

Der britisch-japanische Zwischenfall von Tientsin

Dr. **Karl Büniger**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

I.

Die Absperrung der britischen Konzession in Tientsin begann am 13. Juni 1939 nach einer großen Zahl von Zwischenfällen und zu einer Zeit politischer Spannung zwischen England und Japan in Ostasien. Diese Lage hat sich im wesentlichen als eine Folge der veränderten japanischen Kriegführung entwickelt, die von den militärischen Maßnahmen ständig mehr zu der Form des Wirtschaftskrieges ¹⁾ übergegangen ist; durch wirtschaftliche Absperrung insbesondere des Waren-, Geld- und Nachrichtenverkehrs sollte die chinesische Nationalregierung zum Nachgeben gezwungen werden. Diesem Zweck diente die Blockade der chinesischen Küste ²⁾, die Sperrung der Flußschiffahrt für die ausländischen Schiffe, die Besetzung der Häfen an der chinesischen Südküste und die wirtschaftlichen, insbesondere die Währungsmaßnahmen der neuen chinesischen Regierungen und Verwaltungen, die von den japanischen Militärstellen in den von ihnen kontrollierten Gebieten, vor allem in Peking und Nanking, eingesetzt worden waren. In dem japanischen Plan erwiesen sich die Fremdenniederlassungen aller Art als höchst störend, am meisten die ausländischen Konzessionen. Sie stellen Gebiete dar, in denen der chinesische Außenhandel und das chinesische Finanzwesen konzentriert waren und auch teilweise noch sind, in denen aber ein Kondominium der betreffenden ausländischen Konzessionsmächte und Chinas besteht. Sie sind chinesisches Staatsgebiet; in ihnen gelten die chinesischen Gesetze, die Ausübung der Hoheits- und Verwaltungsbefugnisse liegt aber — wenigstens tatsächlich — weitgehend bei den ausländischen Mächten, die das Eindringen chinesischer Truppen und die Vornahme von polizeilichen und verwaltungsmäßigen Zwangsmaßnahmen stets auch früher von ihrer Genehmigung abhängig gemacht und ihre Machtstellung durch eine eigene Polizeitruppe und teilweise

¹⁾ Siehe hierzu v. Busch, Der Wirtschaftskrieg im chinesisch-japanischen Krieg, Wissen und Wehr 1940, S. 374 ff.; S. Hijikata, The Battle of Currencies in China, Contemporary Japan 1939, S. 962.

²⁾ Über die Maßnahmen bis Anfang 1938 siehe Büniger in dieser Zeitschrift Bd. VIII, S. 689 ff.

auch durch ordentliche Truppen geschützt haben. Ohne Zustimmung der ausländischen Mächte konnten auch die japanischen Truppen die Konzessionen nicht besetzen, wollten sie einen Ausbruch von offenen Feindseligkeiten vermeiden. In diesen Gebieten galten aber die von den Japanern oder den von ihnen eingesetzten chinesischen Behörden verbotenen Banknoten der chinesischen Nationalregierung weiter, in ihnen konnten sich Abgesandte und Vertreter der chinesischen Nationalregierung aufhalten und tätig sein und die chinesischen Regierungsbanken ihre Schalter geöffnet halten. Auch in den für Fremde geöffneten Plätzen, in denen keine besonderen Konzessionen bestehen, ergaben sich Schwierigkeiten für die japanischen Maßnahmen, da die Ausländer sich deren zwangsweiser Durchführung auf Grund ihrer Vorrechte der Exterritorialität zu entziehen und ihren bisherigen oder von chinesischen Kaufleuten übernommenen Handel und ihre Schifffahrt aufrechtzuerhalten suchten.

So kam es überall zu dringenden japanischen Vorstellungen und Forderungen. Bereits im Januar 1939 unterwarfen die Japaner die britische Konzession in Tientsin vorübergehend einer Verkehrssperre, in Schanghai wurden am 3. Mai 1939 eine Reihe von Forderungen an den Stadtrat der Fremdenniederlassung überreicht, die aber von England und Frankreich abgelehnt wurden; ebenfalls im Mai 1939 kam es zu einem Zwischenfall in der Fremdenniederlassung in Kulangsu bei Amoy, als die Japaner die Inselniederlassung besetzten und die Fremdmächte sogleich auch Truppen landeten. Schließlich war es ein schweres Hindernis für die japanischen Währungspläne in China, daß die englische Regierung am 9. März 1939 der chinesischen Regierung in Chungking einen Kredit für die Schaffung eines Währungsfonds zur Stützung des chinesischen Dollars zur Verfügung stellte.

Die Engländer ihrerseits beschwerten sich über die zahlreichen englischfeindlichen Demonstrationen und Maßnahmen in den von den Japanern besetzten Gebieten, über Streiks und terroristische Vorfälle in ihren Fabriken, die sie den Japanern zur Last legten. Hinzu kamen Zwischenfälle wie die Verhaftung des britischen Militärattachés Oberstleutnant Spear durch die Japaner in den letzten Tagen des Mai 1939, während er sich auf einer Reise durch das Kampfgebiet in Nordchina von den chinesischen Linien nach Peking befand.

Diese allgemeine politische Spannung zwischen England und Japan führte zu dem Streit um die britische Konzession in Tientsin. Hierbei wurden nicht nur die Fragen über die Rechtslage der Konzession und die Stellung der örtlichen japanischen Besatzungstruppen und der von ihnen eingesetzten chinesischen Verwaltungen aufgeworfen; vielmehr benutzte Japan die Gelegenheit, seine politischen Forderungen über die Neuordnung Ostasiens zu stellen, und versuchte, England zu einer Auf-

gabe seiner Unterstützung der chinesischen Nationalregierung und damit zu einer Anerkennung der japanischen Politik, die auf die politische Überwindung des Neunmächtevertrages und die japanische Vormachtstellung in China abzielt, zu bewegen.

Anlaß zu dem Ausbruch des Streites war die Ermordung des chinesischen Zollbeamten S. G. Cheng am 9. April 1939 in der britischen Konzession in Tientsin. Cheng war kurz vorher von der sog. Provisorischen Regierung in Peking zum Zollinspektor in Tientsin ernannt worden. Die Provisorische Regierung ³⁾ war von den japanischen Militärbehörden gebildet worden, die chinesische Zollverwaltung war mit ausdrücklicher englischer Billigung schon seit 1937 unter japanischer Kontrolle. Die japanischen Konzessionsbehörden in Tientsin beschuldigten vier Chinesen des Mordes und forderten ihre Auslieferung. Die Stadtverwaltung der britischen Konzession übergab die Chinesen für einige Tage zur polizeilichen Vernehmung an die Japaner, verweigerte aber nach der Rückführung in ihr Gewahrsam die endgültige Auslieferung. Diese Weigerung nahmen die Japaner zum Anlaß, auch andere, viel weiter gehende politische Forderungen zu stellen, wobei das Militär in Tientsin die Initiative ergriff und die japanische Regierung in Tokio folgte (vgl. unten II). Die in Tokio aufgenommenen Verhandlungen zur Beilegung des örtlichen Zwischenfalls von Tientsin führten am 22. Juli 1939 zu der Vereinbarung einer Formel, die auf japanischen Wunsch ganz allgemein und ohne örtliche Beschränkung auf Tientsin gehalten war und deren Bedeutung, wie nicht anders zu erwarten, lebhaft umstritten wurde (vgl. unten III). Nach Zustandekommen der Vereinbarung entschloß sich die britische Regierung, die vier Chinesen auszuliefern; allerdings behandelte sie die Frage der Auslieferung formell als eine rein rechtliche, die von den politischen Verhandlungen und Vereinbarungen in Tokio nicht abhängig gemacht werden könne (vgl. unten IV). Politische Auswirkungen waren der Vereinbarung vom 22. Juli 1939 zunächst versagt. England lehnte, nicht zum wenigsten unter dem Eindruck der amerikanischen Hilfstellung, konkrete politische Zugeständnisse ab. Erst am 19. Juni 1940, unter dem Eindruck der Ereignisse in Europa und nach der Zurückziehung britischer Truppen aus Nordchina und Schanghai und der Aufgabe dieser machtpolitischen Stützpunkte, gab England nach. Es willigte nicht nur in eine weitgehende Zusammenarbeit mit der japanischen Polizei in der Konzession in Tientsin ein, sondern gestand Japan die Mitkontrolle über das in der Konzession lagernde Silber der chinesischen Nationalregierung zu und führte die japanischen, gegen die chinesische Nationalregierung gerichteten Währungsmaßnahmen durch (vgl. unten V). Damit setzte sich England nicht nur in Widerspruch zu seiner bis-

3) Über sie vgl. unten S. 770.

herigen Politik und Rechtsansicht hinsichtlich seiner Verpflichtungen und Rechte aus dem Neunmächtevertrag, sondern sprengte, gefolgt von Frankreich, die Einheitsfront, die diese beiden Mächte bislang mit den Vereinigten Staaten hinsichtlich des Neunmächtevertrages aufrechterhalten hatten (hierüber unten VI). Gleichzeitig bedeuteten diese Vereinbarungen aber auch ein Nachgeben bezüglich der sog. Neutralität der Konzessionen, ein Nachgeben, das auf die Stellung der anderen Fremdeniederlassungen in China, insbesondere die in Schanghai, rückwirken wird (hierüber unten VII).

Zur Durchführung der Absperrung waren schon früher die britische und die französische Konzession mit einem Zaun aus Stacheldraht, der elektrisch geladen werden konnte, umgeben worden. Die Absperrung erstreckte sich auch auf die an die britische angrenzende französische Konzession, da eine getrennte Absperrung der britischen Konzession allein nicht möglich war. Über die Notwendigkeit der Absperrung auch der französischen Konzession drückte das japanische Hauptquartier in Tientsin den französischen Behörden ihr Bedauern aus ⁴⁾, und auch der Sprecher des Gaimusho bestätigte, daß sich die Aktion nur gegen Großbritannien richte und die französischen wie die amerikanischen Interessen gewahrt würden ⁵⁾.

Die Sperrmaßnahmen sind in einer Proklamation des japanischen Garnisonskommandeurs vom 13. Juni 1939 ⁶⁾ aufgeführt, wurden aber im Laufe der Durchführung wiederholt geändert, sei es verschärft oder erleichtert. Nach der Proklamation ist der Verkehr an 6 Ausgängen zu bestimmten Tagesstunden gestattet. Die aus- und eingehenden Personen und Fahrzeuge wurden dabei einer Durchsuchung unterzogen, soweit sie nicht im Besitz eines besonderen Ausweises des japanischen Kommandeurs waren. Mit Hilfe dieses Ausweises wurden den Angehörigen bestimmter Staaten Erleichterungen gewährt. Besonders die Amerikaner scheinen von den Maßnahmen wenig betroffen worden zu sein. Ernsthafte Beschwerden sind von amerikanischer Seite nicht erhoben worden ⁷⁾. Die Engländer dagegen wurden besonders streng behandelt, und die englische Regierung protestierte wiederholt gegen die Art der Durchführung, besonders gegen das öffentliche Ausziehen von Personen ⁸⁾. Der Durchsuchung wurden jedoch nicht die britischen Soldaten unterworfen ⁹⁾.

4) Bekanntmachung vom 13. Juni 1939, *Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 33 und *Japan Advertiser* vom 14. Juni 1939. Dabei wurde die vermittelnde Haltung der französischen Behörden hervorgehoben.

5) *Times* vom 16. Juni 1939.

6) Wortlaut in *Oriental Affairs*, a. a. O.

7) Vgl. den Bericht des amerikanischen Generalkonsuls Caldwell in *Department of State Bulletin*, Vol. I, S. 314.

8) *North-China Daily News* vom 24. Juni 1939; vgl. auch die Erklärungen Chamberlains, *Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr.* Bd. X.

Auch die Zufahrt zu der Konzession auf dem Flußwege wurde kontrolliert. In der Proklamation vom 13. Juni heißt es, alle Schiffe auf dem Haiho würden an zwei angegebenen Punkten einer Durchsuchung unterworfen werden. Jedoch ist diese Kontrolle nach den vorliegenden Meldungen nicht stets durchgeführt worden. Von der Durchsuchung wurden auch die Schiffe dritter Staaten gelegentlich betroffen ¹⁰⁾. Sogar die vollständige Sperrung des Flusses scheint erwogen worden zu sein; der japanische Kommandeur in Tientsin sagte hierzu aber, die Sperrung sei nicht ohne einen Befehl von Tokio möglich ¹¹⁾.

II.

Entstehung und Verlauf des Streites um Tientsin zeigen das japanische Heer als entscheidenden Faktor in der politischen Führung. Es ist dies eine Erscheinung im staatspolitischen Leben Japans, die bei anderen Gelegenheiten bereits zutage getreten ist und die im staatsrechtlichen Schrifttum Japans und des Auslandes kurz als Dualismus (nämlich in der außenpolitischen Führung) bezeichnet wird ¹²⁾. Daß in der Außenpolitik auch andere Stellen als der Außenminister oder der Ministerpräsident gelegentlich führen, ist keine Besonderheit des japanischen Staates, jedoch ist ihm die verfassungsrechtliche Verankerung der Vorrechte der Heeres- und Marineminister eigen, denen durch die Notwendigkeit einer militärischen Qualifikation (General und Admiral des aktiven Dienstes) und durch das selbständige Vortragsrecht beim Kaiser eine einzigartige, entscheidende Stellung im japanischen Kabinett und bei der teilweise außerhalb derselben liegenden politischen Willensbildung und Führung gesichert ist. Diese Sonderstellung hat das japanische Militär wiederholt zu einer außenpolitischen Initiative und der Durchsetzung eigener außenpolitischer Ziele benutzt. Bekannte Beispiele sind die Expedition nach Sibirien im Jahre 1918 und die Schaffung der selbständigen Mandschurei im Jahre 1931.

Diese Erscheinung, die notwendig die Einheit der außenpolitischen Planung und Führung beeinträchtigen muß, ist in Japan keineswegs ohne Kritik geblieben. Es ist anzunehmen, daß der Zwischenfall von Tientsin, bei dem wiederum ein selbständiges außenpolitisches Streben

berlains im Unterhaus am 21. und 22. Juni und von Halifax im Oberhaus am 28. Juni 1939; Parl. Deb., H. C., Vol. 348, Sp. 2200 und 2610; H. L., Vol. 113, Sp. 758/9.

9) New York Times vom 22. Juni 1939.

10) Times vom 16. Juni 1939.

11) Times vom 28. Juni 1939.

12) Hierzu siehe Quigley, *Japanese Government and Politics*, New York 1932, S. 114/7; Colegrove, *Militarism in Japan*, Boston 1936, S. 18ff.; Wenck, *Die japanischen Minister als politische Führung*, Leipzig 1940, S. 62ff.; Takeuchi, *War and Diplomacy in the Japanese Empire*, New York 1935, passim; kürzlich Koellreutter, *Der heutige Staatsaufbau Japans*, Berlin 1941, S. 20ff.

des japanischen Heeres, sowohl in der Initiative wie in der Durchführung, zutage tritt, mit dazu beigetragen hat, die Bestrebungen nach einer einheitlichen politischen Führung in Japan zu stärken. An die Spitze dieser Bestrebungen hat sich der Ministerpräsident Fürst Konoë gestellt. Seine Pläne haben in dem politischen Aufbau Japans nach unten, also bezüglich der Verbindungen zwischen Regierung und dem Volk, insbesondere in der Umbildung des Parteienwesens und Parlaments greifbare Ergebnisse erzielt, jedoch bisher noch nicht in der Beseitigung des hier aufgezeigten Dualismus in der außenpolitischen Führung.

Bei dem Zwischenfall von Tientsin war das japanische Heer zunächst führend bei der Anordnung und Durchführung der Absperrung der britischen Konzession. Wenn auch vorher die Verhandlungen über die Auslieferung der vier beschuldigten Chinesen teilweise durch die diplomatischen Stellen, sei es in Tientsin, sei es in London und Tokio, geführt worden waren, so erfolgte doch die Verhängung der Absperrung, ihre Ankündigung und Durchführung durch die japanischen Militärbehörden in Tientsin. So wurde die Bekanntmachung vom 13. Juni 1939, in der die Absperrung für den nächsten Tag angekündigt wurde, von den japanischen Militärbehörden erlassen ¹³⁾. Ebenso wurden die einzelnen Maßnahmen, ihre Erleichterung oder Erschwerung von den Militärstellen in Tientsin verfügt und ihre Durchführung, wie z. B. die Durchsuchungen der durch die Sperre passierenden Personen von japanischen Soldaten oder unter ihrer Aufsicht vorgenommen.

Wiederholt wurde für die Absperrungsmaßnahmen die Begründung der militärischen Notwendigkeit gegeben. Schon in einer früheren Ankündigung der Militärbehörde in Tientsin vom 7. Mai 1939 werden angemessene Maßnahmen zum Selbstschutz der japanischen Truppen und ihrer Aufgabe, für Ordnung zu sorgen, angedroht ¹⁴⁾, und ähnliche Formulierungen finden sich auch später ¹⁵⁾.

¹³⁾ Text in *Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 33 f.

