich treiben diese beiden zunächst »interne« Außenpolitik, insofern sie auf die Diplomatie ihres Staates unmittelbar oder durch die von ihnen beherrschte »öffentliche Meinung« mittelbar Einfluß zu üben suchen. Aber zuweilen ist es echte auswärtige Politik eigener Prägung, die sie führen, oder die ihnen von ihren Hintermännern suggeriert wird. Welche Wirkungen solche Politik auf die Entscheidung von Fragen weltbewegender Bedeutung haben kann, zeigen die kunstvollen Manöver, die der Besitzer des New York Journal, Hearst, und der Besitzer der New York World, Pulitzer, im Jahre 1898 angestellt haben, um den Ausbruch des Krieges zwischen den Vereinigten Staaten und Spanien zu beschleunigen. In hartem Konkurrenzkampfe miteinander überboten sie sich in Greuelberichten aus Cuba, die nicht nur in Amerika, sondern in der ganzen Welt Stimmung gegen Spanien machen sollten. Am bezeichnendsten ist es, daß Hearst einmal dem Maler Remington, den er nach Habana geschickt hatte, um von ihm Zeichnungen über dort auftretende Unruhen zu erhalten, und der ihn benachrichtigte, es sei von Unruhen nicht das Geringste zu bemerken, er beabsichtige deshalb umzukehren, ein Telegramm folgenden Wortlauts sandte: »Please remain. You furnish the pictures and I'll furnish the war«¹⁴).

Neben der Presse ist es die Wirtschaft, sind es Handel, Industrie und Banken, die als Subjekte einer eigenen auswärtigen Politik erscheinen können. Davon war schon die Rede, und es genügt, auf bedeutende Männer hinzuweisen, die auf diesem Felde Großes geleistet haben, auf den Hamburger Godeffroy und andere, um von den königlichen Kaufherren in älterer Zeit, etwa den Welser, zu schweigen. Der hervorragendste von ihnen in der Neuzeit war wohl Cecil Rhodes, der die englische Politik nach eigenem Plane und durch selbständiges Handeln in eine bestimmte Richtung zu lenken gewußt hat. Von großer Wirkung auf die Gestaltung außenpolitischer Beziehungen kann, wie wir schon sahen, die Tätigkeit der Industrie- und Handelskreise eines in einem Kriege neutralen Landes werden, das Geschäftsgebaren der Waffenfabrikanten und -händler, der Banken, der Transportunternehmungen. Natürlich ist dieses Gebaren bis zu gewissem Grade immer unpolitisch; es geht für diese Leute in der Hauptsache um das Geldverdienen. Aber abgesehen von der politischen Wirkung, die das geschäftliche Treiben auf die Beziehungen des beteiligten Staates zu der geschädigten Kriegspartei ausüben kann — diese Wirkung genügt ja, wie wir wissen, noch nicht, um die Tätigkeit selbst als auswärtige Politik erscheinen zu lassen — kann doch das

¹⁴) Bemis, Diplomatic History of the United States (1936), S. 442f.

Motiv ein ausgesprochen politisches sein; die Rüstungsindustrie liefert nicht nur dem Kriegführenden, dem sie ihre Fabrikate am leichtesten zubringen kann, und der sie am besten bezahlt, sondern auch dem, dessen Sieg sie im Interesse ihres eigenen Staates wünscht.

Endlich gehören in diese Reihe die großen organisierten Verbände, die sich auswärtige Politik zur Haupt- oder Nebenaufgabe gemacht haben. Man denke an den Alldeutschen Verband, an den Deutschen Schulverein, der später zum Verein für das Deutschtum im Auslande geworden ist, an die Frontkämpferbünde von heute, an die zahlreichen Vereine, die sich die Pflege der kulturellen Beziehungen zu einzelnen Auslandsstaaten und die politische »Verständigung« mit diesen zur Aufgabe gemacht haben, oder an die pazifistischen Organisationen, die sich die friedliche Verständigung zwischen aller Welt angelegen sein lassen. Aber auch Vereine, die scheinbar nur wissenschaftlichen, künstlerischen oder sportlichen, nebenher aber auch politischen Zielen ihres Staates dienen, wären zu erwähnen; die tschechischen Turnvereine, die Sokols, haben auch in der Geschichte der panslawistischen Bewegung ihren Platz zu finden. Nicht zuletzt wäre an politische Parteien zu denken, die sich manchmal nicht damit begnügen, parlamentarischen und außerparlamentarischen Einfluß auf ihre Regierung zu üben, also »interne« auswärtige Politik zu treiben, sondern die es für richtig halten, durch Ausnutzung persönlicher Beziehungen zum Auslande in die auswärtige Politik einzugreifen, teils im Einklange, teils im Gegensatze zu ihrer eigenen Regierung. Es genügt, auf die verschiedenen sozialdemokratischen Parteien und ihre Tätigkeit in der Zweiten Internationale oder auf die Sonderorganisation der Komintern in Rußland hinzuweisen. Manchmal werden Organisationen mit bestimmtem außenpolitischem Ziele ganz plötzlich, mit fieberhafter Eile geschaffen, wie z. B. die Organisationen zur Durchführung eines außenpolitischen Boykotts.

Eine besondere Gruppe von Privatpersonen mit außenpolitischer Tätigkeit besteht aus solchen Männern, die an sich nicht »Privatleute«, sondern offizielle Persönlichkeiten, d. h. in amtlichen Stellungen ihres Staats befindlich, die Organe ihres Staats, die seine Beamten sind, die aber unter Überschreitung ihrer Zuständigkeit, außeramtlich, auswärtige Politik betreiben. Sie handeln alle auf eigene Verantwortung; der eine tut es gelegentlich in einer bestimmten Situation, ein anderer lange Zeit hindurch. So geht manchmal ein Botschafter oder Gesandter oder ein Militärattaché ohne Instruktion oder gar gegen seinen Auftrag in der Außenpolitik seine besonderen Wege; ein Minister des Auswärtigen steuert den Weisungen seines Souveräns zuwider einen eigenen Kurs. Vor allem sind es Militärs, die auf eigene Faust eine bestimmte außenpolitische Haltung einnehmen; man denke etwa an den russischen Panslawisten General Skobelew oder an den französischen General Boulanger.

