ABHANDLUNGEN

Der Einfluß der Exekutive und innerstaatlicher Rechtsgrundsätze auf die amerikanische Rechtsprechung zur Immunität fremder Staaten [1])

Helmut Alexy, z. Zt. Genf

Im allgemeinen wird das Prinzip der Immunität fremder Staaten vor nationalen Gerichten [2]) als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts angesehen. Es wird weitgehend beeinflußt durch Entscheidungen nationaler Gerichte zu Immunitätsfragen [3]), deren Zahl den weitaus größten Anteil aller zu Fragen der zwischenstaatlichen Beziehungen ergehenden Entscheidungen nationaler Gerichte stellen dürfte [4]).

Bei genauerer Betrachtung kann man jedoch Phänomene feststellen, die geeignet erscheinen, Zweifel an der Verwendbarkeit mancher Entscheidungen für die Erkenntnis oder den Nachweis von Völkergewohnheitsrecht auf dem Gebiet des Immunitätsprinzips aufkommen zu lassen. Es handelt sich

---

[1]) Die vorliegende Untersuchung ist ein überarbeiteter Auszug aus der Dissertation des Verf. über »Die Immunität fremder Staaten vor amerikanischen Gerichten« (Heidelberg 1960, hektograph.). Verf. war bis Anfang 1962 Referent am Institut.

[2]) Zum Immunitätsprinzip im allgemeinen vgl. insbesondere die Monographie von E. A. Gmür, Gerichtsbarkeit über fremde Staaten; ein dogmengeschichtlicher und dogmenkritischer Beitrag (Zürich 1948).

[3]) Zur Bedeutung von Entscheidungen nationaler Gerichte für die Erkenntnis von Völkerrecht im allgemeinen vgl. H. Mosler, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte (Heft 32/33 der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, 1957, S. 32): Bei Urteilen nationaler Gerichte »... tritt selbstverständlich keine Wirkung in der Völkerrechtsordnung ein. Doch sind die Urteile nationaler Gerichte, die zur Existenz und zur Inhaltsbestimmung allgemeiner Regeln Stellung nehmen, von großem Einfluß auf die Erkenntnis des geltenden Völkerrechts. Die Analyse der Staatenpraxis in vergleichbaren Fällen, darunter auch der Gerichtsentscheidungen und ihrer Begründungen, ist ein wesentliches Mittel zur Erkenntnis der im Völkerrechtsverkehr geltenden Regeln ... Hierbei kommt nicht nur dem Tenor ... und den tragenden Gründen, sondern auch anderen, die Entscheidung motivierenden Gründen Bedeutung zu«.

[4]) Vgl. Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission (New York 1949, A/CN 4./1/Rev. 1, S. 30); H. Lauterpacht, The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States (The British Year Book of International Law [= B. Y. B.], Bd. 28, 1951, S. 220 ff., 247). Die Zahl der dem Verf. bekannten Entscheidungen in den USA liegt bei 150.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

einerseits darum, daß manche Entscheidungen erkennen lassen, daß sie nicht oder nicht ausschließlich mit dem Willen und in dem Bewußtsein gefällt werden, damit einem völkerrechtlichen Gebot Folge zu leisten, sondern auf Normen oder Rechtserwägungen nicht völkerrechtlicher Qualität beruhen.

Zum anderen kann festgestellt werden, daß manche Entscheidungen nur der äußeren Form nach gerichtliche Entscheidungen sind, inhaltlich aber nicht das Ergebnis der Rechtsfindung einer unabhängigen rechtsprechenden Instanz, sondern das Resultat einer Einflußnahme der Exekutive darstellen. Zwar beruht ein großer Teil des Völkergewohnheitsrechts auf Entscheidungen nationaler Exekutiven; dennoch erscheint es für die Erkenntnis oder den Nachweis von Völkergewohnheitsrecht von erheblicher Bedeutung, Entscheidungen von Gerichten und solche der Exekutiven klar voneinander zu trennen. Dies folgt aus der Tatsache, daß der Einfluß außerrechtlicher, politischer Faktoren, insbesondere von Erwägungen des »nationalen Interesses« im konkreten Fall, bei Entscheidungen der Exekutive in der Regel wesentlich stärker sein wird als bei Gerichtsentscheidungen. Entscheidungen der Exekutive, auch wenn sie in Form eines Gerichtsurteils ergehen, sind daher jeweils zu überprüfen, ob sie mehr dem Bewußtsein völkerrechtlicher Verpflichtung oder mehr politischem Kalkül entspringen. Für die Zwecke der Erkenntnis von Völkergewohnheitsrecht aus der Staatenpraxis sind sie nicht ohne weiteres »echten« gerichtlichen Entscheidungen gleichwertig. Auf dem Gebiet des Immunitätsrechts ist der Einfluß des politischen Kalküls sogar besonders wahrscheinlich. Hier handelt die Exekutive gegebenenfalls nicht als einzige zuständige nationale Instanz, sondern tritt neben oder an die Stelle anderer nationaler Instanzen, die – im Prinzip zumindest – zu objektiver Rechtsfindung berufen und darüber hinaus mit den konkreten Fällen zunächst befaßt sind.

Die erwähnten Erscheinungen sind nicht auf ein Land beschränkt. Die Rechtsprechung der USA soll im folgenden nur beispielhaft näher betrachtet werden. Dabei soll an den Rechtsfindungsverfahren der in Frage kommenden Entscheidungen insoweit auch Kritik geübt werden, als dies geeignet erscheint, dem (vom Verf. vertretenen) Postulat, es sei zumindest erstrebenswert, eine allgemeine völkerrechtliche Regelung des Immunitätsrechts zu erreichen[5]), Abbruch zu tun.

---

[5]) Wenn dem Völkerrecht die Funktion zukommen soll, die zwischenstaatlichen Beziehungen einer friedlichen Ordnung zu unterwerfen, so erscheint es notwendig, möglichst viele Bereiche der Beziehungen einheitlichen, allgemein geltenden Regeln zu unterstellen. Dazu sollten insbesondere Bereiche zählen, die von Natur aus nicht von den wichtigen politischen Fragen unserer Zeit überschattet werden und die trotzdem Anlaß zu zahlreichen Konflikten geben.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Rechtsnatur des Immunitätsgrundsatzes

Wenn geprüft wird, wie weit Einflüsse außervölkerrechtlicher Art die amerikanische Rechtsprechung zum Immunitätsrecht mitbestimmen, erscheint es notwendig, zunächst festzustellen, ob in den USA dem allgemeinen Immunitätsgrundsatz völkerrechtliche Qualität beigemessen wird. Dabei handelt es sich nur um den Grundsatz selbst, ohne daß seine Ausdehnung und Tragweite, seine Durchführung im einzelnen, seine nähere Inhaltsbestimmung bereits hier im Spiel sind.

Das Prinzip, daß fremde Staaten[6]) grundsätzlich nicht vor amerikanischen Gerichten verklagt werden können, ist in den USA unstreitig. Es wird als *well-settled*[7]), *obvious and undisputed*[8]) bezeichnet. Zurückgeführt wird der Grundsatz auf die bekannte Entscheidung des Supreme Court aus dem Jahr 1812 im Fall *The Schooner Exchange* v. *M'Faddon*[9]). Dort war unmittelbar zwar nur über die Immunität von Kriegsschiffen entschieden worden; die Entscheidung wurde jedoch in der Folge sehr weit ausgelegt und zur Stütze des Immunitätsgrundsatzes schlechthin herangezogen.

Obwohl diese Entscheidung die Immunität als *principle of public law* bezeichnet hatte, vertrat das Gericht anscheinend nicht die Meinung, daß es sich tatsächlich um einen bindenden Völkerrechtssatz handle. Vielmehr habe man sich im allgemeinen Interesse an guten Beziehungen freiwillig Beschränkungen auferlegt, die man aber unter Wahrung der Form wieder beseitigen könne[10]). Im Jahr 1822 erklärte der Supreme Court in der Ent-

---

[6]) Hier erscheint ein terminologischer Hinweis am Platz. Die amerikanischen Entscheidungen sprechen meist nicht von der Immunität fremder Staaten, sondern von der Immunität fremder Souveräne, wobei aber nicht der persönliche Souverän gemeint ist. In diesen Begriff einbezogen sind auch die Regierungen. Es ist zu beachten, daß die Begriffe *foreign sovereign, foreign government* und *foreign state* hier synonym gebraucht werden, vgl. Yale Law Journal (= Yale L. J.), Bd. 63, S. 1148, Anm. 2; Harvard Law School, Research in International Law, American Journal of International Law (= A. J. I. L.), Bd. 26, Supplement (= Harv. Law Res.), S. 451 ff., 475 f.

[7]) *Republic of China* v. *American Express Co.* (1952) 195 Fed. Rep. 2d 230, 233, Circuit Court of Appeals, 2d circuit.

[8]) *Federal Motorship Co.* v. *Johnson & Higgins* (1948) 77 New York Supplement (= N. Y. S.) 2d 52, 54, Supreme Court N. Y.

[9]) 7 Cranch's (11 United States Reports [= U. S.]) Supreme Court Reports 116.

[10]) "This perfect equality and absolute independence of sovereigns, and this common interest compelling them to mutual intercourse, and an interchange of good offices with each other, have given rise to a class of cases in which every sovereign is understood to waive the exercise of a part of that complete exclusive territorial jurisdiction, which has been stated to be the attribute of every nation ... Without doubt, the sovereign of the place is capable of destroying this implication. He may claim and exercise jurisdiction ... by subjecting such vessels to the ordinary tribunals ... A nation would justly be considered as violating its faith ... which would suddenly and without previous notice, exercise its territorial powers in a manner not consonant to the usages and received obligations of the civilized world". A. a. O., S. 137, 146.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

scheidung *The Santissima Trinidad*[11]) ausdrücklich, daß er in der *Exchange*-Entscheidung die Immunität nicht als Rechtsanpruch eines fremden Souveräns angesehen habe, sondern daß diese auf *public comity and convenience* beruhe. In der Folge wurde die *Exchange*-Entscheidung allgemein in diesem Sinne ausgelegt[12]), und es wurde weitgehend üblich, den Immunitätsgrundsatz auf die *comity of nations* zu stützen[13]).

Der Begriff *comity* hat im anglo-amerikanischen Rechtsbereich allerdings keine klar umrissene Bedeutung. In allen möglichen Rechtsbereichen im Zusammenhang mit zwischenstaatlichen Beziehungen verwendet[14]), ist er in seiner exakten Bedeutung und in seinen Voraussetzungen schwer zu erfassen, da er vielfach nur als Schlagwort ohne besonderen Gehalt verwendet wird[15]). Hergeleitet wird der Begriff von *comitas gentium (courtoisie internationale)*. Streng genommen bedeutet er daher, daß er Verhaltensweisen von Staaten meint, die nicht vom Völkerrecht gefordert sind, sondern auf Gründen der Höflichkeit und des freundschaftlichen Zusammenlebens beruhen. Solche Regeln können sich im Lauf der Zeit zu Völkergewohnheitsrecht verdichten[16]).

---

[11]) 7 Wheaton's Reports 283.

[12]) *Tucker* v. *Alexandroff* (1902) 183 U. S. 424; *Wulfsohn* v. *Russian Socialist Federated Soviet Republic* (1922) 195 N. Y. S. 472, 474, Supr. Court, Appellate Div. N. Y.; *Pilger* v. *United States Steel Co.* (1925) 127 Atlantic Reporter (= A.) 103, 105, Court of Chancery of New Jersey; C. H. Weston, Actions against the Property of Sovereigns (Harvard Law Review [= Harv. L. R.], Bd. 32, S. 266 ff., 270).

[13]) Vgl. dazu *The Gul Djemal* (1922) 296 Fed. Rep. 567, 569, Distr. Court (= D. C.), Southern District N. Y.; *Guaranty Trust Co. of New York* v. *United States* (1938) 304 U. S. 785; *Et Ve Balik Kurumu* v. *B. N. S. International Sales Co.* (1960) 204 N. Y. S. 2d 971, 974; A. Hayes, Private Claims against Foreign Sovereigns (Harv. L. R., Bd. 38, S. 599 ff., 613); J. G. Hervey, The Immunity of Foreign States when Engaged in Commercial Enterprises: A Proposed Solution (Michigan Law Review [= Mich. L. R.], Bd. 27, S. 751 ff., 761).

[14]) Der Begriff ist z. B. im amerikanischen Konfliktrecht von großer Bedeutung, vgl. Nußbaum, Grundzüge des internationalen Privatrechts (1952), S. 16. Der Begriff wird ferner im Zusammenhang mit dem Problem der Nichtüberprüfbarkeit fremder Hoheitsakte *(act of state*-Doktrin) verwandt, vgl. *The Janko* (1944) 54 Federal Supplement (= F. S.) 240, 244, D. C. Eastern Distr. N. Y. Auch bei der Frage der Anerkennung fremder Staatsakte, vgl. Barry, Comity (Virginia Law Review, Bd. 12, S. 353 ff.); *Hilton* v. *Guyot* (1895) 159 U. S. 113, 163; und der Frage des Klagrechts fremder Staaten, vgl. *Russian Socialist Federated Soviet Republic* v. *Cibrario* (1923) 139 Northeastern Reports (= N. E.) 259, 260, wird der Begriff *comity* herangezogen.

[15]) Vgl. G. Siesse, La condition juridique des navires appartenant à l'Etat et l'immunité des Etats au point de vue du droit maritime. Etude de droit américain (Revue Internationale du Droit Maritime, Bd. 34, S. 47 ff., 64): «cette notion manquait vraiment de précision»; E. Angell, Sovereign Immunity – The Modern Trend (Yale L. J., Bd. 35, S. 150 ff., 152): "comity that ... overworked term"; A. B. Lyons, The Conclusiveness of the 'Suggestion' and Certificate of the American State Department (B. Y. B., Bd. 24, S. 116 ff., 147): "vague reliance on 'international comity'".

[16]) Oppenheim-Lauterpacht, International Law (8th ed. 1955), S. 33 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Nach Rechtsprechung und Literatur in den USA gehören zum Begriff *comity* folgende, nie systematisch und vollständig aufgezählte, Aspekte:

a) Das Erfordernis freundschaftlicher Beziehungen zum betroffenen Staat. Die Immunität wird hier als Mittel der Förderung oder Erhaltung freundschaftlicher Beziehungen angesehen[17]).

b) Das Erfordernis der Reziprozität[18]).

c) Das Fehlen eines Rechtsanspruchs auf Immunität[19]). Eine klare Konsequenz aus dieser Erwägung zieht Brandon[20]), der ausführt, daß wegen einer Verletzung der Immunitätsgrundsätze nicht mit Aussicht auf Erfolg vor dem Internationalen Gerichtshof geklagt werden könne.

