

Einleitung

Souveränität in Auflösung: Die deutschen Staaten vergaßen ihre eigene Rolle als Stifter von Bund und Reich und damit ihre äußere Souveränität. Und sie wurden vergessen. In dieser Arbeit geht es um das Aufgehen der Länder in der Außenpolitik des Reiches und um die Selbstauflösung ihrer eigenständigen auswärtigen Handlungsfähigkeit. Dieser Prozess ist damit zugleich ein für die innere Konstitutionalisierung des Deutschen Reiches entscheidender Teil der partiellen Auflösung der Souveränität der Einzelstaaten, dessen Resultat *Schmid* regionalwissenschaftlich für Bayern unter den Titel »Finis Bavariae« gestellt hat.¹ Sie ist insofern Mosaikstein in dem erst jetzt stärker nachgegangenen Ansatz, die Konstitutionalisierung Deutschlands aus der *ex ante* Perspektive seiner Mitglieder zu sehen.²

Bekanntlich liegt eine Antwort auf die Frage nach den Gründen der Auflösung ihrer Souveränität gerade nicht in der 1867/70 festgeschriebenen Verfassungssituation. Sie sah keine unitarischen Außenbeziehungen vor. Im Gegenteil, die Verfassung des Deutschen Reiches ließ das Feld der Außenbeziehungen formal weitgehend unangetastet. Die normative Grundanlage war damit für auswärtige Beziehungen des Reiches wie der deutschen Staaten offen: Anlass für *Fassbender*, diese Grundlage als Ausgangspunkt seiner staatsrechtlichen Habilitationsschrift zu wählen und das europäische Modell einer »Außenpolitik auf zwei Ebenen« zu behaupten.³ Konzeptionell nicht anders als die Europäische Union heute, so die Kernthese, sei das Deutsche Reich nach außen hin offen, angelegt als »offener Bundesstaat«. Die umfangreiche juristische Literatur im Kaiserreich suggeriert geradezu, es habe während des Kaiserreiches tatsächlich eine solche fast gleichwertige »Außenpolitik auf zwei Ebenen« gegeben, die von Deutschem Reich einerseits und von den deutschen Ländern andererseits geführt worden sei. Damit haben die Juristen aus einem normativen Befund ein *juristisches Gespenst* geschaffen, das sich nicht nur als Referenzpunkt der Rechtswissenschaft weiterträgt, sondern die fehlgehende Vorstellung einer Wirklichkeitsbeschreibung nährt.

Schon ein genauerer Blick in die juristische Literatur des Kaiserreichs legt anderes nahe. Die ersten verfassungsrechtlichen Schriften zu dieser Frage, insbesondere aus den 1860ern bis 1890ern, werden erstmals in dieser Arbeit herangezogen. Sie belegen, dass bereits in der normativ-dogmatischen Diskussion

¹ Peter Schmid, *Finis Bavariae – das Ende Bayerns? Bayern und Reichsgründung 1870/71*, in: Sigmund Bonk (Hrsg.), *Königreich Bayern. Facetten bayerischer Geschichte 1806–1919*. Regensburg 2005, 239–267.

² Dieter Langewiesche, *Vom vielstaatlichen Reich zum föderativen Bundesstaat. Eine andere deutsche Geschichte*. Stuttgart 2020. Oliver F.R. Haardt, *Bismarcks ewiger Bund. Eine neue Geschichte des deutschen Kaiserreichs*. Darmstadt 2020.

³ Bardo Fassbender, *Der offene Bundesstaat. Studien zur auswärtigen Gewalt und zur Völkerrechtssubjektivität bundesstaatlicher Teilstaaten in Europa*. Tübingen 2007.

die in der Sache behauptete »Spiegelung der Kompetenzverteilung« mitnichten Ausgangspunkt des Norddeutschen Bundes und Deutschen Reiches war, sondern auf einer späteren Behauptung der Verfassungsrechtswissenschaft selbst fußt. Der verfassungsrechtliche Zustand wird in der juristischen Forschung als statisches Phänomen behandelt, für das sie die juristische Literatur bis 1918 als Ganzes heranzieht. In der hier vorgelegten Arbeit dient die verfassungsrechtliche Literatur als historische Quelle, an der sich – auf normativer Ebene – ein Veränderungsprozess ablesen lässt: Im juristischen Diskurs wurden sie zunächst »veraltete Positionen« und wurden später eine juristische Mindermeinung im rechtshistorischen Beiwerk, ohne dass der zeitliche Entwicklungsprozess die tragende Rolle gespielt hätte.

