

# LATEINAMERIKANISCHE DOKTRINEN ZUR REALISIERUNG STAATLICHER UNABHÄNGIGKEIT UND INTEGRITÄT

VON KNUD KRAKAU

Seit seiner Entdeckung und Eroberung bis in die Gegenwart hinein ist der süd-amerikanische Subkontinent Objekt sehr unterschiedlicher Formen externer Beherrschung, Kontrolle und Einflußnahme gewesen. Diese Fremdbestimmung bildete nach dem Erwerb der staatlichen Unabhängigkeit einen permanenten Widerspruch zu den politischen Ansprüchen und Erwartungen des südamerikanischen Selbstverständnisses, das zunächst von Segmenten der Eliten, im späteren 20. Jahrhundert zunehmend auch von den Massen getragen wurde. Die reale Abhängigkeit und das Machtgefälle zwischen Lateinamerika und den dominierenden Staaten Europas und Nordamerikas ließen es lange Zeit als unmöglich, ja undenkbar erscheinen, diese Fremdbestimmung generell zu überwinden. Gleichwohl wurden immer wieder Versuche gemacht, sie wenigstens punktuell aufzuheben. Einen bedeutenden Anteil an ihnen hatten Völkerrechtler, Politiker und Diplomaten, die im Verkehr mit den Metropolen oft Positionen verfochten, die im Grunde genommen common-sense-Charakter hatten und erst von der diplomatischen oder der Fachwelt zu sog. Doktrinen hochstilisiert wurden.

Die Ursachen und Motive für die häufige Hervorbringung derartiger Doktrinen in Lateinamerika sind vielfältig: Nachahmung der USA mit ihrer ersten so erfolgreichen Monroe-Doktrin (1823), wobei man den Erfolg der von dieser umrissenen Politik lange Zeit der „Doktrin“ als solcher zuschrieb und sich deren Wirkungsweise zu eigen machen wollte; die lateinische Tradition des Geschmacks an der wohlge gelungenen Formulierung, die für die Sache selbst genommen wird, jedoch viel mehr literarisch-ästhetische denn politische Qualität hat — als „continentes de la palabra“ hat ein Kenner den Subkontinent bezeichnet<sup>1</sup>; schließlich und vor allem hat man den Grund in der politischen Funktion dieser Doktrinen zu suchen: sie sind das Ersatz-Instrument des politisch Schwachen, der gegenüber dem Mächtigen *faute de mieux* mit dem Worte, der politisch-rechtlichen Formel, mit rechtlichen Argumenten kämpft, die deshalb common-sense-Qualität haben müssen, weil sie die Öffentlichkeit, die Weltmeinung und letztlich sogar den Gegner überzeugen sollen. Diese Zusammenhänge erklären auch das Phänomen, daß die lateinamerikanischen Doktrinen ihre unmittelbaren praktisch-politischen Ziele zwar allemal verfehlt haben und insoweit „erfolglos“ gewesen sind, daß sie aber gleichwohl einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und Schärfung des allgemeinen Problembewußtseins geleistet und auf diese Weise zur Modernisierung unseres politischen und rechtlichen Instrumentariums beigetragen haben. In diesem Sinne muß man eine ganze Reihe dieser Doktrinen als Vorarbeiten oder Vorstufen der vielfältigen Differenzierungen verstehen, die etwa das Nichtinterventionsprinzip in der Arbeit der UNO erfahren hat. Ein anderes reiches Bukett von Doktrinen in Lateinamerika behandelt das Problem der Anerkennung neuer verfassungswidrig

---

1 R. Konetzke nach lateinamerikanischen Quellen, Einige Grundzüge der geschichtlichen Besonderheit Lateinamerikas auf der westlichen Hemisphäre, in: *Histor. Zschr.* Bd. 204 (1967), S. 1—78, 55.

entstandener Regierungen, das auf dem Subkontinent erhebliche praktische Bedeutung hat und mit dem Hauptthema der staatlichen Integrität eng zusammenhängt<sup>2</sup>. — Hier sollen indessen einige lateinamerikanische Doktrinen vorgestellt werden, die ganz unmittelbar zum Komplementärproblem „staatliche Integrität-Nichtintervention“ gehören.

Die Staaten südlich des Rio Grande waren zwar formell selbständig und unabhängig. An innerer staatlicher Konsolidierung, technischer und wirtschaftlicher Entwicklung waren sie jedoch den europäischen Nationalstaaten wie den Vereinigten Staaten weit unterlegen und boten ein Feld reicher „opportunities“ für die Expansion des sich entwickelnden Hochkapitalismus der letzteren. Das Eindringen ausländischen Kapitals, Auslandsanleihen und andere finanzielle und wirtschaftliche Transaktionen, vor allem die häufigen Konzessionen lateinamerikanischer Regierungen an ausländische (meist private) Gesellschaften etwa für den Bau von Häfen, Straßen und Eisenbahnen und die Ausbeutung von Naturschätzen, das alles in Verbindung mit häufigen politischen Unruhen und gewaltsamen Machtkämpfen, die Eigentum und Leben der Ausländer in Mitleidenschaft zogen, ließen Forderungen ausländischer (privater) Gläubiger gegen lateinamerikanische Private und noch häufiger gegen die Staaten Lateinamerikas entstehen. Während diese Anlässe im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren, kamen später Enteignungen und Verstaatlichungen als Entstehungsgründe hinzu. Ihre Erfüllung wurde oft verweigert, teils aus fehlender Bereitschaft oder aus Unvermögen, teils auch weil diese Forderungen extravagant und phantastischen Charakter annahmen<sup>3</sup>. Es entwickelte sich ein ganzer Komplex von international-rechtlichen Normen zum Schutze von Ausländern und ihrem Eigentum. Man meinte: „The diplomatic protection of nationals against injuries suffered in a foreign country is one of the most important institutions of international law<sup>4</sup>.“ Im Wege des diplomatischen Schutzes oder der diplomatischen Intervention übernahmen die Regierungen — nach traditioneller Lehre aus eigenem Recht — die Geltendmachung der Rechte ihrer Staatsangehörigen<sup>5</sup>. Das führte aber nicht nur häufig zu diplomatischen Pressionen, „Interpositionen“, deren Erfolge weitgehend von der realen Machtverteilung der beteiligten Staaten abhingen, sondern weiter zu kriegesischen Machtdemonstrationen der Gläubigerstaaten als Druckmittel, etwa zum Aufmarsch von Seestreitkräften vor den Küsten, auch zu Blockaden, Bombardements und militärischen Interventionen, um Zahlungen zu erzwingen. Die bekanntesten Beispiele sind die französischen

---

2 Vgl. dazu vom Verfasser: Anerkennungspolitik als Spiegel der interamerikanischen Beziehungen, in: *Jahrbuch für Amerikastudien* 16 (1971), S. 8–27.

3 Beispiele bei Hershey, *The Calvo and Drago Doctrines*, in: *AJIL*, Bd. 1 (1907) S. 26 ff., 43 f.; C.N. Ronning, *Law and Politics in Inter-American Diplomacy* (1963), S. 35. — Es gibt aber auch Parallelen in Europa, etwa die jahrelangen Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten, England und anderen europäischen Mächten einerseits und Belgien andererseits, um einen Ersatz für die Schäden, die Angehörige der ersten Staaten bei den belgischen Unabhängigkeitskämpfen 1830 in Antwerpen erlitten hatten, ausführlich dargestellt bei P. H. Laurent, *State Responsibility: A possible historic Precedent to the Calvo Clause*, in: *ICLQ*, Bd. 15 (1966), S. 395 ff.; die Lage Belgiens glich hier weitgehend derjenigen der südamerikanischen Staaten, auch seine Argumentation.

4 Max Huber, zit. von Jessup, *Transnational Law* (1956), S. 33.

5 Auf die Komplexität dieser Probleme und die uferlose Literatur soll hier nicht näher eingegangen werden. Es kommt uns weniger auf die Analyse des heutigen Problemstandes als auf seine Behandlung in der zeitgenössischen lateinamerikanischen Literatur (und Politik) an. Es sei lediglich auf das ältere Standardwerk von E. M. Borchard verwiesen, das vermutlich die herrschenden Ansichten der europäischen und nordamerikanischen Staaten wiedergibt: *The Diplomatic Protection of Citizens abroad or the Law of International Claims* (1915); oder F. S. Dunn, *Protection of Nationals* (1932); ders., *Diplomatic Protection of Americans in Mexico* (1933); A. V. Freeman, *The International Responsibility of States for Denial of Justice* (1938); van Hecke, *Problèmes Juridiques des Emprunts Internationaux*, in: *Bibl. Viss.* Bd. 18 (1955); García Amador, *State Responsibility — Some New Problems*, in: *Recueils*, Bd. 94 (1958 II) S. 369 ff.; Podestá Costa, *La Responsabilidad del Estado por Daños irrogados a la Persona o a los Bienes de Extranjeros en Luchas Civiles*, in: *Revista Mexicana de Derecho Internacional*, Bd. 4 (1922), S. 386 ff. und 536 ff. und Bd. 5 (1923), S. 148 ff.

Interventionen in Mexiko in den Jahren 1838 und 1861 und die gemeinsame deutsch-englisch-italienische Intervention in Venezuela in den Jahren 1902/03, die nach damaliger Rechtsauffassung nicht zu beanstanden waren.

Die lateinamerikanischen Staaten waren kräftemäßig nicht in der Lage, sich gegen diese Beeinträchtigungen ihrer Souveränität, gegen den Mißbrauch des diplomatischen Schutz- und Interventionsrechtes zu wehren. Sie ersannen daher rechtstechnische Hilfsmittel<sup>6</sup>, um jene Institutionen als solche auszuschalten oder einzuschränken<sup>7</sup>. In neuerem Gewande tritt die Problematik im Zusammenhang der Nationalisierungsfrage wieder auf, doch verschiebt sich hier die Diskussion auf andere Aspekte<sup>8</sup>.

