

Der Rechtsberater des Auswärtigen Amtes 1950 — 1958

Erinnerungsblatt zum 90. Geburtstag von Erich Kaufmann

Karl Josef Partsch)*

I

Wo politische Entscheidungen im Rahmen von Rechtsregeln zu treffen sind, bedarf das entscheidende Organ der politischen Führung des Rates von Rechtskundigen. Das gilt insbesondere im Rechts- und Verfassungsstaat, in dem der Handlungsraum begrenzt ist. Sowohl für die Legislative wie für die Exekutive stellt sich dann aber die Frage, wie dieser Rat erteilt werden soll: von einem Kollegium oder einem Einzelnen, von einem Angehörigen des politischen Organs selbst oder einem außerhalb desselben Stehenden, von einem Abhängigen oder Unabhängigen, von einem auch politisch Verantwortlichen oder auch von einem reinen Fachmann.

Es braucht hier nur schlagwortartig an die für den parlamentarischen Bereich gefundenen Lösungen des Staatsrats, des Gerichtsgutachtens, des Rechtsausschusses, des Verfassungsrats, des Parlamentsanwalts, der verschiedenen Formen von wissenschaftlichen Diensten, Beiräten und Ratgebern erinnert zu werden, um die vielfältigen Spielarten und Möglichkeiten deutlich zu machen, die sich fast ebenso vielfältig im Bereich der Regierung finden. Organisation und Struktur dieser Beratungsgremien hängen weitgehend davon ab, wie in einem Staatswesen das Verhältnis von Recht und Politik verstanden wird, welche Stellung die Juristen im Parlament, in der Beamten-schaft und im öffentlichen Leben eines Landes ganz allgemein einnehmen, und schließlich auch damit, wie sich die Juristenberufe — die des Richters,

*) Der Verfasser hat dem Auswärtigen Amt zu danken, daß es ihm erlaubte, die Akten des »Rechtsberaters« einzusehen, um sein Gedächtnis wieder aufzufrischen. Für dieses Erinnerungsblatt hat er Aufzeichnungen benützt, die Erich Kaufmann zum 85. Geburtstag von Freunden aus allen seinen Lebenskreisen dargebracht wurden, mit denen er in den Jahren nach 1945 zusammengearbeitet hat. Einige Passagen aus diesen Aufzeichnungen sind wörtlich angeführt.

Anwalts, Verwaltungsbeamten und auch des Rechtslehrers an den hohen Schulen — in einer Gesellschaft ausprägen.

Die auswärtigen Dienste zahlreicher Staaten kennen die Figur des »Rechtsberaters« (Legal Adviser) — eines auf diese Aufgabe besonders vorbereiteten Fachmannes, der in der Regel nicht aus der diplomatischen Karriere kommt und ihr auch nicht angehört, sondern allein zur Beratung in Rechtsfragen zur Verfügung steht. Aber schon diese sehr allgemein gehaltene Umschreibung der Funktion kann nur mit Vorbehalten gelten, da die Aufgabenstellung und Funktion dieser Berater in den Diensten sowie ihre Einordnung in die Dienste der einzelnen Staaten große Unterschiedlichkeiten aufweist¹⁾.

Es gibt »Rechtsberater«, welche voll in die Beamtenhierarchie des Außenministeriums eingegliedert sind, neben den Beratungsfunktionen auch laufende Verwaltungsaufgaben ähnlich einer Rechtsabteilung des Außenministeriums haben — so im amerikanischen State Department — und deshalb auch Weisungen politischer Stellen unterworfen sein müssen, andererseits aber völlig außerhalb der Behörde stehende und nur von Fall zu Fall für diese als Gutachter tätige Universitätsprofessoren wie in Frankreich²⁾.

Eine Mittelstellung zwischen diesen beiden Extremen nimmt der Rechtsberater des britischen Foreign Office ein, der in der Regel aus der Anwaltschaft kommt und dessen Tätigkeit wie die eines Anwaltsbüros organisiert ist, der aber nicht nur einen Stellvertreter, sondern dazu neun selbständig arbeitende Rechtsräte (Legal Counsellors) in London an seiner Seite hat und zusätzlich drei Mitarbeiter bei auswärtigen Missionen. Jeder Angehörige dieses »Amtes« arbeitet zwar als individueller Berater für seine Mandanten (d. h. die einzelnen Abteilungen des Außenamtes, denen die einzelnen Berater fest zugewiesen sind), sie haben aber feste Aufgaben: Raterteilung in allen rechtlichen Angelegenheiten, Abfassung (oder Beratung) aller internationalen Verträge, die Vertretung ihres Landes vor internationalen Gerichten sowie die Beratung der Delegationen bei internationalen Konferenzen, schließlich auch die Ausstellung eines "Foreign office certificates" für Gerichtsverfahren, in denen es eine Rolle spielt, ob ein ausländischer Staat

¹⁾ Vgl. H. C. L. Merillat, *Legal Advisers and Foreign Affairs* (New York 1964) mit den Ergebnissen einer Tagung der American Society of International Law im September 1963 in Princeton/New Jersey. Darin befinden sich Berichte über Kanada, Kolumbien, Japan, Malaysia, Mexiko, die Niederlande, Nigeria, die Philippinen, die Vereinigte Arabische Republik, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten von Amerika und einige internationale Organisationen. Zur Organisation des Rechtsdienstes im State Department der USA siehe R. B. Bilder, *The Office of the Legal Adviser: The State Department Lawyer and Foreign Affairs*, *AJIL* Bd. 56 (1962), S. 633.