¹⁴⁾ *New York Times* vom 7. Mai 1939; *Times* vom 10. Mai 1939. Schon vor der Ermordung des Cheng errichteten die Japaner Drahtverhaue und Barrikaden um die britische Konzession und führten seit Ende Dezember 1939 auch gelegentlich Durchsuchungen von Chinesen und Absperrungen durch (hierüber Pennell in *Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 112/5). Auch bei dieser Gelegenheit wurde als Begründung auf britische und französische Proteste von den Japanern Selbstverteidigung gegen die Tätigkeit antijapanischer Elemente in den Konzessionen hinter den japanischen Linien angegeben (*Times* vom 14. März 1939).

¹⁵⁾ In der Ankündigung der japanischen Militärbehörde in Tientsin vom 13. Juni 1939 heißt es, die getroffenen Maßnahmen seien die mindesten, die nötig seien, um die vorgeschriebene Aufgabe, Frieden und Ordnung in dem Gebiet von Tientsin zu erhalten, zu erfüllen (*Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 34; *Japan Advertiser* vom 14. Juni 1939). In dem abschließenden Kommuniqué des Sprechers im japanischen Hauptquartier in Tientsin vom 20. Juni 1940 heißt es: Die Verkehrsbeschränkungen wurden wegen der absoluten Notwendigkeit, Nordchina und die japanischen Truppen zu schützen, durch-

Gleichzeitig finden sich aber in den Erklärungen der japanischen Militärbehörden neben der Angabe der militärischen Notwendigkeit ausdrücklich außenpolitische Gründe und Zielsetzungen. Die Wünsche des japanischen Heeres waren auf die »Zusammenarbeit« der englischen Behörden und Kaufleute mit den Japanern und den von ihnen eingesetzten chinesischen Behörden in den von ihnen besetzten oder in verschiedenem Grade kontrollierten Gebieten gerichtet, darüber hinaus aber auch auf die Einstellung der Unterstützung der chinesischen Nationalregierung in Chungking durch Kriegslieferungen und Kredite.

So heißt es in der Bekanntmachung des japanischen Oberbefehlshabers in Tientsin am Vorabend der Durchführung der Absperrung ¹⁶⁾, diese sei zwar aus der Ablehnung der Auslieferung entstanden, was aber nur eine Seite der Angelegenheit darstelle; der Grund liege in der Empörung der japanischen Regierung und des japanischen Volkes über die britische Politik der Unterstützung Chiang Kaisheks; der Fall könne nicht mehr durch die bloße Auslieferung der vier Chinesen beigelegt werden, das japanische Heer fordere vielmehr England auf, die Politik der Unterstützung von Chiang Kaishek zu ändern; bevor die englischen Konzessionsbehörden nicht mit Japan bei der Errichtung der Neuen Ordnung Ostasiens durch die Anerkennung der neuen Lage in Nordchina zusammenarbeiteten, könnten die getroffenen Maßnahmen nicht aufgehoben werden ¹⁷⁾. Ähnliche Forderungen politischer Art finden sich auch später wiederholt in den Erklärungen japanischer Militärs ¹⁸⁾. Von diplomatischen japanischen Stellen sind sie in dieser weitgehenden Form nicht übernommen worden; der Sprecher des Auswärtigen Amtes in Tokio erklärte am 14. Juni 1939, unter Bezugnahme auf die Bekanntmachung der japanischen Militärbehörden in Tientsin am Vortage, es gehe nicht mehr allein um die Auslieferungsfrage, Japan wünsche vielmehr die britische Mitarbeit bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Ordnung und eine dahingehende Garantie der britischen Konzessions-

geführt (Japan Weekly Chronicle vom 27. Juni 1940, S. 731). In einer Verlautbarung der japanischen Militärbehörden in Tientsin vom 23. April 1940 heißt es: Die Isolierung werde aus strategischen Gründen durchgeführt (Nachrichtendienst des Japanischen Vereins in Deutschland vom 23. April 1940).

¹⁶⁾ Bekanntmachung vom 13. Juni 1939; Wortlaut in Oriental Affairs, Vol. XII, S. 33 f. und Japan Advertiser vom 14. Juni 1939. Auszugsweise in Times vom 15. Juni 1939.

¹⁷⁾ »It is now not only a question that can be settled by the handing over of these four culprits by the British Authorities. The Japanese Authorities are desirous that the British Authorities reflect on their attitude of assisting Chiang Kaishek.«

¹⁸⁾ Z. B. erklärte Sugiyama, der Kommandeur der japanischen Truppen in Nordchina, am 19. Juni 1939 vor der Presse in Peking: »We will keep up our firm policy until Britain agrees to cooperate with Japan in the construction of the new order in East Asia.« Times vom 20. Juni 1939, S. 14.

behörden¹⁹⁾. Diese Erklärung kann noch im Sinne der militärischen Notwendigkeiten ausgelegt werden²⁰⁾.

Wiederholt wurden die Forderungen des japanischen Heeres auch genauer mit Einzelheiten angegeben, sei es in eigenen Erklärungen oder durch solche der von ihnen eingerichteten und kontrollierten chinesischen Regierungsstellen. In der bereits mehrfach angeführten Erklärung vom 13. Juni werden fünf Forderungen gestellt: 1. Antijapanische und kommunistische Elemente in der Konzession sollen nicht mehr beschützt, 2. der Umlauf der Banknoten der chinesischen Nationalregierung nicht mehr gefördert und der Umlauf der Federal Reserve Bank-Noten²¹⁾ nicht länger behindert, 3. die Preise nicht in die Höhe getrieben, 4. nicht-registrierte Funkstellen nicht mehr benutzt und 5. der Gebrauch anti-japanischer Schulbücher verboten werden. Noch weiter gingen die Forderungen der unter Kontrolle des japanischen Heeres stehenden Provisorischen chinesischen Regierung in Peking: sie verlangte am 23. Juni in zwei an die Botschafter Englands und Frankreichs in Peking gerichteten Noten²²⁾ auch die Auslieferung des in den Konzessionen liegenden Silbers der chinesischen Regierungsbanken, die Inspektion aller chinesischen Banken und Wechselstuben und die Unterdrückung aller gegen die Politik der Provisorischen Regierung gerichteten Handlungen und Veröffentlichungen. Es sind dies also die Forderungen, die später in Tokio von England großenteils zugestanden wurden.

Diese weitergehenden Wünsche des japanischen Heeres und der ihm unterstehenden Stellen wurden der britischen Regierung jedoch nicht amtlich mitgeteilt, von ihr wurde zunächst lediglich die Auslieferung der vier Chinesen verlangt²³⁾.

Noch in dem Kommuniké des japanischen Auswärtigen Amtes vom 28. Juni 1939²⁴⁾ über die Bereitschaft, die von England vorgeschlagenen Verhandlungen in Tokio zu führen, werden als deren Gegenstand »verschiedene Fragen über die gegenwärtige Lage in Tientsin« angegeben²⁵⁾. Bei Beginn der Verhandlungen am 15. Juli schlug dann aber der

¹⁹⁾ North-China Daily News, Times und New York Times vom 15. Juni 1939.

²⁰⁾ Zu der Forderung der japanischen Militärbehörden auf »Zusammenarbeit« erklärte Chamberlain am 15. Juni im Unterhaus, damit würden politische Fragen aufgeworfen, an denen auch andere Mächte beteiligt seien (Parl. Deb., H. C., Vol. 348, Sp. 1509). Er sah also in dieser Forderung schon eine über militärische Notwendigkeiten hinausgehende Frage.

²¹⁾ D. i. die unter japanischem Schutz geschaffene Notenbank in Nordchina.

²²⁾ North-China Daily News vom 24. Juni 1939; Times vom 24. Juni 1939; Osaka Mainichi vom 27. Juni 1939. Die Noten wurden abschriftlich auch den britischen und französischen Generalkonsuln in Tientsin durch den chinesischen Bürgermeister überreicht.

²³⁾ So noch Chamberlain am 19. Juni 1939 im Unterhaus (Parl. Deb., H. C., Vol. 348, Sp. 1796).

²⁴⁾ Contemporary Japan, Vol. VIII, S. 812.

²⁵⁾ Am 30. Juni 1939 erklärte der Sprecher des japanischen Auswärtigen Amtes

japanische Außenminister Arita vor, als Vorfrage für die besonderen Tientsin-Probleme eine Verständigung über die allgemeine Politik in Ostasien herbeizuführen. Diesen Vorschlag nahm der britische Botschafter in Tokio, Craigie, an, indem er einwilligte, den Hintergrund des Tientsin-Zwischenfalls zu diskutieren, wobei er auf den Zweck der Konferenz, eine Lösung für Tientsin zu finden, hinwies ²⁶⁾.

Damit hatte das japanische Heer erreicht, daß seine außenpolitischen Forderungen von dem Außenminister übernommen und dem englischen Gegner gestellt wurden. Hatte ihm zunächst die verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Handhabe gefehlt, seine Forderungen selbst an England amtlich zu stellen, so hatte es doch durch die von ihm geplanten und durchgeführten Maßnahmen eine Lage geschaffen, die ihm die Initiative und Führung in einer allgemeinen Frage der Außenpolitik verschaffte.

Mit den Verhandlungen in Tokio geht zwar die Führung in der Lösung der Streitfrage auf die diplomatischen Stellen in Japan über ²⁷⁾, aber auch bei den Verhandlungen in Tokio sicherte das Heer seinen Einfluß in doppelter Weise. Einmal entsandte es zu der Konferenz eigene Vertreter von den Kommandostellen in Nordchina, die den diplomatischen Vertretern gleichgestellt waren, wenn auch die Leitung in Händen des Außenministers lag. Außerdem aber erklärten die Kommandostellen in Nordchina wiederholt, sie behielten sich das Recht vor, zu bestimmen, wann die Absperrungsmaßnahmen aufzuheben seien. So erklärte Generalmajor Muto am 16. August 1939 in Peking nach

auf Fragen von Journalisten, es sei nötig, sich auf der Konferenz mit der Wurzel der Frage und der abnormen Lage zu befassen (Japan Advertiser vom 1. Juli 1939). Dagegen erklärte Chamberlain am 28. Juni 1939 im Unterhaus noch, daß sich die Verhandlungen auf lokale Fragen beziehen würden (Parl. Deb., H. C., Vol. 349, Sp. 386 und 387).

²⁶⁾ New York Times vom 16. Juli 1939, Times vom 17. Juli 1939. Auch in dem vereinbarten Kommuniqué über die Zusammenkunft am 15. Juli 1939 in Tokio heißt es: »... on certain general questions forming the background of the situation in Tientsin«. Ebenso drückte sich Chamberlain am 17. Juli 1939 im Unterhaus aus, nur gebrauchte er statt des Wortes »certain«: »the« (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 6).

²⁷⁾ Die Verlegung der Verhandlungen nach Tokio entsprach offenbar dem Wunsch beider Seiten. Die Japaner wollten vermeiden, mit dem englischen Botschafter für China zu verhandeln, der von ihnen als Vertreter einer starken englischen Politik zur Unterstützung von Chiang Kaishek angesehen und gelegentlich sogar als der Urheber des japanisch-englischen Konflikts bezeichnet wurde. Auch galt ihnen der englische Generalkonsul in Tientsin Jamieson nicht als geeignet, den japanischen Wünschen Verständnis entgegenzubringen, da er noch in den Vorstellungen der alten englischen Politik vor 40 Jahren denke. Vgl. die Äußerungen des japanischen Konsuls Tanaka auf der Durchreise von Tientsin nach Tokio in Osaka (Japan Advertiser vom 6. Juli 1939). Die Engländer wünschten durch die Verhandlungen in Tokio möglichst die diplomatischen Vertreter einzuschalten. Außerdem fürchteten sie, in Tientsin nicht die Zuziehung von Vertretern der örtlichen, nicht anerkannten Regierung verhindern zu können, was sie vermeiden wollten.

seiner Rückkehr von den abgebrochenen Verhandlungen in Tokio, die Frage von Tientsin sei nur lösbar, wenn die Bedürfnisse des Heeres für militärische Notwendigkeiten und für die Aufrechterhaltung des Friedens und der Ordnung befriedigt würden²⁸⁾. Und noch schärfer heißt es in einer Verlautbarung der Militärbehörde in Tientsin, die Aufhebung und gegebenenfalls eine Wiedereinführung der Sperre könne nur von den japanischen Militärstellen nach ihrem freien Ermessen beschlossen werden²⁹⁾. Damit sicherte sich das Heer den entscheidenden Einfluß auch bei den rein politischen Erörterungen in Tokio selbst für die Zeit, während der seine Vertreter nicht mehr in Tokio an den Verhandlungen teilnahmen.

III.

Die seit dem 15. Juli 1939 in Tokio geführten Verhandlungen führten am 22. Juli zu der Vereinbarung folgender von England abgegebenen Erklärung³⁰⁾:

»His Majesty's Government in the United Kingdom fully recognize the actual situation in China, where hostilities on a large scale are in progress, and note that, as long as that state of affairs continues to exist, the Japanese forces in China have special requirements for the purpose of safeguarding their own security and maintaining public order in regions under their control and that they have to suppress or remove any such causes or acts as will obstruct them or benefit their enemy.

His Majesty's Government have no intention of countenancing any act or measures prejudicial to the attainment of the above-mentioned objects by Japanese forces, and they will take this opportunity to confirm their policy in this respect by making it plain to British authorities and British nationals in China that they should refrain from such acts and measures.«

Die Erklärung enthält, wie von Japan angestrebt, eine grundsätzliche Regelung und bezieht sich auf ganz China, also ohne Beschränkung auf das Gebiet von Tientsin³¹⁾. Die sachliche Bedeutung der Erklärung wurde sogleich lebhaft umstritten, wie bei ihrer vorsichtigen, in möglichst

²⁸⁾ North-China Daily News vom 17. August 1939.

²⁹⁾ Nachrichtendienst des Japanischen Vereins in Deutschland vom 23. April 1940. Damit stimmt eine Erklärung des Direktors des Ostasien-Büros des japanischen Auswärtigen Amtes überein, der auf einer Reise in Nordchina erklärte, daß die Aufhebung der Blockade eine Angelegenheit allein des Heeres sei, da die Blockade ein Teil der Strategie des Heeres sei (Times vom 24. April 1940). Und ebenso schon der Sprecher des Auswärtigen Amtes am 5. Juli 1939 (Japan Advertiser vom 6. Juli 1939): Die Militärbehörden hätten die Maßnahmen getroffen, und bei ihnen liege es, sie wieder aufzuheben.

³⁰⁾ Text in Contemporary Japan, 1939, S. 939; sie wurde von Chamberlain im Unterhaus (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 992) und von Halifax im Oberhaus (Parl. Deb., H. L., Vol. 114, Sp. 366) wörtlich verlesen.

³¹⁾ Darauf wies der Erstminister Hiranuma zu Pressevertretern am 23. Juli 1939 mit Befriedigung hin (Japan Weekly Chronicle vom 27. Juli 1939, S. 106; Times vom 24. Juli 1939).

unverbindlichen Ausdrücken gehaltenen Formulierung nicht ausbleiben konnte.

Die Vereinbarung vom 22. Juli enthält lediglich eine englische Erklärung und scheint damit nur einseitig eine englische Verpflichtung zu statuieren. Von beiden Parteien wird jedoch angenommen, daß auch eine japanische Verpflichtung vereinbart sei, wenn sie auch in der veröffentlichten Formel keinen deutlichen Ausdruck gefunden habe. Nach der Erklärung von Halifax ³²⁾ hat Japan in der Formel die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in den von ihm besetzten Gebieten übernommen, und England könne daher die Einstellung der antibritischen Propaganda erwarten. Auch Hiranuma hat in seiner Erklärung ³³⁾ über die Formel zugesagt, die antibritische Bewegung zu kontrollieren, allerdings bezieht sich die Zusage auf Japan und nicht auf die besetzten Gebiete in China.

Von japanischer Seite ist die Formel weiterhin dahin verstanden worden, daß England einen Kriegszustand in China anerkenne ³⁴⁾. Dieser Ansicht ist Halifax im Oberhaus entgegengetreten ³⁵⁾, und das wird auch dem Willen der Verhandlungsteilnehmer und dem Wortlaut der Formel entsprechen. Die japanischen Behörden, militärische und zivile, haben früher aus guten Gründen Wert darauf gelegt, nicht von einem Kriegszustand zwischen China und Japan zu sprechen, stets nur den Ausdruck »Zwischenfall« ³⁶⁾ oder ähnlich (japanisch *jihen*) benutzend. Nur selten, und gleichsam wie versehentlich, tauchte das Wort Kriegszustand auf ³⁷⁾. Auch in seinen Forderungen und Maßnahmen

³²⁾ Am 3. August 1939 im Oberhaus (Parl. Deb., H. L., Vol. 114, Sp. 851) und ähnlich bereits am 24. Juli 1939 (a. a. O., Sp. 367). Ebenso Butler am 31. Juli 1939 (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 1925). Am 3. August erklärte auch ein Beamter des Auswärtigen Amtes in London, die Fortdauer der antibritischen Demonstrationen in den japanisch besetzten Gebieten sei eine Verletzung des Arita-Craigie Abkommens; die britische Regierung sei aber noch ungewiß, ob eine absichtliche Verletzung vorliege, oder ob Japan ein Versprechen gemacht habe, das es nicht einhalten könne (North-China Daily News vom 4. August 1939).

