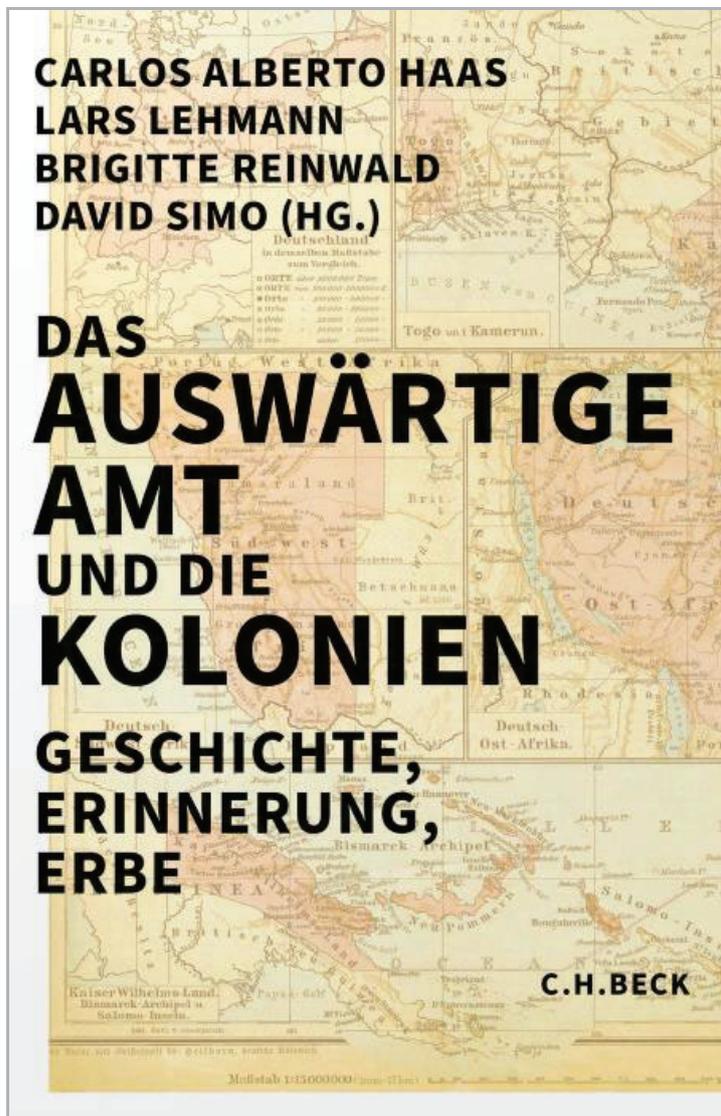


Unverkäufliche Leseprobe



Carlos Alberto Haar, Lars Lehman, Brigitte Reinwald, David Simo (Hg.)

Das Auswärtige Amt und die Kolonien

Geschichte, Erinnerung, Erbe

2024. 592 S., mit 21 Abbildungen

ISBN 978-3-406-80713-8

Weitere Informationen finden Sie hier:

<https://www.chbeck.de/35518156>

© Verlag C.H.Beck oHG, München
Diese Leseprobe ist urheberrechtlich geschützt.
Sie können gerne darauf verlinken.

Carlos Alberto Haas
Lars Lehmann
Brigitte Reinwald
David Simo (Hrsg.)

DAS
AUSWÄRTIGE
AMT
UND DIE
KOLONIEN

Carlos Alberto Haas
Lars Lehmann
Brigitte Reinwald
David Simo (Hrsg.)

DAS
AUSWÄRTIGE
AMT
UND DIE
KOLONIEN

GESCHICHTE
ERINNERUNG
ERBE

C.H.Beck

Die Publikation wurde gefördert
durch das Auswärtige Amt.

Der Beitrag «Vermitteln, verweigern und ‹mehr von der Welt sehen›» erschien zuerst auf Englisch in dem Buch «Coconut Colonialism: Workers and the Globalization of Samoa» von Holger Droessler, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, © 2022 by the President and Fellows of Harvard College. Used by permission. All rights reserved.

Mit 21 Abbildungen

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2024

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werks zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

www.chbeck.de

Umschlaggestaltung: Kunst oder Reklame, München

Umschlagabbildung: Deutscher Kolonialbesitz im Kaiserreich, um 1898 © akg-images/INTERFOTO/TV-Yesterday

Satz: Janß GmbH, Pfungstadt

Druck und Bindung: CPI – Ebner & Spiegel, Ulm

Printed in Germany

ISBN 978 3 406 80713 8



verantwortungsbewusst produziert

www.chbeck.de/nachhaltig

Inhaltsverzeichnis

Das Auswärtige Amt und die Kolonien. Geschichte – Erinnerung – Erbe <i>Carlos Alberto Haas, Lars Lehmann, Brigitte Reinwald, David Simo</i>	9
I. Die direkte Kolonialherrschaft	27
Den «Platz an der Sonne» verwalten. Die Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts und das Reichskolonialamt <i>Martin Kröger</i>	29
«Schutz», «Protektorat», «Kolonie». Das Auswärtige Amt und die Entwicklung des deutschen Kolonialrechts <i>Jakob Zollmann</i>	63
Das Auswärtige Amt und die Frage der Verantwortung für die koloniale Gewalt in Deutsch-Ostafrika (1884–1907) <i>Tanja Bühner</i>	97
Missing Link. Die Kolonialabteilung und die Kriege in Deutsch-Südwestafrika (1904–1909) <i>Matthias Häussler</i>	123
Auswirkungen der deutschen Kolonialherrschaft in Togo, 1884–1914: Vom preußischen Drill zu einer gesellschaftlichen Erziehungsform <i>Kokou Azamede</i>	149

Ausführende des imperialen Expansionswillens. Die Rolle des Auswärtigen Amts bei der Besetzung von Tsingtau <i>Yixu Lü</i>	165
Vermitteln, verweigern und «mehr von der Welt sehen»: Samoaner in der Kolonialverwaltung Deutsch-Samoas <i>Holger Droessler</i>	183
Die europäische Aushandlung des kolonialen Dispositivs und Versuche der Afrikanerinnen und Afrikaner, damit umzugehen <i>David Simo</i>	211
II. Kolonialismus ohne Kolonien	243
Zwischen Kolonialrevisionismus und Mandatspolitik. Das Auswärtige Amt und die koloniale Frage in der Weimarer Republik <i>Gabriele Metzler</i>	245
Kolonialpolitik und Kolonialismus im Nationalsozialismus <i>Johannes Hürter</i>	279
Das Auswärtige Amt im Spannungsfeld zwischen kolonialen Kontinuitäten und europäischen Transformationsprozessen in den 1950er Jahren <i>Stefan Seefelder</i>	305
Die Politik der Enthaltung. Die Bundesrepublik Deutschland im Dekolonisationsprozess Ost-Timors von 1974/75 bis 1982 <i>Pai-Li Liu</i>	335

« ... größte Zurückhaltung geboten» – Das Auswärtige Amt in den Restitutionsdebatten der 1970er und 1980er Jahre <i>Lars Lehmann</i>	365
Forscher, Diplomaten und «nichtintegrierte Indianer»: Stelen aus Guatemala im Berliner Humboldt Forum <i>Carlos Alberto Haas</i>	385
Koloniale Hinterlassenschaften aus dem Ersten Weltkrieg von General Paul Emil von Lettow-Vorbeck im <i>National Museum and House of Culture</i> in Dar es Salaam <i>Flower Manase Msuya</i>	417
Kolonialdenkmäler und -relikte: Ein belastendes Erbe des deutschen Kolonialismus <i>Adjai Paulin Oloukpona-Yinnon</i>	435
Das Auswärtige Amt und die Kolonien in der <i>longue durée</i> des 19. und 20. Jahrhunderts <i>Brigitte Reinwald</i>	455
Anhang	
Anmerkungen	483
Abkürzungsverzeichnis	573
Autorinnen und Autoren	575
Bildnachweis	579
Ortsregister	581
Personenregister	587

Das Auswärtige Amt und die Kolonien Geschichte – Erinnerung – Erbe

*Carlos Alberto Haas, Lars Lehmann,
Brigitte Reinwald, David Simo*

Die Aufarbeitung der deutschen Kolonialgeschichte verändert die Koordinaten bundesrepublikanischer Erinnerungskultur. Eine kritische Beschäftigung mit der Kolonialzeit und ihren Folgen ist neben die Auseinandersetzung mit dem «Dritten Reich», dem Zweiten Weltkrieg und dem Holocaust getreten. Der Blick auf die deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts gestaltet sich neu. Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Kultur, Wissenschaft und Zivilgesellschaft streiten über einen angemessenen Umgang mit dem deutschen Kolonialismus: Handelt es sich hierbei um einen Wendepunkt im Geschichtsverständnis oder eher um eine Weitung? Im vorliegenden Band geht es nicht darum, den mühsam gewachsenen geschichtspolitischen Konsens über die besondere Verantwortung für die deutschen Verbrechen der NS-Zeit in Frage zu stellen. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, das historische Bewusstsein zu erweitern und zu überlegen, wie heute verantwortungsvoll mit der deutschen Kolonialzeit umzugehen ist – auch und gerade vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit. Es sollte möglich sein, verschiedene Gewalt- und Verbrechenkomplexe in ihrem jeweiligen historischen Kontext nebeneinander stehen zu lassen, zumal sich der Schmerz der Opfer nicht aufwiegen lässt: «Leiden kennt keine Richterskala».¹

Eng mit diesen Überlegungen verbunden ist die Frage, wie die vielfältige bundesrepublikanische Gesellschaft des 21. Jahrhunderts ihr Verhältnis zu den Menschen in den ehemaligen Kolonien und im globalen Süden gestalten will. Für eine solche Positionierung ist das kritische Wissen um die historischen Bezüge essentiell. Selbstverständlich ist die Diskussion auch außerhalb Deutschlands von großer Tragweite. Die Gesellschaften in den ehemaligen deutschen Kolonien, das heißt im heutigen Ghana, in

Togo, in Kamerun, in Namibia, in Burundi, Ruanda und Tansania, in Papua-Neuguinea, in Nauru und auf den Marshallinseln sowie im Osten Chinas führen eigene Diskurse über den Umgang mit der kolonialen Vergangenheit. Erinnerungskulturelle und geschichtspolitische Fragen nehmen materielle Dimensionen an, wenn es um Entschädigungszahlungen oder die Restitution geraubter Kulturgüter geht. Entsprechende Forderungen an die Bundesrepublik sind dabei mehr als nüchterne Interessenpolitik. In ihnen spiegelt sich vielmehr die Auseinandersetzung afrikanischer und ozeanischer Gesellschaften mit den langfristigen und tiefgreifenden Folgen der gewaltvollen europäischen Kolonialherrschaft für ihre eigene Identität, Geschichte und Kultur. Für diese Auseinandersetzung ist die Frage zentral, unter welchen Vorzeichen diese Gesellschaften ihre Beziehungen zu Deutschland (und anderen vormaligen Kolonialmächten) überhaupt ausgestalten können und wollen. Daher gilt es, die Kolonialherrschaft gemeinsam mit den Gesellschaften der ehemaligen Kolonien aufzuarbeiten, möglichst ohne nach wie vor bestehende Ungleichheiten zu reproduzieren.

Seit dem Ende des Kaiserreichs hat der deutsche Nationalstaat zahlreiche Transformationen erfahren. Gleichwohl gibt es strukturelle und insbesondere institutionelle Kontinuitäten, die bis in unsere Gegenwart reichen. Das deutsche Außenministerium ist hierfür ein besonders eindrückliches Beispiel. Das Auswärtige Amt war mit seiner Kolonialabteilung bzw. dem daraus hervorgegangenen Reichskolonialamt bis 1918/19 ein wichtiger Akteur des deutschen Kolonialismus. Über die Zeit der Weimarer Republik und der NS-Diktatur hinweg hat sich das Amt bis in die Berliner Republik des 21. Jahrhunderts erhalten.

Umso verwunderlicher ist es, dass das Auswärtige Amt in der aktuellen erinnerungskulturellen und geschichtspolitischen Debatte durchaus als Akteur in Erscheinung tritt, gleichzeitig aber seine Verantwortung und seine historische Rolle im deutschen Kolonialismus kaum thematisiert werden. Wenn die Frage der nationalen Verantwortung überhaupt zur Sprache kommt, wird sie häufig auf einzelne historische Personen verengt, insbesondere auf Reichskanzler Otto von Bismarck oder Kaiser Wilhelm II.

Aus der geschichtswissenschaftlichen Binnenperspektive betrachtet, mag dies daran liegen, dass der Fokus auf das Auswärtige Amt einen mehr

oder weniger fest vorgegebenen nationalen Rahmen aufspannt. Ein solches Setting steht scheinbar im Widerspruch zu aktuellen historiografischen Themenschwerpunkten, insbesondere der Globalgeschichte und der transnationalen Geschichte. Darüber hinaus haben vermutlich auch bestimmte Diskursmechanismen zur bisherigen Vernachlässigung dieses zentralen Akteurs geführt – die Organisationsgeschichte eines Ministeriums eignet sich auf den ersten Blick eher weniger für plakative Zuspitzungen. Allerdings erschließen sich staatliche politische Praktiken und damit korrelierende Denkmuster, die sich im deutschen Kolonialismus artikulierten, vor allem durch die Analyse konkreter Akteure. Die Verwaltungselite im Auswärtigen Amt ist eine solche Akteursgruppe. Der vorliegende Sammelband wirft daher Schlaglichter auf historische Konstellationen, in denen sich die Rolle des Auswärtigen Amtes im Kolonialismus exemplarisch greifen lässt. Welche Verantwortung kommt dem Amt nun eigentlich zu?

Das Auswärtige Amt hat aufgrund seines aktiven, allzu oft jedoch vor allem reaktiven Verhaltens eine Mitverantwortung für Gewalt und Verbrechen in den deutschen Kolonien sowie für die langfristigen Folgen kolonialer Herrschaft, die bis in unsere Gegenwart spürbar sind. Das Amt stürzte sich unvorbereitet in das koloniale Projekt und stützte sich dabei vor allem auf einen mentalen Rahmen, der sich bereits vor der formalen Kolonialzeit entwickelt und aktualisiert hatte, nicht zuletzt während der Verhandlungen mit anderen europäischen Partnern. Eine klar strukturierte Verwaltungspraxis scheiterte häufig bereits am Gegensatz zwischen der Planung in der Metropole und deren konkreter Umsetzung in der kolonialen Peripherie. Das Auswärtige Amt bediente sich kolonialer Denkmuster, Kategorien und Handlungsmodelle, jedoch fehlten Erfahrung, Wissen über die realen Verhältnisse und Routinen bei der Ausübung kolonialer Herrschaft. Die hieraus resultierenden Fehleinschätzungen und Fehltritte begünstigten und verstärkten Unmenschlichkeit und Brutalität in den Kolonien.

Die Angehörigen des Auswärtigen Amtes dachten und handelten in den Kategorien von Superiorität und Inferiorität. Aufgrund ihrer Herkunft, Kultur und Geschichte sahen sie sich den Menschen im globalen Süden überlegen. Hierin waren sie weiten Teilen der deutschen Gesellschaft und anderen europäischen Gesellschaften ähnlich.

Bis in die jüngere Vergangenheit hat sich das Auswärtige Amt seiner Verantwortung für den deutschen Kolonialismus nicht gestellt. Was waren die Gründe? Mit dem Versailler Vertrag von 1919 endete die formale deutsche Kolonialherrschaft. Doch koloniales Denken lebte lange Zeit in der Mitte der deutschen Gesellschaft fort – so auch im Auswärtigen Amt. Der Revisionismus in der Weimarer Republik bezog sich nicht nur auf die verlorenen Staatsgebiete des Deutschen Reiches in Europa, sondern speiste sich vorrangig aus der Nichtakzeptanz des «Verlusts» der Kolonien in Afrika, Asien und Ozeanien. Dieser vermeintlich unverschuldete Verlust an Weltgeltung wog umso schwerer, als andere europäische Mächte weiterhin Kolonien beherrschten. In der Zeit der NS-Diktatur und des Zweiten Weltkriegs verbanden sich nationalkonservative, monarchistische und antirepublikanische Haltungen im Auswärtigen Amt mit den expansionistischen und rassistischen Ideologemen des Nationalsozialismus.

