

Der Abschluß der 10-jährigen Tätigkeit der Deutsch-Amerikanischen Schadens-Kommission und die in dieser Arbeit gemachten Erfahrungen

Dr. Wilhelm Kiesselbach, Präsident des Hanseatischen Oberlandesgerichts
zu Hamburg

Nach reichlich zehnjährigem Bestand hat die in Washington tagende Deutsch-Amerikanische Schadens-Kommission — die sogenannte Mixed Claims Commission — mit dem Abschluß des Jahres 1932 praktisch ihr Ende erreicht. Sie beruhte nicht auf den Bestimmungen des Vertrages von Versailles, sondern auf einer Vereinbarung zwischen der Deutschen und Amerikanischen Regierung vom 10. August 1922 (Martens, *Nouv. Rec. Gén.* 3^e sér., t. XI, S. 924 ff.). Sie war nicht ein Gericht, ein Tribunal, sondern eine wirkliche Internationale Kommission, wie sich dieser Begriff im Laufe der Entwicklung zwischenstaatlicher Austragung von Streitfragen entwickelt hat.

Die Bedeutung derartiger Kommissionen wird vermutlich, insbesondere für Europa, in Zukunft stark zurücktreten gegenüber den Haager Institutionen. Gleichwohl mag es dem Gedanken internationaler Verständigung dienen, wenn die Erfahrungen, die sich aus der Arbeit der Kommission ergeben haben, in Kürze zusammengefaßt werden.

Die Legitimation dafür ergibt sich in erster Linie aus der Tatsache, daß die Kommission wohl nach Umfang und Inhalt die größte Aufgabe zu bewältigen hatte, die je einer zwischenstaatlichen Kommission gestellt ist: mehr als 20 400 Ansprüche im Werte von mehr als 4 Milliarden Goldmark sind von ihr erledigt worden.

Die von den beiden Regierungen für den Aufbau der Kommission gewählte Form war die, daß jede Seite einen Kommissar ernennen sollte. Beide zusammen sollten mit bindender Wirkung für beide Regierungen über die ihnen vorgelegten Ansprüche entscheiden. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten waren die »strittigen Punkte« einem Unparteiischen vorzulegen.

Vorbereitet wurde der Streitstoff durch je einen Staatsvertreter der beiderseitigen Regierungen, dem während der Hauptarbeitsjahre ein größerer Stab von Juristen zur Seite stand.

Die maßgebenden Bestimmungen des August-Abkommens lauten wie folgt:

Art. II.

»Die Regierung der Vereinigten Staaten und die Deutsche Regierung sollen je einen Kommissar ernennen. Die beiden Regierungen sollen auf Grund einer Vereinbarung einen Unparteiischen auswählen, um über alle Fälle zu entscheiden, in denen die Kommissare verschiedener Meinung sein sollten, oder über alle strittigen Punkte, die sich im Laufe der Verhandlungen zwischen ihnen ergeben sollten.«

und aus Art. IV.

Abs. 1:

»Die beiden Regierungen können Vertreter und Anwälte bestimmen, die der Kommission mündlich oder schriftlich Beweisgründe unterbreiten können.«

Abs. 3:

»Die Entscheidung der Kommission und die des Unparteiischen (falls solche vorkommen) sollen als endgültig und für die beiden Regierungen bindend angenommen werden.«

Diese wenigen formellen Bestimmungen fanden ihre materielle Ergänzung in der Umschreibung der »Arten von Ansprüchen«, für deren Entscheidung die Kommission zuständig sein sollte, wobei erwähnenswert ist, daß darnach die Kommission auch zur Entscheidung über alle diejenigen Ansprüche zuständig war, die nach dem Vertrage von Versailles die Reparationskommission festsetzte, so daß hier ein weites Feld für die Entscheidung völkerrechtlicher Streitfragen gegeben war.

Die Bestimmungen zeigen die fast souveränen Machtvollkommenheiten, die der Kommission zustanden. Nicht nur der Aufbau der materiellen Arbeit, sondern auch die — prozessuale — Form des zu beobachtenden Verfahrens war ihrem eigenen Ermessen überlassen. In letzterer Hinsicht war sie nur durch die nach den Landesgesetzen der beiden Staaten bestehenden Schranken begrenzt, da naturgemäß insoweit die Machtvollkommenheit ihrer eigenen »Souveränität« versagte.

Deutscherseits war durch Verordnung vom 28. VI. 1923 RGBl. 1923 Bd. II p. 299 für der Kommission zu gewährende Rechtshilfe Sorge getragen. Die Vereinigten Staaten dagegen hatten von jeder gesetzlichen Maßnahme zur Durchführung der Kommissionsarbeit wie überhaupt von jeder Heranziehung des Kongresses für den Abschluß des Augustabkommens abgesehen.