³³⁾ Am 22. Juli 1939. »Japan intends to control the anti-British movements in Japan as do not accord with the Government policy« (Japan Weekly Chronicle vom 27. Juli 1939, S. 106).

³⁴⁾ Verlautbarung des Sprechers des japanischen Hauptquartiers in Tientsin vom 20. Juni 1940 (Wortlaut in Japan Weekly Chronicle vom 27. Juni 1940, S. 731), in der es heißt: »On the other hand, as a result of conversations in Tokyo between Japan and Britain since last July, Britain admitted the fact that a state of war on a large scale is going on in China and agreed to co-operate fully with Japanese military authorities in the maintenance of public peace and order in Tientsin ...«.

³⁵⁾ Er spricht von state of belligerency, wenn er verneint, daß »we have, by signing the formula, recognized a state of belligerency in China« (Times vom 4. August 1939).

³⁶⁾ In Art. 3 des Dreimächtepaktes vom 25. November 1940 ist der Ausdruck »chinesisch-japanischer Konflikt« benutzt (RGBl. 1940 II, S. 279; vgl. unten S. 872).

³⁷⁾ Erstmals in dem Vertrag Japans mit der Regierung Wang Chingwei vom 30. No-

dritten Staaten gegenüber hat Japan bis vor kurzem nicht die Rechte eines Kriegführenden in Anspruch genommen, besonders auffällig bei der Verhängung der Sperre über die chinesische Küste im September 1937³⁸⁾. In Tientsin hat Japan erklärt, seine Maßnahmen und Ansprüche nicht mit einer kriegesischen Okkupation begründen zu wollen³⁹⁾. Die Formel spricht denn auch von »hostilities« und »state of affairs«, wo es nahe gelegen hätte, von state of war zu sprechen; in gleicher Weise heißt es in der Formel »regions under their (d. i. Japanese) control«, somit jeden Ausdruck vermeidend, der auf eine »Besetzung« zielen könnte. Offensichtlich wollte die japanische Seite auch hier sich nicht auf das Bestehen eines Kriegszustandes festlegen.

Ebensowenig liegt in der Formel eine Anerkennung der Provisorischen Chinesischen Regierung in Peking. Diese Regierung ist an den Verhandlungen weder beteiligt gewesen, noch wird sie überhaupt in dem Schriftstück erwähnt. Aus dem Verhalten der englischen Vertreter und Behörden geht hervor, daß sie eine Anerkennung vermeiden wollten⁴⁰⁾, und auch die Japaner haben sie, wie die Entwicklung gezeigt hat, nur als eine örtliche Behörde der inzwischen in Nanking gebildeten Zentralregierung ansehen wollen.

Am meisten erörtert wurde die Frage, ob sich England zu einer Änderung seiner Politik gegenüber der chinesischen Nationalregierung unter Chiang Kaishek verpflichtet habe⁴¹⁾. Die englische Regierung nahm wiederholt und eindeutig gegen diese Auslegung Stellung, sowohl durch Erklärungen im Unterhaus⁴²⁾ wie unmittelbar China gegen-

vember 1940 kommen die Worte »Kriegshandlung« und »Kriegszustand« vor. Vgl. den Bericht unten S. 782 ff.

³⁸⁾ Hierzu Büniger, Die Sperrung der chinesischen Küste durch die Japaner, in dieser Zeitschrift Bd. VIII, S. 689 ff. Allerdings haben die Japaner kürzlich die Sperrmaßnahmen verschärft und auch teilweise gegen neutrale Schiffe angedroht.

³⁹⁾ Darüber unten S. 614.

⁴⁰⁾ Das war schon ein Grund für die Verlegung der Verhandlungen von Tientsin nach Tokio. Vgl. oben S. 584 Anm. 27.

⁴¹⁾ Diese Ansicht wurde offenbar genährt durch ein Interview des japanischen Premierministers Hiranuma am Tage der Abrede. Die Worte Hiranumas sind aber offenbar mißverstanden worden. Eine Erklärung Hiranumas, England sei bereit, den japanischen Forderungen nach einer Neuorientierung der gesamten britischen Chinapolitik nachzugeben, und habe die japanische Forderung auf Einstellung jeglicher Hilfe an Chiang Kaishek angenommen, wird nur vereinzelt berichtet (z. B. in der Frankfurter Zeitung vom 24. Juli 1939). Vgl. dagegen die wesentlich genauere Wiedergabe in der Times vom 24. Juli 1939 und besonders in Japan Weekly Chronicle vom 27. Juni 1939, S. 106. Die hier gegebenen Fassungen stimmen überein und haben auch die innere Wahrscheinlichkeit für sich.

⁴²⁾ Bereits während der Verhandlungen (am 17. Juli 1939) wandte sich Chamberlain gegen die Behauptung, daß Japan von England als Vorbedingung für die Verhandlungen eine grundlegende Änderung seiner Fernostpolitik verlangt habe (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 6), ebenso Simon am 1. August 1939 (a. a. O., Sp. 2156). Butler erklärte am 26. Juli

über 43). Dem Wortlaut der Formel kann eine derartige englische Verpflichtung auch nicht entnommen werden. Das ist offensichtlich auch die Ansicht der japanischen Regierung, denn Erstminister Hiranuma sprach sich im Anschluß an die Verhandlung dahin aus, England werde im Lichte der neuen Vereinbarung höchst wahrscheinlich von der Gewährung neuer Kredite an Chiang Kaishek Abstand nehmen, da das als eine Handlung angesehen werden müsse, mit der Japans Feind begünstigt werden solle 44). Diese Erklärung ist in ihrer Fassung, insbesondere dadurch, daß sie nur von einer Wahrscheinlichkeit, nicht aber von einer Pflicht Englands spricht, so vorsichtig gehalten, daß sie nicht den Schluß zuläßt, Hiranuma habe es als eine Verpflichtung Englands aus der neuen Erklärung angesehen, künftig die Politik aufzugeben, Chiang Kaishek zu unterstützen.

Unklar bleibt in der allgemein gehaltenen Formel, zu welchem Verhalten und in welchen Gegenden in China sich England verpflichtete. Beides hängt zusammen. Die Formel ist auf die Regionen unter japanischer Kontrolle beschränkt. Dieser allgemeine Ausdruck scheint nicht nur auf die tatsächlich okkupierten Gebiete zu verweisen, sondern auch auf die Gegenden, die infolge der Eigenart der chinesisch-japanischen Kriegsführung nicht ständig und völlig besetzt sind, sondern nur unter einer zeitweise schwächer werdenden oder gar aussetzenden Durchdringung oder Beobachtung durch das japanische Heer stehen. Derartige Gebiete gibt es verstreut und in nicht genauer Abgrenzung von Nord- bis Südchina am Rande der Küste und entlang von Flüssen und Eisenbahnen im Landesinnern.

Die gewählte Formel scheint aber grade nicht auf die Gebiete zu passen, wegen deren der Streit ausbrach und die den Japanern soviel Schwierigkeiten machten, nämlich die Konzessionen und auch die Fremdenniederlassung von Schanghai, es sei denn, man rechnet sie zu den japanisch kontrollierten Gebieten. Aber das haben die englischen Behörden bisher stets abgelehnt, und die Schwierigkeiten der Japaner kommen grade daher, daß weder ihre Militärbehörden noch die von diesen eingesetzten provisorischen chinesischen Verwaltungen ihren Einfluß

im Unterhaus, die Formel schließe weitere finanzielle Hilfe an Chiang Kaishek nicht aus (a. a. O., Sp. 1433). Chamberlain sagte am 24. Juli im Unterhaus, die Formel bedeute keine Änderung der Politik der britischen Regierung in China (a. a. O., Sp. 993; das dort im Druck die Erklärung Chamberlain's abschließende Fragezeichen ist offenbar ein Druckfehler). Ebenso am 31. Juli 1939 (a. a. O., Sp. 2025 und nochmals Sp. 2026).

43) Sogleich nach Bekanntwerden suchte der chinesische Botschafter in London Halifax auf, der ihm versicherte, England werde seine Politik nicht ändern (Japan Advertiser vom 26. Juli 1939). Die gleiche Erklärung gab der englische Botschafter der Chungking-Regierung gegenüber im Anschluß an die Rede Chamberlains am 31. Juli 1939 ab (Times vom 1. August 1939).

44) Erklärung vom 22. Juli 1939. Vgl. oben S. 587 Anm. 41.

und ihre Anordnungen in den Konzessionen durchsetzen konnten, wodurch diese Gebiete zu Schlupflöchern der gegen sie gerichteten Tätigkeit wurden.

Die Formel vom 22. Juli 1939 erweist sich somit als eine Rahmenvereinbarung, deren konkrete Ausfüllung den weitergehenden Verhandlungen vorbehalten blieb, ohne daß aus der allgemeinen grundsätzlichen Fassung für sich genommen auch nur eine Richtung der konkreten japanischen Forderungen erkennbar ist. In der Folgezeit hat sich die praktische Bedeutung der Formel auch als sehr wenig umfassend herausgestellt. Nur sehr selten haben sich japanische Stellen an anderen Plätzen Chinas auf sie berufen ⁴⁵⁾. Nach der Abrede vom 22. Juli haben die Japaner die Auslieferung der vier Chinesen in Tientsin erreicht (hierüber unten IV), jedoch änderten die Engländer hier, wenigstens nach ihren Erklärungen, nur infolge einer neuen juristischen Lage, nämlich der Erbringung weiteren Beweismaterials seitens der Japaner, ihren Standpunkt. Sie legten Wert darauf, diese Frage nicht zum Gegenstand eines politischen Handels zu machen. Da das weitere Beweismaterial nicht vorliegt, ist es auch nicht möglich nachzuprüfen, wie weit die angegebene englische Begründung richtig ist oder wie weit etwa doch rein politische Erwägungen das Nachgeben Englands in der Frage der Auslieferung bewirkt haben.

Es verbleibt als Wirkung der Formel lediglich die Lösung der drei Fragen, auf die sich die folgenden Verhandlungen in Tokio erstreckten, und über die ein Kompromiß zustande kam: die Auslieferung des Silbers, die Durchführung der nordchinesischen Währungsmaßnahmen und die japanisch-englische Zusammenarbeit in Polizeiangelegenheiten in der britischen Konzession in Tientsin. Die Wirkungen der Formel erweisen sich also als rein örtlicher Natur, beschränkt auf die Konzession in Tientsin, von der der Streit auch ausgegangen war.

IV.

Die Verhaftung der von den japanischen Behörden des Mordes an S. G. Cheng beschuldigten vier Chinesen erfolgte am 22. April 1939, und zwar durch die britischen Polizeibehörden innerhalb der britischen Konzession, aber auf Grund von Informationen, die die britischen von den japanischen Behörden erhalten hatten ⁴⁶⁾. Die Beschuldigten gaben bei der Vernehmung vor der britischen Polizei an, sie wären im Juni 1938 dem 9. chinesischen Armeekorps in Ost-Hopei beigetreten und seien nach dessen Aufreißung nach Tientsin gegangen. Die Japaner verlangten, die Beschuldigten selbst zu vernehmen, und schließlich lieferte die briti-

⁴⁵⁾ Z. B. in Schanghai einmal.

⁴⁶⁾ Pennell, *Isolation of Tientsin Concessions*, Oriental Affairs, Vol. XII, S. 30.

sche Polizei sie für fünf Tage aus. Die Japaner veröffentlichten die von ihnen aufgenommenen Vernehmungsprotokolle 47), aus denen sich außer dem Eintritt in das 9. Armeekorps die Gegenwart oder Beteiligung von zwei der Beschuldigten an der Ermordung ergab 48). Nach der Rückauslieferung fand in Gegenwart eines Vertreters des britischen Konsulats ein Lokaltermin statt, bei dem sich nach englischen Darstellungen Widersprüche zu den früheren Geständnissen ergeben haben sollen; nach Angabe der Japaner habe sich der britische Konsulatsvertreter von der Schuld an Ort und Stelle überzeugt und die endgültige Auslieferung zugesagt.

Die britischen Konzessionsbehörden begründeten ihre Weigerung, die vier Chinesen auszuliefern, damit, daß die Japaner kein genügendes Beweismaterial für die Schuld beigebracht hätten, es läge kein sog. »prima facie«-Fall vor.

Diese Bezeichnung und Praxis kann sich auf frühere Auslieferungsfälle vor allem in der Fremdenniederlassung in Schanghai 49) berufen 50). Hier ging die Praxis des Gemischten Gerichts seit dem Jahre 1884 dahin, Beschuldigte, für die es keine eigene Zuständigkeit in Anspruch nahm, an das chinesische Gericht außerhalb der Niederlassung erst auszuliefern, nachdem es sie vernommen und sich von dem Vorliegen ausreichenden Beweismaterials gegen sie überzeugt hatte. Diesem Brauch fügte sich im Jahre 1900 auch der chinesische Vizekönig 51) in Nanking 52). In Konzessionen wie in Tientsin, wo es keine für Chinesen zu-

47) Engl. Übersetzung in *Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 30. Nach englischen Angaben haben die Beschuldigten ihre Geständnisse später widerrufen (Butler im Unterhaus, *Parl. Deb.*, H. C., Vol. 348, Sp. 1109).

48) In den Verlautbarungen des japanischen Generalkonsuls in Tientsin vom 7. Juni 1939 und der japanischen Militärbehörde in Tientsin vom 13. Juni 1939 ist gesagt, die Geständnisse hätten die vier Chinesen als die Schuldigen erwiesen (without doubt the confessions established the men as those responsible for the shooting of Mr. Cheng). *Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 33.

49) Die Fremdenniederlassung in Schanghai ist zwar keine rein englische Einrichtung, immerhin überwiegt in der Leitung, der Polizeiverwaltung und der Rechtsanwendung das englische Element.

50) Aus der englischen Konzession in Tientsin habe ich nur den von Yoshitomi in *Rev. Gén. de Droit Int. Public*, 34 (1927), S. 85f. berichteten Fall feststellen können. Die Praxis hier erscheint aber, wie ich auch durch Rückfrage von in Tientsin langansässigen Beamten bestätigt fand, wie in Schanghai zu sein. Zu der Frage siehe ferner den Artikel »Asylum in the foreign areas«, *Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 24f.

51) D. i. der Gouverneur der Provinzen Kiangsu, Kiangsi und Anhui.

52) Kotenev, *Shanghai: Its Mixed Court and Council*, Shanghai 1925, S. 88, 89, 108. Das Diplomatische Korps in Peking als die oberste Aufsichtsinstanz über die Fremdenniederlassung in Schanghai hieß im Jahre 1903 den vom Konsularkorps in Schanghai aufgestellten Grundsatz »that no native resident is liable to arrest or removal from the Settlement, except after trial and offence proved« gut (Kotenev, a. a. O., S. 111). Der Grundsatz findet sich neuerdings wieder in Art. VI des Abkommens zwischen China und

ständigen Gerichte gibt, erfolgt die summarische Vernehmung und Prüfung des vorgebrachten Beweismaterials durch die Polizeiorgane oder die oberste Konzessionsbehörde selbst. Diese kurz mit »prima facie-Beweis« bezeichnete Regel wurde zunächst auch auf politische Fälle angewandt; nachdem aber die Niederlassungsbehörden von Schanghai im Jahre 1911 infolge der revolutionären Wirren die vollständige Kontrolle über den Gemischten Gerichtshof übernommen hatten⁵³⁾, ging dieser dazu über, politische Verbrecher, auch wenn ihre Schuld ausreichend erwiesen war, nicht mehr auszuliefern, wobei er die Entscheidung mitunter als politische Frage dem Konsularkorps⁵⁴⁾ in Schanghai, das Aufsichtsbehörde und Organ des Stadtrats nach außen ist, überließ⁵⁵⁾. Diese Praxis ist jedoch weder in Schanghai noch in Tientsin ausnahmslos durchgeführt worden⁵⁶⁾. So wurden beispielsweise⁵⁷⁾ im Jahre 1926 14 Chinesen, Mitglieder der inzwischen zur Regierung gekommenen, damals revolutionären Kuomintang, von den britischen Behörden in Tientsin an die anerkannte Regierung in Peking ausgeliefert, ohne daß sie eines gemeinen Verbrechens beschuldigt waren, und ohne daß nach den vorliegenden Nachrichten in einem vorläufigen Verfahren geprüft worden war, ob die gegen sie vorgebrachten Beschuldigungen begründet waren. Treffend bemerkt Escarra⁵⁸⁾, daß die von den Mächten eingeschlagene Praxis sich nur von deren augenblicklichen Interessen habe leiten lassen. Das Bestreben der Konzessionsbehörden ging stets dahin, sich möglichst aus allen politischen Verwicklungen herauszuhalten. Zu diesem Zweck lieferten die Konzessionsbehörden mitunter politische Flüchtlinge an die anerkannte chinesische Regierung aus, mitunter gewährten sie ihnen Schutz in ihren Grenzen, in anderen Fällen schließlich machten sie von dem stets grundsätzlich in Anspruch genommenen Recht der Ausweisung Gebrauch, derart aber, daß die Flücht-

den bevorrechtigten Fremdmächten über die Reorganisation der chinesischen Gerichte im Settlement von Schanghai vom 17. Februar 1930, wo es in Absatz 2 heißt: »No person found in the International Settlement shall be handed over to the extra-Settlement authorities without a preliminary investigation in court at which counsel for the accused shall have the right to be present and heard, except in the case of request emanating from other Modern Law Courts when the accused may be handed over after his identity has been established by the Court«. Über die Praxis zu dieser Vorschrift siehe Report of Justice Feetham to the Shanghai Municipal Council, Vol. I, S. 179, 185 ff., 206 ff.