Vom Postulat einer völkerrechtlichen Regelung her gesehen, gibt diese Konzeption zu Bedenken Anlaß. Es erscheint unmöglich, auf dieser Basis zu einer einheitlichen internationalen Regelung der Immunitätsprobleme zu gelangen. Wenn das Immunitätsprinzip auf der Staatengunst beruht, die naturgemäß von der jeweiligen politischen Situation beeinflußt und von den verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen in den verschiedenen Staaten beherrscht sein wird, so wird von vornherein die Tendenz bestehen, das von wechselnden Überlegungen getragene Immunitätsprinzip von Staat zu Staat verschieden zu interpretieren. In einem Staat mag es zufriedenstellend ausgestaltet sein, in einem anderen nicht, und gerade diese sich zwangsläufig ergebenden Unterschiede und Unbestimmtheiten, die durch das Erfordernis der Reziprozität in ihrer Wirkung noch

---

[17]) *Russian Socialist Federated Soviet Republic,* a. a. O., S. 260: "Comity ... presupposes friendship"; *The Gul Djemal* (1921) 296 Fed. Rep. 563, 564, D. C. Southern Distr. N. Y.: "comity which ... exists between friendly states"; *Hannes* v. *Kingdom of Roumania Monopolies Institute* (1940) 20 N. Y. S. 2d 825, 833, Supr. Court, Appellate Division N. Y.

[18]) *Russian Socialist Federated Soviet Republic,* a. a. O., S. 260: "comity may be defined as that reciprocal courtesy"; *Ulen & Co.* v. *Bank Gospodarstwa Krajowego* (1940) 24 N. Y. S. 2d 201, 205, Supr. Court, Appellate Division N. Y.: "since the favor [i. e. comity] is reciprocal"; *Sullivan* v. *State of Sao Paulo* (1941) 36 F. S. 503, 507, D. C. Eastern Distr. N. Y.: "a matter of comity and reciprocal treatment"; P. Shepard, Sovereignty and State-Owned Commercial Entities (1951), S. 71; G. S. Leonard in: Proceedings of the American Society of International Law, 52d Annual Meeting (1958), S. 95.

[19]) *The Santissima Trinidad,* a. a. O., S. 353: "it [Immunität] stands upon principles of public comity and convenience ... it was shown that it was not founded upon any notion that a foreign sovereign had an absolute right, in virtue of his sovereignty to an exemption of his property"; *Wulfsohn* v. *Russian Socialist Federated Soviet Republic* (1922) 195 N. Y. S. 472, 474; C. H. Weston, a. a. O., S. 270.

[20]) M. Brandon, Sovereign Immunity of Government-Owned Corporations and Ships (Cornell Law Quarterly, Bd. 39, S. 425 ff., 427).

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gesteigert werden, können zu Störungen in den Beziehungen der Staaten führen, die die Beachtung der *comity* gerade verhindern soll[21]).

Bei der Anwendung des Immunitätsgrundsatzes haben sich die amerikanischen Gerichte allerdings nicht streng an die genannten konstitutiven Elemente der *comity* gehalten. Insbesondere das Erfordernis der Reziprozität wurde in den meisten Entscheidungen, die Immunität gewährten oder versagten, nicht einmal geprüft. Einige Entscheidungen lehnen den Maßstab der Reziprozität ausdrücklich ab[22]).

Obwohl die Rechtsprechung im allgemeinen den *comity*-Begriff weiter festhielt, begann sie schon ziemlich bald den Begriff mit dem Begriff der Völkerrechtsnorm zu amalgamieren, so daß es oft unklar geworden ist, ob nun tatsächlich noch *comity* im oben angezeigten Sinne gemeint war oder ob nach Auffassung der Gerichte *comity* sich zur Völkerrechtsnorm gewandelt hat. Die Formulierungen der Rechtsprechung sind teils verwirrend. Es heißt z. B.:

> "The refusal ... to assume jurisdiction against a foreign nation is due to the principle of international comity and general law[23]); by international comity, and that tacit agreement which constitutes the law of nations ...[24]); it is an axiom of international law ... based upon sound considerations of international comity and peace[25]); ... the rule of International Law ... resting ... upon the courtesy of the sovereign of the forum ...[26]); It is a well-established rule of international law that the public property of a foreign sovereign is immune ... This immunity is based upon principles of international comity[27])".

Auch in der Literatur werden gelegentlich *comity* und Völkerrechtsnorm unterschiedslos als Grundlage des Prinzips genannt[28]). Verschiedene Ge-

---

[21]) Vgl. D. H. N. Johnson, Some recent trends in the law regarding the jurisdictional immunities of foreign States (Revue de Droit International pour le Moyen-Orient, Bd. 6, S. 1 ff., 16).

[22]) *The Pesaro* (1921) 277 Fed. Rep. 473, 482, D. C. Southern Distr. N. Y. bei einer Entscheidung, bei der die Reziprozität zu einer Einschränkung der Immunität geführt hätte (allerdings kam das Gericht aus anderen Gründen zu einer Einschränkung); *National City Bank of New York* v. *Republic of China* (1955) 348 U. S. 356, 363 f. bei einer Entscheidung, bei der die Reziprozität zu einer weiteren als der gewährten Immunität geführt hätte. Die Rechtsprechung erscheint positiv zu bewerten. Das Erfordernis der Reziprozität würde eine einheitliche Regelung nur erschweren, vgl. H. Lauterpacht, a. a. O., S. 245 ff.

[23]) *Lyders* v. *Lund* (1929) 32 Fed. Rep. 2d 308, 309, D. C. Northern Distr. California.

[24]) *Long* v. *The Tampico* (1883) 16 Fed. Rep. 491, 495, D. C. Southern Distr. N. Y.

[25]) *Hassard* v. *The United States of Mexico* (1899) 61 N. Y. S. 939, Supr. Court, Appellate Division N. Y.

[26]) *Pilger* v. *United States Steel Co.* (1925) a. a. O., S. 105.

[27]) *Loomis* v. *Rogers* (1958) 254 Fed. Rep. 2d 941, 943, Circuit Court of Appeals, Distr. of Columbia.

[28]) J. W. Foster, A Foreign Sovereign in an American Court: A Novel Case in

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

richte sind dazu übergegangen, nurmehr den Begriff *international law* in recht allgemeiner Formulierung zu verwenden[29]).

Einige wenige Gerichte haben ausdrücklich festgestellt, daß das Immunitätsprinzip auf Völkerrecht und nicht auf *comity* beruhe. Den Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung bildet die Entscheidung *Wulfsohn* v. *Russian Socialist Federated Soviet Republic*[30]). Es heißt darin:

> "We have an existing government, sovereign within its own territories ... It may be conceded that its actions should accord with natural justice and equity. If they do not, however, our courts are not competent to review them. They may not bring a foreign sovereign before our bar, not because of comity, but because he has not submitted himself to our laws"[31]).

Mit Berufung auf diese Entscheidung bezeichneten verschiedene Entscheidungen das Immunitätsprinzip als Völkerrechtssatz[32]) oder verneinten zumindest *comity* als dessen Grundlage[33]). Eine Zwischenstellung nehmen einige Entscheidungen ein, die gewisse Bereiche des Immunitätsprinzips auf Völkerrecht, andere auf *comity* zurückführen[34]).

Es ist nicht einfach, auf Grund dieser Rechtsprechung eine einwandfreie Antwort auf die Frage nach der Rechtsnatur des Immunitätsgrundsatzes in

International Practice (Yale L. J., Bd. 9, S. 283 ff., 285); N. Wolfman, Sovereigns as Defendants (A. J. I. L., Bd. 4, S. 373 ff., 382); F. K. Nielsen, The Lack of Uniformity in the Law and Practice of States with Regard to Merchant Vessels (A. J. I. L., Bd. 13, S. 1 ff., 14).

[29]) *Walley* v. *Schooner Liberty* (1838) 12 Louisiana Law Reports 98, 100, Supr. Court of Louisiana; *De Simone* v. *Transportes Maritimos do Estado* (1922) 192 N. Y. S. 815, 820; Supr. Court, Appellate Division N. Y.; *United States* v. *New York Trust Co.* (1946) 75 F. S. 583, 587, D. C. Southern Distr. N. Y.; *In re Investigation of World Arrangements* (1952) 13 Federal Rules Decisions 280, 291, D. C. of Columbia.

[30]) 138 N. E. 24 (1923), Court of Appeals N. Y. Die Argumentation der Entscheidung ist zwar nicht auf das Immunitätsprinzip zugeschnitten, sondern auf den Grundsatz der Nichtüberprüfbarkeit fremder Hoheitsakte, vgl. O. K. Fraenkel, The Juristic Status of Foreign States, their Property and their Acts (Columbia Law Review [= Col. L. R.], Bd. 25, S. 544 ff., 555). Da diese beiden Grundsätze in der amerikanischen Literatur und Praxis jedoch häufig vermengt werden, ist die Entscheidung allgemein als Präzedenzfall für das Immunitätsprinzip angesehen worden.

[31]) A. a. O., S. 25 f.

[32]) *Bradford* v. *Director General of Railroads of Mexiko* (1925) 278 Southwestern Reporter (= S. W.) 251, 252, Court of Civil Appeals of Texas; *United States* v. *New York Trust Co.* (1946) a. a. O., S. 587.

[33]) *Telkes* v. *Hungarian National Museum* (1942) 38 N. Y. S. 2d 419, 423, Supr. Court, Appellate Division N. Y. Die Entscheidung gewährte einem Feindstaat (Ungarn) Immunität, trotz bestehendem akutem Kriegszustand.

[34]) *Sullivan* v. *State of Sao Paulo* (1941) a. a. O., S. 507: die Immunität eines Bundesstaats wurde auf Völkerrecht, die eines Gliedstaats des Bundesstaats auf *comity* zurückgeführt. *Frazier* v. *Foreign Bondholders Protective Council* (1953) 125 N. Y. S. 2d 900, 903, Supr. Court, Appellate Division N. Y.: Comity begründet die Immunität bei indirektem Zugriff auf Vermögen des fremden Staates, bei direkter Belangung als Beklagter hat der fremde Staat ein Recht auf Immunität.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

amerikanischer Sicht zu geben. Es erscheint jedoch vertretbar, aus der Rechtsprechung den Schluß zu ziehen, daß dem Immunitätsgrundsatz Völkerrechtsqualität beigemessen wird. Wenn auch in der Rechtsprechung immer wieder die Berufung auf *comity* auftaucht, so darf bezweifelt werden, daß dieser Begriff noch in seinem ursprünglichen und eigentlichen Sinn gemeint ist[35]). Für diese Auffassung spricht,

a) daß sich die Gerichte in konkreten Fällen nicht an die Voraussetzungen der *comity* im eigentlichen Sinn halten,
b) daß die Begriffe *comity* und *international law* in der Rechtsprechung teilweise unzertrennlich miteinander verwoben sind und im gleichen Atemzug genannt werden,
c) daß manche Gerichte das Immunitätsprinzip auch ausdrücklich auf Völkerrecht unter Verneinung von *comity* als Rechtsgrundlage zurückführen.

Auch in der amerikanischen Literatur überwiegt die Auffassung, es handle sich beim Immunitätsprinzip um Völkerrecht, bei weitem[36]). Klar formuliert Hackworth[37]):

> "While it is sometimes stated that they (i. e. exemptions of jurisdiction) are based upon international comity or courtesy, and while they doubtless find their origin therein, they may now be said to be based upon generally accepted custom and usage, i. e. international law".

Die Meinung, das Immunitätsprinzip beruhe auf Völkerrecht, vertritt anscheinend auch die Exekutive, d. h. das State Department[38]).

---

[35]) Oppenheim-Lauterpacht, a. a. O., S. 34 erwähnt, daß der *comity*-Begriff im anglo-amerikanischen Rechtsbereich oft für Tatbestände des Völkerrechts verwendet wird; welche Fälle er dabei im Auge hat, ist nicht ersichtlich. Jedoch könnte hier ein solcher Fall angenommen werden.

[36]) E. Angell, a. a. O., S. 153; A. N. Sack, Immunité des Services publics d'un Etat étranger dans la Jurisprudence des Etats Unis. Preuve de leur statut public. Preuve de la revendication de leur immunité par l'Etat étranger (Journal du Droit International, Bd. 58, S. 970 ff., 983); B. W. Kacedan, The Right to Recover from a Foreign Sovereign by Way of Set-Off (Boston University Law Review, Bd. 13, 447 ff., 449); P. C. Jessup, Has the Supreme Court Abdicated One of Its Functions? (A. J. I. L., Bd. 40, S. 168 ff.); P. Shepard, a. a. O., S. 56; R. B. Looper, Counterclaims against a Foreign Sovereign Plaintiff (A. J. I. L., Bd. 50, S. 647 ff.); A. S. Hershey, The Essentials of International Public Law and Organization (rev. ed. 1927, S. 412 ff.); C. G. Fenwick, International Law (3d ed. 1948), S. 307.

[37]) G. H. Hackworth, Digest of International Law (1941), Vol. II, S. 393.

[38]) Vgl. die Stellungnahmen des State Department in den Fällen *Sullivan* v. *State of Sao Paulo* (1941) a. a. O., S. 504 und *New York and Cuba Mail Steamship Co.* v. *Republic of Korea* (1955) 132 F. S. 684, 685, D. C. Southern Distr. N. Y. Vgl. auch R. B. Looper, a. a. O., S. 651.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Der Begriff *comity* wird daher, wo er heute noch verwendet wird, als *façon de parler* ohne sachliche Bedeutung anzusehen und zu erklären sein mit dem Widerstreben amerikanischer Gerichte, von Formulierungen anerkannter Präzedenzfälle abzuweichen, obwohl diese ihren sachlichen Gehalt verloren haben.

Landesrechtliche Einflüsse auf die amerikanische Rechtsprechung

In der Literatur wird gelegentlich die Meinung vertreten, die Regeln der Staatenimmunität seien bis auf wenige Bereiche landesrechtlicher (nationalrechtlicher) Natur und sollten auch dem Landesrecht entsprechend ausgestaltet werden[39]).

Man wird sich zunächst Klarheit darüber verschaffen müssen, daß man dieser Feststellung verschiedene Bedeutung beilegen kann. Einmal, und das dürfte nicht zu bestreiten sein, ist das Landesrecht in der Tat insoweit ausschlaggebend, als ein Prozeß gegen einen fremden Staat nur mit denjenigen prozessualen Mitteln geführt werden kann, die die jeweiligen Verfahrensordnungen zur Verfügung stellen. So können z. B. Widerklagen gegen fremde Staaten nur in der Form und dem Umfang gegeben sein, als sie von der jeweiligen Verfahrensordnung bereitgestellt werden[40]). Insoweit bestimmt das Landesrecht in der Tat das völkerrechtliche Immunitätsprinzip mit.

Auch die Tatsache, daß gewisse Ausprägungen des Immunitätsprinzips, selbst wenn sie von Gerichten in der Überzeugung praktiziert werden, damit dem Völkerrecht Folge zu leisten, nicht allgemein völkerrechtlicher Natur sind, dürfte nicht zu bestreiten sein. Es erscheint aber unmöglich, den genauen Bereich dieser Ausprägungen zu umreißen. Bisher wurde nämlich noch nie der Versuch gemacht, aus einem Vergleich der Staatenpraxis zu ermitteln, welche Sätze des Immunitätsrechts durch Anwendung in einer *communis opinio iuris gentium* den Rang von allgemeinem Völkergewohnheitsrecht besitzen und welche nicht. Es ist zu vermuten, daß in verschiedenen Bereichen eine *communis opinio* festgestellt werden kann, in anderen nicht. Wo dies nicht der Fall ist, folgt die Rechtsprechung und Praxis landesrechtlichen Sätzen, wenn diese auch völkerrechtsbezogen sind. Dieses Landesrecht kann allerdings manchmal durch verbreitete Anwendung eine

---

[39]) H. Lauterpacht, a. a. O., S. 236 ff.; M. Brandon, a. a. O., S. 454; Yale L. J., Bd. 63, S. 1165 ff.

