

Feature

Die Gestaltung der Japanpolitik im Auswärtigen Amt des Deutschen Kaiserreiches

Rolf-Harald Wippich

Der heutige Geschäftsverteilungsplan des Auswärtigen Amtes weist 11 Abteilungen auf, die in länder- bzw. sachbezogene Referate unterteilt sind (siehe www.auswaertiges-amt.de). Erst seit Mai 2017 gibt es eine eigene Asienabteilung im Amt, die Abt. AP (Asien und Pazifik), zuständig für die „weltweit dynamischste Wachstumsregion“, so die Eigendarstellung des Auswärtigen Amtes auf der offiziellen Homepage. In ihr bearbeiten kompetente Experten auch den Länderkomplex Ostasien und können bei Bedarf auf einen Stab von wissenschaftlichen Mitarbeitern zurückgreifen, um den vielfältigen Herausforderungen im globalen Zeitalter angemessen begegnen zu können. Wie viel anders sah es da doch im Deutschen Kaiserreich aus, als die Diplomatie in den Händen von nur wenigen beamteten Räten ruhte und – verglichen mit heute – in vielen Belangen weniger komplex und überschaubar war.

Nach den drei Einigungskriegen (1864, 1866, 1870/71) und der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 betrachtete Reichskanzler Otto v. Bismarck den territorialen Besitzstand Deutschlands als befriedet. Sein außenpolitisches Hauptaugenmerk richtete sich auf Kontinentaleuropa, um dem Reich zwischen den Großmächten England und Russland sowie dem im Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 besiegten und isolierten Frankreich eine möglichst störungsfreie Entwicklung zu garantieren. Der gesamte überseeische Bereich galt ihm dagegen außenpolitisch als vergleichsweise sekundär, da er von dem Grundsatz ausging, dass das Deutsche Reich in Übersee nur ökonomische und keine politischen Interessen besitze. Gemäß dieser Leitlinie wurde auch die deutsche Ostasienpolitik einseitig nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtet. In der Praxis führte die Überbetonung der ökonomischen Interessen dazu, dass ostasiatische Angelegenheiten innerhalb des Auswärtigen Amtes prinzipiell bei der Handelspolitischen Abteilung (Abt. II) ressortierten, der auch (bis 1918) der Konsulardienst unterstand. Daneben gab es eine eigene Rechts- (Abt. III) und von 1890 bis 1907 eine eigene Kolonialabteilung (Abt. IV; seit 1907 eigenes Reichskolonialamt). Insgesamt verfügte die in der Wilhelmstraße 75-77 in Berlin ansässige Zentrale zu Bismarcks Zeiten über etwa 25 etatmäßige Räte, denen eine entsprechende Anzahl von sogenannten Hilfsarbeitern und Anwärtern zugeteilt war.

Das Herzstück des Auswärtigen Amtes bildete die Politische Abteilung (Abt. IA; Abt. IB war für Personalfragen zuständig), die für die Beziehungen zu den europäischen und außereuropäischen Ländern sowie zwischen dem Reich und den deutschen Gliedstaaten verantwortlich war. Unter Bismarck bestand diese Abteilung aus vier, später aus fünf Referaten. In Abt. IA wurde Diplomatie gemacht, vorzugsweise im Rahmen der „Großen Politik“ unter den europäischen Großmächten. In diesem Sinne sah der spätere Staatssekretär des Auswärtigen Amtes (1917/18), Richard v. Kühlmann, die wichtigste Aufgabe des Auswärtigen Amtes in der „Aufrechterhaltung eines geregelten Gedankenaustauschs mit den Botschaftern, Gesandten und Konsulaten, die, über den ganzen Erdball verteilt, die Interessen des Reiches wahrzunehmen haben.“