⁵³⁾ Siehe hierzu Kotenev, a. a. O., S. 170 ff.; Keeton, The Development of Extraterritoriality in China, London, New York 1928, Vol. I, S. 375 ff.

⁵⁴⁾ Das unter dem Namen Consular Body auftritt. Schriftführend ist der Senior Consul, der sich auch dieser Bezeichnung in den Schriftstücken bedient.

⁵⁵⁾ Kotenev, a. a. O., S. 241.

⁵⁶⁾ Wie Kotenev, a. a. O., S. 240 meint.

⁵⁷⁾ Yoshitomi, a. a. O.

⁵⁸⁾ Le régime des concessions étrangères en Chine, in: Acad. de Droit Intern., Recueil des Cours, 27, S. 77.

linge nicht in die Hände der verfolgenden Behörden fielen, sondern mit einem Schiff in Sicherheit gelangen konnten⁵⁹⁾.

Die früher aufgestellte Forderung eines *prima facie*-Beweises hat die englische Regierung auch im vorliegenden Fall den Japanern gegenüber durchgesetzt. Nachdem England zunächst die Auslieferung wegen mangelnden Beweismaterials abgelehnt hatte⁶⁰⁾, und der englische Vorschlag, einen Dreierausschuß unter neutralem Vorsitz zur Prüfung der ausreichenden Schuld einzusetzen, von Japan abgelehnt worden war, teilte Chamberlain am 4. August 1939 im Unterhaus mit, daß nunmehr neues Beweismaterial von Japan unterbreitet worden sei und daß die Auslieferung erfolgen werde, wenn sich daraus ein *prima facie*-Fall von Schuld ergebe⁶¹⁾. Das war nach der Ansicht der britischen Regierung, die das von Tokio übersandte Material durch ihre Rechtsberater prüfen ließ, der Fall, und sie wies darauf die Konzessionsbehörde in Tientsin an, die Beschuldigten an den örtlichen chinesischen Gerichtshof bedingungslos auszuliefern⁶²⁾. Dabei ging die britische Regierung davon aus, daß nur für zwei der Beschuldigten die Unterlagen für eine Beteiligung an dem Mord vorlägen, für die beiden anderen aber nur die Zugehörigkeit zu einer ungesetzlichen Organisation erwiesen sei. Für diese letzteren ist also die Auslieferung nur wegen politischer oder militärischer (Freischärler) Betätigung erfolgt und zwar, wenn mit der ungesetzlichen Organisation das 9. chinesische Armeekorps gemeint ist, wie die japanischen Polizeiprotokolle nahe legen anzunehmen⁶³⁾, allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu dem chinesischen Heer, mit dem Japan in Kampf liegt. Dafür, daß die Japaner zwei der Chinesen nicht der Teilnahme an dem Mord für schuldig hielten, spricht auch die Nachricht, daß sie nur zwei der vier Beschuldigten zum Tode verurteilten und hinrichteten, die beiden anderen aber nur längere Freiheitsstrafen erhielten⁶⁴⁾.

Damit würden die britischen Behörden in Tientsin auch auf den vorliegenden Fall der vier Chinesen die Regelung angewandt haben, die sie erst am 7. Juni 1939 androhten, daß sie nämlich in der Zukunft

⁵⁹⁾ Hierzu Escarra, a. a. O., S. 77; Oriental Affairs, Vol. XII, S. 24f.; Kotenev, a. a. O., S. 241f.; Johnstone, The Shanghai Problem, London 1937, S. 255.

⁶⁰⁾ Am 6. Juni 1939 teilte Botschafter Craigie dem japanischen Außenminister Arita mit, die Auslieferung sei wegen mangelnden Beweises nicht möglich. Am Vorabend des Inkrafttretens der Blockierung in Tientsin hatte die britische Regierung dem japanischen Botschafter mitgeteilt, daß neue Tatsachen über die Beschuldigten bekannt geworden seien und deren Prüfung vor Durchführung der Blockierung abgewartet werden möchte (North-China Daily News vom 19. Juni 1939).

⁶¹⁾ Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 2866.

⁶²⁾ Times vom 12. August 1939, North-China Daily News vom 12. August 1939; Frankfurter Zeitung vom 12. August 1939.

⁶³⁾ Oriental Affairs, Vol. XII, S. 30.

⁶⁴⁾ Betz in Berliner Monatshefte, Januar 1941, S. 44.

jeden »Bruch der Neutralität« mit der Auslieferung an die de facto-Behörden in der chinesischen Stadt oder mit der Ausweisung ahnden würden⁶⁵). Mit dieser Anordnung folgte die britische Behörde in Tientsin dem Beispiel des Stadtrats der Fremdenniederlassung in Schanghai, der am 1. Januar 1938 nach einer Reihe von Gewalttätigkeiten gegen japanische Truppen ankündigte, jeder, der ein Vergehen (offence) gegen eine Truppe in der Niederlassung begehe, werde an die betreffende Truppe ausgeliefert werden⁶⁶).

Damit erscheint die Frage der Auslieferung unter einem anderen Gesichtspunkt. Die Erbringung eines prima facie-Beweises scheint für die Engländer weniger einer Rechtsüberzeugung zu entspringen oder einem in feststehender Praxis geübten Rechtssatz zu entsprechen, als ein formelles Mittel zu sein, um politische Entscheidungen zu begründen⁶⁷). Die zugrunde liegende Hauptfrage wird verdeckt, nämlich, welches die Rechtsgrundlage für die Auslieferung der Beschuldigten an eine örtlich beschränkte, von der kriegführenden Macht eingesetzte Provisorische Regierung und damit mittelbar an die kriegführende Truppenmacht selbst ist und wie sich die Auslieferung mit der Neutralität Englands im chinesisch-japanischen Krieg verträgt. Den Vorwurf der Verletzung der Neutralität enthält dann auch der Protest der chinesischen Nationalregierung in Chungking⁶⁸). Auf diese Frage wird später noch einzugehen sein⁶⁹).

⁶⁵) Veröffentlicht in der Peking and Tientsin Times vom 8. Juni 1939 (zitiert nach der North-China Daily News vom 14. Juni 1939).

⁶⁶) North-China Daily News vom 2. Januar 1938.

⁶⁷) Betz, Berliner Monatshefte 1941, S. 44 sagt: »Das Motiv für die Auslieferung war kein juristisches, sondern ein politisches«.

⁶⁸) Der Protest erfolgte im Anschluß an die Entscheidung des britischen Kabinetts, die Chinesen auszuliefern, durch den chinesischen Botschafter in London am 12. August 1939 durch Übersendung einer Note (Times vom 14. August 1939). Gleichzeitig veröffentlichte das Auswärtige Amt in Chungking folgende Erklärung (North-China Daily News vom 13. August 1939): »Such a decision is obviously illegal and contrary to the undertaking made by Britain, as a member of the League of Nations, not to recognize any situation brought about by force.

If these men are innocent, they should have been set free. If evidence had been found to show their complicity in any crime, they should have been turned over to the authorities of the Chinese Government.

The whole world knows that the so-called 'local court' is part of the puppet created by the Japanese in their aggression against China. To hand over any Chinese citizens to such a 'court' is equivalent to surrendering them to our enemy, whose treatment of innocent civilians is too well known to be imagined. This is indefensible on either legal or moral grounds.

The decision reached by the British Government in this matter is more surprising as the Chinese authorities had been given to understand by the British authorities that the men under custody would continue to be detained in the British Concession, which meant that they would not be handed over to any other parties.

Als weitere Begründung verweist der chinesische Protest auf die bestehenden Verträge; in Art. 21 des chinesisch-englischen Vertrages von Tientsin vom 26. Juni 1858⁷⁰⁾ sei die Auslieferung chinesischer Verbrecher »on due requisition by the Chinese authorities, addressed to the British Consul« vereinbart, im vorliegenden Fall sei das Ersuchen zur Auslieferung aber nicht von den zuständigen chinesischen Behörden, sondern von der japanischen Armee und deren Werkzeug, der Provisorischen Regierung, ausgegangen. Hieran ist richtig, daß sich Japan oder die Provisorische Regierung in Peking nicht auf die Vertragsbestimmung berufen können, was sie übrigens auch nicht getan haben. Auf eine Verletzung der angezogenen Vorschrift kann sich China indessen nicht berufen. Denn abgesehen davon, daß die Auslieferung kaum durchführbar gewesen wäre⁷¹⁾, untersagt die Vorschrift nicht die Auslieferung an

After a long delay in the course of the unusual negotiations at Tokyo, and with the British Concession at Tientsin remaining in the clutches of a blockade instituted by the Japanese military authorities, the British Government began to consider what was said to be additional evidence which, in their opinion, made it necessary to hand over the unfortunate Chinese to the puppet of the aggressor.

It is most regrettable that while China is putting up a heroic resistance against the 'disturber of world peace', the British Government should have found it expedient to yield to their unjustified demand and to allow British rights and interests in the Far East to be jeopardized.«

69) Unten S. 615f.

70) Text in Treaties etc. between China and Foreign States, published by the Maritime Customs, 2. Aufl., Shanghai 1917, Vol. I, S. 404ff.; Mayers, Treaties between China and Foreign Powers, 5. Aufl., Shanghai 1906, S. 11; Hertslet's China Treaties, 3. Aufl., London 1908, Vol. I, S. 18; British and Foreign State Papers, Vol. 48, S. 47. Der Vertrag ist am 24. Oktober 1860 ratifiziert. Art. 21 lautet: »If criminals, subjects of China, shall take refuge in Hong Kong, or on board the British ships there, they shall upon due requisition by the Chinese authorities, be searched for, and, on proof of their guilt, be delivered up. In like manner, if Chinese offenders take refuge in the houses or on board the vessels of British subjects at the open ports, they shall not be harboured or concealed, but shall be delivered up, on due requisition by the Chinese authorities, addressed to the British Consul.«

71) Darauf weist auch die britische Antwortnote hin, die am 26. August 1939 wie folgt mit nicht vollständigem Wortlaut bekannt gemacht wurde (Oriental Affairs, Vol. XII, S. 156, auszugsweise auch in Japan Weekly Chronicle vom 5. Oktober 1939, S. 379):

»The reply emphasizes that the only reason why His Majesty's Government did not approve the surrender of the men immediately when a warrant was issued by the local district court was that adequate evidence connecting the men with the crime alleged (the assassination of the Superintendent of Customs at Tientsin, Mr. Cheng Shih-kang) was not produced at the time.

During the conversations, however, which opened in Tokyo on July 24, the Japanese produced evidence, and on the highest legal advice available to His Majesty's Government it was decided that *prima facie* case had now been established against two of the men on a charge of murder, and against the other two on a charge of being members of an illegal terrorist organization.

His Majesty's Government, the reply continues, have always maintained that the

andere Mächte als die chinesische Regierung, sondern bestimmt nur, unter welchen Umständen die Auslieferung an die chinesische Regierung zu erfolgen hat.

Schließlich meint der chinesische Protest, die Auslieferung wäre »inconsistent with the traditions of British justice«, da sie die Möglichkeit eines gerechten Verfahrens beseitige. Diese chinesische Beanstandung scheint davon auszugehen, daß die Chinesen in gewisser Beziehung der englischen Justiz unterständen, oder daß die Engländer die Möglichkeit oder gar die Pflicht hätten, auf ein Gerichtsverfahren über Chinesen Einfluß zu nehmen.

Damit wird die Frage aufgeworfen, wieweit England überhaupt sich in die Justiz über Chinesen in den Konzessionen einmischen kann. Schon das oben beschriebene *prima facie*-Verfahren ist, wenn es mit dem Ziele einer unparteiischen Entscheidung der Fälle gehandhabt wird,

case should be dealt with on its merits and without reference to other issues arising from the situation at Tientsin.

There could be no question of using the accused men as pawns, or of bartering their disposal against some concession which might accrue to His Majesty's Government.

With regard to the court to which the men should be handed over, the reply states, the British Municipal Council at Tientsin has been sending persons for trial by, and executing warrants issued by, the *de facto* district court for the past two years, and it would not appear that the execution of the present warrant differs in any way from the many hundreds which preceded it during that period.

"No other course is open to the Municipal authorities of the British Concession", the Note asserts, "and I trust that Your Excellency will agree, upon reflection, that the alternative suggested in your Note that the Chinese offenders should be removed from Tientsin in face of Japanese opposition, in order that they should be handed over to the recognized Chinese authorities in another part of China, is neither practicable nor reasonable.

At the same time, it is not possible to keep the offenders indefinitely in custody without trial and, therefore, no practical alternative exists but to hand them over to the local authorities.

His Majesty's Government are unable to agree that the action taken by the British authorities at Tientsin in this or similar cases in the past constitutes recognition of the so-called 'Provisional Government' which, in fact, is recognized neither by them nor, as far as we know, by any other government.

It has always been the aim of His Majesty's Government that the neutrality of the British Concession at Tientsin should be maintained, and that it should not be in any way a base for hostile activities.

This attitude has been made clear to the Chinese Government on more than one occasion in the past. For example, in July 1938 representations were made by His Majesty's Ambassador in regard to the use of the British Concession at Tientsin as a base for anti-Japanese activities, and assurances were received from the Chinese Government that activities of this nature would not be allowed to recur.

In view of the intimation they have made to the Japanese Government (that, in their opinion, a *prima facie* case has been made out)" the reply concludes, "His Majesty's Government consider it no longer possible to refuse the surrender of the men to the local Chinese authorities at Tientsin, and the British Municipal Council has been advised to that effect." — *Reuters*.

eine richterliche Handlung, woran auch dann nichts geändert wird, wenn die Entscheidung wie in Tientsin von der Polizei oder einer anderen Verwaltungsstelle getroffen wird. Nun steht den Konzessionsbehörden nach den ursprünglichen Abmachungen mit China ⁷²⁾ sicherlich keine Gerichtsbarkeit über Chinesen zu, und auch in der aus eigener Machtvollkommenheit erlassenen Verordnung über die Verwaltung der Konzession in Tientsin ⁷³⁾ findet sich keine Handhabe dazu. Andererseits haben sich die Befugnisse der Konzessionsbehörden, nicht zum wenigsten infolge der langen Zeiten von Bürgerkriegen und politischen Intrigen in China, durch die praktische Ausübung über die ursprünglich von beiden Seiten in Aussicht genommene Grenze hinaus ständig erweitert; auch spricht für die Ausübung eines der Auslieferung vorausgehenden Untersuchungsverfahrens die Überlegung und Notwendigkeit, daß sonst die chinesischen Behörden beliebig auf die Verwaltung der Konzession Einfluß nehmen könnten, indem sie die Auslieferung ihnen mißliebiger chinesischer Einwohner, auch z. B. der chinesischen Angestellten der Konzessionsverwaltung, beantragen oder durch die bloße Möglichkeit eines solchen Antrags einen Druck auf sie ausüben.

Die Frage der englischen Gerichtsbarkeit über Chinesen in China war in den Verfahren für ein »writ of habeas corpus« zu entscheiden, die zugunsten der vier Chinesen anhängig gemacht wurden, als ihre Auslieferung unmittelbar drohte. Derartige Verfahren wurden in Schanghai vor dem dortigen, auf Grund des Vorrechts der Konsulargerichtsbarkeit bestehenden englischen Supreme Court in China und in London vor dem High Court of Justice anhängig gemacht. Beide Gerichte lehnten die beantragte Verfügung ab, jedoch mit verschiedener Begründung.

Der Richter in Schanghai verneinte die Legitimation der zugunsten der Chinesen handelnden Antragsteller ⁷⁴⁾, da sie weder eine Vollmacht der Chinesen oder ein eigenes Affidavit vorgelegt noch dargetan hätten, daß die Chinesen nicht imstande wären, ein Affidavit zu zeichnen ⁷⁵⁾.

⁷²⁾ Die Vereinbarung über die Übergabe der britischen Konzession in Tientsin ist m. W. nie veröffentlicht worden. Es kann jedoch nach den vorliegenden Darstellungen angenommen werden, daß die Vereinbarung sich auf die Verpachtung beschränkt und sicherlich keine Vorschriften über Fragen der Gerichtsbarkeit enthält.

⁷³⁾ Zur Zeit gelten die vom britischen Botschafter in China am 17. Dezember 1918 erlassenen »Tientsin Municipal Regulations, 1918« mit mehrfachen Änderungen seitdem (es liegt mir eine im Januar 1931 in Tientsin gedruckte Textausgabe vor). Sie beruhen auf Art. 155 der China Order in Council 1904 und Art. 13 der China (Amendment) Order in Council 1907, abgedruckt in Hertslet's China Treaties, 3. Aufl., London 1908, vol. II, S. 834 und 1057.

