

Staat haben, der der Kriegspartei das Recht zum Requirieren fremdneutralen Gutes gegeben hat.) Es geht nicht an, für diese Fälle eine grundsätzliche Abweichung von den sonst für die Bewertung von Requisitionsgut geltenden Grundsätzen anzunehmen. Im vorliegenden Falle kommt noch hinzu, daß Rosenfeld, der Rechtsvorgänger des Klägers, trotz Aufforderung die Gerste nicht von dem Schiff heruntergenommen hat. Er hat also bewußt das Risiko in Kauf genommen, das sich für ihn daraus ergab, daß die Ware sich auf einem Schiff befand, das einer kriegführenden Macht gehörte und durch die Kriegsnotwendigkeiten gezwungen werden konnte, jederzeit den Hafen nach einem Orte zu verlassen, für den die Ware nicht bestimmt war. Es ist aber ein unbestrittener Rechtsatz, daß wer durch eigenes Verschulden die Requisition eines Gutes veranlaßt hat, die nachteiligen Folgen seines Tuns tragen muß. Es hätte unter diesen Umständen wohl dem Rechtsempfinden am meisten entsprochen, daß, wenn schon eine Verurteilung erfolgte, diese sich auf die Herausgabe der durch den Verkauf der Gerste erfolgten Bereicherung des Reiches beschränkt hätte. Denn nachdem die Gerste durch die Schuld des Rosenfeld auf dem Schiff geblieben und dieses, durch die Kriegsnotwendigkeiten veranlaßt, plötzlich nach der Türkei zu segeln gezwungen war (vgl. hierzu die Gründe des Urteils in der oben zitierten Sache Zuckermann geg. Hapag), blieb den deutschen Behörden nicht mehr sehr viel anderes übrig als die Gerste zu beschlagnehmen. Schmid.

### 3. Die Entscheidungen der auf Grund der Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Panama vom 28. Juli 1926 und 17. Dezember 1932 eingesetzten General Claims Commission.

Die Entscheidungen der amerikanisch-panamanischen General Claims Commission, welcher der Holländer Baron D. W. van Heeckeren als Vorsitzender, Elihu Root Jr. als amerikanisches und H. F. Alfaro als panamanisches Mitglied angehört haben, sind nebst Auszügen aus den Schriftsätzen der Parteien und mit ergänzenden Mitteilungen über die Tatbestände und kritischen Anmerkungen in einem amtlichen Bericht an den Staatssekretär der Vereinigten Staaten veröffentlicht<sup>1)</sup>. Über die Entscheidung im Falle *de Sabla*, welche die **Entschädigungspflicht des Staates bei fehlerhafter Anwendung seiner Agrargesetze auf Ausländer** und den **internationalen Standard solcher Gesetze** behandelt, ist bereits in dieser Zeitschrift (Bd. IV S. 925) berichtet worden.

<sup>1)</sup> American and Panamanian General Claims Arbitration under the Conventions between the United States and Panama of July 28, 1926, and December 17, 1932 — Report of Bert L. Hunt, Agent for the United States (The Department of State Arbitration Series No. 6). Washington 1934.

Zu der bei Verträgen über die schiedsrichterliche Erledigung der Ansprüche der Angehörigen des einen Vertragsstaates gegen den anderen Vertragsstaat nicht selten auftauchenden Auslegungsfrage, ob die **Zuständigkeit der Schiedsinstanz auch für nach Unterzeichnung des Schiedsvertrages entstandene Schadensfälle begründet** sei, hatte die Kommission in mehreren Fällen Stellung zu nehmen.

Im Falle *Noyes*<sup>2)</sup>, in dem der Schaden i. J. 1927 eingetreten war, hatten die Vereinigten Staaten die Zuständigkeit der Kommission behauptet mit der Begründung, daß zwar Art. I der Konvention vom 28. Juli 1926 in Bezug auf die der Zuständigkeit der Kommission unterliegenden Schadensfälle nur den terminus a quo (nämlich den 3. November 1903) festlege und über den terminus ad quem schweige, daß aber aus Art. VII der Konvention die Zuständigkeit der Kommission für die in der Zeit zwischen der Unterzeichnung der Konvention und dem Tag des Austausches der Ratifikationsurkunden (d. h. dem 3. Oktober 1931) entstandenen Schadensfälle zu entnehmen sei. Panama hatte die Zuständigkeit für diese Fälle bestritten. Wenn Art. VI bestimme, daß »every such claim for loss or damage accruing *prior to the signing of this Convention*, shall be filed with the Commission within four months from the date of its first meeting . . .«, in Art. VII aber von den Vertragsparteien vereinbart werde »to consider the result of the proceedings of the Commission as a full, perfect and final settlement of every such claim upon either Government, for loss or damage sustained *prior to the exchange of the ratifications of the present Convention*«, so liege ein Widerspruch vor, der in der Entstehungsgeschichte der Konvention seine Erklärung finde. Bei der Abfassung der Konvention habe die zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko abgeschlossene Konvention vom 8. September 1923 als Vorbild gedient. Diese habe in ihrem Art. VII ausdrücklich die Zuständigkeit der Kommission für nach Unterzeichnung der Konvention entstandene Schadensfälle vorgesehen. In die Konvention von 1926 sei diese Bestimmung nicht übernommen worden, wohl aber Art. VIII der Konvention von 1923 als Art. VII, wobei man übersehen habe, daß er eine Klausel enthalte, die mit der Nichtaufnahme der erwähnten Bestimmung unvereinbar sei. Der entgegen dem Parteiwillen versehentlich übernommenen Klausel dürfe für die Begrenzung der Zuständigkeit der Kommission keine Bedeutung beigelegt werden.