²⁾ Dazu R. Sallet, *Der diplomatische Dienst* (1953), S. 127 f.

oder eine ausländische Regierung von der britischen Regierung anerkannt ist, welchen Status ausländische Staaten oder Regierungen besitzen, welchen diplomatischen Status eine Person besitzt oder ob ein Kriegszustand besteht³⁾. Man wird also heute nicht mehr sagen können, daß der Rechtsberater des Britischen Außenamtes keinerlei Exekutiv- oder Verwaltungsbefugnisse besitze und nach außen nicht hervortrete⁴⁾.

Die Sonderstellung, welche er und seine Mitarbeiter gegenüber den Laufbahndiplomaten besitzen, ist vorwiegend auf den Umstand zurückzuführen, daß die Angehörigen dieser Laufbahn in Großbritannien in der Regel keine juristische Ausbildung genossen haben. Diese Sonderstellung macht ihn jedoch bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von der politischen Leitung nicht unabhängig, sondern es mochte Fälle geben, in denen er es sogar für nötig halten mochte, einen Rat gegen die eigene Rechtsüberzeugung zu geben⁵⁾.

II

Sobald sich nach dem 2. Weltkrieg die Möglichkeit einer deutschen Außenpolitik abzeichnete, wurden Überlegungen darüber angestellt, wie ein neuer auswärtiger Dienst auszusehen habe, der den Notwendigkeiten einer neuen Zeit entspreche⁶⁾. In der Personalpolitik ging man dabei neue Wege: Die Forderung, daß der Nachwuchs des auswärtigen Dienstes in der Regel dieselbe Vorbildung mitbringen müsse wie in der inneren Verwaltung — das bedeutete früher ein gemäßigtes Juristenmonopol —, wurde fallengelassen und statt dessen die Tore den Angehörigen aller Disziplinen weit geöffnet. Die innere Gliederung des Amtes aus der Bismarck-Zeit, die 1936 von Neurath wiederhergestellt worden war, wurde jedoch in einer erstaunlichen Traditionsfreudigkeit übernommen. Neben den vier anderen überlieferten Abteilungen (Organisation, Politik, Wirtschaft, Kultur) wurde die Rechtsabteilung neu organisiert, und es ist nicht für nötig gehalten worden, sie in der Personalausstattung und Personalpolitik anders zu behandeln als

³⁾ Bericht Clive Parry bei Merillat, a. a. O., S. 134 ff.

⁴⁾ So aber Lord Strang, *The Foreign Office (The New Whitehall Series)* (1955), S. 159.

⁵⁾ Vgl. die Äußerung von Sir Edward Davidson, Legal Adviser bis 1918 bei Tilley and Gaselee: *The Foreign Office* (1933), S. 116—118: "Once, at any rate, in these early days he did draw a distinction between his official opinion and his private opinion, explaining, with the imprudence of a new boy, that 'quoad legal adviser' he thought one thing, and 'quoad Davidson' he thought another".

⁶⁾ Vgl. H. G. Sasse (Hrsg.), *100 Jahre Auswärtiges Amt 1870—1970* (1970), S. 47 ff.; Wilhelm Haas, *Beitrag zur Geschichte der Entstehung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland* (1969), S. 21 ff. (als Manuskript gedruckt).

andere Abteilungen. Das bedeutete, daß die Rechtsabteilung wie jede andere dem Turnus von Inlands- und Auslandsverwendung unterlag und auf Mitarbeiter zählen mußte, die in den letzten Jahren sich möglicherweise mit ganz anderen als Rechtsproblemen beschäftigt hatten und deswegen jeweils einer beträchtlichen Zeit der Einarbeitung bedurften, wenn sie in der Lage sein wollten, ihre Aufgaben zu meistern, und vor allem wenn sie ihren auswärtigen Verhandlungspartnern aus den Ländern mit einem spezialisierten Rechtsdienst gewachsen sein sollten. Das hat zwar den Vorteil, daß auch der in Rechtsfragen tätige Angehörige des Auswärtigen Dienstes die notwendige Anschauung von dem Gang der Außenpolitik erhält, schafft aber andererseits die Gefahr fachlicher Unzulänglichkeit und einer zu geringen Kontinuität der Arbeit. Die Entscheidung lag ganz auf der Linie der traditionellen Personalpolitik im deutschen öffentlichen Dienst, welche den allseits verwendbaren Beamten dem Spezialisten vorzieht und den Spezialisten nur dort zuläßt, wo man ihn nicht entbehren kann. Spezialgebiete des Rechts rechneten aber dazu in der Regel nicht.

Das Auswärtige Amt hatte davon freilich schon nach dem 1. Weltkrieg eine Ausnahme gemacht, als der Versailler Vertrag ganz neuartige Rechtsprobleme schuf und es sich als notwendig erwies, zu ihrer Bewältigung — insbesondere für die Vertretung der deutschen Interessen vor den Gemischten Schiedsgerichten, vor dem StIGH und auch vor den Organen des Völkerbundes — Sachverständige heranzuziehen, die das notwendige Rüstzeug für diese Auseinandersetzungen mitbrachten. Damals entstand im Auswärtigen Amt die Staatsvertretung des Deutschen Reiches für die Vertretung vor den Gemischten Schiedsgerichten, die nur zu einem geringen Teil aus Angehörigen des Auswärtigen Amtes bestand, während in großem Umfang Gelehrte aus den Gebieten des Völkerrechts, des internationalen Privatrechts, der Rechtsvergleichung und Rechtsgeschichte neben Praktikern aus Gerichten und auch aus der Verwaltung herangezogen wurden und einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der neuen Rechtsprobleme leisteten, die weitgehend auf dem Grenzgebiet zwischen Völkerrecht, Privatrecht und Verwaltungsrecht lagen.