Geleitet wurde das Auswärtige Amt von einem Staatssekretär, dem ab 1881 ein Unterstaatssekretär zur Seite stand. In der Realität war es freilich so, dass sich der Reichskanzler, zumal Bismarck selbst, die direkte Leitung des Amtes als ureigenste Domäne vorbehielt, sodass dieser quasi als „eigentlicher Amtschef“ galt. Unter Bismarck konnten die Beamten der Politischen Abteilung relativ frei schalten und walten, sofern deren regionaler Zuständigkeitsbereich nicht zu den sensiblen Kernzonen zählte und damit im unmittelbaren Zugriff des Reichskanzlers lag, wie etwa die Politik der Großmächte England, Frankreich oder Rußland. Orientreferenten wie Moritz Busch oder Joseph v. Radowitz vermochten daher etwas ungebundener zu agieren als ihre Kollegen.

Infolge der Organisationsstruktur des Auswärtigen Amtes – Gliederung der Abteilungen nach Sachgebieten, Gliederung der Referate nach Regionen – bestand eine scharfe Trennung zwischen den einzelnen Abteilungen, die jeweils einem Dirigenten (Direktor) unterstanden (mit Ausnahme der Politische Abteilung, die hier einen Sonderfall darstellte und erst 1910 einen eigenen Dirigenten erhielt), insbesondere zwischen den beiden wichtigsten Abteilungen des Amtes – IA und II –, die eher unkoordiniert nebeneinanderher arbeiteten.

Dessen ungeachtet konnte jedoch die Politische Abteilung, das für den Gang der Außenpolitik verantwortliche Zentrum des Auswärtigen Amtes, Angelegenheiten von übergeordnetem Interesse an sich ziehen. Dies geschah vielfach, ohne die handelspolitische Sektion über den ihrem Ressort entzogenen Sachverhalt zu unterrichten. Ein bekanntes Beispiel dafür war die Debatte um Deutschlands Haltung zum Chinesisch-Japanischen Krieg 1894/95. Von da an gerieten ostasiatische Angelegenheiten stärker in den Bannkreis der Politischen Abteilung, sodass Fernostpolitik immer deutlicher zum Spiegelbild der deutschen kontinentaleuropäischen Großmachtspolitik wurde.

Nur wenige der Fachbeamten des Auswärtigen Amtes verfügten über Erfahrungen „vor Ort“ in Ostasien. Diejenigen Beamten der Berliner Zentrale, die zumindest eine Zeitlang im konsularischen Dienst in Übersee waren, sind an einer Hand abzuzählen. Gleiches galt selbstredend für außereuropäische Sprachkenntnisse. Die ostasiatische Welt wurde als diplomatische terra incognita betrachtet, die es notwendig machte, sich

entweder an die traditionell in Fernost etablierten Großmächte anzulehnen, insbesondere an England, oder aber Rat und Entscheidungshilfe, wann immer möglich, bei Fernost-Experten außerhalb des Amtes einzuholen. Dies genau war der Grund dafür, dass der ehemalige Gesandte Max v. Brandt, der viele Jahre in Tokyo und Peking tätig gewesen war, während des Chinesisch-Japanischen Krieges 1894/95 vom Auswärtigen Amt reaktiviert wurde und als diplomatische Autorität eine herausragende, freilich fatale Bedeutung erlangen konnte.

Ostasiatische Angelegenheiten wurden – zumindest bis in die 1890-er Jahre – auf relativ niedrigem Niveau angesiedelt. Bester Ausweis dafür war die Mitbetreuung Ostasiens (und Südamerikas!) durch den Pressereferenten. Da aber Ostasien wie Südamerika in Berlin unter vorwiegend wirtschaftlichen Gesichtspunkten wahrgenommen wurden und beide Hemisphären somit in das Portefeuille der für Handelspolitik zuständigen Abteilung II fielen, hatte der Pressereferent diesbezüglich kaum etwas zu tun. Der bekannteste Inhaber des Pressereferats war seit 1878 der viel beschäftigte und viel gereiste Schriftsteller Rudolf Lindau, der von 1859 bis 1866 (darunter seit 1863 als Schweizer Konsul in Yokohama) einschlägige Erfahrungen in Japan gesammelt hatte, aber 1892 in den Ruhestand versetzt wurde.