Indifferenz und Ignoranz, Passivität und Relativierung prägten die bundesdeutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit gegenüber den ehemaligen Kolonien und Regionen des globalen Südens. Die Bundesrepublik verortete sich im westlichen Bündnis, ein gutes Verhältnis zu den USA und den Partnern in der EG hatte außenpolitische Priorität. Grundsätzlich war die stärkere Einbindung Deutschlands in weltregionale Zusammenhänge ab den 1970er Jahren vom Lagerdenken des Kalten Krieges geprägt. Ein ernsthaftes Interesse für die komplexen Realitäten der Weltregionen im globalen Süden gab es vor diesem Hintergrund nicht. Wenn es bei der Imagination und Konstruktion des Westbündnisses doch einmal um den globalen Süden ging, betonte die Bundesrepublik die vermeintliche eigene koloniale Unbelastetheit.

Heute ist das Amt ein Protagonist in den Auseinandersetzungen über die koloniale Vergangenheit. Mit seinen diplomatischen Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien bzw. allgemein zu Ländern des globalen Südens ist es maßgeblich an Verhandlungen über Restitution und Wiedergutmachung beteiligt. Zudem konfrontiert die diversifizierte deutsche Gesellschaft der Gegenwart das Amt mit kritischen Fragen zur kolonialen Vergangenheit.

Der vorliegende Themenband bleibt nicht bei der Analyse der direkten deutschen Kolonialherrschaft stehen, sondern fasst den Begriff «Kolonialismus» weiter.

Erstens versteht der Band den Kolonialismus als außenpolitische Praxis, die in der Zeit des Deutschen Kaiserreichs zur Errichtung von Kolonien in Afrika, Ozeanien und Asien führte. Es geht um die Akteure in der Berliner Zentrale und in der kolonialen Peripherie, um Sozialstruktur, Handlungsrahmen und Erwartungshorizonte. Dabei werden weiter gefasste wirtschaftliche, gesellschaftliche und religiöse Diskurse und Handlungsmotive punktuell in die Untersuchungen einbezogen.

Zweitens richtet sich der Blick auf koloniale Denkmuster, die auch vor bzw. nach der eigentlichen Kolonialherrschaft das Verhältnis der Deutschen zu Regionen des globalen Südens geprägt haben. Für die Zeit von den 1870er Jahren bis in die 1970er Jahre stellt sich die Frage, wie sich das Denken in kolonialen Kategorien manifestierte, inwieweit es sich mit anderen Deutungsmustern verknüpfte und wann es sich in außenpolitische Praktiken umsetzte.

Drittens geht es um die umkämpfte Geschichtspolitik und Erinnerungskultur. Vor etwa zwei Dekaden setzte eine vorrangig zivilgesellschaftlich informierte Debatte um den kritischen und verantwortungsvollen Umgang mit dem deutschen Kolonialismus und seinem problematischen Erbe ein. Dabei geht es häufig um das Verhältnis des deutschen Kolonialismus zur bundesrepublikanischen Gegenwart und aktuellen Phänomenen wie Rassismus oder Xenophobie. Das Auswärtige Amt ist mit dieser Debatte und den dahinterstehenden zivilgesellschaftlichen Bewegungen in all ihren unterschiedlichen Formen konfrontiert.

Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, drei grundlegende Fragen zu benennen, die den gesamten Band durchziehen.

In welchem Verhältnis standen und stehen koloniale Praktiken und koloniale Deutungsmuster auf der einen Seite, «normale» Außenpolitik auf der anderen?

Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Außenministerium die jeweiligen politischen Vorgaben in außenpolitische Praxis umsetzt, die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und auch kulturellen Interessen des eigenen Landes wahrt und sich um die eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Ausland kümmert. Im deutschen Fall hätten sich die Vorzeichen, unter denen die Umsetzung solcher Vorgaben erfolgte, vom aus-

gehenden 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart kaum stärker verändern können: Es ist eine Sache, ein Kolonialreich überhaupt erst zu schaffen und den Status als Großmacht (auch) durch koloniale Herrschaft zu sichern bzw. auszudehnen, wie dies im Kaiserreich geschah. Etwas völlig anderes ist es, nach dem Zweiten Weltkrieg eine Demokratie außenpolitisch zu vertreten – unter den Vorzeichen von Westbindung, Kaltem Krieg und europäischer Integration sowie eines immer wichtiger werdenden Menschenrechtsdiskurses und der Frage nach globaler Gerechtigkeit gerade mit Blick auf die Länder des globalen Südens. Klar scheinen die Brüche von 1918/19 und 1949/51, ebenso diejenigen von 1933, 1939 und 1945.

Fragt man jedoch nach dem Einfluss kolonialer Denkmuster auf außenpolitische Leitlinien bzw. nach entsprechenden Residuen, können sich diese Zäsuren leicht relativieren. Doch wie weit genau reicht diese Relativierung? Inwiefern sind der außenpolitischen Arbeit nach 1945 koloniale Denkmuster von vornherein eingeschrieben gewesen? Inwiefern lässt sich das Denken in den Kategorien von Superiorität und Inferiorität, lassen sich rassistische Stereotype und die Annahme eines vermeintlich «natürlich gegebenen» Entwicklungsunterschieds, aus denen sich ja letztlich das «Recht» ableitet, andere zu beherrschen und auf andere herabzuschauen, überhaupt von der Arbeit des Auswärtigen Amtes trennen? Und wie verbinden sich die zeitgenössisch vorherrschenden Meinungen, Anschauungen, Ideologien mit kolonialen Denkmustern? Waren diese Denkmuster nicht für lange Zeit der Kitt, die dem Amt und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über die einschneidenden Zäsuren der deutschen Geschichte hinweghalfen und Anpassung ermöglicht haben? Sind sie womöglich gar so etwas wie die DNA des Auswärtigen Amtes gewesen, die selbstverständlich immer untrennbar mit den allgemeinen politisch-gesellschaftlichen Kontexten verwoben war und ist?

Sicher ist Vorsicht vor allzu großem und pauschalisierendem moralischem Impetus geboten. Die Hypothese eignet sich jedoch als Gegengewicht zu einem weiteren, mindestens ebenso verführerischen Narrativ, welches die Geschichte des Auswärtigen Amtes als Aufklärungsgeschichte einer Institution deutet, die sich nach mehr als 150 Jahren aus eigener Kraft aus den ideologisch-politischen Kontexten ihrer Gründungsepoche bzw. der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus befreit hat.

Hinter dieses Narrativ ist mindestens ein ebenso großes Fragezeichen zu setzen wie hinter die Hypothese von den kolonialen Denkmustern als der DNA des Amtes.

Was verstanden Angehörige des Auswärtigen Amtes unter «Kolonialismus» und «kolonialer Herrschaft»?

Das Auswärtige Amt war und ist ein Spiegel gesellschaftlicher Vorstellungen, allgemein verbreitete Denkmuster fanden sich auch unter seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – die Haltung zum Kolonialismus und der Kolonialzeit stellt selbstverständlich keine Ausnahme dar. Die tiefe Überzeugung, zur Herrschaft über andere berufen zu sein, lässt sich in der Kolonialzeit ebenso häufig finden wie die spätere Rechtfertigung, der Kolonialismus sei zum Besten der Kolonisierten gewesen. Weit in die Zeit der Bundesrepublik hinein war die Ansicht verbreitet, die deutsche Kolonialzeit sei historisch zu vernachlässigen – nur kurz habe sie gedauert, nur wenige Kolonien seien überhaupt errichtet worden, und die kolonialen Herrschaftspraktiken der Deutschen seien weit weniger grausam gewesen als die der Briten, der Franzosen oder anderer europäischer Kolonialmächte. Eine solch verkürzte Deutung verwundert und verstört aus heutiger Perspektive, zumal angesichts kolonialer Gewaltexzesse wie des Genozids an OvaHerero und (Oorlam-)Nama in Deutsch-Südwestafrika, der blutigen Niederschlagung der Maji-Maji-Widerstandsbewegung in Deutsch-Ostafrika oder des «Boxeraufstands» in China.

Aus dieser Diskrepanz erschließt sich die Brisanz der Frage, wie die Akteur:innen des Auswärtigen Amtes seine Rolle im Zusammenhang mit dem Kolonialismus bewerteten. Wann und wie änderten sich diese Bewertungen und Haltungen, und weshalb? Welches Selbstbild artikulierte sich hierbei implizit oder explizit? Wie verorteten sich deutsche Beamte und Funktionsträger in der Welt, wie interagierten sie mit den Menschen und Regionen außerhalb Deutschlands, insbesondere im globalen Süden? Wie verbanden sich die verschiedenen Lesarten des Phänomens «Kolonialismus» mit den jeweiligen außenpolitischen Deutungsmustern? In welchem Verhältnis standen individuelle Positionierungen und allgemeine außenpolitische Vorgaben? Inwiefern wurden historisch gewachsene Strukturen hinterfragt und möglicherweise sogar aufgebrochen?

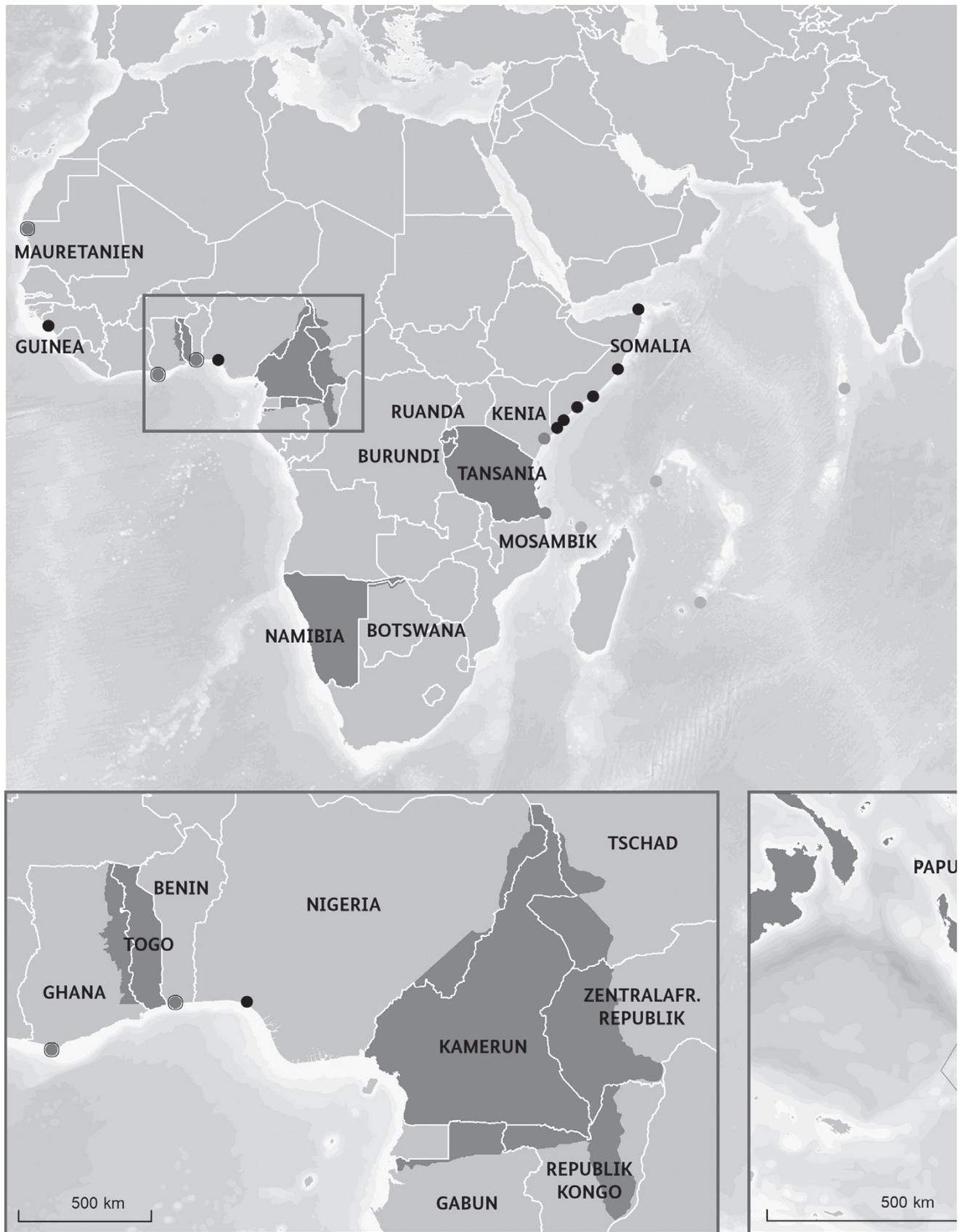
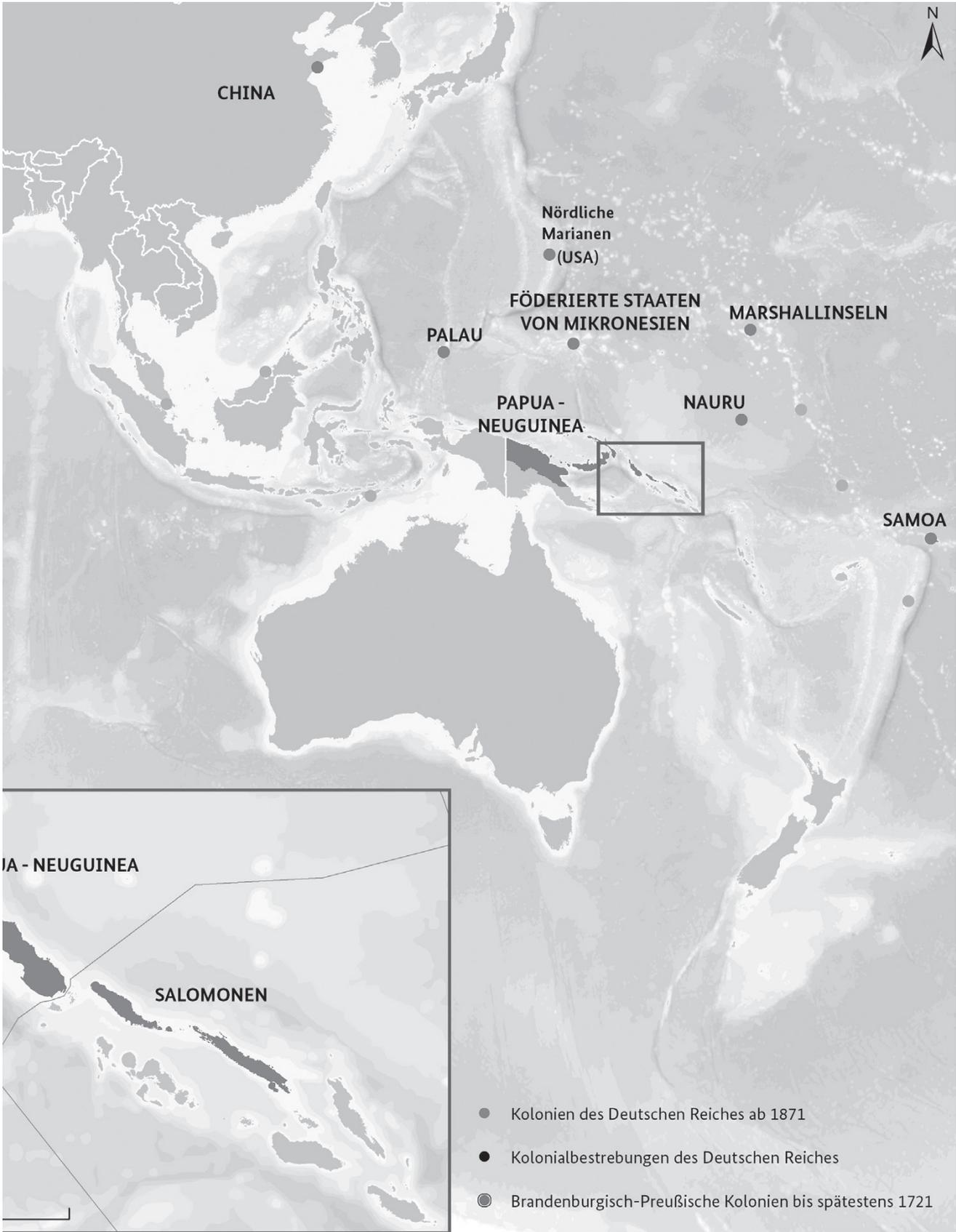


Abb. 1: Karte der ehemaligen deutschen Kolonien, der kolonialen Bestrebungen und der preußisch-brandenburgischen Kolonien vor 1721, entworfen im Jahr 2022 vom Historischen Dienst des Auswärtigen Amts.