Die selbständige Außenpolitik des japanischen Offizierkorps ist bekannt. Die Eigenmächtigkeit des Handelns hat hier oft zu schlimmen, oft aber zu guten und großen Ergebnissen geführt; die vom General Yorck am 30. Dezember 1812 zu Tauroggen mit den Russen geschlossene Konvention bildete die Einleitung zur siegreichen Erhebung Preußens gegen Napoleon. Auch einzelne Parlamentarier haben es, neben der ihnen kraft ihres Amtes gestatteten internen Außenpolitik, für angemessen erachtet, selbständige außenpolitische Beziehungen anzuknüpfen; der Name Erzberger wäre etwa hier zu erwähnen. Auch der Zusammenschluß ausgewählter Parlamentarier in der zu Zwecken internationaler Verständigung gegründeten Interparlamentarischen Union mag hierhin gerechnet werden. Aber sogar gekrönte Staatshäupter, die durch die Verfassung ihres Landes an sich zu einer Art politischer Neutralität verurteilt, jedenfalls von selbständiger Außenpolitik durch ministerielle und parlamentarische Bindungen ausgeschlossen waren, haben manchmal diese Fesseln abgestreift, haben also in Wahrheit als »Privatpersonen« die Bühne der auswärtigen Politik beschritten, zum Teil als »Mitspieler« ihrer Regierung, wie König Eduard VII. von England, zum Teil auch in offenem Gegensatz zur amtlichen Politik. Es ist ihnen erleichtert worden, wenn ihr Land durch Personalunion mit einem andern verbunden war, wie England zur Zeit der hannöverschen George. So schloß im Jahre 1741 Georg II. in seiner Eigenschaft als Kurfürst von Hannover hinter dem Rücken des englischen Kabinetts einen Neutralitätsvertrag mit Preußen gegen Österreich ab, nachdem er kurz zuvor als König von England einen Subsidienvertrag mit Österreich eingegangen war; in England erhob sich ein Sturm der Entrüstung gegen diese Extratour, und die englische Diplomatie wußte den Neutralitätsvertrag zwecklos zu machen. Berühmt ist auch die Geschichte der Konvention von Kloster Zeven vom 7. September 1757; damals mußte der König von England desavouieren, was er als Kurfürst von Hannover, vom englischen Standpunkte aus gesehen also, was er als »Privatmann« getan hatte¹⁵⁾. Eine auswärtige Politik selbständigen Charakters führen schließlich auch gelegentlich die Einzelstaaten eines Staatenbunds oder Bundesstaates, obwohl ihnen durch die Bundesverfassung eine eigene auswärtige Politik dem Bundesauslande gegenüber untersagt ist. Sie handeln dann kompetenzwidrig, es ist »private« Außenpolitik, die sie treiben. Man kennt das eigenmächtige außenpolitische Verfahren der deutschen Territorialfürsten vor und nach dem Westfälischen Frieden. Aber auch aus der jüngsten Vergangenheit, aus der Zeit der Weimarer Verfassung, kann man Fälle nennen, in denen Landesminister nicht nur durch kompromittierende Reden die Außen-

¹⁵⁾ Vgl. Ward, *Great Britain and Hanover* (1899), S. 144 ff., 182 ff. und dazu Triepel, *Die Hegemonie* (1938), S. 267 ff.

politik des Reichs gestört, sondern auch Fäden zum Auslande hin gesponnen und damit »eine Außenpolitik auf eigene Faust« zu machen versucht haben¹⁶⁾. Es mag dahingestellt bleiben, ob es sich in diesen Fällen nicht sogar um eine Außenpolitik »für eigene Rechnung« gehandelt hat. Sicher aber gehört zur echten auswärtigen Privatpolitik die Haltung der Südstaaten der amerikanischen Union, die sie zwischen 1840 und 1852 in bezug auf die von ihnen gewünschte und der Union zugemutete Annexion Cubas betätigt haben. Entgegen der Politik der Unionsregierung, namentlich entgegen dem ausgesprochenen Willen des Präsidenten Fillmore, haben sie alles getan, um eine solche Annexion vorzubereiten, haben sie Freibeuterscharen ausgerüstet, die den cubanischen Aufständischen zu Hilfe kamen, und haben diese durch Geldsendungen unterstützt.

4.

In ihrem Verhältnisse zur amtlichen Politik der eigenen Regierung sind die Privatpersonen, die auswärtige Politik treiben, entweder Mitspieler oder Gegenspieler oder Nebenspieler. Für die dritte Kategorie weiß ich im Augenblicke keinen besseren Namen zu finden; der Ausdruck wird aber verständlich sein. Man könnte sagen: Spieler auf eigene Faust; aber das würde die Gegenspieler mitumfassen. Mit dem Inhalte der einzelnen politischen Aktion hat unsere Dreigliederung nichts zu tun. Ein außenpolitischer Boykott z. B. kann sowohl von Mitspielern wie von Gegen- oder Nebenspielern der Regierung angefacht werden.

Von großer Bedeutung sind die Mitspieler. Die Regierung bedient sich in beträchtlichem Maße für außenpolitische Aktionen der Privatpersonen; sie glaubt, namentlich delikate Geschäfte auf diese Weise besser besorgen zu können als durch amtliches Verhandeln und Handeln. Ein privater Emissär oder Agent vermag im Auslande unauffälliger, oft auch wirksamer mit Kreisen in Verbindung zu treten, mit denen die Diplomatie nicht in Berührung treten kann oder will. Die Privatperson ist also dann der Gehilfe der Regierung. Daß zu dieser Aufgabe zuweilen Persönlichkeiten von hohem Rang verwendet werden, haben wir schon gesehen. Neben ihnen erscheinen Personen des verschiedensten Standes und Berufs. Sogar Ärzte, Hauslehrer, Beichtväter sind zu solchem Behufe in fremde Fürstenhöfe eingeschmuggelt worden, auch die Maitresse des Fürsten hat man früher gelegentlich zu politischen Zwecken zu benutzen gewußt. Die Methoden der Wirksamkeit solcher Personen sind manchmal alles andere als einwandfrei. Sie können sogar in Verbrechen, in Aktendiebstahl und in Schlimmerem bestehen; selbst der gedungene oder von amtlichen Stellen unterstützte Mörder hat schon eine außen-

¹⁶⁾ So Höpker Aschoff, *Deutscher Einheitsstaat* (1928), S. 3.

politische Aufgabe zu erfüllen gehabt. Zum Glück sind es überwiegend redlichere Verfahrensweisen, mit denen die Diplomatie in dieser Form arbeitet. Sie gibt etwa der Presse oder dem Rundfunk ihre Direktiven. Vor allem aber wird die inländische Wirtschaft in großem Umfange in den Dienst außenpolitischer Ziele gestellt. Sie wird zu Kapitalinvestierungen, zu Landkäufen, zur Gründung von industriellen Unternehmungen oder von Banken im Auslande ermutigt oder geradezu veranlaßt. Sie erscheint also als Werkzeug der amtlichen Außenpolitik. Frankreich hat die Erlangung des Protektorats über Tunis in großzügiger Weise dadurch vorbereitet, daß es Eisenbahnen, Bergwerke, Banken und den Handel nach und nach in die Hand französischer Unternehmer kommen ließ, und entsprechende Beispiele ließen sich in beträchtlicher Zahl anführen. Man braucht nur das Schlagwort »Dollardiplomatie« auszusprechen, um eine in langen Jahren von den Vereinigten Staaten von Amerika gehandhabte Praxis anzudeuten¹⁷⁾. Manchmal schlägt die Aktion auch fehl. Es war ein scheinbar wohlüberlegter Schachzug, daß der Kaiser von Rußland zu Anfang dieses Jahrhunderts eine mit seiner Unterstützung begründete Ostasiatische Industrie-Gesellschaft die Ausbeutung des Waldreichtums an den koreanischen Flüssen Tumen und Yalu vornehmen ließ. Die Gesellschaft und ihre Arbeiter, unter ihnen viele in den Arbeiterkittel gekleidete russische Soldaten, wurden vorzugsweise zu militärischen Zwecken verwendet, um die Besetzung Koreas vorzubereiten. Der Krieg mit Japan war die Folge; er führte zu einer Niederlage Rußlands¹⁸⁾.