[40]) H. W. Baade, Aufrechnung und Widerklage im Völkerrecht, Bemerkungen zu dem Urteil *National City Bank of New York* v. *Republic of China* des Supreme Court der Vereinigten Staaten vom 7. März 1955 (348 U. S. 356) (Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 6, S. 178 ff., 191).

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Vorstufe zu einem allgemeinen Völkerrechtssatz oder zu partikulärem Völkerrecht sein. In manchen Bereichen wird möglicherweise partikuläres Völkerrecht festzustellen sein. Die Erscheinung, daß gewisse Ausprägungen eines Völkerrechtssatzes nicht allgemein anerkannt sind und damit an der völkerrechtlichen Qualität des Grundsatzes nicht teilnehmen, ist allerdings nicht auf den Bereich des Immunitätsprinzips beschränkt.

Die Bezugnahme auf das Landesrecht kann aber noch ein Drittes bedeuten und ist in der Regel so gemeint: In manchen Staaten, vorwiegend im Bereich des anglo-amerikanischen Rechtssystems, genießt der eigene Staat grundsätzlich gerichtliche Immunität. Diese wird als notwendiges Attribut souveräner Staatlichkeit angesehen und einfach auf andere Staaten übertragen. Der ohne Zweifel dem Landesrecht angehörende Satz, daß der Souverän nicht vor die eigenen Gerichte gezogen werden könne, wird so auf alle Souveräne ausgedehnt. Hieraus kann geschlossen werden, auch die Immunität fremder Staaten sei landesrechtlicher Natur[41]).

Vorweg sei erwähnt, daß dieser Schluß, soweit er verallgemeinert wird, den Tatsachen im internationalen Bereich nicht entspricht. Es genügt, darauf hinzuweisen, daß in den kontinentalen Staaten Europas die Immunität des eigenen Staates seit langem nicht mehr existiert, während diejenige fremder Staaten bis in die jüngste Zeit teilweise in weitestgehendem Umfang aufrechterhalten wurde.

Freilich konnte im anglo-amerikanischen Bereich die, vom Ergebnis her gesehen, identische Rechtsstellung von eigenem und fremdem Staat leichter zu einer Vermischung der beiden Komplexe führen. In der Tat hat diese Zusammenschau der beiden Bereiche im amerikanischen Recht einen nicht zu unterschätzenden Einfluß erlangt.

Der eigene Staat (Bund und Gliedstaaten) genießt in den USA grundsätzlich gerichtliche Immunität. Die Gewährung dieser Immunität beruht auf zwei Erwägungen, die teils alternativ, teils kumulativ herangezogen werden. Einmal stützt man sich auf die alte Rechtsmaxime *the king can do no wrong,* die in übertragener Form auch in den USA Einzug gehalten hat und die am klarsten in der Entscheidung *Kawananakoa* v. *Polyblank* zum Ausdruck kommt[42]). Weiter stützt man die Doktrin auf *policy*-Erwägungen, wonach eine Beklagbarkeit des Staates zu finanziellen Belastungen

---

[41]) So sieht anscheinend auch Baade die Meinung Lauterpachts, vgl. H. W. Baade, a. a. O., S. 197 Anm. 146.

[42]) *Kawananakoa* v. *Polyblank* (1907) 205 U. S. 349, 353: "A sovereign is exempt from suit not because of any formal conception of obsolete theory but on the logical and practical ground that there can be no legal right as against the authority that makes the law on which the right depends". Siehe dazu die scharfe Kritik von J. M. Zane, A Legal Heresy (Illinois Law Review, Bd. 13, S. 255 ff.).

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

führen könnte, die den Gang der Staatsgeschäfte hindern oder stören könnten[43]).

Es soll hier nicht weiter auf Ursprung und heutigen Stand der Doktrin eingegangen werden; es sei aber darauf hingewiesen, daß sie heftiger Kritik ausgesetzt[44]) und weitgehend im Abbau begriffen ist.

Aus frühen Entscheidungen geht hervor, daß die Immunität fremder Staaten derjenigen des eigenen Staates rechtlich gleichgestellt wurde. Als bezeichnendste Formulierung sei hier zitiert:

> "It is an established principle of jurisprudence, in all civilized nations, that the sovereign cannot be sued in its own courts or in any other, without his consent or permission"[45]).

Die Berechtigung dieser Gleichstellung ist schon früh bezweifelt worden[46]) und wird heute auch von vielen Gerichtsentscheidungen ausdrücklich abgelehnt[47]). In der Literatur wurde die Vermengung der beiden Komplexe seit jeher angegriffen[48]).

Dennoch werden in der Praxis auch bei neueren Entscheidungen vielfach beide Bereiche in einem Atemzug genannt, oder es wird überhaupt nur von *sovereign immunity* gesprochen, wobei die angeführten Zitate aus Vorentscheidungen beider Bereiche entnommen werden[49]). Auch in der Literatur werden noch heute beide Komplexe oft nicht klar genug getrennt und vielfach zusammen behandelt, als seien sie zwei Aspekte einer einheitlichen

---

[43]) *Briggs* v. *Lightboats* (1865) 93 Mass. Rep. 157, Supr. Judicial Court of Massachusetts.

[44]) Vgl. *Larson* v. *Domestic and Foreign Co.* (1949) 337 U. S. 682, 703: "the principle of sovereign immunity is an archaic hangover not consonant with modern morality and ... should be limited whenever possible".

[45]) *Beers* v. *Arkansas* (1858) 20 Howard's Reports 527, 529. Vgl. auch *Cohens* v. *Virginia* (1821) 6 Wheaton's Reports 264, 380; *Long* v. *The Tampico* (1883), a. a. O., S. 493 f.

[46]) *United States* v. *Wilder* (1838) 28 Federal Cases 601, 604, Circuit Court of Mass.: "there may be a clear distinction between the case of a foreign sovereign and that of a domestic sovereign in this particular".

[47]) *Hannes* v. *Kingdom of Roumania Monopolies Institute* (1940), a. a. O., S. 832; *National City Bank of New York* v. *Republic of China* (1955), a. a. O., S. 359.

[48]) C. H. Weston, a. a. O., S. 270; A. Hayes, a. a. O., S. 599; E. Angell, a. a. O., S. 152; J. G. Hervey, a. a. O., S. 760 f.; J. Y. Brinton, Suits against Foreign States (A. J. I. L., Bd. 25, S. 50 ff., 51 f.).

[49]) Vgl. *The Roseric* (1918) 254 Fed. Rep. 154, 159, D. C. New Jersey: "to exercise no jurisdiction over a sovereign, whether local or foreign"; *The Pesaro* (1921), a. a. O., S. 474; *The Johnson Lighterage Co.* (1916) 231 Fed. Rep. 365, 366, D. C. New Jersey; *Hannes* v. *Kingdom of Roumania Monopolies Institute* (1938) 6 N. Y. S. 2d 960, 961, Supr. Court N. Y.; *United States* v. *National City Bank of New York* (1936) 83 Fed. Rep. 2d 236, 238 f., Circuit Court of Appeals, 2d Circ.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Rechtsfrage[50]). Die Konsequenzen dieser Betrachtungsweise sind mannigfaltig.

In erster Linie ist hier auf die schon erwähnte Tatsache hinzuweisen, daß in vielen Entscheidungen die Lösungen der landesrechtlichen Immunität des eigenen Staates direkt oder mit Hinweis auf eine Analogie übernommen werden. Dies geschieht manchmal mit ausdrücklichem Hinweis[51]), vielfach aber auch ohne daß eine Notwendigkeit einer Begründung dieser Verwendung landesrechtlicher Entscheidungen erkannt wird[52]). Die Gerichte prüfen dabei nicht, ob die verwendeten landesrechtlichen Kriterien dem Völkerrecht bekannt sind oder gegen Völkerrecht verstoßen. Dies hätte besonders bei der Übernahme eines landesrechtlichen Kriteriums im Zusammenhang mit Klagen gegen fremde Staatsschiffe nahegelegen. Die amerikanische Rechtsprechung verlangt dort als Voraussetzung der Immunitätsgewährung Besitz des fremden Staates an dem betroffenen Schiff[53]). Dieses Erfordernis ist in der Rechtsprechung zur Immunität des eigenen Staates entwickelt[54]) und später auch bei Klagen gegen fremde Staatsschiffe angewandt worden[55]). Das Kriterium ist der übrigen Staatenpraxis so gut wie unbekannt,

---

[50]) C. H. Weston, a. a. O., S. 276 führt aus: "The distinction which in theory should be made between cases involving the domestic and cases involving a foreign sovereign has been so consistently glossed over that it can scarcely be said to exist as a living principle of law"; vgl. O. K. Fraenkel, a. a. O., S. 552 f.; R. D. Watkins, The State as a Party Litigant (John Hopkins University Studies, Ser. 45 No. 1, 1927, insbes. 168 ff.); D. K. Eaton, Jurisdiction over National Vessels (Confined to Anglo-American Law) (Boston University Law Review, Bd. 16, S. 115 ff., 130 ff.; P. Shepard, a. a. O., S. 9 ff.; W. H. Reeves, Leviathan Bound – Sovereign Immunity in a Modern World (Virginia Law Review, Bd. 43, S. 529 ff., 544); J. I. Puente, International Law as applied to Foreign States (1928), S. 38 ff.

[51]) *French Republic* v. *Inland Nav. Co.* (1920) 263 Fed. Rep. 410, D. C. Eastern Distr. Missouri: "The entirely analogous case of an individual attempting to counterclaim against a state of the American Union ... is illustrating"; *Ulen* v. *Bank Gospodarstwa Krajowego* (1940) 24 N. Y. S. 2d, 201, 205, Supr. Court, Appellate Division N. Y.: "In determining how far the immunity extends ... authorities dealing with the creatures of domestic and foreign governments would seem equally applicable".

[52]) Vgl. *Coale* v. *Société Suisse des Charbons, Basle* (1921) 21 Fed. Rep. 2d 180, 181, D. C. Southern Distr. N. Y.; *Republic of China* v. *American Express Co.* (1952) 195 Fed. Rep. 2d 230, 234, Circ. Court of Appeals, 2d Circ.

[53]) Das Kriterium wird in letzter Zeit heftig angegriffen, vgl. F. R. Sanborn, The Immunity of Government-Owned Merchant Vessels (A. J. I. L., Bd. 39, S. 794 ff.); M. Brandon, a. a. O., S. 438 f.; H. Lauterpacht, a. a. O., S. 249; B. Fensterwald, Sovereign Immunity and Soviet State Trading (Harv. L. R., Bd. 63, S. 614 ff., 620); Yale L. J., Bd. 63, S. 1151 f., Note.

[54]) *The Davis* (1870) 10 Wallace's Reports 15.

[55]) *Long* v. *The Tampico* (1883), a. a. O., S. 494 f., 501. Vgl. J. W. Stinson, The Requisitioned and the Government-Owned Ship. Jurisdiction in the Courts of Great Britain, France, and the United States (Mich. L. R., Bd. 20, S. 407 ff., 417); C. Fairman, Some Disputed Applications of the Principle of State Immunity (A. J. I. L., Bd. 22, S. 566 ff., 584).

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

so daß die amerikanischen Entscheidungen kaum als Hinweis auf einen Völkerrechtssatz angesehen werden dürfen.

Immunitätsentscheidungen, deren Begründung erkennen läßt, daß sie sich auf Präzedenzfälle zu einer landesrechtlichen Norm stützt, verlieren ihren Wert als Erkenntnismittel des Völkerrechts. Eine solche Begründung zeigt nämlich, daß die Entscheidung nicht mit Willen und im Bewußtsein erging, einem Völkerrechtsgebot zu folgen, d. h. Völkerrecht im gegebenen Fall anzuwenden. Sie vollzieht vielmehr als bindend oder überzeugend angesehene Präzedenzfälle zu einer Norm, die ihrer Natur nach landesrechtlichen Charakter hat, d. h. sie praktiziert Landesrecht, mag dieses auch wegen der Vermengung der beiden Immunitätskomplexe zwischenstaatliche Tatbestände mitumfassen. Insoweit kann mit Recht davon gesprochen werden, daß bestimmte Ausprägungen des Immunitätsprinzips landesrechtlicher Qualität sind.

Gegen diese Methode sind vom Postulat einer allgemein völkerrechtlichen Regelung des Prinzips der Immunität fremder Staaten Bedenken am Platz, auf die später eingegangen werden soll. Zunächst soll noch auf zwei Argumentationsweisen hingewiesen werden, die ebenfalls auf der Vermengung der beiden Immunitätskomplexe beruhen.

Einmal wird, recht häufig, die These vertreten, der Bereich der Immutät fremder Staaten müsse am Immunitätsbereich des eigenen Staates seine Grenze finden. Es sei nicht vertretbar, einem fremden Staat eine weiterreichende Immunität zu gewähren als dem eigenen. Beispielsweise erwähnt sei die Formulierung:

> "no sound principle of law or international comity requires that the courts of this country treat a foreign government more favorably as to sovereign immunity than our own government" [56]).

Lauterpacht[57]) meint, diese Ansicht beruhe auf *public opinion and practical necessities*, die einen zu starken Unterschied zwischen der Immunität des eigenen und fremden Staates nicht erlaubten. Brandon[58]) meint, bei verschiedener Behandlung trete eine manifeste »Ungleichheit« hervor, die nicht begründet sei. Es sei hier nur erwähnt, daß die Immunitäten des eigenen und fremden Staates in den kontinentalen Staaten sehr weit auseinandergelegen haben und auch noch auseinanderliegen, ohne daß sich eine derartige Argumentation Gewicht verschaffen konnte.

---

[56]) *The Beaton Park* (1946) 65 Fed. Supplement 211, 212, D. C. Distr. Washington; vgl. auch *Briggs* v. *The Lightboats* (1865), a. a. O., S. 186; *The Johnson Lighterage Co.* (1916), a. a. O., S. 368; *United States* v. *National City Bank of New York* (1936), a. a. O., S. 239.

[57]) H. Lauterpacht, a. a. O., S. 221.

[58]) M. Brandon, a. a. O., S. 430.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

In der Praxis hat sich diese Ansicht auch nicht völlig durchgesetzt und bleibt weitgehend fragwürdiges Postulat; zwar wird in Einzelfällen dieses Argument mit zur Begründung herangezogen, aber in verschiedenen Bereichen bestehen auch in den USA Unterschiede zwischen den beiden Immunitätsbereichen, wobei oft dem fremden Staat weiterreichende Immunität zusteht[59]).