## I. CALVO-DOKTRIN

Der Argentinier Carlos Calvo vertrat schon im Jahre 1868 in seiner Völkerrechtsdarstellung<sup>9</sup> die These, daß bei Ansprüchen der oben angedeuteten Art — und er stützte sich dabei auf die Prinzipien der Unabhängigkeit und rechtlichen Gleichheit der Staaten — die innerstaatlichen Gerichte ausschließlich und endgültig zuständig seien, daß ausländische Gläubiger gegenüber Inländern keinerlei Sonderrechte hätten, sondern diesen völlig gleichgestellt seien und deshalb zur Durchsetzung ihrer Forderungen nicht — denn das wäre ein solches Privileg — die diplomatische Hilfe ihrer Regierungen in Anspruch nehmen dürften; diese Gleichstellung mit dem Inländer sei das Höchstmaß an Schutz, das der Ausländer beanspruchen könne, schließlich sei er auf eigenes Risiko ins Land gekommen<sup>10</sup>; jegliche Intervention durch den Heimatstaat des Ausländers — gleich ob gewaltsamer oder auch nur diplomatischer Natur — sei mit der Würde eines unabhängigen Staates unvereinbar und deshalb unzulässig. Diese These<sup>11</sup> wurde als Calvo-Doktrin bekannt<sup>12</sup>.

6 S. für andere Versuche als die hier besprochenen noch D. R. Shea, *The Calvo Clause* (1955), S. 16 mit Nachweisen.

7 Eine sehr gute Übersicht über die Problematik dieser komplizierten widerstreitenden Interessen gibt C. N. Ronning (Anm. 3), Kap. 3, S. 33 ff.; D. R. Shea (Anm. 6), Einleitung.

8 Die umfangreiche neuere Literatur hierzu nimmt die alten Fragen dabei am Rande wieder mit auf, vgl. u. a. G. Schwarzenberger, *Foreign Investments and Internat. Law* (1969); I. Foighel, *Nationalization* (1957); R. S. Miller und R. J. Stanger eds., *Essays on Expropriations* (1967); E. I. Nwogugu, *The Legal Problems of Foreign Investment in Developing Nations* (1965); K. Katzarov, *Théorie de la Nationalisation* (1960); R. B. Lillich, *The Protection of Foreign Investment* (1965); G. White, *Nationalisation of Foreign Property* (1961); S. Friedman, *Expropriation in Internat. Law* (1953).

9 *Derecho Internacional Teórico y Práctico de Europa y América*, 1. Aufl. 1868, 2 Bde.; zuletzt in 5. Aufl., 6. Bde., Paris 1896: *Le Droit International Théorique et Pratique*. Seine Thesen finden sich an verschiedenen Stellen seines Werkes, s. aus der 4. Aufl. Bd. 1 (1887), §§ 204–206, S. 348 ff. und Bd. 3 (1888), §§ 1276 und ff., bes. § 1280, S. 138 ff., 142; aus der 5. Aufl. Bd. 6 (1896), § 256, S. 230 f. vgl. de Lapradelle: Calvo, in: *Maîtres et Doctrines du Droit des Gens* (1939), S. 197 ff.

10 García Amador (Anm. 5), S. 431 ff., meint völlig richtig, daß der Gleichbehandlungsgrundsatz keineswegs notwendig zur Ausschaltung der ganzen Institution des diplomatischen Schutzes führen müsse; nur Gleiches ist gleich zu behandeln. Hier geht es um einen Ausgleich der Interessen des Aufenthalts — und des Heimatstaates. — Andererseits hatte aber das Eintreten in Südamerika für den radikalen Gleichbehandlungsgrundsatz eben den oben wiedergegebenen Sinn. Vgl. etwa Podestà Costa (Anm. 5), S. 562, mit dem oft vorgebrachten Argument dafür, daß der diplomatische Schutz keine willkürliche, sachlich begründete Bevorzugung des Ausländers sei; dieser könne nicht wie der Inländer auf die Verbesserung der Institutionen usw. einwirken (regelmäßig fehlen ihm alle politischen Rechte).

11 In der strengen Form des vollständigen Ausschlusses der diplomatischen Protektion zum Teil das Werk anderer lateinamerikanischer Publizisten; Calvo selbst nahm offenbar noch Fälle der Rechtsverweigerung von diesem Verbot aus; de Beus, *Jurisprudence of the General Claims Commission United States and Mexico* (1938), S. 82, schreibt dies aber auch schon Calvo selbst zu.

12 Wie bereits ausgeführt, soll hier weder eine umfassende Darstellung noch eine bibliographische Dokumentation unternommen werden. Die vorhandene Literatur ist völlig ausreichend. Es kommt hier nur auf eine Skizzierung der Grundprobleme an. Eine umfassende neuere Darstellung ist die von Donald R. Shea (Anm. 6), der S. 291–306 eine nahezu vollständige Bibliographie gibt. Darauf wird Bezug genommen. Im übrigen finden sich Ausführungen hierüber in jeder Darstellung internationaler Forderungen („Claims“), der Verantwortung oder Haftung des Staates, der Rechtsstellung der Ausländer und der Interamerikanischen Beziehungen. Z. B. García Amador (Anm. 5), bes. S. 455 ff.

Lateinamerikanische Staaten verfochten sie bis in die Gegenwart hinein enthusiastisch, teils als ihrer Meinung nach geltendes Recht, teils mit dem Ziele, sie gegen das anderslautende allgemeine Völkerrecht durchzusetzen. Hauptanliegen war stets die Beschränkung der Rechte von Ausländern auf die Gleichstellung mit Inländern und damit der Ausschluß des diplomatischen Schutzrechtes<sup>13</sup>, mindestens aber seine soweit wie möglich gehende Beschränkung auf Fälle einer eng, rein prozessual verstandenen Versagung des Rechtsschutzes. Diese Grundsätze wurden daher in zahlreichen lateinamerikanischen Gesetzen und Verfassungen als innerstaatliches Recht statuiert<sup>14</sup>.

García-Mora unterscheidet dabei vier Typen von Bestimmungen: den unbedingten und vollständigen Ausschluß des diplomatischen Schutzes (das bekannte Beispiel des Art. 27 der mexikanischen Verfassung); die Beschränkung des diplomatischen Schutzes auf Fälle der Verweigerung des Rechtsschutzes („denial of justice“); ebenso, aber mit näherer Bestimmung, wann eine solche Verweigerung vorliegt: noch nicht in der bloßen Tatsache einer dem Antragsteller ungünstigen Entscheidung; schließlich die allgemeine Inkorporierung der Calvo-Doktrin des Sinnes, daß Ausländer für alle Zwecke in ihrer Behandlung und ihren Pflichten den Staatsangehörigen gleichgestellt seien<sup>15</sup>.

Dieser Versuch der lateinamerikanischen Staaten hätte als einseitiger Ansatz allenfalls für eine Gewohnheitsrechtsbildung Bedeutung haben können. Dazu kam es jedoch wegen der Opposition der Industrie- und Handelsstaaten in Europa und Nordamerika nicht. Folglich mußte dieser Versuch erfolglos sein, weil die lateinamerikanischen Staaten nicht durch einseitige interne Rechtsetzungsakte eine Frage des internationalen Rechts regeln konnten. Eine solche Regelung wäre durch zwischenstaatliche Verträge jedenfalls inter partes möglich. Verträge dieses Inhaltes sind auch tatsächlich abgeschlossen worden, jedoch vornehmlich von lateinamerikanischen Staaten untereinander, so daß sie ihre eigentliche Zielsetzung verfehlten. Soweit europäische Staaten dazu bereit waren, wurden Fälle der Versagung des Rechtsschutzes wiederum ausgenommen. Da umgekehrt die Erschöpfung des inländischen Rechtsweges wenigstens in der neueren Lehre nach allgemeiner Meinung ohnehin die Voraussetzung für die Ausübung des diplomatischen Schutzes ist<sup>16</sup>,

13 Vgl. aus der Fülle lateinamerikanischer Literatur und zum Teil amtlicher Stellungnahmen: A. Manero, *México y la Solidaridad Americana. La Doctrina Carranza* (ohne Jahr), S. 76 ff., 209 ff. (s. über die verwandte mexikanische „Carranza-Doktrin“ den bes. Abschnitt weiter unten); J. A. Cenicerós, *Mexico's Attitude in its International Relations* (1935), S. 23 ff., 28 f. Ziff. 3 und 8 (als Zusammenfassung der amtlichen Politik der mexikanischen Regierung); T. Esquivel Obregón, *México y los Estados Unidos ante el Derecho Internacional* (1926), S. 151 ff.; J. Castañeda, *México y el Orden Internacional* (1956), S. 186 ff.; F. J. Urrutia, *Le Continent Americain et le Droit International* (1928), S. 79 f., 291 ff.; G. F. Mac Gregor, *La Fracción I del Artículo 27 de la Constitución, viola los Tratados celebrados por México con algunos Naciones Extranjeras?* in: *Rev. Mexicana de Derecho Int.*, Bd. 1 (1919), S. 568 ff., bes. 590 ff.; B. Brum (Präsident Uruguays), *El Internacionalismo Americano*, *ibid.* Bd. 2 (1920), S. 241–3; A. Alvarez, *le Panaméricanisme* (1928), S. 88; Guani, *La Solidarité Internationale dans l'Amérique latine*, in: *Recueils*, Bd. 8 (1925 III), S. 286 ff.; Sánchez y Sánchez, *Ideas, Principios y Normas del Derecho Internacional Americano*, in: *Estudios de Der. Int. Homenaje al Professor Camilo Barcia Trelles* (1958), S. 129; I. Fabela, *Intervention* (1961), S. 165 ff., 175 ff.; weitere Nachweise für nicht zugängliche Arbeiten von Fabela und Esquivel Obregón bei Thomas und Thomas, *Non-Intervention* (1956), S. 308, Anm. 28; E. M. Borchard, *The „Committee of Experts“ at the Lima Conference*, in: *AJIL*, Bd. 33 (1939), S. 272: diese lateinamerikanischen Bestrebungen (etwa Cruchaga Ossa) „would either narrow greatly or abolish the institution of diplomatic protection“, ferner noch der 3. Hispano-Luso-Amerikanische Kongreß 1957 in Quito Ekuador, s. Resolutionen II 1 über die Gleichstellung Ausländer-Inländer und IV 1 über die Einschränkung der Staatshaftung, in: *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, Bd. 1 (1959), S. 433, 437; als Regel, aber mit Einschränkungen, für Bürgerkriegsschäden Podestá Costa (Anm. 5), bes. Bd. 4 (1922), S. 536 ff. (Nr. 25–27), auch S. 562 f.

