

3. Der Fall der »I'm Alone«: Zwischenbericht und Schlußbericht der auf Grund des Art. IV des amerikanisch-britischen Abkommens vom 23. Januar 1924 eingesetzten Kommission vom 30. Juni 1933 und 5. Januar 1935¹⁾

Amerikanisch-britisches Abkommen zur Verhütung des Alkoholschmuggels vom 23. Januar 1924 — Recht der Nacheile — Zuständigkeit zur Nachprüfung der Staatsangehörigkeit der Gesellschafter einer geschädigten Handelsgesellschaft

Der Hilfsschoner »I'm Alone«, ein in das kanadische Schiffsregister eingetragenes und der Eugene Creaser Shipping Company Limited, einer in Kanada eingetragenen Gesellschaft, gehöriges Schiff, hatte am 20. März 1929 mit einer Ladung Alkohol an Bord außerhalb der amerikanischen Territorialgewässer Anker geworfen und zwar an einem Punkte, den das Schiff nach amerikanischer — kanadischerseits bestrittener — Ansicht noch innerhalb einer Stunde von der amerikanischen Küste aus zu erreichen in der Lage gewesen wäre, d. h. innerhalb der durch das amerikanisch-britische Abkommen vom 23. Januar 1924 für die Ausübung des Anhalte- und Durchsuchungsrechts der amerikanischen Behörden festgelegten Zone. Beim Herannahen des Kutters »Wolcott« des amerikanischen Küstenschutzes lichtete das Schiff die Anker und fuhr seewärts, ohne der mehrmaligen Aufforderung beizudrehen Folge zu leisten. An der durch die »Wolcott« aufgenommenen Verfolgung beteiligte sich am 22. März das zu Hilfe geschickte Patrouillenboot »Dexter«, welches, nach wiederholter Aufforderung zu stoppen, auf das verfolgte Schiff das Feuer eröffnete und es 200 Meilen von der amerikanischen Küste entfernt zum Sinken brachte. Die Besatzung wurde bis auf einen Mann gerettet.

In den alsbald eröffneten diplomatischen Verhandlungen über diesen Fall²⁾ gingen die Ansichten der amerikanischen und der kanadischen Regierung, abgesehen von der bereits erwähnten Kontroverse über die Position der »I'm Alone« bei Beginn der Verfolgung, in mehreren wesent-

¹⁾ "I'm Alone" Case: Joint Interim Report of the Commissioners and Statements of the Agents of Canada and the United States Pursuant Thereto (Department of State. Arbitration Series No. 2 [6]). — "I'm Alone" Case: Joint Final Report of the Commissioners, dated January 5, 1935, and Note of the Secretary of State of the United States to the Minister of the Dominion of Canada, dated January 19, 1935 (Department of State. Arbitration Series No. 2 [7]). Washington 1935. — Zwischenbericht und Schlußbericht sind auch in American Journal of International Law, Vol. 29, S. 326—331, abgedruckt. Vgl. auch dortselbst S. 296 ff. den Kommentar von Hyde.

²⁾ "I'm Alone" Case: Diplomatic Correspondence Between the Governments of the United States and Canada Concerning the Sinking of the "I'm Alone", Together with an Opinion of Attorney General William D. Mitchell and the Conventions of January 23 and June 6, 1924, for the Prevention of Smuggling of Intoxicating Liquors (Department of State. Arbitration Series No. 2 [1]), Washington 1931.

lichen Punkten auseinander. Die amerikanische Regierung erklärte, das Recht der Nacheile bestehe auch dann, wenn die Verfolgung außerhalb der eigenen Territorialgewässer aufgenommen werde, sofern sie innerhalb der 1924 vertraglich festgelegten Zone begänne; dies sei in mehreren Entscheidungen amerikanischer Gerichte anerkannt worden; wäre es anders, so wären die den Vereinigten Staaten eingeräumten Vertragsvorteile illusorisch, denn jedes des Alkoholschmuggels verdächtige Schiff, das die Aufforderung zum Beidrehen erhalte, werde alsdann die sichere hohe See zu erreichen suchen; die Voraussetzungen des Rechts der Nacheile — alsbaldige und kontinuierliche Verfolgung — seien durch die »Wolcott« erfüllt, die Beteiligung der »Dexter« an der Jagd mache die Nacheile nicht rechtsungültig. Die kanadische Regierung erblickte in der Verfolgung und Versenkung der »I'm Alone« eine Verletzung des Abkommens von 1924 wie der Grundsätze des Völkerrechts überhaupt: selbst wenn die Verfolgung noch innerhalb der Vertragszone aufgenommen worden wäre, sei sie unzulässig, denn eine vom Völkerrecht als wesentlich angesehene Voraussetzung des Rechts der Nacheile — Beginn der Verfolgung innerhalb der Territorialgewässer — fehle im vorliegenden Falle; die angeführten Erkenntnisse amerikanischer Gerichte, die den entgegengesetzten Standpunkt einnahmen, seien, was die amerikanische Regierung selbst zugebe, für die fremden Staaten nicht bindend und von der britischen oder kanadischen Regierung auch nicht als zutreffend anerkannt worden; die Bestimmungen des Abkommens über Anhaltung und Durchsuchung außerhalb der im Abkommen ausdrücklich als Territorialgewässer anerkannten Dreimeilenzone seien streng begrenzte Ausnahmen, und die hier gewährten Rechte dürften nicht erweitert werden mit der Begründung, sie seien sonst wertlos; selbst innerhalb der Vertragszone ließe sich die Vornahme einer so drastischen Maßnahme, wie sie die Zerstörung eines Schiffes darstelle, nicht mit der Vertragsklausel »the vessel may be seized and taken into a port of the United States« rechtfertigen; die Voraussetzungen des Rechts der Nacheile seien auch deshalb nicht gegeben, weil die »Dexter«, die die Versenkung vorgenommen habe, ursprünglich an der Verfolgung gar nicht beteiligt gewesen, sondern erst zwei Tage später aus anderer Richtung herbeigeeilt sei.

Da eine sachliche Einigung nicht zustande kam, unterbreiteten die beiden Regierungen die Angelegenheit einer Kommission auf Grund des Art. IV des Abkommens vom 23. Januar 1924, welcher lautet:

»Any claim by a British vessel for compensation on the grounds that it has suffered loss or injury through the improper or unreasonable exercise of the rights conferred by Article II of this Treaty or on the ground that it has not been given the benefit of Article III shall be referred for the joint consideration of two persons, one of whom shall be nominated by each of the High Contracting Parties.

Effect shall be given to the recommendations contained in any such joint report. If no joint report can be agreed upon, the claim shall be referred to the Claims Commission established under the provisions of the Agreement for the Settlement of Outstanding Pecuniary Claims signed at Washington the 18th August, 1910, but the claim shall not, before submission to the tribunal, require to be included in a schedule of claims confirmed in the manner therein provided.«

Zu Kommissionsmitgliedern wurden Willis Van Devanter und Lyman Poore Duff ernannt.

Die kanadische Regierung forderte vor der Kommission Entschädigung der Eugene Creaser Shipping Company Limited für den Verlust des Schiffes und der Ladung sowie Entschädigung der Besatzungsmitglieder bzw. ihrer Hinterbliebenen im allgemeinen und für den Verlust von Instrumenten und persönlichen Wertsachen im besonderen, indem sie für die Unzulässigkeit der Versenkung des Schiffes im wesentlichen die bereits angeführten Gründe vorbrachte ¹⁾.

In ihrer Erwiderung ²⁾ bestritt die amerikanische Regierung, daß die »I'm Alone« als britisches Schiff angesehen werden könne, denn die Anteilseigner der Eugene Creaser Shipping Company Limited seien ausschließlich oder fast ausschließlich amerikanische Staatsangehörige, die unter Mißbrauch des kanadischen Schiffsregister- und Gesellschaftsrechts das Schiff seit Jahren zum Alkoholschmuggel nach den Vereinigten Staaten verwendeten. Im übrigen hielt sie die für die Zulässigkeit der Verfolgung und Versenkung der »I'm Alone« vorgebrachten Gründe aufrecht.

Durch Beschluß vom 28. Januar 1932 forderte die Kommission die Vertreter der Parteien auf, zu folgenden Vorfragen Stellung zu nehmen:

»The first question is whether the Commissioners may enquire into the beneficial or ultimate ownership of the *I'm Alone* or of the shares of the corporation that owned the ship. If the Commissioners are authorized to make this enquiry, a further question arises as to the effect of indirect ownership and control by citizens of the United States upon the Claim; viz., whether it would be an answer to the Claim under the Convention, or whether it would go to mitigation of damages, or whether it would merely be a circumstance that should actuate the claimant Government in refraining from pressing the claim, in whole or in part.

The second question relates to the right of hot pursuit. Further, it has two aspects, and it is based upon the assumption that the aver-

¹⁾ "I'm Alone" Case: Claim Made by His Majesty's Government in Canada under the Provisions of Article IV of the Convention Concluded January 23, 1924, Between the United States and Great Britain (Reprint). (Department of States. Arbitration Series No. 2 [2]). Washington 1931.

²⁾ "I'm Alone" Case: Answer of the Government of the United States of America to the Claim of His Majesty's Government in Canada in Respect of the Ship "I'm Alone" (Department of State. Arbitration Series No. 2 [3]). Washington 1931.

ments in the Answer with regard to the location and speed of the *I'm Alone* are true. The question in its first aspect is whether the Government of the United States under the Convention has the right of hot pursuit where the offending vessel is within an hour's sailing distance of the shore at the commencement of the pursuit and beyond that distance at its termination. The question in its second aspect is whether the Government of the United States has the right of hot pursuit of a vessel when the pursuit commenced within the distance of twelve miles established by the revenue laws of the United States and was terminated on the high seas beyond that distance.

The third question is based upon the assumption that the United States Government had the right of hot pursuit in the circumstances and was entitled to exercise the rights under Article 2 of the Convention at the time when the *Dexter* joined the *Wolcott* in the pursuit of the *I'm Alone*. It is also based upon the assumption that the averments set forth in paragraph eight of the Answer are true. The question is whether, in the circumstances, the Government of the United States was legally justified in sinking the *I'm Alone*. «

Die Stellungnahme der kanadischen Regierung war folgende ¹⁾. Die erste Frage sei zu verneinen. Die Kommission habe sich mit dem ihr vorgelegten Anspruch, nicht mit dem Status des Schiffes zu befassen. Sie könnte zwar »Empfehlungen« erteilen, die vielleicht von »Entscheidungen« zu unterscheiden seien, aber die Bestimmung des Abkommens, daß diese Empfehlungen in Wirksamkeit gesetzt werden sollten, bezöge sich nur auf Empfehlungen, die im Zuständigkeitsbereich der Kommission lägen. Eine Empfehlung, den Anspruch nicht weiter zu verfolgen, läge völlig außerhalb dieses Bereiches. Das Abkommen selbst spreche nur von einem »claim by a British vessel for compensation«, nicht von einem Anspruch der an dem Schiff finanziell interessierten Personen. Es mache keine Unterscheidungen unter britischen Schiffen mit Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit der beteiligten Personen. Britisch sei ein Schiff, das auf Grund der Merchant Shipping Act von 1894 zur Führung der britischen Flagge berechtigt sei. Gehöre ein Schiff einer britischen Gesellschaft, so sei die Staatsangehörigkeit der Anteilseigner nach dem Gesetz unerheblich. Die Ausübung des Rechts der Krone, ein von einer für den Erwerb gesetzlich nicht qualifizierten Person etwa erworbenes Beteiligungsrecht für verfallen zu erklären, unterliege ebensowenig der Nachprüfung durch die Kommission, wie die Ausübung des Ermessens hinsichtlich der Verfolgung von aus dem Vertrage erwachsenen Ansprüchen. — Hinsichtlich der zweiten Frage sei zunächst zu bemerken, daß das Abkommen von 1924 der amerikanischen Regierung das Recht der Nachteile nicht ausdrücklich verleihe und daß auch keine stillschweigende Verleihung angenommen werden könne; da das Abkommen von 1924

¹⁾ "I'm Alone" Case: Brief submitted on Behalf of His Majesty's Government in Canada in Respect of the Claim of the Ship "I'm Alone" (Reprint). (Department of State. Arbitration Series No. 2 [4]). Washington 1933.

überhaupt das erste in der Reihe von Abkommen sei, die ein Beschlagnahmerecht auf hoher See vorsähen, könne sich ein neuer Satz des Völkergewohnheitsrechts des Inhalts, daß ein Recht der Nacheile auch von der Vertragszone aus bestünde, noch nicht gebildet haben; das werde bestätigt durch das Helsingforscher Abkommen vom 19. August 1925, in dessen Art. 9 die vertragschließenden baltischen Staaten das Recht der Nacheile von der Vertragszone aus ausdrücklich glaubten vereinbaren zu müssen. Ebenso wenig bestünde das Recht der Nacheile von der Zwölfmeilenzone aus, innerhalb welcher sich die Vereinigten Staaten auf Grund ihrer Zollgesetze zur Vornahme von Hoheitsakten gegenüber fremden Schiffen für befugt hielten; eine solche fiskalische Zwölfmeilen-Schutzzone sei nicht nur nicht allgemein anerkannt, sondern, was britische Schiffe betreffe, durch das Abkommen von 1924, das die amerikanischen Hoheitsrechte gegenüber britischen Schiffen außerhalb der Territorialgewässer erschöpfend regelt, ausgeschlossen; aber selbst aus einer etwaigen internationalen Anerkennung dieser Zwölfmeilenzone würde sich nicht ein zusätzliches Recht der Nacheile ergeben, denn die Ausübung dieses angeblichen Rechts der Nacheile aus der Zwölfmeilenzone sei erst nach Abschluß des Abkommens von 1924 versucht und von den beteiligten Regierungen nicht hingegenommen worden. — Auf die dritte Frage sei zu antworten, daß die absichtliche Versenkung eines britischen Schiffes unter keinen Umständen durch das Abkommen sich rechtfertigen lasse, und daß demnach die Versenkung im vorliegenden Falle als unangemessene und unvernünftige Ausübung der durch Art. II des Abkommens gewährten Rechte zu betrachten sei, die einen Entschädigungsanspruch aus Art. IV begründe.

Die amerikanische Regierung schickt ihrer Antwort ¹⁾ einige Bemerkungen über die Funktion der Kommission voraus. Die Zuständigkeit der Kommission sei weiter und elastischer als die eines Gerichts oder Schiedsgerichts. Die Kommission solle autoritativer Ratgeber der beiden Regierungen sein. Hätte sie nur wie ein Gericht über einen Anspruch zu entscheiden, so sei nicht einzusehen, warum sie überhaupt geschaffen sei; Art. IV des Abkommens würde dann lediglich statt einer gerichtlichen Instanz zwei geschaffen haben. Sei dagegen die Kommission befugt, der einen Regierung autoritativ den Rat zu erteilen, im Interesse der guten Beziehungen von der Weiterverfolgung eines Anspruchs Abstand zu nehmen, so komme ihr eine selbständige Bedeutung für die internationale Streiterledigung zu, denn die betreffende Regierung sei alsdann in der Lage, ihren Anspruch ohne Prestigeverlust und ohne Schaffung eines ihr später vielleicht nachteiligen Präzedenzfalles zurück-

¹⁾ "I'm Alone" Case: Answering Brief of the Government of the United States of America to the Claim of His Majesty's Government in Canada in Respect of the Ship "I'm Alone". (Department of State. Arbitration Series No. 2 [5]). Washington 1933.

zuziehen. — Dieser Auffassung über die Stellung der Kommission entsprechend beantwortet die amerikanische Regierung die erste Frage dahin, daß die Kommission, anders als es vielleicht ein Gericht tun könne, in eine Nachprüfung der Beteiligungsverhältnisse an der kanadischen Gesellschaft eintreten, d. h. hinter die Gesellschaftsform auf die beteiligten Personen zurückgehen und die Zurückziehung des Anspruchs empfehlen dürfe, falls sie als die maßgeblich Beteiligten amerikanische Schmuggler feststelle. — In Bezug auf die zweite Frage meint die amerikanische Regierung, es handele sich nicht primär darum, ob die allgemeine völkerrechtliche Lehre von der Nacheile nur für die innerhalb der Territorialgewässer aufgenommene Verfolgung gelte, sondern darum, ob das Recht der Nacheile ein notwendiges Korrelat der durch das Abkommen von 1924 begründeten besonderen Rechte und Pflichten sei, und diese Frage sei zu bejahen. Ob die Zollgesetzgebung der Vereinigten Staaten zur Begründung des Rechts der Nacheile herangezogen werden könne, brauche im Hinblick auf die inzwischen ergangene Entscheidung *Cook v. United States. The Mazel Tov* ¹⁾, in der das Oberste Bundesgericht den Vorrang der Bestimmungen des Abkommens von 1924 vor den Zollgesetzvorschriften ausspreche, nicht untersucht zu werden. — Die dritte Frage glaubt die amerikanische Regierung genügend zu beantworten mit dem Bemerkten, daß zwar der Wortlaut des Abkommens nur Anhaltung, Durchsuchung, Einbringung in einen Hafen und Aburteilung vorsehe, daß aber der Zweck des Abkommens, die Verhinderung der Alkoholeinfuhr nach den Vereinigten Staaten, auch die Versenkung eines Schiffes erheische, das sich beharrlich dem näher geregelten normalen Verfahren entziehe.

Auf Grund der schriftlichen und mündlichen Verhandlungen erklärt die Kommission unter Zurückstellung der zweiten Frage in ihrem Zwischenbericht

zur ersten Frage:

»The Commissioners think they may enquire into the beneficial or ultimate ownership of the *I'm Alone* and of the shares of the corporation owning the ship; as well as into the management and control of the ship and the venture in which it was engaged; and that this may be done as a basis for considering the recommendations which they shall make. But the Commissioners reserve for further consideration the extent to which, if at all, the facts of such ownership, management and control may affect particular branches or phases of the claim presented.«

und zur dritten Frage:

»On the assumptions stated in the question, the United States might, consistently with the Convention, use necessary and reasonable force for the purpose of effecting the objects of boarding, searching,

¹⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. IV, S. 684.

seizing and bringing into port the suspected vessel; and if sinking should occur incidentally, as a result of the exercise of necessary and reasonable force for such purpose, the pursuing vessel might be entirely blameless. But the Commissioners think that, in the circumstances stated in paragraph eight of the Answer, the admittedly intentional sinking of the suspected vessel was not justified by anything in the Convention. «

Demgemäß wird den Regierungen empfohlen, für die weiteren Verhandlungen ihre Vertreter anzuweisen, getrennt das Beweismaterial über die Besitzverhältnisse an Schiff und Ladung beizubringen und eine gemeinsame Erklärung oder getrennte Erklärungen über die Höhe des zu beanspruchenden Schadenersatzes abzugeben.

Auf Grund der diesen Empfehlungen gemäß fortgeführten Verhandlungen gelangt die Kommission zu der Überzeugung, daß die Entscheidung der zweiten Frage nicht mehr wesentlich sei. Das Ergebnis ihrer Untersuchungen faßt sie in ihrem Schlußbericht folgendermaßen zusammen:

»By their interim report the Commissioners found that the sinking of the vessel was not justified by anything in the Convention. The Commissioners now add that it could not be justified by any principle of international law.

The vessel was a British ship of Canadian registry; after her construction she was employed for several years in rum running, the cargo being destined for illegal introduction into, and sale in, the United States...

We find as a fact that, from September, 1928, down to the date when she was sunk, the *I'm Alone*, although a British ship of Canadian registry, was *de facto* owned, controlled, and at the critical times, managed, and her movements directed and her cargo dealt with and disposed of, by a group of persons acting in concert who were entirely, or nearly so, citizens of the United States, and who employed her for the purposes mentioned. The possibility that one of the group may not have been of United States nationality we regard as of no importance in the circumstances of this case.

The Commissioners consider that, in view of the facts, no compensation ought to be paid in respect of the loss of the ship or the cargo.

The act of sinking the ship, however, by officers of the United States Coast Guard, was, as we have already indicated, an unlawful act; and the Commissioners consider that the United States ought formally to acknowledge its illegality, and to apologize to His Majesty's Canadian Government therefor; and, further, that as a material amend in respect of the wrong the United States should pay the sum of \$ 25,000 to His Majesty's Canadian Government; and they recommend accordingly. «

Außerdem empfiehlt die Kommission die Zahlung einzeln festgesetzter Entschädigungssummen an die kanadische Regierung zugunsten des Kapitäns und der Besatzung der »*I'm Alone*«, »none of whom was a party to the illegal conspiracy to smuggle liquor into the United States and sell the same there.«

Die grundsätzliche Frage ¹⁾, ob das Recht der Nacheile auch besteht, wenn die Verfolgung außerhalb der Territorialgewässer in einer Schutzzone aufgenommen worden ist, innerhalb derer der Uferstaat die Ausübung gewisser Hoheitsrechte beansprucht, wird durch die Berichte nicht geklärt. Im übrigen vermißt man eine Begründung für die Empfehlung, der kanadischen Regierung den Betrag von \$ 25.000 zu zahlen, zumal diese ein dahingehendes Verlangen gar nicht gestellt hatte.

Inwieweit der Schlußbericht als Präjudiz dafür anzusehen ist, daß ein internationaler Entschädigungsanspruch einer Gesellschaft abzuweisen ist, wenn die Zahlung tatsächlich den eigenen Staatsangehörigen des beklagten Staates zugute kommt, ist angesichts des besonderen Charakters der »Empfehlungen« der Kommission zweifelhaft.
Friede.

Entscheidungen nationaler Gerichte in völkerrechtlichen Fragen

BRITISCHES REICH

Bericht

Die Entscheidung der King's Bench Division vom 9. März 1934, *Banco de Vizcaya v. Don Alfonso de Borbon y Austria* ([1935] 1 K. B. 140), beruht auf der Anwendung des Satzes, daß **privatrechtliche Ansprüche vor englischen Gerichten nicht verfolgbar sind, wenn ihre Vollstreckung direkt oder indirekt die Durchsetzung einer strafrechtlichen Norm eines dritten Staates bedeuten würde.**

Der ehemalige König von Spanien hatte aus eigenen Mitteln Wertpapiere kaufen lassen, die durch die Zweigniederlassung der Westminster-Bank in Madrid an die Hauptniederlassung gesandt und dort für Order der Zweigniederlassung unter dem Rubrum »Don Alfonso de Borbon y Austria« verwahrt wurden. Nach Auflösung der Zweigniederlassung war die Klägerin, die Banco de Vizcaya, an deren Stelle im September 1923 als Agent des Beklagten getreten. Nach dem Sturz des Königs war am 19. Mai 1931 ein Dekret der neuen Regierung ergangen, wonach alles in Spanien belegene Vermögen des Königs beschlagnahmt und von den Banken, die solche Vermögensstücke in Besitz hätten, Ablieferung an das spanische Schatzamt verlangt wurde. Durch ein weiteres Dekret vom 26. November 1931 wurde der Beklagte des Hochverrats für schuldig erklärt; alle seine Vermögensstücke, die sich in Spanien befanden, waren zugunsten des Staates einzuziehen.

¹⁾ S. darüber G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, T. III, Paris 1934, p. 490—492 (*La Zone contiguë et le droit de poursuite en haute mer*).