Nur eine Variante dieser die beiden Immunitätsbereiche auf eine einheitliche Rechtsbasis stellenden Betrachtungsweise tritt zutage, wenn argumentiert wird, ein fremder Staat könne nicht mehr Immunität vor fremden Gerichten beanspruchen als vor seinen eigenen. Wenn er vor den eigenen Gerichten »seine Souveränität abstreife« *(strips its sovereign character)*, könne er diese vor fremden Gerichten auch nicht mehr beanspruchen[60]). Diese Ansicht ist allerdings nicht unwidersprochen geblieben[60a]) und wird auch nicht so häufig vertreten wie die erstere. Aber selbst der Supreme Court zieht die Erwägung als Stütze einer seiner Entscheidungen heran[61]); die Tendenz geht teilweise dahin, dieses Argument bei Immunitätsfällen in die Waagschale zu werfen[62]). Letzten Endes ist dies insoweit nicht unkonsequent, als beide Argumentationsweisen auf der Assimilierung von landesrechtlicher und völkerrechtlicher Immunität beruhen. Gegen diese Gleichstellung der beiden Komplexe sind aber vom Postulat einer allgemein völkerrechtlichen Regelung her gesehen schwerwiegende Bedenken zu erheben.

Zunächst bedeutet es einen Bruch mit dem überwiegend akzeptierten Grundsatz, das Prinzip der Immunität fremder Staaten beruhe auf Völkerrecht[63]), wenn man die Maßstäbe zur näheren Ausprägung des Prinzips unbesehen dem Landesrecht entnimmt. Wenn man einfach Landesrecht auf Tatbestände fremdstaatlicher Immunität überträgt, ohne auf dessen Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht Rücksicht zu nehmen, wird man letztlich zu dem Ergebnis kommen müssen, das Landesrecht sei hier das Maß aller Dinge und das ganze Sachgebiet sei durch Grundsätze des Landesrechts be-

---

[59]) Vgl. W. H. Reeves, a. a. O., S. 547.

[60]) *The Pesaro* (1921), a. a. O., S. 483; *Pilger* v. *United Steel Co.* (1925), a. a. O., S. 105; *United States* v. *Deutsches Kalisyndikat Gesellschaft* (1929) 31 Fed. Rep. 2d 199, 202, D. C. Southern Distr. N. Y.; vgl. auch die entsprechende Variante für staatliche juristische Personen in The American Law Institute. The Foreign Relations Law of the United States, A Restatement, Tentative Draft No. 2 (1958), S. 178.

[60a]) *Dexter & Carpenter* v. *Kunglig Jarnvagsstyrelsen* (1930) 43 Fed. Rep. 2d 705, 710, Circuit Court of Appeals, 2d Circ.; *Bradford* v. *Director General of Railroads of Mexico* (1925) a. a. O., S. 252.

[61]) *National City Bank of New York* v. *Republic of China* (1955) a. a. O., S. 363.

[62]) A. N. Sack, a. a. O., S. 970.

[63]) Vgl. oben S. 666 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

stimmt. Diese Tendenz der Entfremdung vom Völkerrecht auf dem Gebiet der Immunität ist in den USA – zumindest in der praktischen Anwendung des Prinzips – nicht zu übersehen. Insoweit scheint Lauterpachts Meinung, das Immunitätsprinzip und seine Ausgestaltung sei im wesentlichen landesrechtlicher Natur[64]), für die USA nicht ganz unberechtigt. Die aus der Gleichstellung der beiden Immunitätskomplexe folgenden Argumentationsweisen, nach denen die Behandlung des eigenen Staates Maßstab für die Behandlung des fremden Staates sein soll, haben in den kontinentalen Staaten kaum noch Bedeutung. Da dort die Immunität des eigenen Staates nicht oder nicht mehr existiert, kann aus diesen Argumenten eigentlich nur der Schluß gezogen werden, daß auch für fremde Staaten keine Immunität mehr bestehe, womit dann allerdings das Immunitätsproblem radikal und weitgehend einheitlich gelöst wäre.

Die Ansicht, die Probleme des Immunitätsprinzips seien dadurch lösbar, daß man auf fremde Staaten die Immunitätsregeln überträgt[65]), die für den eigenen Staat gelten, würde so bei allgemeiner Anwendung die angloamerikanischen Staaten benachteiligen. Sie müßten selbst Immunität gewähren, könnten diese aber in anderen Staaten nicht erhalten, da dort der eigene Staat nicht immun ist. Wohl in Erkenntnis dieser Konsequenzen wurde diese These auch in der Fassung vertreten, die fremden Staaten seien bei Rechtshandlungen auf amerikanischem Territorium wie der eigene Staat zu behandeln, bei solchen auf deren Territorium aber so, wie der betreffende Staat vor seinen eigenen Gerichten behandelt werde. Bei Handlungen auf dem Gebiet dritter Staaten solle er so behandelt werden, wie er in diesem Staat behandelt werden würde. Die Immunitätsfrage wird hier wie eine internationalprivatrechtliche Frage behandelt[66]).

Es ist nicht einzusehen, warum die Behandlung des eigenen Staates Maßstab für die Behandlung fremder Staaten sein sollte. Beziehungen zu den Gerichten eines anderen Hoheitsbereichs und Beziehungen zu den Gerichten des eigenen Hoheitsbereichs sind dem Wesen nach etwas völlig verschiedenes. Im ersteren Fall treffen zwei Rechtssubjekte des Völkerrechts aufeinander; im letzteren handelt es sich um den organisatorischen Aufbau innerhalb eines Staates ohne jede Beziehung zur Außenwelt. Nur eine am Ergebnis orientierte Betrachtungsweise kann diese Unterschiede der rechtlichen Situation übersehen[67]).

---

[64]) Vgl. oben S. 669.

[65]) H. Lauterpacht, a. a. O., S. 220 ff., 226, 236 ff.; ihm folgend M. Brandon, a. a. O., S. 454.

[66]) Yale L. J., Bd. 63, S. 1165 ff.

[67]) Zu den Fehlern dieser Argumentationsweise vgl. auch E. A. Gmür, a. a. O., S. 66; nur ein Gericht hat sich klar gegen die Tendenz der Gleichbehandlung inner-

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Stellt man sich auf den Standpunkt, das Immunitätsprinzip beruhe auf Völkerrecht und es sei anzustreben, einheitliche allgemein anerkannte völkerrechtliche Regeln auf die Materie anzuwenden, muß man diese Ansichten ablehnen. Eine einheitliche Regelung könnte nie auf dieser Basis zustande kommen. Je nach dem Ort der in Frage stehenden Rechtshandlung würden eine große Anzahl verschiedenster Immunitäten existieren, bei deren Ermittlung sich die Gerichte eingehend mit dem jeweiligen Landesrecht zu beschäftigen hätten, was ihre Aufgabe sicher nicht erleichtern würde. Man möchte sagen, glücklicherweise haben diese Theorien in der amerikanischen Rechtsprechung (noch?) nicht festen Fuß gefaßt.

Festzustellen bleibt allerdings, daß die Gerichte der landesrechtlichen Regelung vielfach und vor allem bei nicht einwandfrei geklärten Problemen Rechtssätze zur Entscheidung von Fragen der Immunität fremder Staaten entnehmen. Die Konsequenz dürfte sein, daß die Immunitätspraxis auf lange Sicht von der Entwicklung im Bereich des Rechts der innerstaatlichen Immunität des eigenen Staates zumindest ebenso stark beeinflußt sein wird wie von der Entwicklung im internationalen Bereich. Die restriktive Tendenz im innerstaatlichen Bereich dürfte sich auch auf die Rechtsprechung bezüglich fremder Staaten auswirken und wenn auch nicht zu einer exakt parallelen Entwicklung, so doch zu einer einheitlichen Grundtendenz bei der Beurteilung der Immunitätsfragen führen[68]). Dies bedeutet, daß bei der Analyse der amerikanischen Rechtsprechung diese Einflüsse beachtet und gegebenenfalls berücksichtigt werden müssen.

Einflüsse der Exekutive auf die Immunitätsrechtsprechung und deren Bedeutung

A. *Political Questions*

In den USA nehmen die Gerichte in Streitfällen, die sich auf verschiedene internationale Sachverhalte beziehen, aber auch in manchen rein innerstaatlichen Fällen, vielfach keine Entscheidungsgewalt in Anspruch. Sie betrachten sich in solchen Fällen, die sogenannte *political questions* berühren, als an die Entscheidung der zuständigen Exekutiv- oder sonstigen Staatsorgane gebunden; in Fällen, die internationale Beziehungen berühren,

amerikanischer und zwischenstaatlicher Sachverhalte gewandt, ohne daß die Entscheidung insoweit Resonanz gehabt hätte. *De Simone* v. *Transportes Maritimos do Estado* (1922), a. a. O., S. 817: "the right of a court of this country to assume jurisdiction over a cause of action against a foreign sovereign ... cannot be reasoned from analogy to the right to treat so another state" [i. e. Gliedstaat der USA]; vgl. W. H. Reeves, a. a. O., S. 556.

[68]) Vgl. W. H. Reeves, a. a. O., S. 557.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ist dies normalerweise die Entscheidung des State Department. Diese Bindung, die in ähnlichen Formen auch in Großbritannien und Frankreich bekannt ist, wird im wesentlichen auf den Grundsatz der Gewaltenteilung zurückgeführt.

Der Bereich der *political questions* ist dabei nicht generell definierbar. Vielmehr sind im Lauf der Zeit verschiedene Tatbestände in die Reihe der politischen Fragen aufgenommen worden wie z. B. die Anerkennung fremder Staaten oder Regierungen[69]), die Feststellung, wer in einem bestimmten Staat Souverän ist[70]), wer als Vertreter eines fremden Staates anzusehen ist[71]), die Bestimmung des Grenzverlaufs zwischen zwei Staaten[72]) und andere.

Die Problematik der *political questions* als solche soll hier nicht näher erörtert werden[73]). Vielmehr soll im folgenden dargestellt werden, wie weit diese Doktrin von Bedeutung für Entscheidungen auf dem Gebiet der Immunitätsrechtsprechung ist.

B. Exekutive und Immunitätsprinzip. Geschichte des Instituts der *suggestion*

Eine Einflußnahme der Exekutive ist auch bei Immunitätsfragen bekannt[74]). Sie geschieht im wesentlichen mittels der sogenannten *suggestions*, eines Rechtsinstituts, das ursprünglich wohl nicht für derartige Einflußnahmen gedacht war[75]). Das Verfahren besteht grundsätzlich darin, daß der zuständige *district-attorney*, dem mit der Klage gegen einen fremden Staat befaßten Bundes- oder Gliedstaatsgericht, auf Anweisung des *attorney-general*, der seinerseits wieder auf Veranlassung des State Department handelt, Mitteilung von der Tatsache des Vorliegens einer Klage gegen einen

[69]) Vgl. *Rose* v. *Himely* (1808) 4 Cranch's Reports 241, 272.

[70]) Vgl. *Jones* v. *United States* (1890) 137 U. S. 202, 212.

[71]) Vgl. *In re Baiz* (1890) 135 U. S. 403.

[72]) Vgl. *Foster* v. *Neilson* (1829) 2 Peter's Supreme Court Reports 253, 306 f.

[73]) Vgl. dazu aus der umfangreichen Literatur besonders: M. Finkelstein, Judicial Self-Limitation (Harv. L. R., Bd. 37, S. 338 ff.); M. F. Weston, Political Questions (Harv. L. R., Bd. 38, S. 296 ff.); Jaffe, Judicial Aspects of Foreign Relations (1933); C. G. Post, The Supreme Court and Political Questions (The John Hopkins University Studies, Ser. 54 No. 4, 1936); F. A. Mann, Judiciary and Executive in Foreign Affairs (Transactions of the Grotius Society, Bd. 29, S. 143 ff.); E. D. Dickinson, The Law of Nations as National Law: "Political Questions" (University of Pennsylvania Law Review [= U. Pa. L. R.], Bd. 104, S. 451 ff.).

[74]) Vgl. dazu ausführlich A. B. Lyons, a. a. O., S. 116 ff.

[75]) Eine gebräuchliche Definition des Instituts im allgemeinen lautet: "In practice, a statement, formally entered on the record, of some fact or circumstance which will materially affect the further proceedings in the cause, or which is necessary to be brought to the knowledge of the court in order to its right disposition of the action, but which, for some reason cannot be pleaded" (Cyclopedia of Law and Procedure, ed. Mack, New York 1911). Vgl. auch A. B. Lyons, a. a. O., S. 116.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

fremden Staat macht und es darauf hinweist, die Frage der Gerichtsbarkeit zu prüfen bzw. beantragt, in einem bestimmten Sinne zu entscheiden.

Die ersten Fälle der Verwendung des Instituts sind bereits sehr früh festzustellen[76]). Auch in der Vorinstanz der *Exchange*-Entscheidung[77]) war eine *suggestion* unterbreitet worden, die dem Gericht nahelegte, das Verfahren zur Sache einzustellen und die Frage der Gerichtsbarkeit zu prüfen. Es war damals anscheinend problematisch, ob eine solche Einwirkung der Exekutive prozeßrechtlich überhaupt zulässig sei. Das Gericht bejahte zwar die Zulässigkeit[78]), sah sich im übrigen aber nicht veranlaßt, der *suggestion* Folge zu leisten und lehnte die Gewährung von Immunität ab.

Vor dem Supreme Court, der die Vorentscheidung aufhob, war der *suggestion* noch ein *prayer for release of the vessel* beigefügt worden. Dieser Antrag wurde seitens des *attorney* sorgfältig begründet. Der Supreme Court erhob gegen das Institut der *suggestion* keine Bedenken[79]), jedoch beruhte die Entscheidung des Gerichts zur Sachfrage der Immunität auf eingehenden rechtlichen Erwägungen des Gerichts, das sich offenbar nicht durch die *suggestion* irgendwie gebunden sah und diese in der Begründung auch nicht erwähnte[80]).

Später wurde das Institut der *suggestion* noch wiederholt benutzt[81]), wobei die Entscheidungen zur Sachfrage aber immer auf eigenen rechtlichen Erwägungen des Gerichts beruhten und die Gerichte sich in ihrer Entschei-

---

[76]) Der anscheinend erste Fall, in dem es verwendet wurde, war *The United States* v. *Peters* (1795) 3 Dallas' Reports 121 und im Zusammenhang damit *Ketland qui tam* v. *The Cassius* (1796) 2 Dallas' Reports 365, 366, wo dem Gericht auf Anweisung des Präsidenten der USA eine *suggestion* unterbreitet wurde, in der festgestellt war, daß ein bestimmtes französisches Schiff als Staatseigentum und Kriegsschiff der amerikanischen Gerichtsbarkeit nicht unterworfen sei. Das Gericht erklärte sich letztlich aus anderen Gründen für unzuständig.

[77]) *McFaden* v. *The Exchange* (1811) 16 Federal Cases 85, Circ. Court of Pennsylvania.

[78]) Die Exekutive müsse den Gerichten offizielle Mitteilung von Tatsachen machen können, die ihr im Zusammenhang mit einem anhängigen Streitfall seitens fremder Staaten bekannt geworden seien und die sie für wichtig erachte, da Fragen des Friedens und des öffentlichen Wohls betroffen seien. Allerdings müsse der *attorney* die in der *suggestion* behaupteten Tatsachen notfalls beweisen, a. a. O., S. 86 f.