Die Folge war, daß der Kommission das Recht, Zeugen oder Sachverständige zum Erscheinen vor der Kommission zu zwingen, jedenfalls nach amerikanischem Recht, nicht zustand.

Dieser Umstand verbunden mit dem ungeheuren Umfang der von der Kommission zu erledigenden Zahl von Ansprüchen führte dazu, daß das Beweismaterial nur in Form von fertig vorbereiteten eidlichen Aussagen — affidavits — und Sachverständigen-Gutachten beschafft werden konnte.

Materiell konnte der so vorbereitete Stoff nur dadurch bewältigt werden, daß zunächst alle grundsätzlichen Fragen herausgearbeitet und teils durch Entscheidungen der Kommission (wobei eine Reihe von Fragen dem Unparteiischen zur endgültigen Erledigung unterbreitet wurden), teils durch von der Kommission genehmigte, von den beiderseitigen Staatsvertretern getroffene Vereinbarungen erledigt wurden. An der Hand dieser grundsätzlichen Entscheidungen konnten bei unstrittigem Tatbestand zahlreiche Fälle auf Grund eines sogenannten »agreed statement«, d. h. einer kurzen, von beiden Staatsvertretern gezeichneten Tatbestands-Zusammenfassung, an die sich in der Regel ein gemeinsamer Vorschlag der Staatsvertreter bezüglich der zu treffenden Entscheidung, insbesondere bezüglich der Höhe des etwa zuzubilligenden Anspruchs anschloß, von der Kommission erledigt werden. Nur in seltenen, besonders schwierigen oder besonders heiß umstrittenen Fällen kam es zu einer mündlichen, ausführlichen Verhandlung.

Der Umfang des Arbeitsstoffes hatte es der Kommission zweckmäßig erscheinen lassen, in ihren »rules« sich ausdrücklich das Recht vorzubehalten, die Entscheidungen auch ohne Gründe ergehen zu lassen. Von diesem Recht ist bei Entscheidung der allgemeinen rechtsgrundsätzlichen Fragen nur einmal, bei den Einzelentscheidungen aber in weitem Umfang Gebrauch gemacht. Und auch bei den mit Gründen versehenen Einzelentscheidungen sind die Gründe denkbar kurz gefaßt, während für die Beratungen in der Kommission selbst vielfach auf das eingehendste begründete Voten geschrieben wurden, eine Methode, die für die Bewältigung der zu erledigenden Arbeit sich bewährt hat, naturgemäß aber die wissenschaftliche Ausbeute der Entscheidungen stark beeinträchtigt.

Dieses so aufgebaute System hat einen Rekord in der Leistung internationaler Arbeit und in der Abwicklung der der Kommission gestellten Aufgabe erzielt.

Gleichwohl ist es die in mehrfacher Aussprache gewonnene Überzeugung beider Kommissare (für die Vereinigten Staaten Mr. Chandler P. Anderson und für Deutschland der Verfasser), daß sich die Form, in der die Kommission arbeiten mußte, nicht bewährt hat.

Bewährt hat sich die Gliederung des Stoffes durch Herausarbeitung der grundsätzlichen Streitfragen, deren Entscheidung durch umfangreiche Schriftsätze der Staatsvertretungen vorbereitet wurde, sowie

die Vorbereitung zahlreicher Einzelfälle durch agreed statements und nur bei schwierigen Fällen durch Schriftsätze.

Bewährt hat sich auch die aus den besonderen politischen Voraussetzungen zu erklärende Form, daß als Unparteiischer stets ein Amerikaner fungierte. Dreimal hat der Tod während dieser zehn Jahre den zum Unparteiischen Erwählten hinweggerafft, so daß die Kommission im ganzen nacheinander vier Unparteiische hatte. Aber jeder dieser Männer hat die Aufgabe von hoher, richterlicher Warte erfaßt. Und vielleicht hat gerade der Umstand, daß dem einen deutschen Kommissionsmitglied zwei amerikanische Mitglieder gegenüberstanden, und daß naturgemäß für die in Washington tagende Kommission der amerikanische Einfluß überwog, dazu beigetragen, das Gefühl der Verantwortung bei diesen Männern zu erhöhen. Jedenfalls verdient es festgehalten zu werden, daß die Arbeit in Washington niemals Anlaß gegeben hat, zu den schweren und zweifellos oft berechtigten Klagen, wie sie gegenüber »neutralen« »Unparteiischen« in so manchen Fällen, namentlich aber anlässlich der durch den Versailler Vertrag veranlaßten Rechtsprechung erhoben sind.