14 s. mit Beispielen Shea (Anm. 6), S. 24–27, G. H. Hackworth, *Digest of International Law* Bd. 5 (1943), S. 635 f.; vgl. z. B. Art. 26, 31 des ekwadorianischen Gesetzes betr. Ausländer usw. vom 16. 2. 1938, engl. Text in: *AJIL*, Bd. 32 (1938), Suppl., S. 163 ff.

15 García-Mora, *The Calvo Clause in Latin American Constitutions and International Law*, in: *Marquette Law Rev.*, Bd. 33 (1949/50), S. 206–208, mit Nachweisen im einzelnen.

16 für alle García Amador (Anm. 5), S. 445 ff.; Makarov, *Consideraciones Sobre el Derecho de Protección Diplomática* in: *Rev. Española de Der. Int.* Bd. 8 (1955), S. 541 ff.

diese Frage überdies durchaus willkürlicher Interpretation zugänglich ist, war damit praktisch nichts gewonnen. Im übrigen sind derartige Verträge außer Übung gekommen. Außerhalb Amerikas sind keine mehr in Kraft. Auch insoweit konnte die Calvo-Doktrin sich nicht durchsetzen<sup>17</sup>.

## Calvo-Doktrin und Calvo-Klausel

Schließlich versuchten lateinamerikanische Staaten, der Calvo-Doktrin in Einzelfällen Geltung zu verschaffen, indem in Verträge (Darlehen, Anleihen, Konzessionen usw.) zwischen lateinamerikanischen Regierungen und Ausländern, auch in beiderseits private Verträge, die sogenannte „Calvo-Klausel“ aufgenommen wurde und mitunter die lateinamerikanische Gesetzgebung zwingend die Aufnahme solcher Klauseln in derartige Verträge vorschrieb oder sie von Verfassungen oder Gesetzes wegen zum notwendigen Bestandteil solcher Verträge machte<sup>18</sup>. Ihr Inhalt geht dahin, daß der ausländische Vertragspartner (Einzelpersonen, häufiger jedoch Gesellschaften) sich für einen mehr oder minder weit gefaßten Begriff der Streitigkeiten aus dem Vertrag, ja sogar für Eigentums- oder Personenschäden aus in Amerika nicht gerade seltenen „Revolutionen“ usw. der ausschließlichen Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates unterwirft und auf sein Recht, den diplomatischen Schutz seines Heimatstaates anzurufen, entweder ganz oder teilweise verzichtet; d. h. im letzteren Fall soll der Verzicht nur nach Erschöpfung des inländischen Rechtsweges und in Fällen der Versagung des Rechtsschutzes nicht gelten<sup>19</sup>. Die Calvo-Klausel hat also gegenüber der Calvo-Doktrin keine eigentlich selbständige Bedeutung: sie dient nur, soweit letztere nicht allgemein anerkannt ist, ihrer Durchsetzung im Einzelfalle.

## Die Calvo-Klausel im strengen Sinne

Die Wirksamkeit der Klausel im strengen Sinne (d. h. völliger Verzicht auf diplomatischen Schutz) ist höchst umstritten. Lateinamerikanische Stimmen betrachten diese Prinzipien der Calvo-Doktrin beziehungsweise die Calvo-Klausel gern als geltendes — jedenfalls interamerikanisches — Völkerrecht (offenbar aber mit Geltung auch für die Außenwelt bzw. als vereinbar mit ihm und daher wirksam)<sup>20</sup>. Auch Jessup meint lediglich, der Heimatstaat brauche diesen Verzicht seines Angehörigen auf das staatliche Schutzrecht nicht für „conclusive“ zu halten<sup>21</sup>. Dagegen kann die Klausel auf dem Boden traditioneller Auffassungen nicht wirksam sein, weil das diplomatische Schutzrecht nicht als ein verzichtbares Recht des Indivi-

17 Vgl. mit Beispielen solcher Verträge Shea (Anm. 6), S. 21—24.

18 Vgl. Art. 31 des oben Anm. 14 erwähnten ecuadorianischen Gesetzes: „The renunciation of diplomatic claims will be an implicit and essential condition of all contracts concluded by foreigners with the state, or of all contracts obligating the state or individuals to foreigners, or of all contracts whose effects should be felt in Ecuador“ (engl. Übers.) — Für Mexiko s. Art. 2 eines mexikanischen Gesetzes vom 31. 12. 1925, bei Esquivel Obregón (Anm. 13), S. 151, oder Art. 27 der Verfassung von 1917, der eine entsprechende Verzichtserklärung an das mexikanische Außenministerium als Voraussetzung für den Erwerb von Grundeigentum vorschrieb, s. Jorge Vera Estañol, *La Revolución Mexicana. Orígenes y Resultados* (1957), S. 571 ff., Text in: F. Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de Mexico 1808—1957* (1957), S. 817 ff., 827; jetzt Art. 3 des Investitionsgesetzes vom 16. 2. 1973, Text bei v. Wedel, *Neue mexikanische Wirtschaftsgesetze*, in: VRÜ Bd. 7 (1974), S. 59 ff., 63.

19 Vgl. Shea (Anm. 6), S. 27—32 und Hackworth (Anm. 14), S. 641 ff. mit Beispielen solcher Klauseln.

20 Noch Sánchez y Sánchez (Anm. 13), S. 129; vgl. im übrigen die oben Anm. 13 angeg. Literatur.

21 *Transnational Law* (1956), S. 67 f.



duums auf Schutz durch seinen Heimatstaat gilt, sondern vielmehr als eigenes Recht und eigene Pflicht dieses Staates aufgrund des allgemeinen Völkerrechts zum Schutz seiner Angehörigen und weil deshalb deren Verletzung an Person oder Eigentum als Verletzung des Heimatstaates selbst anzusehen ist<sup>22</sup>. Ein solches Recht kann naturgemäß weder durch Verfassungen und einfache Gesetze der Staaten auf der Schuldnerseite noch durch private Verzichtsklauseln der betroffenen Individuen beeinträchtigt werden<sup>23</sup>. Und gegenüber dem lateinamerikanischen Plädoyer für die Gleichbehandlung: der Ausländer könne auch internationalrechtlich nicht besser gestellt werden als der Inländer, wird auf das Prinzip des internationalen Mindeststandards verwiesen<sup>24</sup>.

Die lateinamerikanischen Staaten (wie auch andere Länder in ähnlichem Stadium wirtschaftlicher und politischer Entwicklung) wandten sich stets gegen die auf Vattel zurückgehende „Fiktion“ des eigenen Verletztseins des Staates in der Verletzung seiner Bürger<sup>25</sup>. Folglich konnten sie den Verzicht auf diplomatischen Schutz und damit die völlige Gleichstellung von Ausländern und Inländern durch eine vertragliche Calvo-Klausel als gültigen Einwand gegen die Ausübung des *ius protectionis* ansehen.

Dagegen führten die Vereinigten Staaten — jedenfalls in Amerika — mit den oben erwähnten Argumenten die Front der überwiegenden Zahl derjenigen Staaten — besonders der wirtschaftlich und finanziell entwickelten und Kapital investierenden — und Publizisten an, die die Wirksamkeit der Calvo-Klausel per se als Hinderungsgrund für diplomatische Interpositionen verneinten. Sosehr man den positiven Aspekt der Gleichstellung von Aus- und Inländern im Interesse der Förderung von internationalem Handel usw. begrüßte, ohne ihn als vom Völkerrecht gefordert — noch auch je tatsächlich erreicht<sup>26</sup> — anzusehen, sosehr bekämpfte man unter Berufung auf den „internationalen Mindeststandard“<sup>27</sup> die von den Verfechtern der Calvo-Doktrin gewollte negative Auswirkung dieser Gleichstellung: die Beschränkung der Rechte der Ausländer nach sogenannten internationalen Maßstäben und die Beschneidung des diplomatischen Schutzes. Denn vom Standpunkt der Calvo-Doktrin aus besteht keine Pflicht, dem Fremden mehr Schutz und Rechte zu gewähren als jeweils dem eigenen Staatsangehörigen, auch wenn dies weniger ist als das, was das Heimatrecht des Fremden ihm gewährt; ein objektiver internationaler Standard, der es erlaube, mehr als die Gleichbehandlung zu fordern, existiere nicht<sup>28</sup>. Nach europäisch-nordamerikanischer Auffassung

22 Vgl. die Darstellung und Kritik der klassischen Lehre bei Dunn (Anm. 5: 1933), S. 396; Garcia Amador (Anm. 5), S. 413 ff.; auch die Darstellung der traditionellen Lehre bei Cavaré, *Les Transformations de la Protection Diplomatique*, in: *ZaöRV*, Bd. 19 (1958), S. 54–61; Makarov (Anm. 16), S. 511 ff.; Hyde, *International Law* (1951), Bd. 2, S. 994; jedoch sei die Klausel bei der politischen Entscheidung der Regierung zu berücksichtigen, ob sie die Ansprüche international geltend machen wolle, denn immerhin habe der Betroffene die Klausel ja sehenden Auges unterschrieben, S. 997 f.; ganz ablehnend Wnoguh (Anm. 8), S. 112.

23 Freeman, *Recent Aspects of the Calvo Doctrine and the Challenge to International Law*, in: *AJIL*, Bd. 40 (1946), S. 132, bezeichnet dieses Ziel der Calvo-Doktrin und -Klausel u. a. als „impertinent usurpation of the sovereign prerogatives of another state“.

24 Vgl. die gut dokumentierte Darstellung der Argumente im einzelnen bei Shea (Anm. 6), Kap. 5, S. 106 ff.

25 Z. B. Fabela, *Las Doctrinas Monroe y Drago* (1957), S. 242 ff.; Esquivel Obregón (Anm. 13), S. 166 f.

26 s. hierzu besonders die umfangreichen Nachweise bei K. Doebling, *Die Allgemeinen Regeln des Völkerrechtlichen Fremdenrechts und des Deutschen Verfassungsrechts* (1963), S. 93–103.