Die Kommission bejaht mit Stimmenmehrheit ihre Zuständigkeit<sup>3)</sup> auf Grund folgender Erwägung:

<sup>2)</sup> S. 155 ff.

<sup>3)</sup> Entsprechend in den Fällen *Browne*, *Díaz*, *Ruiz und Castañeda* und *de León* (S. 530, 651, 636, 676).

»It may be conceded that, by reason of the absence of any reference in the preceding articles to claims arising between the signing of the convention and the exchange of the acts of ratification, the inclusion of such claims within the jurisdiction of the Commission is somewhat out of place in this article, but nevertheless the article clearly recognizes such jurisdiction and an interpretation to the contrary would be altogether inconsistent with its wording.«

Die Auslegung der Konvention durch die Kommission ist wohl zu billigen. Vor dem klaren Wortlaut des Art. VII muß das der Entstehungsgeschichte der Konvention entnommene Argument umso mehr zurücktreten, als die Frage der Zuständigkeit der Kommission für die nach Unterzeichnung der Konvention entstandenen Schadensfälle zugegebenermaßen im Laufe der Vertragsverhandlungen nicht erörtert worden ist, der Wille der Parteien in dieser Frage also nicht mit Sicherheit ermittelt werden kann. Zu bedauern bleibt, daß sich die Kommission in der Begründung nicht näher mit den Einwänden auseinandergesetzt hat, die der Systematik der Konvention entnommen werden können <sup>4)</sup>.

Im Falle *Mariposa* <sup>5)</sup> hatten die Vereinigten Staaten sogar die Ansicht vertreten, daß die Zuständigkeit der Kommission auch für die nach dem Austausch der Urkunden über die Ratifikation der Konvention von 1926 (d. h. nach dem 3. Oktober 1931) entstandenen Schadensfälle gegeben sei, und zur Begründung im wesentlichen zweierlei angeführt: I. Da Satz 2 und 3 des Art. VII vorsähen

»every such claim . . . for loss or damage sustained prior to the exchange of the ratifications of the present Convention . . . , whether or not filed and presented to the notice of, made, preferred or submitted to such Commission, shall from and after the conclusion of the proceedings of the Commission, be considered and treated as fully settled, barred, and thenceforth inadmissible«,

so wäre Satz 1 des Art. VII, in dem die Parteien vereinbarten

»to consider the decision of the Commission as final and conclusive upon each claim decided«,

unnötig und rechtlich bedeutungslos, wenn nicht die nach Austausch der Ratifikationsurkunden entstandenen Schadensfälle darunter fielen; es bestehe aber der Auslegungsgrundsatz, daß ein Vertrag so ausgelegt werden müsse, daß kein Teil des Vertrages rechtlich bedeutungslos sei.

<sup>4)</sup> So sagt das dissentierende Kommissionsmitglied Alfaro: »... apart from the intention of the parties, as gathered from the antecedents of the convention, the nature of the two conflicting texts would also indicate that article VI should prevail over article VII, because the latter deals with the effect of the proceedings and decisions of the Commission while the former deals with the question of terms. Therefore, in determining the term within which a certain claim must have arisen in order to be admissible, it would appear to be more natural to follow the provision dealing with the general subject of terms than following another provision dealing with some other subject.«

<sup>5)</sup> S. 533 ff.

2. Da Art. I der am 17. Dezember 1932 abgeschlossenen Konvention über die Abänderung der Konvention von 1926 die Kommission ermächtigt, alle bis zum 1. Oktober 1932 einschließlich eingereichten Klagen zu entscheiden, so könne nicht einer derartigen Klage gegenüber die Einrede der Unzuständigkeit erhoben werden.

Zu dem ersten Argument der Vereinigten Staaten bemerkt die Kommission, sie könne ihre Zuständigkeit nicht deshalb ausdehnen, um das Überflüssigwerden des Satzes 1 des Art. VII zu verhindern, denn der angeführte Auslegungsgrundsatz sei nicht stärker als die Vermutung, daß die Verfasser des Vertrages sich nicht wiederholen wollten, eine Vermutung, die in Bezug auf Art. VII angesichts der Weitschweifigkeit der Sätze 2 und 3 wenig Gewicht habe. Der an zweiter Stelle angeführte Art. I der Konvention von 1932 aber bezwecke lediglich eine Verlängerung der für die Einreichung und Entscheidung der Klagen festgesetzten Fristen. Die Kommission verneint daher ihre Zuständigkeit.

