VII.

Eine völkerrechtliche Ceremonialfrage aus der Gegenwart.

(Den Rang der Botschafter betreffend).

Der königlich grossbritannische Botschafter beim deutschen Reiche, Rt. Hon. Lord O. W. L. Russel zu Berlin soll jetzt zugleich als ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister bei Sr. königlichen Hoheit dem Grossherzoge von Sachsen beglaubigt werden und steht im Begriffe, persönlich zu Weimar höchstdemselben sein Beglaubigungsschreiben zu überreichen.

Es ist nun an uns die Frage gerichtet worden, welche gesandtschaftliche Prärogative dieser hohe Diplomat im Staate Sachsen-Weimar, sowie am grossherzoglich sächsischen Hofe, in Anspruch nehmen könne?

Um diese Frage gründlich zu beantworten, muss erstens festgestellt werden, welche Stellung das Grossherzogthum Sachsen-Weimar nach heutigem Reichsstaatsrechte zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches einnimmt, zweitens, in welcher Eigenschaft Lord Russel am Hofe zu Weimar aufzutreten beabsichtigt.

I.

Zu allen Zeiten ist das Grossherzogthum, früher Herzogthum Sachsen-Weimar, Glied eines grössern Staatensystems gewesen, bis 1806 des ältern deutschen Reiches, von da ab bis 1814 des Rheinbundes, von 1815—1866 des deutschen Bundes, von 1867 bis 1871 des norddeutschen Bundes und jetzt des neuen deutschen Reiches. Die gliederstaatliche Stellung dieses Landes kommt hier insofern in Betracht, als es sich zunächst fragt, in welchem Verhältnisse die bei einem Staatenvereine, als Gesammtmacht, beglaubigten Gesandten, zu den Gliederstaaten eines solchen Staatensystems stehen.

Obgleich die Literatur sich mit dieser Frage im ganzen sehr wenig beschäftigt hat, so hat man doch versucht, eine allgemeingültige Formel für dieses Verhältniss festzustellen. Dies ist beson-

ders geschehen von Georg Friedrich v. Martens, welcher als Völkerrechtslehrer, wie als praktischer Diplomat, am Ende des vorigen wie am Anfange dieses Jahrhunderts in allen völkerrechtlichen Fragen die erste Autorität war und auch h. z. T. noch eines grossen Ansehens geniesst. Er sagt in seinem Précis du droit des gens. Tom. II § 246:

»La question de savoir, si un ministre accrédité auprès d'une assemblée d'états peut demander à être traité comme tel par chacun de ses membres doit être affirmée dans la généralité, sauf cependant les exceptions qui peuvent résulter des circonstances.«

Es ist aber wohl zu bemerken, dass Martens dies nur als ein Postulat des allgemeinen oder philosophischen, nicht als einen Satz des praktischen europäischen Völkerrechts hinstellt. Im folgenden § 247 hebt er sogar hervor, dass dieser von ihm aufgestellte Satz nicht überall Anerkennung gefunden hat, am wenigsten in Deutschland zu Zeiten des ältern deutschen Reiches. Er sagt § 247:

»On a même élevé en Allemagne des doutes, si des ministres accrédités auprès d'une assemblée d'états peuvent demander à être traités comme ministres de la part de chaque état, qui en est membre, pour lequel ils n'ont point de lettres de créance particulières.«

In seinen »Erzählungen merkwürdiger Fälle« B. I S. 176 ff theilt er einen ausführlichen Schriftwechsel zwischen den Generalstaaten und dem Landgrafen von Hessen-Kassel über einen hier einschlagenden Fall mit, welcher zeigt, dass damals dieser Satz in Deutschland keineswegs allgemein bejahend beantwortet wurde. Ein Graf von Wartensleben war als niederländischer Gesandter bei dem ober- und niederrheinischen Reichskreise beglaubigt. Derselbe reiste in Privatangelegenheiten nach Kassel und wurde dort aus bestimmten Gründen von einer hessischen Behörde arretirt. Die Generalstaaten sahen darin eine Verletzung der gesandtschaftlichen Prärogative dieses Diplomaten, weil Graf Wartensleben beim oberrheinischen Kreise als Gesandter accreditirt sei, Hessen-Kassel zu diesem Kreise gehöre und deshalb in seinem Gebiete, als einem integrirenden Theile des oberrheinischen Reichskreises, die gesandtschaftlichen Rechte aller bei diesem Staatenvereine beglaubigten Gesandten anerkennen müsse; der Landgraf von Hessen-Kassel dagegen führte aus, dass dieser beim oberrheinischen Kreise anerkannte gesandtschaftliche Charakter nicht ohne weiteres auf Hessen-Kassel zurückwirke und dass nur ein

speciell dem Landgrafen überreichtes Beglaubigungsschreiben dem pp. Wartensleben auch in Kassel alle gesandtschaftlichen Vorrechte, besonders die Unverletzlichkeit, gewährt haben würde. Ohne ein solches sei er in Hessen-Kassel wie ein Privatmann oder wie ein durchreisender Gesandter einer dritten Macht zu betrachten, welcher auch keine besondern völkerrechtlichen Privilegien in Anspruch nehmen könne.