Unter ihnen hatte Erich Kaufmann eine bedeutende Rolle gespielt. Er hatte sich seit 1921 in besonders intensiver Weise der Auseinandersetzungen mit den östlichen Nachbarn Deutschlands angenommen und die vielfältigen Rechtsprobleme, welche sich im Verhältnis zwischen dem Deutschen Reich und seinen östlichen Nachbarn — insbesondere mit Polen und der CSSR, aber auch mit Ungarn, Jugoslawien und Rumänien — ergaben, mit großem Scharfsinn, mit Beharrlichkeit und Energie beleuchtet. Es gab in den 20er und frühen 30er Jahren kaum ein Problem, das diesen Staaten gegenüber

auftauchte, zu dem er nicht entweder als Gutachter, Regierungsvertreter oder Parteivertreter Stellung genommen hätte. Das Schwergewicht seiner gutachtlichen Tätigkeit lag dabei bei den Vertragsverhandlungen, hinter der seine Beteiligung an Gerichts- und Schiedsgerichtsverfahren zurücktrat.

Seine Tätigkeit beschränkte sich aber nicht auf das Verhältnis des Deutschen Reiches zu seinen östlichen Nachbarn, sondern bezog auch die Probleme im Verhältnis zu anderen Staaten ein. Es braucht hier nur an seine Tätigkeit vor dem Schiedsgericht für den Dawes-Plan erinnert zu werden. Der Gelehrte, der sich bis dahin vorwiegend den Grundfragen der Rechtstheorie und Rechtsphilosophie gewidmet hatte, wurde in dieser Zeit zum aktiven Streiter um ganz konkrete Auseinandersetzungen. Wenn man die lange Liste seiner Tätigkeiten in diesen Jahren überblickt, glaubt man den Tageslauf eines vielbeschäftigten aktiven Diplomaten vor sich zu sehen, nicht aber das Arbeitspensum eines Gelehrten, dessen Hauptaufgabe die akademische Lehre war, dem die Grundprobleme des Rechts am nächsten standen und der auch nicht darauf verzichtete, sich in Publikationen und Vorträgen mit grundlegenden Fragen des Rechts und der Gerechtigkeit auseinanderzusetzen.

Diese praktische Tätigkeit im Interesse des Deutschen Reiches fand mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten ein jähes Ende. Über den Januar 1933 hinaus war er zwar noch als Rechtsvertreter des Fürsten Pless in den Verfahren vor dem Völkerbund, vor dem StIGH und dem Schiedsgericht für Oberschlesien weiter tätig, zog sich dann aber ganz auf seine Wissenschaft zurück, und es ist ein schönes Zeugnis für seine ungebrochene Vitalität, daß er die Ernte der Jahre des Nachdenkens über grundlegende Probleme des Rechts während praktischer und aktueller Auseinandersetzungen in ein bedeutendes Werk einbrachte: in die Haager Vorlesungen vor der Académie de Droit International über «Règles Générales du Droit de la Paix» (1935)⁷⁾, die thematisch weit über den Rahmen hinausgingen, der diesen Einführungsvorlesungen üblicherweise gezogen war⁸⁾.

Für seine Haltung gegenüber der Zeit zeugt auch die Tatsache, daß er vom Sommer 1934 bis zum Sommer 1938 in seinem Hause in Berlin-Nikolassee ein privates Seminar weiterführte, in dem er mit den besten Kräften des juristischen Nachwuchses den Problemen von Staat und Recht nachging. Erst als er persönlich bedroht war, ist er 1938 nach den Niederlanden ausgewichen.

⁷⁾ Rec. d. C. Bd. 54 (1935 IV) (Paris 1936), S. 309—620.

⁸⁾ Vgl. die Vorbemerkung zu dem Wiederabdruck von Auszügen aus den Vorlesungen in: Rechtsidee und Recht, Gesammelte Schriften (1960), Bd. 3, S. 320.

III

Im April 1946 schrieb Erich Kaufmann kurz nach der Eröffnung des Postverkehrs mit Deutschland aus Amsterdam: »Unsere Sehnsucht nach der Heimat ist groß, trotz aller Nachrichten über die dortigen Schwierigkeiten. Wir werden schon durchkommen. Ich will trotz allem wieder an die Arbeit«.

Mehrere Fakultäten hatten sich um ihn bemüht: Bonn, Frankfurt a. M., Marburg, München und Tübingen. Er ging nach München und baute dort die Fakultät wieder auf. Seine ersten Veröffentlichungen galten den brennenden Fragen der Gegenwart: Freilassung und Heimschaffung der Kriegsgefangenen (1947), Satzung der Vereinigten Nationen (1948), Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung (1948), Völkerrechtliche Grundlagen und Grenzen der Restitutionen (1949) und Statut der internationalen Kontrolle (1949)⁹⁾.