27 Vgl. dazu ausführlich E. M. Borchard, *The „Minimum Standard“ of the Treatment of Aliens*, *Proceedings Am. Soc. Int. Law*, 1939, S. 51 ff.; Thomas und Thomas (Anm. 13), S. 333, 338 ff.; Freeman (Anm. 5), S. 177 ff.; mit Zurückhaltung besonders im Hinblick auf Enteignungen Friedman (Anm. 8), S. 130–3, 137 ff.; sehr kritisch Foighel (Anm. 8), S. 54 ff.; 70; Garcia Amador (Anm. 5), S. 429 ff.; neuerdings mit Nachdruck Doebling (Anm. 26), S. 70 ff. und besonders S. 87 ff.: Birke, *Die Konfiskation ausländischen Privatvermögens im Hoheitsbereich des konfiszierenden Staates nach Friedensvölkerrecht* (1960), S. 185 ff., 188 ff., mit umfangreichen Nachweisen; Wortley, *Expropriation in Public International Law* (1959), S. 120 ff.; G. White (Anm. 8), S. 119 ff.; R. B. Lillich (Anm. 8), S. 138; R. S. Miller und R. J. Stanger (Anm. 8), S. 25 (Baade) und S. 106 ff. (Axelrod und Mendlovitz).

28 Vgl. auch Garcia-Mora (Anm. 15), S. 211 f.

jedoch genügt die interne Gleichstellung von Ausländern mit Inländern dort nicht, wo dies entgegen angeblichen internationalen Maßstäben für die Verantwortlichkeit der Staaten nur zu gleicher Rechtlosstellung führt<sup>29</sup>.

Dabei ist nicht zu verkennen, daß der Begriff des internationalen Mindeststandards extrem vage und allgemeiner Definition schlechthin unfähig ist, weiter, daß diese sogenannten „internationalen“ Maßstäbe weitgehend eine Projektion der Institutionen und Begriffe der seiner Zeit wirtschaftlich und politisch führenden Mächte waren, d. h. der liberalen, eigentumsfreundlichen bürgerlichen Staaten der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Europa und Vereinigte Staaten), die imstande waren, ihre Vorstellungen von Sicherheit und Schutz primär des Eigentums und der Person auch in der übrigen Welt durchzusetzen<sup>30</sup>. Diese Prinzipien sind durch die Entwicklungen der letzten Zeit jedenfalls im Hinblick auf den Eigentumsschutz gegenüber Nationalisierungsmaßnahmen, die fundamentale wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformziele verfolgen, mehr denn je in Frage gestellt<sup>31</sup>. Dennoch ließen die Vereinigten Staaten sich in der Praxis bis in die jüngste Zeit<sup>32</sup> weder in der Frage des materiellen internationalen Standards (bei Enteignungen: angemessene, prompte und effektive Entschädigung) noch in derjenigen des diplomatischen Schutzes von ihrem traditionellen Standpunkt abbringen<sup>33</sup>.

Die Spruchpraxis ist reichhaltig — besonders die der Schiedskommissionen für Forderungen gegen Mexiko im Gefolge seiner Revolution — und unterschiedlich. Sie erkennt die Wirksamkeit der Calvo-Klausel in gewissen engen Grenzen an<sup>34</sup>. Jedoch wies auch eine der wichtigsten dieser Entscheidungen (im Falle der North American Dredging Company) die geltend gemachten Ansprüche im Ergebnis nicht so sehr wegen der Wirksamkeit der Klausel zurück, sondern deshalb, weil die geschädigte Gesellschaft eine Befriedigung im lokalen Forum gar nicht erst versucht hatte.

29 Vgl. etwa außer der vorigen Anmerkung Moore, *Digest of International Law*, Bd. 6 (1906), S. 293; Hackworth (Anm. 14), S. 635 ff.; Shea (Anm. 6), S. 34 ff., 37 ff. Im Notenwechsel USA-Mexiko wegen der mexikanischen Enteignungen kommen die beiderseitigen entgegengesetzten Standpunkte ausführlich und deutlich zum Ausdruck, s. die Noten vom 21. 7.—2. 9. 1938, in: *AJIL*, Bd. 32 (1938), S. 181—207. Besonders nachdrücklich im obigen Sinne Veith und Böckstiegel, *Der Schutz von ausländischem Vermögen im Völkerrecht* (1962), S. 143—147.

30 Vgl. etwa Fred K. Nielsen, in: *Proceedings Am. Soc. Int. Law*, 1939, S. 65, Diskussionsbeitrag: „Our great constitutional guarantees stand in the way of confiscation of property . . . I like to think, . . . that those constitutional guarantees, with the superstructure of interpretation framed by the courts, exemplify the international standards.“ Vgl. dazu nachdrücklich: Foighel (Anm. 8), S. 69 f.; Baade, in: Miller und Stanger (Anm. 8), S. 25.

31 Vgl. etwa Dölle, Reichert-Facilides u. Zweigert: *Internationalrechtliche Betrachtungen zur Dekolonialisierung* (1964); E. Wehser, *Völkerrechtswidrige Verstaatlichung der Kupferminen in Chile?* in: *Juristen Zeitung* 1974, S. 117—123; Axelrodt u. Mendlovitz, in: Miller und Stanger (Anm. 8), S. 84 ff. (unter ausdrücklicher Berufung auf die Analogie des internen Rechts der USA); Foighel (Anm. 8) passim; dagegen nachdrücklich Schwarzenberger (Anm. 8), S. 7 ff.; Wortley (Anm. 27), S. 120 ff.; S. Petré, *La Confiscation des Biens Etrangers, Recueils*, Bd. 109 (1963 II), S. 493, 538 ff.; s. im übrigen die unter Anm. 8 zitierte Literatur.

32 Hier ist an das Hickenlooper Amendment zu erinnern. Ganz eindeutig noch anlässlich der kubanischen Enteignungen, siehe dazu vom Verfasser: *Die kubanische Revolution und die Monroe-Doktrin* (1968), S. 26 ff. Gegenüber Chile und Peru sind die USA allerdings zurückhaltender geworden, s. auch Wehser (Anm. 31); R. B. Lillich (Anm. 8), Kap. III.

33 Vgl. die kurze Übersicht der wichtigsten Fälle bei Ronning (Anm. 3), S. 37 ff.; zu den klassischen Disputen mit Mexiko, vgl. Dunn (Anm. 5: 1933); Gaither, *Expropriation in Mexico* (1940); Wetter, *Diplomatic Assistance to Private Investment*, in: *UChic. LR*, Bd. 29 (1961/62), S. 275 ff., bes. 294 ff. — Umgekehrt pflegten die Vereinigten Staaten ihrerseits für Schäden aus gewaltsamen Unruhen nur aus „humanen Erwägungen“ ohne Bezugnahme auf eine Rechtspflicht, also ohne ausdrückliche Anerkennung der Prinzipien des Mindeststandards oder der Gleichbehandlung, Schadensersatz zu leisten, s. Hyde (Anm. 22), Bd. 2, S. 949 f.

34 Vgl. Shea (Anm. 6), Kap. 6—8; Hackworth (Anm. 14), Bd. 5, S. 639 ff.; Dunn (Anm. 5: 1933), S. 406 ff.; de Beus (Anm. 11), zur Calvo-Klausel bes. S. 49 ff.

## Die eingeschränkte Calvo-Klausel

Lateinamerikanische Autoren oder Staaten schränkten die Klausel angesichts der allgemeinen Opposition später in dem Sinne ein, daß sie nicht das diplomatische Schutzrecht des Heimatstaates, sondern nur das Recht des durch die Klausel gebundenen Vertragspartners beschneide, diesen Schutz in Anspruch zu nehmen<sup>35</sup>. Wenn indessen der als Sanktion im Falle des Zuwiderhandelns oft vorgesehene Verlust der vertraglichen Rechte international nicht reklamierbar wäre, würde sich der theoretisch feine Unterschied in der Praxis auf ein Nichts reduzieren<sup>36</sup>. Oder man suchte die Wirkung der Calvo-Doktrin mit einer scheinbar eingeschränkten Calvo-Klausel zu retten, indem man zwar ihre Geltung für Fälle der Versagung des Rechtsschutzes (Rechtsverweigerung, „denial of justice“) verneinte, den Begriff des „denial of justice“ aber eng interpretierte und nur den Zugang als solchen zu innerstaatlichen Gerichten oder ähnlichen Institutionen darunter verstand; umgekehrt sah man den international-rechtlich geforderten Rechtsschutz schon mit der Eröffnung des Zuganges zu den Gerichten, so wie sie jeweils vorhanden waren, als gewährt an<sup>37</sup>. Diese lateinamerikanische Tendenz schwächt auch das Argument, die Calvo-Klausel sei unschädlich, ja überflüssig, weil sie nur das traditionelle Völkerrecht verkörpere, das ohnehin die Erschöpfung des örtlichen Rechtsweges oder den denial of justice als Voraussetzung für die Ausübung des diplomatischen Schutzrechtes fordere<sup>38</sup>. Die von den Verfechtern der Klausel intendierte Wirkung derselben wird jedoch, wie gesagt, dadurch nur scheinbar eingeschränkt, weil jene Begriffe eng und noch dazu vom Recht des Aufenthaltsstaates bestimmt werden sollen. Danach soll etwa nur die strengste Form der Rechtsschutzverweigerung den diplomatischen Schutz zulässig machen, nämlich die Weigerung der Justiz- oder ähnlichen Behörden, überhaupt eine Entscheidung zu treffen<sup>39</sup>. Das Recht des Aufenthaltsstaates würde also praktisch über das diplomatische Schutzrecht entscheiden.

Im Gegensatz dazu vertreten die Vereinigten Staaten häufig ihrerseits eine extrem weite Auffassung; ihr zufolge stellt jede völkerrechtswidrige (die Rechtswidrigkeit gemessen am „internationalen Mindeststandard“) Schadenszufügung jeder beliebigen staatlichen Autorität bereits ein „denial of justice“ dar und rechtfertigt die diplomatische Intervention<sup>40</sup>. Aber auch wenn man mit einer überwiegenden, gemäßigten Auffassung erst in der echten Rechtsschutzverweigerung und nicht schon in dem Vertragsbruch oder der sonstigen materiellen Schadenszufügung das völkerrechtliche Fehlverhalten<sup>41</sup> des Staates und damit die Voraussetzungen der h. L. für die Ausübung des diplomatischen Schutzrechtes als gegeben ansieht, kommt es doch auch insoweit nicht nur darauf an, daß überhaupt, sondern auch darauf, wie nach internationalen Maßstäben der Rechtsschutz des betroffenen Ausländers gewährt wird<sup>42</sup>. Auch diese versuchten Umwege zur Durchsetzung der Gedanken der Calvo-Doktrin führten angesichts der Opposition Europas und Nordamerikas nicht zum Ziel.