[79]) *The Schooner Exchange* v. *M'Faddon* (1812), a. a. O., S. 147: "there seems to be a necessity for admitting that the fact [Tatsache, daß es sich z. B. um ein fremdes Kriegsschiff handle] might be disclosed to the Court by the suggestion of the Attorney of the United States".

[80]) Vgl. dazu E. D. Dickinson, a. a. O., S. 471.

[81]) *The Pizarro* v. *Matthias* (1852) 19 Federal Cases 786, Distr. Court, Southern District N. Y.; *Hassard* v. *United States of Mexico* (1899), a. a. O. Letzterer Fall ist deshalb interessant, da hier zum erstenmal eine *suggestion* bei sog. direkten Klagen (im Gegensatz zu »indirekten« Klagen z. B. gegen Staatsschiffe im *in rem*-Verfahren) vorgebracht wurde, vgl. J. W. Foster, a. a. O., S. 283 f.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dungsfreiheit durch die *suggestions* nicht (jedenfalls nicht erkennbar) gebunden sahen.

In all diesen Fällen waren die betroffenen fremden Staaten nicht vor Gericht erschienen, da sie darin eine Kränkung ihrer Würde und Unabhängigkeit erblickten. Sie hatten sich daher an das State Department gewandt und gebeten, geeignete Schritte zur Erledigung des Prozesses zu unternehmen. Das State Department trat *under the comity of nations* praktisch als Vermittler zwischen Gericht und beklagtem Staat auf. Es vertrat eine bestimmte Rechtsauffassung, die den Anspruch auf Immunität stützen sollte. Nirgends wird jedoch, wie erwähnt, eine Bindung der Gerichte an die *suggestions* ersichtlich. Die Gerichte betrachteten im Gegenteil die *suggestions* als *information*[82]), die sogar ausdrücklich als unverbindlich bezeichnet wurde[83]).

C. Verschiedene Formen der *suggestions*

Während des ersten Weltkriegs häuften sich in den Hafenstädten der USA, vor allem in New York, die Fälle, in denen Schiffe, die zu Kriegszwecken von fremden Staaten erworben oder requiriert worden waren, vor die Gerichte gezogen wurden (*in rem*-Verfahren). Im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Immunität wurde sehr häufig das State Department eingeschaltet, wenn es auch nicht in allen Fällen beteiligt war. Auch nach dem ersten Weltkrieg, der große Staatsflotten hinterlassen hatte, waren solche Fälle häufig. Art und Umfang der Einflußnahme des State Department waren dabei nicht einheitlich; in den Formulierungen wurden die früheren *suggestions* variiert.

Im Fall *The Carlo Poma*[84]) wurde nur der diplomatische Status des italienischen Botschafters, der selbst dem Gericht einen Immunitätsantrag unterbreitete, bestätigt, wobei hinzugefügt wurde, daß das State Department im übrigen keine Verantwortung für den Inhalt der Behauptungen des Botschafters übernehme. Im Falle *The Luigi*[85]) enthielt die *suggestion* eine Mitteilung von Tatsachen, daß es sich nämlich um ein vom italienischen

---

[82]) *McFaden* v. *The Exchange* (1811), a. a. O., S. 86; *Long* v. *The Tampico* (1883), a. a. O., S. 496.

[83]) *McFaden* v. *The Exchange* (1811), a. a. O., S 87: "In other countries, communication from the government to the courts of admiralty are generally made in the form and with the effect of mandates, which the judge finds himself compelled to obey. Such is not the present condition of any court in the United States, and I trust will never be". Der Supreme Court hat diese Ausführungen in letzter Instanz nicht kritisiert.

[84]) *The Carlo Poma* (1919) 259 Fed. Rep. 369, Circ. Court 2d Circuit. Ähnlich in *The Sao Vicente* (1924) 295 Fed. Rep. 829, 833, Circ. Court 3d Circuit und *The Secundus* (1926) 15 Fed. Rep. 2d 711, 712, D. C. Eastern Distr. N. Y.

[85]) *The Luigi* (1916) 230 Fed. Rep. 493, D. C. Eastern Distr. Pennsylvania.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Staat beschlagnahmtes und in dessen Auftrag kommandiertes Schiff handle. Im Fall *The Attualità* wurde einer ähnlichen Tatsachenmitteilung hinzugefügt, daß das Gericht im übrigen selbst zur Entscheidung berufen sei[86]).

D. Bindung der Gerichte an die *suggestion* (Tatsachenmitteilung)

In den meisten der bisher erwähnten Fälle hatten die Gerichte keinen Anlaß, sich mit der Frage der Beschränkung ihrer Entscheidungsgewalt zu befassen, da die Exekutive keinen ausdrücklichen Wunsch nach Immunitätsgewährung geäußert hatte bzw. weil die Gerichte auf Grund eigener Überlegungen zu dem gegebenenfalls von der Exekutive angestrebten Ergebnis kamen.

Eine Ausnahme bildeten die Fälle, in denen dem Gericht Tatsachen mitgeteilt wurden, von denen es bei der Entscheidung ausgehen sollte. Hier stellte sich die Frage, ob weitere Beweiserhebungen eventuell angestellt werden sollten. Dazu wurde entschieden, daß das Gericht die Tatsachenmitteilungen des State Department hinzunehmen habe bzw. an diese gebunden sei[87]). Ohne daß die Fälle reiner Tatsachenmitteilungen häufig sind, kann davon ausgegangen werden, daß diese Bindung der Gerichte allgemein anerkannt ist[88]). Ihre Berechtigung findet diese Auffassung darin, daß das State Department als geeignetste Stelle angesehen werden kann, Tatsachenfeststellungen in Sachverhalten zu treffen, an denen fremde Staaten beteiligt sind.

E. Bindung der Gerichte an die *suggestion* (Rechtsmeinung)

Relativ früh wurde in einzelnen Fällen gelegentlich angedeutet (ohne daß es darauf für die Entscheidung des Falles angekommen wäre), daß das State Department durch Anerkennung *(recognition)* eines Immunitätsverlangens eines fremden Staates in Form einer *suggestion* die Gerichte verpflichten könnte, diesem Verlangen Folge zu leisten[89]).

---

[86]) *The Attualità* (1916) 238 Fed. Rep. 909, 910, Circ. Court 4th Circ.: "for such consideration as the court may deem necessary and proper".

[87]) *The Luigi* (1916), a. a. O.; siehe auch *Sullivan* v. *State of Sao Paulo* (1941), a. a. O., S. 505 f.

[88]) Vgl. F. Deák, The Plea of Sovereign Immunity and the New York Court of Appeals (Col. L. R., Bd. 40, S. 453 ff., 459).

[89]) *United States* v. *Lee* (1882) 106 U. S. 196; Supreme Court Reporter, Bd. 1, S. 240 ff., 251: "In such cases [d. h. Immunitätsfällen] the judicial department of this government follows the action of the political branch, and will not embarrass the latter by assuming an antagonistic jurisdiction"; *The Gul Djemal* (1921) 296 Fed. Rep. 563, 567, D. C. Southern Distr. N. Y.: "If the amity existing between the two states is such that this government wishes the vessel released, I will gladly release her, upon a suggestion that emanates from the Department of State". Vgl. auch *The Attualità* (1916),

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

In der Literatur wurde dazu bemerkt, durch die Stellung eines Antrags auf Immunitätsgewährung seitens des State Department werde die Frage nach der Immunität zur *political question*, bei der die Gerichte den Stellungnahmen der anderen Staatsorgane zu folgen hätten[90]). Diese Auffassung wurde auf die frühen Immunitätsfälle, insbesondere auf die *Exchange*-Entscheidung gestützt. Insoweit scheint sie offensichtlich falsch begründet. Wie bereits ausgeführt, ergibt sich aus den frühen Immunitätsfällen eher das Gegenteil. Man kann ihnen allenfalls entnehmen, daß die Gerichte die *suggestions* für zulässig hielten als Mittel, durch das die Gerichte von der Regierung über Tatsachen verständigt werden konnten, die ihnen sonst nicht offiziell bekannt geworden wären. Zur Zeit der Entscheidungen war der Begriff der *political question* schon bekannt, doch gingen die Gerichte im Zusammenhang mit den *suggestions* mit keinem Wort darauf ein.

Man kann jedoch feststellen, daß in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg die Frage der Bindung der Gerichte in der Luft lag und eine zunehmende Tendenz sichtbar wurde, eine bindende Wirkung, die nicht nur auf Tatsachen beschränkt war, anzunehmen. Schließlich führte der Supreme Court 1938 zu dieser Frage aus[91]):

> "If the claim [d. h. der Immunitätsanspruch] is recognized and allowed by the Executive Branch of the government, it is then the duty of the courts to release the vessel upon appropriate suggestion by the Attorney General".

Auch der Gerichtshof berief sich dabei auf die früheren Immunitätsfälle, was nach den obigen Ausführungen nicht bedenkenfrei erscheint. Die Entscheidung kann dadurch erklärt werden, daß die Tendenz, in Immunitätsfällen die Entscheidung der Exekutive zu überlassen, in der Luft lag. Der Supreme Court selbst hat im übrigen seit 1937 dem Begriff der *political question* immer weiteren Spielraum verliehen, so daß die Einbeziehung der Immunitätsfragen keine allzu große Überraschung bedeutet[92]).

---

a. a. O., S. 911; *The Florence H.* (1918) 248 Fed. Rep. 1012, 1017, D. C. Southern Distr. N. Y.

[90]) T. N. Woolsey in A. J. I. L., Bd. 17, S. 95 f.; A. N. Sack, a. a. O., S. 982; M. F. Weston, a. a. O., S. 296, 319.

[91]) *The Navemar* (1938) 303 U. S. 68, 74. Vgl. zu dem Fall L. Preuss, State Immunity and the Requisition of Ships during the Spanish Civil War, II. Before the Courts of the United States (A. J. I. L., Bd. 36, S. 37 ff.). E. D. Dickinson, a. a. O., S. 474 erklärt, daß es sich hier um ein völlig überflüssiges *obiter dictum* gehandelt habe.

[92]) Vgl. dazu, vor allem über die Bedeutung des Jahres 1937 für die Rechtsprechung des Supreme Court, gerade auch für den Bereich der *political questions* B. Schwartz, The Supreme Court (New York 1957), S. 83, 147 f. Der Supreme Court verwandte diesen Begriff in der *Navemar*-Entscheidung nicht. Die Gerichte führten die ausgesprochene Bindung später aber auf die Tatsache zurück, daß durch das Eingreifen des State Depart-

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die vom Supreme Court gewählte Formel *the claim of immunity is recognized and allowed* wurde vom Gerichtshof im Fall *Ex parte Republic of Perú* (1943)[92a]) noch einmal in ihrer Bedeutung bestätigt und wird seitdem, nach anfänglichem Schwanken[93]), vom State Department in der Regel benutzt, wenn ein Immunitätsverlangen ausgedrückt werden soll. Die Gerichte befolgen dabei allgemein die Entscheidung des Supreme Court. Es kann als allgemein anerkannt gelten, daß die Gerichte jedenfalls dann gebunden sind, wenn die *recognized and allowed*-Formel den Willen des State Department klar zum Ausdruck bringt[94]). Fälle, in denen einer solchen *suggestion* keine Folge geleistet wird, kommen praktisch nicht vor[95]).

---

ment eine *judicial* zur *political question* geworden sei. Vgl. *Miller* v. *Ferrocarrill del Pacífico de Nicaragua* (1941) 18 Atlantic Reporter 2d 688, 692, Supreme Judicial Court of Maine; *United States of Mexico* v. *Schmuck* (1944) 293 N. Y. 264, 272 in 52 N. Y. S. 2d, Court of Appeals of N. Y.

[92a]) 318 U. S. 578.

[93]) In einigen Fällen wurde nur mitgeteilt, das State Department *accepts as true the facts*, die vom jeweiligen betroffenen Staat vorgebracht wurden, z. B. daß es sich um requirierte Schiffe handle u. ä. Die Gerichte gewährten auch hier ohne weiteres Immunität, da die bindend festgestellten Tatsachen Immunität verlangten, vgl. *Sullivan* v. *State of Sao Paulo* (1941), a. a. O., S. 505; *The Joannis Goulandris* (1941) 40 F. S. 924, D. C. Southern District N. Y. Weiter formulierte das State Department auch: "accepts as true the statement of fact ... and recognizes and allows", vgl. *The Janko* (1944) 54 F. S. 240, 241, 243, D. C. Eastern Distr. N. Y. In einem Fall hatte das State Department nur Schreiben eines Botschafters an das Gericht weitergeleitet, in denen dieser darauf hinwies, die US-Regierung habe die Immunität einer bestimmten juristischen Person *recognized*. Das Gericht folgerte, durch die Weiterleitung habe das State Department zu erkennen gegeben, daß tatsächlich *recognized and allowed* würde, vgl. *Miller* v. *Ferrocarrill del Pacífico de Nicaragua* (1941), a. a. O., S. 691.

[94]) Vgl. insbesondere neuerdings *Weilamann* v. *Chase Manhattan Bank* (1959) 192 N. Y. S. 2d 469, 471, Supreme Court N. Y., siehe dazu auch die Stellungnahme des Attorney-General im Verfahren (A. J. I. L., Bd. 54, S. 643 f.). *Stephen* v. *Zivnostenska Banka* (1960) 199 N. Y. S. 2d 797, 802, Supreme Court N. Y.; *Wolchok* v. *Statni Banka Ceskoslovenska* (1961) 222 N. Y. S. 2d 140, 141, Supreme Court, Appellate Division N. Y.; *Republic of Cuba* v. *Dixie Paint & Varnish Co.* (1961) 123 South Eastern Reporter 2d 198, Court of Appeals of Georgia; *Rich* v. *Naviera Vacuba S. A.* (1961) 197 F. S. 710, 725 f., D. C. Eastern Distr. Virginia; 295 Fed. Rep. 2d 24, Circ. Court of Appeals, 4th Circ. Im letzteren Fall wurde vom State Department die *recognized and allowed*-Formel gar nicht verwendet. Das Gericht entschied, eine bindende *suggestion* könne auch angenommen werden *while infelicitously expressed*, a. a. O., S. 25. Auch im Fall *New York and Cuba Mail Steamship Co.* v. *Republic of Korea* (1955), a. a. O., S. 686, genügte eine andere Formulierung. Nur *suggestions*, die *expressis verbis* die Entscheidung dem Gericht überlassen, werden sicher als unverbindlich anzusehen sein, obwohl auch dies nicht unumstritten war, vgl. F. Deák, a. a. O., S. 464. So *implicite* der Supreme Court im Fall *Republic of Mexico* v. *Hoffmann* (1944) 324 U. S. 30, 32, 34.