Damit knüpfte er unmittelbar nach der Rückkehr an die Thematik seines praktischen Wirkens vor 1933 an. Auch Regierungsstellen wandten sich bald nach der Rückkehr um Rat und Hilfe an ihn: nicht nur die bayerische Landesregierung, sondern auch der Länderrat der süddeutschen Länder, das Stuttgarter Büro für Friedensfragen und die bizonalen Stellen in Frankfurt. So berichtet Ludwig Seiermann, damals Leiter der Binnenschiffahrtsabteilung der Bizone, später Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium:

»Es war mir bekannt, daß Professor Erich Kaufmann, damals Ordinarius für Völkerrecht an der Universität München, sich als erster eingehend mit den Fragen des Besatzungsrechts in Deutschland befaßt hat. Im Februar 1948 hatte ich eine erste Besprechung mit ihm in München (über Fragen der Restitution deutscher Binnenschiffe an die Niederlande) ... Der komplexe Sachverhalt wurde dargestellt und durchgesprochen. Ich verließ mit meinen Mitarbeitern die Sitzung mit einem Gefühl, nicht nur einen prominenten Völkerrechtler für unsere Beratung gewonnen zu haben, sondern einen deutschen Wissenschaftler, der in einer ausweglosen Lage sein ganzes Können und Wissen für eine Sache einzusetzen bereit war, die er als im Interesse des Vaterlandes liegend ansah«.

Das war 1948. Aber schon bei der Rückkehr nach Deutschland hatte ihn Walter Strauss — damals noch in hessischen Diensten, später Leiter des Rechtsamtes der bizonalen Verwaltung, Staatssekretär im Bundesjustizministerium und jetzt Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg — am 30. Juli 1946 auf einem amerikanischen Flugplatz abgeholt, um »ihm die ersten Informationen über Deutschland, aber auch die Vorgänge während des Krieges zu geben«.

⁹⁾ Vgl. die in allen drei Bänden seiner Gesammelten Schriften (1960) abgedruckten

IV

Unter diesen Umständen ist es nicht erstaunlich, daß der Gedanke, die Erfahrungen Erich Kaufmanns für den Neuaufbau eines auswärtigen Dienstes zu nutzen, sich zwanglos einstellte. Man hat ihm damals zunächst den Aufbau und die Leitung einer neuen Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes angeboten. Doch er hat abgelehnt. Zu gut wußte er, daß mit einer derartigen Eingliederung in einen Behördenapparat auch ein Verlust an persönlicher Freiheit verbunden sein mußte. Er war zwar bereit, seine Erfahrungen und Kenntnisse dem Neuaufbau zur Verfügung zu stellen, doch ohne Einbindung in eine bürokratische Ordnung. Während der ganzen Zeit der Weimarer Republik hatte er als freier Mitarbeiter zur Verfügung gestanden, erst im Jahr 1929 hat er sich dazu bewegen lassen, ein formelles Amt als Gruppenleiter und Staatsvertreter beim deutsch-polnischen Schiedsgericht zu übernehmen, dieses aber bereits nach drei Monaten niedergelegt, um seine Unabhängigkeit zu wahren. Darauf legte er auch jetzt entscheidenden Wert.

So mußte für ihn eine in der Geschichte des Auswärtigen Amtes durchaus neuartige Stellung geschaffen werden. An das Vorbild der »Staatsvertretung« mochte man anknüpfen, aber es war nun doch etwas anderes beabsichtigt. Damals war eine ganz konkrete Aufgabe zu bewältigen. Die Staatsvertretung war eine Art staatlichen Anwaltsbüros im Auswärtigen Amt. Der Rechtsberater sollte hingegen allseits zur Verfügung stehen, mußte über die wichtigeren politischen Ereignisse unterrichtet sein, an ihnen unmittelbar teilnehmen und sie mitgestalten, andererseits sollte er aber keine feste Aufgabe haben, sondern bereitstehen als »Sachwalter des Rechtsgewissens« dieser Behörde. Diese Funktion schloß ebenso eine Unterwerfung unter die politischen Ansichten der Leitung des Amtes aus wie andererseits einen Anspruch des Beraters auf die Beteiligung an gewissen Geschäften. Die Achtung der Unabhängigkeit des Beraters implizierte das Recht der politischen Leitung, ihn nur dann heranzuziehen, wenn davon in ihrem Sinne positive Ergebnisse zu erwarten waren.

Damit ergibt sich auch klar der Unterschied dieses damals geplanten Auftrags zu dem Amt des britischen "Legal Adviser": Der unabhängige Rechtsberater konnte keine bestimmten festen Zuständigkeiten besitzen.

Schriftenverzeichnisse. Die hier genannten Schriften sind unter den Nummern 49, 51, 52, 53 und 54 zu finden.

V

Erich Kaufmann trat dieses Amt im September 1950 an, als ein Auswärtiges Amt noch nicht bestand, sondern die Außenbeziehungen noch in einer »Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten« im Bundeskanzleramt wahrgenommen wurden. Es wurde damals erwogen, daß dieser Rechtsberater den Bundeskanzler in allen Rechtsfragen beraten solle, doch wurde davon abgesehen, um eine Kollision mit den besonderen Befugnissen, welche die Geschäftsordnung der Bundesregierung den Verfassungsministern — den Bundesministern der Justiz und des Innern — zuschreibt, zu vermeiden. Seine Aufgabe wurde von vornherein auf völkerrechtliche Angelegenheiten beschränkt, was freilich nicht ausschloß, daß er auch in anderen — insbesondere staatsrechtlichen — Angelegenheiten tätig wurde, wie denn überhaupt das Sachgebiet seines Wirkens und auch die Art seiner Tätigkeit nicht abstrakt umgrenzt war.