35 So etwa García Amador (Anm. 5), S. 459 f., und folg. Anm.

36 Vgl. hierzu Dunn (Anm. 5: 1933), S. 167, 396 f.

37 S. etwa Fabela (Anm. 25), S. 241 ff., 247 ff.; Nachweise auch bei Freeman (Anm. 5), S. 118 ff.; García-Mora (Anm. 15), S. 210.

38 Etwa de Beus (Anm. 11), S. 83 f.

39 S. mit Nachweisen aus El Salvador und Panama García-Mora (Anm. 15), S. 212.

40 Vgl. Thomas and Thomas (Anm. 13), S. 305 mit Nachweisen.

41 So die Entscheidung der US-Mexican Claims Commission in Sachen der North American Dredging Co., s. Anm. 34 (de Beus).

42 Vgl. u. a. Freeman (Anm. 5), Kap. 5—7, bes. S. 177 ff.



## Die Calvo-Doktrin im interamerikanischen System

Soweit Amerika mit diesen Versuchen implizite die Unwirksamkeit der strengen Calvo-Klausel als solcher anerkannte, suchte es wenigstens im interamerikanischen System, d. h. mit Wirkung jedenfalls gegenüber den Vereinigten Staaten die Calvo-Doktrin, also den Grundsatz der absoluten Gleichbehandlung von Ausländern und Inländern, durch vertragliche Änderung des allgemeinen Völkerrechts durchzusetzen und damit das diplomatische Schutzrecht auszuschließen oder wenigstens einzuschränken.

Insoweit seine Ausübung zu gewaltsamen Interventionen geführt hatte, wurde dieses „Recht“ allerdings durch die positivrechtliche Entwicklung des Nichtinterventionsprinzips in Amerika bis hin zum Interventionsverbot im Rio-Vertrag und in der OAS-Charter beseitigt. Auf dem Recht zum Schutz ihrer Bürger durch diplomatische Intervention im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts beharrten die Vereinigten Staaten jedoch weiterhin. Die Versuche Lateinamerikas, auch diese unter das Interventionsverbot zu stellen, blieben erfolglos<sup>43</sup>.

Von Anbeginn (1889) an beschäftigten sich die interamerikanischen Konferenzen mit den lateinamerikanischen Versuchen, das Prinzip der absoluten Gleichbehandlung und der Unzulässigkeit des diplomatischen Schutzes durchzusetzen. Dagegen verfochten die Vereinigten Staaten beharrlich den Grundsatz des internationalen Mindeststandards und des diplomatischen Schutzrechts. In den ersten fünf Konferenzen wurden einige Resolutionen, Berichte oder Konventionsentwürfe angenommen, die Calvos Grundsätze verkörperten. Die Vereinigten Staaten stimmten entweder dagegen oder nahmen gar nicht erst an den Beratungen teil. Die 6. Konferenz in Havana im Jahre 1928 nahm mit den Vereinigten Staaten eine „Convention on the Status of Aliens“ an, die zwar gleiche Rechte für Ausländer (also nur den positiven Aspekt) betonte, aber zur Hauptfrage nichts aussagte<sup>44</sup>. Eine Resolution (nicht bindend) über die „International Responsibility of the State“, mit der Stimme der Vereinigten Staaten auf der 7. Konferenz 1933 in Montevideo angenommen, „reaffirms once more (!), as a principle of international law, the civil equality of the foreigner with the national as the maximum limit of protection to which he may aspire . . .“. Aber das negative Ziel, der Ausschluß des diplomatischen Schutzes, also die eigentliche Calvo-Doktrin, wurde nicht über herrschende Vorstellungen des allgemeinen Völkerrechts hinaus verfolgt: das Schutzrecht sollte nur, aber auch stets nach Erschöpfung des internen Rechtsweges oder in Fällen des „manifest denial or unreasonable delay of justice“ zulässig sein und schließlich zur Arbitrage führen. Die ebenfalls auf dieser Konferenz angenommene „Convention on Rights and Duties of States“ begründete in Art. 9 zwar vertraglich das Gleichbehandlungsprinzip; Ausländer stünden „under the same protection of the law“ wie

43 Vgl. Thomas and Thomas, *The Organization of American States* (1963), S. 175; auch die nur diplomatische „Interposition“ nimmt zufolge der Androhung politischer und/oder wirtschaftlicher Maßnahmen eine solche Intensität gegenüber schwachen, abhängigen Staaten an, daß sie unter das Verbot fallen mag; s. dieselben (Anm. 13), S. 327 f., 343 f.; vgl. auch Art. 16 OAS Satzung. Andererseits meint Freeman zu diesen von ihm (Anm. 23), bes. S. 136–138, dargestellten lateinamerikanischen Versuchen, den diplomatischen Schutz unter das Interventionsverbot zu subsumieren: „That anyone could seriously advance such a contention is next to incredible“, S. 136.

44 Text u. a. bei Alvarez (Anm. 13), S. 162, s. auch *ibid* S. 82 ff.; Text in: AJIL, Bd. 22 (1928), Suppl., S. 136; von 15 Staaten, darunter den Vereinigten Staaten, von diesen jedoch mit Vorbehalt, ratifiziert, s. OAS, *Pan American Union, Inter-American Treaties and Conventions*, Treaty Series Nr. 9 (1961), S. 24. — Für die älteren panamerikanischen Konferenzen vgl. auch die Arbeiten von Büchi, *Die Geschichte der Pan-Amerikanischen Bewegung* (1914); Weege, *Panamerikanismus und Monroedoktrin* (1939); v. Gottberg, *Die Entwicklung eines Amerikanischen Völkerrechts* (Beiträge zur Geschichte der panamerikanischen Bewegung (1928); ferner Urrutia (Anm. 13), S. 54 ff., 291 ff.

Inländer und könnten keine weitergehenden Rechte beanspruchen als diese. Jedoch behielten sich die Vereinigten Staaten ausdrücklich ihre Rechte nach allgemeinem Völkerrecht vor<sup>45</sup>. Da dieses nicht auf dem Boden des Gleichbehandlungsgrundsatzes, sondern dem des internationalen Mindeststandards steht und die Ausübung des diplomatischen Schutzrechtes auf seiner Grundlage nicht ausschließt, hatte sich im Ergebnis an der Rechtslage nichts geändert. Auf den Konferenzen in Buenos Aires 1936 und Lima 1938 blieben weitere lateinamerikanische Vorstöße zur Beschränkung der Institution des diplomatischen Schutzrechtes in Amerika und zur Anerkennung der uneingeschränkten Wirksamkeit der Calvo-Klausel (womit gleichzeitig ihre bisherige Unwirksamkeit nach allgemeinem Völkerrecht anerkannt wurde) erfolglos, ebenso wie private Bemühungen angesehener Juristen und Juristenkonferenzen bis zum Ende des Krieges<sup>46</sup>.

### Calvo-Doktrin und allgemeine Menschenrechte

Etwa seit dieser Zeit (Kongreß der Inter-American Bar Association vom Jahre 1944, Interamerikanische Konferenz von Mexico City 1945) bemühte man sich, die auf den internationalen Mindeststandard gegründete Opposition der Vereinigten Staaten zu entkräften, indem man diese Frage in den allgemeinen Schutz der Menschenrechte, die — in Amerika — durch eine Kommission und einen interamerikanischen Gerichtshof, also kollektiv statt durch einseitige diplomatische Intervention, zu sichern wären, einzubetten suchte. Indessen sind auch diese Versuche über das Stadium von Resolutionen und Entwürfen nicht hinausgekommen<sup>47</sup>. Deshalb verharteten die Vereinigten Staaten bei der Redaktion des Art. 12 der OAS-Satzung im Jahre 1948 in Bogotá auf ihrem traditionellen Standpunkt. Der Entwurf hatte vorgesehen, daß Ausländer wie Inländer derselben „jurisdiction“ und „protection“ unterlägen. Da in dieser Formulierung ein Verzicht auf diplomatischen Schutz gesehen werden konnte, kam es auf Drängen der Vereinigten Staaten zu der einschränkenden Fassung: „The jurisdiction of States within the limits of their national territory is exercised equally over all the inhabitants whether nationals or aliens.“ Das drückt eine Selbstverständlichkeit aus und läßt das eigentliche Problem unangetastet.

Zwar sah Art. 7 des Paktes von Bogotá zur friedlichen Streitbeilegung praktisch die Eliminierung des diplomatischen Schutzrechtes vor, jedoch meldeten die Vereinigten Staaten prompt einen entsprechenden Vorbehalt hierzu an<sup>48</sup>. Im übrigen ist der Pakt mangels einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen<sup>49</sup> nicht geltendes Recht geworden. Ähnliches gilt für den nie praktisch gewordenen Art. 25 des Economic Pact von Bogotá, nur daß er umgekehrt den Standpunkt der Ver-

45 Texte der Resolution und Konvention in: AJIL, Bd. 28 (1934), Suppl., S. 60, 75; die Konvention ist von allen bis auf 4 Staaten ratifiziert, s. Inter-American Treaties (Anm. 44), S. 42.

46 Im Rahmen des American Scientific Congress 1940 und der Konferenzen der Inter-American Bar Association bes. 1944, s. Shea (Anm. 6), S. 89 ff.; Friedman (Anm. 8), S. 139 f.; und die heftige Kritik Freemans (Anm. 23), S. 121 ff.; Borchard (Anm. 13), S. 269, 272 ff. für die Konferenzen und die Tätigkeit des Inter-American Committee of Experts for the Codification of International Law; „Projekt No. 16“ des Am. Inst. of Internat. Law von 1925, abgedr. bei Veith u. Böckstiegel (Anm. 29), S. 100.