⁷⁴⁾ Professor N. Bentwich von der Universität Jerusalem und Margery Fry, Friedensrichterin und Direktorin der British Broadcasting Corporation. Die Antragsteller hatten in dem Antrag weder die Namen der vier Chinesen angegeben noch eine eidesstattliche Erklärung über den Sachverhalt vorgelegt.

⁷⁵⁾ Wortlaut des Urteils vom 17. August 1939 in North-China Herald vom 23. August

1939 S. 321 und in *Oriental Affairs*, Vol. XII, S. 155f. Das Urteil lautet in seinem wesentlichen Teil:

»The writ of *habeas corpus*, as it is commonly called, is primarily a process for securing the liberty of the subject by affording an effective means of immediate release from unlawful or unjustifiable detention, whether in prison or in private custody, but the remedy is not confined to British subjects. "The judges" — I quote from the Hailsham edition of "Halsbury's Laws of England", Volume 9, *passim* — "owe a duty to safeguard the liberty of the subject not only to the subjects of the Crown, but also to all persons within the realm who are under the protection of the Crown and entitled to resort to the Courts to secure any rights which they may have, and this whether they are alien friends or alien enemies." It is clear, however, that at common law the writ, though of right, is not a writ of course and issues only on cause shown, and many causes shown in the past are rather of historical interest than of present importance.

The person illegally imprisoned in confinement without legal justification, is, of course, entitled to apply for a writ, but it is not essential that the application should proceed directly from him. "Any person is entitled to institute proceedings to obtain a writ of *habeas corpus* for the purpose of liberating another from an illegal imprisonment, and any person who is legally entitled to the custody of another may sue out the writ in order to regain such custody." The first of these propositions is supported by cases which are all instances of family applications such as husband on behalf of wife, wife on behalf of husband, and father on behalf of son; the second speaks for itself. There follows a passage to which counsel appeared to attach some importance: "In any case where access is denied to a person alleged to be unjustifiably detained, the application may be made by any relation or friend on an affidavit setting forth the reasons for its being made." From this passage, however, it would appear that denial of access to the prisoner, with the consequent absence of instructions from him, constitutes a condition precedent to an application on his behalf even by a relation or friend.

The association of relation and friend indicates, I think, that "friend" is to be understood in its ordinary and familiar meaning, and I am also of opinion that it must be so understood in *Sommersett's Case*, (1772), to which counsel for the applicants referred me. The negro slave who escaped from the forcible detention of his master, was seized by persons in his master's employ and carried on board a ship bound for Jamaica, had found such friends in England who assisted him to regain his freedom by means of the writ of *habeas corpus* for which they applied. The case of *Re Gootoo and Inyokwana (Infant)*, 1891, is distinguished from the present by the circumstance that the rule for a writ was obtained at the instance of the secretary of the British and Foreign Anti-Slavery Society which clearly existed for just such a purpose. In the *Hottentot Venus Case*, (1810), the rule was also obtained by a secretary of a Society, in that case the African Institution, on behalf of a helpless female native of South Africa. The rule here is sought on behalf of four Chinese who are in custody under suspicion of being implicated in a murder by persons who, in my opinion, are mere strangers or volunteers.

"A mere stranger or volunteer, however, who has no authority to appear on behalf of a prisoner or right to represent him will not be allowed to apply for a *habeas corpus*" (*R. v. Clarke*, (1762), 3 Burr, 1362), and this later passage seems to indicate that even denial of access to a prisoner does not entitle persons of this description to apply. The present applicants have not been shown to have any authority to appear on behalf of these prisoners or right to represent them. It has, moreover, been said (*Ex parte Child* 1854, 15 C. B. *per* Jervis C. J. at p. 239) that a mere stranger has no right to come to the Court and ask that a party who makes no affidavit and who is not suggested to be so coerced as to be incapable of making one, may be brought up by *habeas corpus* to be discharged from restraint. Counsel for the applicants did indeed suggest at the hearing of the applica-

Dagegen bejahte er die Frage der Gerichtsbarkeit über die Chinesen. Die Erfordernisse, die das Urteil unter Bezugnahme auf Halsbury's Laws ⁷⁶⁾ als vorliegend erachtet, sind im vorliegenden Fall jedoch nicht gegeben; weder gehört die britische Konzession in Tientsin zu dem britischen Reich (realm), noch sind die vier Chinesen berechtigt, die englischen Konsulargerichte in China in eigener Sache anzugehen.

Richtig sagt denn auch der High Court in London in seinem Urteil vom 23. August 1939 ⁷⁷⁾, die britische Konzession in Tientsin sei kein

tion that the prisoners in Tientsin were so coerced, but there is no allegation to that effect in their joint affidavit by which the application is supported. It is to be observed that in *Ex parte Child* the secretary of a Lunatic Friend Society, who was a mere stranger and acting without authority, was held not to be entitled to make an application on behalf of a person who was alleged to be wrongfully detained as a person of unsound mind, and that this case is cited in support of the above passage which concerns "a prisoner".

"Every application for a writ" moreover, "must be supported by affidavit, upon which the Court is able to exercise its discretion as to whether the writ shall be issued or not. It should be made by the prisoner or party who claims the writ or by some other person on his behalf and with his authority, or by some person who can satisfy the Court that the person on whose behalf the application is made is so coerced as to be unable to make an affidavit." This passage is based on the *Re Parker, Canadian Prisoners' Case*, (1839), where a motion for a writ was made on an affidavit of a solicitor on behalf of the prisoners. The Court having intimated that there ought to be an affidavit from the prisoners themselves, counsel referred to the *Hottentot Venus's Case* (1810), but the Court pointed out that in that case a reason was assigned for not producing an affidavit from the party herself, and stated that before granting a *habeas corpus* to remove a person in custody the Court must ascertain that an affidavit is not reasonably to be expected from him, and that an affidavit is absolutely necessary either from the party who claims the writ or from some other person so as to satisfy the Court that he is coerced as to be unable to make it.

There is before me no such affidavit by the prisoners or by some other person on their behalf and with their authority, or by some person who can satisfy me that the prisoners are so coerced as to be unable to make affidavits, but merely an affidavit by counsel for the applicants, made of their own information, knowledge, and belief as to the facts on which the application is founded, and on the authorities to which I have referred the application must be dismissed.

⁷⁶⁾ Halsbury's Laws of England, Vol. IX, 2. Aufl., London 1933, Nr. 1202, S. 703.

⁷⁷⁾ In re Ning Yi-Ching and others, 56 Times L. R. 3. Die wesentlichen Teile des Urteils lauten:

»Mr. Justice Cassels, giving judgment, said that the evidence was that the British Municipal area at Tientsin was part of a foreign country within which the King had certain jurisdiction. It had never been acquired by settlement or otherwise and had never been recognized as, nor was it, a part of the King's dominions. A British Court in China had no jurisdiction to try a Chinese subject for a crime, although committed within the British Municipal area. The jurisdiction of the British authorities in Tientsin was derived from treaties and also from the Foreign Jurisdiction Act, 1890. The position, as disclosed in affidavits on both sides, was that if an offender arrested in the British Municipal area was neither Chinese nor British, he was handed over to the appropriate Court. If a British subject, he was tried by the British Court, and if Chinese, by the Chinese District Court. It was the practice for the municipal council to require *prima facie* evidence that the

Teil der britischen Herrschaftsgebiete (dominions), sondern Teil eines fremden Staates, innerhalb dessen der britische König nur gewisse

person arrested had committed the crime alleged, and while awaiting that evidence that person would be detained by the British Municipal police.

The case raised questions of great importance, the first of which was whether a writ could be issued to deal with the detention of a foreigner in a foreign country. It had been decided in *Ex parte Anderson* ((1861) 3 E. and E. 487) that the writ could be issued to all parts of the dominions of the Crown. In that case the writ was granted to a person in Canada, and it was in consequence of that decision that the Habeas Corpus Act, 1862 was passed. The matter was then discussed in *Rex v. Earl of Crewe*, known as *Sekgome's case* (26 *The Times* L. R. 439; [1910] 2 K. B. 576). That case was not on all fours with the present case, but it was clear from the judgments in that case that the remedy of *habeas corpus* was not confined to British subjects. Lord Justice Kennedy said ([1910] 2 K. B. at p. 620): "The remedy obtainable is not confined to British subjects." It was clear, therefore, that at the present day, if any person in this country were to be detained, his detention would be subject to investigation by this process. The phrase "foreign dominions of the Crown" was also there dealt with, where it was held that it only applied to territorial dominions. Here Tientsin formed no part of his Majesty's dominions.

In *Rex v. Earl of Crewe* (*supra*) Lord Justice Kennedy cited paragraph 4 of Lord Crewe's affidavit, which was to the effect that the Bechuanaland Protectorate was a foreign country within which his Majesty had power and jurisdiction by treaty, grant, usage, suffrance or other lawful means within the meaning of the Foreign Jurisdiction Act, 1890; and that the territory of the Protectorate had never been acquired by settlement or ceded to or conquered or annexed by his Majesty, nor had his Majesty recognized it as, nor was it, part of his dominions. Lord Justice Kennedy then said: "If this be the true view, as, in my opinion, we ought to hold, and the Bechuanaland Protectorate, including Gaberones, forms no part of his Majesty's dominions, there is no authority, so far as I am aware, which would justify the issue of the writ of *habeas corpus* for which the applicant asks."

He had listened in vain for a case in which the writ of *habeas corpus* had issued in respect of a foreigner detained in a part of the world which was not a part of the King's dominions or realm. In Tientsin Britain had merely acquired a lease of land and had been granted by treaty the right to administer justice to its own subjects. He was compelled to hold that in the circumstances of the present case the writ could not issue. It had been said that the District Court was Japanese controlled, but according to the evidence that Court was still known as the Tientsin District Court and was still carrying out its functions. It had certainly issued summonses to the four Chinese.

It was not part of his duty to review any decision which the British Court or the municipal council had made, but only to decide whether a *prima facie* case had been made out that the four Chinese were being illegally detained. He had listened with great care and had arrived at the conclusion that no such case had been made out.

It had further been contended that the writ could not issue to Lord Halifax because he was not in control of the prisoners but was only acting in an advisory capacity. In his view that contention was well-founded, although it did not follow that he thought that in a proper case the writ would not issue against a Secretary of State.

It was further contended that what had been done was an act of State because it was done in pursuance of a treaty. If that had been the only contention on behalf of the respondent it would not have prevailed, but it was not necessary that he should decide that matter. He would only say that it was plainly open to the Court to inquire into any matter involving the construction of treaties and other acts of States.

Gerichtsbarkeit habe; die Gerichtsbarkeit erstrecke sich aber nicht auf Chinesen, auch nicht für die von ihnen in der Konzession begangenen Verbrechen.

Nach dieser Feststellung sollte man erwarten, daß sich das Londoner Gericht für unzuständig erklärt und den Antrag kurzerhand abgewiesen hätte. Es untersucht jedoch noch weiter, ob ein writ of habeas corpus zugunsten eines Ausländers in einem ausländischen Staat ergehen könne. Auch diese Frage wird unter Verweisung auf das Fehlen einer Vorentscheidung verneint, und dann schließlich noch die Frage aufgeworfen und abgetan, daß ein prima facie-Fall vorliege, wonach die vier Chinesen in Tientsin ungesetzlich in Haft gehalten würden. Mit diesen Ausführungen tritt das Gericht sachlich in die Prüfung des Falles ein und bejaht damit implicite seine Gerichtsbarkeit, die es eingangs verneint hatte. Dabei sagt es sogar ausdrücklich, es sei nicht seine Aufgabe, eine Entscheidung des britischen Gerichts oder der britischen Stadtverwaltung in Tientsin zu beurteilen (to review), damit selbst die Auslegung abschneidend, es handle sich um eine Nachprüfung eines Verwaltungsaktes, also um ein Verwaltungsgerichtsverfahren. Wie das Gericht in Schanghai ist also auch das Londoner Gericht in ein, wenn auch außerordentliches, Gerichtsverfahren über Chinesen sachlich eingetreten, zu dem eine Gerichtsbarkeit nicht begründet werden kann. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß der Antrag in London nicht von den Chinesen selbst, sondern einer privaten Vereinigung zur Hilfe für China gestellt wurde ⁷⁸⁾; denn damit bleiben doch die Chinesen Personen des Verfahrens ⁷⁹⁾.

Ist daher die Begründung der englischen Entscheidungen anfechtbar, so waren auch schon die Anträge zu weitgehend gefaßt. Sie gingen nämlich dahin, daß »the bodies of the four Chinese subjects brought to the Court for the purpose of having the legality of their detention inquired into«. Dieser Antrag, die Chinesen auch formell und körperlich vor ein englisches Gericht zu stellen, geht über die England in China vertraglich zustehenden Rechte der Gerichtsbarkeit hinaus.

Die Auslieferung der vier Chinesen wurde am 11. August 1939 ⁸⁰⁾ von der britischen Regierung beschlossen, nachdem in Tokio von der japanischen Regierung dem englischen Botschafter weiteres Beweismaterial unterbreitet worden war, das von den juristischen Beratern der britischen Regierung in London ⁸¹⁾ als ausreichend für einen prima

⁷⁸⁾ Antragsteller war Lord Listowel für das China Campaign Committee, einer Vereinigung »interested in the welfare of the Chinese people«.

⁷⁹⁾ Vgl. Halsbury's Laws of England, a. a. O., Nr. 1229, S. 721.

⁸⁰⁾ Reuter-Meldung in North-China Herald vom 16. August 1939, S. 274; Times vom 12. August 1939.

⁸¹⁾ Vgl. die Erklärung Chamberlains vom 4. August 1939 (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 2866).

facie-Beweis angesehen worden war. Der Beschluß wurde der japanischen und der chinesischen Regierung mitgeteilt. Die Auslieferung erfolgte an das örtliche Gericht der von den Japanern eingesetzten Provisorischen Regierung in Peking. Dieses übergab die Chinesen den japanischen Militärbehörden zur Aburteilung durch ein Kriegsgericht ⁸²⁾.

V.

Sogleich nach der Vereinbarung vom 22. Juli 1939 wurden die Verhandlungen über die konkreten japanischen Forderungen eröffnet. Sie betrafen drei Fragengebiete: die Zusammenarbeit der englischen und japanischen Polizei, die Durchführung der japanischen Währungsmaßnahmen in der britischen Konzession in Tientsin und die Auslieferung des chinesischen Silbers. Während über die erste Frage nach wenigen Tagen eine Einigung zustande kam ⁸³⁾, bereiteten die beiden anderen so große Schwierigkeiten, daß die Verhandlungen am 31. Juli eingestellt, wenn auch nicht formell abgebrochen wurden, um erst nach Ausbruch des europäischen Krieges wieder aufgenommen zu werden. Die Vertreter des japanischen Heeres aus Nordchina, die an der Konferenz teilgenommen hatten, reisten am 10. August aus Tokio ab.

Die zeitweilige Einstellung der Verhandlungen erfolgte wegen der unnachgiebigen britischen Haltung in den wirtschaftlichen Fragen. Verhandlungstechnisch war die Lage in Tokio nach dem 31. Juli so, daß der britische Botschafter auf neue Instruktionen aus London warten mußte, die nicht eintrafen. Es liegt nahe, daß die Japaner die Festigung der britischen Haltung einerseits mit der Kündigung des amerikanisch-japanischen Handelsvertrages ⁸⁴⁾ durch Roosevelt am 26. Juli, zwei Tage nach Bekanntgabe der britisch-japanischen Vereinbarung von Tokio, andererseits mit den damaligen lebhaften britischen Bemühungen um eine Verständigung mit Rußland, deren Zustandekommen eine wesentliche Stärkung der britischen Stellung in den Verhandlungen in Tokio erwarten ließ, in Verbindung brachten.

Umstände und Erklärungen bei der amerikanischen Kündigung sprechen für die japanische Ansicht. Die Note gibt eine formelle, politisch ungefärbte Begründung für die Kündigung ⁸⁵⁾, sagt aber doch auch,

⁸²⁾ Nach einer Reuter-Meldung aus Tokio vom 9. September 1939.

⁸³⁾ New York Times vom 1. August 1939; Times vom 7. August 1939.

⁸⁴⁾ Vertrag vom 21. Februar 1911, ratifiziert am 4. April 1911; Martens, Recueil, 3e Sér., T. 6, S. 729.

⁸⁵⁾ Text in Department of State Bulletin vom 29. Juli 1939, Vol. I, S. 81 (vgl. auch diese Zeitschr. Bd. X, S. 389). Es wird darin gesagt, die amerikanische Regierung habe in den letzten Jahren alle Handels- und Schiffsverkehrsverträge daraufhin geprüft, ob ihre Kündigung zur Herbeiführung von Änderungen nötig sein könnte. Im Laufe dieser Durchsicht sei die amerikanische Regierung zu der Ansicht gelangt, der Vertrag mit Japan enthalte Bestimmungen, die neuer Erwägung (consideration) bedürften.

die Kündigung erfolge, um die amerikanischen Interessen besser wahrnehmen und fördern zu können, wenn dies neue Entwicklungen erforderlich machen sollten. Damit wird auf die seit Ausbruch des chinesisch-japanischen Krieges in Amerika häufig erhobene Forderung verwiesen, Amerika solle durch Embargo-Maßnahmen gegen Japan Stellung nehmen, damit seine vertraglichen Rechte in China schützen und gleichzeitig der chinesischen Regierung helfen. Derartige Maßnahmen sind aber erst nach Erlöschen des Handelsvertrages mit Japan möglich. Ein dahingehender Antrag, den Handelsvertrag mit Japan zu kündigen, lag gerade dem Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten des amerikanischen Senats vor, und Roosevelt kam der Beschlußfassung über ihn mit seiner auch in Amerika überraschenden selbständigen Kündigung zuvor ⁸⁶⁾.

Eine vorherige Konsultation mit der britischen Regierung über die Kündigung ist nicht wahrscheinlich ⁸⁷⁾ und wurde von Staatssekretär Hull in Abrede gestellt ⁸⁸⁾. Er sowie Pittman wiesen aber auf die stillschweigenden Folgerungen hin, die sich an die Kündigung knüpften ⁸⁹⁾. Die japanische Anschauung kam nicht nur einhellig in der Presse, sondern auch in Erklärungen des Sprechers des Gaimusho ⁹⁰⁾ und des japanischen Kommandeurs in Tientsin ⁹¹⁾ zum Ausdruck, die die Kündigung unmittelbar mit den englisch-japanischen Verhandlungen in Verbindung bringen.

Für die Richtigkeit der japanischen Ansicht spricht schließlich auch, daß sich die Engländer noch am 27. Juli in Tokio an der Bildung eines englisch-japanischen Ausschusses, der die wirtschaftlichen Fragen prüfen sollte, beteiligten, obwohl ihnen die konkreten japanischen For-

⁸⁶⁾ Der Antrag war von Vandenberg gestellt, die Beschlußfassung aber im Ausschuß zurückgestellt worden. Die unerwartete Kündigung durch Roosevelt, ohne den Senatsausschuß zu befragen oder seine Entscheidung abzuwarten, wird auf die innerpolitische Erwägung zurückgeführt, die Initiative für diesen vielfach in Amerika gewünschten Schritt für die Regierung in Anspruch nehmen zu können.

⁸⁷⁾ Vgl. auch die Erklärungen des stellvertretenden Staatssekretärs Sumner Welles vom 2. und 4. August 1939 (New York Times vom 3. August 1939, Times vom 5. August 1939), es sei die ständige Politik der USA gewesen, einen eigenen Kurs in der fernöstlichen Krisis zu steuern, es bestehe kein Abkommen mit England über ein gemeinsames Vorgehen.

⁸⁸⁾ In der Pressekonferenz am 28. Juli 1939 (Times vom 28. Juli 1939).

⁸⁹⁾ New York Times vom 28. Juli 1939; Times vom 29. Juli 1939.

⁹⁰⁾ Statement vom 28. Juli 1939 (Text in Tokyo Gazette, Vol. III, Nr. 3 (Sept. 1939), S. 115 und in Japan Advertiser vom 28. Juli 1939); es heißt darin: »... the present action of the American Government, coming as it does at the time when the Anglo-Japanese conversations are in progress, is highly susceptible of being generally interpreted as having a political significance ...«

⁹¹⁾ Erklärung zu ausländischen Pressevertretern am 18. November 1939 (Japan Advertiser vom 18. November 1939; Manchuria Daily News vom 21. November 1939). Darin wird der Abbruch der Verhandlungen in Tokio als bedauerlich und die amerikanische Kündigung als allein verantwortlich für den Abbruch bezeichnet.

derungen bekannt waren ⁹²⁾. Das Argument, mit dem England die japanischen Wünsche betr. der Währung und der Auslieferung des Silbers in Tientsin zurückwies, nämlich daß dies nicht durch eine nur zweiseitige Vereinbarung zwischen Japan und England geschehen könne, taucht erstmalig in einer Erklärung Chamberlains im Unterhaus am 4. August auf ⁹³⁾; wie eine Entschuldigung für diese späte Überlegung und Absage mutet ein Satz in der Erklärung des britischen Auswärtigen Amtes vom 20. August 1939 ⁹⁴⁾ an, worin der Abbruch der Verhandlungen und des britischen Standpunktes begründet wird; es heißt dort, erst nach sorgfältigem Studium der Lage habe sich für England die Unmöglichkeit ergeben, das verlangte einseitige wirtschaftliche Abkommen mit Japan zu schließen.

Fast ein Jahr nach Beginn der Verhandlungen kam schließlich am 19. Juni 1940 doch eine Vereinbarung ⁹⁵⁾ über alle drei japanischen

⁹²⁾ Dies ist eines der Hauptargumente in dem japanischen Statement vom 21. August 1939 über den Abbruch der Verhandlungen. Siehe unten Anm. 94. Nach einer Domei-Meldung (Japan Advertiser vom 28. Juli 1939) hat spätestens am 27. Juli 1939 Kato das Verbot der Währung gefordert, worauf Craigie geantwortet habe, England könne grundsätzlich dem Verbot nicht sogleich zustimmen, da es sich um die Währung der von England anerkannten chinesischen Regierung handle, die England auch finanziell unterstütze. Demnach scheint Craigie damals keine Bedenken aus dem Gesichtspunkt des Neunmächtevertrages geltend gemacht zu haben.

⁹³⁾ Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 2867. In einer früheren Erklärung vom 15. Juni 1939 (a. a. O., Vol. 348, Sp. 1509) hatte Chamberlain lediglich gesagt, über die Auslieferung der Beschuldigten hinausgehende Forderungen würden politische Fragen aufwerfen, die auch andere Mächte beträfen. Es ist hier aber noch die Rede von einer Weigerung oder Unmöglichkeit der britischen Regierung, hierüber zu verhandeln. Ebenso unbestimmt auch die Erklärung Chamberlain's am 31. Juli 1939 (a. a. O., Vol. 350, Sp. 2026).

⁹⁴⁾ Abgedruckt in Oriental Affairs, Vol. XII, S. 153. Darauf veröffentlichte die japanische Regierung eine Gegenerklärung vom 21. August 1939, abgedruckt ebenda.

⁹⁵⁾ Text in Tokyo Gazette, Vol. IV, Nr. 1 (Juli 1940), S. 28 und Japan Weekly Chronicle vom 27. Juni 1940, S. 730. Im folgenden wird der Text aus Tokyo Gazette wiedergegeben, der ein Kommuniqué des japanischen Auswärtigen Amtes ist:

»As the result of discussions which have taken place between the British and the Japanese authorities since July, 1939, in regard to questions affecting the British Concession in Tientsin, agreement has been reached on the following points:

1. Maintenance of law and order within the British Municipal Area: —

Detailed arrangements have been made for closer cooperation between the authorities of the British Concession and the local Japanese authorities for the suppression of all terrorist activities prejudicial to the maintenance of peace and order and to the security of the Japanese forces. In particular, arrangements have been made for Japanese Gendarmes to offer information and to be present when action is taken by the British Municipal Council Police against persons in whose criminal activities the Japanese authorities are interested.

Such action will include supervision of dealings in arms and explosive substances, supervision of publications, cinemas and political meetings and arrest and disposal of persons engaged in the activities mentioned in the preceding paragraphs. Arrange-

Forderungen zustande. Bezüglich der Polizei in der englischen Konzession willigt England in eine Zusammenarbeit mit den örtlichen japanischen Behörden ein. Da nicht angegeben ist, um welche der japanischen Behörden es sich handelt, ist anzunehmen, daß nicht nur das japanische Konsulat und die Verwaltung der japanischen Konzession in Tientsin gemeint sind, sondern auch die japanischen Militärbehörden, insbesondere die Militärgendarmerie. Die Zusammenarbeit erstreckt sich einmal auf die Unterdrückung terroristischer Tätigkeit. Unter solcher Tätigkeit sind, wie aus der Vereinbarung zu entnehmen, Handlungen zu verstehen, die die Ruhe und Ordnung stören oder die Sicherheit der japanischen Truppen beeinträchtigen. Darunter werden alle von Chinesen unternommenen Maßnahmen zu verstehen sein, die sich gegen japanische Truppen oder Zivilisten, aber auch gegen solche ihrer chinesischen Landsleute richten, die mit den japanischen Besatzungstruppen zusammenarbeiten und daher von der chinesischen

ments have also been made for the suppression of unauthorized wireless communications.

2. Silver Coin and Bullion:—

The silver coin and bullion now in the Bank of Communications in Tientsin shall remain in that Bank under the joint seal of the British and Japanese Consuls-General in that city. Except as provided in paragraph 3 below, this silver shall remain under seal until such time as the Governments of the United Kingdom and Japan shall agree upon other arrangements for its custody. The silver shall be sealed in the presence of the British and Japanese Consuls-General in Tientsin.

Before the silver is thus placed under seal a quantity equivalent to the sum of £ 100,000 sterling shall be set on one side to provide a fund for the relief of famine conditions resulting directly from the floods in certain areas and the drought in other areas of North China. Such relief shall include the provision of certain machinery urgently required from abroad to drain the water from the flooded areas, thus diminishing the danger of epidemics. The appropriate British authorities will be prepared to give all possible facilities to enable the silver thus set on one side to be allocated for relief purposes; to be sold; and to be used for the purchase of foodstuffs and other articles required for relief.

The British and Japanese Consuls-General in Tientsin shall appoint experts who, under the supervision of the Consuls-General, will assist them in the administration of this fund and will advise the existing Relief Committee in Peking as to the distribution of the food and other articles required for relief purposes. In addition to British and Japanese experts, experts of Chinese and French nationality and one expert of another nationality shall be invited to assist in this work.

3. Currency:—

The British Municipal Council will place no difficulty in the way of the use of Federal Reserve Bank currency within the British Municipal Area. The British Municipal Council have decided to withdraw the licences of all exchange shops not established prior to 1939. Licences will not be issued to new shops unless they are vouched for by the Native Bankers Guild and have adequate capital. Licences will be renewable monthly. Any points of difficulty which may arise in connexion with the application of the measures mentioned in the preceding paragraphs will be discussed locally between the British and Japanese Consuls-General.

Nationalregierung als Verräter bezeichnet werden. Terroristische Tätigkeit im Sinne des Abkommens werden auch die von der chinesischen Nationalregierung ausgesandten Personen ausüben, die in den von japanischen Truppen nur lückenhaft besetzten Gebieten Steuern einziehen oder diejenigen ihrer Landsleute, die im Besitz japanischen Geldes angetroffen werden, zur Rechenschaft ziehen und andere staatliche Aufgaben erfüllen. Weiterhin haben sich die Japaner ganz allgemein die Zusammenarbeit bezüglich aller Personen vorbehalten, an deren kriminellen Tätigkeit sie interessiert sind. Schließlich erstreckt sich die Zusammenarbeit auf die Überwachung des Handels mit Waffen und Explosivstoffen, der Presse, der Lichtspielhäuser, politischer Versammlungen und des drahtlosen Nachrichtenwesens. Für die Art der Zusammenarbeit ist beispielsweise vorgesehen, daß die japanischen Gendarme den britischen Behörden Informationen geben und bei den Aktionen letzterer anwesend sein sollen. Das bezieht sich auch auf die Verhaftung und die weiteren Verfügungen über die Verhafteten. Wenn auch nicht vorgesehen ist, daß die Japaner beispielsweise die Verhaftung bestimmter Personen verlangen könnten oder ihre Zustimmung zu ihrer Freilassung geben müßten, so erhalten sie doch weitgehend Gelegenheit, ihren Einfluß im einzelnen Verfahren geltend zu machen. Nach diesen Vereinbarungen erscheint es zweifelhaft, ob nicht die früher ⁹⁶⁾ von Chamberlain verkündete Basis, daß nämlich die Kontrolle der Polizei in der Konzession in britischen Händen bleiben und nicht eine gemeinsam britisch-japanische werden solle, verlassen ist.

Zur Beurteilung der Vereinbarung über das in Tientsin liegende chinesische Silber muß auf die Vorgeschichte ⁹⁷⁾ dieses Silbers eingegangen werden, da hiervon die umstrittenen Eigentumsverhältnisse und Verfügungsbefugnisse an dem Silber abhängen.

Bis zum 3. November 1935 hatte China eine Silberwährung. An diesem Tage verließ es, gezwungen durch die von Amerika seit 1934 betriebene Silberankaufspolitik, durch die sich daraus entwickelnde legale und illegale Ausfuhr von Silber aus China und die damit zusammenhängenden deflatorischen Erscheinungen, diese Währungsbasis und verordnete die Nationalisierung aller Silberbestände. Gleichzeitig sollten alle Banken in China, die bis dahin noch das Recht der Notenausgabe genossen hatten, ihre Silberbestände an die Zentralwährungsbank ausliefern. Dieses Verfahren, dem sich auch trotz ihrer exterritorialen Stellung die ausländischen Banken in Schanghai mit Ausnahme der japanischen

⁹⁶⁾ Am 4. August 1939 im Unterhaus; Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 2865.

⁹⁷⁾ Hierzu siehe den Artikel »China's Silver«, in Japan Chronicle Weekly Edition, Commercial Supplement vom 10. August 1939, S. 37f.; Bericht des Wirtschaftlichen Ausschusses bei den Verhandlungen in Tokio, teilweise wiedergegeben in Times vom 2. August 1939.

anschlüssen⁹⁸⁾, wurde auch in Nordchina und Tientsin durchgeführt, die Ablieferung und Verbringung des Silbers nach dem Süden an die Zentralnotenbank von den nordchinesischen Behörden jedoch abgelehnt. Diese Behörden erfreuten sich zunehmend einer gewissen politischen Selbständigkeit, die auf die ungeklärten Grenzen und Beziehungen zu der selbständig gewordenen Mandschurei und auf die politische Sonderstellung der Japaner in Nordchina zurückzuführen ist. Um mit diesen Verhältnissen und den dauernden lokalen Zwischenfällen die Politik in Nanking nicht zu belasten, wurde von der Nationalregierung in Peking ein politischer Rat für Nordchina⁹⁹⁾ errichtet. Dieser Rat sollte nach dem Wunsche mancher Politiker der Ansatzpunkt für eine Autonomie Nordchinas werden. Währungspolitisch wirkte sich das dahin aus, daß die nordchinesischen Behörden mit ihrer Weigerung, das Silber nach dem Süden zu schaffen, durchdrangen und daß die Banknoten der Central Bank of China teilweise den Aufdruck »Tientsin« erhielten, nämlich insoweit, wie das in Nordchina verbliebene Silber als Deckungsrücklage dienen sollte. Hieraus erklärt sich der auf Grund des vorliegenden Materials nicht zu entscheidende Streit, ob das in den Tientsiner Banken liegende Silber auf den Namen der chinesischen Nationalregierung oder des Politischen Rats in Peking deponiert worden war¹⁰⁰⁾. Dieser Rat besteht heute nicht mehr, und die japanische Argumentation ist dahin gegangen, daß das Silber stets zu Nordchina gehört habe und daher nunmehr der in Peking von dem japanischen Besatzungsheer ins Leben gerufenen Provisorischen Regierung gebühre oder diese doch Verfügungsberechtigt sei¹⁰¹⁾. Die Japaner haben bei den Verhandlungen vorgetragen, die chinesischen Banken in Tientsin, also die dortigen Niederlassungen der Regierungsbanken der Nationalregierung in Chungking, hätten in die Auslieferung eingewilligt¹⁰²⁾, die britischen Behörden sie aber nicht gestattet, weshalb in Tokio an die Engländer nicht die Forderung der Auslieferung, sondern nur der Duldung der Abholung gestellt worden sei.

Rechtlich wird das Silber im Eigentum nicht des Politischen Rates

⁹⁸⁾ So Japan Chronicle, a. a. O.

⁹⁹⁾ Der genaue Name ist Verwaltungsausschuß für Hopei und Chahar. Er wurde am 12. Dezember 1935 gebildet, am 18. Dezember 1935 eingesetzt. Sein Aufbau und seine Aufgaben sind durch Statut vom 17. Januar 1936 geregelt (abgedruckt in Chung-hua-min-kuo fa-kuei ta-ch'üan, Shanghai Commercial Press 1937, Bd. 5, S. 52). Vgl. über den Ausschluß Hsü, The North China Problem, Shanghai 1937, S. 34; derselbe in Chinese Year Book 1937, Shanghai 1937, S. 314 ff.; Betz, Der Streit um Nordchina, Zeitschrift für Politik, 1937, S. 500 ff.

¹⁰⁰⁾ Aus dem Statut des Rates vom 17. Januar 1936 (vgl. vorige Anmerkung) ergibt sich kein Anhalt, da dort die Aufgaben nur ganz allgemein mit »Verwaltungsangelegenheiten« umschrieben sind.

¹⁰¹⁾ Vgl. Times vom 2. August 1939.

für Nordchina, sondern der Zentralnotenbank der chinesischen Nationalregierung gestanden haben und stehen. Das folgt schon daraus, daß der Rat keine eigene Rechtspersönlichkeit besaß, auch keine besonderen Befugnisse hinsichtlich der Währung erhalten oder in Anspruch genommen hatte. Das ergibt sich weiter aus der einheitlichen Notenausgabe, auch soweit sie auf Grund der Deckung des nordchinesischen Silbers erfolgte. Jedoch sprechen wirtschaftliche Erwägungen für die Zugehörigkeit des Silbers nach Peking. Das würde aber wirtschaftlich auch voraussetzen, daß die in Peking von der Provisorischen Regierung geschaffene Notenbank zunächst die Einlösung oder Haftung für die mit dem Aufdruck Tientsin ausgegebenen Banknoten übernehmen müßte und das Silber für sie als Deckung reservierte, ehe sie das Silber als Deckung für ihre eigene Notenausgabe verwenden könnte, wie das beabsichtigt war.

Bei dieser Sachlage war es für Japan schwer, seine Forderung auf das Eigentum zu stützen. Es ist auch nicht bekannt geworden, daß Japan einen hierauf gestützten Rechtsanspruch geltend gemacht hat ¹⁰³). Es blieb lediglich der auf Okkupation zu stützende Anspruch (darüber unten S. 614) oder der Weg des politischen Aushandelns, den Japan dann tatsächlich eingeschlagen hat. Über die Auslieferung des Silbers kam es zu einem Kompromiß. In der Vereinbarung vom 19. Juni 1940 einigte man sich dahin, daß das Silber in der Verkehrsbank, einer der vier chinesischen Staatsbanken, die in der britischen Konzession noch unbehelligt von den Japanern nach Weisungen aus Chungking tätig sein konnte, verbleiben, jedoch unter gemeinsamen englischen und japanischen Verschuß genommen werden sollte.

Von dieser Regelung wurde das in den britischen und französischen Konzessionen in Tientsin liegende Silber betroffen, das auf insgesamt 14 Millionen Yuan geschätzt wurde ¹⁰⁴). In der englischen Verlautbarung vom 20. August 1939 ist auch von dem im Gesandtschaftsviertel in Peking ruhenden Silber die Rede. Japan hat jedoch bestritten ¹⁰⁵), seine Forderungen auf dieses Silber ausgedehnt zu haben, und in dem Abkommen vom 19. Juni 1940 ist dieses Silber, über dessen Menge nichts bekannt ist, nicht einbegriffen.

Ein Teil des Silbers, im Werte von 100000 englischen Pfund, sollte jedoch aus der Verwahrung entnommen und zur Linderung der Hungersnot verwandt werden, die in Nordchina infolge der großen Überschwem-

¹⁰²) Times ebenda.

¹⁰³) Allerdings erklärte Butler am 19. Juni 1940 im Unterhaus: Die Japaner «claim the ownership» (Parl. Deb., H. C., Vol. 362, Sp. 141). Ich möchte diese Ausdrücke jedoch nicht als zivilrechtlich gemeint ansehen.

¹⁰⁴) Japan Weekly Chronicle vom 27. Juni 1940, S. 730.

¹⁰⁵) In der Erklärung vom 21. August 1939; vgl. oben S. 603 Anm. 92.

mungen des Huangho im Sommer des Jahres 1939 eingetreten war. Zu diesem Zwecke sollten auch Maschinen angekauft werden, die zur Entwässerung der überschwemmten Gebiete und damit zur Vorbeugung gegen die Gefahr von Epidemien dienen sollten. Der größte Teil dieses Teilbetrages ist jedoch nach Zeitungsmeldungen zum Ankauf von Getreide aus Australien oder Kanada verwandt worden.

Die japanischen Wünsche über die Währung hat England erfüllt, soweit es rechtlich dazu imstande war. Japan verlangte das Verbot der chinesischen Währung und den Gebrauch der von der neuen Notenbank in Peking, der Federal Reserve Bank, herausgegebenen Noten. Dem stand die Schwierigkeit entgegen, daß England in der Konzession Gesetze, die alle Einwohner derselben binden, nicht erlassen kann. In der Vereinbarung vom 19. Juni 1940 sagt England daher zunächst zu, dem Gebrauch der Noten der Federal Reserve Bank in der Konzession keine Schwierigkeiten in den Weg zu legen. Damit waren also die Schranken, die dem Umlauf der Banknoten in der Konzession dadurch entgegenstanden, daß die Kassen der Konzessionsbehörden sie nicht annahmen, beseitigt. Darüber hinaus sagt England zu, allen seit 1939 in der Konzession neu errichteten Wechselstuben, die in dieser eine erhebliche Rolle spielen, die Gewerbekonzession zu entziehen und neue Konzessionen nur auszugeben, wenn sie von der Gilde der chinesischen Banken, die unter japanischer Kontrolle steht, befürwortet werden. Auch sollen die Konzessionen monatlich erneuert werden. Damit hat England die Möglichkeit, alle ihm unerwünschten chinesischen Bankgeschäfte zu schließen und nur die Öffnung solcher zu dulden, die sich den japanischen Währungswünschen anschließen. An die englischen Banken in Tientsin kann England ohne weitere rechtliche Schwierigkeiten entsprechende Weisungen geben, und die wenigen ausländischen Bankinstitute können sich dann von der allgemeinen Praxis nicht ausschließen. So konnte Butler im Unterhaus am 19. Juni 1940 sagen, daß der Umlauf der Noten der Federal Reserve Bank durch die Vereinbarung vom 19. Juni 1940 anerkannt würde ¹⁰⁶⁾.

Die vereinbarten Maßnahmen wurden sogleich durchgeführt und die Sperre über die britische und französische Konzession am 20. Juni 1940 von dem japanischen Hauptquartier in Tientsin aufgehoben ¹⁰⁷⁾.

VI.

Mit dem Abkommen vom 19. Juni 1940 über die Silber- und Währungsfrage hat England ein Zugeständnis gemacht, das es ein Jahr vorher als gegen den Neunmächtevertrag verstoßend abgelehnt hatte ¹⁰⁸⁾.

¹⁰⁶⁾ Parl. Deb., H. C., Vol. 362, Sp. 141/2.

¹⁰⁷⁾ Japan Weekly Chronicle vom 27. Juni 1940, S. 731.

¹⁰⁸⁾ Daß die Formel vom 22. Juli 1939 bereits eine Verletzung des Neunmächte-

Mit diesem Vertrag verpflichteten sich die Unterzeichner, zu denen außer Japan und England auch die Vereinigten Staaten und Frankreich gehören, u. a. die Souveränität, Unabhängigkeit und verwaltungsmäßige Unversehrtheit Chinas zu respektieren, den Grundsatz der Offenen Tür aufrechtzuerhalten und die besonderen Bedingungen in China nicht dazu auszunutzen, um Sonderrechte oder Vorteile zu erlangen, die anderen Staatsangehörigen abträglich sind.

Als der japanische Ministerpräsident und der Außenminister Ende des Jahres 1938 eine Politik der Neuordnung Ostasiens verkündeten, protestierte England unter Berufung auf den Neunmächtepakt u. a. gegen die Unterstellung der chinesischen Wirtschaft unter die japanische Kontrolle, die mit der Neuordnung verbunden wäre ¹⁰⁹⁾. Hierbei verwies die englische Note zwar nicht ausdrücklich als Beispiel auf die Währungsmaßnahmen ¹¹⁰⁾ der von Japan eingesetzten Provisorischen Regierung in Peking, wie dies die gleichlaufende amerikanische Note ¹¹¹⁾ tat. Es ist jedoch nicht zweifelhaft, daß die englische Note gerade diese Maßnahmen meinte, die den ersten Schritt zur Verwirklichung des mit der Neuordnung Ostasiens angestrebten einheitlichen japanisch-chinesischen Währungsblockes darstellen.

Es war daher nur folgerichtig, wenn sich England bei den Verhandlungen in Tokio weigerte, an den von Japan oder der von ihm eingesetzten Regierung getroffenen Maßnahmen mitzuarbeiten und den Umlauf der Währung der chinesischen Nationalregierung in der Konzession in Tientsin zu untersagen und das Silber auszuliefern, das zumindest mittelbar als Deckung für die von der Federal Reserve Bank in Peking neu herausgegebenen Banknoten dienen sollte. Halifax erklärte am 3. August 1939 im Oberhaus, daß England bei den Verhandlungen über die Silber- und Währungsfrage nicht seine Verpflichtungen der chinesischen Regierung und den anderen Partnern des Neunmächtevertrages gegenüber vergessen werde ¹¹²⁾. Und noch genauer, wenn auch ohne Anführung des Neunmächtevertrages, betonte Chamberlain die rechtliche Unmöglichkeit, die Fragen allein und ohne Rücksprache mit

vertrages darstellt, ist von der britischen Regierung ausdrücklich gelehnet worden. Vgl. die Erklärung Butlers vom 26. Juli 1939 im Unterhaus, wo er u. a. die Frage, ob die Formel die Beobachtung des Neunmächtevertrages ausschließe, verneint (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 1433). Vgl. ferner Halifax am 24. Juli und 3. August 1939 (Parl. Deb., H. L., Vol. 114, Sp. 367, 850).

¹⁰⁹⁾ Hierüber siehe Büniger, Die japanische Politik der Neuordnung Ostasiens und der Neunmächtevertrag, diese Zeitschrift Bd. IX, S. 426/463. Die englische Note vom 14. Januar 1939 ist abgedruckt a. a. O., S. 457f.

¹¹⁰⁾ Hierüber diese Zeitschrift a. a. O., S. 448f.

¹¹¹⁾ Note vom 6. Oktober 1938, abgedruckt diese Zeitschrift a. a. O., S. 435ff., insbes. S. 436/7.

¹¹²⁾ Parl. Deb., H. L., Vol. 114, Sp. 850.

den anderen Regierungen, die ebenso wie England betroffen würden, zu regeln ¹¹³). Dementsprechend wurde der englische Verhandlungsleiter in Tokio, Botschafter Craigie, angewiesen, Japan mitzuteilen, daß weitere Verhandlungen über die Auslieferung des Silbers und die Währungsfragen nur möglich seien, wenn dabei die Ansichten der anderen interessierten Mächte berücksichtigt werden könnten, da die japanischen Wünsche der chinesischen Währung insgesamt abträglich und auch die anderen Mächte mit Interessen in China unmittelbar beträfen ¹¹⁴).

Trotzdem wurden die Verhandlungen in Tokio schließlich weitergeführt, und es kam zu dem S. 603 Anm. 95 wiedergegebenen Abkommen vom 19. Juni 1940, ohne daß die anderen Unterzeichner des Neunmächtevertrages hinzugezogen worden wären. Allerdings hat England sich mit den Regierungen von China, den Vereinigten Staaten und Frankreich in Verbindung gesetzt, sie über den Verlauf der Verhandlungen ständig unterrichtet ¹¹⁵) und einmal die Ansicht der beiden zuletzt genannten Regierungen über die Silberfrage eingeholt ¹¹⁶). Auch ist es am 9. August 1939 zu einem gleichzeitigen Schritt des amerikanischen und des französischen Vertreters in Tokio gekommen; sie teilten dem japanischen Auswärtigen Amt mit, ihre Regierungen hätten bezüglich des Silbers und der Währung in Tientsin gemeinsame Interessen mit England und tauschten mit der englischen Regierung ihre Ansichten aus. Der Gedankenaustausch zwischen den drei Ländern führte aber nicht dazu, daß sich alle Unterzeichner des Neunmächtevertrages miteinander in Verbindung setzten, wie dies in Art. 7 des Vertrages für den Fall vorgesehen ist, daß nach der Ansicht einer Partei die Anwendung des Vertrages in Frage steht und eine Aussprache darüber wünschenswert erscheint. Von englischer und amerikanischer Seite wurde sogar ausdrücklich die getrennte Verfolgung der Politik in dem ostasiatischen

¹¹³) Erklärung vom 4. August 1939 im Unterhaus (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 2867).

¹¹⁴) Erklärung der britischen Regierung vom 18. August 1939, Times und New York Times vom 19. August 1939.

¹¹⁵) Chamberlain sagte am 31. Juli 1939 im Unterhaus, er lege größten Wert auf die Zusammenarbeit mit der Regierung der Vereinigten Staaten, die stets auf dem Laufenden gehalten würde (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 2027). Ähnlich auch am 2. August 1939 im Unterhaus, wo auch Frankreich genannt wird (a. a. O., Sp. 2346). Ebenso Halifax am 3. August 1939 im Oberhaus: Die Regierungen der Vereinigten Staaten und Frankreich seien stets von den englischen Absichten und Maßnahmen informiert worden (Parl. Deb., H. L., Vol. 114, Sp. 852). Auch Hull bestätigte in Washington wiederholt, daß er wegen des Streites in Tientsin mit London in Verbindung stehe (Osaka Mainichi vom 17. Juni 1939).

¹¹⁶) Es liegt die Nachricht vor, daß die amerikanischen und französischen Antworten am 4. August 1939 in London eingetroffen sind (North-China Daily News vom 5. August 1939).

Streit betont ¹¹⁷⁾. Aus dem Verhalten der amerikanischen Regierung nach dem Zustandekommen des englisch-japanischen Abkommens vom 19. Juni 1940, als sie überraschend den Handelsvertrag mit Japan kündigte ¹¹⁸⁾, kann geschlossen werden, daß sie dem englischen Verhalten nicht zugestimmt hat. Anders dagegen liegt es im Falle Frankreichs, das schon früher die Einheit seiner Interessen mit denen Englands erklärt hatte ¹¹⁹⁾ und im Anschluß an das Abkommen zwischen England und Japan mit diesem eine gleiche Vereinbarung traf ¹²⁰⁾. Aber auch hieraus kann man nicht auf die vorherige Zustimmung Frankreichs zu dem englischen Abkommen schließen, vielmehr legt der Gang der Ereignisse die Annahme nahe, daß Frankreich nur gezwungen sich dem britischen Nachgeben anschloß.

Ob China als der betroffene Partner des Neunmächtevertrages voll zugestimmt hat, ist nicht festzustellen. Butler hatte im Unterhaus noch am 6. März 1940 auf die Frage, ob das Silber ohne die Zustimmung der chinesischen Regierung ausgeliefert würde, erklärt, das Ziel sei eine für alle Beteiligten annehmbare Lösung zu finden, und die chinesische Regierung sei eine sehr wichtige der beteiligten Parteien ¹²¹⁾. Am 19. Juni 1940 teilte Butler dann mit, daß die chinesische Regierung ihre Zustimmung zu der mit Japan vereinbarten Verwendung eines Teiles des Silbers und die Hinterlegung des Restes gegeben habe. Aus der Nichterwähnung der übrigen Punkte des Abkommens kann entnommen werden, daß China den Währungsmaßnahmen und der polizeilichen Zusammenarbeit in der britischen Konzession in Tientsin nicht zugestimmt hat.

Somit ist festzustellen, daß sich die englische Regierung nicht auf die Zustimmung der anderen Partner des Neunmächtevertrages zu dem Abkommen vom 19. Juni 1940 berufen kann, das nach der früher von England vertretenen Rechtsauffassung ein Verstoß gegen den Neunmächtevertrag ist.

¹¹⁷⁾ Sumner Welles erklärte am 2. August 1939, es sei die ständige Politik der Regierung der Vereinigten Staaten gewesen, ihren eigenen Kurs in der ostasiatischen Krisis zu steuern; und am 4. August 1939 verneinte er, daß eine Verständigung mit England über eine gemeinsame Aktion bestünde (New York Times vom 3. und 5. August 1939). Ähnlich schon Hull am 15. Juni 1939 (Osaka Mainichi vom 17. Juni 1939). Chamberlain im Unterhaus am 31. Juli 1939: Die Ziele seien gleich, es könnten aber verschiedene Methoden angewandt werden (Parl. Deb., H. C., Vol. 350, Sp. 2026/7).

¹¹⁸⁾ Siehe oben S. 601.

¹¹⁹⁾ Das ergibt sich aus einer Erklärung Arita's vom 4. August 1939 (New York Times vom 5. August 1939).

¹²⁰⁾ China Press vom 19. Juli 1940. Erklärung des Sprechers des japanischen Auswärtigen Amtes vom 20. Juni 1940 (Tokyo Gazette, July 1940, Vol. IV, S. 29).

¹²¹⁾ Parl. Deb., H. C., Vol. 358, Sp. 358.

VII.

In der rechtlichen Erörterung über den britisch-japanischen Streit in Tientsin nimmt die sog. Neutralität der Konzessionen einen erheblichen Raum ein. Unter diesem Ausdruck werden im Schrifttum häufig zwei Fragengruppen zusammen behandelt, die rechtlich zu trennen sind. Einmal handelt es sich um die Haltung, die die Konzessionsbehörden in innerchinesischen politischen Kämpfen und Bürgerkriegen einnehmen. In diesem Zusammenhang sind zahlreiche praktische Fälle zu verzeichnen, in denen es sich meist um die Auslieferung und das Asylrecht politischer Flüchtlinge handelte ¹²²⁾.

Eine völlig andere Frage ist aber die Stellung der Konzessionen im Falle eines Krieges, sei es der Konzessionsmacht mit China oder mit einer dritten Macht, sei es wie vorliegend im Falle eines Krieges Chinas mit einer dritten Macht. Die Frage ist wiederholt erörtert worden ¹²³⁾.

Bei Bestehen eines Kriegszustandes zwischen China und einer dritten, also nicht der Konzessionsmacht fragt es sich, ob das Konzessionsgebiet von einem der Kriegführenden zum Kampfgebiet gemacht werden darf. Ausgangspunkt dieser Erörterung ist die Feststellung, daß die Konzession zu dem chinesischen Staatsgebiet gehört, daß China jedoch auf einen Teil seiner Hoheitsrechte ausdrücklich verzichtet oder ihr Ruhen stillschweigend hingenommen hat. Die Zugehörigkeit der Konzession zum chinesischen Staatsgebiet wird heute allgemein anerkannt ¹²⁴⁾. Sie äußert sich in der Erstreckung der chinesischen Zollhoheit auf das

¹²²⁾ Vgl. oben S. 590 ff.

¹²³⁾ Schrifttum: Yoshitomi, in *Rev. Gén. de Droit Int. Publ.*, T. 34 (1927), S. 225 ff.; Escarra in *Rec. des Cours, Acad. Droit Int.*, T. 27, S. 80 ff.; Shinobu, *International Law in the Shanghai Conflict*, Tokyo 1933, S. 110 ff.; Feetham, *Report to the Shanghai Municipal Council, Shanghai 1931*, Vol. I, S. 38 ff.; Anonym, *The Neutrality of Shanghai*, *Oriental Affairs*, Vol. V, S. 231/6; Fraser, *The Status of the International Settlement at Shanghai*, *Journal of Comparative Legislation and Int. Law*, Vol. 21 (1939), S. 49 ff.; Catellani, *La penetrazione straniera nell'Estremo Oriente*, Florenz 1915, S. 439 ff.; Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international*, Paris 1896, S. 266; Ueda, *Legal Status of the British Concession in Tientsin*, *Contemporary Japan*, Vol. 9, S. 167; J. B. Moore, *Digest of Intern. Law*, Washington 1906, Vol. V, S. 470; Vol. VIII, S. 707; Chan Chung Sing, *Les concessions en Chine*, Paris 1925, S. 128 ff.; Balossini, *Concessioni in Cina*, Florenz 1934, S. 51 ff.

¹²⁴⁾ Vgl. das S. 598 Anm. 77 wiedergegebene Urteil des Londoner High Court of Justice. Aus der französischen Rechtsprechung zu der französischen Konzession in Schanghai siehe *Court d'App. Lyon* vom 27. Dezember 1892, D. 1894. 2. 255, S. 1895. 2. 73 und *Cour Cass.* vom 2. Juni 1923, D. 1923. 1. 217 mit Anm. von Cicchitti ebenda S. 19. Vgl. ferner das Urteil des italienischen Kassationshofes vom 8. Juli 1931, *Riv. giuridica del medio ed estremo oriente*, 1 (1932), S. 86. Aus dem Schrifttum siehe Yoshitomi, a. a. O., S. 220; Escarra, a. a. O., S. 115 ff.; Catellani, a. a. O., S. 439 ff.; Ueda, a. a. O.; Shinobu, a. a. O.; Chan, a. a. O. Anderer Ansicht einige ältere Stimmen: Surville, *Rév. Crit. de Législ. et de Jurispr.*, 1896, S. 241 und P. M. Cicchitti in der oben genannten Anmerkung und neuerdings nur A. Cicchitti in *Riv. di Dir. Publ.* 1929, S. 141.

Konzessionsgebiet, in dem Gelten der chinesischen Gesetze, in der chinesischen Gerichtsbarkeit, wenn auch die Gerichte außerhalb der Konzession sitzen und Verhaftungen und Vollstreckungen nur mit Zustimmung der Konzessionsbehörden vornehmen können, und in der chinesischen Steuerhoheit in der Konzession. Sie zeigt sich ferner in der Konsulargerichtsbarkeit der anderen Fremdmächte und der Beglaubigung ausländischer Konsuln in der Konzession bei der chinesischen Regierung und nicht bei der Regierung der Konzessionsmacht; darin unterscheiden sich die Konzessionen von den Pachtgebieten wie Tsingtau, wo keine Konsulargerichtsbarkeit bestand und die ausländischen Konsuln in Berlin ihr *Agrément* erhielten, wie es heute noch entsprechend in dem japanischen Pachtgebiet Kuantung und in dem britischen Hongkong ist, das teilweise Pachtgebiet ist. Die Einschränkung der chinesischen Hoheitsgewalt zeigt sich in der ausländischen Polizei und vielfachen anderen Verwaltungsbefugnissen, vor allem aber in dem Ausschluß chinesischer oder fremder Wehrmatsangehöriger, solange sie bewaffnet sind. Dieses Verbot kann sich auf kein vertragliches Recht, wohl aber auf eine lange, sorgfältig beachtete Übung berufen, der sich die chinesische und andere Regierungen gefügt haben.

Eine Neutralisation dieser unter geteilter Hoheitsgewalt stehenden Konzessionsgebiete durch Vertrag liegt nicht vor. Art. 1 Absatz 1 des chinesisch-amerikanischen Vertrages vom 28. Juli 1868 ¹²⁵⁾, der in diesem Zusammenhang angeführt wird, will die Konzessionen in einem Kriege, in den die Vereinigten Staaten verwickelt werden könnten, von den Kämpfen ausschließen; zu diesem Zweck sagen die Vereinigten Staaten zu, in den Konzessionen keinen Angriff gegen feindliche Personen oder Eigentum vorzunehmen, und China bekennt sich zu der Ansicht, daß keine Macht, die sich mit den Vereinigten Staaten im Krieg befindet, das Recht haben soll, in den Konzessionen amerikanische Bürger oder ihr Eigentum anzugreifen. Durch diese Abrede sind jedoch nur die beiden Vertragsparteien gebunden, und es ist zu beachten, daß die Vereinigten Staaten eine Macht sind, die keine nationalen Konzessionen in China besitzt.

Dagegen sind die Konzessionen in früheren Kriegen auf Verabredung oder tatsächlich von Kampfhandlungen ausgenommen worden. Der Grund für dieses übereinstimmende Verhalten ist in den einzigartigen und rechtlich vielfach ungeklärten Verhältnissen in den Konzessionen, besonders in den zumeist nur auf tatsächlicher Übung beruhenden Hoheitsbefugnissen der Konzessionsmacht zu suchen. Es hat sich hier eine jener völkerrechtlichen Übungen gebildet, wie sie in Ostasien

¹²⁵⁾ Mayers, *Treaties between China and Foreign Powers*, 5. Aufl., Shanghai 1906, S. 93.

wiederholt zu beobachten sind und dort die Grundlage für diplomatische Schritte mit ebensoviel Erfolg zu bilden pflegen wie vertragliche Bestimmungen. Beispiele der vorliegenden Übung bieten der französisch-chinesische Krieg von 1884, der japanisch-chinesische Krieg von 1894, der russisch-japanische Krieg von 1905 und die japanisch-chinesischen Kämpfe in Schanghai im Jahre 1932. Die Fremdmacht und auch China respektierten wie selbstverständlich die Unverletzlichkeit der Konzessionen dritter, nicht im Krieg befindlicher Mächte.

Diese Übung hat sich auch im gegenwärtigen japanisch-chinesischen Krieg wiederum bewährt. In Tientsin wie in Schanghai, Kanton und Hankau haben die chinesischen und japanischen Truppen keine Kampfhandlungen in den fremden Konzessionen vorgenommen und deren Unverletzlichkeit geachtet. Eine Besonderheit bildet die Fremdenniederlassung in Schanghai wegen ihrer international gemischten Verwaltung; die in ihr vorgekommenen Kämpfe sind deswegen keine Ausnahme von dem Gesagten.

Über Tientsin haben wir im jetzigen japanisch-chinesischen Kriege wiederholte japanische Erklärungen zu verzeichnen, die jede Absicht leugnen, die britische Konzession zu besetzen ¹²⁶⁾. Dementsprechend erklärte auch der Sprecher im japanischen Auswärtigen Amt zur Begründung für die japanischen Forderungen an die britische Konzessionsbehörde, Japan berufe sich nicht auf das Recht der Eroberung ¹²⁷⁾. In der Tat konnte Japan keine Okkupation der britischen Konzession geltend machen, nicht einmal dann, als die britischen Truppen zurückgezogen worden waren und in der Konzession nur Polizisten, meist sogar Chinesen, zum Schutz zurückblieben. Denn wenn Japan die chinesischen Behörden in die Hände fielen, die für die chinesischen Verwaltungsmaßnahmen innerhalb der britischen Konzession zuständig waren, so können damit doch noch keine Okkupationsrechte innerhalb der Konzession geltend gemacht werden. Hierzu bedürfte es einer tatsächlichen Besetzung.

Japan berief sich vielmehr auf die Selbstverteidigung seiner Truppen, denen von den chinesischen Elementen in den Konzessionen Gefahr drohe, und auf die von den Konzessionen ausgehende Störung von Ruhe und Ordnung in den von den Japanern besetzten Gebieten ¹²⁸⁾. Mitunter wurde die Duldung der chinesischen Elemente in den Konzessionen

¹²⁶⁾ Der japanische Truppenkommandeur für Nordchina, Sugiyama, am 19. Juni 1939 in Peking: Wir wollen nicht die Konzession mit Gewalt übernehmen (Times vom 20. Juni 1939).

¹²⁷⁾ Am 14. Juni 1939; North-China Daily News vom 15. Juni 1939.

¹²⁸⁾ So die oben S. 583 Anm. 19 angeführte Erklärung des japanischen Sprechers. Ferner die Erklärung des japanischen Hauptquartiers vom 13. Juni 1939, Japan Advertiser vom 14. Juni 1939.

sogar als eine mittelbare feindliche Handlung Englands gegen Japan bezeichnet ¹²⁹⁾.

Demgegenüber steht der chinesische Protest gegen die Auslieferung der vier beschuldigten Chinesen, der das englische Verhalten als eine unneutrale Haltung der britischen Regierung ihr gegenüber bezeichnet ¹³⁰⁾.

Damit wird eine andere Seite der sog. Neutralität der Konzessionen aufgeworfen, die bisher wenig Aufmerksamkeit gefunden hat. Es fragt sich, welche Haltung die Konzessionsmacht gegenüber den kämpfenden Parteien in ihrer Umgebung einzunehmen hat. Der mit weitgehender Selbstverwaltung ausgestattete Stadtrat der britischen Konzession ist eine britische Behörde, denn er untersteht dem britischen Botschafter für China, der der Konzession die grundlegende Verordnung, die Land Regulations, gegeben hat und Verordnungsgewalt über die in China ansässigen Engländer besitzt. Man muß annehmen, daß die britische Konzessionsbehörde sich grundsätzlich ebenso zu verhalten hat, wie britische Behörden außerhalb Chinas und wie die britische Regierung in London. Die britische Regierung dürfte einen in England aufgegriffenen chinesischen Spion oder in England liegendes chinesisches Silber nicht an Japan ausliefern. In Tientsin verlangen die besonderen rechtlichen Verhältnisse Berücksichtigung. Das Konzessionsgebiet ist nicht englisches Territorium; es ist notwendig auf die Zusammenarbeit mit den örtlichen chinesischen Behörden angewiesen. Die Lage ist anders als in den englischen Besitzungen Hongkong und früher Weihaiwei, wo keine Zuständigkeit mehr für chinesische Behörden besteht, die Hoheitsrechte vielmehr ausschließlich von England ausgeübt werden. In Tientsin bestehen örtlich zuständige Behörden der in Chungking sitzenden chinesischen Nationalregierung nicht mehr, die britische Behörde kann also die bisher geübte ordnungsmäßige Verbindung mit örtlich zuständigen Behörden der von ihr anerkannten chinesischen Regierung nicht mehr aufrechterhalten. Dagegen verbleibt der britischen Konzessionsbehörde in gewisser Beziehung die Möglichkeit, mit den chinesischen Zentralbehörden zusammenzuarbeiten.

Es ist daher im einzelnen zu unterscheiden, ob eine früher mit chinesischen Lokalbehörden geregelte Frage mit den chinesischen Zentralbehörden geregelt werden kann. Ist das zu bejahen, so dürfte die Konzessionsbehörde gehalten sein, nicht ohne Zustimmung der chinesischen Nationalregierung eine Regelung zu treffen, die deren Belange beeinträchtigen könnte. Insoweit kann man von der britischen Konzessionsbehörde die gleiche Haltung erwarten wie von einer britischen Behörde außerhalb Chinas. Die wesentlich größere Gefahr eines Konflikts mit der

¹²⁹⁾ Erklärung des japanischen Hauptquartiers in Tientsin vom 6. Mai 1939, New York Times vom 7. Mai 1939.

¹³⁰⁾ Vgl. oben S. 593 Anm. 68.

in der Umgebung stehenden Besatzungsmacht muß in Kauf genommen oder die britische Verwaltung überhaupt aufgegeben werden. Es handelt sich insoweit lediglich um eine Machtfrage oder eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit. Ein Nachgeben aus diesen Gründen kann nicht von dem Vorwurf der unneutralen Haltung befreien. Andererseits ist die Konzessionsbehörde, will sie der japanischen Besatzungsmacht gegenüber die angegebene selbständige Haltung einnehmen, auch verpflichtet, jede gegen die Besatzungsmacht gerichtete Tätigkeit zu unterbinden. Daran scheint es aber gerade in Tientsin gefehlt zu haben.

Eine solche Frage, in der die Zusammenarbeit mit der chinesischen Nationalregierung in Chungking möglich und geboten war, ist die Auslieferung des Silbers. Hier hat England denn auch die chinesische Zustimmung zu der Vereinbarung mit Japan eingeholt, so daß der Vorwurf der unneutralen Haltung nicht entsteht.

Dagegen war eine Auslieferung der vier beschuldigten Chinesen an Behörden der chinesischen Nationalregierung tatsächlich nicht möglich. Auch wenn man annimmt, daß die Neutralität die britische Konzessionsbehörde, da sie die gesamte Polizeigewalt in Händen hat, verpflichtet, jede gegen die japanische Truppe gerichtete terroristische oder andere Tätigkeit zu unterbinden, so ist damit doch nichts über die Auslieferung und Aburteilung gesagt. Es bleibt die Möglichkeit, daß die Täter bis zur Beendigung des Krieges in Polizeigewahrsam verbleiben oder abgeschoben werden. So hat die britische Konzessionsbehörde auch in zwei früheren Fällen gehandelt, als sie Anfang 1938 und Anfang 1939 die Auslieferung von Chinesen ablehnten, die die Japaner nur wegen ihrer Zugehörigkeit zum chinesischen Heer verlangten, ohne sie eines gemeinen Verbrechens zu beschuldigen ¹³¹⁾. Ebenso hätte sie im vorliegenden Fall, mindestens hinsichtlich der zwei der vier Beschuldigten handeln müssen, die am Morde nicht beteiligt waren. An diesem Vergleich wird deutlich, daß England die Auslieferung als eine Frage der Macht oder der Zweckmäßigkeit behandelte.

Die Engländer können sich für ihr Verhalten auch nicht auf den ähnlichen Fall von zwei japanischen Spionen berufen, die während des japanisch-chinesischen Krieges von 1894 in der französischen Konzession von Schanghai verhaftet wurden. Der französische Konsul übergab sie dem Konsul der Vereinigten Staaten, die den Schutz der japanischen Interessen während des Krieges übernommen hatten. Dieser lieferte die Japaner auf Anweisung seiner Regierung an die chinesischen Behörden aus, die die Japaner hinrichteten ¹³²⁾. Zur Begründung für dieses Vorgehen wird darauf hingewiesen, daß die Japaner infolge des Krieges

¹³¹⁾ Times vom 25. Januar 1939, North-China Daily News vom 14. Juni 1939.

¹³²⁾ Oriental Affairs, Vol. X, S. 137.

ihre Exterritorialität verloren hätten, und daß die Konzession chinesisches Hoheitsgebiet sei ¹³³⁾. Ähnliche rechtliche Gründe stehen dem britischen Verhalten bei der vorliegenden Auslieferung nicht zur Seite.

Ebenso ist das englische Nachgeben in der Währungsfrage zu beurteilen. Ein chinesisches Einverständnis lag nicht vor. England förderte damit japanische Maßnahmen, die ein Teil des Wirtschaftskrieges sind.

Anders liegt es hinsichtlich der Japan eingeräumten polizeilichen Befugnisse. Soweit sich die Vereinbarung vom 19. Juni 1940 darauf beschränkt, den japanischen Behörden Befugnisse zu übertragen, die vorher den Engländern zustanden, und diese Befugnisse nicht einseitig zur Durchsetzung der politischen Ziele Japans in China ausgenutzt werden, ist eine unneutrale Handlung Englands darin nicht zu erblicken.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Großbritannien teilweise die Neutralität zugunsten Japans aufgegeben und einen Schritt zur Anerkennung der von Japan verfolgten Politik der Neuordnung Ostasiens getan hat.

¹³³⁾ Vgl. Escarra, a. a. O., S. 82, der die Auslieferung der Japaner an die Chinesen jedoch nicht berichtet!