Bei der Konstituierung des Auswärtigen Amtes im März 1951 wurde freilich der Rechtsberater noch nicht in das neue Amt übernommen. Erst mehrere Monate später durfte er den Kopfbogen »Rechtsberater des Auswärtigen Amtes« führen — ohne den Zusatz »in völkerrechtlichen Angelegenheiten«¹⁰⁾.

Damals war er schon seit über einem halben Jahr an der Arbeit. »Nach einer kurzen vorübergehenden Unterbringung im Palais Schaumburg zog er in die Husarenstraße, wo der Dienststelle des Rechtsberaters im unversehrt gebliebenen Gebäude der Zollverwaltung einige bescheidene Räume zugewiesen worden waren«. So berichtet Helmut R u m p f, sein erster Mitarbeiter während der Anfangsmonate. Später wurde die Dienststelle in die Dahlmannstraße und 1954 schließlich in das neue Amtsgebäude an der Koblenzer Straße verlegt.

¹⁰⁾ Unzutreffend A. B a r i n g, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie (Schriften des Forschungsinstituts der deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, Bd. 28) (1969), der S. 19, 226, 229 abwechselnd vom Rechtsberater des Bundeskanzlers und der Bundesregierung spricht und behauptet (S. 19), »man« (?) habe die persönliche und sachliche Einordnung seiner Stelle — wie anderer Verhandlungsdelegationen — in das Auswärtige Amt überhaupt nicht aufwerfen wollen. Seine Stelle war vom Sommer 1951 an voll eingeordnet. Es ist zwar richtig, daß in den frühen 50er Jahren sowohl im Bundestag wie auch im Auswärtigen Amt selbst lebhafte Kritik daran geübt wurde, daß politisch wichtige Arbeitsstäbe »nach einer Art Radiobastelei« (Abg. Luetkens) gesondert gehalten wurden, das Amt des Rechtsberaters wurde jedoch — wenigstens im Auswärtigen Amt und auch bei den mit seinen Verhältnissen näher vertrauten Abgeordneten — in diese Kritik an dem »Kommissarsystem« nicht einbezogen. — Es ist im übrigen bemerkenswert, daß die in Anm. 6 genannten beiden Schriften mit keinem Wort die Institution des »Rechtsberaters des Auswärtigen Amtes« erwähnen. H a a s bezieht sich zwar an einer Stelle auf eine Meinung von E. Kaufmann (S. 75), nennt ihn aber auch irrigerweise »Rechtsberater der Bundesregierung«.

Diese Dienststelle bestand — und das hat sich von 1950 bis zum Jahre 1958 nicht geändert — aus einem wissenschaftlichen Assistenten und einer Sekretärin. Mehr hat der Rechtsberater nie angestrebt. Er wollte nur persönliche Hilfe, aber keinen großen Apparat. Dieser kleine Kreis von Mitarbeitern hatte aber wesentliche Dienste zu leisten. Erich Kaufmann brachte seine eigene staats- und völkerrechtliche Bibliothek in das Amt mit, die in Ordnung zu halten war. Ohne sie wäre die Arbeit niemals zu leisten gewesen. Dazu kam ein vom Auswärtigen Amt gestellter Handapparat neuerer Publikationen, der als dislozierter Bestandteil der Amtsbibliothek angeschafft wurde. Von Registratur und Archiv machte er sich unabhängig. Er ließ seine eigenen Akten führen, die entgegen der Dienstvorschrift nicht in Buchform, sondern — wie in Wirtschaftsunternehmen — von unten nach oben abgeheftet wurden, so daß der neueste Vorgang jeweils obenauf lag. Er hielt einige wichtige Tageszeitungen — London Times, New York Times, Le Monde, Neue Zürcher Zeitung und Frankfurter Allgemeine Zeitung — und ließ sich jeden Morgen die für die Außenpolitik wichtigen Ausschnitte vorlegen. Seine Information über die laufenden Fragen sicherten seine Teilnahme an den Morgenbesprechungen der Abteilungsdirektoren unter Vorsitz des Staatssekretärs sowie die Tatsache, daß er — wie die Abteilungsleiter — Durchsicht aller Telegramme erhielt, welche beim Auswärtigen Amt eingingen. Schon diese Sicherung des Informationsflusses beschäftigte den kleinen Stab während der ersten Morgenstunden und erforderte eine strenge zeitliche Disziplin.

Unterstellt war der Rechtsberater unmittelbar dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes. Dieser konnte und mochte ihn konsultieren, wenn er es für richtig befand. Verpflichtet dazu war er nicht. Mit den beiden ersten Leitern der Rechtsabteilung — Theo K o r d t und Hermann Mosler — gab es nie Schwierigkeiten. Hermann Mosler hat darüber berichtet:

»Die Kompetenzen des Rechtsberaters und des Leiters der Rechtsabteilung waren nicht klar voneinander abgegrenzt. Ihre Stellung war auf Ihre Person zugeschnitten. Bei Ihrem Abgang erwog Herr von Brentano, ob ein Nachfolger bestellt werden sollte. Er verneinte die Frage und sah davon ab. — In meiner Abschiedsrede beim Ausscheiden aus dem Amt habe ich Ihnen dafür gedankt, daß es in dieser heiklen Lage nur enge Zusammenarbeit, aber nie Mißhelligkeiten gegeben habe. In den ersten Jahren der Bundesrepublik, während des langsamen Zurückdrängens des Besatzungsregimes, war der Spielraum der Regierung gering. Fast alle politischen Fragen stellten sich in einem besatzungsrechtlichen oder völkerrechtlichen Aspekt. Es gab der Arbeit zuviel; man tat sie gern, weil man die Aufgabe liebte. Gerechtigkeit und Freundschaft gebieten, nicht den Anteil zu vergessen, den Herr Roemer und seine vorzüglichen Mit-

arbeiter im Justizministerium an unseren grundsätzlichen Beratungen und Entscheidungen hatten. — Nur eine einzige — sachliche — Meinungsverschiedenheit in einer wichtigen Rechtsfrage hat es in dieser Zeit gegeben. Dem Behördenaufbau entsprechend mußte der Staatssekretär die Linie des Auswärtigen Amtes festlegen. Er tat es wie Salomon gegenüber den rechtsuchenden Frauen, indem er durch eine souveräne Entscheidung den Knoten zerschneidete.

Das ist ein schönes menschliches Zeugnis über eine Zusammenarbeit zwischen Menschen, die sich achteten und respektierten. Es zeigt, daß die Einrichtung dieses ungewöhnlichen Amtes ohne Friktionen und Gegensätzlichkeiten funktionieren kann, wenn die Beteiligten guten Willens sind, auch ohne scharfe Abgrenzung von Kompetenzen.

Es ist oben schon erwähnt worden, daß es die Leitung des Auswärtigen Amtes in der Hand hatte, weitgehend zu bestimmen, welche Aufgaben dem Rechtsberater zugewiesen wurden. Es kam vor, daß ihm feste Aufträge zur Federführung in bestimmten Angelegenheiten erteilt wurden. So wurden ihm etwa die Verhandlungen mit der Alliierten Hohen Kommission über die Beendigung des Kriegszustandes anvertraut. Es war meine erste Aufgabe, den Rechtsberater zu diesen Verhandlungen zu begleiten, nachdem ich im November 1950 meine Arbeit bei ihm aufgenommen hatte. Den Vorsitz auf alliierter Seite führte der Harvard-Professor B o w i e, damals Rechtsberater der amerikanischen Hohen Kommission. Ihm assistierten Mr. B a t h u r s t und M. J a c o m e t. Die drei Herren saßen an einem erhöhten Tisch, davor ein breiter Teppich. Erich Kaufmann, der genau doppelt so alt war wie der Vorsitzende, wurde bedeutet, er habe vor dem Teppich halt zu machen in Achtung gebietender Entfernung von dem Sitzungstisch. B o w i e verlas einen Beschluß der Alliierten Hohen Kommission, der den Text eines deutschen Gesetzes über die innerstaatliche Beendigung des Kriegszustandes enthielt. Diesen Beschluß habe der deutsche Bundestag als Gesetz anzunehmen. Kaufmann überflog das Papier und stellte Fragen. Mr. Bowie: »Herr Professor, Sie verkennen die Situation. Dies ist ein Beschluß der Alliierten Hohen Kommission, den der deutsche Bundestag nur unverändert annehmen kann. Dazu sind Fragen nicht nötig«. Erich Kaufmann steckte das Papier in die Tasche, erklärte in voller Ruhe, dann sei seine Anwesenheit wohl nicht mehr erforderlich und machte auf dem Absatz kehrt. Das war der Stil des Jahres 1950.

Sehr bald hat sich dieser Stil verändert. Als die Verhandlungen über den Bonner Vertrag begannen, hatten die Hohen Kommissare eingesehen, daß dieser Stil nicht mehr der öffentlichen Meinung in ihren Staaten entsprach und stellten sich um.

Erich Kaufmann wurde damit betraut, die Verhandlungen über gewisse

Teile des Überleitungsvertrags — insbesondere über Restitutionen und Reparationen, Ansprüche gegen Deutschland und gewisse Ansprüche gegen fremde Nationen und Staatsangehörige sowie die Statuten der Schiedskommission und des damals vorgesehenen Schiedsgerichts — zu führen¹¹⁾. Sie waren nicht leicht. Zwar waren die Verhandlungen über die Statuten der gerichtlichen und quasigerichtlichen Instanzen mit den dafür federführenden Franzosen — in französischer Sprache — sachlich und wenig kontrovers. Dabei wurde weitgehend auf die Vorbilder aus dem Versailler Vertrag zurückgegriffen oder auf das Vorbild des IGH. Aber über die materiellen Fragen des Überleitungsvertrags gab es doch scharfe Auseinandersetzungen. Dem Rechtsberater gelang es, die deutsche Position durch seine harte aber flexible Verhandlungsführung erheblich zu verbessern —; insbesondere in der Reparations- und Restitutionsfrage¹²⁾. Das ist auch im Bundestag gerade von denjenigen Abgeordneten anerkannt worden, welche die schärfsten Einwände gegen diese Teile des Überleitungsvertrags zunächst vorzubringen hatten¹³⁾. Wo der Rechtsberater Verhandlungen federführend zu leiten hatte, fiel ihm auch die Aufgabe zu, den Bundesaußenminister bei der parlamentarischen Behandlung in den Bundestagsausschüssen zu vertreten¹⁴⁾. Ähnliche Verhandlungsaufträge erhielt der Rechtsberater auch hinsichtlich der Londoner Schuldenkonferenz, den Verhandlungen über den Beitritt zum Brüsseler Pakt, an denen er als Berater teilnahm, sowie bei den Ausgleichsverhandlungen mit Belgien und den Niederlanden in den Jahren 1955/56.

