Immunität und Rechtsschutz gegen Akte der Besatzungshoheit in Berlin

Wolfgang Heidelmeyer*

Eine Entscheidung des Court of Appeal (London) vom 18. Februar 1986¹ hat eine Reihe von Fragen aufgeworfen, die mit der Gewährung von Rechtsschutz gegen Akte der Besatzungsgewalt in Berlin zusammenhängen und bei deren Beantwortung die völkerrechtliche Immunität eine besondere Rolle spielt. Das Verhältnis von Besatzungsrecht und innerdeutschem Recht in Berlin ist ebenfalls dazu in Beziehung zu setzen, weil es in das Bild der Vorgeschichte des in London verhandelten Falles gehört. Darüber hinaus wird es von Interesse sein, vergleichbare Fälle im Zusammenhang mit Judikaten französischer und US-amerikanischer Gerichte zu betrachten. Die in den Heimatländern der Drei Mächte gefällten Urteile haben allesamt Ergebnisse, die dem Versuch nicht günstig sind, Entscheidungen einer Besatzungsmacht oder der Drei Mächte in ihrer Gesamtheit vor fremden nationalen Foren anzugreifen².

^{*} Dr.iur., Senatsrat; Rechtsberater und Abteilungsleiter in der Senatskanzlei, Berlin. – Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

Abkürzungen: All ER = All England Law Reports; BGH = Bundesgerichtshof; BVerfGE = Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen; EFG = Entscheidungen des Finanzgerichts; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; GVG = Gerichtsverfassungsgesetz; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; StIA = State Immunity Act; VG = Verwaltungsgericht; VGH = Verwaltungsgerichtshof; VOBl. = Verordnungsblatt; VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung; ZPO = Zivilprozeßordnung.

¹ The Queen v. Secretary of State for Foreign Affairs – Ex parte Günther Trawnik and Louise Reimelt (QBDCF 59/85).

² Der Verfasser teilt nicht die Auffassungen zum allgemeinen Funktionswandel des Besatzungsrechts in Berlin, wie sie von Schröder, Besatzungsgewalt und Rechtsschutz in Berlin, Recht und Politik 1985, vorgetragen wurden, noch sieht er die Meinung von Geulen, Rechte Betroffener und gerichtlicher Rechtsschutz gegenüber hoheitlichen Maßnahmen der Alliierten in West-Berlin, NJW 1985, S.1055, bestätigt, daß neuere Entscheidungen von Gerichten der Alliierten selbst einen Rechtsschutz gewährten, der in Einzelfällen sogar

Α

Die Erörterung bedarf einiger Vorbemerkungen, die den Rahmen und die Grundbedingungen aufzeigen, die nicht vernachlässigt werden können. Sie beziehen sich ebensowohl auf die internationale Ausgangslage wie auf den sich daran schließenden Vorbehaltsbereich der Drei Mächte in ihrem Besatzungsraum in Berlin.

Die internationale Entstehungsgeschichte des besonderen Status von Berlin und die daraus erwachsenen Konsequenzen für die deutsche Rechtshoheit sind in dieser Zeitschrift bereits beschrieben worden³. Die völkerrechtlichen Vertragsgrundlagen bestehen fort⁴.

Die Wirkungen gegenüber Berlin als besetztem Gebiet beruhen auch heute noch auf der "Declaration Regarding the Defeat of Germany and the Assumption of Supreme Authority with Respect to Germany" vom 5. Juni 1945⁵, mit der die vier Hauptsiegermächte die "supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government, the High Command and any state, municipal, or local government or authority" an sich gezogen haben. Auf dieser Basis wurden gegenüber der Berliner Verfassung Vorbehaltsrechte begründet, die auch heute noch fortgelten und seit 1971, dem Jahre des Viermächte-Abkommens über Berlin, innerhalb des paktierten Berlin-Status die Stellung der Drei Mächte als Träger der Besatzungsgewalt festschreiben.

weiter gehen könnte als nach deutschem Recht. – Auch Anträge auf Rechtsschutz nach Art.6 der Europäischen Menschenrechtskonvention dürften erfolglos bleiben (vgl. dazu die Hess-Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission vom 28.5.1975 [Appl. Nr.6231/73, Ilse Hess v. United Kingdom], Decision and Reports 2, S.72). Die Rechtsschutzgarantie des Art.6 gilt de lege lata nur innerhalb des staatlichen Zuständigkeitsbereichs, also jenseits der überkommenen völkerrechtlichen Grenzen des Immunitätsrechts; der Umfang nationaler Gerichtsbarkeit über fremde Staaten wird durch sie jedenfalls nicht festgelegt; vgl. Helmut Damian, Staatenimmunität und Gerichtszwang (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.89) (1985), S.17, im Anschluß an M. Bothe, Die strafrechtliche Immunität fremder Staatsorgane, ZaöRV Bd.31 (1971), S.246 (256).

³ W. Heidelmeyer, Besatzungsrecht und deutsches Recht im Land Berlin, ZaöRV Bd.28 (1968), S.704.

⁴ Vgl. den Vorspruch des Viermächte-Abkommens über Berlin vom 3.9.1971 (The Quadripartite Agreement on Berlin of September 3, 1971, Press and Information Office of the Federal Government (1971), S.11).

⁵ Official Gazette of the Control Council, Berlin, Supplement 1, 1945, S.11; vgl. die Wiedergabe bei Wolfgang Heidelmeyer/Guenter Hindrichs, Documents on Berlin 1943–1963, Dokumente und Berichte, Bd.22 (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik) (1963), S.11.

In der am 5. Mai 1955 erlassenen "Declaration on Berlin" findet man folgende Abgrenzung: "I. Berlin shall exercise all its rights, powers and responsibilities set forth in its Constitution as adopted in 1950 subject only to the reservations made by the Allied Kommandatura on 29 August 1950 and to the provisions hereinafter". Im Rahmen eines allgemeinen Besatzungsvorbehalts (II der Erklärung) werden die Vorbehalte näher umrissen: "III. The Allied authorities will normally exercise powers only in the following fields: a) Security, interests and immunities of the Allied Forces, including their representatives, dependents and non-German employees ..." Durch diese Regelung sind die Alliierten Streitkräfte als grundlegende und tragende Organeinheit der Besatzungsmächte prinzipiell den Wirkungen der deutschen Rechtsordnung entzogen.