Ebenso symptomatisch ist für die juristische Forschung, dass eine Auswertung des juristischen Diskurses in seiner tatsächlichen Bedeutung fehlt. Es hat keinerlei Auswirkung auf die Entwicklung und Behauptung eines »Modells der Außenpolitik auf zwei Ebenen«, dass nach der verfassungsrechtlichen Lesart normativ keinerlei Spielraum für die Länder verblieb. Der herrschende und abschließende Duktus, die »Große Politik« falle allein in die Zuständigkeit des Reiches, hieß doch in der Sache gerade ein Absprechen jedweder tatsächlichen auswärtigen Kompetenz der Länder. So wenig dies zum Setzen von Fragezeichen an dem dann vorgestellten Konzept führte, so sehr schuf dies systemimmanent die juristische Hybris zu glauben, diese von der Verfassungsrechtswissenschaft selbst geschaffene Kompetenzzuweisung umreiße auch die faktischen Grenzen des auswärtigen Handelns der Länder. Dieser Umgang spiegelt den Referenzpunkt des juristischen Diskurses wider: Er hängt an der Textexegese und blendet, im klassischen Verständnis seiner civilistisch-dogmatischen Disziplin, den tatsächlichen Regelungsgegenstand aus. Gerade aber weil die Verfassungslage zu Beginn offen war, entstand die juristische Ausgangsdebatte mit der ihr nachfolgenden juristischen Abwehrdebatte bis zum faktischen Absprechen eines normativen Systems einer »Außenpolitik auf zwei Ebenen«, die in ihrer jetzigen Rezeption den Eindruck vermittelt, es handele sich um ein auch tatsächlich existentes Feld.

Dem steht die geschichtswissenschaftliche Literatur diametral gegenüber: Sowohl in älteren als auch jüngeren Darstellungen zur deutschen Außenpolitik im Kaiserreich spielen die deutschen Länder eine kaum mehr als randständige Rolle. Die Suche nach substantiellen Beiträgen zur »Landesaußenpolitik im Kaiserreich« endet weitgehend ergebnislos. Direkt zu dem Thema ist allein ein Sammelband zum 90jährigen Bestehen des Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes unter dem Titel »Die Außenpolitik der deutschen Länder im Kaiserreich« erschienen.⁴ Der darin eingangs gemachten Feststellung, es sei »von der Diplomatiegeschichte bisher nur wenig beleuchtet worden [...], wie die Länder [ihren] außenpolitischen Bewegungsspielraum nutzten«, kommen indes auch die Beiträge nur mit eini-

⁴ Holger Berwinkel/Martin Kröger (Hrsg.), *Die Außenpolitik der deutschen Länder im Kaiserreich. Wissenschaftliches Kolloquium zum 90. Gründungstag des Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes*. München 2012.

gen, etwas erratischen Schlaglichtern auf Archivgeschichte und Einzelereignisse nach. Fragestellung und Antwort der hier vorgelegten Arbeit sind daher das Gegenteil des Sammelbandes: Es wird nicht weiter nach punktuelltem Nutzen eines Bewegungsspielraums gefragt, sondern danach, warum er nicht genutzt wurde.

Losgelöst von der Literatur zur Reichsaußenpolitik liegen einzelne, meist ältere Arbeiten zur Außenpolitik einzelner deutscher Länder vor. Dazu zählen die Dissertationen *Philippis* zu Württemberg und *Reisers* zu Bayern.⁵ Diese aber bleiben in ihrem Rahmen: Sie behandeln Ereignisse von regionaler Bedeutung, und es ist nicht ihr Gegenstand, nach einem Bezug zu den auswärtigen Beziehungen des Reiches zu fragen. Daneben handeln verschiedene Schriften Einzelereignisse auswärtiger Bedeutung ab, bei denen die Länder expliziter eine besondere Rolle gespielt haben, so beispielhaft *Janßens* »Macht und Verblendung. Kriegszielpolitik der deutschen Bundesstaaten 1914–1918« oder *Sutterlins* »Munich in the cobwebs of Berlin, Washington, and Moscow«.⁶ Die grundsätzliche Frage indes, unter welchen strukturellen Bedingungen eine Landesaußenpolitik stand und warum sie sich – anders als die theoretische juristische Betrachtungsweise nahelegen mag – rasch auflöste, ist bisher nicht untersucht.

Dieser Untersuchungsgegenstand ist anschlussfähig in verschiedene Richtungen. Für den Staatsbildungsprozess bildet er mit dem Bereich Außenpolitik als »vornehmstes Symbol der Eigenstaatlichkeit« einen neuralgischen Punkt der deutschen Klein- und Mittelstaaten: Er bildet ab, wieweit Bayern, Württemberg, Sachsen, Baden und Hamburg ihre Souveränität beendeten und damit eine tief ins historische Selbstverständnis eingegangene Eigenständigkeit aufgaben. Hier ergänzt die vorliegende Arbeit das erwähnte, jüngst vorgelegte Opus Magnum von *Haardt* an einer entscheidenden Stelle.⁷

Gegenübergestellt werden kann der Gegenstand der juristischen Literatur: Sie zeigt aus der entwicklungsbezogenen Perspektive, dass der akademisch-juristischen Debatte eine reale Entsprechung fehlte. Dies heißt auch, dass die historische Legitimation des diskutierten »europäischen Rechtsphänomen«, Außenpolitik werde auf zwei Ebenen entlang innerstaatlicher Gesetzgebungskompetenzen geführt, allenfalls teilweise trägt.