Daneben gab es eine ganze Reihe von Fragen, in denen der Rechtsberater zwar nicht federführend tätig war, aber doch laufend die Leitung des Auswärtigen Amtes beriet, und bei denen kaum eine wichtige Maßnahme getroffen wurde, ohne ihn anzuhören. Dazu gehörten die eng mit der Reparationsfrage verbundenen Probleme der Behandlung des deutschen Auslands-

¹¹⁾ Vgl. die Arbeitsverteilung im Lenkungsausschuß bei Baring, a. a. O., S. 401.

¹²⁾ Zur Reparationsfrage E. Kaufmann, Die Reparationsschäden, Archiv des öffentlichen Rechts, N. F. Bd. 49 (1963), S. 1 ff.; zur Restitutionsfrage K. J. Partsch, Die Regelung der »äußeren Restitutionen« im Bonner Vertragswerk, Der Betriebs-Berater, Jg. 7 (1952), S. 678.

¹³⁾ Bericht des Abgeordneten Wellhausen über die Beratungen im Ausschuß für Finanz- und Steuerfragen des Deutschen Bundestags vom 26. 11. 1952, BT-Drs. 3900/I, S. 85.

¹⁴⁾ Die Begründung der Bundesregierung zum Bonner Vertrag — der im übrigen abstrakterweise und ganz gegen seinen wirklichen Charakter als »Deutschlandvertrag« bezeichnet wurde — Anlage 4 zur BT-Drs. 3500/I, läßt bei den vom Rechtsberater federführend verhandelten Teilen des Überleitungsvertrags deutlich seine persönliche Handschrift erkennen (vgl. die Seiten 12 f., 54—58 und 63). An die Stelle des blassen Amtsdeutschs, in dem diese Begründung sonst gehalten ist, tritt plötzlich eine plastische und farbige Sprache.

vermögens, die Saar-Frage und der weite Komplex der Normalisierung der deutschen Auslandsbeziehungen, insbesondere der Wiederaanwendung von Vorkriegsverträgen. Dafür waren zwar bestimmte Abteilungen des Auswärtigen Amtes federführend zuständig, doch stellte sich eine enge Zusammenarbeit zwischen ihnen und dem Rechtsberater ein. Die Einzelausführung war Referatsangelegenheit, aber die grundsätzlichen Fragen wurden mit dem Rechtsberater besprochen und abgestimmt. Freilich gab es auch gewisse Angelegenheiten, an denen der Rechtsberater nicht oder nur am Rande beteiligt war. Das begann mit den Verhandlungen über den Schuman-Plan, da seine Auffassung wohl bekannt war, es sei bedenklich, diese Organisation nach französischen Vorstellungen und Traditionen so zu gestalten, daß es dem Vereinigten Königreich von Großbritannien schwerlich möglich sein würde, ihr jemals beizutreten. Hinsichtlich des Europarats bestand eine derartige Zurückhaltung nicht. Da wurde der Rechtsberater voll eingeschaltet.

VI

Auf der anderen Seite wurde sein Rat häufig von Stellen außerhalb des Auswärtigen Amtes gesucht. Laufend haben die Ressorts der Justiz, des Inneren, des Verkehrs, der Finanzen und auch der gesamtdeutschen Angelegenheiten sich an ihn gewandt. Es ist nicht unwichtig, aus welchen Gründen die Leiter dieser Ressorts und ihrer Beamten den Rat des Rechtsberaters suchten. Es war nicht nur die wissenschaftliche Autorität Erich Kaufmanns, sondern vor allem die Art, wie sie dort Rat und Unterstützung erhielten. Es gab wenige Stellen in der Bundesregierung, in denen man sicher sein konnte, daß ein schwieriges Problem gründlich und in völliger Ruhe durchdacht und behandelt wurde, wie eben bei dem Rechtsberater. Dort herrschte eine andere Atmosphäre als in den Ressorts. Der Rechtsberater hatte für alle Anliegen Zeit und »erledigte« keine Anfragen, sondern diskutierte sie in Ruhe und Ausführlichkeit. Er hörte sich nicht nur die Ratsuchenden ausführlich an, sondern nahm sich dann auch die Zeit, die Frage mit seinem Mitarbeiter oder Sachverständigen aus dem Hause eingehend zu erörtern und nach der grundsätzlichen Seite zu durchdringen. Kein Problem wurde schnell vom Tisch gebracht, wie das in den Ressorts häufig unvermeidlich ist, sondern es wurde sorgsam erörtert und erwogen, bevor eine Stellungnahme hinausging. Carl L a h u s e n berichtet:

»Die Arbeitsweise Professor Kaufmanns, in der sich naturgemäß auch seine Mitarbeiter mit mehr oder weniger Glück versuchten, hat mir einen besonders nachhaltigen Eindruck gemacht: Das zu behandelnde Problem wurde unter großem persönlichem Engagement genau in allen seinen Einzelheiten durchforscht,

zunächst nur in dem Bestreben, seine Eigentümlichkeiten und Besonderheiten herauszuarbeiten. Dann wurde es aber immer in einen weiten, historischen und funktionellen Zusammenhang gestellt. Auf wunderbare Weise ergaben sich dann wie zwangsläufig — und hier muß der Imitator wohl spätestens scheitern — in großer Klarheit die Grundlinien der aufzuzeigenden Problematik und die Wege zu ihrer Lösung. Noch nie hatte ich gelernt, einen Gegenstand in dieser Weise von der ihm eigenen Natur her zu behandeln, die aus ihr erwachsenden Lebensabläufe und ihre immanenten Gesetzmäßigkeiten zu erkennen. Es gab keinen leblos-kalten Stoff mehr, der sich nach mathematischen Grundsätzen hätte erfassen lassen. Alles war faszinierendes, pulsierendes Leben, in steter Entwicklung begriffen und doch nicht anarchisch ungeordnet, sondern eingegebenen Gesetzen unterworfen. Ich spürte immer neuen Geheimnissen nach. Wie Recht und Geschichte beschaffen sind, ich hatte es nicht gewußt«.

Ich selbst habe damals geschrieben:

»Erich Kaufmann hat es aber erreicht, daß der ›Rechtsberater‹ nicht als Fremdkörper empfunden wurde. Das war nicht nur darauf zurückzuführen, daß gerade viele der Angehörigen des ›Alten Amtes‹ ihn von früher Jugend an persönlich kannten und bei ihm schon ihre Ausbildung genossen hatten, sondern vor allem auf die Art, wie Erich Kaufmann selbst seine Beratertätigkeit auffaßte. Er war mit dem Stil des Hauses seit langem vertraut und keiner der Beamten, der seinen Rat suchte, brauchte zu befürchten, Zuständigkeiten einzubüßen. Sie erhielten bei ihm keine Anweisungen, sondern Ratschläge, und Kaufmann legte größten Wert darauf, den Ratsuchenden das Gefühl zu lassen, daß sie von ihm nur über die Möglichkeiten der Entscheidung aufgeklärt wurden, während sie die Verantwortung dafür behielten, welche Entscheidung schließlich zu treffen sei. Daher wandten sich bald auch die leitenden Beamten anderer Ministerien an ihn im Vertrauen darauf, daß ihr Anliegen in der heiteren Atmosphäre der Dienststelle des Rechtsberaters sachlich, gründlich und in aller Ruhe erörtert werde. In dem nicht selten hektischen Betrieb eines großen Ministeriums waren die Räume des Rechtsberaters eine Oase der Nachdenklichkeit. Viele seiner Besucher haben diesen atmosphärischen Unterschied gespürt und es auch ausgesprochen, wie angenehm sie davon berührt wurden«.

Der Abgeordnete Pfeleiderer hat in seiner Bundestagsrede vom 16. Oktober 1951¹⁵⁾ davon gesprochen, in der letzten Zeit sei »in den auswärtigen Dienst eine gewisse professorale Strähne gekommen«. Der Herr Staatssekretär stamme von der Universität, zwei große Völkerrechtsgelehrte seien mit laufenden Verhandlungen beauftragt und ein weiterer Professor von einem anderen Ministerium sei eine Art Verkehrsgast im Auswärtigen Amt geworden.

¹⁵⁾ Stenographischer Bericht der 168. Sitzung — H a a s, a. a. O. (oben Anm. 6), S. 170.

Einer dieser beiden Völkerrechtsgelehrten war sicher Erich Kaufmann, aber es ist doch hervorzuheben, daß auch die älteren Beamten des Auswärtigen Amtes, die es kritisierten, daß einige Professoren typischen Beamtenuntugenden verfielen, davon den Rechtsberater — wie auch den damaligen Leiter der Rechtsabteilung, Hermann Mosler — ausdrücklich ausnahmen und es anerkannten, daß sie sich zwar ihrem persönlichen Stil als Gelehrte verpflichtet fühlten, aber niemals versuchten, ihn den Beamten aufzudrängen. Die Kritik des Abgeordneten, der auch aus dem Amt stammte, ging in eine andere Richtung.

Ein Wort muß über den Stil der Aufzeichnungen gesagt werden, die der Rechtsberater als Ergebnis seiner Überlegungen weitergab: sie waren sehr kurz und auf das Wesentliche konzentriert. Theoretische Überlegungen fanden sich darin nicht. Wer ihre Entstehung miterlebt hatte, mochte sich darüber wundern, was alles nicht hineingeschrieben wurde. Obwohl Erich Kaufmann hinter jeder noch so unbedeutenden praktischen Frage ein grundsätzliches Problem suchte, ließ er das in der für die Praktiker bestimmten Aufzeichnung nicht erkennen, sondern konzentrierte sie auf die für die politische Entscheidung relevanten Argumente. In der langen Erfahrung mit Staatsgeschäften hatte er gelernt, was er denen zu lesen zumuten durfte, die politisch zu entscheiden hatten.

Als Erich Kaufmann 1958 mit 78 Jahren amtsmüde geworden war, entschied der Außenminister, dieses für die Zeit des Wiederaufbaus geschaffene Amt nicht wieder zu besetzen. Er kehrte damit zu den Traditionen des deutschen Beamtentums zurück, das sich inzwischen wieder gefangen und gefestigt hatte. Freilich stellt sich die Frage, ob es richtig war, diese für eine außergewöhnliche Situation geschaffene und ungewöhnliche Institution fallen zu lassen, welche dem Auswärtigen Amt ein so wertvolles Element einfügte.