[95]) Es ist nur ein rechtskräftig entschiedener Fall bekannt, in dem einer *suggestion* nicht gefolgt wurde. *The Katingo Hadjipatera* (1941) 40 F. S. 546, 548, D. C. Southern Distr. N. Y. Es ist aber nicht klar ersichtlich, daß es sich tatsächlich um eine *suggestion* mit der Formel *recognized and allowed* handelt, vgl. P. Shepard, a. a. O., S. 55 f.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Der Anwendungsbereich der *suggestions* ist dabei in Ausdehnung begriffen. Nachdem sie ursprünglich fast ausschließlich bei *in rem*-Klagen gegen Schiffe verwendet wurden [96]), wurden sie später auch bei Klagen gegen staatlich beeinflußte oder kontrollierte juristische Personen angewandt [97]) und schließlich auch bei »direkten« Klagen gegen fremde Staaten, insbesondere auch bei Anerkennung des Immunitätsverlangens bei Zwangsvollstreckungen verwendet [98]). Die Gerichte gingen sogar noch weiter, indem im Fall einer Widerklage gegen einen fremden Staat eine Anfrage an das State Department gerichtet wurde, ob es den Immunitätsanspruch anerkenne und zulasse, obwohl der betroffene Staat sich selbst nicht an das State Department gewandt hatte [99]).

Die Unterwerfung unter die *suggestion* verdrängt dabei jede richterliche Entscheidungsbefugnis und jedes andere Rechtsfindungsverfahren. Vorentscheidungen, die in analogen Fällen keine Immunität gewährten, werden mit Hinweis auf die Entscheidungskompetenz der Exekutive beiseite geschoben und verlieren so ihre Präzedenzfallwirkung [100]). Vielfach sind die Gerichte dazu übergegangen, im Fall einer solchen *suggestion* Immunität zu gewähren, die sie konsequenterweise nurmehr mit dem Hinweis auf die *suggestion* begründen; weitere Rechtsausführungen werden nicht mehr gemacht [101]).

Damit hat sich seit der *Navemar*-Entscheidung eine in Umfang und Intensität immer stärker werdende Bindung der Gerichte an die Entscheidungen der Exekutive in Immunitätsfragen durchgesetzt. Dies gilt zunächst

---

Auf jeden Fall handelt es sich um eine Entscheidung, die kurz nach dem *Navemar*-Fall liegt und heute nicht mehr von Bedeutung sein dürfte, vgl. *Rich* v. *Naviera Vacuba* (1961), a. a. O., S. 725. Eine ähnliche Entscheidung eines New Yorker Gerichts, das eine *suggestion* nicht beachtet hatte, wurde aufgehoben. *United States of Mexico* v. *Schmuck* (1944), a. a. O., S. 270 ff.

[96]) Vgl. A. B. Lyons, a. a. O., S. 116; die erste Ausnahme bildete der Fall *Hassard* v. *United States of Mexico* (1899), a. a. O.

[97]) *Miller* v. *Ferrocarrill del Pacífico de Nicaragua* (1941), a. a. O.

[98]) *Piascik* v. *British Ministry of War Transport* (1943) 54 F. S. 487, D. C. Southern Distr. N. Y. In dieser Entscheidung sah sich das Gericht veranlaßt, ausdrücklich festzustellen, daß die Bindungswirkung der *suggestions*, die an sich bei *in rem*-Verfahren festgelegt worden sei, ohne weiteres auch bei *in personam*-Klagen zum Zuge komme. Vgl. auch *Weilamann* v. *Chase Manhattan Bank* (1959), a. a. O., wegen der *suggestions* bei Zwangsvollstreckungen.

[99]) *Hungarian People's Republic* v. *Cecil Associates* (1953) 118 F. S. 954, 956 f., D. C. Southern Distr. N. Y.

[100]) *Miller* v. *Ferrocarrill del Pacífico de Nicaragua* (1941), a. a. O.

[101]) Vgl. *The Maliakos* (1941) 41 F. S. 697, 699, D. C. Southern Distr. N. Y.; *Piascik* v. *British Ministry of War Transport* (1943), a. a. O., S. 487; *Isbrandtsen & Co.* v. *Netherlands East Indies Government* (1947) 75 F. S. 48, D. C. Southern Distr. N. Y.; *Republic of Cuba* v. *Dixie Paint & Varnish Co.* (1961), a. a. O.; *Rich* v. *Naviera Vacuba S. A.* (1961), a. a. O.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

für alle Entscheidungen des State Department, die in einem bestimmten Fall Immunität befürworten.

F. Rechtliche Bedeutung der Bindung an die *suggestions*

Wenn auch feststeht, daß die amerikanischen Gerichte in Immunitätsfällen in ihrer Entscheidungsgewalt beschränkt sind und die Frage der Immunität vom State Department entschieden wird, ist der rechtliche Charakter dieser Erscheinung doch nicht ohne weiteres klar.

Sicher dürfte sein, daß *suggestions*, die das Gericht an Tatsachenfeststellungen binden, von beweisrechtlicher Seite her betrachtet werden sollten. Sie stellen wohl eine Art zwingender Beweismittel dar. Schwieriger erscheint die Frage nach der rechtlichen Bedeutung von *suggestions*, die – auch gegen die bisherige Rechtsprechung auf bestimmten Teilgebieten des Immunitätsrechts – die Gerichte in ihrer Entscheidung zur Sachfrage binden.

Soweit hier die Frage der Immunität grundsätzlich als Rechtsfrage angesehen wird, entsteht auf den ersten Blick der Eindruck, als träte die Exekutive in rechtsprechender, streitentscheidender Eigenschaft auf; d. h. daß die Exekutive an Stelle der Justiz bestimmte (völker-)rechtliche Fragen entscheidet, was im Ergebnis eine Überleitung gerichtlicher Funktionen auf ein anderes Staatsorgan bedeuten würde.

Diese Ansicht wird auch von bedeutenden Autoren vertreten[102]). Der Standpunkt scheint aber nicht unanfechtbar. Die Tatsache, daß in einem Prozeß um die Rechtsfrage der Immunität die Exekutive das entscheidende Wort hat, muß nicht unbedingt bedeuten, daß sie Rechtsfragen entscheidet. Vielmehr ist hier der Standpunkt vertretbar, daß eine Entscheidung ergeht, die nicht mehr auf rechtlichen Erwägungen beruht, sondern trotz entgegenstehendem oder neben bestehendem Recht auf Grund politischer Zweckmäßigkeitserwägungen gefällt wird. Diese politischen Erwägungen verdrängen unter Umständen die Anwendung des Völkerrechts.

Verschiedene Formulierungen in Gerichtsentscheidungen deuten darauf hin, daß die Gerichte der Ansicht sind, daß die Fragen der Immunität durch das Eingreifen der Exekutive aus der rechtlichen Sphäre herausgehoben werden und nunmehr nicht mehr nach Rechtsgrundsätzen behandelt werden müssen[103]). Auch die Bezeichnung als *political question* deutet ja darauf

---

[102]) P. C. Jessup, Has the Supreme Court Abdicated one of its Functions? (A. J. I. L., Bd. 40, S. 168 ff.); A. B. Lyons, a. a. O., S. 146 f.; E. D. Dickinson, a. a. O., S. 470, 477 f.

[103]) Vgl. *Molina* v. *Comision Reguladora del Mercado de Henequen* (1918) 103 Atlantic Reporter 397, 398, Supr. Court of New Jersey: "This ... position of our government makes it clear that the present case is free from any political complications, and leaves it to be determined purely as a legal question" (die Exekutive hatte hier

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

hin, daß die Frage aus dem Rechtsbereich ausgeklammert werden soll. Deák führt dazu aus[104]):

"The affirmative suggestion is not on its face an attempt by the State Department to substitute its own legal opinion, either of the facts or of the law, so as to encroach upon the judicial function of the courts. The affirmative suggestion should be considered, instead, as a finding of diplomatic necessity by the State Department in the exercise of its responsibility for foreign affairs which should govern the courts whenever the executive deems conformity necessary to the administration of foreign relations".

Unzweifelhaft wird die Situation dadurch kompliziert, daß die Motive, auf Grund deren das State Department im Einzelfall eingreift, nicht offenbar und schwer zu erkennen sind[104a]). Vielfach wird daher die Meinung vertreten, das State Department habe einfach die bessere Sachkenntnis auf völkerrechtlichem Gebiet und sei daher zuständig, Immunitätsfragen auf Grund rechtlicher Überlegungen zu entscheiden[105]).

Diese Ansicht dürfte der wahren Sachlage nicht entsprechen. Es darf zwar angenommen werden, daß sich das State Department bemühen wird, nicht vom Völkerrecht abzuweichen, wenn es eine Entscheidung in Immunitätsfragen zu treffen hat[106]); ohne Zweifel kann und muß aber auch angenommen werden, daß es sich in vielen Fällen letztlich von politischen Erwägungen leiten lassen und die Stellungnahme für oder gegen Immunität je nach den politischen Beziehungen zum betreffenden Staat und dem zu erwartenden politischen Effekt ausfallen wird[107]). Ein gutes Beispiel dafür bietet das Verhalten der USA bei Klagen gegen Kuba, bei denen Ablehnung und Gewährung von *suggestions* von Gradunterschieden in den politischen

nicht eingegriffen); *Hannes* v. *Kingdom of Roumania Monopolies Institute* (1940), a. a. O., S. 828; *Wolchok* v. *Statni Banka Ceskoslovenska* (1961), a. a. O., S. 141: "The Government of the United States has suggested immunity and thus allowed the claim ... to the effect that the respondent is immune from suit, a political determination which binds the courts of this State and has the effect of withdrawing the cause from the sphere of litigation".

[104]) F. Deák, Immunity from Suit of Foreign Sovereign Instrumentalities and Obligations (Yale L. J., Bd. 50, S. 1088 ff., 1903); vgl. auch F. Deák in Columbia Law Review, a. a. O., S. 461, 464; ähnlich P. Shepard, a. a. O., S. 73; vgl. auch S. Timberg, Sovereign Immunity, State Trading, Socialism and Self-Deception (Northwestern University Law Review, Bd. 56, S. 109 ff., 115 f.).

[104a]) P. C. Jessup, a. a. O., S. 171 f.

[105]) A. B. Lyons, a. a. O., S. 147; scharf dagegen F. A. Mann, Völkerrecht im Prozeß (Süddeutsche Juristen-Zeitung 1950, Sp. 545 ff., 554).

[106]) Vgl. dazu den sog. Tate-*letter* (Department of State Bulletin Bd. 26, 1952, S. 984), wo das State Department seine künftige grundsätzliche Haltung *(policy)* zur Immunitätsfrage mit Hinweisen auf die internationale Praxis zu stützen sucht.

[107]) Vgl. A. K. Kuhn, The Extension of Sovereign Immunity to Government-Owned Commercial Corporations (A. J. I. L., Bd. 39, S. 772 ff., 775); S. Timberg, a. a. O., S. 115 f.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Beziehungen gesteuert zu sein scheinen[108]). Darüber hinaus scheinen nicht nur außenpolitische Erwägungen die Haltung des State Department zu beeinflussen, sondern auch politische Erwägungen des Department of Justice, das darauf abzielt, Prozesse gegen die USA im Ausland zu verhindern[109]), und daher auch im Inland für eine strikte Immunitätsgewährung eintritt.

All diese außerrechtlichen Erwägungen werden zumindest von der von der Rechtsprechung vertretenen Auffassung vom Völkerrecht in manchen Fällen abweichen. Beispiele dafür sind *suggestions*, die juristischen Personen Immunität gewähren[110]), obwohl dies gegen die herrschende amerikanische Gerichtsauffassung (und teils auch gegen die eigene, früher geäußerte Meinung)[111]) verstößt, und auch Äußerungen, die sich gegen die bisher herrschende Auffassung – offensichtlich wegen diplomatischer Spannungen – gegen die Immunität aussprechen[112]). Es scheint klar, daß politische Erwägungen in vielen Fällen den Ausschlag geben werden; das Prinzip der *political questions* scheint dies auch geradezu zu verlangen. Anders ließe sich das Prinzip, daß nur die Gerichte zur Rechtsprechung berufen sind, auch nur schwer aufrechterhalten[113]).

Damit darf festgestellt werden, daß die Bedeutung des *suggestion*-Prinzips darin besteht, daß dem State Department die Möglichkeit gegeben wird, in einem konkreten Rechtsstreit die Anwendung der an sich gegebenen Rechtsnormen oder der Verfahren, mittels deren die anzuwendenden Rechtsnormen sachgerecht gefunden werden können, aus politischen Gründen zu verhindern. Falls keine besonderen Gründe politischer Art Anlaß zur Abweichung von den gegebenen Rechtsnormen geben, wird sich das State Department wohl an deren Regelung halten.

---

108) Während der Zeit stark gespannter Beziehungen wurden bei Klagen gegen Kuba keine *suggestions* gewährt. Im Verlauf einer leichten Entspannung änderte sich die Lage, was dazu führte, daß nunmehr mittels *suggestions* früher von den Gerichten gefällte Entscheidungen umgestoßen wurden. Vgl. dazu, im Zusammenhang mit den Bemühungen ein von Kubanern entführtes Flugzeug gegen ein durch Gerichtsbeschluß arrestiertes kubanisches Boot, die Einflußnahme der Exekutive (Hispanic American Report, Bd. 14, 1961, S. 693). Siehe auch Leonard in Proceedings of the American Society of International Law, 55th Annual Meeting, 1961, S. 141.

109) Vgl. S. Timberg, a. a. O., S. 115 f.; V. G. Setser, The Immunities of the State and Government Economic Activities (Law and Contemporary Problems, Bd. 24, S. 291 ff., 314).

110) Vgl. *Miller* v. *Ferrocarrill del Pacífico de Nicaragua* (1941), a. a. O.

111) Vgl. G. H. Hackworth, a. a. O., S. 481.

112) *Hungarian People's Republic* v. *Cecil Associates* (1953) a. a. O. Vgl. auch *The Beaton Park* (1946) a. a. O., S. 212. Das State Department verweigerte dort eine *suggestion* mit der Begründung, neben dem privaten Kläger habe auch die US-Regierung einen Anspruch gegen das betroffene Schiff, der nicht durch *suggestion*, die sich für Immunität ausspreche, beeinträchtigt werden solle.

113) Vgl. Yale L. J., Bd. 63, S. 1163, insbes. Anm. 88.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

G. Immunität als »rein politische« Frage

Man kann in den USA die Tendenz feststellen, den Einfluß der Exekutive auf die Entscheidung von Prozessen, die Immunitätsfragen aufwerfen, noch über das Maß der Bindung an *suggestions* hinaus auszudehnen.

Den ersten Ausdruck fand diese Tendenz in der erwähnten Entscheidung *United States* v. *Lee*[114]), in der es heißt:

> "In such cases [d. h. Immunitätsfälle] the judicial department of this government follows the action of the political branch, and will not embarrass the latter by assuming an antagonistic jurisdiction".

Eine ähnliche Formulierung kehrte in der Entscheidung des Supreme Court im Fall *Ex parte Republic of Perú* wieder, wo es heißt[115]):

> "That principle is that courts may not so exercise their jurisdiction ... as to embarrass the executive arm of the government in conducting foreign affairs".