Von Gegenspielern und Nebenspielern der amtlichen Außenpolitik ist schon im Vorhergehenden vielfach die Rede gewesen. Es muß nur darauf hingewiesen werden, daß die Grenzen zwischen Mit-, Gegen- und Nebenspielern flüchtig sind. Ein Nebenspieler kann sich rasch in einen Mitspieler verwandeln, und es können Kombinationen vorkommen, insofern eine Person oder eine Personengruppe zum Teil als Werkzeug der Regierung verwendet wird, zu einem andern Teile Aktionen auf eigene Faust vornimmt; bei den Chartered Companies ist das wohl meist der Fall gewesen, und auch das Bagdadbahn-Unternehmen der Deutschen Bank war eine politische Aktion, wobei das Reich und die Bank gleichbeteiligte Akteure waren¹⁹⁾. Zuweilen ist es schwer, das Verhältnis der Handelnden zur amtlichen Politik zu bestimmen, und die Unklarheit darüber wird oft absichtlich unterhalten. Die Regierung verteilt geschickt die Rollen, oft treibt sie den Privatmann vor, um ihn später, wenn das Unternehmen mißglückt oder zu unliebsamen Konflikten führt, energisch

¹⁷⁾ Triepel, Hegemonie, S. 148, 233 ff., 301 ff.

¹⁸⁾ S. darüber den Bericht von Staley, War and the Private Investor (oben Anm. 10), S. 55 ff.

¹⁹⁾ Helfferich, Georg von Siemens, Bd. 3 (1923), S. 78 ff.

zu verleugnen. Die Aktion der Komintern wird von der Sowjetregierung gern als selbständige und unbeeinflusste Tätigkeit hingestellt, obwohl das Spiel, wie jedermann weiß, abgekartet ist. Auch bei politischen Unternehmungen der Wirtschaft kann solche Rollenverteilung in geschickter Weise erfolgen. Als der Banco di Roma im Jahre 1907 die wirtschaftliche Durchdringung von Tripolis begann, stand die italienische Regierung unzweifelhaft dahinter, beließ aber der Bank immerhin soviel Selbständigkeit, daß diese im Jahre 1911 geradezu drohen konnte, sie werde, wenn die Diplomatie nicht energischer vorgehe, ihre tripolitischen Interessen an deutsche, österreichische oder englische Finanzleute abtreten. Durch den auf die Stimmung des italienischen Publikums ausgeübten Druck ließ sich die Regierung, sicherlich nicht ungern, dazu bewegen, in Tripolis mit kräftigeren Maßnahmen vorzugehen, und die Folge war der siegreiche Krieg mit der Türkei ²⁰⁾.

Mit der Verschiedenheit des Verhältnisses zwischen privater und amtlicher Außenpolitik hängt zusammen die Verschiedenheit des Verhaltens der Regierung, das sie gegenüber der Einzelaktion des Privatmanns einnimmt. Es kann in Gleichgültigkeit — diese wird selten vorhanden sein —, in Billigung oder in Mißbilligung bestehen.

Handelt der Privatmann als Gehilfe oder Werkzeug der Regierung, so findet sein Tun natürlich die Billigung seiner Regierung, selbst dann, wenn diese einmal nach außen den Zusammenhang mit ihm in Abrede stellt. Die Billigung kann aber auch dem selbständigen Vorgehen des Nebenspielers zuteil werden, von Anfang an — am deutlichsten natürlich, wenn der Private zu seiner Aktion ermutigt wird — oder nachträglich, und beides kann nicht nur ausdrücklich, sondern auch stillschweigend, z. B. dadurch geschehen, daß die Regierung die Emission einer ausländischen Staatsanleihe nicht verhindert, obwohl sie das nach dem geltenden Börsengesetze mit Leichtigkeit tun könnte, oder dadurch, daß sie gegen einen außenpolitischen Boykott keine Maßregeln ergreift, obwohl sie in gewissen Grenzen dazu in der Lage wäre. Häufig versichert sich der Nebenspieler, bevor er sein Unternehmen beginnt, der Billigung seiner Regierung durch »Konsultation«. Dabei wird die Regierung je nach der Vertrauenswürdigkeit des Anfragenden deutlicher oder vorsichtiger antworten; sie wird manchmal ihre Abneigung auf Gründe der inneren Finanz- oder Wirtschaftspolitik stützen und die in Wirklichkeit maßgebenden außenpolitischen Gründe verschweigen. Die nachträgliche Billigung erfolgt in vielen Fällen durch Gewährung diplomatischen Schutzes, wenn der Private bei seinem Unternehmen in Konflikte mit dem Auslande gerät; davon ist nachher noch zu sprechen. Der Schutz wird allerdings manchmal nur widerwillig gewährt und wird

²⁰⁾ Vgl. dazu wiederum Staley a. a. O., S. 62 ff.

verzögert, bis der Privatmann durch einflußreiche Kreise im Inlande unterstützt wird, oder bis sich eine starke Agitation der Presse für ihn einsetzt; so ist seinerzeit die deutsche Reichsregierung für die marokkanischen Ansprüche der Brüder Mannesmann nur mit halbem Herzen und halbem Eifer eingetreten.

Die Mißbilligung privater Außenpolitik kann nicht nur den Gegenspieler treffen, sondern auch den Nebenspieler, selbst den gutgläubigen, d. h. den, der durchaus im Fahrwasser der amtlichen Politik zu segeln glaubt, vielleicht sogar den, dessen Ziele sich völlig mit denen der Regierungspolitik decken. Denn die Regierung kann sowohl mit den Methoden solcher Privatpolitik unzufrieden sein, als auch deren Betätigung als inopportun ansehen, weil sie geeignet ist, bisher verborgene Pläne aufzudecken; die Regierung kann insbesondere den Zeitpunkt der privaten Aktion übel gewählt finden. Im allgemeinen erfolgt die Äußerung der Mißbilligung gegenüber Neben- oder Gegenspielern spontan, d. h. ohne daß eine »Konsultation« vorausgegangen ist. Sie kommt oft ganz überraschend, wie Bismarcks plötzliches Verbot der Beleihung russischer Werte durch die Reichsbank im November 1887. Zuweilen gibt die Regierung der privaten Außenpolitik eine Zeitlang die Bahn frei, um ihr dann plötzlich, z. B. wenn fremde Staaten unruhig werden, in die Zügel zu greifen. So hat die russische Regierung dem Übereifer der Panslawisten in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts erst dann Einhalt getan, als sie durch die wüsten Reden hoher Militärs, namentlich des Generals Skobelew, zu einer förmlichen Entschuldigung beim Wiener Hofe genötigt worden war; der Zar erließ damals an den General wie an alle russischen Offiziere ein scharfes Redeverbot²¹⁾.

Es gibt viele Mittel, durch die eine Regierung ihre Mißbilligung unbequemer privater Außenpolitik kundtun kann²²⁾. Ein eigenmächtig handelnder Gesandter wird abberufen, ein Offizier, der mit oder gar ohne Erlaubnis in einer fremden Armee Dienst tut, erhält den Befehl zum Austritt, eventuell mit der Androhung schwerer Nachteile für den Fall des Ungehorsams²³⁾. Das Hauptmittel aber ist die Verweigerung des Schutzes, wenn eine ausländische Regierung einer ihr lästig oder gefährlich erscheinenden politischen Privataktion entgegengetreten ist, sei es durch drakonische Maßnahmen, wie durch Ausweisung, sei es durch Maßregeln der Gesetzgebung, Justiz oder Verwaltung, die von der Privatperson als unbillig oder als Verletzung fremdenrechtlicher Grundsätze

²¹⁾ v. Sosnosky, Die Balkanpolitik Österreich-Ungarns seit 1866, Bd. 2 (1914), S. 67.