Der rechtlich begründete Aufenthalt dieser Streitkräfte in einem Teilgebiet des ehemaligen Kriegsgegners Deutsches Reich sanktioniert die Exemtion auch nach allgemeinem Völkergewohnheitsrecht⁷.

Die Regel hat im Land Berlin für die alliierte Rechtspraxis eine nähere rechtliche Ausgestaltung durch das Gesetz Nr.7 der Alliierten Kommandantur vom 17. März 1950 über die Gerichtsbarkeit auf den vorbehaltenen Gebieten⁸ gefunden. Danach dürfen deutsche Gerichte in nicht strafrechtlichen Angelegenheiten ohne ausdrückliche, allgemeine oder in besonderen Fällen erteilte Genehmigung der Alliierten Kommandantur oder des zuständigen Sektor-Kommandanten Gerichtsbarkeit nicht ausüben, wenn einer der Beteiligten – inter alia – zu den alliierten Streitkräften gehört. Verfahren und Entscheidungen deutscher Gerichte in Angelegenheiten, die ihrer Zuständigkeit entzogen sind, sind nichtig⁹. Zweifelsfälle werden von

⁶ Documents, a.a.O., S.151. – Der Hinweis auf die Reservationen von 1950 ist hier ohne Interesse.

⁷ Diese Immunität ist jedenfalls für alle Amtshandlungen gegeben, die von der Besatzungsmacht, d.h. par définition den Mitgliedern der Streitkräfte und ihrem zurechenbaren Gefolge, gesetzt werden (vgl. Bothe [Anm.2], S.265 mit Anm.94). Siehe ferner auch Damian (Anm.2), S.187 mit Anm.339; Georg Dahm, Völkerrecht, Bd.1 (1958), S.378 ff.; Finanzgericht Berlin, 22.12.1970, EFG 1971, S.370. Schließlich auch Baumbach [u.a.], ZPO (42. Aufl.1983), Komm. zu § 20 GVG, wo auch die persönliche Exemtion nach allgemeinen Regeln des Völkerrechts angenommen wird (gilt auch im Verwaltungsrechtsstreit; siehe VwGO § 173); vgl. dazu auch BGH, NJW 1985, S.639, und R. Kühner, Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1984, ZaöRV Bd.46 (1986), S.92 und 99.

⁸ VOBl. Berlin I, S.89; Änderungsgesetz Nr.17 vom 27.8.1971, GVBl. Berlin, S.639.

⁹ Dies entspricht auch dem im deutschen Recht nachzuweisenden Grundsatz, daß die Nichtbeachtung einer Exemtion jede gerichtliche Handlung völlig wirkungslos, d.h. nichtig ohne denkbare innere Rechtskraft, sein läßt (Baumbach [Anm.7], Einf. zu §§ 18–20 GVG, Anm.B mit weiteren Nachweisen).

den Besatzungsbehörden bindend entschieden. Darüber hinaus kann der zuständige Sektor-Kommandant einem deutschen Gericht jedes Verfahren entziehen, welches unmittelbar die alliierten Streitkräfte oder deren Angelegenheiten berührt; eine unzulässigerweise ergangene Entscheidung kann außer Vollzug gesetzt werden.

Das eingangs erwähnte Verfahren vor dem englischen High Court of Justice wurde durch eine im Rahmen des Gesetzes Nr.7 verweigerte Ausübung deutscher Gerichtsbarkeit ausgelöst, ohne daß a priori von einem nach allgemeinem Völkerrecht verbotenen déni de justice gesprochen werden könnte, da dieser Grundsatz keine immunitätsrechtliche Dimension besitzt 10.

Indessen unterliegt die Beurteilung von Rechtsschutzbegehren gegen nicht aus deutschem, sondern eigenem Recht gesetzte Hoheitsakte fremder Organe im Inland seitens deutscher und nichtdeutscher Staatsangehöriger vor einem deutschen oder einem fremden Forum fallweise und im jeweiligen Ansatz unterschiedlichen, jedoch im Ergebnis übereinstimmenden Kriterien.

В

Im deutschen Recht wäre jedenfalls die Immunität fremder Organe zu beachten, da die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind, jedes andere innerdeutsche Recht verdrängen und von den Gerichten angewendet werden müssen¹¹. Diese verfassungsrechtliche Bindung ist auch im Land Berlin zu beachten, denn auch nach alliierter Rechtsauffassung kann das Grundgesetz in dem Maß angewendet werden, als es zur Vorbeugung eines Konfliktes zwischen Grundgesetz und Landesverfassung erforderlich ist¹². Ein Zweifel daran ist in der Berliner Rechtsprechung niemals zutage getreten.

Für die Betrachtungsweise des deutschen Rechts sind Hoheitsakte alliierter Behörden ihrer Stellung als Besatzungsorgane und damit als nichtdeutsche Organe zuzurechnen, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Akte selbst als stellvertretende Ausübung deutscher Staatsgewalt oder als inner-

¹² BK/O (50) 75 vom 29.8.1950 (VOBl. Berlin I, S.440). Das Grundgesetz füllt die Berliner Verfassung bei fehlender Kongruenz gleichsam auf.

¹⁰ Damian (Anm.2), S.16.

¹¹ Art.25 GG, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Bd.2, Komm. zu Art.25. – Das Bundesverfassungsgericht erkennt in ständiger Rechtsprechung die Immunität fremder Staaten zumindest für acta iuris imperii als allgemeine Regel des Völkerrechts an (vgl. BVerfGE 16 (61), auch 46 (364), und zuletzt (indirekt) 64 (16)).

gebietliche fremde Hoheitsausübung erscheinen mögen: Die Organe selbst, an deren Tätigkeit anzuknüpfen ist, sind jedenfalls keine vom deutschen pouvoir constituant aus bestimmbare und demzufolge keine deutschen, sondern fremde Organe. Die ihnen zuzubilligende Immunität greift durch¹³, und die bundesverfassungsrechtliche allgemeine Rechtsschutzgarantie des Art.19 Abs.4 GG ist nicht verbürgt. Das Grundgesetz gilt grundsätzlich nur für die von ihm verfaßte Staatsgewalt, begrenzt auf das Gefüge deutscher Staatsorganisation¹⁴, und dies spricht dagegen, die Rechtsschutzgewährleistung des Art.19 Abs.4 GG auf das Verhalten öffentlicher Gewalt zu erstrecken, die nicht diesem Gefüge zugehört: Als Akte der »öffentlichen Gewalt« können nur Akte der an das Grundgesetz gebundenen öffentlichen Gewalt angesehen werden, und ein Organ, das außerhalb des Gefüges deutscher Staatsorganisation im eigentümlichen Sinne steht, nimmt grundsätzlich nicht deutsche Staatsgewalt wahr 15. Es kann keinem vernünftigen Zweifel unterliegen, daß die Stellung der Drei Mächte in Berlin diesen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts zuzuordnen ist. In Berlin kann der fehlende Rechtsschutz auch nicht auf Umwegen erreicht werden, wie es anderenorts in der Bundesrepublik Deutschland unter Berufung auf das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut versucht wird 16.