Kontextualisierende Funktion hat die Untersuchung für regional- und ereignisbezogene Arbeiten: Deren Fokus mag bisweilen den Blick darauf verstellen haben, dass trotz einer Fülle an Archivmaterial und Vorgängen kaum mehr auf Bundesebene außenpolitisch Relevantes in den Ländern bewirkt wurde. Beispielfürhaft sei auf die Debatte um das sogenannte *Ritter-Telegramm* verwiesen, mit dem

⁵ Konrad Reiser, *Bayerische Gesandte bei deutschen und ausländischen Regierungen 1871–1918*. München 1968, Hans Philippi, *Das Königreich Württemberg im Spiegel der preußischen Gesandtschaftsberichte 1871–1914*. Stuttgart 1972.

⁶ Karl-Heinz Janßen, *Macht und Verblendung. Kriegszielpolitik der deutschen Bundesstaaten 1914/18*. Göttingen 1963, Siegfried H. Sutterlin, *Munich in the cobwebs of Berlin, Washington, and Moscow. Foreign Political Tendencies in Bavaria, 1917–1919*. New York 1995.

⁷ Haardt, *Bismarcks ewiger Bund* (wie Anm. 2).

der bayerische Gesandte beim Vatikan, Ritter von Groenesteyn, am 24. Juli 1914 die Billigung Papst Pius' X. für ein härteres Durchgreifen in Serbien behauptete.⁸ Daraus ließe sich leichterding eine wichtige Rolle Bayerns lesen, wenn außer Acht bliebe, welche Rolle Ritter von Groenesteyn innehatte: Über seinen Bruder, Lothar Ritter von Grünstein, bayerischer Gesandter in Paris, urteilte der deutsche Botschafter in London, dass dieser »in richtiger Erkenntnis der Bedeutung seines Postens von früh bis spät im Hotel Ritz sitzt«.⁹ Einen solchen Kontext bildet auch das hier vorgelegte *Grunelius-Telegramm*: Die Nachricht des bayerischen Gesandten eine Woche vor den offiziellen Kriegserklärungen verhallte ungehört, Russland habe den Kriegseintritt beschlossen, sollte sich Österreich-Ungarn militärisch in Serbien engagieren.¹⁰

Das in der vorliegenden Arbeit untersuchte Auflösen der Landesaußenpolitik bildet zugleich eine wichtige Grundlage für die Stärke und Entwicklungsfähigkeit der Reichsaußenpolitik selbst: Nur solange der Verzicht der Länder Bestand hatte, war die Grundlage für eine Reichsaußenpolitik gegeben. Wie sehr das Reich von dieser Entscheidung der Länder abhing, zeigt sich zum Ende des Kaiserreiches, als die Länder sich schrittweise Gestaltungsmacht zurücknahmen und wieder als außenpolitische Akteure auftraten. Die einzelnen, wenigen Gegebenheiten, in denen die Länder handelnd in Erscheinung traten, lassen in der Struktur ein Treuhandsystem erkennen, bei dem die Länder als Treugeber sukzessive die Kontrolle über die überantwortete auswärtige Gestaltungskompetenz aufgaben und verloren.

Neben die genuin geschichtswissenschaftliche Relevanz tritt eine praktische, aus der Perspektive der historischen Forschung sicher unwissenschaftlich erscheinende Motivation hinzu: die Frage, wieviel der 1867 bis 1918 zu beobachtende Prozess strukturell mit der Entwicklung gemein hat, in der die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Absicht erklären, eine gemeinsame Außenpolitik aufzubauen. Dieselbe Motivation stand hinter *Fassbenders* »Modell nach außen gespiegelter Kompetenzen«. In der vorliegenden Arbeit bleibt dies indes allein eine Motivation für die Fragestellung und wird nicht Gegenstand der historisch angelegten Untersuchung. Es bleibt: Die für die vorliegende Arbeit herausgearbeiteten Strukturmerkmale treten als grundsätzliche Faktoren – *nolens volens* – auch

⁸ Zuletzt Jörg Zedler, Das Ritterteleggramm. Bayern und der Heilige Stuhl in der Julikrise 1914, in: ders. (Hrsg.), Der Heilige Stuhl in den internationalen Beziehungen 1870–1939. München 2010, 175–202, 175 und aufgreifend Gerhard Hetzer, Außenpolitik als deutscher Bundesstaat. Das Königreich Bayern 1871–1918, in: Holger Berwinkel/Martin Kröger (Hrsg.), Die Außenpolitik der deutschen Länder im Kaiserreich Geschichte, Akteure und archivarische Überlieferung (1871–1918). München 2012, 25–56, 25, 46.