²²⁾ Auch gegen auswärtige Politik für eigene Rechnung. Gegen diese gibt es auch Präventivmaßregeln. Die Aufhebung der Niederlassungen des Jesuitenordens in vielen Staaten hatte zum Teil darin ihren Grund.

²³⁾ Vgl. § 28 des deutschen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913 (Möglichkeit der Entziehung der Staatsangehörigkeit).

aufgefaßt werden. Es ist nämlich nicht an dem — was oft gelehrt wird — daß jeder Staatsangehörige ein unbedingtes Recht auf diplomatischen Schutz gegenüber dem Auslande besitze. Er hat solchen Anspruch selbst dann nicht, wenn er ihm nach dem Wortlaute einer Verfassungsurkunde zustehen sollte. Es hieß zwar in Art. 3 der deutschen Reichsverfassung von 1871: »Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reichs«, und in Art. 112 der Weimarer Verfassung: »Dem Ausland gegenüber haben alle Reichsangehörigen inner- und außerhalb des Reichsgebiets Anspruch auf den Schutz des Reichs«. Allein nach dem Sinne dieser Bestimmungen ist in ihnen der Ton auf das »alle« und das »gleichmäßig« zu legen; es soll nur eine ungleiche Behandlung der Staatsgenossen in der fraglichen Beziehung ausgeschlossen werden. Im übrigen aber unterliegt es dem pflichtmäßigen Ermessen der Regierung, ob und in welchem Maße sie sich für ihre Bürger im Auslande einsetzen will, und keine Staatsregierung nimmt sich ihres Staatsangehörigen an, wenn dieser abenteuerliche oder solche außenpolitische Handlungen vorgenommen hat, die der amtlichen Politik zuwiderlaufen, oder die gar die Regierung völkerrechtlich in eine schiefe Lage bringen können. Der Schweizerische Bundesrat bemüht sich nicht um die Aufhebung des von einem fremden Staate erlassenen Verbots von Zeitungen, wenn diese »durch ihre Schreibweise eine diplomatische Verwendung unmöglich machen«, und er beschwert sich nicht über die Ausweisung von Schweizerbürgern, deren »schuldhaftes Verhalten« im Auslande eine Intervention zu ihren Gunsten »verunmöglicht«²⁴⁾. In bezug auf wirtschaftliche Unternehmungen außenpolitischen Charakters zeigt die Praxis der Vereinigten Staaten von Amerika, daß die Unionsregierung lediglich einen »proper support of legitimate and beneficial enterprises« für ihre Pflicht hält²⁵⁾. In dem Falle der Standard Vacuum Oil Company, von dem unsere Untersuchung ihren Ausgang genommen hat, ist dieser Standpunkt durch Staatssekretär Hull sehr deutlich vertreten worden (oben S. 2 f.), und es hat sich dort auch gezeigt, wie schon die Drohung mit Versagung des diplomatischen Schutzes ihre Wirkung tun kann; denn es gibt wohl kaum einen Unternehmer, der auf jenen Schutz gleichmütig verzichten könnte²⁶⁾. Interessant und wichtig ist in diesem Zusammenhange die neueste Neutralitätsgesetzgebung der Vereinigten Staaten, insbesondere das Gesetz vom 1. Mai

²⁴⁾ Bericht des Schweizerischen Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahre 1934; Bundesblatt 1935, S. 71, 81.

²⁵⁾ Wilson, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Bd. 68 (1916), S. 299, 303. Vgl. auch Borchard, *Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, (1922) S. 363 ff., 372 f., 713 ff., 834 f.

²⁶⁾ Ausnahmen kommen freilich vor. Vgl. über die mächtige Stellung der United States Fruit Company Staley a. a. O., S. 204 ff.

1937. Dieses Gesetz ist ausgesprochenermaßen zu dem Zwecke erlassen worden, der Regierung Konflikte zu ersparen, die ihr aus eigenmächtigem unneutralem Verhalten ihrer Bürger erwachsen können; es soll verhindern, daß die amtliche Neutralitätspolitik von Privaten durchkreuzt wird. Das Gesetz enthält ein unter gewissen Voraussetzungen, auf die hier nicht einzugehen ist, in Kraft tretendes striktes und durch schwere Strafdrohungen gesichertes Verbot an amerikanische Staatsbürger, im Falle eines Krieges zwischen fremden Staaten oder im Falle eines Bürgerkriegs eine der kämpfenden Parteien durch Lieferung oder Beförderung von Waffen, Munition und Kriegsgerät, durch Belieferung mit sonstigen Waren, die im Einzelfalle näher zu bezeichnen sind — es ist natürlich an Konterbande gedacht — und durch Anleihen oder sonstige Kredite zu unterstützen ²⁷⁾. Gewiß haben die Vereinigten Staaten damit nicht unbedingt auf ihren völkerrechtlichen Anspruch Verzicht geleistet, selbst zu Gunsten eines Bürgers, der das Gesetz übertreten hat, dann zu intervenieren, wenn diesem einer der Kriegführenden völkerrechtswidrig Schaden zugefügt hat. Allein das der Regierung in bezug auf solche Intervention zustehende freie Ermessen hat jetzt eine wesentliche Erweiterung erfahren, indem das Gesetz als solches schon die Drohung enthält, daß ein Gesetzesverletzer, da er kein legitimes Unternehmen betreibt, auf den Schutz der Unionsregierung keinesfalls rechnen können.

In gewissem Umfange hält der Staat seine Strafgewalt und seine Disziplinargewalt bereit, um seiner Mißbilligung privater Außenpolitik unter Umständen einen drastischen Ausdruck zu geben. So ist z. B. der sogenannte »Arnimparagraph« (§ 353a) dem deutschen Strafgesetzbuche eingefügt worden, um einen mit einer auswärtigen Mission betrauten oder bei einer solchen beschäftigten Beamten, der den ihm durch seine Vorgesetzten amtlich erteilten Anweisungen vorsätzlich zuwiderhandelt, mit Kriminalstrafe belegen zu können. Die Strafdrohung gilt also nicht nur Verstößen bei der geschäftlichen Erledigung ausdrücklicher Dienstbefehle, sondern darüber hinaus der Tätigkeit eines Chefs oder Mitglieds der Mission, z. B. eines Militär- oder Marineattachés, wenn einer von ihnen eine Außenpolitik betreibt, die von der ihm als Richtschnur angegebenen amtlichen Politik abweicht ²⁸⁾. Es gibt und gab

²⁷⁾ Vgl. dazu die Abhandlung von Friede in dieser Zeitschrift Bd. VII, S. 769 ff. und Eckhardt daselbst Bd. VIII, S. 231 ff. Das Gesetz ist abgedruckt Bd. VII, S. 946 ff., die beiden Vorläufer vom 31. August 1935 und 29. Februar 1936 in Bd. V, S. 924 ff., Bd. VI, S. 429 f.