An sich dienten diese Formulierungen ursprünglich zur Stütze des Prinzips der bindenden Kraft der *suggestions;* die Gerichte gingen dabei von der Überlegung aus, das State Department werde in allen Fällen, wo es Wert darauf lege, den Immunitätsanspruch eines beklagten Staates unterstützen, wobei jedes Zuwiderhandeln die Führung der Außenpolitik stören müsse. Die Formulierung dieses Prinzips verträgt aber ohne weiteres eine weitere Auslegung, da ja eine Störung der Außenpolitik auch eintreten könnte, wenn das State Department nicht eingreift bzw. zu erkennen gibt, es wende sich gegen eine Immunitätsgewährung; der Supreme Court dehnte dieses »Prinzip der Nichteinmischung der Gerichte in die Außenpolitik« im Fall *Republic of Mexico* v. *Hoffmann*[116]) in dieser Richtung aus. Er führte aus, die Entscheidungen in Immunitätsfragen müßten sich überhaupt nur nach der Stellungnahme und Ansicht des State Department richten, ganz gleich, ob dieses im Einzelfall an das Gericht herantrete oder nicht. Auch bei Stellungnahmen, die sich gegen die Immunität aussprächen, sei das Gericht verpflichtet, der *policy of the political department of the government* zu folgen[117]).

Damit war das Erfordernis der *suggestion* im bisherigen Sinne aufgegeben. In allen Immunitätsfällen sollten die Gerichte vielmehr prüfen, was die *established policy* des State Department in der betreffenden Frage

---

[114]) *United States* v. *Lee* (1882) a. a. O.

[115]) *Ex parte Republic of Perú* (1943) a. a. O., S. 588.

[116]) *Republic of Mexico* v. *Hoffmann* (1945) a. a. O.

[117]) "It is therefore not for the courts ... to allow an immunity on new grounds which the government has not seen fit to recognize ... recognition by the courts of an immunity upon principles which the political department has not sanctioned may be equally embarrassing to it", a. a. O., S. 35 f.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

sei, und demgemäß entscheiden[118]). Die Frage der Immunität wird auf diese Weise zur *political question* schlechthin erklärt, entgegen der bisherigen Ansicht, daß sie dies nur durch positives Eingreifen des State Department werde[119]).

Dem Immunitätsprinzip wird damit aber auch die Rechtsqualität abgesprochen. Die Immunitätsgewährung wird als Frage der *international policy* und der *wise international relations* bezeichnet, wobei die nationalen Interessen den Ausschlag geben müßten[120]). Wo nicht das nationale Interesse, das vom State Department für den Einzelfall[121]) festgestellt werde, eine Immunitätsgewährung erforderlich mache, müßten die Gerichte die Prozesse durchführen[122]).

Die Auswirkung dieser Entscheidungen ist nicht leicht abzuschätzen. Es gibt Vertreter der Ansicht des Supreme Court, die die logischen Folgerungen aus diesen Ausführungen ziehen und die Meinung vertreten, das Immunitätsprinzip besitze überhaupt keine Rechtsqualität, sondern werde ausschließlich von politischen Erwägungen bestimmt. Am klarsten formuliert M. H. Cardozo:

> "Whether a defendant is entitled to immunity as a sovereign depends on the resolution of two issues: (1) is it considered a sovereign government? and (2) will the interests of foreign relations be furthered by relieving it from responding in court? Although the ultimate decision will probably be looked upon as a precedent in the field called 'international law', neither of these issues is a question of law to be left to the courts for decision ... The rule of law whether of International Law or domestic law that evolves from this analysis is that the sovereign immunity will be allowed when the executive branch of the government accepts the claim as valid"[123]).

Allerdings sind die Entscheidungen in ihrer ganzen Tragweite nicht allgemein befolgt worden. Die Gerichtspraxis hat im wesentlichen die Immu-

---

[118]) "In such a case the court will inquire whether the ground of immunity is one which it is the established policy of the department to recognize", a. a. O., S. 36. Im Fall *Three Stars Trading Co.* v. *Republic of Cuba* (1961) 222 N. Y. S. 2d 675, 677, Supr. Court N. Y. beruft sich das Gericht bei der Entscheidung auf die im Tate-*letter*, a. a. O., bekanntgegebene *policy* des State Department und stützt seine Entscheidung darauf.

[119]) Vgl. oben S. 681. Der Einfluß der Entscheidung ist erkenntlich in *New York and Cuba Mail Steamship Co.* v. *Republic of Korea* (1955) a. a. O., S. 686: "It must be recognized that primarily the claim by a foreign sovereign of immunity from suit or process presents a political rather than a judicial question".

[120]) *Republic of Mexico* v. *Hoffmann* (1945) a. a. O., S. 39, concurring opinion.

[121]) Yale L. J., Bd. 63, S. 1163.

[122]) *Republic of Mexico* v. *Hoffmann* (1945) a. a. O., S. 42, concurring opinion.

[123]) M. H. Cardozo, Sovereign Immunity: The plaintiff deserves a day in court (Harv. L. R., Bd. 67, S. 608 ff., 614 f.). Die Regel, daß die Exekutive über die Immunität fremder Staaten zu entscheiden hat, ist sicher kein Völkerrecht.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nitätsgewährung auf Grund der hergebrachten Prinzipien fortgesetzt und die Entscheidung restriktiv ausgelegt dahingehend, daß sie als weiterer Präzedenzfall für die bindende Kraft der *suggestions* ausgelegt wird[124]). In Fällen, in denen keine *suggestions* vorlagen, haben die Gerichte weiterhin Immunität mit Berufung auf das Völkerrecht oder auf Präzedenzfälle gewährt oder nicht gewährt[125]). Insbesondere in Fällen sogenannter *negative suggestions*, d. h. bei Äußerungen gegen die Immunitätsgewährung[126]), haben die Gerichte den herkömmlichen Standpunkt vielfach aufrechterhalten, in solchen Fällen selbst zu entscheiden und nicht etwa grundsätzlich Immunität zu verweigern, wenn auch den Äußerungen des State Department ein bedeutendes Gewicht nicht abgesprochen wird[127]). Auch der Supreme Court hat seinen Standpunkt anscheinend etwas revidiert, indem er sich in seiner letzten Entscheidung zu Immunitätsfragen darauf beschränkte, auszuführen[128]):

"Its [State Department] failure or refusal to suggest such immunity has been accorded significant weight by this court".

Auch der Grundsatz, die *established policy* des State Department sei bindender Leitfaden der Gerichte in Immunitätsfragen, hat sich *in praxi* wohl nicht durchgesetzt. Die allgemeine Formulierung der *policy* des State Department im sog. Tate-*letter*[129]), in dem die grundsätzliche Stellung-

[124]) Vgl. Yale L. J., Bd. 63, S. 1158. Siehe z. B. auch die Begründung bzw. Zitierweise in *Rich* v. *Naviera Vacuba S. A.* (1961) 295 Fed. Rep. 24, a. a. O.

[125]) Vgl. z. B. *In re Investigation of World Arrangements* (1952) a. a. O., S. 290 f.; *Schneider* v. *City of Rome* (1948) 83 N. Y. S. 2d 756, 757, City Court N. Y.

[126]) Die Praxis des State Department ist unterschiedlich. Es gibt Fälle, in denen es sich weigert, eine *suggestion* vorzulegen, und dies entweder dem betroffenen Staat oder dem *Attorney-General* mitteilt; vgl. G. H. Hackworth, a. a. O., S. 481. In anderen Fällen, die eigentlich allein den Namen *negative suggestions* verdienen, gibt das State Department meist auf Anfrage des Gerichts diesem eine Stellungnahme zum Fall. Vgl. z. B. *The Pesaro* (1921) a. a. O., S. 479, wo es mitteilte: "It is the view of the Department that government-owned merchant vessels ... employed in commerce should not be regarded as entitled to the immunities accorded public vessels of war".

[127]) Vgl. *The Pesaro* (1921) a. a. O., S. 479 f. Die Entscheidung des Supreme Court im Fall *Berizzi Bros.* v. *The Pesaro* (1926) 271 U. S. 562, ging über die in Anm. 126 erwähnte *negative suggestion* hinweg, was im *Hoffmann*-Fall heftig kritisiert wurde, a. a. O., S. 35. Nach dem *Hoffmann*-Fall verdient besonders die Entscheidung *Hungarian People's Republic* v. *Cecil Associates* (1953) a. a. O., S. 957 Beachtung, wo das Gericht einer Mitteilung, das State Department erkenne den in Frage stehenden Immunitätsanspruch nicht an, keine Folge leistete. In der Entscheidung *In re Grand Jury Investigation of the Shipping Industry* (1960) 186 F. S. 298, D. C. of Columbia, S. 319 f., sah sich das Gericht durch die Verweigerung einer *suggestion* durch das State Department offensichtlich nicht in seiner Entscheidungsfreiheit beschränkt, obwohl seitens des Department of Justice ausgeführt wurde, das Gericht habe sich dem State Department anzuschließen. Das Gericht ließ die Entscheidung zur Immunitätsfrage bis auf weiteres offen.

[128]) *National City Bank of New York* v. *Republic of China* (1955) a. a. O., S. 360.

[129]) Department of State Bulletin, Bd. 26 (1952), S. 984 f.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nahme zur Frage der Anwendung der sog. absoluten oder restriktiven Immunitätstheorie erläutert wird, ist, soweit ersichtlich, noch von keinem Gericht als bindend angesehen worden, wenn man auch wird feststellen können, daß der Tate-*letter* sicher die Argumentation der Gerichte beeinflußt hat und dies auch weiter tun wird[130]). Dies scheint im übrigen auch der Auffassung des State Department selbst zu entsprechen, das im Tate-*letter* ausführte:

> "It is realized that a shift in policy by the executive cannot control the courts but it is felt that the courts are less likely to allow a plea of sovereign immunity where the executive has declined to do so".

Die Schlußfolgerung aus diesen Tatsachen dürfte sein, daß sich die extreme Theorie der absoluten Unterwerfung der Gerichte zumindest bisher nicht durchsetzen konnte und sich wohl auch nicht durchsetzen wird. Es darf dabei aber nicht außer acht gelassen werden, daß diese Ansicht doch Auswirkungen hat, die zumindest darin bestehen, daß sich die Gerichte bei allen Äußerungen der Exekutive, die ein Immunitätsverlangen in irgendeiner Form stützen, bereitwilliger verpflichtet sehen werden, der Meinung der Exekutive zu folgen.

H. Bewertung und Kritik

Die Doktrin von der Abhängigkeit der Gerichte von der Exekutive bei *political questions* im allgemeinen, und im besonderen bei der Frage der Immunität fremder Staaten, ruht im wesentlichen auf zwei Grundlagen.

Einmal wird die Abhängigkeit auf das Gewaltenteilungsprinzip gestützt, wonach die Führung der Außenpolitik der Exekutive obliege und das daher den Gerichten untersage, in Fragen, die diese Politik berühren könnten, selbständige Entscheidungen zu treffen[131]). Zum anderen – damit verwandt – spielt die Erwägung eine große Rolle, die Ausübung (unter Umständen auch die Nichtausübung) von Gerichtsbarkeit könne die Führung

---

[130]) Gerichte haben in einigen Entscheidungen die Frage, ob eine Folgepflicht besteht, offengelassen: *Republic of China* v. *National City Bank of New York* (1953) 208 Fed. Rep. 2d 627, 630, Circ. Court of Appeals 2d Circ.; *Oster* v. *Dominion of Canada* (1956) 144 F. S. 746, 749. Andere Entscheidungen lassen die Beeinflussung der Rechtsprechung erkennen: *National City Bank of New York* v. *Republic of China* (1955) a. a. O., S. 360; *Harris and Co. Advertising Inc.* v. *Republic of Cuba* (1961), 127 Southern Reporter 2d 687, 689. Die Literatur erwartet und befürwortet eine Anpassung der Gerichte an die Stellungnahme des State Department, W. W. Bishop, New United States Policy Limiting Sovereign Immunity (A. J. I. L., Bd. 47, S. 93 ff., 101); M. Brandon, a. a. O., S. 444 f.

[131]) *Sullivan* v. *State of Sao Paulo* (1941) a. a. O., S. 504; *New York and Cuba Mail Steamship Co.* v. *Republic of Korea* (1955) a. a. O., S. 686; *Rich* v. *Naviera Vacuba S. A.* (1961) a. a. O., S. 724 (1. Instanz), S. 26 (2. Instanz).

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

der Außenpolitik störend beeinflussen und damit den nationalen Interessen abträglich sein, die auf diplomatischem Wege besser wahrgenommen werden könnten[132]).

Die so begründete Doktrin ist nicht ohne Widerspruch geblieben, wobei ihre theoretischen Grundlagen in Frage gestellt werden. Besonders leicht angreifbar erscheint dabei die Argumentation, die die Folgepflicht der Gerichte auf das Gewaltenteilungsprinzip zurückführen will. Dieses Prinzip ist so unbestimmt, daß die Stützung von derart weitreichenden Rechtsfolgen darauf mehr den Charakter einer Behauptung als den einer rechtlichen Grundlage hat. Von einer anderen Auffassung der Gewaltenteilung ausgehend, wird die Entscheidungsbefugnis der Exekutive daher als Eingriff in die Sphäre der Gerichte, als Verletzung von deren Unabhängigkeit zurückgewiesen[133]), da es sich beim Immunitätsprinzip um Rechtsfragen handle, zu deren Entscheidung grundsätzlich die Gerichte berufen seien[134]). Dazu ist zu bemerken, daß die richterliche Unabhängigkeit nur dann verletzt wäre, wenn man davon ausginge, die Exekutive entscheide wirklich Rechtsfragen. Soweit die Exekutive jedoch durch ihre Stellungnahme die rechtliche Entscheidung eines Prozesses verhindert und an deren Stelle politische Notwendigkeiten zu dessen Beendigung führen, handelt es sich in Wahrheit nicht mehr um rechtliche Fragen, zu deren Entscheidung die Gerichte zuständig sind, sondern um eine Eliminierung von Rechtsfragen aus dem Entscheidungsbereich der Gerichte zugunsten einer ungehemmten politischen Bewegungsfreiheit der Exekutive[135]). Wie weit sich allerdings eine solche Eliminierung auf das Gewaltenteilungsprinzip stützen kann oder überhaupt verfassungsrechtlich zulässig ist, mag fraglich erscheinen, kann aber hier dahingestellt bleiben.

Auch die Ansicht, die Rücksicht auf die Außenpolitik verlange zwingend eine Beschränkung der richterlichen Entscheidungsbefugnis, ist nicht unbestritten[136]). Die Verweisung auf den diplomatischen Weg kann nicht in allen Fällen als befriedigende Alternative angesehen werden[137]).

---

[132]) Vgl. *Ex parte Republic of Perú* (1943) a. a. O., S. 589: "This practice is founded upon the policy ... that our national interests will be better served in such cases if the wrongs to suitors, involving our relations with a friendly foreign power, are righted through diplomatic negotiation rather than by the compulsion of judicial proceedings".

[133]) P. C. Jessup, a. a. O., S. 169; P. Shepard, a. a. O., S. 40, 56; M. Brandon, a. a. O., S. 444; E. D. Dickinson, a. a. O., S. 470, 477 f.

[134]) F. A. Mann, a. a. O., Sp. 554; The American Law Institute, a. a. O., S. 206.