⁹ Kaiserl. GesBer Lichnowsky London 26.5.1914, PA AA RZ 201 2835. Umgekehrt legt dies eher nahe, Ritter von Groenesteyn habe sich mit dem Telegramm gegenüber dem Auswärtigen Amt mit einer wohlfeilen Gelegenheit in ein gutes Licht rücken wollen. Damit wäre dann auch der später vom Vatikan immer wieder vorgetragenen Insinuation dieser Aussage mehr Glaubwürdigkeit einzuräumen.

¹⁰ Bay. GesBer Grunelius an das kgl. Ministerium des kgl. Hauses und des Äußeren, St. Petersburg 25.7.1914, HStA Bay MA 2797.

für den Prozess im Rahmen der Europäischen Union als Untersuchungskriterien in das Bewusstsein.

Die größte Schwierigkeit der Fragestellung liegt darin, sie methodisch sauber umzusetzen. Das Forschungsdesiderat ist mit der häufig anzutreffenden Archivarbeit einer Ereignisgeschichte, die sich am Bestand einzelner Folianten orientiert, nicht ernstlich zu beantworten. Verständlicherweise gibt es keinen zu identifizierenden archivarischen Vorgang, der sich der abstrakten Frage nach Auflösungsgründen eines größeren Systems angenommen hätte. Zu der wichtigen Frage selbst gibt es, außer beiläufigen Bemerkungen, kaum vernünftig verwertbares Material. Das kann positiv bewertet werden: Es ist im Gegenteil zu bedauern, dass sich bei nicht wenigen historischen Arbeiten der Eindruck aufdrängt, der archivierte Vorgang habe das Thema gesetzt – und damit, genaugenommen, eine Arbeit der historischen Hilfswissenschaft des Archivwesens geschaffen, die nur wegen ihrer Fassung als Fließtext über eine archivalische Quellenedierung hinausgeht. Für die vorliegende Arbeit muss sich indes das Thema seine Archivvorgänge suchen.

Es ergeben sich daraus methodische Herausforderungen. Die Fragestellung öffnet zunächst eine enorme, in einer einzelnen Arbeit nicht zu bewerkstellende Breite. Sie umfasst einen Zeitraum von mehr als 50 Jahren mit zahllosen Vorgängen und 25 deutschen Ländern. Jedes Land bringt den Archivbestand seines Außenministeriums ein, der grundsätzlich insgesamt relevant sein könnte, indes bei weitem über das hinausgeht, was in einer Arbeit auszuwerten möglich und zur Beantwortung der Fragestellung sinnvoll nutzbar wäre. So zählt der Archivbestand des württembergischen Außenministeriums, ohne Gesandtschaften, zwischen 1806 und 1920 annähernd 500 laufende Aktenmeter, von denen nicht ganz die Hälfte auf den hier einschlägigen Zeitraum entfällt. Die bayerische Landesaußenpolitik hat ihrerseits allein – reduziert auf Personalfragen und ohne die Weltkriegsjahre – ausreichend Material für eine Dissertation gegeben.¹¹

Die zweite methodische Herausforderung liegt darin, dass kein einziges der in den Archiven verakteten Einzelereignisse direkt zur Beantwortung der Fragestellung beiträgt, weil diese struktureller Art ist. Denn in den diplomatischen Akten, in denen sich Landes- und Reichsaußenpolitik abspielen mögen, wird kaum je über Strukturen reflektiert, sondern es wird berichtet und es werden Einzelereignisse abgearbeitet. Zu dieser Beobachtung tritt hinzu, dass zum einen nur wenig Nennenswertes geschieht. Zum anderen sind zu anderen Einzelereignissen – etwa die Reichsgründung oder auch die Julikrise 1914 – Archivmaterial und Forschung so umfangreich, dass es nicht möglich wäre, sämtliche Aktenbestände und eine abundante Forschungsliteratur neu auf einen für die Fragestellung relevanten Aspekt aufzuarbeiten. Das ist nur punktuell leistbar, da die Aufarbeitung dieser Aktenbestände bereits in sich eine umfassende Arbeit darstellt.

¹¹ Reiser, Bayerische Gesandte (wie Anm. 5). Dabei hat sich Reiser auf die im bayerischen Landesarchiv verwahrten Quellen beschränkt.