Liegt hier möglicherweise einer der Gründe dafür, weshalb sich das Auswärtige Amt über tiefe historische Zäsuren hinweg als so anpassungsfähig erweist? Wie war es umgekehrt um die Sicht der kolonialisierten Menschen und ihrer Nachfahren auf die Träger deutscher Herrschaft und deutscher Macht bestellt?

Der Fragenkomplex schließt den Bogen zur Gegenwart. Der deutsche Kolonialismus ist seit einiger Zeit zum Gegenstand hitziger und zum Teil sehr polemisch geführter Debatten geworden. Auch innerhalb des Auswärtigen Amtes wird die Rolle der eigenen Institution bzw. die Verantwortung Deutschlands als ehemalige Kolonialmacht zunehmend thematisiert. Dabei geht es häufig zunächst darum, grundlegendes Wissen zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang ist im Juli 2022 voranstehende Landkarte entstanden, auf der die Kolonien aus der Zeit des Kaiserreichs, frühere brandenburgisch-preußische Kolonien sowie «erfolglose» Kolonialisierungsversuche eingezeichnet sind.

In welchem Verhältnis standen das Auswärtige Amt und weitere außenpolitische Akteure?

Das Auswärtige Amt war selbstverständlich nicht der alleinige Treiber des deutschen Kolonialismus und ebenso wenig der einzige außenpolitische Akteur. Gerade der Blick auf die kolonialen Ambitionen und die koloniale Politik des Kaiserreichs bzw. den Umgang mit dem kolonialen Erbe kann helfen, zumindest punktuell die außenpolitische Bedeutung des Amtes näher zu bestimmen. Zu berücksichtigen sind etwa andere Ministerien (Wirtschaft, Entwicklung, Inneres), Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Museen und Stiftungen. Diese agierten entweder selbst kolonial- bzw. außenpolitisch oder wirkten über Interessenverbände auf die Haltung des Auswärtigen Amtes ein. Was prägte diese anderen Akteure, und inwieweit beeinflussten sie das Denken und Handeln des Auswärtigen Amtes? Welche Handlungsspielräume boten sich für das Auswärtige Amt auf gewissen Feldern überhaupt? Ein Beispiel ist der Umgang mit Restitutionsforderungen, die zwar häufig im Auswärtigen Amt eingingen, jedoch gleich eine ganze Reihe mitverantwortlicher Akteure wie Museen und Kultusministerien auf den Plan riefen. Ein zweites Beispiel wäre die «Politik der Zurückhaltung», die außenpolitische Praktiken nach 1951 prägte.

Unterschiedlichste übergeordnete politische Vorgaben prägten im 19. und 20. Jahrhundert die Handlungsspielräume des Auswärtigen Amts, angefangen bei den Vorgaben Kaiser Wilhelms II., der Bestrebungen nach einer Vergrößerung des Kolonialreichs vorantrieb, über Reichsregierung und Reichstag in der Weimarer Republik, die verschiedenen außenpolitischen Akteure des NS-Regimes, später der Bundesregierung, bis hin zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union und NATO.

Historische Eckdaten

Einzelne Beiträge dieses Bandes werfen Schlaglichter auf das Auswärtige Amt in sehr unterschiedlichen historischen Konstellationen. Sie ordnen sich somit ein in eine umfassendere Geschichte dieser Institution vom 19. bis ins 21. Jahrhundert. Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes im Jahr 1867 und des Deutschen Reiches 1871 ergab sich die Notwendigkeit einer nationalen außenpolitischen Vertretung.² Am 4. Januar 1870 wurde aus dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten des Königreichs Preußen das «Auswärtige Amt des Norddeutschen Bundes», am 10. Mai 1871 das «Auswärtige Amt des Deutschen Reiches». Bis zum Ende des Kaiserreichs 1918 erfüllte es die Doppelfunktion als Bundesorgan und preußisches Ministerium. Die Bezeichnung «Amt» verdeutlicht, dass es sich nicht um ein Reichsministerium, sondern um eine Reichsbehörde unter Leitung eines Staatssekretärs handelte, die unmittelbar dem Reichskanzler unterstand. Einen Außenminister gab es nicht. Zunächst bestand das Amt aus den zwei Abteilungen für politische Fragen und Finanzen (Abteilung I) sowie für Handelspolitik, Recht und Konsularwesen (Abteilung II), 1885 kam Abteilung III hinzu, die ab dann für Rechtsfragen zuständig war. Die einzelnen Abteilungen erfuhren im Laufe der Zeit weitere Untergliederungen.³ Die Anzahl des Personals im Auswärtigen Amt war während des Kaiserreichs recht überschaubar; von 1871 bis 1914 arbeiteten nicht mehr als 1000 Personen in Berlin bzw. in den diplomatischen Vertretungen im Ausland. Vor Beginn des Ersten Weltkriegs gab es deutsche Botschaften nur in London, Paris, St. Petersburg, Wien, Rom (Königreich Italien), Konstantinopel, Madrid, Washington und Tokio. Gesandte, Ministerresidenten und Geschäftsträger vertraten das Deutsche Reich in weltweit 33 Gesandtschaften (wobei

Mehrfachakkreditierungen üblich waren), weiterhin gab es 33 Generalkonsulate und rund 100 Berufskonsulate.⁴

Nach der Entlassung Otto von Bismarcks 1890 wurde die Kolonialabteilung geschaffen (Abteilung IV), die direkt dem (neuen) Reichskanzler unterstellt war. Die außenpolitische Neuausrichtung des Kaiserreichs nach dem Herrschaftsantritt Wilhelms II. im Jahr 1888 fand hierin sichtbaren Ausdruck, auch wenn die deutsche Kolonialpolitik bereits zuvor begonnen hatte. Seit März 1894 stand ein Kolonialdirektor der Kolonialabteilung vor, die für Verwaltung, Finanzen und Personalwesen der Kolonien zuständig war, ab 1898 führte die Abteilung auch das Kommando über die Schutztruppen. Der Kolonialdirektor musste die Kolonialpolitik im Reichstag vertreten. Nur wenn es um direkte außenpolitische Beziehungen der Kolonien zu anderen Mächten ging, hatte er Rücksprache mit dem Staatssekretär des Auswärtigen zu halten. Nicht zuletzt wegen wachsender innenpolitischer Kritik, die sich vor allem an den ausufernden Kosten entzündete, wurde die Abteilung 1907 zum eigenständigen Reichskolonialamt und war somit nicht mehr Teil des Auswärtigen Amtes, auch wenn sich Struktur und Verantwortungsbereich ansonsten nicht geändert hatten.

In der Weimarer Republik bestand das Kolonialamt zunächst als Reichskolonialministerium fort, hatte aber vor allem die Aufgabe, die Abwicklung der Kolonien durchzuführen. 1924 wurde es wieder dem Auswärtigen Amt angegliedert. Das Auswärtige Amt wurde bereits 1919 zum Reichsministerium, das entsprechend einem eigenen Reichsminister unterstand, nicht mehr dem Reichskanzler. Dennoch behielt das Ministerium die Bezeichnung «Auswärtiges Amt» bei und stellte sich so in die Tradition des Kaiserreiches. Abgesehen hiervon bildete sich ab 1920 im Zuge der Reformen Edmund Schülers, nach dem Krieg Leiter der Personal- und Verwaltungsabteilung, eine moderne Behördenstruktur heraus.⁵ Deren wichtigstes Merkmal war die Gliederung nach Ländern und Regionen, nicht mehr nach Sachthemen, auch wenn es mit den Abteilungen für Personal und Verwaltung (Abteilung I), Recht (Abteilung VIII), Deutschtum im Ausland und Kultur (Abteilung IX) und Außenhandel (Abteilung X) weiterhin Einheiten gab, die Querschnittsthemen behandelten.⁶

Die Karrierewege innerhalb des Amtes wurden ebenfalls umstrukturiert, die bisherige Unterteilung in einen diplomatischen und einen kon-

sularischen Dienst entfiel. Die bis dahin sehr starke soziale Homogenität der Amtsangehörigen konnte dadurch jedoch nur bedingt aufgebrochen werden – eine vergleichbare Dominanz des Adels fand sich in keinem anderen Reichsamt bzw. Ministerium. Über die Zäsur von 1918/19 hinweg blieb das Auswärtige Amt von starken Kontinuitäten gekennzeichnet, was sich an der sozialen Zusammensetzung seiner Mitarbeiter ebenso gut erkennen lässt wie an der fortwährenden Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen. Obwohl als Staatsbürger formal gleichgestellt, fanden sich sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik kaum Juden im Auswärtigen Amt.

Der Machtübernahme der Nationalsozialisten im Januar 1933 stand eine Mehrheit der Diplomaten zunächst mit einer gehörigen Portion Standesdünkel und dem Glauben gegenüber, es handele sich nur um eine kurze Episode. Schnell jedoch arrangierten sich viele mit dem NS-Regime und wirkten letztlich an der Errichtung der Diktatur mit, hierin anderen traditionellen Eliten sehr ähnlich. Antirepublikanismus und Nationalismus, vor allem aber revisionistische außenpolitische Vorstellungen, die das Deutsche Reich politisch, wirtschaftlich und militärisch wieder aufgewertet sehen wollten, bildeten eine mehr als ausreichende Schnittmenge mit der Agenda der neuen Machthaber. Hinzu kam eine Personalpolitik, die konsequent auf eine nationalsozialistische Durchdringung des Amtes abzielte und zumindest in Teilen erfolgreich war, auch wenn nach wie vor «alte» Karrierebeamte im Amt tätig waren.

1936 wurde die Abteilungsstruktur der Schüler'schen Reform zugunsten der früheren Gliederung nach Sachthemen aufgegeben. Schon am 20. März 1933 wurde das Referat D/Deutschland, Innerdeutsche Angelegenheiten, das von 1920 bis 1931 bestanden hatte, wiedererrichtet. Als sogenanntes «Judenreferat», zuständig für Ausbürgerung und Emigrationsfragen, die sich aus der antijüdischen Gesetzgebung ergaben, steht es symbolhaft für die Verstrickungen des Auswärtigen Amts in die Verbrechen des NS-Regimes.⁷ Allerdings hat die Debatte um die Studie *Das Amt und die Vergangenheit*, die 2010 von einer Unabhängigen Historikerkommission vorgelegt wurde, gezeigt, wie wichtig es ist, zu differenzieren.⁸ So können Verantwortung und Schuld des Auswärtigen Amts nicht ausschließlich anhand seiner Rolle im Holocaust bemessen werden (wobei außer Zweifel steht, dass Mitarbeiter des Amtes in diesem Zusammen-

hang Schuld auf sich geladen haben).⁹ Kriegsverbrechen des nationalsozialistischen Deutschland wie etwa die Ermordung der sowjetischen Kriegsgefangenen oder der Genozid an Sinti und Roma sind hier ebenso zu berücksichtigen wie die «klassische» außenpolitische Arbeit während des Krieges, insbesondere die Aufrechterhaltung der Kriegskoalition mit Italien, Japan, Finnland, Ungarn, Bulgarien und Rumänien.¹⁰ Und trotz aller Homogenisierungsbestrebungen nach 1933 ist es problematisch, die Angehörigen des Auswärtigen Amts undifferenziert als eine festgefügte Gruppierung zu verstehen – eine Erkenntnis, die es freilich nicht nur für die NS-Zeit zu beachten gilt.

Nach Kriegsende und der Entstehung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1949 gründete die DDR-Führung als erstes ein eigenes Außenministerium, das de facto jedoch stets dem ZK-Sekretär für Internationale Verbindungen nachgeordnet blieb.¹¹ Mit der Wahl des Namens «Ministerium für Auswärtige Angelegenheit» (MfAA) signalisierte der neue Staat einen klaren Bruch mit der Tradition. Diese Entscheidung stand ganz im Einklang mit der späteren Strategie, sich von der Bundesrepublik rhetorisch abzugrenzen und den «Weststaat» als Hort des Faschismus darzustellen, dessen Regierungsinstitutionen von Kontinuitäten zum NS-Regime geprägt seien. Wasser auf die Mühlen dieser Argumentation war die Neugründung des Außenministeriums in der Bundesrepublik im Jahr 1951 unter Verwendung der historischen Bezeichnung «Auswärtiges Amt». Bis die volle außenpolitische Souveränität der Bundesrepublik 1955 wiederhergestellt war, leitete Bundeskanzler Konrad Adenauer das Amt. Unter den nachfolgenden Außenministern blieb die Abteilungsstruktur, die sich während der Weimarer Republik herausgebildet hatte, im Kern erhalten: Zentralabteilung, zwei Politische Abteilungen, Wirtschaftsabteilung, Rechtsabteilung, Abteilung für auswärtige Kulturpolitik und Protokollabteilung. Auch an der Unterteilung der diplomatischen Laufbahnen in den mittleren, gehobenen und höheren Dienst änderte sich grundsätzlich nichts. Die Zahl der Botschaften stieg in den 1960er und 1970er Jahren jedoch stetig an, außerdem wurden die «klassischen» Abteilungen über die Jahrzehnte ergänzt. Zu Beginn der 1990er Jahre zählte das Ministerium über 8000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Berliner Zentrale und im Ausland, im Jahr 2022 beschäftigte es 12 346 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (einschließlich der Ortskräfte).

Die bereits erwähnte Studie über das Auswärtige Amt und den Nationalsozialismus markierte den Anfang der Behörden- oder Aufarbeitungsforschung, die sich in der Folge mit Bundesministerien, nachgeordneten Bundesbehörden oder dem Bundeskanzleramt, aber auch mit Institutionen auf Länderebene, mit Landesparlamenten, Landesministerien usw. befasste und nach personellen und mentalen Kontinuitäten zwischen der NS-Zeit und der Bundesrepublik bzw. der DDR fragte. Freilich erweisen sich erinnerungskulturelle Schwerpunktsetzungen nicht immer unmittelbar kongruent mit der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um die Geschichte des Auswärtigen Amtes, sondern gehen ihr mitunter sowohl weltregional als auch zeitlich voran. Momentan scheint es, als habe die Aufarbeitung der NS-Vergangenheit ihre Hochphase überschritten, auch wenn das keineswegs bedeutet, dass sie abgeschlossen ist. Es dürfte sich um mehr als eine Koinzidenz handeln, dass sich in jüngerer Zeit die öffentliche Debatte dem Kaiserreich und dem deutschen Kolonialismus zuwendet.

Überlegungen zu Inhalt und Ausrichtung des Themenbands

Der vorgelegte Band versteht sich als ein erster Beitrag zur Geschichte des Auswärtigen Amtes im Kolonialismus und will weitere Diskussionen anregen. Er ist bewusst vielstimmig angelegt und führt verschiedene Perspektiven und methodische Zugänge zusammen. Die Beiträge laden ein zu einer weiterführenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung, etwa mit der Rolle des Auswärtigen Amtes im Ersten Weltkrieg, mit der bundesdeutschen Außenpolitik während der deutschen Teilung oder grundsätzlich mit weiteren Akteuren des deutschen Kolonialismus.

Aus der Entscheidung, das Auswärtige Amt und seine Angehörigen in den Mittelpunkt der Studie zu stellen, ergeben sich multiple Dilemmata. Kolonialismus ist ein Phänomen, das nur in seinen transimperialen Bezügen zu verstehen ist. Generell ist ein in erster Linie nationaler Zugriff in der Geschichtswissenschaft legitimierungsbedürftig geworden – völlig zu Recht. Nun ist aber das Auswärtige Amt als deutsches Bundesorgan eine national konnotierte Institution. Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes beziehen transimperiale und transnationale Querverbindungen

konsequent in ihre Analysen mit ein, auch wenn diese nicht im Vordergrund des Themenbandes stehen.

Die epistemologischen Voraussetzungen der Studie hängen eng mit der geschichtspolitischen und erinnerungskulturellen Bedeutung des Themas zusammen. Es wäre in hohem Maße problematisch, wenn im vorliegenden Band nur Autorinnen und Autoren aus Deutschland vertreten wären. Weshalb Perspektiven aus den Gesellschaften in den ehemaligen Kolonien unverzichtbar sind, leuchtet unmittelbar ein. Doch das Schlagwort vom Dialog auf Augenhöhe beschreibt nur unzureichend die Herausforderungen, die sich aus dem Anspruch ergeben, keine historisch gewachsenen Ungleichheiten zu reproduzieren. Die Autorinnen und Autoren aus Afrika und Asien bewegen sich in einem Forschungsumfeld, dessen politische und materielle Vorbedingungen sich erheblich von denen in Deutschland und Europa unterscheiden. Und obwohl das Auswärtige Amt, die deutsche Kolonialzeit bzw. der Umgang damit die Bezugspunkte aller Beiträge sind, knüpfen die Autorinnen und Autoren an zum Teil sehr weit auseinanderliegende Diskurse an.