Von größerer allgemeiner Bedeutung ist die zweite Frage, die im Falle *Mariposa* zu entscheiden war: **wann ist ein völkerrechtlicher Anspruch wegen entschädigungsloser Enteignung eines Ausländers entstanden?**

Die Frage hatte sich auf Grund des folgenden Tatbestandes erhoben. Nach dem panamanischen Gesetz 62 von 1924 kann der Finanzminister auf Antrag einer Privatperson, die Beweise dafür beibringt, daß es sich bei Grundstücken, die angeblich Eigentum anderer Privatpersonen sind, um sog. *bienes ocultos* des Staates handelt, nach Anhörung des Generalprokurators einen Vertrag mit dem Antragsteller schließen, der den Antragsteller ermächtigt, auf Herausgabe dieser Grundstücke an den Staat zu klagen, und ihm 50% des von den sachverständigen Beauftragten des Finanzministers ermittelten Wertes der an den Staat fallenden Grundstücke zusichert. Ein derartiger Antrag war auch in Bezug auf das Gut El Encanto gestellt worden, doch hatte sich das Gutachten des Generalprokurators für die Ablehnung des Antrags ausgesprochen, da hier ordnungsgemäß eingetragene Eigentumstitel vorlägen und daher von *bienes ocultos* nicht gesprochen werden könne. Nachdem aber am 27. Dezember 1928 das Gesetz 100 von 1928 erlassen war, welches bestimmt:

»Artículo 1º. Los bienes nacionales que se encuentren en manos de particulares sin que hayan sido adquiridos por éstos legítimamente, y que por cualquier razón no puedan incluirse entre los bienes ocultos del Estado, podrán ser denunciados como si lo fuesen, y la Nación podrá por tanto ejercer la acción o acciones necesarias para hacerlos volver a sus dominios, siguiendo el mismo procedimiento establecido para los bienes ocultos en la Ley 62 de 1924.

Artículo 2º. El denunciante de un bien nacional de los que esta Ley se tratan, tendrá las mismas obligaciones y los mismos privilegios que el denunciante de un bien oculto, según la citada Ley 62 de 1924«.

hatte der Finanzminister ohne Befragung des Generalprokurators den Antragsteller vertraglich zur Erhebung der Klage auf Herausgabe von El Encanto ermächtigt. Die Klage war von dem Gericht erster Instanz am 3. Oktober 1930 abgewiesen worden, aber der Oberste Gerichtshof als Berufungsgericht hatte entgegen einem zweiten Gutachten des Generalprokurators am 20. Oktober 1931 dieses Urteil aufgehoben und die Eigentumstitel der Beklagten, amerikanischer Staatsbürger, für ungültig erklärt.

Der deswegen von den Vereinigten Staaten erhobene völkerrechtliche Entschädigungsanspruch wurde von Panama für außerhalb der Zuständigkeit der Kommission liegend erklärt, weil der angeblich konfiskatorische Akt, die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, nach dem Stichtag für die Zuständigkeit der Kommission liege, selbst wenn man als Stichtag nicht den 28. Juli 1926, sondern den 3. Oktober 1931 annehme. Die Vereinigten Staaten dagegen behaupteten, daß bereits der Erlaß des Gesetzes 100 von 1928, das vollgültige Rechtstitel der Anfechtung aus neu geschaffenen Gründen aussetze, einen konfiskatorischen Akt darstelle und, zumal in Verbindung mit dem auf Grund des Gesetzes erfolgten Abschluß des den Antragsteller zur Anfechtung der Rechtstitel der Eigentümer von El Encanto ermächtigenden Vertrages und mit der daraufhin erfolgten Klageerhebung, unmittelbar den völkerrechtlichen Entschädigungsanspruch zur Entstehung gebracht habe; die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs bilde nur den Schlußstein einer Kette von Enteignungsmaßnahmen, die lange vor Oktober 1931 eingesetzt hätten.

Die Kommission erklärt sich für unzuständig. Es sei zu bemerken, daß die Entscheidung vom 3. Oktober 1930 zugunsten der Eigentümer von El Encanto ergangen sei. Erst durch das Urteil des Obersten Gerichtshofs sei ein Eingriff in deren Eigentum erfolgt.

»The Commission does not assert that legislation might not be passed of such a character that its mere enactment would destroy the marketability of private property, render it valueless and give rise forthwith to an international claim, but it is the opinion of the Commission that ordinarily, and in this case, a claim for the expropriation of property must be held to have arisen when the possession of the owner is interfered with and not when the legislation is passed which makes the later deprivation of possession possible.

Practical common sense indicates that the mere passage of an act under which private property may later be expropriated without compensation by judicial or executive action should not at once create an international claim on behalf of every alien property holder in the country. There should be a *locus penitentiae* for diplomatic representation and executive forbearance, and claims should arise only when actual confiscation follows.«

Die Entscheidungen *Caselli-Monteverdi* <sup>6)</sup> verdienen im Hinblick auf die **Methode der Vertragsauslegung** Erwähnung.

Es handelte sich um die Frage, ob die Vereinigten Staaten der Republik Panama den Wert des Landgutes El Tivoli, das durch das amerikanisch-panamanische Grenzabkommen vom 2. September 1914 in die Panamakanalzone einbezogen worden war, zu ersetzen hätten. Die Kommission verneint die Frage. In der Begründung heißt es:

»The Boundary Convention of 1914 says nothing about payment by either party for the land transferred by the change in boundaries. When the parties to a document intend to create an obligation to make substantial money payments, they usually say so. We cannot infer an obligation to make payments from mere silence. The obvious and natural interpretation of the convention of 1914 is that it effected an exchange of properties and that each party was compensated by the properties received from the other.«

Das Abkommen von 1914 verweise zwar auf den Kanalvertrag vom 18. November 1903, dessen Art. VI »the titles or rights of private land holders or owners of private property« aufrechterhalte und im Falle von Eingriffen Entschädigung vorsehe. Wenn aber Panama den Schutz des Art. VI beanspruche mit der Begründung, daß El Tivoli nicht öffentliches, d. h. dem öffentlichen Gebrauch gewidmetes, sondern fiskalisches Eigentum gewesen sei und daher als Privateigentum im Sinne des Art. VI betrachtet werden müsse, so könne die Kommission dieser Ansicht nicht beitreten.