²⁸⁾ Nach Binding, Lehrbuch des gemeinen deutschen Strafrechts, besonderer Teil Bd. II, 2, S. 497 schließt die Absicht, dem eigenen Staate zu nützen, den Vorsatz nicht aus. Binding bezieht dies zwar nur auf den zweiten Halbsatz des Abs. 2 des § 353 a, der die Irreführung des Vorgesetzten unter Strafe stellt. Es muß aber auch für den Tatbestand des ersten Halbsatzes gelten, bezieht sich also auch auf gutgläubige auswärtige Privatpolitik.

ferner Strafgesetze gegen Truppenführer, die eigenmächtig in ein fremdes Staatsgebiet einfallen²⁹⁾. Neben solchen Sonderstrafbestimmungen spielen die Hauptrolle die allgemeinen, d. h. für jedermann geltenden Strafanrohungen, außer den Strafnormen gegen Landesverrat namentlich die Drohungen gegen Handlungen, die den Staat völkerrechtlicher Haftung dem Auslande gegenüber aussetzen, also gegen Angriffe auf Verfassung, Gebietsbestand, Hoheitszeichen, Vertreter, Ehre eines »befreundeten« Staates; man vergleiche die §§ 102—104 des deutschen Strafgesetzbuchs. Diese Strafgesetze geben eine ausreichende Möglichkeit, auch gegen Aktionen einer Eigenpolitik vorzugehen, die einen bössartigen Charakter besitzt.

5.

Die letzten Ausführungen führen uns ohne weiteres zu der Frage, welchen Einfluß die auswärtige Politik der Privatperson auf die rechtlichen Beziehungen des Staats, dem der Private angehört, zu andern Staaten ausüben kann, also auf die völkerrechtliche Seite der Angelegenheit.

Es gibt drei völkerrechtliche Institute, vermöge deren der Staat entweder sich in die auswärtige Politik der Privatleute einzuschalten vermag oder in diese hineingezogen wird.

Das erste ist die Ratihabition, die nachträgliche Anerkennung des Privataktes als Aktes des Staates. Sie bedeutet mehr als eine Billigung. Die Billigung läßt den Akt der Privatperson bleiben, was er von Anfang an war, ändert nichts an seiner privaten Natur. Die Ratihabition dagegen macht ihn zu etwas anderem; sie macht ihn zum Staatsakte. Sie erfolgt durch eine dem Auslande gegenüber ausdrücklich oder stillschweigend abgegebene Willenserklärung. Von Bedeutung wird das insbesondere bei der Okkupation staatenlosen Gebiets, die eine Privatperson ohne Auftrag für ihren Staat vornimmt. Denn die englische Doktrin, wonach ein Vorgang dieser Art ohne weiteres so angesehen werden müsse, als ob der Privatmann als Repräsentant der Krone gehandelt und das in Besitz genommene Land unmittelbar für diese erworben habe, ist keineswegs völkerrechtlich anerkannt. Nach allgemeinem Völkerrechte bedarf es, um die Okkupation als Erwerbung für den Staat erscheinen zu lassen, außer der tatsächlichen Besitzergreifung einer Äußerung des staatlichen animus possidendi. Ein Musterbeispiel aus neuester Zeit für eine Ratihabition privater Landnahme bildet die Okkupation eines großen Stücks von Ostgrönland durch Norwegen im Jahre 1931. Am 27. Juni heißten die norwegischen Jäger Hallvard Devold und Herman Andresen an der dortigen Küste die norwegische Flagge und erklärten, das Gebiet zwischen dem Carlsberg Fjord im

²⁹⁾ Vgl. die Zitate bei Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 354 Anm. 2.

Süden und dem Bessel Fjord im Norden für die Krone Norwegen zu okkupieren, traten also als selbsternannte Repräsentanten ihres Landes auf. Zunächst äußerte nun am 1. Juli der norwegische Minister des Äußern auf eine dänische Anfrage — denn Dänemark behauptete, die Souveränität im fraglichen Gebiete zu besitzen, hat seinen Anspruch nachmals auch durchgesetzt — daß die norwegische Regierung vorerst Erkundigungen einziehen werde, daß sie daraufhin über ihre weitere Haltung Beschluß fassen werde, daß indessen jene Okkupation »un acte entièrement privé« sei, der auf die norwegische Politik keinen Einfluß ausüben werde. Allein am 10. Juli teilte die norwegische Regierung der dänischen in einer Verbalnote mit, daß sie durch eine königliche Resolution vom gleichen Tage zur Okkupation des Gebiets in einer Ausdehnung von etwa vier Breitengraden geschritten sei. Die Resolution wurde dann auch andern interessierten Staaten mitgeteilt. Sie enthielt die Erklärung, daß die Besitzergreifung vom 27. Juni »offiziell bestätigt«, daß das Land unter norwegische Souveränität gestellt und daß Devold und Andresen mit der Polizeigewalt im Lande — dies sollte den Namen Erik Raudes Land erhalten — bekleidet würden³⁰⁾. Hier haben wir also eine Ratihabition in reinster Form vor uns.

Das zweite Institut, das in Frage kommt, ist das völkerrechtliche Schutzrecht, das *jus protectionis*. Wir haben davon bereits zur Genüge gesprochen. Auch die Ausübung dieses Rechts deckt die Handlung der Privatperson, aber sie deckt sie nur insoweit, als deren Betätigung von einem fremden Staate in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt wird.

Das dritte und wichtigste Rechtsinstitut besteht in dem Inbegriffe von völkerrechtlichen Normen über die Haftung des Staats für Handlungen von Privatpersonen, die einem fremden Staate nachteilig sind. Ich verstehe in diesem Zusammenhange unter Haftung nichts anderes als das rechtliche Einstehenmüssen für einen Vorgang, genauer die Verpflichtung, die Folgen eines Vorgangs, insbesondere einer Handlung oder Unterlassung, seien diese eigene oder fremde, durch Leistung an einen Andern zu tragen³¹⁾. Es ist dies der einfachste, im Sprachgebrauche des gewöhnlichen Lebens verwandte, aber auch der Gesetzgebung geläufige Begriff der Haftung. Der Tierhalter z. B., der für das Tier, der Jagdberechtigte, der für Wildschaden, der Halter eines Kraftfahrzeugs oder der Eisenbahnunternehmer, die beide für die von ihrem Fahrzeug angerichteten Schäden eintreten müssen, der Hauseigentümer, der für

³⁰⁾ Vgl. Drucks. der Cour permanente de Justice internationale, Série A/B Nr. 53, S. 42f. Der Streit mit Dänemark vor der Cour drehte sich nur um die Priorität des Besitzes; die Effektivität der norwegischen Okkupation spielte deshalb keine Rolle.

³¹⁾ Mit dem Begriffe der Haftung als einem Gegensatze zur Schuld in dem wissenschaftlichen Streite über »Schuld und Haftung« hat das nichts zu tun.

den Einsturz seines Gebäudes, der Vater, der für den durch sein Kind angerichteten Schaden, der Verein, der für seinen Vorstand, oder der Staat, der für seine Beamten »haftet«, sie alle müssen für Vorkommnisse oder Handlungen, für eigenes oder fremdes Verhalten, verschuldetes oder unverschuldetes, einem andern gegenüber einstehen, sind einem andern dafür »verantwortlich«. Dieser Andere kann auch die Rechtsgemeinschaft selbst, vor allem der Staat sein. Denn auch die strafrechtliche Haftung ist echte Haftung, meist für eigenes und für verschuldetes Verhalten; die »Leistung«, wodurch die Haftpflicht erfüllt wird, ist hier ein Dulden, das Dulden des in der Strafe bestehenden Übels.