47 S. Darstellung der Entwicklung bei Fenwick, The OAS (1963), S. 440 ff.; Thomas and Thomas, The OAS (1963), S. 212, 222 ff.; dieselben (Anm. 13), S. 385 ff.

48 Text des Vertrages und Vorbehaltes bei O. C. Stoetzer, Panamerika, Idee und Wirklichkeit (1964), S. 111 ff., Art. 7 und der amerikanische Vorbehalt auch bei de Vries und Rodríguez-Novás, The Law of the Americas (1965), S. 101; vollst. Text in: Annals OAS, Bd. 1 (1949), S. 91 ff.

49 Nur 9 Staaten haben ratifiziert, s. Inter-Am. Treaties (Anm. 44), S. 44.

einigten Staaten (internationaler Schutz für ausländische Investitionen) verkörperte, dafür aber acht lateinamerikanische Staaten Vorbehalte (im Sinne der Unterwerfung dieser Fragen unter ihre Verfassungen) machten<sup>50</sup>. Spätere interamerikanische Bemühungen veränderten diese Lage nicht mehr<sup>51</sup>.

Immerhin enthält die soeben für Amerika erwähnte, aber tatsächlich ja globale neuere Tendenz zur Entwicklung der allgemeinen Menschenrechte und damit zur Anerkennung des Individuums qua Einzelperson (und nicht als Angehöriger eines bestimmten Staates) als Völkerrechtssubjekt<sup>52</sup> oder zumindest zur Anerkennung einzelner subjektiver völkerrechtlicher Rechte des Individuums gewisse Ansatzpunkte, die sowohl der Calvo-Doktrin und -Klausel wie den dagegen gerichteten Argumenten den Boden entziehen könnten. Das hatten besonders die lateinamerikanischen Staaten frühzeitig richtig erkannt. Die Antinomie zwischen „internationalem Mindeststandard“ (mit unter Umständen weitgehendem diplomatischem Schutzrecht) und inländischem Gleichbehandlungsgrundsatz (Calvo-Doktrin und -Klausel, Ausschluß oder Beschränkung dieses Rechtes), die auf der Unterscheidung von Inländer und Ausländer, der Hoheit des Aufenthaltsstaates und der des Heimatstaates und dem je auf die Stellung des einen oder anderen gelegten Nachdruck beruht, könnte sich in den allgemeinen einheitlichen Schutz von für alle gleichen Menschenrechten auflösen<sup>53</sup>. Es ist aber nicht zu übersehen, daß die materiellen Normen, wie sie sich in internationalen Satzungen, Konventionen, Erklärungen über die Menschenrechte abzuzeichnen beginnen, über die Anforderungen des traditionellen „Mindeststandards“ noch hinausgehen<sup>54</sup>. Soweit der Schutz dieser Menschenrechte der eigenen Initiative eines beteiligten Staates oder internationaler Organisationen, Kommissionen oder ähnlichem anvertraut würde<sup>55</sup>, hätte sich indessen das Problem, das die Calvo-Doktrin bekämpfen wollte, nur verlagert: statt staatlicher diplomatischer Schutz-Intervention zugunsten eigener Staatsangehöriger jetzt internationale Intervention zugunsten der Menschenrechte jeder Einzelperson, gleich ob Ausländer, Staatenloser oder gar Inländer<sup>56</sup>. Solche Vorstellungen sind gerade in Amerika zur Zeit rechtlich und politisch nicht zu realisieren: man ist keineswegs gewillt (Lateinamerika nicht mehr als die Vereinigten Staaten), eine

50 S. Thomas and Thomas (Anm. 13), S. 344.

51 Vgl. für die Entwicklung im Rahmen des interamerikanischen Systems ausführlich Fenwick (Anm. 47), S. 304 ff.; Shea (Anm. 6), Kap. 4, S. 62 ff.; Thomas and Thomas, *The OAS*, S. 169 ff., 175 und de Vries und Rodríguez-Novás (Anm. 48), zitieren den von dem Inter-American Juridical Committee i. J. 1959 entworfenen Katalog von möglichen Verletzungen des Interventionsverbotes. Lateinamerikanische Vertreter hatten eingefügt: Maßnahmen, die einen Staat zur Anerkennung zwingen sollen „of a privileged status for aliens beyond the rights, remedies, and guarantees granted to its nationals under local law“. Die Vereinigten Staaten verwahrten sich dagegen mit den bekannten Argumenten, s. die Stellungnahme des Vertreters der USA im Int. Am. Juridical Committee, J. O. Murdock, abgedruckt bei de Vries und Rodríguez-Novás (Anm. 48), S. 102. Dazu Thomas and Thomas auch in: *Non-Intervention* (1956), S. 338 ff. Ähnlich dasselbe Committee in einem Bericht für die Int. Law Com. der UNO über die Staatshaftung, zit. bei Ronning (Anm. 3), S. 51 f.; Freeman (Anm. 23), S. 139–142. Vgl. auch oben Anm. 13 über die Beschlüsse des 3. Hispano-Luso-Amerikanischen Kongresses in Quito 1957; Fabela (Anm. 13), S. 165 ff., 175 ff., für die entsprechenden Bemühungen Mexikos 1938 in Lima und 1948 in Bogotá.

52 Vgl. aus der auch hierzu uferlosen Literatur etwa C. Parry, *Protection of Individuals*, in: *Recueils*, Bd. 90 (1956 II), S. 657 ff.; García Amador (Anm. 5), S. 439 ff.; K. Doebling (Anm. 26), S. 9, 70 ff.; Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (1950); Cavaré (Anm. 22), bes. S. 61 ff., 70 ff., 73 ff.; Schwelb, *Internat. Conventions on Human Rights*, in: *ICLQ*, Bd. 9 (1960), S. 654 ff.

53 Vgl. hierzu auch Anm. 52; bes. García Amador (Anm. 5), S. 421, 435–442; ders. s. oben in: *Rev. de Droit Internat.*, Bd. 34 (1956), S. 353 ff.

54 García Amador, vorige Anm.; anderer Ansicht Doebling (Anm. 26), S. 70–85, der den positiv-rechtlich anerkannten Teil der Menschenrechte (im Gegensatz zu darüber hinausgehenden Programmpunkten in den relevanten Dokumenten) als mit dem Mindeststandard inhaltsgleich ansieht. So offenbar auch Thomas and Thomas (Anm. 13), S. 308.

55 Vgl. aus der oben zitierten Literatur zu diesem Fragenkomplex etwa Cavaré (Anm. 22), S. 61 ff., für das Minderheitenschutzsystem nach 1919, den (geplanten) Menschenrechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen und im europäischen Bereich.

56 Auch Doebling (Anm. 26), S. 102, sieht deshalb den alten Widerstreit keineswegs als gelöst an; weiterhin bleibe der Aufenthaltsstaat über dem Niveau der Menschenrechte (nach seiner Auffassung = Mindeststandard) in der Rechtsgewährung zur Gleichbehandlung frei, unterhalb desselben entlaste ihn aber auch die Gleichbehandlung nicht. — Das räumt allerdings offenbar auch García Amador (Anm. 5) ein.

kollektive, „internationale“ Intervention (etwa der OAS mit dem dominierenden Einfluß der USA in ihr) statt der einzelstaatlichen zum Schutz der Menschenrechte zu akzeptieren. Lediglich in Europa hatten diese Ideen einen begrenzten Erfolg. Eine realere rechtliche Entwicklungsmöglichkeit liegt heute darin, daß im Zuge der völkerrechtlichen Verselbständigung des Individuums die traditionelle Fiktion aufgegeben wird, nur der Staat selbst sei in seinen Angehörigen verletzt, und nur er könne daher eigene Ansprüche internationalrechtlich geltend machen. Neuerdings wird, wenn auch vorerst in begrenztem Umfang, dem einzelnen die Möglichkeit eröffnet, selbständig oder jedenfalls neben dem Staat — dieser behält das diplomatische Schutzrecht insofern, als staatliche allgemeine Interessen oder Rechte über die reinen Individualinteressen hinaus oder neben ihnen verletzt sind<sup>57</sup> — vor internationalen Gerichten, Kommissionen o. ä. direkt die Verletzung seiner allgemeinen Menschenrechte oder engerer individueller Rechte aus Verträgen mit ausländischen Regierungen oder auch aus zwischenstaatlichen Verträgen gegen einen anderen Staat geltend zu machen<sup>58</sup>.

Aber selbst wo das Völkerrecht dem Individuum diese selbständige formelle (prozessuale) Befugnis nicht einräumt, verbreitet sich doch wenigstens die Ansicht, daß der für den einzelnen Menschen dritten Staaten gegenüber kraft diplomatischen Schutzrechtes auftretende Staat damit nicht — nur — eigene Rechte, sondern, jedenfalls soweit die Verletzung der Menschenrechte (oder des Mindeststandards) den Anlaß bildet, auch subjektive völkerrechtliche Rechte des Individuums in Prozeßstandschaft o. ä., jedenfalls rein prozessual, für dieses geltend macht<sup>59</sup>.

Diese eigenen subjektiven völkerrechtlichen Rechte des Individuums — gleich ob es sie selbständig international geltend machen kann oder nicht — gegen einen anderen Staat würden seiner eigenen Disposition unterliegen, und zwar immer, aber nur soweit wirklich nur diese individuellen Rechte und nicht die möglicherweise daneben bestehenden eigenen des Staates in Frage stehen: es kann dieses Recht vertraglich auf Fälle der Erschöpfung des inländischen Rechtsweges, einer weit oder eng gefaßten Rechtsverweigerung durch nationale Gerichte beschränken; es kann im Sinne einer abgewandelten Calvo-Klausel ganz darauf verzichten; ja die Vereinbarung in einem Vertrag mit einem fremden Staate, gegen diesen direkt eine internationale Instanz anzurufen, wäre bereits ein — von diesem Standpunkt aus wirksamer — Verzicht auf den diplomatischen Schutz des Heimatstaates, andererseits von seiten des vertragschließenden Staates aus eine Art umgekehrte Calvo-Klausel, d. h. die Zubilligung einer direkten internationalen Rekursinstanz unter Verzicht auf die traditionellen Einwendungen der Calvo-Doktrin<sup>60</sup>.