Diesen beiden großen methodischen Herausforderungen einer nicht zu bewältigenden Breite und einem Schweigen zu der Fragestellung in jedem Vorgang lässt sich nur dadurch begegnen, *Einzelereignisse exemplarisch* auszuwählen, auszuwerten und daraus einen zeitlichen und verallgemeinerungsfähigen Zusammenhang zu entwickeln.¹² Hauptaufgabe und eigentlicher Mehrwert liegen darin, das geeignete Einzelereignis über die bloße Aufarbeitung eines Bestands hinaus fruchtbar zu machen. Dies ist auch bei der Aufarbeitung von Beständen geboten, die bereits teilweise ausgewertet sind: So ist die umfassende Arbeit *Deuerleins* zum Auswärtigen Ausschuss als Teil des Verfassungorgans des Bundesrats¹³ am Ende über dessen Bedeutung aussagelos geblieben, weil dessen Einordnung nicht Teil des Untersuchungsgegenstandes war. Dieses Vorgehen exemplarischer Einzelereignisse ist wenig beliebt. Es ist ungleich aufwendiger und setzt offensichtlich Fragezeichen an Forschungen, die nicht in erster Linie den materiellen Erkenntniswert, sondern Detail und Vollständigkeit im Blick haben. Dieses Vorgehen bietet überdies viel Kritikfläche. So ist bereits (1.) die *Auswahl* der exemplarischen Einzelereignisse schwierig, weil viele Einzelereignisse tief beleuchtet und bereits im Vorgriff auf ihren potentiellen Aussagewert geprüft werden müssen. Das Auswahlergebnis setzt sich dann der Kritik aus, dass etwa auch anderes hätte herangezogen werden können und dass der Verfasser in eigener Unkenntnis vieler anderer Detailereignisse bleiben muss. Die *Auswertung* führt dann (2.) zu dem Problem, dass viele der exemplarischen Einzelereignisse bereits umfassend als Einzelereignis aufgearbeitet sind. Bereits vorliegende Forschungsbeiträge mit all ihren Details können nicht für jedes exemplarische Einzelereignis herangezogen und es muss sich meist auf einige maßgebliche Referenzwerke beschränkt werden. Dies wird durch die Erfüllung des Anspruchs umso aufwendiger, nicht nur Bekanntes wiederzugeben, sondern jedes Ereignis seinerseits forschungsrelevant weiter auszuleuchten. Zuletzt bietet (3.) die *Einordnung in den größeren Kontext* aus mehreren ausgewerteten Einzelereignissen die größte Kritikfläche. Denn dieser Schritt ist notwendigerweise verbunden mit Lücken, weil es nicht für jeden Moment und Ort ein tragendes Beispiel gibt und wertend anderes außen vor bleiben muss. Das ist mit Einschätzungen verbunden. Hier kommt hinzu, dass thematisch bekannte Linien mitunter gebrochen werden müssen: Bayerns Bemühungen, einen uneingeschränkten U-Boot-Krieg zu verhindern, enthalten sowohl eine Aussage zu Bayerns Verhältnis zur Außenpolitik des Reiches wie zur Funktion des dafür genutzten Auswärtigen Ausschusses.

¹² Dies ist nicht für sämtliche Aspekte der vorgelegten Arbeit erforderlich: Die Positionen der Landesaußenministerien in den Reichseinigungsverhandlungen, die Übernahme von Landespersonal in Bundes- und Reichsinstitutionen oder die Stellen- und Personalpolitik in den Landesministerien können aus den Aktenbeständen herausgearbeitet werden, weil sie am Ende Gegenstand der jeweiligen, für die Institution selbst verantwortlichen Zentralabteilungen waren. Die eigentliche Aussagekraft für die Fragestellung der Arbeit liegt aber maßgeblich in der materiellen Funktionsausübung, also in den einzelnen Themen und damit in den genannten exemplarischen Einzelereignissen.

¹³ Ernst Deuerlein, Der Bundesratsausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten 1870–1918. Regensburg 1955.

Dieser Schritt aber ist der so oft ausgelassene wie wichtigste: Erklärungs- und Bewertungsvorschläge zu liefern für die Analyse aus dem jeweiligen Frageinteresse und für andere, sich über exemplarische Einzelereignisse abbildende, auf anderem Wege schwer fassbare Parameter. Darin liegt der zentrale gesellschaftliche Wert, den der Historiker anzubieten hat. Lassen sich etwa am Verhalten der Länder von Reichsgründung über Rückversicherungsvertrag, Daily-Telegraph-Affäre und Julikrise bis zur vatikanischen Friedensnote Entwicklungslinien oder Verhaltensparameter ablesen?

Dies führt direkt zur dritten methodischen Herausforderung: Das Thema handelt am Ende von einem diplomatischen Theaterstück mit eigenen Spielregeln, und der Historiker muss es lesen können. Etwas akademischer gewendet: Angesichts ihrer Geschlossenheit nach außen zeigen sich die hier untersuchten Systeme deutscher Außenministerien und ihrer Diplomatischen Dienste typischerweise als selbstreferentiell und sind damit von innen mangels Distanz, von außen mangels interner Kenntnis und Einordnung schwer zugänglich. Der über die Soziologie in die Geistes- und Gesellschaftswissenschaften eingeführte Blick auf Systeme als *Autopoiesis* hat sich bisher kaum in der Geschichtswissenschaft niedergeschlagen,¹⁴ beschreibt aber gerade das Standardproblem des disziplinbedingt zeitlich entfernten Untersuchungsgegenstandes.¹⁵ In den in dieser Arbeit untersuchten Systemen schlägt sich die Selbstreferentialität insbesondere sprachlich, in ihren Formen, in ihrer Problemverortung und in den dem Handeln zugrundeliegenden Denkmustern nieder.