»... The treaty of 1903 was drafted and executed in English only. Its words must be interpreted according to ordinary English usage. By that usage, private property is property belonging to private persons as contradistinguished from property belonging to the state. The private nature of the property by that usage does not depend upon the nature of the property but upon the nature of the owner.«

Danach sei El Tivoli als öffentliches Eigentum zu betrachten, das nicht unter Art. VI falle.

Eine bedenkliche **Auslegung** der in Art. I der Konvention vom 28. Juli 1926 enthaltenen und aus anderen Schiedsverträgen bekannten **Formel, daß die Entscheidungen erfolgen sollen »in accordance with the principles of international law, justice and equity«** gibt die Kommission in der Entscheidung des Falles *Perry* <sup>7)</sup>:

»There is no reason to scrutinize whether these terms embody an indivisible rule or mean that international law, justice, and equity have to be considered in the order in which they are mentioned, because either of these constructions leads to the conclusion that the Commission shall be guided rather by broad conceptions than by narrow interpretations.«

<sup>6)</sup> S. 581 ff.

<sup>7)</sup> S. 33 ff.

Wenn diese reichlich unbestimmte Ausdrucksweise der Formel den Sinn beilegen sollte, daß die Kommission ohne Bindung an anerkannte Grundsätze des Rechts und der Billigkeit rein subjektiv entscheiden dürfe, so müßte dem widersprochen werden<sup>8)</sup>. Gemeint ist aber wohl nur, daß die Kommission alle Momente zu berücksichtigen habe, die geeignet sind, Rechtshärten zu mildern. Für die Entscheidung des vorliegenden Falles dürfte übrigens die Auslegung der Formel entbehrlich gewesen sein.

Der Fall ist auch von Bedeutung für die Frage, **inwieweit ein internationales Schiedsgericht** bei der Entscheidung von völkerrechtlichen Ansprüchen wegen gesetzwidriger Behandlung von Ausländern **die Beweiswürdigung eines Landesgerichts nachprüfen darf**.

Die Vereinigten Staaten hatten von Panama eine Entschädigung beansprucht, weil ein amerikanischer Staatsangehöriger in Panama unter Verletzung von Bestimmungen des panamanischen Strafprozeß- und Verfassungsrechts verhaftet und in Untersuchungshaft gehalten worden war. Die Kommission glaubt feststellen zu können, daß die panamanischen Richter bei richtiger Würdigung des Beweismaterials keine *indicios graves* für die Schuld des Verdächtigten hätten annehmen dürfen, so daß der Erlaß und die Aufrechterhaltung des Haftbefehls gesetzwidrig gewesen sei, und verurteilt Panama zur Zahlung einer Entschädigung.

Die gegen diese Entscheidung gerichteten grundsätzlichen Einwände des dissentierenden Kommissionsmitgliedes *Alfaro* erscheinen mir zutreffend:

»It is an accepted principle of modern penal law that the weighing of evidence is a matter left to the free conscience of the judge. If this principle obtains in pronouncing final sentences, it should be all the more applicable to the mere temporary holding for, and bringing to, trial. International responsibility can be held to exist only when there is a clear and flagrant violation of the law, deliberately committed and in bad faith, as a result of which a person suffers damage. Even assuming that the Panaman judge committed an error in bringing Perry to trial, it is not possible to establish a violation of international law, based only on the value which the judge, in accordance with his conscience, assigned to the circumstantial evidence before him for the sole purpose of bringing the accused to trial.«

<sup>8)</sup> Hunt bemerkt zu der Formel u. a.: »This requirement is totally foreign to any supposed license to render decisions *ex aequo et bono*, in accordance with the uncontrolled conscience of the judge. When *recognized* principles of international law are found inadequate to the decisions of *unprecedented* cases, analogous principles are to be applied, such analogies to be formulated, however, with recognized « *principles* » of justice and of equity as the guides in this respect. This it is believed has been the, perhaps unvoiced, reasoning of those who have concluded the conventions containing the provision here in question« (S. 83).