Nicht bewährt aber hat sich die Form, in der die Mitarbeit des Unparteiischen gedacht war. Es hätte einen ungeheuren Leerlauf bedeutet, wenn die Fragen und Fälle immer nur zunächst zwischen den beiden Kommissaren behandelt und beraten wären. Tagelang dauernde mündliche Verhandlungen hätten möglicherweise noch einmal sich vor dem Unparteiischen abspielen müssen. Namentlich aber wäre der Unparteiische der eigentlichen Kommissionsarbeit völlig fremd geblieben. Die ungeheure Fülle der Probleme war zum großen Teil so miteinander verquickt, daß eine einzelne Meinungsverschiedenheit der beiden Kommissare ohne genaue Kenntnis der Gesamttätigkeit der Kommission gar nicht entschieden werden konnte. Dies Moment aber fiel um so mehr ins Gewicht, als ja auch der Unparteiische an diejenigen — grundsätzlichen — Entscheidungen der beiden Kommissare gebunden gewesen wäre, an denen er nicht teilgenommen und die möglicherweise seiner eigenen Auffassung nicht entsprachen. Diesen unüberwindlichen Schwierigkeiten gegenüber war der einzige Ausweg, daß von vornherein die Kommission in »Dreier«-Zusammensetzung arbeitete, und daß dann nur da, wo der deutsche Kommissar eine von seinem Kollegen abweichende Ansicht vertrat, die letzte Entscheidung — immer nach vorheriger schriftlicher Votierung der beiden Kommissare — dem Unparteiischen allein überlassen wurde.

Noch unbefriedigender ist das Ergebnis, wenn man den Verlauf des Verfahrens selbst vor der Kommission betrachtet.

Auf den ersten Blick mögen die hier behandelten Mängel als Kleinigkeiten erscheinen. Aber gerade diese »Kleinigkeiten« sind es, die den

Aufbau und die Durchführung der Arbeit und die namentlich die Richtigkeit der gefundenen Entscheidungen sichern sollen. Die Erfahrung zeigt, an wie vielen menschlichen und allzumenschlichen Schwächen gerade die zwischenstaatliche Rechtsprechung noch leidet. Kein Mittel sollte daher als zu gering erachtet werden, das die Überzeugung, daß ein gerechtes Urteil gefunden ist, zu stärken vermag.

Eines der wesentlichsten Hindernisse, das diesem Ziel entgegensteht, ist die gerade in formalen bzw. prozessualen Fragen so außerordentlich divergierende Rechtsauffassung der verschiedenen Völker.

Das zeigte sich hier besonders in der Frage der Prozeßleitung und der Beweisbeschaffung.

Wer als Rechtshistoriker Freude hat an der altgermanischen Auffassung des Prozesses als eines Kampfes zwischen den Parteien, bei dem die Aufgabe des Richters sich im wesentlichen darauf beschränkt, darauf zu achten, daß die Regeln des fair play nicht verletzt werden, der wird im amerikanischen Verfahren mit Befriedigung starke Anklänge an diese Einstellung finden. Der praktische, in anderen Anschauungen aufgewachsene Jurist wird aber nicht ohne Bedenken sehen, wie groß der Verlust an Zeit und Arbeit ist, der daraus entsteht. Namentlich in internationaler Rechtsprechung sollte Vorsorge getroffen werden, daß die Möglichkeit einer straffen Prozeßleitung, insbesondere auch mit Bezug auf Art und Umfang der nötigen Vorbereitung gegeben wird. Denn gerade in diesen Fällen besteht in erhöhtem Maße die Gefahr, daß die oft außerordentlich große Verschiedenheit der formalen und materiellen Einstellung der Parteien ohne richterliche Mitwirkung die Herausarbeitung der entscheidenden Fragen unnötig erschwert.

Noch ungleich schwieriger wird es sein, die Frage der Beweisbeschaffung sachgemäß zu regeln.

Grundsätzlich zu verwerfen ist — darüber bestand innerhalb der Kommission Einverständnis — das System der Beweisführung durch Affidavits. Es liegt auf der Hand, daß die Beeidigung der einseitig herbeigeführten Aussage nicht ausreicht, ihre Richtigkeit zu gewährleisten; ein Mangel, der um so stärker fühlbar wird, wenn das Beweismaterial nicht von der amtlichen Vertretung der litigierenden Staaten, sondern von den am Ausgang des Prozesses interessierten Parteien beschafft wird. Die Erfahrungen, die in dieser Hinsicht in Washington gemacht wurden, können nicht ernstlich genug vor einer Wiederholung dieser Methode warnen. Diese Warnung ist aber um so wichtiger, als die räumlichen Entfernungen, die bei einem Rechtsstreit zwischen Staaten sich, sobald es sich um die Ermittlung tatsächlicher Vorgänge handelt, störend bemerkbar machen, leicht zu diesem Aushilfsmittel drängen.