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes, der sich der Thematisierung und Problematisierung historischer Sachverhalte widmet, sind sich sowohl der gebotenen Differenzierung von Quellen- und Forschungssprache als auch des Impakts von Begriffen und Bezeichnungen bewusst, deren Erwähnung auf heutige Leserinnen und Leser herabwürdigend und beleidigend wirken kann. In Anbetracht dessen sei hier der Hinweis vorausgeschickt, dass die archivalischen Beschreibungen in den Beiträgen von Dritten übernommen wurden und somit Produkt ihrer Zeit und daher selbst wieder Quelle von historischer Erkenntnis sind. Diese diffamierenden und rassistischen Begriffe durch neutralere Varianten zu ersetzen, käme einer Manipulation von Quellen gleich. Gleiches gilt für nicht-geschlechtergerechte Bezeichnungen und Begriffe. Die am vorliegenden Band beteiligten Personen distanzieren sich ausdrücklich von der aktiven Verwendung rassistischer und diffamierender Terminologien in der Gegenwartssprache.

Die Idee für den vorliegenden Band geht ursprünglich auf die *Diplomats of Colour* zurück, eine Mitarbeiter:innenvertretung innerhalb des Auswärtigen Amtes. Deren Engagement hat mittlerweile verschiedene Früchte getragen. Erwähnt sei das Stipendienprogramm des Deutschen

Akademischen Austauschdienstes «German Colonial Rule», das seit 2022 junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den ehemaligen Kolonien fördert, die zur Geschichte des deutschen Kolonialismus forschen. Unser besonderer Dank gilt den Diplomats of Colour Aron Mir Haschemi, Anja Fallah und Marcel-Baptist Humuza für die vertrauensvolle und unkomplizierte Zusammenarbeit.

Das Auswärtige Amt hat den vorliegenden Sammelband finanziert, ohne auf die konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung Einfluss zu nehmen. Wir danken Harald Herrmann und Peter Kettner aus der Abteilung für Kultur und Gesellschaft des Amts, die die konkrete Umsetzung des Projekts in angenehmer Weise und sehr professionell unterstützt haben. Dem Institut für Zeitgeschichte München–Berlin, insbesondere dessen Direktor Andreas Wirsching, dem Leiter des Bereichs Publikationen Günther Opitz sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Institutsverwaltung, gebührt ebenfalls unsere Dankbarkeit für die stets anregende und reibungslose Kooperation. Zu guter Letzt bedanken wir uns bei Daniel Bussenius für sein beindruckend akribisches Lektorat sowie bei Sebastian Ullrich von C.H.Beck für die stets erfreuliche und produktive Zusammenarbeit.

I

DIE DIREKTE
KOLONIALHERRSCHAFT

Den «Platz an der Sonne» verwalten. Die Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts und das Reichskolonialamt

Martin Kröger

Zweifellos wäre es für das Deutsche Reich nicht möglich gewesen, sich aus dem «Jagdrennen ins Unbekannte»¹ herauszuhalten. So hat der französische Staatsmann Jules Ferry den Wettstreit der europäischen Nationen um die koloniale Zerteilung Afrikas genannt. Kaum war der Erdteil auch nur teilweise erforscht, hatten ihn bis 1902 fünf europäische Mächte nahezu ganz unter sich aufgeteilt: 26 Millionen Quadratkilometer, 110 Millionen neue Untertanen in 30 Kolonien und Protektoraten. Der deutsche Reichskanzler Otto von Bismarck beklagte später den «Kolonial-schwindel»², auf den er sich dennoch bereitwillig eingelassen hatte. Dabei wäre alles andere eigentlich viel erstaunlicher gewesen.

Trotzdem hat sich die deutsche Geschichtswissenschaft immer wieder mit der Frage herumgequält, warum Bismarck 1884 beim «Scramble for Africa»³ schließlich doch mitdrängelte, sich nicht heraushielt, obwohl er keineswegs mit einem wirtschaftlichen Erfolg von Kolonien rechnete. Die Historiker haben für die kolonialpolitische Wende des Reichskanzlers mindestens vier Motivstränge gesehen und diese je nach eigenem Blickwinkel unterschiedlich gewichtet.⁴ Am schwächsten ist sicher das Argument, Bismarck sei an einer kolonialpolitischen Konfrontation mit Großbritannien gelegen gewesen, um den deutschen Thronfolger Prinz Friedrich Wilhelm und dessen Frau Victoria, eine Tochter der britischen Königin, in ihren politischen Ambitionen zu treffen. Der zweite Beweggrund war ökonomischer und sozialpolitischer Natur. Für eine in unversöhnliche Lager gesplante Gesellschaft habe der Kolonialerwerb ein Mittel zur sozialen Integration dargestellt: globale wirtschaftliche Möglichkeiten für die drängenden hanseatischen Kaufleute, Beruhigung der anwachsenden kolonialpolitischen *pressure groups* (etwa der Deutsche

Kolonialverein, später Deutsche Kolonialgesellschaft, der Centralverein für Handelsgeographie und Förderung deutscher Interessen im Auslande, der Westdeutsche Verein für Colonisation und Export, aber auch bereits Kapitalgesellschaften wie die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft) und neue Siedlungschancen im eigenen Machtbereich für die, die sonst anderswohin auswandern würden. Thomas Nipperdey verkürzte das ironisch zur «Herrschaftssicherung durch eine große imperialistische Manipulation».⁵ Das leitet über zu dem innenpolitischen Motiv, dass sich mit dem Kolonialthema Wahlen gewinnen ließen. Bismarck selbst legte hier die Fährte, Friedrich Holstein gibt ihn mit den Worten wieder: «Die ganze Kolonialgeschichte ist ja Schwindel, aber wir brauchen sie für die Wahlen.»⁶ Tatsächlich wurde im Reichstagswahlkampf 1884 versucht, mit dem kolonialen Argument das Regierungslager zu stärken und die Opposition zu schwächen. Es war eine Fehlprognose! Bleibt die Außenpolitik als vierter Antrieb der kolonialen Wende.

Die Anfänge der deutschen Kolonialpolitik im Deutschen Kaiserreich

Im Verlauf des 19. Jahrhunderts hatte sich das «Internationale System» in einer ganz besonderen Weise entwickelt. Es war ein übernationaler, durch intensiven Kontakt untereinander geförderter Bezugsrahmen einer kleinen Zahl von Staaten, die sich ihm zugehörig betrachteten und die sich gegenseitig mehrheitlich akzeptierten. Dazu gehörten die europäischen Großmächte Russland und Großbritannien, Deutschland, Österreich-Ungarn und Frankreich, mit einigem Abstand Italien, spätestens seit der Jahrhundertwende auch die USA und Japan. Dieses Mächtesystem war vor allem durch seinen agonalen Charakter gekennzeichnet. In der Konkurrenz untereinander wurden formelle Herrschaften über hinzugewonnene Territorien als Prestigezuwachs empfunden. Das Moment des Prestiges spielte eine gewichtige Rolle bei der Rivalität der Nationen im imperialistischen Wettlauf. Man kann so weit gehen, die imperialistische Expansion als Reflex eines erweiterten Nationalismus mit dem Ziel der Statusvermehrung des eigenen Staatsverbands zu begreifen.⁷ Hierunter fielen dann diejenigen, die im Wettlauf um die besten Plätze unter der Sonne nicht zu kurz kommen wollten (das Deutsche Reich), oder die-

jenigen, die eine europäische Randständigkeit durch fernen Besitz zu sublimieren suchten (Italien), außerdem diejenigen, die mit kolonialem Besitz verlorene Größe restaurieren wollten (Frankreich). Die Perzeption des objektiv oder nur potentiell von anderen Mächten Erreichten oder vermeintlich Angestrebten führte dann oft zu eigenem präventiven Vorgehen; ein imperialistischer Schub folgte dem vorhergehenden. Dieser Wettlauf wirkte zurück in Form von Spannungen zwischen den beteiligten Mächten in Europa selbst, dies umso häufiger und heftiger, je mehr von der Welt bereits verteilt war. Und verteilt wurde in den 1880er Jahren schnell: so etwa 1881 Tunesien; 1882 Ägypten, Dahomey und Französisch-Kongo; 1883 Französisch-Sudan (heute Mali); 1884 Basutoland, Deutsch-Südwestafrika, Kamerun und Togo; 1885 Belgisch-Kongo, Betschuana-land, Deutsch-Ostafrika, Eritrea und Madagaskar; 1886 die Komoren und Nigeria; 1887 Britisch-Somaliland; 1888 Französisch-Guinea; 1889 die Elfenbeinküste, Französisch- und Italienisch-Somaliland sowie Njassaland. Hier hatte sich das Deutsche Reich nicht heraushalten wollen.

Noch 1881 hatte Bismarck vor dem Reichstag verkündet, während seiner Regierungszeit keine Kolonialpolitik betreiben zu wollen. Das koloniale Engagement Deutschlands sollte dann kein Selbstzweck sein, sondern ein politisches Instrument in der Rivalität der europäischen Mächte miteinander. In diesem Wettbewerb beanspruchte Bismarck die deutsche Gleichberechtigung in jeder Hinsicht. Als die Regierung in London die Bitte um Schutz für den Bremer Kaufmann Adolf Lüderitz in Südwestafrika mit einem pauschalen Vorbehalt für weite Teile der afrikanischen Küste beantwortete, eskalierte Bismarck die Angelegenheit. Im Dezember 1883 ließ er seinen Botschafter in London fragen, worauf die britische Regierung ihren Rechtsanspruch stütze.

Jetzt schlug die Stunde Heinrich von Kusserows. Eine Denkschrift, die er Bismarck im April 1884 vorlegte, steht am Anfang der Kolonialpolitik im Auswärtigen Amt.

Kusserow wurde 1836 in Köln geboren, sein Vater war preußischer Offizier, seine Mutter eine Tochter des Bankiers Oppenheim.⁸ Nach dem Jurastudium trat er 1860 in den preußischen Auswärtigen Dienst ein. Die Abschlussarbeiten seiner Ausbildung als Diplomat widmete er 1863 der Nederlandsche Handel Maatschappij und der Freiheit der Flussschiff-

fahrt.⁹ Schon in diese beiden Texte spielten kolonialwirtschaftliche Gesichtspunkte hinein. Während der 1860er Jahre war er an den preußischen Vertretungen in Den Haag, Turin, Paris, Washington und London tätig. 1871 bis 1874 gehörte er dem Reichstag an, wo er sich für eine Kriegsmarine einsetzte. Kusserow gehörte gleich mehreren kolonialpolitischen Interessenvereinen an und war Bank- und Kaufmannskreisen verwandtschaftlich eng verbunden. Sein Schwager war Adolph von Hanseemann, der Inhaber der Berliner Disconto-Gesellschaft. Nach seinem Ausscheiden aus dem Reichstag kehrte Kusserow ins Auswärtige Amt zurück. Die Behörde in der Berliner Wilhelmstraße 76 war überschaubar, sie beschäftigte Mitte der 1880er Jahre nur sehr wenige Personen in entscheidungstragender Funktion. Kusserow war einer von zehn Vortragenden Räten in der II. Abteilung, wo er die Handelsbeziehungen zu allen außereuropäischen Ländern und die Angelegenheiten der deutschen und fremden Kriegsmarinen bearbeitete. Eine spezielle Zuständigkeit für Kolonialpolitik gab es im Auswärtigen Amt damals noch nicht; jedoch galt Heinrich von Kusserow als Kolonialenthusiast. 1880 befürwortete er die sogenannte Samoavorlage, die der Disconto-Gesellschaft eine Reichsgarantie für die Übernahme des im Südseehandel gescheiterten Hamburger Kaufmanns Godeffroy sichern sollte.¹⁰ Das Vorhaben scheiterte im Reichstag, was Bismarcks Zurückhaltung in kolonialen Fragen mit erklären mochte. Kusserow war danach zeitweise in der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes beschäftigt, doch soll sich Bismarck unzufrieden gezeigt haben. Als die britische Regierung die Anfrage des deutschen Botschafters nach den Grundlagen der britischen Ansprüche in Südwestafrika demonstrativ ignorierte, brachte das Kusserow eher unerwartet in eine Schlüsselposition.¹¹

In einem ausführlichen Memorandum legte er dar, welche Erwerbungen Lüderitz an der südwestafrikanischen Küste gemacht hatte. Die Briten sähen die Bewohner dort als «Savages, deren Land von irgend einer civilisirten Macht annektirt werden könne». Hier notierte Bismarck zwar: «also auch von uns», aber genau das scheint er zu diesem Zeitpunkt nicht gewollt zu haben. Denn der Erwartung, das Reich könne seinen Besitz gegen eine mögliche britische Annexion schützen, trat der Kanzler entgegen: «dazu müßten wir entweder Besitz ergreifen, oder Lüderitz als Suzerän anerkennen». Hier nun gab Kusserow ihm ein neues Argument

an die Hand, indem er daran erinnerte, «daß nur die effektive Okkupation und faktisch ausgeübte Souveränität Anspruch auf Anerkennung begründe». Dieses Prinzip sollte ein Jahr später bei der Berliner Afrika-Konferenz festgeschrieben werden. In Kusserows Schriftsatz begründete es einstweilen nur die grundsätzliche Möglichkeit, dort in Afrika gefahrlos und berechtigt aktiv sein zu können, wo die Briten bislang keine solche effektive Herrschaft ausübten. Das war sicher der Fall «in unabhängigen, aber staatlich noch nicht organisirten Gebieten, deren Absorbirung durch dritte Mächte gegen unser Interesse wäre». Kusserow schlug nun vor, mit dem «Häuptling von Bethanien» einen Vertrag zu schließen, der diesem die Unabhängigkeit gegenüber dritten Mächten garantiere. Lüderitz sollte einen Schutzbrief erhalten, der ihm die Ausbeutung des Gebiets zusichere. Die Briten hatten mit einer solchen «Royal Charter» erst kurz zuvor erfolgreich in Nordborneo operiert. Das Verfahren werde das Reich nur ein Kriegsschiff und einen Konsul vor Ort kosten. Außerdem könne es für andere interessierte deutsche Gesellschaften an anderen Orten in Afrika oder der Südsee genutzt werden.¹²

Dass Bismarck sich überzeugen ließ, bedeutet nun nicht, dass sein kolonialpolitischer Kurswechsel allein von Kusserows Vorschlägen bewirkt worden wäre. Der Referent in der Handelsabteilung und die «von ihm repräsentierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte»¹³ wollten Kolonien und dafür Kolonialpolitik machen, der Reichskanzler wollte Außenpolitik machen und nahm dafür Kolonialpolitik und Kolonien in Kauf. Diesem Zweck allein diene das Aufblähen der Lüderitz-Konzession im April 1884 zur Angra-Pequena-Affäre¹⁴ mit England im Mai. Im Juni nahm Bismarck Anstoß an einem englisch-portugiesischen Kolonialvertrag vom 24. Februar 1884 und verlangte eine internationale Konferenz über die Kongo-Frage. Im Juli proklamierte er Togo und Kamerun als deutsche Schutzgebiete gegen den anhaltenden englischen Widerstand. Im August endete eine Konferenz in London über die Schulden des britischen Protektorats in Ägypten wegen der deutschen Haltung ergebnislos. Im Oktober kam Bismarck den Franzosen bei deren kolonialen Bestrebungen am Niger entgegen.¹⁵

Mit seiner Denkschrift hatte Kusserow ganz ohne Zweifel Einfluss genommen, nicht jedoch die deutsche Kolonialpolitik initiiert oder abschließlich bestimmt. Die Initiative behielt stets der Reichskanzler, zumal

er von seinem Referenten nicht allzu viel hielt. Den Staatssekretär im Auswärtigen Amt wies er an: «Bei der Bedeutung, welche die Kolonialsachen für unsere Beziehungen zu fremden Mächten gegenwärtig gewinnen, bitte ich Ew. Exzellenz das Dezernat des Herrn von Kusserow mit besonderer Sorgfalt zu kontrollieren und demselben keine Art von persönlichem Spielraum für politische Entschlüsse gestatten zu wollen.»¹⁶ Dennoch zeigt das Memorandum die Möglichkeiten des einzelnen Beamten und verweist darauf, wie sich eine Behörde ein neues Politikfeld erschließen kann, bevor es andere tun. Schließlich hätte man die Kolonien bei einem anderen Reichsamt, der Marine oder gleich bei einer eigenen Institution ansiedeln können, tat es aber im Auswärtigen Amt. Insofern steht die Denkschrift für den Beginn der Kolonialpolitik dort. Bald folgte eine erste Mammutaufgabe für das Amt in dessen neuem Zuständigkeitsbereich: die Ausrichtung einer großen internationalen Konferenz über die kolonialen Fragen in Afrika, insbesondere über die Verhältnisse in der Privatkolonie Leopolds II. entlang des Kongoflusses.¹⁷

Die Berliner Konferenz

Der König der Belgier hatte sein Prestigebedürfnis und wirtschaftliches Interesse am Kongobecken bislang geschickt hinter der Fassade einer internationalen Gesellschaft verborgen. Trotzdem hatte er Rivalitäten geweckt: Frankreich, Großbritannien und Portugal meldeten ebenfalls Interesse am Kongo an. Eine Konferenz in Berlin sollte den Konflikt lösen und dem europäischen Wettlauf um Kolonien Regeln geben. Eingeladen waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Österreich-Ungarn, Portugal, Russland, Schweden, Spanien, das Osmanische Reich und die Vereinigten Staaten. Die Konferenz fand ab dem 15. November 1884 im Kongressaal des Reichskanzlerpalais in der Wilhelmstraße 77 statt. In ihre Vorbereitung und die Durchführung war Kusserow involviert.¹⁸ Er nahm neben dem Reichskanzler, dem Staatssekretär und dem Unterstaatssekretär an den Sitzungen teil, ergriff hier und da auch das Wort als Sachverständiger.¹⁹ Das bestätigt die Einschätzung Friedrich Holsteins, dass er der «Dezernent für Colonial-Angelegenheiten» war.²⁰

Die Ergebnisse der Konferenz wurden in einer am 26. Februar 1885

unterzeichneten Generalakte zusammengefasst.²¹ Die Akte beschrieb das Seegebiet vor der Kongomündung, das Kongobecken und das östlich davon gelegene Gebiet, für welches fortan Handelsfreiheit galt. Sie untersagte den Sklavenhandel im Kongobecken, verpflichtete die Vertragsparteien zur Achtung der Neutralität des Kongobeckens und enthielt auf dem Grundsatz der Schifffahrtswegfreiheit beruhende Kongo- und Nigerschifffahrtsakten.