 \mathbf{C}

Bei Rechtsstreitigkeiten, denen Akte der Besatzungsgewalt in Berlin zugrunde liegen und die vor Heimatforen der jeweiligen Besatzungsmacht geführt werden, können die entscheidungserheblichen Akzente anders gesetzt werden.

In der Klagesache eines französischen Staatsangehörigen, die auf Grund der Kündigung seines Arbeitsvertrages mit der französischen Militärregierung in Berlin gegen den französischen Außenminister wegen Schadensersatzes vor dem Tribunal administratif de Paris im Jahre 1975 verhandelt wurde, weil der Sektor-Kommandant des französischen Sektors mit Entscheidung vom 1. Juni 1967 in der Sache des Klägers die dem deutschen Arbeitsgericht gewährte Jurisdiktion aufgehoben hatte, erklärte sich das

¹³ BGH, 26.9.1978, NJW 1979, S.1101.

¹⁴ BVerfGE 22, 297.

¹⁵ BVerfGE 58, 26.

¹⁶ Vgl. die Entscheidungen des VGH Kassel vom 28.8.1985 und des VG Wiesbaden vom 6.8.1985 (NJW 1986, S.677ff.).

Gericht für unzuständig. Es sei nicht Sache der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, über einen nicht dem französischen Recht unterliegenden Vertrag zu befinden, zumal die Vertragserfüllung nicht von der Maßnahme der Entziehung der deutschen Gerichtsbarkeit zu trennen war und dadurch weder der vertragliche Charakter des Rechtsstreites verändert noch der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit «le caractère du juge des contrats» verliehen worden sei¹⁷, zumal der französische Kommandant nicht im Namen des französischen Staates gehandelt habe. Die Verweigerung des Rechtsschutzes als solche und allein wurde jedenfalls nicht als ausreichender Grund für die Herstellung der Zuständigkeit der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit gesehen.

In einer anderen Streitsache, die sich ebenfalls gegen Akte der französischen Militärregierung richtete, hat der Conseil d'Etat am 28. Januar 1976 sehr deutlich die Zulässigkeit der Ausübung französischer Gerichtsbarkeit

verneint:

«Considérant qu'il résulte de ce qui précède que ces décisions du Gouvernement militaire français de Berlin se rattachent à l'exercice des pouvoirs détenus conjointement par les puissances alliiés à Berlin et que, par suite, elles ne sont pas susceptibles d'être déférées au Conseil d'Etat statuant au Contentieux» 18.

Wiederum andere Aspekte bestimmten die Haltung von Gerichten der Vereinigten Staaten von Amerika. Im November 1974 hatte der Bundesfinanzminister die Vereinigten Staaten ersucht, bestimmte unzureichende Wohneinrichtungen für Truppenpersonal in Berlin zu räumen und zugleich die Errichtung neuer Wohneinheiten zugesagt. Die Planung für den Neubau wurde im Zusammenwirken zwischen Bundesbehörden, deutschen Behörden in Berlin und unter Einbeziehung amerikanischer Organe betrieben. Die schließliche Wahl fiel auf das Düppeler Feld im Bezirk Zehlendorf. Die Abwägung war sorgfältig vollzogen. Gegen Ende 1977 war der Planungsprozeß abgeschlossen, und am 2. Dezember 1977 gab der Berliner Senator für Bau- und Wohnungswesen seine Zustimmung. Im Sommer des folgenden Jahres begann sich Widerstand zu regen, die Entscheidung wurde jedoch aufrechterhalten. Am 24. Juli 1978 wurde von privater Seite beim Verwaltungsgericht Berlin eine einstweilige Anordnung gegen die Bebauungsabsicht wegen Verletzung des Bundesbaugesetzes beantragt. Die Jurisdiktion des Gerichts wurde im Entscheidungswege durch

¹⁷ Tribunal administratif de Paris, Enregistrement du Greffe: 1908 de 1971, Décision du 15 avril 1975 (lag dem Verf. vor).

die Besatzungsbehörden verweigert. Ein weiterer Versuch, deutsche Gerichtsbarkeit zu erreichen, scheiterte ebenso wie die versuchte Anrufung des United States Court for Berlin, der für Zwecke der Strafgerichtsbarkeit errichtet und nur insoweit zuständig war. Der Grund lag in der fehlenden besonderen Zuweisung der Gerichtsbarkeit an dieses Gericht.

Es folgte eine Klage von sieben Personen mit Wohnsitz in Berlin vor dem U.S. District Court for the District of Columbia mit dem Ziele eines "declaratory and injunctive relief" gegen den Secretary of State, Secretary of Defense, Secretary of the Army sowie den Commanding General of the U.S. Army in Europe, sämtlich in ihrer amtlichen Eigenschaft.

In diesem Verfahren entschied Richter Barrington D. Parker, daß die in der Klägergruppe befindlichen deutschen Kläger kein *ius standi* für die Klage hätten (die beiden anderen Kläger waren amerikanische Staatsangehörige), und ferner, "that the question at issue was a political one unsuited for judicial resolution and that all the plaintiffs were barred from bringing the suit either by laches or because as aliens" ¹⁹.

Im Appellationsverfahren vor dem Court of Appeals (Columbia Circuit) hielt Richter Philip Nichols, Jr., fest, daß die "alleged constitutional violation is not the building of the housing project. That has been done by the West German Government, which will continue to own it, and that Government is not party to this suit, not are any of its officials ... When plaintiffs sought review ... in a German administrative court, the U.S. Mission in Berlin served notice, that its consent to jurisdiction, which was required under the 1955 Declaration on Berlin and Occupation Laws Numbers 7 and 46, would not be granted ... Thus, the only denial of due process alleged is that defendants prevented plaintiffs from litigating the legality of the project in any tribunal with jurisdiction over the actual builders. Defendants are not alleged to be impacting any right other than access to a court, any court ... In this case, if we determine that plaintiffs have no constitutional right to a judicial forum, the order of dismissal is correct and may be affirmed, whatever we may think of laches, political question, or standing ...

The lack of a 'liberty' claim is self-evident. Our conclusion, that the plaintiffs lack any liberty or property interest ... does not, of course, depend on whether the plaintiffs are U.S. citizens.

¹⁹ Vgl. United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, No.79–2350, Rosemarie Dostal, et al. v. Alexander Haig, Secretary of State of the United States, et al. (D.C. Civil Action No.79–1964); decided April 15, 1981. – 652 Federal Reporter, 2nd series, S.173.

An equally fundamental point is that, when they refused to submit to the jurisdiction of a local tribunal, defendants were only exercising the historic immunities of military forces in friendly foreign countries. Many years ago, in Schooner Exchange v. McFaddon, 11 U.S. (7 Cranch) 116 (1812), John Marshall held that military forces lawfully present in a foreign country are not subject to the jurisdiction of local courts ... While it is clear the U.S. Government has not annexed the American Sector of West Berlin, and also, that the war with Nazi Germany has been officially over since 1951, the position of the U.S. Force in West Berlin is in many respects that of an occupying force. It is practically 'sole sovereign' in its sector, and exercises 'supreme authority' ... The end of hostilities did not change this situation because the civil authority of Berlin has never asserted jurisdiction over any of the allied forces occupying the city ... Our conclusion, which in no way conflicts, that assuming the Bill of Rights is fully applicable in Berlin, neither the process clause of the fifth amendment, nor any other portion of the Bill of Rights prohibits the conduct complained in this

The rule that is decisive of this case is that the due process clause of the fifth amendment does not require U.S. officials to forgo normal and customary immunities, or to provide a judicial forum where individuals claiming injury by the operations of U.S. Armed Forces lawfully present in foreign countries may seek judicial redress, when such individuals are unable to allege impairment of liberty or property interests protected by the said clause"²⁰.

Die Entscheidung erlaubt den Schluß, daß die Inanspruchnahme von Immunität unter dem Blickwinkel des amerikanischen Verfassungsrechts, das US-Bedienstete auch in Berlin an die Bill of Rights bindet, allenfalls dann als rechtswidrig erscheinen kann, wenn Freiheit oder Eigentum verletzt würden. Das Gericht zitierte ausdrücklich den Fall Seery v. United States²¹, in dem der Court of Claims im Zusammenhang mit einer Eigentumsentziehung durch U.S.-Truppen in Österreich im Jahre 1945 die Berufung auf die just compensation clause der amerikanischen Bundesverfassung zugelassen hatte.

Den Kernpunkt der vorstehend erörterten Entscheidung bildet die Abgrenzung des Immunitätsanspruchs nach sowohl staatsrechtlichen als auch

²¹ 130 Ct.Cl.481, 127 F. Supp.601 (1955).

²⁰ Siehe oben Anm.19. Insoweit wären die Gründe für die Immunisierung handelnder fremder Organe (vgl. dazu Damian [Anm.2], auf S.79, unter Berufung auf Wengler) doch wohl vorsichtiger abzugrenzen, als es bisweilen geschieht.

völkerrechtsrelevanten Kriterien für die Handhabung der Besatzungsimmunität; anders in der eingangs erwähnten Entscheidung, die in den Bereich der Staatenimmunität verweist.

Ebenso wie im Recht der Vereinigten Staaten durch das Foreign Sovereign Immunities Act 1976 werden Fragen staatlicher Immunität in Großbritannien, in Anpassung an die Europäische Konvention über Staatenimmunität, gesetzlich durch das State Immunity Act 1978²² geregelt. Dieses Gesetz gewährt einem Staat Befreiung von der Gerichtsbarkeit Großbritanniens, soweit keine gesetzlich bestimmte Ausnahme vorliegt²³, und bindet die Gerichte an die Beachtung der Immunität auch in Fällen der Nichteinlassung auf die Klage. Die gewährten Immunitäten und Privilegien für fremde Staaten erstrecken sich u.a. auch auf fremde Regierungen²⁴. Dieser Gesichtspunkt spielte in dem Londoner Verfahren eine wesentliche Rolle.

Am 21. Juli 1983 beantragten zwei deutsche Kläger aus Berlin-Spandau bei dem Verwaltungsgericht Berlin den Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegen die britische Militärregierung Berlin wegen Errichtung eines Schießplatzes in Berlin-Gatow. Die Kläger wohnen in unmittelbarer Nähe des für den Schießplatz in Anspruch genommenen Geländes. Ohne nähere Begründung des Antrages ließen sie durch ihre Anwälte erklären, daß sie beabsichtigten, die Zustimmung des Sektor-Kommandanten zur Ausübung der deutschen Gerichtsbarkeit in diesem Verfahren vor dem High Court of Justice in London gerichtlich zu erzwingen. Das Verwaltungsgericht setzte das Verfahren aus und legte die Sache der Britischen Militärregierung zur Entscheidung vor. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch das Verwaltungsgericht wurde im Namen der Alliierten Kommandantur mit Schreiben vom 15. August 1983 verweigert.

Die beiden Berliner Kläger riefen daraufhin den Londoner High Court an; das Klagebegehren richtete sich zunächst gegen den Verteidigungsminister. Die erste Entscheidung fiel vor der Chancery Division am 28. März 1984. Sir Robert Megarry ließ die Klage gegen den Verteidigungsminister nicht zu, denn "since the right to sue the Ministry of Defence depended on the Crown Proceedings Act 1947 and the Secretary of State had certified

²² Statutes in Force, Official Revised Edition (rev. to 31st December 1978 – State Immunity Act 1978) International Relations: 1 – Chapter 33.

²³ Vgl. Part I – Proceedings in United Kingdom by or against other States, Exceptions from Immunity, Sections 2–11 (Submission to jurisdiction; commercial transactions and contracts of employment; personal injuries and damage to property; ownership, possession and use of property; patents, trademarks, etc.; membership of bodies corporate, etc.; arbitrations; ships used for commercial purposes; value added tax, customs, duties, etc.).

²⁴ StIA, section 14 (1) (b).

that any alleged liability of the Crown arose otherwise than in respect of Her Majesty's Government of the United Kingdom, section 40 (2)(b) of the Act precluded the bringing of the action against the ministry"²⁵.

Das Gericht gab jedoch im April dem Antrag der Kläger statt, den Britischen Stadtkommandanten in Berlin und den Attorney General als Beklagte in das Verfahren einzuführen. Im Zusammenhang mit der Entscheidung im März merkte Sir Robert Megarry folgendes an: "It seems to me that the plaintiffs have a very real and substantial grievance. First they sued in the German courts in Berlin and were stopped by the Allied Kommandatura. Second they found themselves unable to sue in the High Court in the British sector of Berlin because the provisions in the ordinance for establishing that court had not been carried out. Third, they sued here and if counsel for the ministry is right, the issue of the Secretary of State's certificate requires these proceedings to be struck out. I do not need the European Convention on Human Rights to tell me that it is deplorable that as counsel for the ministry accepts and asserts, there is no court with power to decide whether the plaintiffs are entitled to the remedy that they seek. If heard their claim might fail, or the court might reach the conclusion that in all the circumstances of the case (including the special position of Berlin) it would not be right to grant the discretionary remedy of declaratory relief; but at least the plaintiffs would have had their day in court and would have had their claim considered on its merits. That would have been their right if their houses and the shooting range had been in England, but because they are in the British sector of Berlin, they are to be driven away, with no hearing on the merits. I have heard no justification for what seems to me to be the plain injustice of this. The convention is not, of course, law though it is legitimate to consider its provisions in interpreting the law; and naturally I give it full weight for this purpose"26.

Der Attorney-General legte Berufung ein und die Berufungsinstanz (Court of Appeal) kam zu folgendem Ergebnis: Lawton L.J. "The Attorney-General of England, Wales and Northern Ireland can represent the Crown in these parts of Her Majesty's Dominions. He has no functions as Attorney-General outside them and, in particular, he has no functions in the British Sector of Berlin. The plaintiffs have been unable to discover from the Treasury Solicitor who in Berlin performs functions similar to those of the Attorney-General of England, Wales and Northern Ireland or

²⁶ All ER (1984), S.798.

Weekly Law Reports (Court of Appeal) Trawnik and Another v. Lennox and Another (1983 T. No.3748). Siehe auch (1984) 2 All ER, S.793 ff.

who, as a matter of law, can represent the Crown in causes of action arising there. The plaintiffs may be suffering a wrong for which there is no remedy in our courts. This is to be regretted; but sympathy for the plaintiffs is no justification for adding as a defendant an officer of state who, as a matter of law, has no interest in the proceedings". Dabei wurde durch Richter Browne-Wilkinson zweifelnd erklärt: "I am far from clear how liability for the acts of the British Army (as opposed to the forces of any other part of the Commonwealth) can be said not to arise from the acts of the Crown in respect of the Government of the United Kingdom. However, for the reasons which I have given earlier, I am reluctantly forced to the conclusion that there is in law no justification for joining the Attorney-General as a party to this action and the appeal should be allowed"²⁷.

Der britische Stadtkommandant blieb zunächst im Verfahren. In einem Zwischenstreit vor der Queens Bench Division ging es zuallererst um die Beurteilung von rechtlichen Vorfragen, weil die Kläger versuchten, im Verfahrensgang ausgestellte Bescheinigungen nach dem Crown Proceedings Act und dem State Immunity Act durch andere Beweismittel zu widerlegen. Die Verhandlung vor den Richtern Forbes und Kennedy am 16. April 1985 ging für die Kläger negativ aus. Dabei wurde u.a. auf die bekannte Entscheidung im Verfahren Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd. ²⁸ hingewiesen. Lord Reid hatte in diesem Verfahren ausgeführt, es sei ein fest begründeter Grundsatz, daß die Gerichte Informationen der Regierung ihrer Majestät in Fragen der Staatenimmunität als schlüssig akzeptieren; es sei kein Beweismittel zur Widerlegung einer solchen Information zulässig.

In seiner abschließenden Entscheidung²⁹ wies der Court of Appeal die Kläger ab. Lord Justice May sagte:

"On the 13th December, 1984 the Court of Appeal allowed the Attorney General's appeal and discharged the joinder order as against him. General Lennox's application has not yet been determined and he remains the only defendant in the Chancery action. In the meantime on the 17th September, 1984 the Foreign Secretary issued the second Certificate, this

²⁷ Weekly Law Reports (Anm.25). Sir David Cairns stimmte dem Urteil von Browne-Wilkinson L.J. zu.

²⁸ Nr.2 (1967) 1 A.C.853. – Vgl. dazu die Anmerkungen von J.A. Frowein, ZaöRV Bd.26, S.748, sowie zur Entscheidung der Vorinstanz, ZaöRV Bd.25, S.516.

²⁹ Vgl. Anm.1. – Dazu siehe auch den Law Report vom 21.2.1986 in "Times" (London). Nach einer Mitteilung aus dem Auswärtigen Amt hat das House of Lords am 1.5.1986 nach einer kurzen Anhörung die Petition der Kläger auf Zulassung der »Revision« verworfen; der innerstaatliche Rechtsweg ist damit erschöpft.

time under section 21 of the State Immunity Act, 1978. The material part of that section reads: -

'A certificate by or on behalf of the Secretary of State shall be conclusive evidence on any question

(a) Whether any country is a state for the purposes of Part I of this Act, whether any territory is a constituent territory of federal state for those purposes or as to the person or persons to be regarded for those purposes as the head or government of a State ...'

This Certificate issued by the Foreign Secretary reads as follows: -

'I, Sir Richard Edward Geoffrey Howe, Knight, Her Majesty's Principal Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs hereby certify pursuant to section 21 of the State Immunity Act 1978, that Germany is a state for the purposes of Part I of the State Immunity Act 1978, and that the persons to be regarded for the purposes of Part I of the said Act as the Government of Germany include the members of the Allied Kommandatura of Berlin, including the British Military Commandant, currently Major General Bernard Charles Gordon Lennox...'

The Divisional Court held that judicial Review did not lie in respect of the Certificates which preclude the admission of any evidence in respect of the matters certified in contradiction of the Certificates ...".

Der Richter beschäftigte sich sodann eingehend mit den Argumenten des Rechtsvertreters der Kläger, der, ohne den guten Glauben des Secretary of State in Zweifel zu ziehen, meinte, das Gericht müsse die Tatsachen betrachten, in deren Licht die Zertifikate als rechtsirrig und rechtlich unhaltbar erscheinen würden; die Unhaltbarkeit zeige sich schon darin, "that the British troops stationed in Berlin are members of the British Army enlisted under the Army Act; commanded by British officers; all owing allegiance to Her Majesty in right of the Government of the United Kingdom; and for whose actions the Ministry of Defence is primarily responsible. Further, that there has been no agreement or treaty transferring responsibility and control for such troops from the Ministry of Defence to the Allied Kommandatura ... Counsel developed his argument by taking us in detail through the other speeches in the Anisminic decision, by referring us to other authorities developing the principles there laid down, and also in submissions on the question of Acts of State and the extent to which the Courts will investigate whether Ministerial decisions are properly so described and will interfere with them. I trust, however, that he will acquit me of any disrespect to his interesting arguments if I do not refer to them further, because in my opinion, although I also think that the decision of the Divisional Court was demonstrably correct on earlier

decisions, this I think can now be shown merely by reference to the most recent judgments of this Court in R. v. Registrar of Companies, Ex parte Central Bank of India (1986) 1 All ER 105.

In that case the relevant statutory provision was section 89 (2) of the Companies Act, 1948 ... In his judgment, in so far as it related to this point, Lawton, L.J. first referred to *Anisminic* and the cases following it, to which extensive reference had been made, in these terms with which I respectfully agree: –

"... it is now, in my opinion, beyond argument that any person or body with a sufficient interest can apply to quash a decision of any person or body performing public functions who has acted without jurisdiction or has exceeded his jurisdiction or has acted in breach of the rules of natural justice. Further, judicial review is not excluded by a statutory provision to the effect that an order or determination shall not be called into question in any court. These well-established principles are subject, however, to the overriding rule that Parliament can by a statutory provision exclude recourse to the courts. The courts must, in consequence, refuse to entertain matters in respect of which Parliament by clear words or necessary implication has enacted that they should not have jurisdiction. This, submitted counsel for the registrar, is what Parliament has done by s.98 (2) of the 1948 Act'...

In the course of his judgment Slade, L.J. accepted that the registrar had made one or more errors of law in the course of mistakenly deciding that the requirements of the Act as to registration of a charge had been complied with and then considered whether this enabled the Court to intervene by way of judicial review in reliance on the principles set out in *Anisminic*. Having done so he said, at page 122j:—

'In the face of the "conclusive evidence" provisions of s.98 (2), I am driven to the conclusion (which I think is strongly supported by Re C L Nye Ltd.) that ss.95 and 98 on their true construction confer on the registrar the power to decide finally and conclusively all ancillary questions, whether they be questions of fact or law, of mixed fact and law, which fall to be decided in determining whether the requirements of Pt.III of the 1948 Act as to registration have been complied with in any given case. Even the clearest evidence that he came to a wrong conclusion in answering any of these questions would not entitle anyone (except the Attorney General: see below) to claim that he acted beyond his powers, since s.98 (2) would preclude the court from considering such evidence'...

Finally Dillon, L.J. in his judgment, having also referred to the arguments based upon *Anisminic* said, at page 125h:

'As a matter of construction of the words used in the "conclusive evidence" formula in s.98 (2), it does not preclude an application for judicial review of a decision of the registrar. But it would have the effect, unless a gloss is written into the section, that an application for judicial review would be bound to fail because no evidence could be adduced to show that the certificate was wrong and that by error on the part of the registrar or for some other relevant reason the requirements of Pt.III of the 1948 Act had not been properly complied with'.

In so far as the certificate under the State Immunity Act, 1978 is concerned, the position is *a fortiori* having regard to the actual wording of section 21 of that Act.

In any event, if it were necessary to decide the point, in my judgment the matters certified in the Certificates are 'facts of state' relating to questions of recognition arising in the conduct of foreign relations and, once held to be so, are not reviewable by the Courts: see Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service (1985) A.C. 374.

For the sake of completeness I should refer finally to section 14 (1) of the Tribunals and Inquiries Act, 1971 on which Counsel for the appellants relied. In so far as material that provides: –

"... any provision in an Act passed before 1st August, 1958 that any order or determination shall not be called into question in any court, or any provision in such an Act which by similar words excludes any of the powers of the High Court, shall not have effect so as to prevent the removal of the proceedings into the High Court by order of certiorari".

Having regard to the dates, this section can in any event have no application to the certificate given under the State Immunity Act, 1978 ...

For these reasons I respectfully agree with the answers given by the Divisional Court to the questions ordered to be tried as a preliminary issue in this case and that accordingly this appeal fails ...".

Lord Justice Ralph Gibson und Lord Justice Stocker stimmten mit dem Urteil überein.

Mit dieser Präliminarentscheidung wurde die Berufung des britischen Stadtkommandanten auf seine Immunität prozessual bestätigt. Zugleich wurde damit die Selbständigkeit der von den Drei Mächten in Berlin ausgeübten Regierungsgewalt im innerdeutschen Kontext durch Einbeziehung der organschaftlichen Stellung der Alliierten Kommandantur Berlin in die in Deutschland ausgeübte Regierungsgewalt im allgemeinen durch die Feststellung der Unanfechtbarkeit des Zertifikats des britischen Außenministers anerkannt. Damit wird nichts darüber ausgesagt, ob die Alliierten in Berlin eigene oder fremde (stellvertretend deutsche) Hoheit ausüben:

Die Anknüpfung an das dem fremden Forum nicht zuzurechnende Staatsgebiet genügt hier für die Annahme der Staatenimmunität.

Wäre das Gericht nicht bereits den Weg über die Zulässigkeitsprüfung gegangen, hätte die Klage auf die Schranken der act of State-Doktrin stoßen müssen, die sich für modernes Rechtsdenken in Geltungsgrundlage und Anwendungsbereich vom Immunitätsprinzip grundsätzlich unterscheiden mag³⁰, obwohl eine Verknüpfung kaum zu leugnen ist.

Diese im angelsächsischen Rechtsbereich durchgehend beachtete Lehre, die in den Vereinigten Staaten ebenso wie in Großbritannien die Haltung der Gerichte bestimmt, kann grundlegend beschrieben werden mit einigen Sätzen nach *Underhill* v. *Hernandez*³¹:

»Jeder souveräne Staat ist verpflichtet, die Unabhängigkeit jedes anderen souveränen Staates zu respektieren und die Gerichte des eigenen Landes richten nicht über die Regierungsakte eines anderen, die in dessen eigenem Territorium vollzogen werden«.

Beide Doktrinen, die des act of State wie auch die der »souveränen Immunität« wurden geschaffen als Prinzipien eines self-restraint der Gerichtsbarkeit, die aus der rechtlichen Anerkennung folgt, daß Streitigkeiten, die gebietsfremde Hoheitsausübung betreffen, politische Fragen darstellen, die am besten durch die politischen Zweige der Regierung gelöst werden³². Für das englische Recht findet man in Halsbury's Laws of England³³ eine Definition, nach der »die Krone als Repräsentant der Nation in der Führung der auswärtigen Angelegenheiten handelt, und alles, was in solchen Angelegenheiten kraft der königlichen Autorität unternommen wird, ein Akt der gesamten Nation ist, der generell für die Nation ohne weitere Sanktion verbindlich ist«. Infolgedessen ist ein act of State »eine Handlung der Exekutive als eine Angelegenheit der Politik, vollzogen im Verlauf der Beziehungen zu einem anderen Staat einschließlich der Beziehungen zu den Angehörigen dieses Staates«. Dies wird dahin erläutert, daß der Ausdruck act of State auf jede Handlung Anwendung findet, die der Staat in Ausübung hoheitlicher Gewalt unternimmt.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, daß z.B. Akte der Krone als Schutzmacht gegenüber Schutzbefohlenen (protected persons) solche Staatsakte darstellen, gegen die keine Klage erhoben werden kann³⁴. Der

³⁰ Siehe dazu Damian (Anm.2), S.70ff. mit näheren Ausführungen.

^{31 168} U.S. 250.

³² Allgemein Baker v. Carr. 369 U.S. 186; siehe auch Andrews, Act of State – Executive Determination, ZaöRV Bd.35 (1975), S.47.

^{33 (3.} Aufl.1952) Bd.7, S.263.

³⁴ The King v. Crewe, ex parte Sekgome, 1910. 2. K.B. 576ff.

Grund liegt darin, daß Protektorate im eigentlichen Sinne zwar außerhalb des Herrschaftsbereichs der britischen Krone liegen, gleichwohl aber die Krone darin Jurisdiktion übt, als ob sie durch Eroberung erworben worden seien. Eine Analogie zur Lage in Berlin ist leicht zu ziehen, denn hier wird in schützender Funktion aufrechterhaltene fremde Besatzungsgewalt als Folge kriegerischer Eroberung ausgeübt und daraus Jurisdiktion in Anspruch genommen. Der Grundsatz der genannten Entscheidung hätte deshalb sehr wohl entsprechende Anwendung auf die Lage in Berlin finden können, wenn man nur die Worte von Fletcher-Moulton in Salaman v. Secretary of State for India 35 bedenkt, daß die Sanktion des act of State nicht im Recht, sondern in der Hoheitsgewalt wurzelt und daß er, wie auch immer, von britischen Gerichten so hingenommen werden muß, wie er ist, ohne jede weitere Frage.

Insoweit gewinnt das Zertifikat des Britischen Außenministers – wie oben bereits in anderweitiger Generalisierung bemerkt – für das Verfahren über die Immunitätserklärung hinaus Bedeutung, weil eine solche Erklärung der Krone auch implizit feststellt, daß durch ein mit Regierungsgewalt versehenes Organ unzweifelhaft britischer Herkunft auf nicht-britischem Staatsgebiet gegenüber nicht-britischen Personen und einem nicht-britischen Gericht hoheitlich gehandelt worden ist, so daß ein act of State anzunehmen ist. Damit würde der Kreis zur Immunitätslehre insoweit geschlossen, als beide Institute in Wechselbeziehung stehen.

D

Zieht man nunmehr die allgemeine Schlußfolgerung für die einzigartige und zuweilen merkwürdige Situation, die sich aus der besonderen Rechtslage des Landes Berlin für die Immunitätslehre und die ihr zugrundeliegende völkerrechtliche Pflicht zur Achtung fremder Hoheitsausübung (act of State) ergibt, kommt man zu weitreichender Übereinstimmung in der Haltung französischer, U.S. amerikanischer und britischer Gerichte.

Die französische Rechtsprechung, die sich besonders in der oben zitierten Entscheidung des Conseil d'Etat verdeutlicht, rechnet besatzungsrechtliche Entscheidungen in Berlin nicht der Ausübung staatlicher französischer Hoheit und damit französischer Jurisdiktion im Heimatland zu.

Die gleiche Zurechnung fehlt bei der Beachtung der besatzungsrechtlichen Immunität fremder Truppen im deutschen Inland, die in Berlin sole sovereign bei der Ausübung ihrer supreme authority sind, durch amerikanische Gerichte.

^{35 1906 - 1.} K.B. 613, auf S.639 f.

Die britischen Entscheidungen führen bei der Anwendung des britischen Gesetzes in Verbindung mit der klassischen Tradition bindender Wertung außenpolitischer Tätigkeit der Krone eindeutig in den engeren Raum der modernen Immunitätslehre, die sich – was wohl für den anglo-amerikanischen Rechtskreis allgemein gesagt werden kann – an den "powers peculiar to sovereigns" ³⁶ orientiert.

Auch das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland hält in seiner Entscheidung vom 13. Dezember 1977 ausdrücklich fest, daß es auf das völkerrechtlich erhebliche Verhalten derjenigen Staatsorgane wesentlich ankommt, die kraft Völkerrechts oder kraft innerstaatlichen Rechts dazu berufen sind, den Staat im völkerrechtlichen Verkehr zu repräsentieren³⁷, also auf das Verhalten der Drei Mächte in Berlin einerseits³⁸, und für die Aspekte der Wertung im fremden Forum auf außenministerielle und richterliche Beurteilung³⁹ andererseits.

Immunitätsbegründende Sachverhalte bedürfen stets einer Zurechnung zum Bereich fremder Hoheitsausübung, sei es im Inland, sei es durch Gerichte im Ausland⁴⁰. Im Falle Berlins ist die Hoheit fremder Besatzungsmächte von deutschen Gerichten bereits kraft der völkerrechtlichen Immunität für acta iuris imperii – unabhängig von gesetzlich verhängten Beschränkungen der Jurisdiktion – zu beachten, und im fremden Forum wirkt die Immunitätssperre in der Weise, daß Akte der Besatzungsgewalt nicht dem eigenen, im jeweiligen pouvoir constituant wurzelnden Souve-

³⁶ Justice White im Falle Alfred Dunhill, 96 S.Ct. 1865; G. Ress, Entwicklungstendenzen der Immunität ausländischer Staaten, ZaöRV Bd.40 (1980), S.217ff., nimmt zu Recht einen unbestreitbaren Kernbereich der Sphären dessen an, was mit solchen powers umschrieben werden kann.

³⁷ BVerfGE 46, 343 (Leitsatz 6).

³⁸ Den Drei Mächten bleiben die "relations of Berlin with authorities abroad" vorbehalten, auch wenn "the Allied Kommandatura will permit the Berlin authorities to assure the representation abroad of the interests of Berlin and of its inhabitants by suitable arrangements". Vgl. Documents (Anm.5) Declaration on Berlin, III (c), auf S.151. – Wegen der suitable arrangements vgl. BKC/L (52) 6, 21 May 1952, Documents (Anm.5), S.130 in Verbindung mit dem Viermächte-Abkommen (Anm.4) (Part II (B) und Annex II, Nr.1).

³⁹ Für die Feststellung und Anwendung von Völkergewohnheitsrecht bekunden sich Sätze dieser Rechtskategorie auch in gerichtlichen Entscheidungen; siehe Anm.37.

⁴⁰ Diese Zurechnung sollte angesichts der funktionalen Begrenzung der Immunität für hoheitliches staatliches Handeln inhaltlich und nicht lediglich formal bestimmt werden; vgl. Ress (Anm.36) unter Berufung auf Schaumann (auf S.259) – W. Schaumann, Die Immunität ausländischer Staaten nach Völkerrecht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H.8) (1968).

ränitätsbereich⁴¹ zugerechnet werden. Diese Doppelung der Zurechenbarkeit ist bei der Internationalität des zugrundeliegenden Sachverhalts unvermeidlich. Die Folgen für kleinere Segmente der Rechtsschutzgewährung im Inland müssen hingenommen werden, solange die im Besatzungsrecht verwurzelte Schutzfunktion der Drei Mächte aufrechterhalten bleibt und bleiben soll.

Summary*

Immunity and Juridical Protection versus Acts of Occupational Authorities in Berlin

The peculiar and for the independent spectator sometimes embarrassing legal situation of Berlin tends to raise problems which from the viewpoint of public international law stem more often from political than from juridical considerations. This article seeks to provide some answers to be given under German and foreign domestic law when questions of immunity are touched by access to litigation in a foreign forum if the recourse to national German courts continues to be barred.

The special status of Berlin rests to this day upon the defeat of Germany in World War II accompanied by the assumption of supreme authority by the four main powers as the right of occupational forces under public international law, which does not subject such forces to the laws of the defeated – at least ratione iuris imperii. This means that the foreign forces are exempt from national jurisdiction by the courts of the occupied territory. This exemption has been additionally secured by special occupational laws in the Western Sectors of the city and also by reservations to the Constitution of Berlin. All this has not been changed essentially by the Quadripartite Agreement on Berlin of 1971.

Under German Constitutional Law (i.e. the Grundgesetz), in so far as it is applicable in the Western Sectors of Berlin, jurisdiction is not granted in litigation against the forces and authorities of the Three Powers present in Berlin. Therefore it has been attempted to destroy or to circumvent the immunities of the Allies by complaining to foreign national courts. The reasons for going to court in a foreign forum have been quite varied, as have the judgments given in decisions. In French courts jurisdiction has been denied either in general terms or by considering the

⁴¹ Über die Beziehung zwischen den Begriffen »verfassungsgebende Gewalt« und »Souveränität« im allgemeinen vgl. W. Heidelmeyer, »Souveränität«, S.260ff., in: Internationale Beziehungen (Fischer Lexikon, Bd.7, Hrsg. Karl Dietrich Bracher und Ernst Fraenkel) (1969).

^{*} Summary by the author

very special and interlinked character of the exercise of powers by the western Allies in Berlin.

The question of immunity became much more explicit in an American case based on housing matters for U.S. personnel in a southern Berlin district. The plaintiffs, German and U.S. citizens, were barred from sueing in the German Administrative Court of Berlin by denial of jurisdiction under occupational law. They were left without success in the U.S. District Court of Columbia where they had claimed declaratory and injunctive relief. Action was dismissed under broader and more general reasoning (political question and ius standi), as it was in French Courts. The appeal eventually failed in a fundamental point. The court held that refusal of submission to jurisdiction of a local tribunal was legitimate as a claim to historical immunities of military forces in friendly foreign countries. Further, the court expressed its opinion that the position of U.S. Forces in Berlin is that of a "sole sovereign" exercising "supreme authority" and the civil authority of Berlin has never asserted jurisdiction over any of the allied forces occupying the city. U.S. officials are not required to forego immunities or to provide a juridical forum for claims of individuals if they cannot allege impairment of liberty or property interests under the U.S. Constitution. Thus the American decision centers on a doublesided criterion founded on constitutional and on public international law.

The latest British juridical statement in a similar case where litigation was directed against construction of a new military shooting range in Berlin-Spandau (British Sector) made another point. Jurisdiction was denied by the High Court under the State Immunity Act 1978 excepting foreign States and governments from litigation in the courts of the United Kingdom by assuring immunity. Action of plaintiffs to sue the Ministry of Defence or the Attorney General having failed to lead to joinder, the Court of Appeal finally definitely dismissed the complaint. The Court relied on a certificate by the Secretary of State under the State Immunity Act saying that Germany was a State and that the Government of Germany includes the members of the Allied Kommandatura of Berlin, the British Military Commandant among them. In consequence of this certificate giving conclusive evidence under the Act of 1978 no further evidence could be adduced to show that the certificate was wrong. In any event the matters certified have to be held as "facts of state" relating to questions of recognition arising in the conduct of foreign relations and so not reviewable by British courts. Thus the appeal had to fail cogently. This preliminary decision confirmed the immunity of the British Commandant as a governmental organ of Berlin thus adding to the statement of the U.S. Court cited above. On the other hand the plaintiffs could also have been dismissed by applying the act of State doctrine if proceeding to the merits.

The general conclusion seems to be that foreign courts normally abstain from exercising jurisdiction arising from acts of the occupying powers in Berlin while outside of the area of national sovereign authority and subject to immunities either

under public international law or under the auspices of national law applicable to the case in the State of the forum. This small and segmentary shortening of juridical protection in Berlin has to be accepted in the interest of broader protection of the city as such and consequently of its inhabitants by the Three Powers in Berlin.