[135]) Siehe oben S. 684 ff.

[136]) E. D. Dickinson, a. a. O., S. 492, kritisiert die Berufung auf ein *embarrassment* der Außenpolitik als *catchwords and phrases*, die nur Verwirrung stifteten; L. M. Drachsler, Some Observations on the Current Status of the Tate letter (A. J. I. L., Bd. 54, S. 790 ff.).

[137]) Vgl. zu den Argumenten gegen eine diplomatische Regelung A. Hayes, a. a. O.,

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Ein weiterer Einwand gegen die Abhängigkeit der Gerichte stützt sich auf die Überlegung, daß der private Prozeßbeteiligte durch die Entscheidung der Exekutive seinen Anspruch auf rechtliches Gehör *(day in the court)* verliere, da das Gericht auf seine Darlegungen nicht eingehen könne, das State Department aber kein rechtliches Gehör gewähre[138]). In diesem Zusammenhang sind die verschiedensten Vorschläge unterbreitet worden, die von der Ablehnung der Bindung der Gerichte über den Gedanken, dem Privaten vor dem State Department Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben[139]), bis zu dem Vorschlag gehen, der eigene Staat solle in solchen Fällen die Ansprüche der beteiligten Privatpersonen befriedigen[140]). Neben diesen, vorwiegend dem amerikanischen Landesrecht angehörenden Erwägungen ist noch zu prüfen, wie weit, vom Völkerrecht her gesehen, Bedenken gegen die amerikanische Praxis bestehen.

Zunächst kann festgestellt werden, daß es für jedes Rechtsgebiet, so auch für das Völkerrecht, erstrebenswert erscheint, daß seine Normen bei Streitfällen durch Gerichte angewendet werden, d. h. von Institutionen, die die relativ größte Gewähr dafür bieten – oder wenigstens bieten sollten –, daß in Unabhängigkeit und Objektivität, frei von Sonderinteressen und Rücksichten, versucht wird, einen Tatbestand dem Recht gemäß zu entscheiden. Wo der Natur des Konflikts nach primär Gerichte zur Entscheidung berufen sind (auch wenn dies nationale Gerichte sind), erscheint es bedenklich, an deren Stelle letzten Endes doch eine politische Instanz zu setzen. Auf die Tatsache, daß die Exekutive gerade auch auf dem Gebiet des Immunitätsrechts in vielen Fällen offensichtlich, in anderen Fällen wahrscheinlich nach politischen Kriterien entscheidet, ist bereits hingewiesen worden[141]). Dies führt auch zu einer Erschwerung der Erkenntnismöglichkeit von Völkerrechtssätzen auf dem Gebiet des Immunitätsrechts, da die Entscheidungen der Exekutive, denen die Gerichte zu folgen haben, nur recht unvollkommen als Erkenntnismittel herangezogen werden können, da sie weitgehend den augenblicklichen, in jeder Situation verschiedenen[142]) tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung tragen müssen, und es kaum ersichtlich sein wird, aus welchen Motiven die jeweilige Entscheidung gefällt

S. 621; M. Brandon, a. a. O., S. 431; J. Y. Brinton, a. a. O., S. 62; W. W. Bishop, a. a. O., S. 99; Yale L. J., Bd. 63, S. 1170.

[138]) Vgl. vor allem M. H. Cardozo, a. a. O., S. 608 ff., 612 ff.; A. K. Kuhn, a. a. O., S. 775; S. Timberg, a. a. O., S. 115 f.; A. B. Lyons, a. a. O., S. 141; Yale L. J., Bd. 63, S. 1163 f.

[139]) M. H. Cardozo, a. a. O., S. 617 ff., kritisiert in Yale L. J., Bd. 63, S. 1163, Anm. 88.

[140]) Yale L. J., Bd. 63, S. 1165 ff.

[141]) Siehe oben S. 685 f.

[142]) Yale L. J., Bd. 63, S. 1163.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

wurde[143]). Auch die Fortbildung des Völkergewohnheitsrechts hängt in weitem Maße von der Rechtsprechung der nationalen Gerichte ab, soweit diese Völkerecht, so wie sie es sehen, anwenden; es wäre für das Völkerrecht sehr abträglich, diese Rechtsfortbildungsquelle für den Bereich des Immunitätsrechts zu verschließen.

Nach diesen mehr allgemeinen Überlegungen soll nun geprüft werden, wie weit die amerikanische Praxis direkte Völkerrechtsverstöße seitens der Gerichte bewirken kann. Zunächst soll die Lage bei der herkömmlichen *suggestion*-Praxis untersucht werden; hier handelt es sich um die Gewährung von Immunität auf Grund einer den Immunitätsanspruch anerkennenden und zulassenden *suggestion*. Es kann hierbei der Fall eintreten, daß infolge einer solchen *suggestion* Immunität gewährt wird, die vom Völkerrecht nicht verlangt wird, sei es weil keine positive Regel in diesen Fällen Immunität verlangt, sei es weil sie ausdrücklich verneint wird. Es kann hier nicht als Verstoß gegen Völkerecht angesehen werden, wenn einem Staat mehr gewährt wird, als ihm nach allgemeinem Völkerrecht zusteht[144]); auch wird der jeweilige Staat wohl kaum etwas gegen eine solche Immunitätsgewährung einzuwenden haben[145]).

Daß gegen ein solches politisches Korrektiv dennoch Bedenken allgemeiner Art vorgebracht werden können, ist bereits erwähnt worden. Bei einer zunehmenden Tendenz der Einflußnahme der Exekutive würde die Prüfung des Völkerrechts durch die Gerichte immer überflüssiger werden, so daß es im Ergebnis nurmehr als Lückenbüßer zur Anwendung käme. Auf längere Sicht besteht dann die Gefahr, daß es ganz verdrängt wird und daß damit der Weg für eine rein von politischen Zweckmäßigkeiten bestimmte Regelung der Immunitätsfrage freigegeben wird. Illustriert wird diese Gefahr durch die dargestellte Theorie der absoluten Unterwerfung der Gerichte unter die Exekutive in Immunitätsfragen bei allen Formen von Äußerungen der Exekutive, nach der die Immunitätsfrage ganz konsequent als außerrechtliches Problem angesehen wird.

Damit ist die Tendenz zur Bindung an die Entscheidungen der Exekutive dadurch charakterisiert, daß sie auf die Dauer zu einer Verdrängung völkerrechtlicher Beurteilungsmaßstäbe aus einer an sich dem Völkerrecht unterliegenden Materie führt. Dies erscheint als größte Gefahr, die in der Doktrin der Bindung der Gerichte in Immunitätsfragen liegt. Noch größere Bedenken bestehen bezüglich der Tendenz, allen Äußerungen der Exekutive und der *established policy* verbindliche Wirkung beizumessen. Steht man

[143]) P. C. Jessup, a. a. O., S. 171 f.
[144]) Zu prüfen wäre u. U., ob damit nicht andere Staaten diskriminiert werden.
[145]) M. H. Cardozo, a. a. O., S. 608.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

auf dem Standpunkt, das Immunitätsprinzip sei völkerrechtlich verankert oder sollte dies zumindest sein, so kann man diese völlige Unterwerfung der Gerichte nicht gutheißen, da sie in vielen Fällen im Ergebnis zu einer Nichtbeachtung des Völkerrechts durch die Gerichte führen kann. Durch eine *negative suggestion* zu einem völkerrechtlich gestützten Immunitätsanspruch kann hier die Exekutive die Gerichte nicht nur zu völkerrechtlich nicht gebotenen, sondern auch zu völkerrechtswidrigen Entscheidungen veranlassen. Man wende nicht ein, daß solche Fälle nur in der Theorie vorstellbar seien. Negative Stellungnahmen, die gegen die bis dahin geltende amerikanische Gerichtsauffassung verstießen, sind bereits abgegeben worden[146]), und es ist nicht einzusehen, warum politische Überlegungen nicht auch zu völkerrechtswidrigen Stellungnahmen führen könnten. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Auffassung vertritt, die Frage der Immunitätsgewährung hänge vom jeweiligen nationalen Interesse ab[147]). Die Gefahr ist groß, daß die Gerichte nicht mehr prüfen, ob das Völkerrecht zu einer bestimmten Immunitätsfrage Regeln zur Verfügung stellt, sondern sich darauf beschränken, von der Exekutive irgendeine Stellungnahme zu erhalten, auf der sie dann ihre Entscheidung aufbauen.

Darüber hinaus entstehen gewichtige Bedenken wegen der tatsächlichen Ungleichheit der Staaten, die dazu führen kann, daß bei einer allgemeinen Anwendung dieser Praxis schwächere Staaten ohne politische Druckmöglichkeit selten oder nie Immunität erlangen, während stärkere Staaten sie durch politischen Druck im weitesten Umfang erhalten[148]).

Zusammenfassend kann wohl festgestellt werden, daß vom Blickwinkel des Völkerrechts aus gewichtige Bedenken gegenüber der amerikanischen Praxis bestehen.

Zusammenfassung

Aus der Untersuchung über die Grundzüge der amerikanischen Immunitätsrechtsprechung können folgende Erkenntnisse abgeleitet werden, die bei der Beurteilung von Entscheidungen amerikanischer Gerichte zu Immunitätsfragen stets zu berücksichtigen sind:

---

[146]) Vgl. z. B. *Hungarian People's Republic* v. *Cecil Associates* (1953) a. a. O.; vgl. auch oben S. 685 f.

[147]) Vgl. oben S. 688.

[148]) Für einen Parallelfall, bezüglich der Befugnis fremder Staaten gegen Gliedstaaten der USA zu klagen, vgl. J. H. Crabb, The Sovereign Immunity of the States of the United States (North Dakota Law Review, Bd. 34, S. 138 f.), wo der Verf. die unterschiedliche Behandlung je nach dem Einfluß der Staaten als wahrscheinlich hinstellt.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

a) In den meisten Fällen kann festgestellt werden, daß die amerikanischen Gerichte davon ausgehen, daß das Prinzip der Immunität fremder Staaten auf einer Norm des Völkergewohnheitsrechts beruht.

b) Trotz dieses grundsätzlichen Ausgangspunkts ist festzustellen, daß eine große Anzahl von Entscheidungen auf rechtlichen Erwägungen beruhen, die nicht völkerrechtlicher, sondern landesrechtlicher Natur sind und sich auf die landesrechtliche Norm der Immunität des eigenen Staates vor seinen eigenen Gerichten beziehen. Soweit festzustellen ist, daß diese Rechtserwägungen die Entscheidung tragen, wird man diese kaum mehr als Mittel der Erkenntnis von Normen des Völkergewohnheitsrechts ansehen können. Dies hat zur Folge, daß vorsichtig geprüft werden muß, welche Ausprägungen des Immunitätsprinzips in der amerikanischen Praxis für die Formulierung von Völkergewohnheitsrechtssätzen überhaupt in Frage kommen.

c) In vielen Fällen, die sich in letzter Zeit stark häufen, wird Immunität auf Grund des Einschreitens der Exekutive gewährt und nicht mehr auf Grund rechtlicher Überlegungen der Gerichte. Dabei besteht eine gewisse Tendenz, auch die Frage der Verweigerung der Immunität der Entscheidung der Exekutive zu überlassen, ohne daß diese Tendenz sich in der Praxis voll durchgesetzt hat. Praktisch bestimmt hier nicht mehr das Gericht, sondern die Exekutive über die Immunität. Die Motive ihres Einschreitens können dabei von rechtlichen Erwägungen gesteuert sein, werden aber vielfach auch von rein politischen Zweckmäßigkeitserwägungen abhängen. Kontrollierbar sind sie in den meisten Fällen nicht. Dies hat zur Folge, daß bei vielen dieser Entscheidungen die Frage aufgeworfen werden muß, wie weit sie als Erkenntnismittel für den Nachweis von Völkergewohnheitsrecht verwendet werden können. Dies wird in Fällen, in denen sich die Exekutive ausdrücklich auf Völkerrecht beruft und motiviert darauf stützt, oder dann der Fall sein können, wenn in den Stellungnahmen eine gewisse Konstanz zutage tritt, die ein Indiz dafür sein kann, daß es sich im Einzelfall nicht um eine den Besonderheiten der Situation entspringende politische Entscheidung handelt. Auf der anderen Seite wird man viele dieser Entscheidungen in Bezug auf ihren Erkenntniswert mit Skepsis betrachten müssen.

Diese Vielschichtigkeit der Entscheidungsgrundlagen wird man sich bei der Prüfung der amerikanischen Entscheidungen zum Immunitätsrecht immer vor Augen halten müssen, wenn man nicht zu falschen Schlüssen über deren völkerrechtliche Relevanz gelangen will.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die gezeigten Erscheinungen deuten letztlich auf ein Problem hin, das den meisten nationalen Rechtsordnungen bei der Aufgabe des Vollzugs völkerrechtlicher Normen gestellt ist. Es erscheint unerläßlich, daß sich die in Frage stehenden nationalen Instanzen mehr mit völkerrechtlichen Fragen befassen und sich vor allem bemühen, bei der Entscheidung völkerrechtserheblicher Fälle nach völkerrechtlichen Erkenntnis- und Rechtsfindungsmethoden vorzugehen und nicht letztlich auf die Besonderheiten ihrer nationalen Rechtssysteme mit ihrer spezifischen Methodik zurückgreifen. Solange letzteres der Fall ist, und die Praxis der amerikanischen Gerichte auf dem Gebiet des Immunitätsrechts dürfte hier nur beispielhaften Charakter haben, ergibt sich für die Erkenntnis des Völkergewohnheitsrechts aus der nationalen Praxis – sei es seitens der Wissenschaft, sei es seitens der Gerichte oder anderer Entscheidungsinstanzen, sei es seitens der staatlichen Stellen, die völkerrechtserhebliche Vorgänge entscheiden – die Notwendigkeit, bei der Verwertung der Praxis sorgfältig vorzugehen und Fälle nicht nur nach ihrem Ergebnis, sondern auch nach ihrem Zustandekommen und ihrer *persuasive authority* zu betrachten und zu verwerten. Nur so wird es möglich sein, der Gefahr zu entgehen, in der steigenden Flut der Praxis, die in letzter Zeit durch die Bemühungen um deren systematische Erfassung publizistisch[149]) immer stärker hervortritt, unterzugehen. So begrüßenswert es ist, daß die Staatenpraxis in größerem Ausmaß als bisher zur Erkenntnis völkerrechtlicher Normen und zu Aussagen über sie herangezogen wird, so notwendig wird es, Maßnahmen zu treffen, die es verhindern, daß die Masse teils sich widersprechender Praxisvorgänge zu rabulistischer Unterminierung des Völkerrechts verwendet werden kann. Dies ruft nach vermehrten Anstrengungen der Wissenschaft, sich mit den Vorgängen der Staatenpraxis sorgfältiger zu befassen und sie in ihrer Vielschichtigkeit zu begreifen.

---

[149]) Vgl. hierzu die Bemühungen des Europarats, Report and Draft Recommendation of the Legal Committee of the Consultative Assembly vom 22. 12. 1961, Council of Europe, Consultative Assembly, Doc. 1385.

http://www.zaoerv.de
© 1962 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht