

# Die Enteignungen auf Kuba vor den Gerichten der Vereinigten Staaten

– Zum Urteil des US Supreme Court vom 23. März 1964  
in Sachen *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino* –

*Hermann-Wilfried Bayer*\*)

Die zahlreichen gerichtlichen Verfahren, zu denen in den Vereinigten Staaten die im Gefolge des Sturzes des Batista-Regimes von der Regierung des Ministerpräsidenten Fidel Castro angeordnete Verstaatlichung der amerikanischen Vermögenswerte auf Kuba geführt hat<sup>1)</sup>, haben Anlaß zu einer lebhaften Auseinandersetzung über die Frage gegeben, ob und inwieweit auch heute noch der unter dem Namen *act of state doctrine* bekannt gewordene Grundsatz gilt, nach dem die amerikanischen Gerichte sich mit Rücksicht auf die auswärtige Gewalt der Exekutive für nicht befugt erachten, die Hoheitsakte eines fremden Staates, soweit sie in dessen eigenem Jurisdiktionsbereich vollzogen worden sind, auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Mit seiner Entscheidung in *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino* vom 23. März 1964<sup>2)</sup> nimmt der US Supreme Court nunmehr zu einigen der damit zusammenhängenden Probleme grundsätzliche Stellung. Da die Entscheidung als Beitrag zu Fragen aus dem Grenzbereich zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Verfassungsrecht auch über den anglo-

\*) Der Verfasser, Dr. iur., ist Referent am Institut.

<sup>1)</sup> Vgl. etwa *Pan American Life Insurance Company v. Blanco*, 311 F.2d 424 (1962), 428; *Menendez Rodriguez v. Pan American Life Insurance Co.*, 311 F.2d 429 (1962), 434 ff.; *National Institute of Agrarian Reform v. Kane, Fla.*, 153 So.2d 40 (1963), 42 ff. – Nach einer amtlichen Verlautbarung der amerikanischen Regierung waren zeitweise allein in New York 37 einschlägige Verfahren anhängig (vgl. *The New York Times* [International Edition] vom 24. 3. 1964, S. 1).

<sup>2)</sup> 84 S. Ct. 923 (1964); vgl. dazu L. Henkin, *The Foreign Affairs Power of the Federal Courts: Sabbatino*, in: *Columbia Law Review* Bd. 64 (1964), S. 805 ff.; J. R. Stevenson, *The State Department and Sabbatino* (Editorial Comment) in: *The American Journal of International Law* Bd. 58 (1964), S. 707 ff. – Zu den Bemühungen des Foreign Relations Committee des amerikanischen Senats, die Entscheidung des Supreme Court durch eine Ergänzung der *foreign aid bill* rückgängig zu machen, siehe *The New York Times* (International Edition) vom 1./2. 8. 1964, S. 3.

amerikanischen Rechtskreis hinaus Beachtung verdient, wird ihr wesentlicher Inhalt im folgenden dargestellt und kritisch gewürdigt<sup>3)</sup>.

## I

1. Eine amerikanische Warenmaklerin, die beklagte Firma Farr, Whitlock & Co. [im folgenden abgekürzt: Farr], schloß im ersten Halbjahr 1960 mit einer Tochtergesellschaft der Compañía Azucarera Vertientes-Camaguey de Cuba (CAV), einer überwiegend im Besitz amerikanischer Staatsbürger befindlichen Kapitalgesellschaft nach kubanischem Recht, Verträge über den Kauf kubanischen Zuckers. Die Bezahlung des Zuckers sollte in New York gegen Vorlage der Verschiffungsdokumente erfolgen.

Am 6. Juli 1960 ermächtigte der amerikanische Kongreß den Präsidenten durch ein Amendment zum Sugar Act von 1948 dazu<sup>4)</sup>, die Einfuhrquote für Zucker aus Kuba herabzusetzen. Der damalige Präsident Eisenhower machte von dieser Ermächtigung am darauffolgenden Tag Gebrauch. Am gleichen Tage, an dem der Kongreß das Amendment zum Sugar Act erließ, verabschiedete der kubanische Ministerrat das Gesetz Nr. 851<sup>5)</sup>, das die Herabsetzung der kubanischen Zuckerquote durch die Vereinigten Staaten als einen aggressiven Akt bezeichnete, der die Ergreifung von Gegenmaßnahmen rechtfertige, und die kubanische Regierung ermächtigte, Vermögenswerte und Unternehmen, die amerikanischen Staatsbürgern gehören oder an denen diese beteiligt sind, im Wege der Enteignung auf den kubanischen Staat zu überführen. Zur Entschädigung sollten die von der Enteignung betroffenen Personen zweiprozentige Schatzanweisungen der Republik Kuba mit einer Laufzeit von mindestens 30 Jahren erhalten, deren Bedienung derart mit den kubanischen Zuckerlieferungen an die Vereinigten Staaten gekoppelt wurde, daß für Verzinsung und Tilgung nur bestimmte, aus Lieferungen zu einem Mindestpreis stammende Mittel verwendet werden durften.

Anfang August 1960 wurde der von der Firma Farr gekaufte Zucker im Hafen von Jucaro mit Bestimmungsland Marokko verschifft. Am gleichen Tag, an dem die Verschiffung begann, verfügte die kubanische Regierung auf Grund des Gesetzes Nr. 851 mit der Resolution Nr. 1<sup>6)</sup> die Ver-

<sup>3)</sup> Kurzbericht schon in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (1964), S. 161; vgl. auch H. G u r s k i, Ausländische Enteignungen und Spaltgesellschaften, in: Wertpapier-Mitteilungen 1964, S. 1138 ff.

<sup>4)</sup> United States Statutes at Large Bd. 74, S. 330.

<sup>5)</sup> Leyes del Gobierno Provisional de la Revolución Bd. 22, S. 29.

<sup>6)</sup> Auszüge in englischer Übersetzung in: *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino* 84 S. Ct. 923 (1964), 927 Anm. 7.

staatlichung des gesamten Vermögens mehrerer, ganz oder überwiegend in amerikanischem Besitz befindlicher Gesellschaften, darunter auch der CAV. Schiffe, die Zucker einer der verstaatlichten Gesellschaften geladen hatten, durften nach der Resolution die kubanischen Gewässer nur noch mit Erlaubnis der Regierung verlassen. Um diese Erlaubnis zu erhalten, schloß die Firma Farr mit der Banco Para el Comercio Exterior de Cuba als Vertreterin der kubanischen Regierung Verträge, die inhaltlich mit denen übereinstimmten, die sie ursprünglich mit der CAV geschlossen hatte. Das für Marokko bestimmte Schiff durfte daraufhin den Hafen von Jucaro verlassen.

Die Banco Para el Comercio Exterior gab die Verladungspapiere in der Folgezeit an die Klägerin, die ebenfalls im Auftrage der kubanischen Regierung tätige Banco Nacional de Cuba weiter, die ihrerseits die Papiere der beklagten Firma Farr aushändigte. Da dieser Firma in der Zwischenzeit bekannt geworden war, daß die CAV sich als rechtmäßige Eigentümerin des Zuckers betrachtete und deshalb Ansprüche auf den Verkaufserlös erhob, nahm sie die Verladungspapiere zwar entgegen und gab sie gegen Bezahlung auch an ihre Abnehmerin des Zuckers weiter, weigerte sich aber, den empfangenen Erlös an die Banco Nacional de Cuba auszufolgen. Auf Grund einer Verfügung des New York Supreme Court, der den Zweitbeklagten Sabbatino zum vorläufigen Treuhänder über die im Staate New York belegenen Vermögenswerte der CAV bestellt hatte, überwies sie den Erlös vielmehr an diesen.

Mit der Behauptung, sie habe sich entweder die Verladungspapiere oder den Verkaufserlös zu Unrecht angeeignet, verlangt die Banco Nacional de Cuba von der beklagten Firma Farr Schadensersatz in Höhe des Verkaufserlöses. Vom Beklagten Sabbatino verlangt sie den Verzicht auf jede Verfügung über den in seinem Besitz befindlichen Verkaufserlös.

2. Der Federal District Court for the Southern District of New York wies im ersten Rechtszug die Klage mit der Begründung ab<sup>7)</sup>, daß das kubanische Enteignungsdekret wegen Verletzung einer Reihe anerkannter Grundsätze des Völkerrechts nichtig sei und Kuba deshalb kein Eigentum an der streitigen Zuckerladung erworben habe, Eigentümerin vielmehr nach wie vor die amerikanisch beherrschte CAV sei.

Der United States Court of Appeals bestätigte diese Entscheidung mit

---

<sup>7)</sup> *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino* 193 F. Supp. 375 (1961); vgl. dazu M. G. Coerper, *The Act of State Doctrine in the Light of the Sabbatino Case*, in: *The American Journal of International Law* Bd. 56 (1962), S. 143 ff.; R. A. Falk, *Toward a Theory of the Participation of Domestic Courts in the International Legal Order: A Critique of Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, in: *Rutgers Law Review* Bd. 16 (1961), S. 1 ff.

seinem Urteil vom 6. Juli 1962<sup>8)</sup>. Er schloß sich aus im wesentlichen gleichlautenden Gründen der Auffassung an, daß das kubanische Enteignungsdekret völkerrechtswidrig und deshalb nichtig sei.

In Anbetracht der Bedeutung, die die dem Streit zugrunde liegenden Rechtsfragen für die auswärtigen Beziehungen der Vereinigten Staaten ebenso wie für die Abgrenzung der Aufgaben der Justiz haben, ließ der United States Supreme Court durch Bewilligung des *certiorari*<sup>9)</sup> die Revision gegen die Entscheidung des New Yorker Berufungsgerichtes zu. Die Revision führte zur Aufhebung des Berufungsurteils und zur Zurückverweisung der Sache an den District Court.

## II

1. Der Supreme Court setzt sich einleitend mit dem Begehren der Beklagten auseinander, der Klägerin als einem Werkzeug der kubanischen Regierung das Klagerecht vor amerikanischen Gerichten deshalb zu verweigern, weil umgekehrt auch Kuba amerikanischen Staatsangehörigen den Rechtsweg zu seinen Gerichten verschließe. Das Gericht stellt dazu fest: Nach den Grundsätzen der *comity*, die das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu fremden Staaten beherrschten, seien diese zur Klagerhebung vor amerikanischen Gerichten befugt. Unter *comity* sei dabei "neither a matter of absolute obligation, on the one hand, nor of mere courtesy and good will, upon the other" zu verstehen. Sie gehe zwar häufig mit dem Bestehen freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten Hand in Hand, setze diese aber nicht in jedem Fall voraus. Demgemäß sei fremden Staaten in der Vergangenheit das Klagerecht vor amerikanischen Gerichten nur dann abgesprochen worden, wenn sie sich im Kriegszustand mit den Vereinigten Staaten befunden hätten oder von diesen nicht anerkannt worden seien.

Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen, so fährt der Supreme Court fort, sei mit diesen Fällen selbst dann nicht zu vergleichen, wenn man berücksichtige, daß in einem solchen Akt feindselige Gefühle von kaum geringerer Intensität zum Ausdruck kommen könnten. Neben dem

<sup>8)</sup> *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino* 307 F. 2d 845 (1962); vgl. dazu etwa: M. D o m k e, Kubanische Nationalisierungen vor amerikanischen Gerichten, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters 1962, S. 292 ff.; F. A. Kelly, Nationalization: Effective Compensation and International Law, in: Virginia Journal of International Law Bd. 4 (1964), S. 97 ff., jeweils mit weiteren Literaturhinweisen. Sehr kritisch zu den Entscheidungen der ersten und zweiten Instanz, im Ergebnis mit ihnen aber übereinstimmend F. L. Lauria, Confische cubane innanzi a Corti statunitensi: Il caso Sabbatino, in: Diritto Internazionale Bd. 18 (1964. I), S. 66 ff., 77 ff.

<sup>9)</sup> 372 US 905 (1963).

Handelsembargo und der Sperrung der kubanischen Guthaben in den Vereinigten Staaten reiche deshalb auch der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Kuba noch nicht aus, um Kuba das Klagerecht vor amerikanischen Gerichten zu verwehren.

Gegenüber dem Einwand der Beklagten, die Gegenseitigkeit sei eine wesentliche Voraussetzung auch der *comity* und damit des Rechtes fremder Staaten, vor amerikanischen Gerichten zu klagen, führt der Supreme Court aus: Dagegen, das Prinzip der Gegenseitigkeit über seinen bisherigen Anwendungsbereich, die Anerkennung ausländischer Urteile, hinaus auch auf die Frage des Klagerechts fremder Staaten auszudehnen, spreche vor allem der Umstand, daß die Zulassung von Klagen fremder Staaten politisch sehr viel empfindlichere Probleme als die Anerkennung ausländischer Urteile aufwerfe, womit sich zugleich die Gefahr einer Beeinträchtigung des Wirkungsbereichs der auswärtigen Gewalt durch die Gerichte erhöhe. Im Gegensatz zur Anerkennung ausländischer Urteile, die lediglich den Verzicht auf nochmalige Überprüfung eines schon einmal gerichtlich entschiedenen Falles bedeute, hätte die Nichtzulassung von Klagen fremder Staaten zudem die bedenkliche Folge, daß die gerichtliche Beurteilung eines streitigen Sachverhalts überhaupt unterbliebe. Das Gericht kommt deshalb zu dem Schluß: Die Möglichkeiten der rechtsprechenden Gewalt, das nationale Interesse in auswärtigen Angelegenheiten zu fördern, seien zwar notwendig begrenzt. Der *rule of law* dienen die Gerichte aber dadurch am besten, daß sie Ausländern den Rechtsweg in den Vereinigten Staaten nicht bloß deshalb verschlössen, weil die Gegenseitigkeit nicht hinreichend gewährleistet sei.

2. Im Anschluß an die Feststellung, daß das kubanische Enteignungsdekret nicht etwa nur die – nach Meinung der Beklagten in New York belegenen – vertraglichen Ansprüche der CAV, sondern das Eigentum am Zucker selbst habe entziehen wollen, setzt sich der Supreme Court mit dem Einwand der Beklagten auseinander, die Zulassung der auf das Enteignungsdekret gestützten Klage liefe darauf hinaus, daß dem öffentlichen Recht eines fremden Staates von den amerikanischen Gerichten zur Durchsetzung verholfen würde: Es könne, so meint das Gericht, dahingestellt bleiben, ob der Grundsatz, daß ein Gericht ausländisches Straf- und Steuerrecht nicht anzuwenden habe, über seinen bisherigen Geltungsbereich hinaus auch auf andere Arten öffentlichrechtlicher Rechtssätze ausgedehnt werden dürfe. Entscheidend sei, daß der Grundsatz nicht für solche Rechtssätze gelte, die, wie im vorliegenden Fall das kubanische Dekret, in vollem Umfang innerhalb des fremden Staates vollzogen worden seien. Die Antwort auf die Frage, ob Kuba seine Rechte vor amerikanischen Gerichten durchsetzen

könne, hänge unter diesen Umständen nicht von dem eben erwähnten Rechtsgrundsatz, sondern allein von der Anwendbarkeit der *act of state doctrine* ab.

3. Die *act of state doctrine*, so fährt der Supreme Court fort, gehe auf das englische Recht zurück, wo sie bereits 1674 nachweisbar sei. Im amerikanischen Recht, in dem sie erstmals im späten 18. Jahrhundert aufgetaucht sei, habe sie ihre klassische Umschreibung in *Underhill v. Hernandez* gefunden<sup>10)</sup>, wo Chief Justice Fuller die einhellige Auffassung des Gerichts wie folgt wiedergegeben habe:

“Every sovereign state is bound to respect the independence of every other sovereign state, and the courts of one country will not sit in judgment on the acts of the government of another, done within its own territory. Redress of grievances by reason of such acts must be obtained through the means open to be availed of by sovereign powers as between themselves.”