57 S. außer Garcia Amador (Anm. 5), S. 418 ff., schon vor der Entwicklung heutiger allgemeiner Menschenrechte Gordon, *Expropriation of Foreign-owned Property in Mexico* (1941), S. 168; neuerdings Doebling (Anm. 26), S. 103–109, auch 110 ff., 113.

58 Vgl. Garcia Amador (Anm. 5), S. 467 ff.; ders. (Anm. 53), S. 266 ff., Sperduti, *L'Individu et le Droit International*, Recueils, Bd. 90 (1956 II), S. 788 ff.; Cavaré (Anm. 22), bes. 73 ff.; Doebling (Anm. 26), S. 109 ff.; allgemein Lauterpacht (Anm. 52), S. 48 ff.; G. Berlia, *Protection Diplomatique*, in: *Annuaire Français de Droit International* (1957), S. 63 ff.

59 S. schon vorige Anm., bes. Doebling (Anm. 26), S. 109–118; weitere Nachweise gegen die traditionelle Vattelsche Fiktion, dort S. 115, Anm. 410. Lauterpacht (Anm. 52), S. 48: „... the quality of individuals as subjects of international law does not depend upon the full recognition of their procedural capacity.“

60 Vgl. Garcia Amador (Anm. 5), S. 467 ff. — Die neue Harvard Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens von 1961, in: *AJIL*, Bd. 55 (1961), S. 548 ff., sieht neben dem traditionellen diplomatischen Schutzrecht auch die Geltendmachung von Ansprüchen durch den Ausländer selbst und insofern auch die Möglichkeit des Verzichtes vor, Art. 20 ff.; Art. 22, Abs. 5 (a). Das trägt dieser modernen Entwicklung Rechnung.

Eine noch weitergehende Auffassung leitet im Hinblick auf diese neueren Tendenzen des Völkerrechts das diplomatische Schutzrecht vollen Umfanges von dem Recht des verletzten Individuums ab und hält dementsprechend den in einer Calvo-Klausel ausgesprochenen Verzicht auf dieses Recht auch für voll wirksam<sup>61</sup>.

## Abschluß und Ausblick

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß es in Amerika zwar nie wie in Asien zu einem System der Extraterritorialität zugunsten von Ausländern gekommen ist und daß die gewaltsame Intervention im amerikanischen Bereich zwar rechtlich ausgeschlossen wurde. Aber die darüber hinausgehende Absicht der Calvo-Doktrin, dem Ausländer dieselben Rechte wie dem Inländer, aber eben auch nicht mehr Rechte zu gewähren, d. h. den sog. internationalen Mindeststandard und zugleich das diplomatische Schutzrecht auszuschließen, hat sich nicht realisieren lassen. Entsprechend hat auch die Calvo-Klausel als Mittel zur Durchsetzung dieser Absicht keine allgemeine Anerkennung gefunden<sup>62</sup>. Die bloße Tatsache, daß die Calvo-Doktrin bzw. -Klausel für die an sich gültigen Prinzipien der Staatengleichheit und Nichtintervention streitet und das diplomatische Schutzrecht abhalten soll (from) „being an instrument of oppression used by strong states against weak ones“<sup>63</sup>, verschafft ihr noch keine eigene unmittelbare Rechtsgeltung.

Seit ihrer Entstehung hat die Calvo-Doktrin jedoch ohnehin viel von ihrer Aktualität und politischen Dynamik verloren: in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts durch die besonders in Amerika starke Bewegung für die Schiedsgerichtsbarkeit<sup>64</sup>; in der Gegenwart einerseits durch die Bildung rivalisierender Staatengruppen, die jedenfalls die mißbräuchliche Ausübung des diplomatischen Schutzrechtes (im Grunde gab nur diese den Anlaß für die Calvo-Doktrin) im jeweils anderen Bereich bereitwillig aufzugreifen und auf international-öffentlichem Forum wie den United Nations zu kritisieren neigen (etwa im Falle Guatemala). Zum anderen verlagert sich das Schwergewicht der juristischen Diskussion von der Frage, ob und wie ein diplomatisches Schutzrecht ausgeübt werden kann, auf die Probleme der anwendbaren materiellen Normen in dem heute wichtigsten hier einschlägigen Problemkreis, dem Eigentumsschutz bei Verstaatlichungen, soweit sie ausländische Rechte und Interessen erfassen. Hier sind die materiellen Begriffe in Frage gestellt und im Fluß, die die Diskussion um die Calvo-Doktrin mit ihren vorwiegend prozeduralen Aspekten weitgehend vorausgesetzt hatte<sup>65</sup>.

61 So Garcia-Mora (Anm. 15), S. 215—217.

62 So ganz überwiegende Ansicht; als repräsentativ für alle seien noch einmal erwähnt Katzarov (Anm. 8), S. 458; Shea (Anm. 6), passim. Dafür außer lateinamerikanischen nur ganz vereinzelte Stimmen, z. B. Hershey (Anm. 3), S. 43, schwächer andernorts: „sound in principle, but subject to certain exceptions“ (Essentials of Int. Publ. Law, 1927, S. 255, Anm. 6). — Allenfalls im Hinblick auf die zunehmend anerkannte Völkerrechtssubjektivität des Individuums positiv die zitierten Arbeiten von Garcia-Amador (Anm. 5), Gordon (Anm. 57), Doehring (Anm. 26).

63 So ein mexikanisches Projekt auf der Konferenz der Inter-American Bar Association 1944 in Havana, zit. bei Garcia-Mora (Anm. 15), S. 217.

64 S. z. B. Guani (Anm. 13), S. 311 ff.

65 Vgl. etwa die bereits mehrfach zitierten Werke von White (Anm. 27), Friedman (Anm. 8), Foighel (Anm. 8), Dölle, Reichert-Facilides und Zweigert (Anm. 31), S. 49 ff. bes. 50. Aber auch für die „klassische“ (im Sinne der Calvo-Doktrin) Situation der „Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern“ beschäftigen sich z. B. die Berichte von Kipp - Zweigert unter diesem Titel ausschließlich mit der Frage der anzuwendenden materiellen Normen, die Calvo-Problematik spielt keine Rolle mehr, s. Berichte der Dt. Ges. f. Völkerrecht, Heft 5 (1964), S. 133—247, und Diskussionen, S. 224 ff. Für die Zusammenhänge zwischen beiden Bereichen vgl. auch Gonzalez Aguayo, La Nacionalización en América Latina (1965), passim; zuletzt K.-H. Böckstiegel, Der Staat als Vertragspartner ausländischer Privatunternehmen (1971).



## II. DRAGO-DOKTRIN

Teils weiter, teils weniger weit in ihrer — beabsichtigten — Wirkung ging die Drago-Doktrin. Geboren aus derselben eingangs geschilderten allgemeinen Situation wie die Calvo-Doktrin, war der unmittelbare Anlaß die deutsch-englisch-italienische Blockade Venezuelas im Jahre 1902/03 zur Eintreibung von Schulden Venezuelas<sup>66</sup>. Der argentinische Außenminister Luis Drago vertrat dazu in einer Note vom 29. Dezember 1902 an die Vereinigten Staaten die These, daß ein grundsätzlicher Unterschied bestehe zwischen einem privatrechtlichen, auf Gleichordnung (*iure gestionis*) beruhenden Vertrag zwischen einem Staate und einem individuellen Gläubiger, der die Hilfe der Gerichte zur Durchsetzung seiner Rechte gegen den Staat in Anspruch nehmen könne, und andererseits den eigentlich öffentlichen, *iure imperii* eingegangenen staatlichen Verpflichtungen aus öffentlichen Anleihen u. ä., für die meist ein Gesetzgebungsakt erforderlich sei; die Gläubiger kalkultierten das Risiko der Nichtzahlung ein und berücksichtigten es bei den Darlehensbedingungen; der Schuldnerstaat sei, weil er als Staat handle, keiner Gerichtsbarkeit unterworfen; er müsse — von Arglist abgesehen — kraft seiner Souveränität Zeit und Art der Zahlung selbst bestimmen können, ohne sich allerdings von seiner internationalen Verantwortung befreien zu können; im Hinblick auf seine Souveränität und Gleichheit mit anderen Staaten könnten auch diese sich nicht zum Richter über ihn aufwerfen; jedenfalls — und dies ist Dragos Kernsatz —: „die öffentliche Schuld kann keinen Anlaß für eine bewaffnete Intervention noch gar die tatsächliche Besetzung des Gebietes amerikanischer Nationen durch eine europäische Macht geben.“<sup>67</sup>

Unabhängig von der teils widersprüchlichen<sup>68</sup>, teils — jedenfalls für heutige Begriffe — überholten Begründung im einzelnen<sup>69</sup>, hat jedoch Dragos eigentliche, letztlich auf die Gedanken der staatlichen Unabhängigkeit und Gleichheit gestützte These — bald als „Drago-Doktrin“ bekannt geworden — eine starke, zumindest publizistische Wirkung entfaltet und jedenfalls in Lateinamerika fast einhellige Zustimmung gefunden<sup>70</sup>. Sie hatte ersichtlich einen engeren Wirkungsbereich als

66 S. Dokumente und Erläuterungen bei Moore (Anm. 29), S. 586 ff.; ausführlich A. N. Vivot, *La Doctrina Drago* (1911), Kap. 1, S. 11 ff.; V. Jiménez y Nuñez, *La Doctrina Drago y la Política Internacional* (1927), S. 21 ff.; J. Basdevant, *L'Action Coercitive Anglo-Germano-Italienne*, in: *Rev. Gén. Droit Int. Public*, Bd. 11 (1904), S. 362 ff., L. Kotzsch, *Die Blockade gegen Venezuela vom Jahre 1902 als Präzedenzfall für das moderne Kriebsrecht*, in: *Arch. d. VöR*, Bd. 5 (1955/6), S. 410 ff.

67 Originaltext bei Vivot (Anm. 66), S. 371 ff.; engl. in: *U.S. For. Rel.*, 1903, S. 1 ff., das Zitat S. 4 = Moore (Anm. 29), S. 592 f. Für mexikanische „Vorläufer“ s. Castañeda, *Revolution and Foreign Policy: Mexico's Experience*, in: *Polit. Sc. Quart.*, Bd. 78 (1963), S. 394 f.