Nun gehört die Lehre von der völkerrechtlichen Haftung des Staats, wenigstens soweit sie sich auf die Haftung für Privatpersonen bezieht, zu den umstrittensten Gebieten des internationalen Rechtes. Sowohl in der Wissenschaft wie in der Staatspraxis ist man sich hier über vieles noch nicht einig geworden, und die Versuche, die Materie zu kodifizieren, sind bisher gescheitert. Ich kann an dieser Stelle den Gegenstand auch nicht von ferne erschöpfend behandeln; ich beschränke mich auf einige Hauptfragen³²⁾. Die Erörterung soll nur zeigen, in welche Grenzen die Haftung des Staats für außenpolitische Handlungen von Privatpersonen gebannt ist. Diese Grenzen sind verhältnismäßig eng, was namentlich für die politische Propaganda und für den politischen Boykott eine recht praktische Bedeutung besitzt.

Vorab möge festgestellt sein — ich halte an dieser von mir immer vertretenen Behauptung fest — daß im einzelnen Falle ein Unterschied darin besteht, worauf die Haftpflicht geht, ob auf Reparation oder auf bloße Genugtuung³³⁾. Die Haftung auf Reparation setzt ein Verschulden des Staates voraus, die Haftung auf Genugtuung ist vom Verschulden des Staates unabhängig. Auf unser Thema bezogen: der Einfall von Freischärlern in benachbartes Staatsgebiet verpflichtet den Staat zum Schadensersatz nur dann, wenn ihn eine Schuld daran trifft, d. h. wenn er den Einfall nicht verhindert hat, obwohl er ihn hätte verhindern können. Wenn aber ein Angriff gegen das Gebäude einer fremden Gesandtschaft erfolgt, den die Polizei beim besten Willen nicht voraussehen und nicht verhindern konnte, so haftet der Staat nur auf Genugtuung, aber auf diese unter allen Umständen, selbst wenn sie nur in der milden Form einer bloßen Entschuldigung geleistet zu werden braucht. Im übrigen gibt es zwei Voraussetzungen, von deren Vorhandensein der Eintritt einer völkerrechtlichen Haftpflicht abhängig ist.

³²⁾ Deshalb sehe ich auch von Literaturnachweisen ab. Ich selbst habe den Gegenstand in meinem Völkerrecht und Landesrecht S. 324 ff. behandelt und bin vermessen genug, zu sagen, daß ich mich in bezug auf die dort erzielten Ergebnisse durch manche Angriffe, die übrigens meist auf Mißverständnissen beruhen, nicht als widerlegt betrachte.

³³⁾ Ich sage »bloße« Genugtuung; denn letzten Endes ist auch die Schadensersatzleistung eine Genugtuung.

Zum ersten: die Haftung knüpft nicht an die personelle, sondern an die territoriale Zugehörigkeit der handelnden Privatperson zu einem Staate an. Der Staat haftet nicht für das, was seine Staatsangehörigen tun, sondern für das, was auf seinem Gebiete, gleichviel ob von Staatsangehörigen oder Fremden, geschieht. Die Haftpflicht folgt nicht, wie vor alten Zeiten die Haftung der Sippe für die Taten der Sippenverwandten, aus der genossenschaftlichen, sondern sie folgt aus der mit der Gebietszugehörigkeit zusammenhängenden herrschaftlichen Verbandsgewalt. Sie ist das notwendige Korrelat zu der Universalität und der Exklusivität der Gebietshoheit. Vermöge dieser Grundsätze herrscht der Staat über jeden, der auf seinem Gebiete weilt, und nur er ist es, der über ihn Herrschaft üben darf; die Folge ist, daß er und nur er für das verantwortlich ist, was auf dem Gebiete geschieht. Wenn also der Angehörige des Staates A im Territorium des Staates B eine diesen gefährdende Propaganda treibt, so kann der Staat A nicht schon deshalb dafür verantwortlich gemacht werden, weil der Täter sein Staatsangehöriger ist. Der Staat B ist darauf angewiesen, sich selbst gegen derlei Dinge zu schützen, etwa durch Ausweisungen, durch Verbot des Vertriebs von Druckschriften, in gewissem Umfange durch strafgerichtliches Einschreiten. Nur dann gilt das Gegenteil, wenn die im Auslande begangene Handlung dem Staate des Handelnden deshalb zuzurechnen ist, weil der Täter ein Organ seines Staates ist, z. B. sein Gesandter oder sein Konsul. Hier handelt ja der Staat selber durch sein Organ, die Handlung ist also seine Handlung, und die Haftung ist eine Haftung nicht für fremdes, sondern für eigenes Tun. Eine wirkliche Ausnahme von dem aufgestellten Grundsatz ist nur in dem Falle gegeben, in dem ein Organ des Staates außerhalb seiner Kompetenz gehandelt hat. Hier liegt in Wahrheit die Handlung einer Privatperson vor, man rechnet sie aber — es ist das wohl jetzt die überwiegende und m. E. richtige Ansicht — ihrem Staate zu, weil der Staat, der eine Person mit einem Amte versehen, sie also nach außen erkennbar zur Staatswillensbildung ermächtigt hat, auch ein Tun decken, d. h. als Äußerung seines Willens anerkennen muß, das unter Überschreitung der Kompetenz vorgenommen worden ist. Wenn also ein Gesandter im Auslande eigenmächtig einen Aufstand gegen den Aufenthaltsstaat anzettelt, so hat der Absendestaat dafür einzustehen. Natürlich spielt in diesem Zusammenhange der Unterschied zwischen Mitspielern und Nebenspielern der amtlichen Politik eine Rolle. Für den Nebenspieler, der im Auslande ein politisches Verbrechen begangen hat, trägt sein Staat keine Verantwortung, wohl aber in solchem Falle für den Mitspieler; denn der Auftrag oder die Ermächtigung, die dieser erhalten hat, ist ihm in seinem Heimatstaate oder von dessen Boden aus zuteil geworden.

Zum zweiten: auch die Haftung *ratione territorii* geht nicht so weit, daß der Staat für jede Handlung einer Privatperson einstehen müßte, die einem andern Staate nachteilig oder unbequem ist. Im Gegenteil, es sind nur bestimmte ausländische Rechtsgüter, die völkerrechtlich geschützt sind, und für deren Verletzung der Staat haftet, wenn die Verletzung auf seinem Gebiete geschehen ist. Zumeist sind es unmittelbar staatliche Rechtsgüter. Ihr Umkreis deckt sich ungefähr mit dem Kreise derer, deren Schutz — eben aus völkerrechtlichen Gründen — durch die Bestimmungen der Strafgesetzbücher unter der Überschrift: »Feindselige Handlungen gegen befreundete Staaten« oder in ähnlicher Form gewährleistet wird; es sind die Verfassung des ausländischen Staats einschließlich seiner sozialen Ordnung, der Bestand und die Integrität seines Gebiets, seine Ehre. Der Staat haftet also z. B., wenn von seinem Territorium aus ein Privatmann einen bewaffneten Einfall in benachbartes Staatsgebiet unternimmt; der »Raid« des Dr. Jameson, der mit einer Schar von Bewaffneten von der Kapkolonie aus in die Burenrepublik eindrang, mußte von England mit einer hohen Geldsumme gebüßt werden. Daneben hat der Staat entweder auf Schadensersatz oder auf Genugtuung, die z. B. durch strafgerichtliches Einschreiten gegen den Täter zu leisten ist, zu haften für Verletzungen der Freiheit, der Körperintegrität und des Vermögens der in seinem Gebiete sich aufhaltenden Ausländer.