Das Jahr der Fertigstellung dieser Arbeit fällt zusammen mit dem Jahr, in dem – bei aller aufgeregten Abgrenzung – das Auswärtige Amt sein 150jähriges Bestehen begeht.¹⁶ Konzeptionalisiert, erforscht und verfasst als Diplomat des Auswärtigen Dienstes, legt der Autor damit eine Arbeit über seine eigene Institution vor und hofft, mit Beobachtungen, die der Perspektive von innen nicht verborgen bleiben können, eine akademisch weiterführende Bewertung ergänzen zu können. In die andere Richtung, aus dem Akademischen in das Tatsächliche, konnte der Verfasser vorschlagen, die Empfehlungen aus der am Ende dieser Arbeit vorgestellten, 1917 in Hamburg verfassten Denkschrift zur *Reform des auswärtigen Reichsdienst* ohne

¹⁴ Grundlegend Niklas Luhmann, *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M. 1984. Für die Rechtswissenschaften mit der soziologisch orientierten Frankfurter Schule Günther Teubner, *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt a.M. 1989.

¹⁵ Das Problembewusstsein der Geschichtswissenschaft dürfte sich in der Eröffnung des Feldes der Mentalitätsgeschichte widerspiegeln, die einen praktischen Zugang versucht, siehe zu deren Grundlegung hier nur Pierre Bourdieu/Roger Chartier, *Le sociologue et l'historien (entretiens de 1988)*. Paris 2010.

¹⁶ Dieses Datum wird an der im Jahr 1870 gewählten Bezeichnung »Auswärtiges Amt« festgemacht. Die vorliegende Arbeit belegt am Rande bei Abgrenzung gegenüber auswärtigen Landesdiensten die bruchlose Überführung aus dem preußischen Außenministerium und seines Diplomatischen Landesdienstes. Eine über die Terminologie hinausgehende tatsächliche Zäsur ist nicht erkennbar. Auch institutionell im singulären Selbstverständnis einschneidender dürfte die außenpolitische Entscheidung zum Aufbrechen des deutschen Dualismus und Bundessystems 1866 gewesen sein.

größere Anpassung für die letzten Reformbemühungen des Auswärtigen Dienstes zu berücksichtigen.

Die Innensicht ist hauptsächlich fünf Ebenen zuzuordnen. *Erstens* scheinen sich sprachlich, abgesehen von einem mit der Zeit veränderten Vokabular und Stil, dieselben Schwingungen und Grenzen möglichen Ausdrucks erhalten zu haben. Das sind nicht nur politische Feinheiten wie die Nuancierung zwischen »Annexionen« und »Grenzberichtigungen«,¹⁷ sondern unscheinbare Halbsätze wie die Versicherung, ein Frieden müsse »natürlich ganz nach den Interessen Deutschlands geregelt werden«.¹⁸ Dieser Halbsatz lässt aufhorchen und unmittelbar die Frage stellen, aus welchem taktischen Grund der Verfasser diesen selbstverständlichen Halbsatz aufgenommen hat. Er deutet hier auf einen antizipierten Vorwurf hin, der Verfasser habe eine abweichende Position. Mit am wichtigsten ist, das Ausgelassene zu erkennen und als Ablehnung, beredtes Schweigen oder Billigung lesen zu können.

Zweitens ist charakteristisch für die Innensicht die Vertrautheit mit der kaum veränderten Funktion der verschiedenen, uns als Quelle dienenden Kommunikationsmittel: Während die interne, aber offizielle Kommunikation etwa durch Gesandtschaftsberichte in nicht-persönlich, sondern systemisch organisierten Ordnungen kaum eine Aussage über die Haltung des Verfassers und sogar nicht einmal des individuellen Empfängers widerspiegeln muss, sondern Ausdruck des allenthalben Für-wahr-Gehaltenen ist, so bricht dies in der schriftlichen Zweierkommunikation bis zu einem gewissen Grade. Diese beiden Kommunikationsstränge können daher nicht vermengt werden, sondern sind vollständig voneinander zu trennen: Bisweilen sind sie schlicht advers, bisweilen legen sie über offiziell geführte Kommunikation geführte Zielsetzungen erst offen. Zahlreiche, sich allein auf offizielle Kommunikation stützende historische Arbeiten gehen damit zur Gänze an den eigentlichen Problemen vorbei.¹⁹

Damit verbunden ist *drittens* das diplomatische Spiel, das keinen direkten Weg kennt, sondern in nicht recht fassbarer Vorbereitung und über Bande geschieht. Das Mosaik setzt sich nicht nur aus der Konsultation neuer Quellen zusammen, sondern durch das Kennen der Spielregeln: Wenn für *Steglich* der Besuch Hertlings bei Czernin in »geheimnisvolle[r] Weise inszeniert« ist,²⁰ so wird er durch die hier ergänzend hinzugezogenen neuen Quellen nur noch mysteriöser, wenn man nicht mit der Kombination von Insinuation, Verschweigen und Vorwänden vertraut ist.