Die beteiligten Mächte nahmen sich das Recht, afrikanisches Küstengebiet in Besitz zu nehmen. Protektorate sollten den Signatarstaaten angemeldet werden, um diesen die Gelegenheit zu geben, eigene Forderungen zu stellen. Als Kennzeichen gerechtfertigter kolonialer Ansprüche legte die Konferenz den Grundsatz effektiver Herrschaft fest. Erst der Nachweis, Recht, Handels- und Durchreisefreiheit nach allgemein anerkannten Maßstäben auch tatsächlich sichern zu können, sollte fortan den Kolonialbesitz gegenüber konkurrierenden Mächten legitimieren. Damit war die grundsätzliche Zulässigkeit kolonialer Ansprüche eines jeden Staates festgeschrieben. Gleichzeitig waren Eigentumsrechte an die ausgeübte Autorität gebunden. Symbolische Akte, etwa das Flaggenhissen an zwei entfernten Küstenpunkten, genügten nicht mehr, vielmehr musste eine substantielle herrschaftssichernde Infrastruktur hinzutreten. Hieraus ergab sich nun zwingend die Notwendigkeit, koloniale Grenzen auf diplomatischem Weg gemeinsam mit den Konkurrenten auszuhandeln.

Es ging während der Konferenz also nicht eigentlich um die territoriale Ausdehnung europäischer Staaten, sondern um den Versuch, die bereits erwarteten Folgen des Wettlaufs um Kolonien präventiv an Normen zu binden. Tatsächlich blieben die kolonialen Grenzen Sache bilateraler Übereinkünfte der betroffenen Mächte. Solche Absprachen setzten verstärkt erst nach der Berliner Konferenz ein. Und zwar nicht als Folge dieser Konferenz, sondern als Form des Konfliktverhaltens der europäischen Großmächte.

Eine der wichtigen Voraussetzungen dafür, dass es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gelang, internationale Krisen zu deeskalieren, war die Möglichkeit, Differenzen in einem Bereich an anderer Stelle auszugleichen, zu kompensieren. Es galt im Mächtesystem als selbstverständlich, dass territoriale oder ökonomische Zugewinne einer Großmacht Kompensationsansprüche der anderen Großmächte auslösten. Dieses

Kompensationsprinzip funktionierte, weil es im kolonialen Raum, der als nicht gleichberechtigt, als ungleichwertig, angesehen wurde, hierfür scheinbar unbegrenzte territoriale Manövriermasse gab. So bekamen die kolonialen Grenzen ihre Gestalt im Zuge diplomatischen Gebens und Nehmens auf europäischer Ebene. Die Regierungen überließen die Detailarbeit zumeist sogenannten Joint Commissions aus mittleren Beamten der jeweiligen Kolonial- und Außenministerien. Die dabei Handelnden hatten von den ethnischen oder topographischen Gegebenheiten vor Ort fast nie größere Kenntnis. Woran also orientierten sie sich bei der Grenzziehung? Theoretisch gab es vier Kriterien, Grenzen festzusetzen:

1. Der Konsens indigener Autoritäten. Als der amerikanische Vertreter Kasson während der Berliner Konferenz ein Verfahren forderte, das die willentliche Zustimmung der Einheimischen voraussetzte, wischte der deutsche Konferenzsekretär Clemens Busch dies als nicht zur Tagesordnung gehörig vom Tisch. Hier zeigte sich das Superioritätsdenken der Europäer, die Afrikaner nicht als gleichberechtigte Vertragspartner akzeptieren zu wollen. Mehr als eine nur scheinbare Rechtsverbindlichkeit ließ sich also durch Verträge mit einheimischen Herrschern für die europäische Ebene nicht erreichen.
2. Die Übernahme vorhandener Grenzen. Festumrissene Grenzen, die den europäischen Vorstellungen entsprochen hätten, gab es jedoch in Afrika nicht. Dass es dort andere Staats- und Gesellschaftsvorstellungen gab, die starre territoriale Grenzen nicht beinhalteten, war den an der Konferenz beteiligten Politikern und Diplomaten völlig fremd.
3. Topographische Grenzen. In einem noch weitgehend unerforschten Kontinent waren Grenzen kaum an markanten Punkten, etwa Wasserscheiden oder Flüssen festzumachen. So sollte nach einer deutsch-britischen Absprache aus dem Jahre 1885 ein Fluss die Grenze zwischen Nigeria und Kamerun sein. Tatsächlich wurde die Grenze noch vier weitere Male neu verhandelt, bloß um am Ende doch auszusehen, als sei sie mit dem Lineal gezogen worden.
4. Künstliche Bezugssysteme. Als das eindeutigste Mittel, Grenzen aufzustellen, blieb die geometrische Konstruktion der Längen- und Breitengrade. Zumindest durfte man sich von ihnen einen großen Grad von Objektivität versprechen. Und um europäische Konflikte auszuräumen, waren künstliche Linien allemal besser als gar keine Linien.

Die Vertreter Afrikas wurden zu alledem nicht gefragt. Für sie hatten die Berliner Konferenz und die anschließenden Grenzziehungen gravierende Konsequenzen. Ethnien befanden sich plötzlich beidseits kolonialer Grenzen, alte Handels- und traditionelle Migrationswege wurden unterbrochen. Und die Folgen sind bis heute wirksam. Im Deutschen Reich hingegen wurde die Konferenz damals als wichtiger diplomatischer Erfolg gewertet. Dem Auswärtigen Amt brachte sie die Bestätigung der kolonialpolitischen Zuständigkeit.

Der Weg zur Gründung der Kolonialabteilung

Heinrich von Kusserow, in Kolonialsachen schon lange unentbehrlich,²² wurde schon vor dem Ende der Berliner Konferenz zum ersten Kolonialreferenten ernannt.²³ Ein Geschäftsverteilungsplan der Politischen Abteilung wies ihm folgende Arbeitsbereiche zu: «1. Der Politische und parlamentarische Theil der Kolonialangelegenheiten, mit Einschluß der Organisation der überseeischen Schutzgebiete. 2. Entsendung Deutscher Kriegsschiffe zum Schutze der Deutschen Interessen im Auslande.»²⁴ Die Zuständigkeit des Auswärtigen Amts für die Kolonialpolitik war damit festgeschrieben, zugleich auch deren Zusammenspiel und Wechselwirkung mit der Kriegsmarine. Nur sollte Heinrich von Kusserow nicht lange Freude daran haben. Angeblich hat Bismarck über ihn gesagt: «Ein fleißiger Mann, und der was weiß. Aber nicht eine Nacht schliefe ich ruhig, wenn er Gesandter, selbst nur in Lissabon wäre.»²⁵ Tatsächlich versetzte er Kusserow nach nur vier Monaten auf den vollständig unbedeutenden innerdeutschen Posten eines preußischen Gesandten bei den Hansestädten und machte Richard Krauel²⁶ zum Kolonialreferenten.

Der 1848 in Lübeck geborene Sohn eines Richters hatte in seiner Heimatstadt als Rechtsanwalt und Notar gearbeitet, bevor er 1873 in den konsularischen Dienst einberufen wurde. Er verbrachte mehr als zehn Jahre fast ausschließlich in China und Australien. Hier hatte er das Deutsche Reich als Generalkonsul in Sydney vertreten, bis er 1884 ins Auswärtige Amt versetzt wurde. Im Frühjahr 1885 entsandte man ihn als Delegierten zu einer Konferenz nach London, wo die deutsch-britischen Differenzen in der Frage von Kolonien im Südpazifik nach kolonialistischen Maßstäben geordnet werden sollten. Der erfolgreiche Abschluss eines Vertrags,

mit dem der Nordosten Neuguineas deutsche Kolonie wurde, mag die Auswahl Krauels als Kolonialreferent erklären. Vielleicht lag es auch in der Absicht Bismarcks, ein Signal an die kolonialbegeisterten Kaufmanns- und Verbandskreise zu senden, wenn er einen Lobbyisten wie Kusserow durch einen dort nicht vernetzten Diplomaten austauschte. Holstein beschrieb seinen Kollegen Krauel als «gescheitert aber ehrgeizigen Streber».²⁷ Das musste dieser wohl auch sein, denn er bekam reichlich Arbeit auf seinen Schreibtisch. Der Zuwachs an kolonialem Besitz drückte sich im Auswärtigen Amt durch eine Zunahme des amtlichen Schriftverkehrs aus. Das lässt sich an den zeitgenössischen Registraturjournalen ablesen. Durch die Übernahme der «Kolonialsachen politischer Natur» nahm die Zahl der Eingänge in der Politischen Abteilung um die Hälfte zu (1884: 8153, 1885: 12 288). Das setzte sich in den nächsten Jahren kontinuierlich fort (1889: 20 298).²⁸ Für den Anteil der Kolonialsachen daran waren «ein vortragender Rat, ein ständiger Hilfsarbeiter und mehrere Expedienten» zuständig.²⁹

Dass Krauel und seine Mitarbeiter, ja die Politische Abteilung insgesamt, mit der Kolonialverwaltung überfordert seien oder das Auswärtige Amt überhaupt der falsche Ort für diesen Teil der Politik sein könnte, ließ Bismarck im Sommer 1889 über Änderungen nachdenken. Die ungeliebten Kolonien machten mehr Arbeit als eine Behörde bewältigen konnte, gleichzeitig entstanden Probleme, die es ohne sie nicht gegeben hätte. Seinem Mitarbeiter Arthur von Brauer gestand der 74-jährige Reichskanzler ein: «Meine Kräfte reichen nicht mehr hin, um mit diesen Detailschwierigkeiten zu kämpfen, die mich mehr Zeit kosten als die ganze europäische Politik. Die zwei Konsuln in Sansibar und Samoa machen mir mehr Arbeit als alle Botschafter zusammen.» Eine Kolonialabteilung im Auswärtigen Amt nütze ihm nichts.³⁰ Er hatte eine eigene Behörde vor Augen, «von der Marine geleitet, wie in Frankreich, oder kaufmännisch von den Hanseaten».³¹ Bismarck verband die organisatorische Frage zugleich mit seinem Verbleiben im Amt, was unter dem jungen Kaiser Wilhelm II. ohnedies in Frage stand. Dem Staatssekretär des Innern, Karl Heinrich von Boetticher, schrieb er:

«Ich werde mich an den Geschäften des Auswärtigen Amtes, solange ich überhaupt im Dienste bleibe, niemals in dem Maße desinteressieren kön-

nen, wie dies in Bezug auf die Kolonial-Verhältnisse, soweit sie unsere Beziehungen zu den fremden Mächten nicht berühren also im Grunde innere Geschäfte sind, an sich möglich und natürlich wäre. Ich habe deshalb das Bedürfniß, die Kolonial-Geschäfte, soweit sie eben nicht der auswärtigen Politik angehören, von dem Geschäfts-Gebiete des Auswärtigen Amts zu trennen.»

Bismarck beabsichtigte demnach, die Kolonialpolitik, die beim Auswärtigen Amt in seiner Verantwortung geblieben wäre, von der eigentlichen Verwaltung der Kolonien zu trennen. Letztere schien ihm beim Reichsamt des Innern, beim Preußischen Handelsministerium, beim «Staate Hamburg» oder in einem selbständigen «Reichsamt für Kolonien und Handel» besser aufgehoben.³²

Boetticher, um seine Meinung gebeten, antwortete, «daß unter den gegebenen Möglichkeiten die Errichtung eines besonderen Kolonialamtes sich vorzugsweise empfiehlt. Gerade in den ersten Stadien der Entwicklung unserer Kolonien scheint mir sehr viel darauf anzukommen, daß die Leitung eine möglichst intensive ist, daß sie mit Verständniß und Interesse sowie unter dem Bewußtsein eigener persönlicher Verantwortlichkeit geführt wird.» Boetticher hatte über viele Jahre in der preußischen Staatsverwaltung die Karriereleiter erklommen und kannte die Fallstricke einer Behördengründung:

«Eine Gefahr liegt freilich in der Errichtung eines besonderen Kolonialamtes. Dieselbe liegt in der Expansivkraft einer jeden neuen Behörde. Indessen wird gegenüber der Neigung, das Thätigkeitsfeld zu erweitern, eines Theiles die Einwirkung des Reichskanzlers, sodann aber die Stellung, welche der Bundesrath und der Reichstag zu den Kolonialfragen einnehmen, ein ausreichendes Korrektiv sein.»³³

Waren für Bismarck Fragen der Arbeitsbelastung, ein wenig auch der Verantwortlichkeit und zuletzt noch der Finanzierung (vielleicht durch den Hamburger Senat?) ausschlaggebend, so stellte Boetticher die Funktionalität der neuen Institution und deshalb eine hohe Eigenverantwortlichkeit für deren zukünftige Leitung ins Zentrum.