Was nun insonderheit die politischen Handlungen der Privatpersonen anlangt, so zeigt sich ohne weiteres, daß die bisher allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts, namentlich wegen der territorialen Bedingtheit der Staatshaftung, dem in seinen Interessen berührten fremden Staate, soweit nicht eigentliche Verbrechen in Frage kommen, nur einen verhältnismäßig geringen Schutz gewähren. Das gilt vor allem für die Akte der politischen Propaganda und des politischen Boykotts. Der Staat ist nicht dafür verantwortlich zu machen, wenn seine Angehörigen als Privatpersonen oder im Auftrage einer privaten Organisation im Auslande eine politische Propaganda gegen den Aufenthaltsstaat treiben, und er haftet auch im Zweifel nicht für solche Propaganda von seinem Gebiete aus, es sei denn, daß die Propaganda zugleich eines der erwähnten, vom Völkerrechte besonders geschützten Rechtsgüter des fremden Staates angreift, etwa die Aufforderung zum Hochverrate enthält. Anders steht es allerdings, wenn der Staat vertragsmäßig zugesichert hat, eine politische oder soziale Propaganda gegen einen andern Staat auf seinem Gebiete oder wenigstens im Grenzgebiete nicht zu dulden; in einigen Verträgen ist das in der Tat ausgemacht worden³⁴⁾.

³⁴⁾ So im persisch-türkischen Neutralitäts- und Nichtangriffspakte vom 5. November 1932, Art. 5 (Martens, *Nouveau Recueil Général* 3. série Bd. 30, S. 689) und im Grenz- und Nachbarschaftsvertrage zwischen der Türkei und Irak vom 5. Juni 1926 (ebenda

In solchem Falle ist eine Haftung für propagandistische Tätigkeit politischen Charakters ohne weiteres gegeben. Dasselbe muß gelten, wenn sich eine Regierung verpflichtet hat, die unter ihrer finanziellen, oder schlechthin die unter ihrer »Kontrolle« stehenden Organisationen von solcher Tätigkeit abzuhalten³⁵⁾, und die Haftung der Sowjetregierung für die politische Propaganda, die von der russischen kommunistischen Partei und der Komintern nach andern Staaten vorgetragen wird, läßt sich angesichts der engen Verbindung zwischen diesen Organisationen und der Sowjetrepublik nach Wortlaut und Sinn der von ihr eingegangenen Vertragsverpflichtungen nicht bestreiten³⁶⁾. Ein generelles Verbot der Propaganda gegen die Ordnung in den beiden Protektoratszonen von Marokko ist in Art. 10 des Tanger-Statuts vom 18. Dezember 1923 ausgesprochen worden³⁷⁾. Aber die andern Verträge beschränken sich zumeist darauf, den beteiligten Regierungen selbst³⁸⁾ oder ihren ausländischen Vertretungen³⁹⁾ zu untersagen, Propaganda zum Zwecke

Bd. 18, S. 335), im rumänisch-russischen Notenwechsel vom 9. Juni 1934 (Martens, a. a. O. Bd. 36, S. 680), im italienisch-jugoslawischen Abkommen vom 25. März 1937, Art. 4 (Martens, a. a. O. Bd. 34, S. 331), im griechisch-türkischen Verträge vom 27. April 1938, Art. 3 (Martens, a. a. O. Bd. 36, S. 683) u. ö. Auf propagandistische Tätigkeit des Rundfunks bezieht sich das Internationale Abkommen vom 23. September 1936 (Martens, a. a. O. Bd. 36, No. 150).

³⁵⁾ So in dem japanisch-russischen Verträge vom 20. Januar 1925, Art. 5 (Martens, a. a. O. Bd. 15, S. 325), im britisch-russischen Notenwechsel vom 20./21. Dezember 1929 (ebenda Bd. 22, S. 9) und im Notenwechsel zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetrepublik vom 16. November 1933 (ebenda Bd. 35, S. 49f.: »direct or indirect control«). Dahin gehört auch die Abrede im britisch-italienischen Verträge vom 16. April 1938, Annexe 4, worin sich jede Regierung verpflichtet, sich aller »methods of publicity or propaganda at its disposal« zur Beeinträchtigung der Interessen des Vertragspartners zu enthalten (Martens, a. a. O. Bd. 35, S. 657).

³⁶⁾ Vgl. die hierüber geführten diplomatischen Verhandlungen in dieser Zeitschrift Bd. V, S. 851ff. und dazu u. a. Verdroß, Zeitschr. für öffentliches Recht Bd. 9 (1930) S. 577ff. — Preuß, American Journal of International Law Bd. 28 (1934), S. 649ff.

³⁷⁾ Martens, a. a. O. Bd. 13, S. 249.

³⁸⁾ Vgl. etwa den Friedensvertrag zu Riga zwischen Polen, Rußland und der Ukraine vom 18. März 1921, Art. 5 (Martens, a. a. O. Bd. 13, S. 147), den Handelsvertrag zwischen der Tschechoslowakei und Rußland vom 5. Juni 1922, Art. 8 (ebenda Bd. 18, S. 645), den französisch-russischen Nichtangriffspakt vom 29. November 1932, Art. 5 (ebenda Bd. 29, S. 29) und das bulgarisch-russische Protokoll vom 23. Juli 1934, Ziff. 1 (ebenda Bd. 30, S. 50). Über diese und andere Verträge der URSS vgl. Makarov in dieser Zeitschrift Bd. IV (1934), S. 9f.

³⁹⁾ Vgl. z. B. den deutsch-russischen Zusatzvertrag zum Rapallo-Verträge vom 5. November 1922, Art. 7 (Martens, a. a. O. Bd. 13, S. 647), den Notenwechsel zu den deutsch-russischen Handels- und Rechtsverträgen vom 12. Oktober 1925 (ebenda Bd. 15, S. 405), das Handelsabkommen zwischen Dänemark und Rußland vom 23. April 1923, Art. 5 (ebenda Bd. 14, S. 414), das norwegisch-russische Handelsabkommen vom 2. September 1921, Art. 8 (ebenda Bd. 16, S. 251), den persisch-russischen Garantie- und Neutralitätsvertrag vom 1. Oktober 1927 (ebenda Bd. 19, S. 4) und das britisch-russische Handelsabkommen vom 16. März 1921 (ebenda Bd. 18, S. 684).

der Veränderung des politischen oder sozialen Zustands im Lande des Vertragsgegners zu treiben oder sonstige Propaganda dieser Art zu unterstützen oder zu begünstigen. Im Falle der Zuwiderhandlung hat also der Staat nur für sein eigenes Tun, nicht unmittelbar für propagandistische Tätigkeit von Privatpersonen einzustehen.