Um die völkerrechtliche Haftung des Staates für Handlungen auf Landurlaub befindlicher Angehöriger seiner bewaffneten Macht handelt es sich in den Fällen *Díaz* 9) und *Ruiz* 10). Amerikanische Matrosen hatten sich während ihres Landurlaubs in Panama auf den Plantagen panamanischer Staatsangehöriger widerrechtlich Kokosnüsse gepflückt. Panama hatte die Haftung der Vereinigten Staaten mit Bestimmungen des panamanischen Zivilgesetzbuchs und der Havannaer Konvention über internationales Privatrecht sowie mit Entscheidungen internationaler Gerichte über die Haftung des Staates für Handlungen seiner Organe zu begründen versucht. Die Vereinigten Staaten hatten bestritten, daß diese Bestimmungen und Entscheidungen in den vorliegenden Fällen anwendbar seien, und auf Literaturstellen und Entscheidungen hingewiesen, denen zufolge eine völkerrechtliche Haftung des Staates für die von Angehörigen der bewaffneten Macht in privater Eigenschaft begangenen Handlungen nicht besteht. Die Kommission, die anscheinend dem Umstand, daß sich die Persönlichkeit der Täter nicht hat feststellen lassen, Gewicht beilegt, erklärt ohne weitere Begründung, daß die Vereinigten Staaten »nach Völkerrecht« für den eingetretenen Schaden haften 11).

Der Fall *Columnje* 12) betrifft die Haftung des Staates für auf fremdem Gebiet vorgenommene Amtshandlungen seiner Organe.

Gegen einen panamanischen Staatsangehörigen, der durch Aufgabe einer schwindelhaften Anzeige in einer in Panama erscheinenden und in die Postzeitungsliste der Kanalzone eingetragenen Zeitung und durch Einlösung eines auf diese Anzeige hin ausgestellten Postschecks nach Ansicht der Postbehörde der Kanalzone die amerikanischen Postgesetze verletzt hatte, war ein richterlicher Haftbefehl erlassen worden. Der mit der Vollstreckung des Haftbefehls beauftragte Polizist hatte sich auf panamanisches Gebiet begeben, den ihm persönlich bekannten Täter zur Begleitung in die Kanalzone veranlaßt, ihn dort für verhaftet erklärt und dem Richter vorgeführt, der nach wenigen Stunden die Haftentlassung gegen Stellung einer Kautions verfügte. Zwei Wochen später wurde das Verfahren auf Antrag des Staatsanwalts eingestellt und die Kautionssumme zurückerstattet.

Die Kommission verurteilt die Vereinigten Staaten zu \$ 500.00 (anstatt der beantragten \$ 36,000.00) Schadenersatz mit folgender Begründung:

---

9) S. 639 ff.

10) S. 635 ff.

11) Hunt (S. 653) und Borchard (*American Journal of International Law* 1935, S. 101) bezweifeln die Richtigkeit dieser Entscheidung.

12) S. 733 ff.



»It is evident that the police agent of the Zone by inducing Colunje by false pretenses to come with him to the Zone with the intent of arresting him there unduly exercised authority within the jurisdiction of the Republic of Panama to the prejudice of a Panaman citizen, who, as a result thereof, suffered the humiliation incident to a criminal proceeding. For this act of a police agent in the performance of his functions, the United States of America should be held liable.«

Die Begründung geht stillschweigend über gewisse Einwände der Vereinigten Staaten hinweg, die u. a. vorgebracht hatten, daß der Polizist zur Vornahme von Amtshandlungen auf panamanischem Gebiet nicht beauftragt gewesen sei und daß er, wenn er überhaupt den panamanischen Staatsangehörigen unter falschen Vorspiegelungen in die Kanalzone gelockt haben sollte, lediglich als Privatperson gehandelt habe, wofür die Vereinigten Staaten völkerrechtlich nicht haftbar gemacht werden könnten <sup>13)</sup>.

Vier Entscheidungen <sup>14)</sup> betreffen die völkerrechtliche **Haftung des Staates für ungenügenden polizeilichen Schutz und unangemessenes Verhalten polizeilicher Organe bei Straßenunruhen.**

Im Falle *Banks* wird Panama haftbar gemacht, weil seine Polizisten es unterlassen hatten, tätliche Angriffe auf den Führer einer amerikanischen Marinepatrouille zu verhindern, obwohl es in ihrer Macht gelegen hatte, — im Falle *Baldwin* und in dem im Rahmen des Falles *Richeson* verhandelten Fall *Langdon*, weil die Polizisten die amerikanische Patrouille nicht nur nicht vor der Menge geschützt, sondern sogar ihrerseits angegriffen hatten <sup>15)</sup>.

Abgelehnt wird eine Haftung im Fall *Noyes*. Ein amerikanischer Staatsangehöriger war bei der Durchfahrt durch ein Dorf von der Menge insultiert worden. Nach Ansicht der Vereinigten Staaten haftete Panama, weil seine Behörden nicht vorsorglich an diesem Tage die Polizeikräfte im Dorfe verstärkt hatten, trotzdem ihnen bekannt war, daß eine große politische Versammlung stattfinden sollte. Die Kommission erklärt indes:

»The mere fact that an alien has suffered at the hands of private persons an aggression, which could have been averted by the presence of a sufficient police force on the spot, does not make a government liable for damages under international law. There must be shown special circumstances from which the responsibility of the authorities arises: either their behavior in connection with the particular occurrence, or a general failure to comply with their duty to maintain order, to prevent crimes or to prosecute and punish criminals.

<sup>13)</sup> Vgl. auch die Bemerkungen von Hunt (S. 749), Borchard (a. a. O. S. 101 Anm. 2) und Hudson (48 Harvard Law Review 704).

<sup>14)</sup> Fälle *Banks*, *Noyes*, *Richeson et al.*, *Baldwin* (S. 117 ff., 155 ff., 247 ff., 311 ff.).