Die interne Diskussion fand wenige Wochen später ihren Weg in die Presse. Die Ausschnittsammlung³⁴ in Krauels Akten beginnt mit einem Artikel aus der *Weser-Zeitung* vom 4. August 1889: «Man ist sich in den

Kreisen der Regierung ebenso klar wie im Berliner gebildeten Publikum, daß es mit der Colonialpolitik nicht so geht, wie es gehen sollte und daß der gegenwärtige Zustand nicht fort dauern kann, ohne dem Reiche mit der Zeit ernstliche Schwierigkeiten zu machen.» Der Autor forderte eine zusätzliche Abteilung im Auswärtigen Amt, kritisierte aber das bisherige Juristenmonopol. Vielmehr sollte es dort «specielle Fachkenntnisse, welche in Beamtenkreisen nicht vorhanden sind», geben. Gegen den Vorwurf beamteten Unverstands nahm die *Nationalzeitung* am nächsten Tag das Auswärtige Amt in Schutz. Dem *Berliner Tageblatt* vom 7. August war «die Schaffung eines Kolonialamtes nur eine Frage der Zeit». Die bisherige «Art der Bearbeitung der colonialen Angelegenheiten», so die *Magdeburger Zeitung* vom gleichen Tag, sei eben «nur ein Nothbehelf» gewesen: «Die Errichtung einer besonderen Abtheilung für Colonialsachen wird die Anstellung neuer Kräfte nothwendig machen, und es ist zu erwarten, daß hierbei auf praktische Erfahrungen in den überseeischen Gebieten Gewicht gelegt wird.» Auch die *Kölnische Zeitung* bemängelte am 9. August die «haltlosen provisorischen Zustände», ein zukünftiges Kolonialamt solle sich um die Verwaltung in Übersee kümmern und könne sich dafür «auf eine kleine Freiwilligentruppe stützen, welche dem Organismus der Marine oder des Reichsheeres angehören würde». Dafür veranschlagte eine Meldung der *Berliner Börsenzeitung* vom 9. August «50–60 000 Mark», wogegen im Reichstag kein Widerstand zu erwarten sei. Die *Frankfurter Zeitung* vom 10. August ging mit den «Kolonialfanatikern» ins Gericht. Deren Wunsch nach einem unabhängigen Kolonialamt, dessen Einrichtung und Befugnisse noch «ziemlich unklar sind», sei als Kritik am mangelnden kolonialpolitischen Eifer des Reichskanzlers zu verstehen, in dem sie «ihren wahren Feind erblicken». Offenbar rechneten die Befürworter einer offensiveren Kolonialpolitik damit, dass Bismarck in naher Zukunft abgelöst werde. Das Blatt hielt dagegen, dass sich der Reichskanzler kaum ein Kolonialamt «gefallen lassen würde, daß seiner äußeren Politik Steine in den Weg wälzen könnte». Es werde daher wohl nur eine «kolonialpolitische Abtheilung im Auswärtigen Amt gebildet werden», was den Apparat vergrößere, Kompetenzen und Leitung jedoch unberührt ließe. Auch die *Weser-Zeitung* mutmaßte kritisch, dass es den «Colonialenthusiasten» tatsächlich darum gehe, mit einer eigenständigen Kolonialbehörde leichter «ihren chimärischen Plänen [...] auf Kos-

ten des deutschen Steuerzahlers» nachgehen zu können (13. August). Dem stehe entgegen, dass auch in Zukunft mit den gleichen Leuten, namentlich dem Geheimrat Krauel, gerechnet werden müsse. Das vermeldete am 8. September die *Magdeburger Zeitung* als ausgemacht: Der neuen Abteilung im Auswärtigen Amt werde Krauel als Direktor vorstehen: «Im übrigen würde an den Ressortverhältnissen nichts geändert werden.»

Am 22. November 1889 debattierte der Reichstag den Haushaltsentwurf des Auswärtigen Amts mit den finanziellen Forderungen für die neue Kolonialabteilung.³⁵ Die beantragten Mittel von rund 30 000 Mark für drei zusätzliche Beamte waren bescheiden und eigentlich unstrittig. Dennoch entspann sich eine kolonialpolitische Generaldebatte, die von den katholischen Missionen über die Hamburger Kaufmannsgesellschaften bis zur Plantagenwirtschaft und dem Alkoholexport nahezu alles thematisierte, was vom Auswärtigen Amt sicherlich so nicht geplant gewesen war. Das Misstrauen der Abgeordneten war durch eine mehr als ungeschickte Formulierung im Haushaltsantrag geweckt worden, wo es hieß, es werde «sich zunächst darum handeln, sämtliche im Auswärtigen Amt vorkommenden Angelegenheiten kolonialer Natur in einer Abteilung zu vereinigen und deren Loslösung vom Auswärtigen Amt anzubahnen».³⁶ Zudem stellte der Staatssekretär des Auswärtigen Amts Herbert von Bismarck weitere Forderungen in den nächsten Jahren in Aussicht, weil sich die tatsächlichen Notwendigkeiten erst in der Zukunft erweisen würden.³⁷

Ludwig Windthorst vom Zentrum eröffnete die Aussprache. Nach seiner Meinung bedeutete es eine «Befestigung» der Kolonialpolitik durch den Reichstag, wenn im Auswärtigen Amt eine eigene Abteilung geschaffen würde. Er fragte sich, ob die bisherigen Resultate von der Art seien, dass «wir durch die Schaffung eines Kolonialamts eine noch weitere Entwicklung derselben herbeiführen wollen». Die Kolonien hätten nur Lasten, kaum Nutzen gebracht.³⁸ Staatssekretär von Bismarck hielt dagegen, dass die fünf vergangenen Jahre eine zu kurze Spanne seien, um ein abschließendes Urteil zu fällen.³⁹ Der freisinnige Abgeordnete Eugen Richter griff Windthorsts Skepsis auf. Das Problem liege gar nicht «in irgend einer nicht vollkommenen Ordnung in der Registratur in Berlin», also nicht in organisatorischen Schwierigkeiten des Auswärtigen Amts, sondern in der Tatsache des Kolonialerwerbs selbst. Mit Zuwarten sei es nicht

getan, vielmehr sei von den deutschen Schutzgebieten, «die seit Jahrhunderten werthlos liegen blieben», keine Entwicklung zu erwarten. Wäre das anders, «dann wäre schon vorher jemand auf den Einfall gekommen, die Flagge dort zu hissen». Indem man die zusätzlichen Mittel bewillige, sei aber keineswegs gemeint, dass «wir uns irgendwie präjudizieren wollen für die Bewilligung eines besonderen Kolonialamts».⁴⁰ Hier meldete sich Windthorst erneut zu Wort und kündigte vorsorglich an, in der Zukunft ein eigenständiges Kolonialamt «mit aller Entschiedenheit bekämpfen» zu wollen. Angesichts der zahlreichen internationalen Verwicklungen, welche durch die deutsche Politik in Afrika und der Südsee entstanden seien, solle die Verantwortlichkeit für die Kolonialpolitik unmittelbar beim Reichskanzler liegen.⁴¹ Auch Friedrich Hammacher von den Nationalliberalen erschien die Trennung von Auswärtigem und Kolonialamt «heute noch in hohem Maße bedenklich». Es fehle an Erfahrung und geeignetem Personal sowie «an dem nötigen Arbeitsfeld»: Es gab einfach zu wenig Kolonien für ein eigenes Amt.⁴² Gleich mehrfach musste Bismarck beteuern, gar kein Amt zu fordern, sondern lediglich Mittel für eine Abteilung. Ihm sprang lediglich der deutschkonservative Arnold von Frege bei, der aber auch beklagte, dass den Kolonien die Geldgeber aus der deutschen Wirtschaft fehlten: Die «deutschen Kapitalisten» seien zu zögerlich.⁴³ Das gab dem Abgeordneten der Freisinnigen Partei Heinrich Rickert das benötigte Stichwort. «Ich meine», so begann er seinen Debattenbeitrag, «das Kapital geht überall da nicht hinein, wo nichts zu holen ist, und ich glaube, das wird auch die einfache Erklärung dafür sein, daß das deutsche Kapital bei den Kolonialunternehmungen zurückhaltend ist.» Er forderte Klarheit hinsichtlich der «Konstruktion des – Kolonialamts soll man ja nicht sagen – der besonderen Abtheilung» im Auswärtigen Amt: «Ist schon irgendein bestimmter Plan, ein bestimmter Umriß für dieses Amt in Aussicht genommen?»⁴⁴

Eine Antwort blieb der Staatssekretär schuldig, wusste es zu diesem Zeitpunkt wohl auch nicht oder wollte kein Öl ins Feuer der Debatte gießen, indem er mehr als das eigentlich Geforderte begründete. Mit der Wortmeldung des Hamburger Abgeordneten Adolph Woermann, der als Kaufmann und Reeder selbst in den Kolonien engagiert war und der die Kolonialpolitik maßgeblich prägte, war die «Hydra der Kolonialpolemik»⁴⁵ im Reichstag entfesselt. Heiterkeiten, Widersprüche aus dem Plenum,

Zwischen- und Bravorufe prägen das Protokoll. Noch einmal ergriff Eugen Richter das Wort und warf den Kolonialenthusiasten vor, sie riefen nach dem Schutz des Reichs für ihre Unternehmen; dabei sei dieser Schutz «viel theurer, als was irgend wirtschaftlich dort erworben werden kann. [...] soll denn wirklich wahr sein, daß 8 Deutsche im Togogebiete leben. [...] lassen denn solche Aufwendungen dafür sich rechtfertigen?»⁴⁶ Am Ende der hitzigen Diskussion bewilligte die Mehrheit der Abgeordneten den Etatansatz des Auswärtigen Amts.

Für Otto von Bismarck hatte die hohe Arbeitslast im Auswärtigen Amt im Zentrum gestanden. Er hatte dabei seine eigene Person weit mehr im Blick als den einzigen zuständigen Referenten. Innenstaatssekretär Boetticher, ein erfahrener Verwaltungsmann, hatte sich mit den Problemen einer amtsinternen Arbeitsverteilung nicht aufgehalten, sondern die klar geordnete Verantwortlichkeit für den Leiter einer neu zu schaffenden Kolonialbehörde gefordert und die parlamentarischen Kontrollfunktionen betont. Das waren keine Bedingungen, zu denen der Reichskanzler die Kolonialangelegenheiten neu ordnen wollte. Deshalb wohl blieb es bei der abgespeckten Forderung nach zusätzlichem Personal für eine kleine neue Arbeitseinheit im Auswärtigen Amt. In der Presse hatte es zwar einige Kritik an der bisherigen Kolonialpolitik und Forderungen nach mehr fachlicher Kompetenz auf dem Gebiet gegeben, insgesamt überwogen aber solche Artikel, die einer tatkräftigen Kolonialpolitik zustimmten. Im Reichstag hatten zwar die kritischen Stimmen die Debatte beherrscht, sie stammten von der linksliberalen Minderheit der Freisinnigen Partei oder dem katholischen Zentrum. Auf die regierungsfreundliche Mehrheit in Kolonialfragen konnte sich der Staatssekretär des Auswärtigen Amts jedoch verlassen. Mehrere Redner beklagten das Juristenmonopol und den mangelnden Sachverstand im Auswärtigen Amt. Herbert von Bismarck begegnete Letzterem mit der Aussage, man werde Konsuln mit ausreichender Erfahrung in Übersee in die neue Abteilung einberufen. Auf die ausschließlich juristische Ausbildung seiner Beamten ging er dagegen nicht ein – was immerhin möglich gewesen wäre, denn seine eigenen juristischen Studien hatte er nie abgeschlossen.

Der Aufbau der Kolonialabteilung

Am 1. April 1890 nahm die Kolonialabteilung ihre Arbeit auf. Sie war in der eigenwilligen Zählung des Auswärtigen Amts neben den Abteilungen I A (Politik) und I B (Personal und Verwaltung), den Abteilungen II (Handel) und III (Recht) die IV. Abteilung.⁴⁷ Ein vorläufiger Geschäftsverteilungsplan teilte die Arbeitsgebiete auf sieben Mitarbeiter (ohne den Abteilungsleiter) auf.⁴⁸

I. Wirklicher Legationsrat Hermann Rettich

1. Angelegenheiten der Schutzgebiete von Kamerun und Togo
2. Politische Angelegenheiten der einheimischen Staaten und der Besitzungen europäischer Mächte in Westafrika vom Kap Blanco bis zur Nordgrenze des südwestafrikanischen Schutzgebiets sowie in Zentralafrika
3. Wissenschaftliche Stationen

Ia. Konsul Ferdinand Freiherr von Nordenflycht

Justizsachen, einschließlich der die Ausübung der Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten betreffenden Angelegenheiten

II. Legationsrat Wilhelm Stemrich

1. Angelegenheiten des südwestafrikanischen Schutzgebiets
2. Politische Angelegenheiten der englischen Besitzungen und der Schutzgebiete in Südafrika
3. Verhandlungen mit fremden Mächten wegen Abgrenzung der Interessensphären in Afrika

III. Ständiger Hilfsarbeiter Franz Sonnenschein

1. Angelegenheiten der Schutzgebiete in der Südsee
2. Politische Angelegenheiten von Samoa und Tonga und der englischen und französischen Besitzungen und Schutzgebiete [in] der Südsee
3. Missionsangelegenheiten
4. Korrespondenz mit dem Oberkommando der Marine wegen Entsendung von Kriegsschiffen nach den Schutzgebieten

IV. Ständiger Hilfsarbeiter Bernhard von König

1. Angelegenheiten der deutschen Schutzgebiete in Ostafrika

2. Politische Angelegenheiten der Sultanate von Sansibar und Witu und der Besitzungen und Schutzgebiete europäischer Mächte in Ostafrika zwischen dem Kap Guardafui und der Delagoabay
 3. Redaktion des Kolonialblatts
- V. Vizekonsul Bruno von Schuckmann
1. Personalien der Beamten in den Schutzgebieten
 2. Allgemeine Angelegenheiten der Verwaltung in den Schutzgebieten, soweit solche bisher in der Abteilung I B bearbeitet [wurden]
- VI. Hofrat Krüger
- Haushalts- und Rechnungsangelegenheiten der Schutzgebiete

Mit den anderen Abteilungen des Auswärtigen Amts teilte man sich Registratur, Schreibbüro, Chiffrierstelle, Buchhaltung und Zahlstelle. Um eine große Arbeitseinheit handelte es sich 1890 wahrlich nicht.

Ihr Chef blieb Richard Krauel nur eine kurze Zeit. Im Juli 1890 wurde er als Gesandter nach Buenos Aires versetzt, später kam er in gleicher Funktion nach Rio de Janeiro. Seit 1898 im Ruhestand, betätigte er sich fortan publizistisch. Sein Nachfolger als Dirigent der Kolonialabteilung wurde am 1. Juli 1890 Paul Kayser. Die sieben Männer (der Rechnungsbeamte Krüger⁴⁹ bleibt bei dieser Betrachtung außen vor), welche die personelle Grundausstattung der neuen Abteilung bildeten, waren durch verwaltungspraktische Notwendigkeiten, also vom Zufall, zusammengeführt worden. Man kann die folgenden, wenig bedeutsamen Gemeinsamkeiten herausarbeiten. Sie waren fast alle zwischen 1850 und 1858 geboren, Kayser (geb. 1845) war nur wenig älter. Fünf waren bürgerlicher Abkunft. Alle waren sie evangelischer Konfession, Kayser konvertierter Jude. Alle hatten Jura studiert. In den Auswärtigen Dienst waren sie zwischen 1883 und 1886 einberufen worden, Rettich ein paar Jahre zuvor (1877); mehrheitlich waren sie in die konsularische Laufbahn eingetreten und hatten einige Jahre Erfahrungen an Konsulaten in Europa und den USA. Lediglich Sonnenschein hatte im kolonialen Raum Dienst getan, zuletzt als Kommissar für die Marshallinseln. Kayser und König waren Verwaltungsbeamte in der Zentrale ohne vorherige Auslandsverwendung. Stemrich verließ die Kolonialabteilung schon im Juli 1890 wieder.

Aus den jährlich gedruckten, amtlichen *Handbüchern für das Deutsche Reich* lässt sich die personelle Entwicklung bis zur Gründung des Reichskolonialamts 1907 nachvollziehen.