Mit ihrer Kenntnis ist der Vorgang klar. Kaum anderes gilt *viertens* für die Suche und Identifizierung systemdefinierter Prioritäten: Wenn *Meyer-Arndt* es in

¹⁷ Etwa *Schreiben* Hertling an Bethmann, München 30.4.1917, ediert bei *Ernst Deuerlein* (Hrsg.), Briefwechsel Hertling-Lerchenfeld 1912–1917. Dienstliche Privatkorrespondenz zwischen dem bayerischen Ministerpräsidenten Georg Graf von Hertling und dem bayerischen Gesandten in Berlin Hugo Graf von und zu Lerchenfeld. Stuttgart 1973, Nr. 46.

¹⁸ *Schreiben* Hertling an Bethmann Hollweg, München 11.8.1915, ebd., Nr. 15.

¹⁹ Beispielhaft erneut Deuerlein und Janßen: *Deuerlein*, Bundsratsausschuss (wie Anm. 13), *Janßen*, Macht und Verblendung (wie Anm. 6).

²⁰ *Wolfgang Steglich*, Die Friedenspolitik der Mittelmächte 1917/18. Wiesbaden 1964, 81–89.

seiner bemerkenswerten Aufarbeitung der Julikrise für »absurd« hält, dass sich im auswärtigen Reichsdienst niemand weiter mit der Frage auseinandergesetzt habe, ob die Grundlage der Blanko-Cheques, das Nicht-Engagement Russlands, Ende Juli noch zutraf, dann hat er von außen betrachtet natürlich recht.²¹ Von innen betrachtet aber eben nicht: Ausschlaggebend für die Beteiligten des Systems dürfte nicht ein abstrakter Kriegausbruch gewesen sein, verantwortlich sah man sich im Auswärtigen Amt vor allem dafür, die Entscheidung des Kaisers an jeder Stelle auf »das Gleis gesetzt«, erklärt und ausreichend erläutert zu haben. In der unreflektierten Form des exklusiv durch das System gesetzten Wahrheitsbegriffs steht ein *tertium non datur*: Graf Pourtalès beschränkte sich als deutscher Botschafter in St. Petersburg darauf, zu erklären, warum Deutschland nicht anders könne, als Österreich-Ungarn »nicht in den Arm zu fallen«. Die außenstehende Gräfin Treuberg ist bass erstaunt, als sie bei Kriegseintritt Italiens auf eine aufgeregt im Adlon diskutierende Gruppe junger deutscher Diplomaten trifft, nur um festzustellen, dass diese die Vakanz des deutschen Botschafters in Wien und die sich daraus ergebende Nachfolgefrage zum Thema hatte.

Daraus ergibt sich zuletzt und *fünftens* die Einordnung des Handelns, also: welches Unterlassen oder sogar Tun in welchem Rahmen Ausdruck systemischen Funktionierens oder individuellen Muts ist.²² Der bayerische Außenminister Graf Hertling hatte individuellen Mut mit seinen verdeckten Briefwechseln, ein Graf Lerchenfeld hatte ihn nicht. *Fischers* Verdikt des aktiven Griffs und der damit verbundenen Schuld beruht auf einem Blick von außen und insinuiert anhand system-exmanenter Parameter selbstbestimmtes Handeln Einzelner, wo Naivität und Verantwortungslosigkeit bestimmend waren.²³ Der hier vom Autor angebotene Blick steht auf einer anderen Grundlage und führt damit zu anderen Ergebnissen und Bewertungen als eine Lesart allein von außen.

In einer Hinsicht ist das Quellenmaterial klar eingrenzbar: Die Arbeit beschränkt sich auf die Länder Bayern, Württemberg und Sachsen, ergänzt um die Hansestadt Hamburg. Am Rande finden die Großherzogtümer Hessen-Darmstadt und Baden Erwähnung. Die Arbeit kann damit gleichwohl für die deutschen Länder im Ganzen stehen. Von den Flächenstaaten konnten allein die fünf genannten für sich beanspruchen, mit einer eigenen außenpolitischen Vergangenheit dem Deutschen Reich beigetreten zu sein. Bayern, Württemberg und Sachsen waren die einzigen deutschen Staaten, die mittelfristig nicht nur ihre Landesaußenministerien und einen dazugehörigen Stab an diplomatischem Personal aufrechterhielten,

²¹ *Lüder Meyer-Arndt*, Die Julikrise 1914. Wie Deutschland in den Ersten Weltkrieg stolperte. Köln 2006, 119.