<sup>15)</sup> Im Falle *Baldwin* wird die Haftung außerdem damit begründet, daß die schuldigen Polizisten nicht strafrechtlich verfolgt worden sind.

There were no such circumstances in the present case. Accordingly a lack of protection has not been established<sup>16)</sup>.

In Anbetracht der besonderen Umstände wird auch eine Haftung wegen Nichtverfolgung der Täter abgelehnt.

Zwei Entscheidungen befassen sich speziell mit der **Haftung des Staates wegen unangemessener Bestrafung von an Ausländern verübten Delikten**. Als Grund der Haftung hatten die Vereinigten Staaten folgendes angeführt:

»the state, by its failure to punish individuals for their illegal acts, makes itself an accessory or accomplice in such acts, and makes itself responsible therefor<sup>17)</sup>.«

Die Kommission nimmt eine Haftung grundsätzlich als gegeben an, ohne sie näher zu rechtfertigen.

Dem ersten Fall *Denham*<sup>18)</sup> lag folgender Tatbestand zugrunde. Der Mörder eines amerikanischen Staatsangehörigen war in Panama zu 18 Jahren und vier Monaten Gefängnis verurteilt, aber nach Verbüßung einer Strafzeit von drei Jahren und einem Monat entlassen worden. Die Verkürzung der Strafzeit war teilweise auf Grund des Art. 18 des Strafgesetzbuches wegen guter Führung, teilweise auf Grund eines Amnestiegesetzes (Gesetz 31 von 1918) erfolgt. Übereinstimmend mit den Vereinigten Staaten erblickt die Kommission hierin einen Fall ungenügender Bestrafung, wofür Panama hafte.

»The original sentence was not in the opinion of the Commission inadequate by international standards. Nor would the conditional reduction of the term of that sentence by one third, under the provisions of the Penal Code of Panama, have given rise to an international liability. The conclusion of the Commission rests solely upon the result brought about by the act of the National Assembly above referred to. The Commission recognizes that the reduction under that act did not arise from any inclination on the part of the Government to favor this particular prisoner or to extenuate offenses against aliens. But, liability to punish adequately crimes against aliens is not based upon discrimination in favor of the individual offender or upon any breach of the local laws. The international obligation is clearly established and each country has the power of so arranging its interior jurisprudence as to give that obligation effect. The failure of an individual criminal to serve an adequate term may give rise to an international liability even where the original sentence is adequate. *Putnam v. Mexico*, 1927, *Opinions of*

<sup>16)</sup> Während Borchard (a. a. O. S. 101 Anm. 4) diese Entscheidung für haltbar erklärt, glaubt Hunt (S. 196), daß die Kommission hier einen weniger strengen Maßstab an die Schutzpflicht des Staates lege als den üblichen Maßstab. — Bei einem Vergleich dieser Entscheidung mit den vorerwähnten Entscheidungen wird nicht außer acht zu lassen sein, daß gegenüber fremden Militärpersonen die Frage einer erhöhten Schutzpflicht auftaucht.

<sup>17)</sup> Zur Kritik vgl. Brierly, *The Theory of Implied State Complicity in International Claims*, *British Year Book of International Law* 1928, S. 42 ff.

<sup>18)</sup> S. 199 ff.

*Commissioners* under 1923 Convention, p. 222. It has been held also that a nation is not relieved from its obligation by the fact that the failure to punish results from a general amnesty. *West v. Mexico*, 1927, *Opinions of Commissioners* under 1923 Convention, p. 404. In the *West* case the amnesty prevented even the beginning of a prosecution. The Commission sees no logical distinction between that case and a case where an act of the legislature interrupts the service of a sentence before adequate punishment has been inflicted.«

Bei der Bemessung der von Panama zu zahlenden Summe erklärt die Kommission die Tatsache zu berücksichtigen, daß der Täter eine gewisse Strafzeit verbüßt habe, völlige Unterlassung einer Bestrafung also nicht vorliege.

Im Falle *Adams*<sup>19)</sup> wird unter Berufung auf die vorstehende Entscheidung Panama für haftbar erklärt, weil die Dienstentlassung und zeitweilige Inhaftierung eines Polizisten, der in voller Uniform einen amerikanischen Reisenden angebettelt und anschließend mit dem Knüttel bewußtlos geschlagen hatte, keine angemessene Bestrafung darstelle.

Auch hier wird bei der Bemessung der zu zahlenden Summe berücksichtigt, daß eine gewisse Bestrafung erfolgt ist.

Die **Haftpflicht der Vereinigten Staaten für beim Bau des Panamakanals erlittene Betriebsunfälle** hat die Entscheidung *Manzo*<sup>20)</sup> zum Gegenstand.

Ein Jugendlicher namens Manzo, der bei dem Bau des Kanals als Wasserträger beschäftigt war und mit Duldung des Vorarbeiters auch die Seilscheiben eines Baggers zu ölen pflegte, hatte beim Ölen einen Unfall erlitten. Panama behauptete, der Unfall sei durch die Fahrlässigkeit des Vorarbeiters, der die Übernahme der gefährlichen Verrichtung am Bagger durch einen Jugendlichen geduldet und ein schadhafes Kabel verwendet habe, entstanden und die Vereinigten Staaten hafteten für sein Verschulden als Arbeitgeber. Die Vereinigten Staaten bestritten eine Haftpflicht.