Tabelle: Beamte des höheren Dienstes in der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts 1891–1907⁵⁰

1891	Kayser, Rettich, König, Schuckmann
1892	Kayser, Rettich, Nordenflycht, König
1893	Kayser, Schwartzkoppen, Hellwig, König, Schelling
1894	Kayser, Schwartzkoppen, Hellwig, König, Schelling, Zimmermann
1895	Kayser, Schwartzkoppen, Hellwig, König, Sonnenschein, Schelling, Zimmermann, Rose
1896	Kayser, Schwartzkoppen, Hellwig, König, Sonnenschein, Zimmermann
1897	Kayser, Schwartzkoppen, Hellwig, König, Sonnenschein, Zimmermann, Buri, Wiskow, von der Decken
1898	Richthofen, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Buri, Zimmermann, Wiskow, von der Decken
1899	Buchka, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Buri, Zimmermann, Wiskow, von der Decken, Irmer
1900	Buchka, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Buri, Irmer, Zimmermann, Wiskow, von der Decken, Bumiller
1901	Stübel, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Wiskow, Rose, Buri, von der Decken, Zimmermann, Bumiller, Seitz
1902	Stübel, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Wiskow, Rose, von der Decken, Bumiller, Seitz, Golinelli, Gleim
1903	Stübel, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Wiskow, Rose, von der Decken, Seitz, Golinelli, Gleim, Gerstmeyer, Helfferich, Hoepner
1904	Stübel, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Wiskow, Rose, von der Decken, Seitz, Golinelli, Gleim, Helfferich
1905	Stübel, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Wiskow, Rose, von der Decken, Seitz, Golinelli, Gleim, Helfferich, Schnee, Kalkmann
1906	Hohenlohe-Langenburg, Hellwig, König, Schmidt-Dargitz, Wiskow, Rose, Seitz, Golinelli, Gleim, Helfferich, Gerstmeyer, Kalkmann, Heinke
1907	Dernburg, Hellwig, König, Wiskow, Rose, Seitz, Golinelli, Gleim, Ebermaier, von der Groeben, Schnee, Jacobs, Gerstmeyer, Kalkmann, Heinke, Fischer, Spalding

Als Direktoren, Vortragende Räte und Ständige Hilfsarbeiter stellten die in der Tabelle Aufgeführten die Funktionselite, sie prägten das koloniale Verwaltungsgeschehen. Insgesamt handelte es sich um 38 Personen, deren Standzeiten in der Kolonialabteilung ganz unterschiedlich lang waren. Bernhard von König blieb über die ganze Zeit bis 1907 (17 Jahre), auch Anton Hellwig brachte es auf 15 Jahre, August Wiskow auf elf. Mehrheitlich blieben die Beamten aber nur ein bis zwei Jahre, bevor sie in eine Auslandsverwendung wechselten oder in die Kolonien versetzt wurden. Die durchschnittliche Standzeit eines höheren Beamten in der Kolonialabteilung betrug viereinhalb Jahre, 14 Männer liegen über diesem Schnitt. Befragt man ihre Biographien nach Gemeinsamkeiten, lässt sich der Befund für die Gruppe von 1890 bestätigen: Sie gehörten weitgehend einer zusammenhängenden Alterskohorte an; es waren fast keine Adligen darunter; sie sind, soweit man es weiß, evangelisch gewesen; nur Einzelne waren keine Juristen (z. B. der Regierungsbaumeister Wiskow), und sie hatten nahezu durchgängig keine oder nur geringe Auslands- oder koloniale Erfahrung. Die Kritik am Juristenmonopol und die Forderung nach mehr Sachverstand nahmen die Verantwortlichen im Auswärtigen Amt offenbar nicht allzu ernst. Die Gründe dafür waren zweierlei Natur. Zum einen steckt darin eine subjektive Überschätzung des eigenen Berufsstands in der tradierten und selbst als erfolgreich wahrgenommenen Form. Zum anderen musste das Auswärtige Amt mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zurechtkommen. Objektiv hatte es weder den Haushalt und die Stellensituation noch die Qualität des Personals vollkommen selbstbestimmt in der Hand. Aber an der Tatsache, dass Sachverstand, vor allem ökonomische Kenntnisse, bis nach dem Ersten Weltkrieg nur eine untergeordnete Rolle im deutschen Auswärtigen Dienst und somit auch im Kolonialdienst spielte, lässt sich kaum vorbeisehen. Das ließ sich schon zeitgenössisch nicht übersehen, wovon manche Veröffentlichung und die zahlreichen Debatten in der Presse und im Reichstag zeugen.⁵¹

Mit der Übernahme der Geschäfte des Abteilungsleiters durch Krauel trat auch eine Geschäftsordnung für die neue Arbeitseinheit in Kraft. Reichskanzler Leo von Caprivi, der auch erst seit März 1890 im Amt war, verfügte für die Kolonialabteilung eine zweigeteilte Verantwortlichkeit. Dem Staatssekretär des Auswärtigen Amts war sie nur unterstellt, wo es sich um die Beziehungen zu anderen Staaten und allgemeine außenpoli-

tische Fragen handelte. Alle anderen Angelegenheiten sollte der Abteilungsleiter selbständig in der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bearbeiten. Gleichwohl bekam der Staatssekretär täglich alle Ausgänge der Kolonialabteilung in einer Mappe zur Kenntnisnahme vorgelegt. Eine weitere Unterteilung gab es in Personalfragen. Die lokalen Beamten in den Schutzgebieten sollten zwar von der Kolonialabteilung bestimmt werden. Das betraf 64 Beamte, deren Personalakten an die Kolonialabteilung übergingen.⁵² Wenn es sich aber bereits um Beamte des Auswärtigen Dienstes handelte, bestellte diese der Staatssekretär. Haushalts- und Rechnungssachen sollte der Abteilungsleiter selbst bearbeiten, nur solche «wichtigerer Natur» dem Reichskanzler oder dem Staatssekretär vorlegen. Die Sonderstellung der neuen Abteilung wurde auch nach außen deutlich gemacht durch den eigenen Briefkopf «Auswärtiges Amt, Kolonial-Abteilung».⁵³

Durch eine kaiserliche Verordnung wurde ein «Kolonialrat» aus Vertretern der in den Schutzgebieten aktiven Unternehmen und Sachverständigen geschaffen, der unter dem Vorsitz des Abteilungsleiters die Kolonialbeamten in Berlin unterstützen sollte. Mit dem Gremium sollte wohl dem verbreiteten Vorwurf mangelnder Sachkenntnis der Wind aus den Segeln genommen werden. Tatsächlich entstand aber mit dem Kolonialrat nur ein zusätzlicher Ort, an dem die Spannungen zwischen den Beamten, den Politikern und den Wirtschaftsvertretern ausgetragen wurden.⁵⁴

Kurz nach seiner Amtsübernahme ließ sich Reichskanzler Hohenlohe im Dezember 1894 die zwischen ihm und dem Staatssekretär des Auswärtigen Amts geteilten Verantwortlichkeiten der Kolonialabteilung durch einen Erlass des Kaisers bestätigen. Bei der Gelegenheit benannte Hohenlohe vorsichtig das Ziel einer eigenständigen Behörde: «Gegenüber der auch sachlich begründeten Strömung in den kolonialfreundlichen Kreisen der Nation erscheint es geboten, mehr und mehr die Selbstständigkeit dieser Centralstelle auszuüben und zu diesem Zweck die Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts in den Stand zu versetzen, die Geschäfte der Centralverwaltung sachgemäß führen zu können.» Die Kolonialbefürworter forderten mehr institutionelle Autonomie und mehr behördlichen Sachverstand. Für beides sollte das Auswärtige Amt zukünftig sorgen dürfen.⁵⁵ An der Realität änderte sich jedoch noch lange nichts.

Trotz seiner herausgehobenen Stellung blieb selbst der Leiter der Abteilung IV des Auswärtigen Amts noch für Jahre «nur» (Ministerial-)Diri-

gent, erst 1895 wurde er als (Ministerial-)Direktor den Leitern der anderen Abteilungen im Auswärtigen Amt gleichgestellt. Bald danach wechselte Paul Kayser ans Reichsgericht, wo er seit Oktober 1896 als Senatspräsident arbeitete. Seine Nachfolger als Abteilungsdirektor waren in teilweise kurzer Folge Oswald Freiherr von Richthofen (1896/97), Gerhard von Buchka (1898–1900), Oscar Stübel (1900–05) und Ernst zu Hohenlohe-Langenburg (1905/06). Die vier blieben im bekannten personellen Muster. Richthofen, Buchka und Hohenlohe-Langenburg waren reine Verwaltungsbeamte, die kaum Erfahrungen im Ausland oder gar in den Kolonien hatten. Richthofen hatte seine Karriere immerhin im Auswärtigen Amt gemacht, Buchka war Reichstagsabgeordneter der Deutschkonservativen Partei gewesen, bevor er die Abteilungsleitung übernahm. Stübel, der die Geschäfte der Abteilung immerhin für fünf Jahre führte, war der Erste, dem man eine sehr lange Erfahrung im Konsulatsdienst, darunter zwei Jahre in Apia, zugutehalten konnte. Hohenlohe-Langenburg hatte nur ein wenig in den Auswärtigen Dienst geblickt, bevor er für zehn Jahre in die Verwaltung Elsass-Lothringens wechselte. Die Kolonialabteilung leitete er nur provisorisch, um dann Reichstagsabgeordneter zu werden. Sein Nachfolger Bernhard Dernburg überführte die Abteilung dann ins Reichskolonialamt.

Vergleicht man die frühe Geschäftsordnung von 1890 mit späteren, lässt sich leicht erkennen, was Innenstaatssekretär Boetticher mit der «Expansivkraft einer jeden neuen Behörde» gemeint hatte. Seit 1896 gab es im Reichshaushalt neben dem Titel für das Auswärtige Amt einen eigenen Abschnitt «Etat der Kolonialverwaltung».⁵⁶ Bis 1905, also in nur 15 Jahren, hatte die Kolonialabteilung im Auswärtigen Amt die stattliche Anzahl von 13 Referaten ausgebildet:

1. Personalangelegenheiten,
2. Etats-, Kassen- und Rechnungswesen,
3. Justiz- und standesamtliche Angelegenheiten,
4. Hygiene, Medizinalangelegenheiten,
5. Handel, Zoll, Münzwesen,
6. Presse, Kolonialblatt,
7. Afrikafonds [Wissenschaftliche Expeditionen, Geographie],
8. Technische Angelegenheiten [Bauwesen],
9. Eisenbahnen,

10. Südwestafrika,
11. Ostafrika,
12. Westafrika,
13. Südsee.⁵⁷

Aber nicht nur die Zahl der Referate, auch die Zuständigkeiten nahmen mit der Zeit zu, vor allem seit 1898 das Oberkommando der Schutztruppen bei der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts angegliedert wurde. Die Reform war durch das Schutztruppengesetz⁵⁸ vom 7. Juli 1896 nötig geworden. Die Überleitung der Verantwortlichkeiten vom Reichsmarineamt, wo die Schutztruppen zuvor verwaltet wurden, zum Auswärtigen Amt nahmen fast zwei Jahre in Anspruch. 1898 bezog die Kolonialabteilung auch neue Räumlichkeiten in der Wilhelmstraße 62,⁵⁹ schräg gegenüber dem Auswärtigen Amt. Das Schutztruppenkommando hatte seinen Sitz in der Mauerstraße 45/46.⁶⁰

Es fällt nicht ganz leicht, die behördlichen Verantwortlichkeiten präzise zuzuordnen. Auch im Hinblick auf die Kolonialsoldaten wurde eine Zwitterstellung geschaffen. War die Kolonialverwaltung und -politik recht künstlich zwischen Reichskanzler und Staatssekretär (der wiederum dem Reichskanzler verantwortlich war) verteilt, so verhielt es sich in militärischer Hinsicht ebenfalls bürokratisch kompliziert.⁶¹ Die militärische Kommandogewalt lag nicht beim Auswärtigen Amt, sondern zunächst beim Reichsmarineamt, dann bei der Armeeabteilung des Preußischen Kriegsministeriums.⁶² Das sollte sich erst 1907 mit der Gründung des Reichskolonialamts ändern. Die Kolonialabteilung vertrat gegenüber den Schutztruppen den Reichskanzler «als Oberste Verwaltungs- beziehungsweise Reichsbehörde» (§ 17 des Schutztruppengesetzes). Das Oberkommando selbst war nur ein kleiner militärischer Stab beim Direktor der Kolonialabteilung. Deshalb war der höchste Offizier in diesem Oberkommando bis 1906 auch lediglich ein Major bzw. Oberst Ohnesorg. Sein Kommandostab bestand 1899 aus einem Hauptmann und einem Oberstabsarzt.⁶³ Tatsächlich wuchs aber dieser Militärstab sehr rasch an, schneller als der zivile Teil der Kolonialabteilung. Für diesen gab Reichskanzler Bernhard von Bülow 1905 an, er bestehe aus einem Direktor, zehn Vortragenden Räten, fünf Ständigen Hilfsarbeitern, drei Bauinspektoren; ihnen arbeiteten 45 Expedienten, Registratoren und Kassenbeamte sowie 23 Assistenten im Sekre-

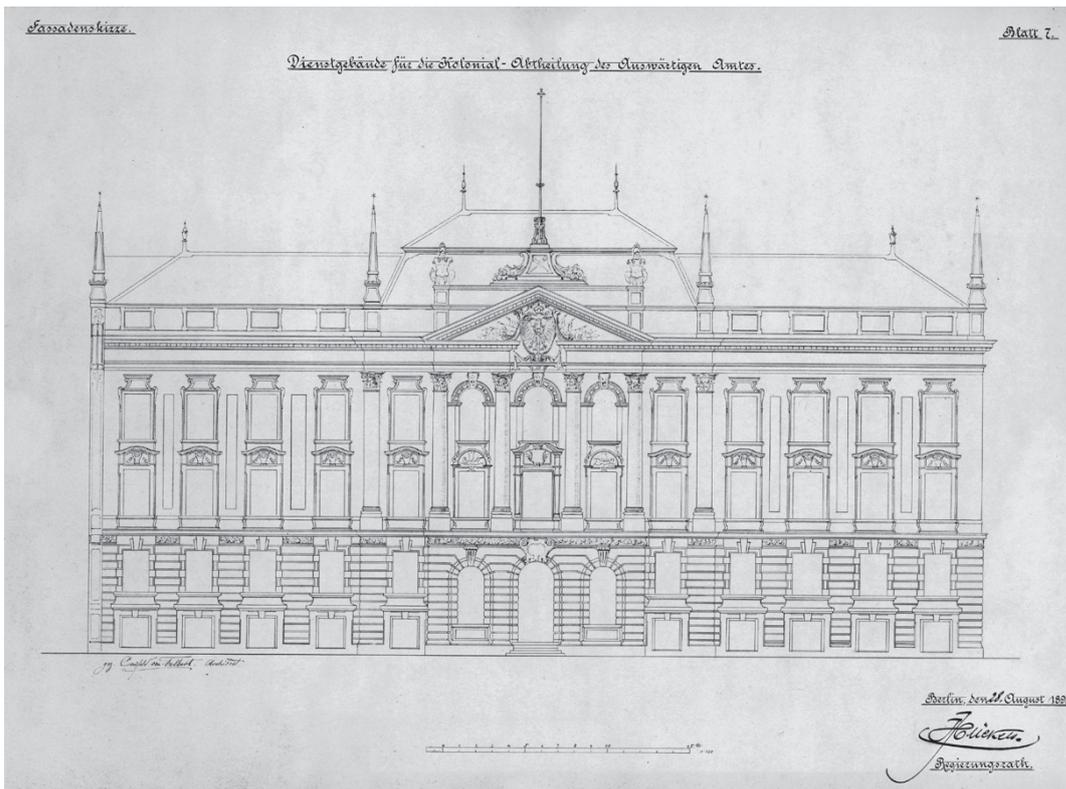


Abb. 2: Entwurf für einen nicht verwirklichten Neubau für die Kolonialabteilung in Berlin aus dem Jahr 1899 des Architekten Eugen Confeld von Felbert.

tariats-, Registratur- und Kassendienst zu (zusammen 87 Personen).⁶⁴ 1907, bevor das Oberkommando der Schutztruppen in das Reichskolonialamt übergang, arbeiteten dort unter dem Direktor der Kolonialabteilung ein Stabschef, 17 weitere Offiziere, drei Militärärzte, ein Kriegsgerichtsrat als Justitiar sowie 20 Militärintendanturbeamte (42 Personen ohne den zivilen Abteilungsleiter).⁶⁵ Diese Aufzählung macht klar, womit sich dieser als «Oberkommando» gerierende Stab eigentlich beschäftigte. Ihm oblag die Auszahlung des Solds der Schutztruppen und die damit verbundene Korrespondenz. Nur eine weitere Zuständigkeit kam 1904 noch hinzu: «die Naturalverpflegung sowie die Pferdeversorgung der südwestafrikanischen Schutztruppe».⁶⁶

Von der Kolonialabteilung zum Reichskolonialamt

Das wachsende Kolonialreich und die Zunahme an Kompetenzen führten trotz des personellen Aufwuchses bei den Berliner Kolonialbeamten zu einem hohen Arbeitsaufkommen. Die zeitgenössischen Registraturjournale bilden das statistisch ab, die Zahl der Eingänge in der Kolonialabteilung nahm innerhalb von 13 Jahren um fast 650 Prozent zu (1891: 12 418; 1904: 92 916).⁶⁷ Rückblickend heißt es in einer internen Behördengeschichte: «Die Geschäfte der Kolonialabteilung wuchsen naturgemäß mit der intensiveren Verwaltung in den Schutzgebieten, mit der Notwendigkeit der Verbesserung der Verkehrswege, der Anlage von Eisenbahnen, der Vermehrung der Stationen immer mehr. Die Bekämpfung von Menschen- und Tierseuchen, die Überwindung der Widerstände in der einheimischen Bevölkerung, die in Ost- und namentlich in Südwestafrika zu größeren Aufständen führten und umfassende militärische Maßnahmen notwendig machten, die Tätigkeit der Missionen verschiedener Konfessionen, alles dies brachte eine starke Vermehrung der Geschäfte auch in der Zentralinstanz mit sich und nötigte zu immer weiterem Ausbau ihres Beamtenapparates.»⁶⁸ Das beschönigte sicherlich die reale koloniale Situation aus der Berliner Perspektive, beschreibt aber doch recht gut, dass die gemessen an der Aufgabe immer noch kleine und unselbständige Abteilung im Auswärtigen Amt als nicht mehr zeitgemäß wahrgenommen wurde. Zum wiederholten Male diskutierten Verwaltung, Presse und Politik die Notwendigkeit, ein eigenständiges Reichskolonialamt zu schaffen und adäquat auszustatten.