Diese Ausführungen des Landgrafen von Hessen-Kassel beweisen, dass zu Zeiten des ältern deutschen Reiches das Rechtsbewusstsein in Betreff dieses Punktes keineswegs feststand.

Auch zu Zeiten des deutschen Bundes wäre es sehr fraglich gewesen, ob die beim deutschen Bunde accreditirten Gesandten die gesandtschaftlichen Prärogative in allen deutschen Einzelstaaten hätten ohne weiteres in Anspruch nehmen können. Die Bundesbeschlüsse von 1817 Abschn. III No. 9 und vom 19 Februar 1824 sprechen eher dagegen als dafür; sie räumen nemlich den bei dem deutschen Bunde accreditirten Gesandten fremder Mächte am Sitze des Bundestages dieselben gesandtschaftlichen Vorrechte ein, welche den Bundestagsgesandten selbst zustehen. Die Vorrechte der letzteren, z. B. Exterritorialität, Steuerfreiheit, bezogen sich aber anerkanntermassen nur auf die Stadt Frankfurt a. M. und deren Gebiet.

H. A. Zachariä Deutsches Staats- und Bundesrecht (III Aufl. 1867) Th. II § 258 und § 285.

Ganz anders steht die Sache nach dem Reichsstaatsrechte der Gegenwart. Während das ältere deutsche Reich ein zerfahrenes, planloses Staatensystem, der deutsche Bund ein Staatenbund war, ist das deutsche Reich ein Bundesstaat mit einer wahren Staatsgewalt, einem einheitlichen Reichsgebiete und vor allem einer einheitlichen völkerrechtlichen Vertretung nach aussen. Nach A. 11 Abs. 1 der Reichsverfassung hat der Kaiser das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Ihm steht auch das aktive und passive Gesandtschaftsrecht für das deutsche Reich, als solches, ausschliesslich zu.

Wenn daher Sr. Majestät der deutsche Kaiser, kraft seines passiven Gesandtschaftsrechtes, den Gesandten einer auswärtigen Macht angenommen hat, so erstrecken sich die gesandtschaftlichen

Prärogative des letztern auf das ganze einheitliche Reichsgebiet. Dies ist unzweifelhaft in Betreff aller realen Vorrechte, welche das europäische Völkerrecht den Gesandten beilegt. Ein in Berlin bei Sr. Majestät dem deutschen Kaiser, als dem völkerrechtlichen Vertreter des Reiches, accreditirter Gesandter, geniesst die Unverletzlichkeit, die Exterritorialität, die Steuerfreiheit ebensogut in Hamburg und in Karlsruhe, wie in Berlin. Diesen realen Vorrechten stehen die s. g. Ceremonialrechte der Gesandten gegenüber. Während in Betreff der ersteren alle Gesandtschaftsklassen sich gleichstehen, wird, in Betreff der letzteren, den Gesandten erster Klasse ein ganz besonderer Vorzug beigelegt; sie haben nach diplomatischem Sprachgebrauch den Repräsentativcharakter im engern Sinn. Da die in Berlin accreditirten Gesandten erster Klasse oder Botschafter bei der juristischen Person des Reiches accreditirt sind, deren Vertreter der Kaiser ist, so ist anzunehmen, dass auch die Ceremonialrechte derselben, soweit dieselben ausserhalb des kaiserlichen Hofes überhaupt geltend gemacht werden können, im ganzen einheitlichen Reichsgebiete in Anspruch genommen werden können. Es kommt hierbei die eigenthümliche staatsrechtliche Stellung der regierenden deutschen Bundesfürsten in Betracht. Nach der Verfassung des deutschen Reiches ist nicht der Kaiser der einzige Träger der Souveränetät im Reiche, sondern er ist es in Gemeinschaft mit den im Bundesrath vertretenen Staaten. Diese haben als Glieder des Reiches an der Reichsgewalt ihren wohlbemessenen Antheil, welcher ihnen durch die Institution des Bundesrathes gesichert ist.

Fürst Bismarck Stenogr. Ber. des Reichstages. I Sitzungsper. 1871 S. 299.