Die Kommission verurteilt die Vereinigten Staaten zum Schadenersatz mit folgender anfechtbaren Begründung:

»The principal point argued by the parties is whether the case is governed by the municipal law of Panama which gave private persons a right to sue the Government in tort, or by the municipal law of the United States which did not give such a right. It is the opinion of the Commission that the liability in this case does not depend upon the decision of this question. Manzo's injury was brought on by the negligent conduct of an agent of the Government of the United States. The responsibility for such an injury depends not on the right to maintain an action under the municipal law, but directly upon the terms of

<sup>19)</sup> S. 275 ff.

<sup>20)</sup> S. 679 ff. Ihr folgt die Entscheidung *Añorbes* (S. 762 ff.)

the treaty which provides *inter alia* for decision by the Commission upon 'all claims for losses or damages originating in acts of officials or others acting for either government and resulting in injustice...'.<sup>21)</sup>

Die hier zitierte Bestimmung ist dem Art. I der Konvention vom 28. Juli 1926 entnommen, der die Arten von Ansprüchen bezeichnet, die der Kommission zur Entscheidung vorgelegt werden können. Aus dieser Zuständigkeitsklausel unmittelbar auf eine vertraglich festgelegte Haftpflicht in allen Fällen dieser Art zu schließen, ist nicht angängig.

Die Frage der **Abgrenzung der panamanischen Territorialgewässer von den Territorialgewässern der Panamakanalzone, sowie das Recht des Staates, ein auf friedlicher Durchfahrt durch seine Küstengewässer befindliches fremdes Handelsschiff gerichtlich zu beschlagnehmen**, war im Falle *Compañía de Navegación Nacional*<sup>21)</sup> zu entscheiden.

Der panamanische Dampfer David war auf hoher See mit dem amerikanischen Dampfer Yorba Linda zusammengestoßen. Die Eigentümerin der »Yorba Linda« war von den panamanischen Gerichten im Wege des Versäumnisverfahrens zum Schadenersatz verurteilt worden, hatte aber ihrerseits zur Sicherung der eigenen Schadenersatzforderung die Beschlagnahme der »David« durch den Marshal des amerikanischen District Court für die Kanalzone erwirkt, als die »David« die Panamakanalzone durchfuhr. Durch diese vom Gericht bestätigte Beschlagnahme hatte sich die Eigentümerin der »David« zum Abschluß eines außergerichtlichen Vergleichs veranlaßt gesehen, auf Grund dessen sie eine erheblich geringere als die durch das panamanische Gerichtsurteil zugesprochene Entschädigung erhalten hatte.

Vor der Kommission behauptete Panama die völkerrechtliche Unzulässigkeit der Beschlagnahme der »David« durch das amerikanische Gericht und verlangte von den Vereinigten Staaten Ersatz des seiner Staatsangehörigen durch die Beschlagnahme erwachsenen Schadens (Ausgleich der auf Grund des Vergleichs erhaltenen Minderentschädigung, Prozeßkosten, Beeinträchtigung des geschäftlichen Rufes).

Die Kommission weist mit Stimmenmehrheit den Anspruch ab. Nachdem sie festgestellt, daß die Beschlagnahme einige Hundert Yards von der Insel Flamenco entfernt, wahrscheinlich zwischen dieser Insel und San José Rock vor dem Eingang des Panamakanals erfolgt sei, prüft sie die von Panama für die Unzulässigkeit der Beschlagnahme angeführten Gründe.

Die erste These Panamas gehe dahin: die Beschlagnahme des Schiffes auf der Seeseite der Insel Flamenco bedeute eine Beschlagnahme außerhalb der durch die amerikanisch-panamanischen Abkommen vom 18. November 1903, 15. Juni 1904 und 2. September 1914 ab-

<sup>21)</sup> S. 765 ff.

gegrenzten Territorialgewässer der Kanalzone, denn Art. 2 des Vertrages von 1903<sup>22)</sup> bestimme einerseits, daß sich die Kanalzone bis zu drei Seemeilen in den Pazifischen Ozean hinein, von der Niedrigwassergrenze an gerechnet, erstrecke und verfüge andererseits die spezielle Überlassung der Inseln Perico, Naos, Culebra und Flamenco, betrachte also die Insel Flamenco als außerhalb der zuvor definierten Territorialgewässer liegend. Dieser These könne sich die Kommission nicht anschließen:

»While the treaties undoubtedly fix the boundary between Panamanian territorial waters and the territorial waters of the Canal Zone, it is clear that they do not purport to fix the seaward limit of the territorial waters of the Zone. That is left to the operation of the rules of international law. Both the Island of Flamenco and the point at which the *David* was arrested are within the 3-mile limit according to the ordinary rules for measuring territorial waters, without considering the question of whether the Island of Flamenco, which appears to be a fortified point guarding the entrance of the Canal, would not itself carry its own 3-mile zone clearly including the *situs* of the arrest.«

Zu der zweiten, von den Parteien eingehend erörterten These Panamas, derzufolge die Beschlagnahme das Recht der friedlichen Durchfahrt verletzt habe, sofern man annähme, daß sie innerhalb der Territorialgewässer der Kanalzone erfolgt sei, nimmt die Kommission folgendermaßen Stellung:

»The general rule of the extension of sovereignty over the 3-mile zone is clearly established. Exceptions to the completeness of this sovereignty should be supported by clear authority. There is a clear preponderance of authority to the effect that this sovereignty is qualified by what is known as the right of innocent passage, and that this qualification forbids the sovereign actually to prohibit the innocent passage of alien merchant vessels through its territorial waters.