Auf Grund dieser Überlegungen habe es das Gericht seinerzeit abgelehnt, im Rahmen einer Klage auf Schadensersatz einzelne Maßnahmen des venezolanischen Militärbefehlshabers Hernandez, eines Revolutionärs, dessen Regierung später von den Vereinigten Staaten anerkannt worden sei, auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen.

An den in *Underhill v. Hernandez* entwickelten Rechtsgrundsätzen habe das Gericht in der Folgezeit ohne Einschränkung festgehalten. So habe es sich wiederholt geweigert, Enteignungen in Mexiko auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu prüfen, wobei es in *Ricaud v. American Metal Co.*<sup>11)</sup> zum Wesen der *act of state doctrine* ausgeführt habe, sie

“does not deprive the courts of jurisdiction once acquired over a case. It requires only that when it is made to appear that the foreign government has acted in a given way on the subject-matter of the litigation, the details of such action or the merit of the result cannot be questioned but must be accepted by our courts as a rule for their decision. To accept a ruling authority and to decide accordingly is not a surrender or abandonment of jurisdiction but is an exercise of it.”

4. Der Supreme Court stellt weiter fest: Im vorliegenden Zusammenhang brauche nicht entschieden zu werden, ob eine Ausnahme von der *act of state doctrine* dann zu machen sei, wenn die amerikanische Regierung selbst die Ansicht vertrete, daß einem fremden Hoheitsakt die Anerkennung durch die amerikanischen Gerichte zu versagen sei. Das State Department habe im gegenwärtigen Verfahren nämlich deutlich zu erkennen

<sup>10)</sup> 168 US 250 (1897).

<sup>11)</sup> 246 US 304 (1918), 309; vgl. dazu auch die einen ähnlichen Fall betreffende Entscheidung *Oetjen v. Central Leather Co.*, 246 US 297 (1918).

gegeben, daß es sich einer eigenen Stellungnahme zu den der richterlichen Entscheidung unterbreiteten Fragen enthalten wolle. Die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits hänge hiernach lediglich davon ab, ob die *act of state doctrine* deshalb unanwendbar sei, weil sie

- nicht für Hoheitsakte gelte, die gegen das Völkerrecht verstießen;
- grundsätzlich nur dann anzuwenden sei, wenn die Regierung ihre Anwendung im Einzelfall ausdrücklich verlange;
- auf jeden Fall nicht von fremden Staaten vor amerikanischen Gerichten für sich in Anspruch genommen werden könne.

5. Bevor der Supreme Court auf diese Bedenken im einzelnen eingeht, prüft er die Frage nach den Grundlagen, auf denen die *act of state doctrine* beruht. Ausgehend von dem Gedanken, daß ein Gericht, das auf ein nach fremdem Recht zustande gekommenes Rechtsgeschäft sein eigenes Recht anwende, damit nicht notwendig die Gebietshoheit des fremden Staates beeinträchtige, kommt er zunächst zu dem Ergebnis, daß die *act of state doctrine* nicht auf dem Begriff der *sovereign authority* beruhe, und fährt dann fort: Sowenig wie aus dem Begriff der Souveränität ergebe sich die *act of state doctrine* aus dem Völkerrecht. Das beweise nicht nur die Praxis derjenigen Staaten, die die starre Anwendung dieser Regel abgelehnt hätten, sondern auch der Umstand, daß die Rechtsprechung internationaler Gerichte keine Hinweise auf eine Verpflichtung der Staaten, fremde Hoheitsakte anzuerkennen, enthalte. Freilich verbiete das Völkerrecht umgekehrt die Anwendung der *act of state doctrine* auch nicht. Denn wenn auf Grund des zwischenstaatlichen Charakters des Völkerrechts der übliche Weg für ein Individuum, von einem fremden Staat eine Entschädigung zu erlangen, auch derjenige sei, nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges den eigenen Staat um Unterstützung des Anspruchs im Wege des diplomatischen Schutzes zu bitten, so könne das Völkerrecht einem Staat doch kaum vorschreiben, wie er ein theoretisch ihm selbst zugefügtes Unrecht in seinem eigenen Hoheitsbereich zu behandeln habe.

Nicht im Völkerrecht, so meint der Supreme Court weiter, sondern im innerstaatlichen Verfassungsrecht sei hiernach die Grundlage der *act of state doctrine* zu suchen. Da die Verfassung den Gerichten das Recht, die Gültigkeit fremder Hoheitsakte zu überprüfen, nicht ein für allemal abspreche, setze sie die *act of state doctrine* zwar ihrem Wortlaut nach nicht voraus. Verfassungsmäßig »untermauert« werde deren Geltung aber doch durch das grundsätzliche Verhältnis zwischen den Gewalten innerhalb eines Systems der Gewaltenteilung. Die *act of state doctrine* berühre das Problem der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt. Und so, wie die Doktrin in früheren Entscheidungen

formuliert worden sei, komme in ihr ein ausgeprägter Sinn der Rechtsprechung dafür zum Ausdruck, daß die richterliche Überprüfung fremder Hoheitsakte den Zielen, die die Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der zwischenstaatlichen Beziehungen für sich selbst wie für die Völkergemeinschaft verfolgten, eher hinderlich als nützlich sein könne.

6. Aus dem gesamtstaatlichen Interesse, dem die *act of state doctrine* dient, zieht der Supreme Court den weiteren Schluß, daß ihr Inhalt sich nicht nach Einzelstaats-, sondern nach Bundesrecht bestimmen müsse, und wendet sich alsdann der Frage zu, welche Gesichtspunkte im einzelnen dabei zu beachten seien. Da das Verhältnis zwischen rechtsprechender und vollziehender Gewalt ein sehr verschiedenes sei, je nachdem, wie weit einerseits einzelne Teilbereiche des Völkerrechts sich schon zu richterlich ohne weiteres anwendbaren Rechtssätzen verdichtet hätten und wie weit andererseits bestimmte Entscheidungen nationale Interessen besonders berührten, kommt das Gericht zu dem Ergebnis:

“Therefore, rather than laying down or reaffirming an inflexible and all-encompassing rule in this case, we decide only that the Judicial Branch will not examine the validity of a taking of property within its own territory by a foreign sovereign government, extant and recognized by this country at the time of suit, in the absence of a treaty or other unambiguous agreement regarding controlling legal principles, even if the complaint alleges that the taking violates customary international law.”

a) Im Anschluß an die Feststellung, daß es nur wenige Probleme des modernen Völkerrechts gebe, die so umstritten seien wie die Frage nach den Voraussetzungen, unter denen eine Enteignung ausländischen Vermögens das Völkerrecht verletze, legt der Supreme Court dar, daß seine bisherige Rechtsprechung nur den Schluß zulasse, daß die *act of state doctrine* selbst dann anzuwenden sei, wenn eine Verletzung des Völkerrechts in Frage stehe. Die möglichen Folgen der gegenteiligen Annahme würden dabei besonders deutlich, stelle man die Regierungspraxis den beschränkten Möglichkeiten der Gerichte gegenüber. Im Anschluß an eine Enteignung trete die Regierung der Vereinigten Staaten gewöhnlich in zwischenstaatliche Verhandlungen mit dem Ziele ein, eine angemessene Entschädigung aller durch die Enteignung betroffenen amerikanischen Staatsbürger zu erreichen. Als der Vertreterin aller anspruchsberechtigten Bürger gelinge es ihr oft, sei es in zwei- oder mehrseitigen Verhandlungen, sei es durch die Anwendung politischer oder wirtschaftlicher Sanktionen, ein gewisses Maß an Wiedergutmachung zu erhalten. Abgesehen davon, daß sie notwendig den Charakter der mehr zufälligen Entschädigung Einzelner trügen, könnten demgegenüber gerichtliche Entscheidungen eher Schaden

als Nutzen stiften, wobei es gleichgültig sei, ob die Prüfung des fremden Hoheitsaktes zur Ungültigkeitserklärung führe oder nicht. Komme das Gericht zu dem Ergebnis, daß der in Frage stehende Hoheitsakt rechtswidrig sei, so werde der fremde Staat, mit dem die amerikanische Regierung bereits in Entschädigungsverhandlungen stehe, dies oft als eine Kränkung empfinden, mit der Folge, daß die Verhandlungen scheiterten oder mit einem vergleichsweise weniger günstigen Ergebnis endeten. Erkenne das Gericht umgekehrt die Gültigkeit des fremden Hoheitsaktes an, so werde dadurch die Verhandlungsposition der fremden Regierung gegenüber den Vereinigten Staaten gestärkt, wiederum mit der Folge, daß den amerikanischen Interessen Abbruch geschehe. Nehme man aber hinzu, daß besonders ernsthafte und weitreichende Konsequenzen in all denjenigen Fällen eintreten müßten, in denen eine gerichtliche Entscheidung einer in gleicher Sache abgegebenen Erklärung des State Department zuwiderlaufe, so könne nur gelten:

“whatever way the matter is cut, the possibility of conflict between the Judicial and Executive Branches could hardly be avoided.”

b) Nachdem der Supreme Court dargelegt hat, daß die zuvor entwickelten Grundsätze selbst dann gelten müßten, wenn die Völkerrechtswidrigkeit einer Enteignung deshalb offenkundig sei, weil Vergeltungsgedanke, Diskriminierung und unangemessene Entschädigung miteinander Hand in Hand gegangen seien, wendet er sich der Frage zu, ob die *act of state doctrine* auf Verletzungen des Völkerrechts nicht jedenfalls nur dann angewandt werden dürfe, wenn die Regierung ihre Anwendung ausdrücklich verlange: Unter Hinweis darauf, daß es für die Regierung oft unerwünscht sein mag, in dieser Frage überhaupt Stellung beziehen zu müssen, und das zu einem Zeitpunkt, der zwar durch den jeweiligen Stand eines Zivilprozesses diktiert, unter diplomatischen Gesichtspunkten aber ungelegen sein könne, kommt das Gericht zu dem Ergebnis:

“However offensive to the public policy of this country and its constituent states an expropriation of this kind may be, we conclude that both the national interest and progress towards the goal of establishing the rule of law among nations are best served by maintaining intact the act of state doctrine in this realm of its application.”

c) Der Supreme Court beschäftigt sich abschließend mit der Frage, ob der Umstand, daß die Republik Kuba selbst die eigentliche Klägerin im vorliegenden Rechtsstreit ist, ein von den bisher gezogenen Schlüssen abweichendes Ergebnis rechtfertigt. Mit der Begründung, daß die gegebenenfalls notwendige Unterscheidung zwischen Klagen eines souveränen Staates

einerseits und solchen seiner Nachfolger im jeweils geltendgemachten Recht andererseits nur dann erträglich wäre, wenn sich daran in jedem einzelnen Fall eine – praktisch kaum durchführbare – Untersuchung über den guten Glauben des Rechtsnachfolgers anschliesse, verneint das Gericht diese Frage. Im Anschluß an den Hinweis, daß die Klägerrolle Kubas auch kein Grund dafür sein könne, die Rechtmäßigkeit der Enteignungen allein nach amerikanischem Recht zu beurteilen, entscheidet das Gericht daher:

“Since the act of state doctrine proscribes a challenge to the validity of the Cuban expropriation decree in this case, any counterclaim based on asserted invalidity must fail. Whether a theory of conversion or breach of contract is the proper cause of action under New York law, the presumed validity of the expropriation is unaffected. Although we discern no remaining litigable issues of fact in this case, the District Court may hear and decide them if they develop.”

### III

Gegen die Entscheidung der Mehrheit des Gerichts wendet sich der Richter White in einer *dissenting opinion*<sup>12)</sup>. Seine Bedenken richten sich nicht gegen die *act of state doctrine* als solche, sondern nur gegen deren Auslegung und Anwendung durch die Mehrheit des Gerichts im vorliegenden Fall.

Im Gegensatz zur Mehrheit des Gerichts, der er unterstellt, daß sie im Ergebnis die Gültigkeit fremder Hoheitsakte auch außerhalb der Grenzen des Hoheitsbereichs des fremden Staates anerkennt, ist White der Ansicht, daß der der *act of state doctrine* zugrunde liegende Gedanke der Achtung vor dem “territorial supremacy of the Sovereign” allein gebietet, die Rechtswirkungen fremder Hoheitsakte innerhalb des fremden Hoheitsbereichs hinzunehmen.

Obwohl auch White nicht bestreitet, daß im Einzelfall überwiegende Gründe für den Verzicht auf eine Überprüfung fremder Hoheitsakte durch amerikanische Gerichte sprechen können, verlieren nach seiner Meinung diese Gründe dann sehr viel von ihrem Gewicht, wenn dargetan wird, daß der fremde Hoheitsakt das Völkerrecht verletzt. Zur näheren Begründung dafür führt White aus:

“to refuse inquiry into the question of whether norms of the international community have been contravened by the act of state under review would seem to deny the existence or purport of such norms, a view that seems inconsistent with the role of international law in ordering the relations between nations,”

<sup>12)</sup> 84 S. Ct. 923 (1964), 946 ff.

um zu dem Schluß zu kommen:

“Where a clear violation of international law is not demonstrated, I would agree that principles of comity underlying the act of state doctrine warrant recognition and enforcement of the foreign act. But none of these considerations relieve a court of the obligation to make an inquiry into the validity of the foreign act, none of them warrant a flat rule of no inquiry at all. The vice of the act of state doctrine, as formulated by the Court and applied in this case, where the decree is alleged not only to be a confiscatory but also retaliatory and discriminatory and found by two courts to be a flagrant violation of international law, is that it precludes any such examination and proscribes any decision on whether Cuban Law No. 851 contravenes an accepted principle of international law.”

Für bedenklich hält White schließlich die der Mehrheit des Gerichts unterstellte Ansicht, die richterliche Prüfung fremder Hoheitsakte verbiete sich auch deshalb, weil in jedem Falle eine Vermutung dafür spreche, daß durch eine richterliche Entscheidung die vornehmlich in die Zuständigkeit der Exekutive fallende Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten nachteilig beeinflusst werde. Zwar räumt White ein, daß durchaus Fälle denkbar seien, “where an examination of the foreign act and declaration of invalidity or validity might undermine the foreign policy of the executive branch”. Er bestreitet aber, daß dafür eine Vermutung spricht. Gerade um der Prärogative der Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt gerecht zu werden, schlägt er vielmehr vor, die Entscheidung darüber, ob die richterliche Überprüfung fremder Hoheitsakte sich ungünstig auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten auswirken könnte, von Fall zu Fall dem State Department zu überlassen.

#### IV

Der Entscheidung des Supreme Court kommt eine über den Einzelfall weit hinausgehende Bedeutung zu. Zwar nimmt sie im Gegensatz zu dem Urteil des New Yorker Court of Appeals<sup>13)</sup> nicht zu der Frage der Vereinbarkeit des kubanischen Enteignungsdekrets mit dem Völkerrecht Stellung. Alle diejenigen, die sich von dem Sabbatino-Case eine Fortbildung des gerade in jüngster Zeit wieder so kontrovers gewordenen internationalen Enteignungsrechts erhofft hatten<sup>14)</sup>, werden deshalb enttäuscht sein, und das

<sup>13)</sup> 307 F. 2d 845 (1962), 861 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. dazu neuerdings H. Dölle – F. Reichert-Facilides – K. Zweigert, Internationalrechtliche Betrachtungen zur Dekolonisierung (1964), S. 50 ff. (bespr. ZaöRV Bd. 24, S. 755); siehe auch K. Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 39, 1963), S. 5.

umso mehr, als das Urteil vom Ergebnis her den Eindruck erwecken könnte, als halte der Supreme Court die Enteignungen auf Kuba auch unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten für unbedenklich. Statt im Enteignungsrecht liegt die Bedeutung der Entscheidung indessen darin, daß das Gericht mit ihr wesentlich zur Klärung der mit der Anwendung der *act of state doctrine* zusammenhängenden Fragen beiträgt.

1. Für den ausländischen Beobachter ist es nicht leicht, sich ein zuverlässiges Bild davon zu machen, welche Bedeutung die Praxis der amerikanischen Gerichte der *act of state doctrine* beimißt<sup>15)</sup>. Das Bild wird vor allem dadurch verdunkelt, daß die Gerichte es bis in die Gegenwart hinein vermieden haben, eindeutig zu der Frage nach der *Rechtsnatur* der Doktrin Stellung zu nehmen<sup>16)</sup>. Darüber, daß die Doktrin in den Vereinigten Staaten geltendes Recht ist, besteht seit *Underhill v. Hernandez* eine so einmütige Meinung, daß auch die Sabbatino-Entscheidung nicht anders als im Sinne einer Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung ausfallen konnte<sup>17)</sup>. Doch die Frage, ob die Doktrin ein Satz des Völkerrechts oder ein Satz des innerstaatlichen amerikanischen Verfassungsrechts ist, blieb bisher ungeklärt<sup>18)</sup>. Und ungeklärt blieb damit auch, nach welchen Grundsätzen sich die Auslegung und Anwendung der Doktrin im Einzelfall zu bestimmen hat.

a) Obwohl erhebliche Unsicherheit über die rechtliche Herkunft der *act of state doctrine* auch schon damals herrschte, dürfte in der älteren Rechtsprechung die Ansicht überwogen haben, daß die Pflicht der Gerichte, fremde Hoheitsakte nicht auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen, auf dem Völkerrecht beruhe. Die Rechtsgrundlage bildete das Prinzip der Unabhängigkeit und Gleichheit aller Staaten<sup>19)</sup>. Nachdem aus ihm schon im Jahre 1812 in dem bekannten *The Schooner Exchange*-Fall der Gedanke entnommen worden war, daß ein Staat nicht über einen anderen

<sup>15)</sup> F. A. Mann, *International Delinquencies before Municipal Courts*, in: *The Law Quarterly Review* Bd. 70 (1954), S. 181 ff., 197 Anm. 68.

<sup>16)</sup> Henkin a. a. O. oben Anm. 2, S. 809.

<sup>17)</sup> Vgl. Henkin a. a. O., S. 808, 830.

<sup>18)</sup> Die Frage, ob die *act of state doctrine* nicht überhaupt nur eine Regel des amerikanischen Internationalen Privatrechts ist, wird vom Supreme Court, a. a. O., S. 938 f., mit der knappen Begründung verneint, daß andernfalls wichtige Probleme der Beziehungen zu dritten Staaten der Entscheidung durch die einzelnen Bundesstaaten überlassen bleiben würden; vgl. dazu Henkin a. a. O., S. 811. – Für das englische Recht hat dagegen F. A. Mann, *The Sacrosanctity of the Foreign Act of State*, in: *The Law Quarterly Review* Bd. 59 (1943), S. 43 ff., die Ansicht vertreten, daß die Lösung allein in den "established rules of private international law" zu finden sei.

<sup>19)</sup> Vgl. statt vieler Oppenheim-Lauterpacht, *International Law* Bd. 1 (8. Aufl. 1955), S. 267.

Staat zu Gericht sitzen dürfe<sup>20)</sup>, wurde dieser Gedanke in der Folgezeit auch auf solche Fälle ausgedehnt, in denen nicht unmittelbar über Ansprüche gegen einen fremden Staat, sondern nur – als Vorfrage – über die Rechtmäßigkeit von Hoheitsakten dieses Staates zu entscheiden war<sup>21)</sup>. Die Entwicklung ist im einzelnen durchaus nicht geradlinig verlaufen<sup>22)</sup>. Fest steht aber, daß spätestens seit der Entscheidung *Underhill v. Hernandez* neben die dem fremden Staat *ratione personae* gewährte Immunität eine Immunität *ratione materiae* in dem Sinne getreten war, daß die Gerichte sich aus Respekt vor der Souveränität des fremden Staates für verpflichtet hielten, selbst bei Fehlen einer persönlichen Immunität des Beklagten dessen Hoheitsakte nicht auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen<sup>23)</sup>.

b) In der neueren Rechtsprechung ebenso wie im Schrifttum tritt sehr häufig neben, bisweilen auch an die Stelle einer völkerrechtlichen Begründung der *act of state doctrine* die These, die Nichtüberprüfbarkeit fremder Hoheitsakte ergebe sich für die Gerichte aus der Verpflichtung, die Exekutive nicht in der Ausübung ihrer Funktionen auf dem Gebiet der auswärtigen Politik zu behindern<sup>24)</sup>. Die Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit fremder Hoheitsakte wird von denen, die diese These vertreten, als ein Problem der inneramerikanischen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung betrachtet. Aus dem Umstand, daß einerseits die Verfassung die Wahrnehmung der außenpolitischen Interessen der Vereinigten Staaten in die Zuständigkeit der Exekutive verweist und daß andererseits die Frage der Überprüfbarkeit fremder Hoheitsakte sich auf das engste mit ebendiesen außenpolitischen Interessen berührt, wird

<sup>20)</sup> *The Schooner Exchange v. M'Faddon*, 11 US (7 Cranch), 116; vgl. dazu H. Alexy, Der Einfluß der Exekutive und innerstaatlicher Rechtsgrundsätze auf die amerikanische Rechtsprechung zur Immunität fremder Staaten, in: ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 661 ff., 663.

<sup>21)</sup> E. D. Re, Foreign Confiscations in Anglo-American Law (1951), S. 27, 162; M. Zander, The Act of State Doctrine, in: The American Journal of International Law Bd. 53 (1959), S. 826 ff., 850 f.

<sup>22)</sup> Alexy weist a. a. O. oben Anm. 20, S. 667 Anm. 30, zutreffend daraufhin, daß Immunitätsprinzip und *act of state doctrine* in der amerikanischen Literatur und Praxis häufig vermengt worden sind.

<sup>23)</sup> Mann a. a. O. oben Anm. 18, S. 50; vgl. auch schon die Entscheidung *Hatch v. Baez* (7 Hun. 596, 599 [New York Supreme Court 1876]), und dazu Zander a. a. O. oben Anm. 21, S. 829 f.

<sup>24)</sup> Vgl. Re a. a. O. oben Anm. 21, S. 169; Henkin a. a. O. oben Anm. 2, S. 826. – Als ein "well-known ingredient of British Constitutional Law" bezeichnet auch Mann a. a. O. oben Anm. 18, S. 44 die *act of state doctrine*. Vgl. dagegen jedoch die bei Ph. C. Jessup, The Use of International Law (1959), S. 84, zitierte Äußerung des englischen Richters Sir Wilfrid Greene: "I do not myself find the fear of the embarrassment of the Executive a very attractive base upon which to build a rule of English law".

geschlossen, daß die Gerichte nicht befugt sind, fremde Hoheitsakte von sich aus auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen.

c) In der Sabbatino-Entscheidung spricht sich der Supreme Court nicht nur sehr deutlich gegen eine Qualität der *act of state doctrine* als Völkerrechtsregel aus, sondern bestreitet auch, daß die gerichtliche Nichtüberprüfbarkeit fremder Akte sich zwingend aus dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung ergibt<sup>25)</sup>. Das Gericht geht statt dessen von dem Gedanken der richterlichen Selbstbeschränkung aus. Versteht man den von ihm verwendeten Begriff der verfassungsrechtlichen Untermauerungen (*constitutional underpinnings*) recht, so betrachtet es die Frage der Überprüfbarkeit fremder Hoheitsakte nämlich als eines von den Problemen, die die Gerichte zwar ohne Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip von sich aus entscheiden dürfen, deren Entscheidung sie in der Einsicht, daß die zwischenstaatlichen Beziehungen sachgerechter vom State Department gepflegt werden, aber in aller Regel doch diesem überlassen<sup>26)</sup>.

2. a) Obwohl dem Supreme Court bereits entgegengehalten worden ist, er habe die ursprüngliche völkerrechtliche Begründung der *act of state doctrine* vielleicht allzu vorschnell aufgegeben<sup>27)</sup>, sprechen doch überwiegende Gründe für die Ansicht, daß die gerichtliche Nichtüberprüfbarkeit fremder Hoheitsakte keine Regel des Völkerrechts ist<sup>28)</sup>. Zwar mag es, wie die Ausbildung des Prinzips der Staatenimmunität zeigt, zu weit gehen, wenn behauptet wird, die Unabhängigkeit und die Würde eines fremden Staates kämen schon prinzipiell nicht als Grundlage für die Entwicklung

<sup>25)</sup> Vgl. oben S. 36 f.

<sup>26)</sup> Ähnlich schon *The Act of State Doctrine – Its Relation to Private and Public International Law* (Comment), in: *Columbia Law Review* Bd. 62 (1962), S. 1278 ff., 1286: "The act of state doctrine is generally [?] regarded neither as a strict international obligation nor a constitutional mandate, but as a judicial restraint self-imposed to avoid 'embarrassment to the Executive in the conduct of foreign relations'"; vgl. ferner *Re a. a. O.* oben Anm. 21, S. 32 f., der darauf hinweist, daß schon in älteren Entscheidungen von einem "lack of power" des Gerichts gesprochen wird, obwohl in Wahrheit mehr ein "refusal to exercise that power" als ein "actual lack of power" vorliegt. Ein irreführendes Bild von der Bedeutung, die der Supreme Court im vorliegenden Fall dem Gewaltenteilungsprinzip beimißt, vermittelt die von *Gurski*, a. a. O. oben Anm. 3, S. 1140, vorgenommene Auswahl von Zitaten aus anderen Entscheidungen des Gerichts.

<sup>27)</sup> *Henkin* a. a. O. oben Anm. 2, S. 819.

<sup>28)</sup> Ebenso *Zander* a. a. O. oben Anm. 21, S. 837; *W. K. Geck*, Art. »Anerkennung fremder Hoheitsakte«, in: *Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts* Bd. 1 (2. Aufl. 1960), S. 55 ff.; *The Castro Government in American Courts: Sovereign Immunity and the Act of State Doctrine* (Comment), in: *Harvard Law Review* Bd. 75 (1961/62), S. 1607 ff., 1608 Anm. 9; vgl. auch *Domke* a. a. O. oben Anm. 8, S. 293; *d.ers.*, *The Present American Attitude Towards Nationalization of Foreign-Owned Property*, in: *Duke Law Journal* 1963, S. 281 ff., 288.

von Rechtssätzen in Betracht<sup>29)</sup>: Die Entwicklung eines Völkerrechtssatzes, der den Gerichten eines Staates die Überprüfung von Hoheitsakten eines anderen Staates untersagt, ist in der allgemeinen Staatenpraxis jedenfalls nicht nachweisbar. Ganz im Gegensatz gerade zum Prinzip der Staatenimmunität wird ein Satz dieses Inhalts nur von den Vereinigten Staaten, Großbritannien und den Niederlanden, darüberhinaus aber von keinem der kontinentaleuropäischen Staaten anerkannt<sup>30)</sup>.

b) Von den Anhängern einer verfassungsrechtlichen Interpretation der *act of state doctrine* werden aus dem Umstand, daß die Doktrin den Gerichten die Überprüfung fremder Hoheitsakte verbietet, sehr unterschiedliche Schlußfolgerungen gezogen. Auf der einen Seite wird der Standpunkt vertreten, das Verbot der gerichtlichen Überprüfbarkeit fremder Hoheitsakte bedeute, daß die Gerichte den Akt, dessen Überprüfung ihnen untersagt sei, als gültig h i n n e h m e n müßten<sup>31)</sup>. Die Gegenansicht neigt dazu anzunehmen, daß das an die Gerichte gerichtete Überprüfungsverbot nichts anderes besagt, als daß die Frage, ob ein fremder Hoheitsakt gerichtlich überprüfbar sei, ausschließlich von der *Exekutive* zu entscheiden sei<sup>32)</sup>. Daß der Supreme Court sich dagegen, die *act of state doctrine* als verfassungsrechtliches Gebot zu betrachten, ausspricht, ist deshalb zu begrüßen, weil damit einer Auslegung der Doktrin der Boden entzogen wird, die in der einen wie in der anderen Richtung zu nicht ganz unbedenklichen Ergebnissen führt.

aa) Als einem Ausdruck des Prinzips der Gewaltenteilung liegt der *act of state doctrine* der Gedanke zugrunde, daß die Gerichte nicht durch den Erlaß von Entscheidungen, die im wesentlichen als solche von politischer Natur verstanden werden, in die Zuständigkeit der Exekutive eingreifen dürfen<sup>33)</sup>. Die Annahme, nach der *act of state doctrine* seien die Gerichte verpflichtet, fremde Hoheitsakte als rechtmäßig hinzunehmen, ist mit diesem Gedanken nur schwer vereinbar. Da die Gerichte die Frage, ob der für eine Entscheidung in der Hauptsache jeweils erhebliche fremde Ho-

<sup>29)</sup> So aber Mann a. a. O. oben Anm. 15, S. 198 Anm. 71.

<sup>30)</sup> Vgl. Mann a. a. O. oben Anm. 15, S. 198; ders., Völkerrechtswidrige Enteignungen vor nationalen Gerichten, in: Neue Juristische Wochenschrift 1961, S. 705 ff., 708.

<sup>31)</sup> Zander a. a. O. oben Anm. 21, S. 831 Anm. 30; ebenso Geck a. a. O. oben Anm. 28, S. 56: »... und damit oft praktisch [?] anerkannt werden«. Für das britische Recht vgl. Mann a. a. O. oben Anm. 18, S. 53.

<sup>32)</sup> Vgl. Henkin a. a. O. oben Anm. 2, S. 808. – Die Ansicht, daß die Überprüfung des fremden Hoheitsaktes selbst von der Exekutive vorzunehmen sei, wird, soweit ersichtlich, nirgends vertreten. Sie wäre auch kaum mit der primär politischen Funktion der Exekutive vereinbar.

<sup>33)</sup> Mann a. a. O. oben Anm. 30, S. 708; vgl. ferner Alexy a. a. O. oben Anm. 20, S. 690 f.

heitsakt rechtmäßig ist oder nicht, unentschieden lassen müssen, setzen sie zwar, formal gesehen, nicht eine eigene Entscheidung an die Stelle derjenigen der Exekutive. Gerade der Umstand, daß sie sich in der Frage der Rechtmäßigkeit einer eigenen Entscheidung zu enthalten haben, kann der Sache nach aber zu Eingriffen in die Zuständigkeit der Exekutive führen. Hierher zu zählen sind all diejenigen Fälle, in denen die Gerichte auf die Hypothese, der fremde Hoheitsakt sei rechtmäßig, ein Urteil stützen, das den außenpolitischen Interessen der Vereinigten Staaten zuwiderläuft, in denen eine Inkongruenz zwischen Außenpolitik und Urteil also nur dadurch wäre zu vermeiden gewesen, daß die Gerichte die Vorfrage der Rechtmäßigkeit des fremden Hoheitsaktes nicht im positiven, sondern gerade umgekehrt im negativen Sinne hätten beantworten müssen.

bb) Ist der vornehmlichste Einwand dagegen, die *act of state doctrine* als ein Gebot zur gerichtlichen Hinnahme fremder Hoheitsakte zu verstehen, mehr rechtsdogmatischer Natur, so sprechen dagegen, aus ihr eine ausschließliche Zuständigkeit der Exekutive in der Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit fremder Hoheitsakte zu entnehmen, vor allem auf der Praxis beruhende Gründe. Da Schrifttum und Rechtsprechung überwiegend den Standpunkt vertreten, die Frage, ob fremde Hoheitsakte gerichtlich überprüft werden dürften, sei eine politische Frage, die ihrer Natur nach in die Zuständigkeit der Exekutive falle, läßt sich nämlich kaum geltend machen, dadurch, daß diese Frage von der Exekutive entschieden werden müßte, würde das Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte verletzt<sup>34)</sup>. Schon eher ließe sich vielleicht behaupten, die Exekutive könnte dadurch, daß sie von Fall zu Fall entscheiden müßte, zu Stellungnahmen gezwungen werden, die ihr unter außenpolitischen Gesichtspunkten ungelogen kommen und die deshalb im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Grundgedanken der Doktrin stehen könnten<sup>35)</sup>. Ausschlaggebend dürfte indessen sein, daß in der amerikanischen Verfassungspraxis die Exekutive selbst das Recht, die Frage der Überprüfbarkeit fremder Hoheitsakte allein zu entscheiden, nicht für sich in Anspruch nimmt<sup>36)</sup>. Im Gegensatz zu den Gerichten verneint das State Department von jeher den politischen Charakter einer solchen Entscheidung, neigt vielmehr, wie es in einer Äußerung des Rechtsberaters des State Department zum Sabba-

<sup>34)</sup> Im Grundsatz übereinstimmend Alexy a. a. O., S. 691.

<sup>35)</sup> Vgl. dazu schon die Erwägungen des Supreme Court oben S. 38 b).

<sup>36)</sup> Vgl. The Castro Government in American Courts a. a. O. oben Anm. 28, S. 1616: "the Department of State ... has never indicated that it considers adherence to the doctrine essential or even important".

tino-Verfahren heißt, dazu anzunehmen, daß ein Problem in Frage steht, welches "is, of course, for the courts to determine" <sup>37)</sup>).

c) Den Schwierigkeiten, die die Anwendung der *act of state doctrine* bisher vor allem deshalb bereitete, weil über den Charakter der Doktrin bei Rechtsprechung und Exekutive unterschiedliche Ansichten herrschten, dürfte der Supreme Court mit dem Bekenntnis zu einer primär *justiziellen* Betrachtungsweise nunmehr ein Ende setzen <sup>38)</sup>. Zwar muß der als einschränkende Prinzip dazu entwickelte Gedanke der richterlichen Selbstentsagung auf erhebliche Bedenken bei all denen stoßen, die in der Wahrnehmung einer Kompetenz nicht nur die Ausübung eines Rechts, sondern auch die Erfüllung einer Pflicht erblicken und die die Kompetenz deshalb für etwas Unverzichtbares halten <sup>39)</sup>. Auch der kritische Betrachter wird indes nicht umhin können einzuräumen, daß die vom Supreme Court vorgenommene Auslegung der *act of state doctrine* auf jeden Fall eine begrüßenswert *flexible* Lösung der bisher aufgetauchten Probleme erlaubt.

3. a) Der Supreme Court beschäftigt sich in seinem Urteil ausführlich mit der im angloamerikanischen Schrifttum vieldiskutierten Frage, ob eine Ausnahme von der strikten Anwendung der *act of state doctrine* für den Fall zuzulassen sei, daß ein fremder Hoheitsakt gegen das Völkerrecht verstößt <sup>40)</sup>. Eine methodisch einwandfreie Begründung für eine Einschränkung der Doktrin in diesem Sinne findet sich bisher nur in der Ebene des Völkerrechts, und zwar in dem Hinweis, daß ein Staat, der einen völkerrechtswidrigen Hoheitsakt erläßt, den Anspruch auf Respektierung seiner

<sup>37)</sup> Vgl. *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino* 307 F.2d 845 (1962), 858 (Court of Appeals).

<sup>38)</sup> Ob die Entscheidung als ein Anzeichen dafür gewertet werden kann, daß der Supreme Court bereit ist, im Interesse einer stärkeren Gerichtskontrolle den bisher immer mehr ausgedehnten Anwendungsbereich der *political questions*-Lehre generell einzuschränken (vgl. etwa *Oetjen v. Central Leather Co.* 246 US 297 (1918) und dazu *Ma n n a. a. O.* oben Anm. 15, S. 199 f., insbes. S. 200 Anm. 78), muß hier dahingestellt bleiben. Vgl. immerhin *Baker v. Carr* 369 US 186 (1962), 211: "Yet it is error to suppose that every case or controversy which touches foreign relations lies beyond judicial cognizance", ferner *The Act of State Doctrine* (Comment) a. a. O. oben Anm. 26, S. 1283 ff.

<sup>39)</sup> So etwa *Re a. a. O.* oben Anm. 21, S. 169; dagegen, die Doktrin als eine "ordinance of self-denial, or 'judicial abdication'" aufzufassen, wendet sich auch *Henkin a. a. O.* oben Anm. 2, S. 822.

<sup>40)</sup> Vgl. dazu statt vieler *Oppenheim-Lauterpacht a. a. O.* oben Anm. 19, S. 267 ff. – In der Rechtsprechung hat sich vor allem der Supreme Court der britischen Kronkolonie Aden in der bekannten Entscheidung *Anglo-Iranian Oil Co. v. Jaffrate (The Rose Mary Case)*, in: *The Weekly Law Reports* 1953, Bd. 1, S. 246 ff., für eine Einschränkung der *act of state doctrine* in diesem Falle ausgesprochen.

Würde durch andere Staaten verwirkt<sup>41)</sup>). Wie schon oben dargelegt, lehnt der Supreme Court eine völkerrechtliche Interpretation der *act of state doctrine* ab. Im Einklang mit seiner gesamten bisherigen Rechtsprechung<sup>42)</sup> kommt er im konkreten Fall auch zu dem Ergebnis, daß der fremde Hoheitsakt gerichtlich nicht auf seine Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht überprüft werden kann. Dem Gericht bleibt es dennoch unbenommen, in künftigen Fällen eine solche Prüfung vorzunehmen. Denn der Gedanke des *judicial self-restraint* schließt es nicht aus, daß das Gericht zu gegebener Zeit eine Rechtsprechungsbefugnis für sich in Anspruch nimmt, von der Gebrauch zu machen es im vorliegenden Fall offenbar nur im höheren Interesse der Außenpolitik für unzweckmäßig hielt.

b) Obwohl im amerikanischen Schrifttum allgemein anerkannt ist, daß ein Bedürfnis nach einer Einschränkung des Anwendungsbereichs der *act of state doctrine* auch dann besteht, wenn man sie als ein verfassungsrechtliches Prinzip betrachtet<sup>43)</sup>, hat sich darüber, unter welchen Voraussetzungen eine solche Einschränkung gemacht werden soll, noch keine einhellige Meinung gebildet. Auf der einen Seite wird die Ansicht vertreten, daß die Gerichte darüber, ob ein fremder Hoheitsakt auf seine Rechtmäßigkeit überprüft werden darf, ausnahmsweise immer dann sollten selbst entscheiden können, wenn aus der Gesamtheit aller Umstände zu entnehmen ist, daß die Entscheidung die Exekutive im Vollzug der Außenpolitik nicht behindert und deshalb dem verfassungsrechtlichen Grundgedanken der Doktrin nicht widerspricht<sup>44)</sup>. Auf der anderen Seite – und das dürfte die herrschende Lehre sein – wird geltend gemacht, für die ausnahmsweise Begründung einer gerichtlichen Zuständigkeit reiche die Tatsache, daß die Exekutive den Umständen nach nicht behindert werde, allein nicht aus, dazu sei vielmehr erforderlich, daß die Exekutive die Gerichte von Fall zu Fall zu einer selbständigen Entscheidung ausdrücklich ermächtige<sup>45)</sup>. Mit der

<sup>41)</sup> *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 193 F. Supp. 375 (1961), 381 (District Court); vgl. dazu Coerper a. a. O. oben Anm. 7, S. 144.

<sup>42)</sup> Vgl. K. Lipstein, Recognition of Governments and the Application of Foreign Laws, in: The Grotius Society Bd. 35 (1950), S. 157 ff., 167; Zander a. a. O. oben Anm. 21, S. 843; Falk a. a. O. oben Anm. 7, S. 33.

<sup>43)</sup> Vgl. H. W. Baade, The Expropriation of Foreign Private Property and the Decline of the Act of State Doctrine, in: The Journal of Business Law 1963, S. 182 ff., 183.

<sup>44)</sup> Vgl. dazu Falk a. a. O. oben Anm. 7, S. 23.

<sup>45)</sup> Falk a. a. O., S. 23; S. D. Metzger, The Act of State Doctrine and Foreign Relations, in: University of Pittsburgh Law Review Bd. 23 (1961/62), S. 881 ff., 889 ff.; Zander a. a. O. oben Anm. 21, S. 834 Anm. 45; vgl. ferner Re a. a. O. oben Anm. 21, S. 158 und dazu W. Schumann, Ausländische Konfiskationen, Devisenkontrolle und Public Policy, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht Bd. 10 (1953), S. 131 ff., 165. – Zu dem sehr ähnlich gelagerten Problem, ob die Gewährung der Immunität durch die Gerichte sich nur dann nach der Auffassung des State Department zu richten

Annahme, daß nur eine besondere Intervention des State Department in der Presse ihn dazu berechtige, die richterliche Kontrolle über Maßnahmen des nationalsozialistischen Regimes gegen jüdisches Eigentum zuzulassen, hat sich der Court of Appeals für den Bezirk von New York in der viel-diskutierten Entscheidung *Bernstein v. N. V. Nederlandsche-Amerikaansche Stoomvaart-Maatschappij* der zuletzt genannten Ansicht angeschlossen<sup>46)</sup>.

Im Gegensatz zu der Vorinstanz, die die Anwendung der *act of state doctrine* vor allem deshalb abgelehnt hatte, weil der Rechtsberater des State Department die Entscheidung darüber, ob die kubanischen Enteignungsmaßnahmen in den Vereinigten Staaten anzuerkennen seien, in das Ermessen der Gerichte gestellt hatte<sup>47)</sup>, nimmt der Supreme Court zu der Frage der Einschränkung der Doktrin im Falle mutmaßlicher oder ausdrücklicher Einwilligung der Exekutive nicht abschließend Stellung. Obwohl es offenbar mehr einer vorbehaltlosen Anwendung der Doktrin zuneigt<sup>48)</sup>, hält sich das Gericht im Einklang mit dem Grundgedanken seiner Lehre den Weg zu der einen wie zu der anderen zukünftigen Lösung offen. Ob mit oder ohne ausdrückliche Einwilligung der Exekutive: Da der Supreme Court von der Prämisse ausgeht, daß die Gerichte eine Zuständigkeit besitzen, von der sie in aller Regel nur von sich aus keinen Gebrauch machen, steht nichts entgegen, wenn das Gericht zu einem späteren Zeitpunkt einmal jenen Fall als gegeben betrachtet, in dem ihm – und zwar nicht zuletzt im wohlverstandenen Interesse der Außenpolitik – die Aufgabe seiner bisherigen Zurückhaltung geboten erscheint.

4. Unbeschadet dessen, daß der Supreme Court eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Gerichte, fremde Hoheitsakte als rechtmäßig anzuerkennen, verneint, wird, wie schon die vorliegende Entscheidung beweist, die regelmäßige Folge auch der von ihm angewandten Auslegungsgrundsätze sein, daß der fremde Hoheitsakt selbst dann als gültig anerkannt wird, wenn er gegen das Völkerrecht verstößt. Der im Schrifttum vor allem von F. A. M a n n erhobene Vorwurf, ein Staat, dessen Gerichte das völkerrechtswidrige Recht eines fremden Staates zur Anwendung brächten, mache sich wegen der darin enthaltenen Beihilfe zu der von dem

---

habe, wenn dieses mit einer *suggestion* an das Gericht herangetreten sei, oder ob die *established policy* des State Department auch ohnedies binde, vgl. im zuerst genannten Sinne A l e x y a. a. O. oben Anm. 20, S. 687 ff., 690.

<sup>46)</sup> 210 F.2d 375 (1954), 376 (US Court of Appeals Second Circuit); auf Grund der Feststellung, daß es an "any positive intent to relax the doctrine" von seiten der Exekutive fehle, war dasselbe Gericht in *Bernstein v. Van Heyghen Frères Société Anonyme* 163 F.2d 246 (1947), 251, noch zu dem gegenteiligen Ergebnis gekommen.

<sup>47)</sup> 307 F.2d 845 (1962), 858.

<sup>48)</sup> Vgl. oben S. 38; anderer Ansicht aber S t e v e n s o n a. a. O. oben Anm. 2, S. 710.

fremden Staat begangenen Völkerrechtsverletzung selbst eines völkerrechtlichen Deliktes schuldig, könnte danach auch auf die neue Rechtsprechung des Supreme Court zutreffen<sup>49)</sup>. Angesichts der Tatsache, daß nach ganz überwiegender Auffassung eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten, völkerrechtswidrige Akte eines anderen Staates in ihrem eigenen Jurisdiktionsbereich als ungültig zu behandeln, nicht besteht<sup>50)</sup>, muß indessen schon der Versuch, mit Hilfe der Rechtsfigur der Beihilfe die Anerkennung des völkerrechtswidrigen Aktes eines fremden Staates durch den Gerichtsstaat als eigenes völkerrechtliches Delikt des Gerichtsstaates zu qualifizieren, durchgreifende Bedenken erwecken. Der Auffassung Mann's ist darüberhinaus aber entgegenzuhalten, daß einerseits von einem völkerrechtlichen Delikt nur dann die Rede sein kann, wenn ein Staat eine Pflicht verletzt, die ihm einem bestimmten anderen Staat gegenüber obliegt<sup>51)</sup>, daß es andererseits an einem solchen konkreten Deliktobjekt aber zumindest in den Fällen fehlt, in denen, wie im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba, ein Staat Hoheitsakte eines anderen Staates zur Anwendung bringt, die ausschließlich gegen seine eigenen Staatsangehörigen gerichtet sind<sup>52)</sup>.

---

<sup>49)</sup> Mann a. a. O. oben Anm. 15, S. 193 f., 198; ebenso G. Dahm, Rechtsgutachten v. 13. 6. 1959, S. 62 ff. (Das im niederländisch-indonesischen Tabakstreit erstattete Gutachten liegt hektographiert im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg vor).

<sup>50)</sup> H. Mosler, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte (1957), S. 42; H. Dölle und K. Zweigert, Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag der Deutsch-Indonesischen Tabak-Handelsgesellschaft m. b. H., v. 28. 7. 1959, S. 20, 30 ff. (Das Gutachten liegt hektographiert im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg vor); Doehring a. a. O. oben Anm. 14, S. 159.

<sup>51)</sup> A. Schüle, Art. »Delikt, völkerrechtliches«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 1 (2. Aufl. 1960), S. 326 ff., 330; E. Menzel, Völkerrecht (1962), S. 280 f.; I. von Münch, Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft (1963), S. 137.

<sup>52)</sup> Im Ergebnis übereinstimmend J. H. W. Verzijl, The Relevance of Public and of Private International Law Respectively for the Solution of Problems Arising from Nationalization of Enterprises, in: Makarov-Festgabe, ZaöRV Bd. 19 (1958), S. 531 ff., 543. – Die Vermutung V's, daß wohl kein Staat so schlecht beraten sein würde, ausländische, gegen seine eigenen Staatsangehörigen gerichtete Nationalisierungsmaßnahmen anzuerkennen und damit die Interessen seiner eigenen Staatsangehörigen aufzuopfern, bestätigt sich in der Sabbatino-Entscheidung des Supreme Court freilich nicht.