Das mangelnde Interesse der Politischen Abteilung an Ostasien hielt auch nach Bismarcks Entlassung im Jahr 1890 an. Das zeigte sich deutlich bei dem die Außenpolitik zwischen 1890 und 1906 maßgeblich bestimmenden Vortragenden Rat Friedrich v. Holstein. Die „Graue Eminenz“ des Amtes „entdeckte“ die ostasiatische Frage für sich erst infolge des Chinesisch-Japanischen Krieges 1894/95, und dann auch nur über die auf Kontinentaleuropa fixierte sog. „Große Politik“. Gleichwohl machte sich das Auswärtige Amt unter Staatssekretär Bernhard v. Bülow (1897-1900) für eine deutsche Weltmachtstellung stark, „Weltpolitik“ in zeitgenössischer Diktion, die besonders in den asiatisch-pazifischen Raum ausgriff und mit der Besetzung der Kiautschou-Bucht 1897 nicht allein das Fanal zur kolonialen Zerstückelung Chinas setzte, sondern auch einen kaum zu überbrückenden Konflikt mit Japan heraufbeschwor.

Die Geschäftsverteilung in der Politischen Abteilung war vor dem Ersten Weltkrieg noch nicht so ausgefeilt, wie es dann später mit der Reform des Auswärtigen Amtes nach dem Ersten Weltkrieg der Fall war. Im Grunde gab es keine festumrissenen Referate im heutigen Sinn; vielmehr wurden anfallende Aufgaben nach Erfahrung und Eignung zugeteilt, was eingedenk der engen Personaldecke recht flexibel gehandhabt werden konnte. Wegen dieses Personalmangels war es allgemein üblich, Personal aus den Auslandsmissionen in die Zentrale zu beordern, wo es Vertretungen zu übernehmen und die regulären Mitarbeiter zu entlasten hatte. Es handelte sich nach kundiger Meinung gerade „um eine Handvoll Leute, die nach unmittelbarer Weisung des Chefs – Bismarcks – die großen politischen Fragen bearbeitete.“ In der Regel wechselte die Tätigkeit in der Berliner Zentrale mit einer diplomatischen oder konsularischen Stellung im Ausland ab, um die Fachbeamten praktische Erfahrungen vor Ort sammeln zu

lassen. Um Missverständnisse zu vermeiden, ist es wohl besser, in der Kaiserzeit von zuständigen oder verantwortlichen Beamten zu sprechen, denen ein mehr oder weniger eng umrissenes Arbeitsgebiet unterstand und nicht von Referenten im heutigen Verständnis.

Ein separates Ostasien-Referat, gar ein China- oder Japan-Referat, bestand in der Kaiserzeit nicht. Dazu war allein die Personaldecke viel zu dünn, um derartige klar umrissene Länderreferate einzuführen. Diese begannen sich im Grunde erst um die Jahrhundertwende abzuzeichnen, als sich eine gewisse geographisch-regionale Schwerpunktverlagerung mit eindeutigen Zuständigkeiten herauskristallisierte, ohne jedoch Referenten im heutigen Sinne mit klarem Verantwortungsbereich hervorzu- bringen. Die in der Politischen Abteilung eingesetzten Hilfsarbeiter, Assessoren und Anwärter waren auch dazu da, einen Teil der wenig geliebten ostasiatischen Angelegenheiten für einen gewissen Zeitraum zu übernehmen.

Die Organisation des Auswärtigen Amtes blieb nach der Entlassung Bismarcks 1890 unverändert. Nach wie vor bestand die Politische Abteilung – anders als die anderen Abteilungen des Amtes – ohne eigenen Dirigenten; sie unterstand unmittelbar dem Staatssekretär, dem der leitende Vortragende Rat zur Hand ging. Dringend erforderliche zusätzliche Stellen wurden vom Reichstag nicht bewilligt – trotz eines kaum mehr zu bewältigenden Arbeitsanstiegs zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Im Jahr 1895 wurde lediglich die zusätzliche Position eines Vortragenden Rates bewilligt; alles andere fiel dem Rotstift zum Opfer.

Um die Jahrhundertwende bestand die Politische Abteilung aus sieben ständigen Mitarbeitern, die für die gesamte Bandbreite der internationalen Politik und den Kontakt zu den Reichsvertretern ihres Länderreferates zuständig waren. Es waren stets nur sehr wenige Beamte, die sich in den Abteilungen des Auswärtigen Amtes mit einem zugewiesenen Sachgebiet in alleiniger Regie befassten. Als ernstzunehmender politischer Faktor gewann Ostasien im Grunde erst 1894/95 vor dem Hintergrund des Chinesisch-Japanischen Krieges eigene Konturen, und zwar exakt zu einem Zeitpunkt, als das Verhalten der Großmächte gegenüber diesem Konflikt für das Deutsche Reich aus kontinentaleuropäischer Perspektive wichtig wurde.

Ab Mitte der 1890-er Jahre bis zum Ersten Weltkrieg waren es vorzugsweise drei Vortragende Räte, die ostasiatische Angelegenheiten bearbeiteten – aber eben nicht ausschließlich und exklusiv: Reinhold Klehmet, Hilmar Freiherr von dem Bussche-Haddenhausen und Adolf Graf von Montgelas. Diese drei Vortragenden Räte deckten gesellschaftlich wie landsmannschaftlich recht gut die personelle Zusammensetzung im Auswärtigen Amt ab.

Reinhold Klehmet (1859-1915), der einzige Bürgerliche, stammte aus Berlin, trat 1886 ins Auswärtige Amt ein und war ab 1892 zunächst als Ständiger Hilfsarbeiter, dann von 1894 bis 1908 als Legationsrat u. a. maßgeblich für die Beziehungen zu Japan zustän-

dig. Mit ihm endete praktisch die Gewohnheit, Japan vom amtierenden Pressereferenten mitbetreuen zu lassen. Neben Japan betreute Klehmet um 1900 aber teilweise noch China, Korea, Siam sowie Deutschland, den Vatikan und – last but not least – die religiösen Angelegenheiten außerhalb des Orients – eine Arbeits- und Sachgebietsfülle, die unter heutigen Voraussetzungen in ihrer Disparität und Komplexität weder denkbar noch vertretbar wäre. Klehmet war durch seine lange Verweildauer in der Abteilung IA wohl der versierteste Bearbeiter für den Länderkomplex Ostasien insgesamt, obwohl er im Außendienst nur europäische Posten im Konsulatsdienst inne gehabt hatte und mit Ostasien persönlich selbst nie direkt in Berührung gekommen war.

Klehmet's Wirken fällt zusammen mit der großen Linie der deutschen Außenpolitik um die Jahrhundertwende, d.h. vom Beginn offizieller, sprich: aktiver deutscher Ostasienpolitik während des Chinesisch-Japanischen Krieges 1894/95 über das koloniale Festsetzen in Kiautschou auf der Shantung-Halbinsel 1897/98 und die Beteiligung an der Niederschlagung des Boxer-Aufstandes im Jahr 1900 bis zum Russisch-Japanischen Krieg 1904/05 und dessen Konsequenzen für Deutschlands Stellung in Ostasien und der Welt, zumal sich durch den Abschluss des englisch-japanischen Bündnisses im Januar 1902 eine neue, weltpolitisch bedeutsame politische Konstellation ergab. In allen genannten Fällen konzipierte Klehmet die Grundausrichtung für die politische Marschroute des kaiserlichen Deutschland, entwarf Memoranden für Vorträge bei Staatssekretär, Reichskanzler oder Kaiser und sorgte letztlich dafür, soweit möglich, dass sich die deutsche Ostasienpolitik fortentwickelte und den betreffenden diplomatischen wie konsularischen Repräsentanten des Reiches in prägnanter Form übermittelt werden konnte. Für seine Vorgesetzten war er ein allseits einsetzbarer, zuverlässiger wie kompetenter Sachbearbeiter, der allerdings über seine unglückliche Rolle in der sog. „Daily-Telegraph-Affäre“ im Jahr 1908 stürzte und vor seiner Verabschiedung in den Ruhestand aus der Zentrale in den Außendienst nach Griechenland versetzt wurde (1908-11 Generalkonsul in Athen, 1911-14 deutscher Delegierter bei der internationalen Finanzkommission ebenda).

Die Frage, die sich bei der Betrachtung eines hohen Beamten wie Klehmet unweigerlich stellt, ist, ob und inwieweit die anspruchsvolle Tätigkeit als Referent die Mitgestaltung der Politik zuließ und über die bloße Abfassung der Konzepte hinausging. Die Beamten dürften zwar im Schatten des Reichskanzlers bzw. des Staatssekretärs gestanden haben, doch dürften ihre Denkanstöße oder Formulierungshilfen, ihre geistige Mitarbeit im Allgemeinen, in die Konzipierung der jeweiligen Außenpolitik mit eingeflossen sein, ohne dass dies zweifelsfrei aktenkundig wäre. Laut Karl-Alexander Hampe spielten die Vortragenden Räte „bei Vorbereitung und Durchführung der Entscheidung eine Rolle, die nicht nur durch eine Paraphe in den Akten feststellbar ist.“ Der langjährige Mitarbeiter der Politischen Abteilung, Friedrich v. Holstein, konstatierte knapp und bündig, dass der Vortragende Rat die Politik nicht zu leiten habe, „sondern sie so, wie der Minister sie macht, mit möglichst haltbaren Gründen zu rechtfertigen“

hat. Mit anderen Worten, der Referent hatte dafür Sorge zu tragen, dass die politischen Vorgaben seines Vorgesetzten unverfälscht in wohlgesetzten Worten zu Papier gebracht und an die jeweiligen Adressaten übermittelt wurden.

Der Aufstieg von Beamten wie Klehmet, die aus der bürgerlichen Mittelschicht stammten, verdeutlicht im übrigen, dass der Weg in leitende Stellungen des Auswärtigen Amtes keineswegs ein Exklusivvorrecht des Adels war, sondern durchlässiger war, als vielfach angenommen.

Etwas anders verhielt es sich bei Klehmets Nachfolger, dem norddeutschen Edelmann Hilmar Freiherr von dem Bussche-Haddenhausen (1867-1939) aus Hannover, der im Jahr 1894 in den auswärtigen Dienst einberufen wurde. Bussche-Haddenhausen hatte immerhin außereuropäische Erfahrungen auf diversen konsularischen wie diplomatischen Posten sammeln können (Tanger, Buenos Aires, Kairo, Sekretär an den Botschaften in London und Washington in den Jahren 1902-1906) und brachte zudem eine entsprechende Weltläufigkeit für das Japan-Referat mit. Allerdings war seine Verweildauer im der Abt. IA von 1906-1910 relativ knapp bemessen, sodass er kaum bleibende Akzente setzen konnte, obwohl sich in diesen Jahren die ostasiatische Situation durch den aufkommenden amerikanisch-japanischen Gegensatz verschärfte und Japan sich aggressiv in Ostasien auszubreiten begann (wirtschaftlich in China, politisch in Korea mit der Annexion 1910). Anfang 1910 wurde Bussche-Haddenhausen zum Gesandten in Buenos Aires ernannt; im Kriegsjahr 1914 kam er zurück nach Europa und wechselte als Gesandter nach Bukarest. Seine diplomatische Karriere beendete er als Unterstaatssekretär von 1916 bis zum Ende des Kaiserreiches 1918.