There is no clear preponderance of authority to the effect that such vessels when passing through territorial waters are exempt from civil

<sup>22)</sup> Art. 2 lautet:

»The Republic of Panama grants to the United States in perpetuity the use, occupation and control of a zone of land and land under water for the construction, maintenance, operation, sanitation and protection of said Canal of the width of ten miles extending to the distance of five miles on each side of the center line of the route of the Canal to be constructed; the said zone beginning in the Caribbean Sea three marine miles from mean low water mark and extending to and across the Isthmus of Panama into the Pacific ocean to a distance of three marine miles from mean low water mark with the proviso that the cities of Panama and Colon and the harbors adjacent to said cities, which are included within the boundaries of the zone above described shall not be included within this grant...«

The Republic of Panama further grants in like manner to the United States in perpetuity all islands within the limits of the zone above described and in addition thereto the group of small islands in the Bay of Panama, named Perico, Naos, Culebra and Flamenco.«

arrest. In the absence of such authority, the Commission cannot say that a country may not, under the rules of international law, assert the right to arrest on civil process merchant ships passing through its territorial waters.«

Aus der Dissenting Opinion *Alfaros* verdienen die Schlußbemerkungen über das Recht der friedlichen Durchfahrt Erwähnung. Nach dem Vertrage von 1903 gewähre Panama den Vereinigten Staaten in der Kanalzone nicht absolute Souveränität, sondern nur diejenigen Souveränitätsrechte, die für den Bau, die Benutzung und die Instandhaltung des Kanals notwendig seien. Alle nicht hierunter fallenden Hoheitsrechte blieben stillschweigend Panama vorbehalten. Mit den übertragenen Rechten stehe das im Falle der »David« beanspruchte Recht in keinerlei Zusammenhang. Überdies müsse das Recht der friedlichen Durchfahrt, das nach Völkerrecht allen Staaten zustehe, a fortiori zugunsten des Staates Anwendung finden, der die relative Souveränität über die Zone übertragen habe und für den das Durchfahrtsrecht lebenswichtige Bedeutung besitze, insofern er zwecks Fortführung seines Küstenhandels die Territorialgewässer der Zone, die sein Gebiet durchschneide, zu kreuzen genötigt sei <sup>23)</sup>.

Im Falle *Castañeda* und *de León* <sup>24)</sup> handelt es sich um einen **Schadenersatzanspruch wegen eines durch Nichtbeachtung der Vorschriften der internationalen Seestraßenordnung herbeigeführten Schiffszusammenstoßes**. Panama hatte Schadenersatz verlangt, weil der im Golf von Panama erfolgte Zusammenstoß der panamanischen Schaluppe *Estrella Marina* mit dem amerikanischen Zerstörer *Fulton* auf die Nichtbeachtung der Art. 19 und 20 der Seestraßenordnung durch den Zerstörer zurückzuführen sei. Die Vereinigten Staaten hatten eine Haftung bestritten, da die Schaluppe durch Nichtbefolgung der Art. 5, 7 und 21 der Seestraßenordnung den Zusammenstoß verschuldet habe. Die Kommission stellt fest, daß der Zusammenstoß der Schaluppe zur Last zu legen sei und weist demgemäß den Anspruch Panamas ab.

Der Fall ist von Interesse, weil der Anspruch auf die Bestimmungen der Seestraßenordnung (International Rules of Navigation) gestützt ist. Die Ausführungen der Parteien und die Entscheidungsgründe lassen im Unklaren, ob sie diese Bestimmungen, die in den Staaten durch übereinstimmendes Landesgesetz eingeführt sind, als panamanisches Landesrecht — der Schiffszusammenstoß ist in panamanischen Territorialgewässern erfolgt — oder als völkerrechtliche Regel anwenden.

Ein näheres Eingehen auf die Entscheidung *Solomon* <sup>25)</sup> und die

<sup>23)</sup> Zur Kritik der Entscheidung vgl. auch Borchard (a. a. O. S. 104 f.).

<sup>24)</sup> S. 655 ff.

<sup>25)</sup> S. 457 ff.

(zweite) Entscheidung *Denham* <sup>26)</sup>, die beide **Justizverweigerung** betreffen, erübrigt sich, da sie prinzipiell nichts Neues bieten.

Die Entscheidungen *Brown* <sup>27)</sup>, *Shearer* <sup>28)</sup> und *Browne* <sup>29)</sup> sind völkerrechtlich nicht von Interesse.

Die Entscheidung *Chase* <sup>30)</sup>, ein bedeutsamer Fall der **Anwendung des Estoppel-Prinzips im Völkerrecht**, wird an anderer Stelle dieser Zeitschrift behandelt.

Friede.

---

<sup>26)</sup> S. 491 ff.

<sup>27)</sup> S. 85 ff.

<sup>28)</sup> S. 97 ff.

<sup>29)</sup> S. 523 ff.

<sup>30)</sup> S. 341 ff.