²² Hannah Arendt hat hier in einem kurzen Essay einen wichtigen Gradmesser administrativen Verhaltens geliefert, *Hannah Arendt*, Organized Guilt and Universal Responsibility, in: *Jewish Frontier*, 1945. 39–43.

²³ *Fritz Fischer*, Griff nach der Weltmacht. Die Kriegszielpolitik des kaiserlichen Deutschland 1914/18. Düsseldorf 1961. Das präjudiziert nicht die Beantwortung der sogenannten Schuldfrage, wohl aber setzt es die Anknüpfung der Verantwortlichkeit an anderer Stelle.

sondern darüber hinaus eigene Gesandtschaften im nichtdeutschen Ausland unterhielten. Nur über die Außenpolitik der drei Königreiche vor 1867 bzw. 1871 sind nennenswerte geschichtswissenschaftliche Arbeiten erschienen. Die Literatur zur Außenpolitik Badens und Hessen-Darmstadts beschränkt sich auf einzelne Ereignisse. Entsprechend führte das Auswärtige Amt ab 1870 Akten zur Außenpolitik der deutschen Länder nur für Bayern, Württemberg und Sachsen. Die sehr zügige Beendigung auswärtiger Beziehungen Hessens und Badens machte die Anlegung eines Vorgangs offensichtlich entbehrlich. Diese Verteilung findet sich auch im Auswärtigen Ausschuß des Bundesrates wieder, dem verfassungsrechtlich dauerhaft nur Bayern, Württemberg und Sachsen angehörten.²⁴ Dies spiegelt sich am Ende im Begriff der sogenannten »Mittleren Mächte«, mit dem eben diese drei größeren Staaten zuzüglich oftmals Badens und Hessens von den deutschen Klein- und Kleinststaaten abgegrenzt werden.²⁵

Die Berücksichtigung Hamburgs erklärt sich auf anderem Wege: Die Hansestädte begründeten ihre außenpolitische Stellung als internationale Wirtschaftsgrößen und Sitz der wichtigsten deutschen Handelshäuser im Überseege­schäft. Wie in der Haltung der Hansestädte vor Ausbruch des preußisch-deutschen Krieges 1866 übernahm Hamburg die Führungsrolle für das dazugehörige hanseatische Konsularnetz und trat dafür ein, es in die Reichsaußenpolitik zu überführen.²⁶ In diesem Zusammenhang und mit dem einsetzenden Prozess der Verwebung des Konsulatswesens mit der Diplomatie²⁷ sowie mit dem Bedeutungszuwachs

²⁴ Hamburg kam eine entsprechende Sonderrolle mit dem gemeinsamen Vertreter der Hansestädte im Bundesratsausschuss für Handel und Verkehr bei der Behandlung des Dossiers der Bundes- und dann Reichskonsulate zu. Diese Beteiligung war nicht verfassungsrechtlich normiert, gleichwohl geübte Praxis bis 1918.

²⁵ Winfried Baumgart, *Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1830–1878*. Paderborn [u.a.] ²2007. Siehe auch Theodor Schieder, Die mittleren Staaten im System der großen Mächte, in: *Historische Zeitschrift* 132, 1981. 583–604. Zwar bleibt der Begriff »Mittlere Mächte« unscharf mangels klarer Kriterien, doch bietet er sich der Handhabbarkeit halber an, indem man auf ein Raster des »politischen Gewichts« der Bundesstaaten abhebt. Zur Begriffsproblematik in diesem Zusammenhang auch Walther Peter Fuchs, Bundesstaaten und Reich. Der Bundesrat, in: Oswald Hauser (Hrsg.), *Zur Problematik »Preußen und das Reich«*. Baden-Baden 1984, 83–105, 84.

²⁶ Mit weltweit fast 700 aktiven Konsulaten 1866/67 war das Netzwerk der Hansestädte deutlich stärker internationalisiert als dasjenige eines jeden anderen deutschen Staates, einschließlich Preußens. In diese Richtung ist dem preußischen Bevollmächtigten bei den Verhandlungen zum Norddeutschen Bund, Savigny, das Wort zugeschrieben worden: »Eine Großmacht ist und wird der Norddeutsche Bund durch Preußen, eine Weltmacht kann er nur durch die Hansestädte werden«, Paul Curtius, Bürgermeister Curtius. Berlin 1902, 125. Bisweilen wurde es Bismarck zugeschrieben, Georg Bessel, Bremen. Die Geschichte einer deutschen Stadt. Leipzig 1935, 391.

²⁷ Hier auch Rudolf Morsey, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867–1890. Münster 1957, 114. Hans Philippi, Das deutsche diplomatische Korps 1871–1914, in: Klaus Schwabe (Hrsg.), *Das Diplomatische Korps 1871–1945*. Boppard a.R. 1985, 41–73, 55.