Aber auch, wenn dieses Verfahren grundsätzlich durch die persönliche Vernehmung der Zeugen und Sachverständigen ersetzt wird, sind die Schwierigkeiten nicht behoben. In Wahrheit dürften sie dann erst recht beginnen. Denn dann entsteht die scheinbar sekundäre, in Wirklichkeit aber geradezu ausschlaggebende Frage, ob die Vernehmung durch den Richter oder durch die Parteien erfolgen soll. Die Überzeugung, daß ein Fall »gerecht« entschieden ist, ist in erster Linie bedingt durch die Überzeugung, daß der Tatbestand »gerecht« ermittelt ist. In der anglo-amerikanischen Rechtssphäre bedient man sich zu diesem Zwecke der Cross-Examination, und zwar in den Vereinigten Staaten in einer von der richterlichen Einwirkung sehr weitgehend losgelösten Form. Nach meiner persönlichen Erfahrung dient sie namentlich in dieser gelockerten Form sehr oft weniger der Ermittlung als der Verdunkelung des Tatbestandes. Schon der Umstand, daß der Zeuge niemals seine eigene Schilderung geben, sondern dem Gedankengange des fragenden Anwalts folgen und nur in der dadurch bedingten Beschränkung der Antwort (meistens durch ein »Ja« oder »Nein«) seine Darstellung geben kann, führt leicht zu — wenn auch ungewollter — Einseitigkeit und kann jedenfalls die Herausarbeitung der vielleicht entscheidenden, in der Kenntnis der Zeugen liegenden Punkte erschweren. Darüber hinaus gehört aber auch eine nur selten vorhandene geistige Sicherheit und Unbefangenheit der Zeugen dazu, um dem Kreuzverhör standzuhalten und sachlich richtig zu antworten. Auf alle Fälle aber gehört eine nur durch lange Übung zu erreichende Schulung des Anwalts dazu, um den Tatbestand durch Befragung zu entwickeln und namentlich, um irrig gegebene Antworten des Zeugen nachher durch das Kreuzverhör richtigzustellen.

Ist diese Schulung auf der einen Seite nicht vorhanden, so ist der Kampf so ungleich, daß alles andere eher als eine Ermittlung der wirklichen Wahrheit sein Ausgang sein wird.

In den interessanten theoretischen Besprechungen, die sich innerhalb der Kommission mit diesem Problem beschäftigten, bestand über diese Voraussetzungen bzw. diesen Mangel der Cross-Examination keine Meinungsverschiedenheit.

Es ergibt sich daraus ohne weiteres, daß das Fehlen dieser Schulung für den kontinentalen und jedenfalls für den deutschen Juristen die Beweiserhebung durch Kreuzverhör auf das verhängnisvollste beeinflussen muß. Es ist das ein Nachteil, der sich in dem Verfahren vor dem Londoner Mixed Tribunal so stark bemerkbar gemacht hat, daß, wie mir von kompetenter Seite mitgeteilt ist, in dort anhängigen Prozessen der deutsche Anwalt vielfach lieber auf Zeugenvernehmungen verzichtet als sich und den Zeugen diesen Gefahren ausgesetzt hat.

Auf der anderen Seite wird es nicht leicht sein, dem deutschen

System der Herbeiführung einer geschlossenen Aussage des Zeugen durch den Richter mit daran anschließender Befragung durch die Beteiligten Eingang in der internationalen Prozeßführung zu verschaffen, jedenfalls nicht, soweit Staaten der anglo-amerikanischen Rechtssphäre beteiligt sind. Die Macht der anderweitigen Gewöhnung wird hier ein großes Hindernis bilden.

Es ist nicht Aufgabe dieser Zeilen, diese Schwierigkeit zu lösen (etwa durch ein Wahlrecht der beweispflichtigen Partei bezüglich der Vernehmungsmethode). Hier soll nur betont werden, daß die Bedeutung dieses Kernpunkts der Prozeßtechnik gar nicht genug hervorgehoben werden kann.

Es ist zu hoffen, daß nie wieder ein Anlaß gegeben sein möge für eine derartig umfassende Aufgabe einer internationalen Kommission, wie sie hier vorlag. Aber auch wenn diese Form der Streitschlichtung für beschränktere Aufgaben gewählt wird, — und das geschieht auch in der Gegenwart viel mehr als in der breiteren Öffentlichkeit bekannt wird —, sollte dem formalen Ausbau des Prozesses eine viel größere Aufmerksamkeit zugewendet werden. Nicht um der juristischen Technik als solcher willen, sondern wegen der hohen ethischen Bedeutung, die dem Ausgang des Rechtsstreits gegenüber die Überzeugung hat, daß der Weg, der zur tatsächlichen Feststellung der Unterlagen der Entscheidung geführt hat, der richtige und »gerechte« gewesen ist.