Ähnlich steht es in bezug auf den politischen Boykott. Es gebietet zwar wieder nicht an Vertragsabreden, vermöge deren sich zwei Staaten zugesichert haben, weder selbst einen Boykott gegen den andern vorzunehmen, noch sich einem Boykott dritter Staaten zu ungunsten des Vertragsgegners anzuschließen⁴⁰⁾. Aber an Verträgen, in denen der eine Staat dem andern versprochen hätte, gegen die von Privatpersonen ausgehenden gegen den Vertragspartner gerichteten wirtschaftlichen Boykotterklärungen einzuschreiten, wodurch also eine Haftung für solche Unternehmungen übernommen wäre, scheint es gänzlich zu fehlen. Mir ist wenigstens aus neuerer Zeit, abgesehen von einigen am Ende des Weltkriegs getroffenen Vereinbarungen⁴¹⁾, nur ein einziger derartiger Vertrag bekannt, das Protokoll zwischen Danzig und Polen vom 13. August 1932.⁴²⁾ Im allgemeinen ist demnach der Staat gegenüber einem im Auslande entfachten Boykott seiner Waren oder Schiffe völkerrechtlich machtlos. Die in solchen Fällen gewöhnlich vorgebrachte Berufung auf bestehende Handelsverträge nützt nichts. Denn ein Handelsvertrag verpflichtet zwar den Staat, die Waren des Vertragspartners in sein Gebiet einzulassen, aber er verpflichtet ihn nicht, seinen Kaufleuten den Befehl zu geben, solche Waren anzukaufen. Daß der Staat haftet, wenn aus Anlaß eines Boykotts Ausschreitungen verbrecherischer Art gegen fremde Staatsangehörige oder deren Güter stattfinden, steht natürlich auf einem andern Blatte.

6.

Es muß zweifelhaft erscheinen, ob der im Vorangehenden dargestellte völkerrechtliche Rechtszustand völlig im Einklange mit Anschauungen steht, die sich in neuester Zeit mehr und mehr geltend machen. Die jetzt noch allgemein anerkannten Regeln tragen einen ausgesprochen individualistischen Charakter, sie sind auch im Zeitalter des Individualismus entstanden. Sie ziehen einen scharfen Trennstrich zwischen Individuum und staatlicher Gemeinschaft, zwischen staatlicher

⁴⁰⁾ Entsprechende Klauseln finden sich namentlich in den modernen Nichtangriffspakten. Vgl. statt mehrerer etwa den Pakt zwischen Litauen und der Sowjetrepublik, vom 28. September 1926, Art. 4 (Martens, a. a. O. Bd. 20, S. 5).

⁴¹⁾ Friedensvertrag von Brest-Litowsk vom 3./7. März 1918, Anlage 2 (Martens, a. a. O. Bd. 10, S. 780); deutsch-finnländisches Handelsabkommen vom 7. März 1918, Art. 1 (ebenda S. 845).

⁴²⁾ Martens, a. a. O. Bd. 28, S. 650.

und individueller Handlung. Heute wächst aber die Erkenntnis, daß der einzelne von der Gemeinschaft nicht getrennt, nicht als isoliertes Einzelwesen neben der Gemeinschaft, sondern als ihr lebendiges Glied zu denken ist. Die natürliche Folgerung hieraus würde die Auffassung sein, daß der Volksgenosse auch in seiner Handlung, jedenfalls in der nach außerhalb gerichteten, eine Handlung des im Staate geeinten Volkes vollziehe, daß er dabei als Repräsentant der Gemeinschaft, der er angehört, zu betrachten sei. Würde dieser Gedanke folgerichtig durchgeführt werden, so würde sich in bezug auf die Haftung des Staats für außenpolitisches Verhalten seiner Angehörigen eine Rückkehr zu der alten germanischen Rechtseinrichtung, wonach die Genossenschaft für alle nach außen gewandten Handlungen ihrer Mitglieder einzustehen hatte, vollziehen und die Anschauung entstehen müssen, daß der Staat wie für seine bestellten Organe, so auch für seine Angehörigen eintreten müsse, die als selbsternannte Repräsentanten des Ganzen auftreten. Es bedeutet ja doch einen offenbaren Widerspruch, daß England seine Untertanen als Repräsentanten der Krone betrachtet, wenn sie außerstaatliches Gebiet erwerben, aber als bloße Individuen, wenn sie irgendwie und irgendwo einem fremden Staate Schaden zufügen, daß England also bei seiner außenpolitischen Buchführung die Handlung eines british subject zwar auf der Aktivseite einträgt, sofern sie dem Staate Nutzen bringt, aber das Passivkonto unbeschrieben läßt, sofern der Untertan im Auslande etwas Rechtswidriges getan hat. Vielleicht ist indessen die Zeit nicht mehr ganz ferne, wo man den Gegensatz zwischen Staat und Volk im friedlichen Verkehre zwischen den Staaten ebenso beiseiteschiebt, wie es die totale Kriegführung — charakteristischerweise gerade unter dem Einflusse des englischen Kriegsbegriffs — in den Tagen des Weltkriegs getan hat und auch fernerhin tun zu wollen scheint.

Wenn diese Gedanken vorerst noch in die Zukunft weisen und deshalb hier nicht weiter auszuspinnen sind, so ist eine andere Erwägung, die freilich mit der vorhergehenden innerlich zusammenhängt, von aktuellerer Bedeutung. Sie berührt nicht nur eine Seite des von uns behandelten Problems, sondern dieses in seiner Gesamtheit. Ein beträchtlicher Teil der heutigen Staatenwelt bekennt sich zur »Totalität« des Staats auf allen Gebieten und erzwingt die Totalität der Zwecke und Aufgaben mit den Mitteln einer »autoritären« Staatsgewalt, deren Ermessen nur wenige feste Schranken gezogen sind. Es scheint, daß die Entwicklung mehr und mehr nach dieser Richtung geht. Nun wird ein totaler Staat wenig geneigt sein, eine selbständige außenpolitische Betätigung seiner Angehörigen zuzulassen, und als autoritärer Staat besitzt er die Möglichkeit, solche Betätigung zu verhindern. Presse, Rundfunk, Wirtschaft sind, wie wir sahen, heute besonders wichtige Träger einer aus-

wärtigen Politik, die von Privatpersonen getrieben wird. Aber der autoritäre Staat hat Presse und Rundfunk in fester Hand, gestattet ihnen keine politischen Extratouren. Und während in einem liberalen und manchesterlichen Staate die Wirtschaft in jeder Beziehung ihre eigenen Wege gehen, sich also auch außenpolitisch ihre Ziele nach Gutdünken stecken kann, hält der totale Staat die Wirtschaft mit starken Klammern umfaßt, er weist ihr in jeder Hinsicht ihre Aufgaben zu, dirigiert ihre Schritte, auch soweit sie sich nach dem Auslande richten, und wenn er ihr die Freiheit der Initiative gewiß nicht völlig nehmen wird, so ist er doch nicht des Willens, den Banken, dem Handel, der Industrie eine eigene Außenpolitik zu gestatten. Es ist bezeichnend, daß die Vereinigten Staaten von Amerika, die im ganzen doch allem anderen als den Grundsätzen einer totalen und autoritären Staatsführung huldigen, doch auf einem wichtigen Gebiete, der Neutralitätsgesetzgebung, ihre überlieferte liberale Politik des Gehenlassens zugunsten einer andern aufgegeben haben, bei der die Selbständigkeit privater Außenpolitik so gut wie völlig beseitigt worden ist. So wird, wenn nicht alle Zeichen trügen, die auswärtige Politik der Privatpersonen in Zukunft nicht mehr die große Rolle spielen wie bisher, sie wird sich in engeren Grenzen bewegen. Freilich ist mit Sicherheit zu behaupten, daß sie niemals ganz verschwinden wird. Denn wenn sich auch der Staat in der Außenpolitik seiner privaten Gegenspieler leichter als früher wird entledigen können, so wird er auf die Hilfe von Mitspielern nicht verzichten wollen und wird in gewissem Umfange auch die Tätigkeit der Nebenspieler nicht immer ungern sehen.