Wenn der Kaiser daher ausschliesslich die Befugniss hat, Reichsgesandte anzunehmen, so sind dieselben doch beim ganzen Reiche accreditirt. Sollte daher ein beim deutschen Kaiser beglaubigter Botschafter eine Reise durch das deutsche Reich unternehmen, so würde er nicht nur alle allgemeinen gesandtschaftlichen Vorrechte in allen Einzelstaaten geniessen, sondern auch verlangen können, an allen Höfen der deutschen Fürsten, denen er seinen Besuch als ein beim Reiche accreditirter Botschafter einer auswärtigen Grossmacht abstattet, auch als Botschafter empfangen zu werden, da diese Fürsten eben Glieder des Reiches, Mitträger der Reichssouveränetät, sind. Allerdings haben die einzelnen Fürsten durchaus nicht die Befugniss in den auswärtigen

Angelegenheiten des Reiches mit den beim Reiche beglaubigten Gesandten geschäftlich zu verhandeln, weil dadurch in das ausschliessliche Vertretungsrecht des Kaisers eingegriffen und die Einheit der diplomatischen Aktion gestört werden würde. Aber es wäre wohl denkbar, dass ein in Berlin beim Reiche beglaubigter Gesandter es für einen Akt der Courtoisie hielte, auch andern deutschen Fürsten, als Reichsgliedern, an ihren Höfen seinen Besuch abzustatten. Würde Lord Russel, als Botschafter Ihrer grossbritannischen Majestät beim deutschen Reiche, bei Sr. königlichen Hoheit dem Grossherzog von Sachsen erscheinen, so würde er auch an diesem Hofe eines Reichsmitgliedes und Reichsfürsten, die Ceremonialrechte eines Botschafters und somit den Vorrang vor allen übrigen Gesandten niederer Klassen in Anspruch nehmen können. Ganz anders aber steht die Sache in dem uns hier zur Begutachtung vorgelegten Falle.

II.

Während die Verfassungen der vereinigten Staaten von Nordamerika und der schweizerischen Eidgenossenschaft den Einzelstaaten jeden diplomatischen Verkehr mit auswärtigen Staaten untersagen und das aktive und passive Gesandtschaftsrecht lediglich der Centralgewalt beilegen, steht es nach der Verfassung des deutschen Reiches auch den einzelnen Gliederstaaten zu, Gesandte fremder Mächte zu empfangen und ihrer Seits bei solchen zu beglaubigen.

Thudichum Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes (1870) S. 248.
v. Rönne das Verfassungsrecht des deutschen Reiches (1872) S. 58.
v. Mohl das deutsche Reichsstaatsrecht 1873. S. 306.

Das deutsche Reichsstaatsrecht hat die völkerrechtliche Persönlichkeit der Einzelstaaten beschränkt, aber nicht aufgehoben. Innerhalb der ihnen verbliebenen Partikularsouveränetät haben sie noch das Recht, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, Gesandte zu schicken und zu empfangen. Hier erscheinen die Fürsten nicht als Glieder des Reichs, sondern als Partikularsouveräne ihrer Staaten. Das den einzelnen Staaten belassene Recht des Verkehrs mit fremden Regierungen ist kein mit dem Recht der Präsidialmacht konkurrirendes. Von einer Berechtigung zur Einmischung in Reichsangelegenheiten ist keine Rede; vielmehr haben

sich diese Sondergesandtschaften auf die Angelegenheiten ihrer eigenen Länder zu beschränken.

v. Mohl a. a. O. S. 306.

Kurz das den Einzelstaaten belassene Gesandtschaftsrecht ist ein Residuum ihrer frühern vollen Souveränetät, welches sich lediglich auf die nicht durch die Reichsverfassung auf die Centralgewalt übergegangene Sphäre der Staatsgewalt bezieht. Insofern hat dieses ihnen verbliebene aktive und passive Gesandtschaftsrecht mit dem Reiche gar nichts zu thun und die von ihnen abgesandten, wie die bei ihnen speciell beglaubigten Gesandten sind lediglich Landesgesandten, in keiner Beziehung Reichsgesandten. Wenn also ein in Berlin beim Kaiser, als völkerrechtlichem Vertreter des deutschen Reiches, beglaubigter Botschafter nach Weimar kommt, um dort Sr. königlichen Hoheit dem Grossherzog sein Beglaubigungsschreiben als ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister, also als Gesandter II Klasse, zu überreichen, so hat diese Mission mit seiner Eigenschaft, als Botschafter beim deutschen Reiche, nichts zu thun und wird sein diplomatischer Rang lediglich durch das Beglaubigungsschreiben bestimmt, welches er dem Grossherzoge zu überreichen hat. In diesem Diplomaten ist von nun eine doppelte Persönlichkeit zu unterscheiden, der Botschafter beim deutschen Reiche und der ausserordentliche Gesandte und bevollmächtigte Minister bei Sr. königlichen Hoheit dem Grossherzoge von Sachsen. Es sind dies Eigenschaften, welche sich juristisch nichts angehen. Dass Eine physische Person in verschiedenen amtlichen Stellungen auch eine verschiedene Rangstellung einnimmt, kommt in verschiedenen Verhältnissen vor; auch innerhalb des diplomatischen Korps ist es nicht selten. Es giebt Gesandte, welche für den einen Staat als ausserordentliche Gesandte, für den zweiten als Ministerresidenten, für den dritten gar nur als Geschäftsträger beglaubigt sind. Die ihnen zu gewährende Rangdistinktion wird bei jeder speciellen Veranlassung dadurch bestimmt, in welcher Eigenschaft sie im einzelnen Falle gerade auftreten. G. Fr. v. Martens in seinem oben erwähnten Völkerrechte B. II § 245 sagt:

»Quelquefois la mission ne se termine pas entièrement, mais elle change de grade soit que le ministre déploie un caractère plus relevé, soit qu'il quitte le caractère plus relevé, dont il jouissait, par exemple d'ambassadeur ou d'envoyé extraordinaire etc.

pour continuer son séjour en qualité du ministre du second ou troisième ordre etc.«

Der hier von G. F. v. Martens in Betracht gezogene Wechsel im gesandtschaftlichen Range vollzieht sich allerdings an demselben Hofe; analog kann aber dasselbe angenommen werden, wenn ein Gesandter, welcher an dem einen Hofe als Botschafter fungirt, an einem andern Hofe als Gesandter zweiter Klasse beglaubigt wird.

Da die Rangbestimmung eines jeden Gesandten lediglich von seinem Souverän ausgeht, so muss man annehmen, dass Ihre Majestät die Königin von Grossbritannien die Absicht gehabt hat, den Lord Russel für seinen Aufenthalt am grossherzoglichen Hofe zu Weimar ad hoc seines Botschafterranges zu entkleiden und für ihn keinen höhern Rang in Anspruch zu nehmen, als den, welcher den Gesandten zweiter Klasse zukommt. Eine Reklamation von Seiten Grossbritanniens ist undenkbar, wenn man seinen Gesandten in der Eigenschaft behandelt, welche ihm seine Allerhöchste Souveränin selbst beigelegt hat. Da aber der Satz des »recès du congrès de Vienne du 19 mars 1815 Art. IV: »les employés diplomatiques prendront rang entre eux dans chaque classe d'après la date de la notification officielle de leur arrivée«, als die noch heut zu Tage geltende Grundregel des ganzen diplomatischen Ceremonialrechtes in Europa anzusehen ist, so würden sämmtliche Gesandte zweiter Klasse am grossherzoglichen Hofe eine begründete Beschwerde erheben können, wenn ein Gesandter, welcher laut seines Beglaubigungsschreibens in Weimar nur als ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister beglaubigt ist, ihnen vorgezogen werden sollte, weil er an einem andern Hofe, in einer hier gar nicht in Betracht kommenden Eigenschaft, als Botschafter beglaubigt ist. Es würde dies ebenso unzulässig sein, als wenn man einen Gesandten wegen anderer, ausserhalb seines Beglaubigungsschreibens liegender Eigenschaften bevorzugen wollte, etwa wegen Familienbeziehungen der beiderseitigen Höfe oder wegen hoher Geburt oder wegen politischer Alliancen. Gerade alle solche Rücksichtnahmen sind durch A. VI des Recesses ausgeschlossen: »Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours ne donneront rang à leurs employés diplomatiques. Il en est de même des alliances politiques.« Um alle jene verderblichen Rangstreitigkeiten zu vermeiden, welche im vorigen Jahrhundert so häufig vorkamen, soll über den Vorrang der Gesandten nichts

anderes entscheiden, als das leicht zu konstatirende Datum des dem betreffenden Souverän überreichten Beglaubigungsschreibens. Das ist der leitende Gesichtspunkt dieser weisen Bestimmung, von welcher man nie abweichen sollte. In Erwägung:

dass Lord Russel nicht in seiner Eigenschaft als ein beim deutschen Reiche beglaubigter Botschafter in Weimar erscheinen wird,

dass seine Mission in Weimar überhaupt mit den deutschen Reichsangelegenheiten gar nichts zu thun hat,

dass sein Rang lediglich durch das von seiner Allerhöchsten Souveränin ausgestellte, Sr. königlichen Hoheit dem Grossherzog zu überreichende Beglaubigungsschreiben bestimmt wird,

sprechen wir uns dahin aus:

dass der Rt. Hon. Lord O. W. L. Russel, nachdem er als ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister Ihrer Majestät der Königin von Grossbritannien bei Sr. königlichen Hoheit dem Grossherzog von Sachsen-Weimar beglaubigt sein wird, so lange er sich in dieser Eigenschaft in Weimar aufhält, nur unter den Gesandten zweiter Klasse »d'après la date de la notification de son arrivée« zu rangiren, keineswegs aber die Ceremonialrechte eines Botschafters in Anspruch zu nehmen hat.

Breslau den 3 Februar
1874.