Einen ersten Aufschlag versuchte Reichskanzler von Bülow in einer Reichstagssitzung am 5. Dezember 1904. Ohne ein Kolonialamt direkt zu fordern oder auch nur das Wort zu benutzen, ließ er die Abgeordneten wissen: «Im Rahmen einer bloßen Abtheilung einer obersten Reichsbehörde lassen sich die stark angewachsenen Geschäfte der Kolonialverwaltung nicht mehr erledigen.» Das habe sich «bei Gelegenheit des südwestafrikanischen Aufstandes deutlich gezeigt».⁶⁹ Bülow spielte damit auf den Widerstand der OvaHerero und (Oorlam-)Nama gegen die deutsche Kolonialherrschaft und dessen extrem gewaltsame Niederschlagung an.

Publizistisch legte Karl Helfferich nach, ein habilitierter Wirtschafts-

und Währungsexperte, der als Referent in der Kolonialabteilung beschäftigt war. Seine Broschüre forderte schon im Titel eine Reform der Kolonialverwaltung.⁷⁰ Um dem Büchlein weite Verbreitung zu sichern, lag es dem *Deutschen Kolonialblatt* (Nr. 2/1905) bei. Man darf also von einem offiziellen Charakter der Veröffentlichung ausgehen. Auf gut fünfzig Seiten beschreibt Helfferich die Entwicklung der Kolonialverwaltung und der Schutztruppen auf der zentralen und der lokalen Ebene sowie ihre wechselseitigen Verhältnisse. Dabei zieht er immer wieder Vergleiche zu den Gegebenheiten in Großbritannien und Frankreich. Entsprechende Ausarbeitungen finden sich auch in den Unterlagen zum Geschäftsgang der Kolonialabteilung.⁷¹ Eine Denkschrift des Reichskanzlers, die dem Bundesrat am 29. November 1905 zugeleitet wurde, stellte alle Zahlen, Entwicklungen und Argumente zusammen und forderte die notwendigen finanziellen Mittel zur Schaffung einer kolonialen Zentralverwaltung.⁷² Im Reichstag wurde die Frage eines Kolonialamts in einer Sitzung am 29. März 1906 debattiert. Zu dieser Zeit hatte der Genozid an den Ova-Herero und (Oorlam-)Nama bereits stattgefunden und öffentliche Erregung über die Verbrechen der Schutztruppen unter General Lothar von Trotha ausgelöst. Im Reichstag hatten die Ereignisse im Schutzgebiet zu kritischen Nachfragen an die Regierung geführt. Der nachholende Imperialismus («Platz an der Sonne») des Reichskanzlers von Bülow, der die deutsche Diplomatie weltweit in zahlreiche Schwierigkeiten gebracht hatte, stieß besonders bei sozialdemokratischen und Zentrumspolitikern auf schroffe Gegnerschaft. August Bebel und Matthias Erzberger führten die parlamentarischen Kritiker der deutschen Weltpolitik an. In diese Stimmung platzte der Antrag aus dem Bundesrat, in der Reichsregierung ein Kolonialamt mit einem Staatssekretär an der Spitze einzurichten. Die Budgetkommission diskutierte rund sechs Wochen über die Eingabe, bevor es zur Plenardebatte kam.⁷³ Eine Mehrheit der Abgeordneten hatte den Plan schon im Ausschuss abgelehnt, wie Peter Spahn vom Zentrum als Berichterstatter mitteilte. Wohl deshalb kamen Argumente, die noch 15 Jahre zuvor bei der Etablierung einer Kolonialabteilung eine Rolle gespielt hatten, nicht mehr zum Tragen. Weil die Ablehnung des Zentrums und der SPD schon feststand, ergingen sich die konservativen und liberalen Befürworter in Vorwürfen und Allgemeinplätzen: Das Amt komme irgendwann sowieso, warum also nicht jetzt (Ernst Bassermann, Natio-

nalliberale). Außerdem könnten die Mängel in der Kolonialverwaltung besser mit einer neuen Behörde (Otto Böckler, Deutsche Reformpartei) und einem starken Mann an deren Spitze angegangen werden (Karl von Richthofen-Damsdorf, Deutschkonservative Partei). Eine «feste Verwaltung oben», wünschte sich Karl Schrader von den Freisinnigen, «die auch unten in den Kolonien Ordnung zu schaffen weiß.»⁷⁴ Nach Traugott von Arnims (Deutsche Reichspartei) Ansicht ging es nur um wenig Geld für die Stelle eines Staatssekretärs, dem solle sich der Reichstag nicht verschließen. Der sei auch in der Zukunft «doch schließlich Manns genug, unberechtigten Forderungen der Kolonialverwaltung entgegen zu treten».⁷⁵ Als am Ende der Debatte abgestimmt wurde, stellte sich heraus, dass der Reichstag beschlussunfähig war. Ein erneutes Votum (in dritter Lesung) am 26. Mai 1906 endete wie erwartet mit der Ablehnung des Bundesratsantrags. Der Unterstaatssekretär im Reichsschatzamt Adrian Twele, der den Bundesrat in der Situation vertrat, quittierte nur noch das Ergebnis: «Meine Herren, nachdem die Stelle des Staatssekretärs von Ihnen abgelehnt worden ist, ist nach Ansicht der verbündeten Regierungen damit auch das selbständige Kolonialamt gefallen.»⁷⁶ Das letzte Wort hatte man links: «Sehr richtig!» Ein Irrtum, wie sich bald erweisen sollte.

Bülow bedauerte von seinem Urlaubsort in Norderney das Abstimmungsergebnis, mahnte aber zur Ruhe. Immerhin hatten wichtige andere Vorhaben das Parlament passiert. Er bat, dass der Staatssekretär des Auswärtigen Amts Tschirschky den Kaiser ruhig halten sollte, um nicht «die Annahme wirklich wichtiger Vorlagen für die Zukunft [zu] erschweren».⁷⁷ Möglich, dass der Reichskanzler schon den finanziellen Mehrbedarf für den Kolonialkrieg in Südwestafrika ahnte. Die Regierung scheiterte im Dezember 1906 mit einem Nachtragshaushalt erneut an einer Mehrheit aus Zentrum und SPD. Der Reichstag wurde aufgelöst, Neuwahlen im Januar erbrachten eine Mehrheit für die Politik des Reichskanzlers («Bülow-Block»). Im Etatentwurf für 1907 tauchte das Kolonialamt gleich wieder auf und wurde vom Reichstag diesmal auch angenommen. Am 17. Mai 1907 veröffentlichte das *Reichsgesetzblatt* den «Allerhöchsten Erlaß, betreffend die Errichtung des Reichs-Kolonialamts».⁷⁸ Damit endete die Existenz der Kolonialabteilung im Auswärtigen Amt.

Für die bisherigen Beamten des Auswärtigen Amts, die nun in das Reichskolonialamt⁷⁹ übertraten, änderte sich nicht allzu viel. Mit seinem



Abb. 3: Fotografie des Reichskolonialamts aus der Zeitschrift «Kolonie und Heimat in Wort und Bild» von 1908/09.

zivilen Teil blieb das Amt in dem Gebäude in der Wilhelmstraße 62, die Schutztruppe wurde jetzt vollständig aus dem Gebäude in der Mauerstraße kommandiert. Einen neuen Chef hatte man bereits seit dem September 1906. Bernhard Dernburg hatte nach der Schule ein wenig Jura an der Universität Berlin ausprobiert, sich dann aber für eine Laufbahn im Bankwesen entschieden. Zuletzt war er Direktor der Bank für Handel und Industrie in Berlin gewesen. Seine Berufung war als Signal an die liberalen Gegner der Kolonialpolitik zu verstehen, dass in ihr zukünftig mehr Rationalität und Kaufmannsverständnis bestimmend sein würden.⁸⁰ Seit dem 17. Mai 1907 war Dernburg der erste Staatssekretär des neuen Reichskolonialamts.

Von 1905 bis 1907 war die Zahl der Mitarbeiter im zivilen Teil der Kolonialabteilung noch einmal von 87 auf 130 gestiegen. Mit nur geringer personeller Veränderung (1908: 133) nahm das Reichskolonialamt die Arbeit auf. Im Verlauf der folgenden Jahre stieg die Gesamtzahl der Mitarbeiter zunächst weiter an, schrumpfte im Weltkrieg aber wieder etwas

(1914: 183; 1918: 166). Ähnlich verhielt es sich in der Militärverwaltung, wie das frühere Oberkommando der Schutztruppen jetzt hieß (1907: 42; 1908: 58; 1914: 46; 1918: 41).⁸¹ Reduziert man diese Zahlen auf diejenigen Beamten, die man als Funktionselite bezeichnen kann, so wird erkennbar, dass es sich auch in der neuen Behörde um eine überschaubare Größenordnung handelte (1908: ca. 25 vom Staatssekretär abwärts). In leitender Funktion waren in der Zeit des Bestehens des Reichskolonialamts zehn Personen als Staatssekretäre, Unterstaatssekretäre, Direktoren und Dirigenten tätig.

Tabelle: Leitungspersonal des Reichskolonialamts 1907–1918

1907–1910	Dernburg, Lindequist, Conze, Schnee
1911	Lindequist, Böhmer, Conze, Schnee
1912	Solf, Conze, Schnee, Ebermaier
1913–1915	Solf, Conze, Gleim, Kalkmann, Heinke
1916–1918	Solf, Gleim, Kalkmann, Heinke

Soweit es Personalunterlagen dazu gibt, finden sich hier bereits aus den anderen untersuchten Sets bekannte Aspekte wieder: wenig Adel (Friedrich von Lindequist), meistens Juristen (Dernburg war allerdings Bankier), evangelische Konfession, zwischen 1860 und 1871 geboren, zwischen 1892 und 1906 in den Auswärtigen bzw. den Kolonialdienst eingetreten. Inzwischen hatten die meisten hinreichende Auslands- und Kolonialerfahrung. Lindequist war sogar Gouverneur in Deutsch-Südwestafrika und Wilhelm Solf Gouverneur auf Samoa gewesen; dagegen waren Dernburg und Conze ohne jegliche Auslandsaufenthalte auf ihre Posten gekommen. Den wenigen Beamten in der Berliner Zentrale war allerdings inzwischen ein umfangreicher Apparat in den Kolonien selbst nachgeordnet.⁸²

Die auf der Berliner Konferenz 1884 festgelegten Minimalstandards des «Kolonialerwerbs» hatten die Herrschaftssicherung zu einer Grundlage kolonialen Handelns gemacht. Ohne den ständigen Nachweis der Fähigkeit zu effektiver Herrschaft um jeden Preis war der koloniale Anspruch möglicherweise nicht aufrechtzuerhalten. Von dem sonst drohenden Prestigeverlust ganz abgesehen. Insofern gab es keine Alternative zu einer herrschaftssichernden Strategie, mit ausreichend Personal (und Soldaten) vor Ort präsent zu sein. Die zahlreichen Stellen in den Kolonien

und in Berlin boten immerhin die Möglichkeit, Erfahrungen zu sammeln, die dann bestenfalls in der Zentralverwaltung kumulierten und hier den Sachverstand erhöhten, dessen Mangel so lange bedauert worden war.

Das Reichskolonialamt wurde von einem Staatssekretär geleitet, dem ein Unterstaatssekretär beigegeben war. Es gliederte sich in drei Abteilungen der Zivil- sowie in die Militärverwaltung. Der ausdifferenzierte Ordnungsplan für die vier Arbeitseinheiten blieb bis 1918 sehr stabil.⁸³

Abteilung A:

Politische, allgemeine Verwaltungs- und Rechtsangelegenheiten der Schutzgebiete.

Der Geschäftskreis der Abteilung umfasst die Gesetzgebung, Behördenorganisation, Beaufsichtigung der Rechtspflege in den Schutzgebieten, Rechtshilfesachen, Angelegenheiten der Polizei und inneren Verwaltung der Schutzgebiete, Standesamtssachen, Verleihung der Reichsangehörigkeit an Einwohner der Schutzgebiete, die Zoll- und Steuergesetzgebung, wissenschaftliche Forschungen, Kartographie, Landesvermessung, die hygienischen, Medizinal-, pharmazeutischen und Veterinärangelegenheiten, die land- und forstwirtschaftlichen Angelegenheiten der einzelnen Schutzgebiete, Bergwesen, Grenzregulierungen, Konzessionen, Verleihung der Rechtsfähigkeit an Kolonialgesellschaften und Beaufsichtigung derselben, Besiedlung, Missions- und Schulwesen, Schifffahrts-, Post- und Telegraphenangelegenheiten, wirtschaftliche Statistik, Bankwesen, Jahresberichte, Angelegenheiten des Kolonialrats, Redaktion des Kolonialblatts, Pressesachen usw.

Abteilung B:

Finanzen. [Bauwesen.] Verkehrs- und technische Angelegenheiten.

Die Abteilung bearbeitet das Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, die Münz- und Währungsverhältnisse, das Bank- und Versicherungswesen, die land- und forstwirtschaftlichen Angelegenheiten allgemeiner Natur, die Eisenbahn- und sonstigen Verkehrsangelegenheiten, das Tarifwesen, die Angelegenheiten betreffend Hoch-, Wege-, Wasser-, Brücken-, Maschinen-, Schiffsbauten, Wassererschließung und andere öffentliche Arbeiten, Hafen- und Werftanlagen, Küstenbetonung und -befeuerung, die Angelegenheiten der Flottillen sowie das Beschaffungswesen.

Der Abteilung B ist die Beschaffungsstelle für die Schutzgebiete unterstellt. Sie ist, abgesehen von einigen Ausnahmen, Auskunftsstelle in allen Beschaffungsangelegenheiten und Vermittlungsstelle für alle Beschaffung-

gen und Lieferungen im Bereich der Kolonialverwaltung einschließlich der Bedürfnisse des Reichskolonialamts selbst. Sie verkehrt mit den Schutzgebietsverwaltungen, anderen Behörden, Lieferanten usw. unmittelbar. In den Grenzen ihres Zuständigkeitsbereichs handelt sie als Vertreter der Schutzgebietsfisci bzw. des Reichsfiskus.

Abteilung C:

Personalangelegenheiten.

Zur Zuständigkeit der Abteilung gehören: Organisation der Zentralverwaltung, Personalien einschließlich Disziplinarangelegenheiten, die Hausverwaltung des Amtes usw.

Abteilung M:

Bei der Militärverwaltung (Kommando der Schutztruppen) werden in mehreren Unterabteilungen alle rein militärischen Angelegenheiten der Zentralverwaltung und der Schutzgebiete bearbeitet und zwar: Operationen, Mobilmachungsangelegenheiten, Verteidigung der Kolonien, Studium der Kolonien fremder Mächte, Feldsignal-, Post-, Telegraphie- und Eisenbahnwesen, Verkehrsverhältnisse, Transportwesen, Organisation der Schutztruppen, Dislozierung derselben, Ausbildung, Bewaffnung, Versorgung mit Munition, Feld- und Heeresgerät, Bekleidung und Ausrüstung, Unterkunft und Verpflegung, Etatangelegenheiten, Ergänzung der Schutztruppen und deren Ausrüstung, Beschaffungswesen, Truppentransporte, Personalangelegenheiten, Invalidisierung, Versorgungsangelegenheiten, Kassen- und Rechnungswesen, sanitär und hygienische Angelegenheiten der Schutztruppen, Militärjustizverwaltung.

Vom Reichskolonialamte ressortieren die Schutzgebiete: Deutsch-Ostafrika, Kamerun, Togo, Deutsch-Südwestafrika, Deutsch-Neuguinea einschließlich des Inselgebiets der Karolinen, Palau und Marianen sowie der Marshall-, Brown- und Providence-Inseln, und Samoa.⁸⁴

So umfassend sich die Aufgaben der vier Abteilungen des Kolonialamts auch darstellen, so blieb seine Ausstattung doch hinter anderen Reichsämtern weit zurück. Der Blick auf wenige Zahlen aus den Reichsetats⁸⁵ kann das verdeutlichen:

Mehr Informationen zu diesem und vielen weiteren Büchern aus dem Verlag C.H.Beck finden Sie unter: www.chbeck.de