Der letzte Vorkriegsreferent für Japan war Adolf Graf v. Montgelas (1872-1924) aus München, der aus einem alten savoyischen Adelsgeschlecht stammte, das seit dem 18. Jahrhundert in den Diensten der bayerischen Wittelsbacher stand. Nach seinem Eintritt in den auswärtigen Dienst 1899 und diversen europäischen und außereuropäischen diplomatischen Posten (Konstantinopel, Belgrad, Den Haag, Washington, Bukarest, St. Petersburg) trat mit Montgelas erstmals ein Referent der Politischen Abteilung auf den Plan, der Japan aus eigener Anschauung kannte, und zwar als Erster Sekretär bzw. Botschaftsrat an der Kaiserlichen Vertretung in Tokyo von 1906-1911 unter Botschafter Alfons Freiherr Mumm v. Schwarzenstein. Als Japan-Referent konnte Montgelas diesen Erfahrungsschatz in der Berliner Zentrale in den Jahren von 1911 bis 1917 gewinnbringend anwenden. Er war zuletzt aber stärker mit der Leitung des Referats USA, Kuba, Mexiko und Philippinen befasst. Sein Arbeitsschwerpunkt in puncto Japan richtete sich nach dem Beginn einer neuen Ära unter Taishō-Tennō 1912 auf das japanische Ultimatum vom 15. August 1914, den kurzen deutsch-japanischen Krieg in Ostasien (September-November 1914), der mit dem Verlust Kiautschou endete, sowie auf die Möglichkeiten der (Wieder-)Annäherung an Japan ab Ende 1914 vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Kriegslage in Europa und einem potentiellen Eingreifen der USA auf dem europäischen Kriegsschauplatz. Seinen diplomatischen Werdegang

schloß Montgelas in der letzten Phase des Krieges 1917 mit einer kommissarischen Beschäftigung an der Kaiserlichen Gesandtschaft in Bern ab (bis 1920).

Wie deutlich geworden ist, gab es vor dem Ersten Weltkrieg durchaus Japanreferenten im Auswärtigen Amt in Berlin, nur dürfen diese und ihr zumeist recht umfangreicher Zuständigkeitsbereich nicht mit der heutigen Praxis gleichgesetzt werden. Die drei vorgestellten Beamten waren in ihren Dienstobliegenheiten unter anderem mit Japan befasst; sie waren jedoch keine hochspezialisierten Experten, die das fernöstliche Land exklusiv in alleiniger Regie politisch betreuten. Sie glichen eher Generalisten, die in unterschiedlichen Arbeitsgebieten regionale Kompetenz erwarben und diese diplomatisch umzusetzen verstanden.

Literatur:

Unverzichtbar für persönliche Daten ist das mehrbändige *Biographische(s) Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871-1945*, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Paderborn: Schöningh, 2000ff.

Eckart Conze, *Das Auswärtige Amt. Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, München: Beck, 2013

Lamar Cecil, *The German Diplomatic Service, 1871-1914*, Princeton: Princeton UP, 1976

Karl-Alexander Hampe, *Das Auswärtige Amt in der Ära Bismarck*, Bonn: Bouvier, 1995

Ders., *Das Auswärtige Amt in Wilhelminischer Zeit*, Münster: Scriptorium, 2001

Hans Philippi, Das deutsche diplomatische Korps 1871-1914, in: Klaus Schwabe (Hrsg.), *Das Diplomatische Korps 1871-1945*, Boppard: Boldt, 1985, S. 41-80

Rolf-Harald Wippich, Das Auswärtige Amt und Ostasien 1871-1945, in: *Gedenkschrift für Andreas Hillgruber. Deutschland in Europa. Kontinuität und Bruch*, hrsg. v. Jost Dülffer, Bernd Martin u. Günter Wollstein, Berlin: Propyläen, 1990, S. 117-134

*Rolf-Harald Wippich war von 1991-2011
Professor für Geschichte an der Sophia Universität Tokyo.
Seitdem lebt und arbeitet er in Luzern/CH als freischaffender Historiker,
u. a. als Dozent an diversen schweizerischen Seniorenuniversitäten.
Sein Forschungsschwerpunkt ist die deutsche Japanpolitik im 19./20. Jh.*