68 Drago beruft sich einerseits auf das vertraglich eingearbeitete Gläubigerisiko, s. o., andererseits auch darauf, daß dem Staate eine Vielzahl anonymer, wechselnder Gläubiger gegenüberstehe und er deshalb nicht zur Verantwortung gezogen werden könne.

69 S. schon die Kritik bei Moulin, *La Doctrine de Drago*, in: *Rev. Gén. Dr. Int. Publ.*, Bd. 14 (1907), S. 424 ff.; oder Williams, *International Law and International Financial Obligations arising from Contract*, in: *Bibl. Viss.* Bd. 2 (1924), S. 22 ff.: Drago verwechsle den internen und internationalen Bereich; im letzteren sei der Hoheitsbegriff irrelevant; gleich ob intern ein Gesetzgebungs- oder sonstiger Hoheitsakt erforderlich sei, nach außen trete der borgende Staat schlechthin als Vertragspartei, also gleichgeordnet auf. Neuestens über die Frage, wo überhaupt derartige Verträge rechtlich anzusiedeln sind, Böckstiegel (Anm. 65); Schröder - Hohenwarth, *Kreditaufnahme afrikanischer Staaten im Ausland* (1974), S. XIX f.

70 Auch hier ist die Literatur unübersehbar, auf Vollständigkeit wird daher verzichtet; das Interesse liegt bei den südamerikanischen Autoren, Monographisch etwa Drago selbst, *Les Emprunts d'Etat et leurs Rapports avec la Politique Internationale*, in: *Rev. Gén. Dr. Int. Publ.*, Bd. 14 (1907), S. 251 ff. = *AJIL*, Bd. 1 (1907), S. 692 ff.; ders., *La República Argentina y el Caso de Venezuela* (1903); Moulin (Anm. 69), S. 417 ff., sowie als Buch desselben Titels; Vivot (Anm. 66), *Bibliographie* S. 385 ff.; Fabela (Anm. 25); Jiménez y Nuñez (Anm. 66); Souza Pinto, *A Doutrina Drago* (1907); Coelho Rodrigues, *Cobrança Militar de Devidas dos Estados* (1907); Nettles, *The Drago Doctrine in International Law and Politics*, in: *Hispanic American Histor. Rev.*, Bd. 8 (1928), S. 204 ff.; Puig, *Principes du Droit International Public Américain* (1954), Kap. 5, S. 59 ff.; Quesada, *La Doctrina Drago* (1919), *Bibl.* S. 56 ff.; Mérignac, in: *Annexe zu Planas Suarez, Les Principes Américains de Politique Internationale et la Doctrine de Monroe* (1960), S. 235 ff.; Hershey (Anm. 3), S. 26 ff., und: *The Essentials of International Public Law and Organization* (1927), S. 255, Anm. 6; Whitaker, *The Western Hemisphere Idea*

die Calvo-Doktrin. Sie beschränkte sich auf sogenannte öffentliche Schulden, während die Calvo-Doktrin jedwede private Geldforderung betraf, und wandte sich lediglich gegen deren Eintreibung durch Einsatz bewaffneter Gewalt und Okkupation amerikanischen Gebietes, beanstandete aber nicht wie die Calvo-Doktrin sonstigen diplomatischen Schutz der europäischen Mächte<sup>71</sup>. Andererseits war sie, soweit ihr „Verbot“ reichte, völlig unbedingte, während Verfechter der Calvo-Doktrin doch häufig von ihrem „Verbot“ Fälle der — wenn auch eng interpretierten — Versagung des Rechtsschutzes ausnahmen<sup>72</sup>.

## Drago-Doktrin und Monroe-Doktrin — die Reaktion der Vereinigten Staaten

Drago suchte sich für seinen Standpunkt, den Lateinamerika im allgemeinen enthusiastisch teilte, der Unterstützung der Vereinigten Staaten zu versichern, indem er auf dessen Verwandtschaft mit der Monroe-Doktrin hinwies. Hierin war er logisch völlig im Recht<sup>73</sup>, obwohl die Monroe-Doktrin ursprünglich mit zwangsweiser Schuldeneintreibung nicht das geringste zu tun hatte<sup>74</sup>. Die Drago-Doktrin ist eine logische Ableitung aus den Prinzipien der Monroe-Doktrin oder deren Konkretisierung: i. e. des „Verbotes“ der Kolonisation oder jedenfalls der Intervention, der Machtausübung europäischer Staaten in Amerika, der Besetzung amerikanischen Gebietes durch sie, kurz des Eindringens des europäischen machtpolitischen „Systems“ in Amerika. Drago nahm in seiner Note ausdrücklich auf die Kerngedanken der Monroe-Doktrin Bezug und verwies auf die Neigung europäischer Publizisten, Amerika als geeignetes Gebiet für europäische territoriale Expansion anzusehen. Er erbat deshalb das unterstützende Prestige der Vereinigten Staaten für sein eigenes und das schon vorher von ihnen selbst — nämlich in der Monroe-Doktrin — verkündete Prinzip, daß es keine europäische territoriale Expansion in Amerika, keine Unterdrückung der Völker Amerikas und ihrer demokratischen Institutionen durch Europa geben dürfe, auch nicht im Zusammenhang mit der Eintreibung öffentlicher Schulden<sup>75</sup>.

Aber so logisch und geschickt Drago sich auch mit den Prinzipien der Monroe-Doktrin zu decken suchte, so übersah er doch zweierlei: daß sich die Vereinigten Staaten stets eifersüchtig die ausschließlich einseitige Bestimmung der Reichweite der Monroe-Doktrin vorbehalten hatten und sich auch nicht durch amerikanische „Schwesternationen“ auf eine bestimmte Auslegung festlegen ließen, und stimme

(1954), Kap. 5, S. 86 ff.; ferner die weiteren im Verlaufe der Darstellung zit. Arbeiten. — Perez Verdia, *La Significación Política de la Doctrina Drago*, Rev. Mex. de Der. Int., Bd. 1 (1919), S. 395 ff.; Saenz de Tejada, *Puede un Estado exigir de otro „manu militari“, el Pago de la Deudas contraídas en Favor suyo o de sus Ciudadanos?*, in: Rev. Mex. de Der. Int., Bd. 3 (1921), S. 414 ff.; Ablehnend jedoch A. Alvarez, *Le Droit International Américain* (1910), S. 238 f., soweit sie den Schuldnerstaat mala fide schützte, im übrigen sei sie überflüssig.

71 S. H. Accioli, bei Borchard (Anm. 13), S. 273.

72 Vgl. Drago, in: AJIL, Bd. 1 (1907), S. 692 ff., bes. 695 f.; Hershey (Anm. 3), S. 31; Moulin (Anm. 69), S. 424 ff.; Vivot (Anm. 66), S. 39 ff., 187 ff.

73 Vgl. eindringlich Moulin (Anm. 69), S. 460 ff.: „la conséquence logique et nécessaire“ der Monroe-Doktrin (S. 461); Vivot (Anm. 66), S. 331 ff., 358 ff.: „notwendige Ergänzung“ zur Monroe-Doktrin; Cavaré, *Le Droit International Public Positif*, Bd. 2 (1962), S. 556, 832.

74 Darauf weist delle Piane, *Doctrina de Monroe* (1930), S. 73, zu Recht hin.

75 S. auch Drago (Anm. 70 und 72), bes. S. 706 ff., 709, 712 ff.; S. 714 reduziert er die Monroe-Doktrin auf eine „formula of independence“, mit dem Ziel, aus Amerika die „jurisdiction of European powers“ auszuschließen. Das trifft richtig den Kern des Ausschlusses „fremder Systeme“; jedoch offensichtlich zu weitgehend S. 715: eine „guarantee of the commercial independence of the Americas“. — Hershey (Anm. 3), S. 45, empfahl wegen dieser Verwandtschaft eine formelle Erweiterung der Monroe-Doktrin durch eine Erklärung der Vereinigten Staaten, daß sie „could not see with indifference any attempt at the forcible collection of private claims of a pecuniary nature on the Western Continent“. Weiter Basdevant (Anm. 66), S. 450 ff.; „Corolario inevitable“ der Monroe-Doktrin, Perez Verdia (Anm. 70), S. 404.

sie noch so sehr mit Geist und Buchstaben der Monroe-Doktrin überein. Eben diesen Effekt hätte aber die Akzeptierung der Drago-Doktrin als solcher durch die Vereinigten Staaten gehabt. Wie Jiménez y Nuñez richtig formuliert, war sie eine „forma de obligarle (d. h. die Vereinigten Staaten) a concretar la realidad práctica y el alcance del mensaje de Monroe, declarando públicamente el procedimiento que seguiría en caso análogo“<sup>76</sup>. Die Drago-Doktrin war ihrer Intention nach auf die hemisphärische Solidarität angelegt und sollte eine gemeinschaftliche politische Doktrin aller amerikanischen Staaten sein, von allen — und besonders von den Vereinigten Staaten — gemeinschaftlich getragen und möglicherweise auch durchgesetzt. Lateinamerika äußerte fast einhellige Zustimmung. Möglicherweise hätten sich eben wegen ihrer engen Verwandtschaft mit der Monroe-Doktrin, wenn die Vereinigten Staaten die Drago-Doktrin als „amerikanische“ Doktrin übernommen hätten, sogar Rückwirkungen für eine Multilateralisierung der Monroe-Doktrin im übrigen ergeben — ein für die Monroe-Tradition der Vereinigten Staaten jedenfalls zur damaligen Zeit schlechthin unannehmbarer Gedanke: die strikte Einseitigkeit, alleinige und ausschließliche Interpretation und Anwendung durch die Vereinigten Staaten waren oberstes Prinzip. Schon deshalb mußten Dragos Bemühungen um die Unterstützung seiner These durch die Vereinigten Staaten scheitern<sup>77</sup>.

Weiter übersah Drago den Interessengegensatz zwischen Lateinamerika und den Vereinigten Staaten, der diese im Verhältnis zu Lateinamerika auf dieselbe Position wie Europa (nämlich als Gläubignation) stellte und sie auch in der Folgezeit in den mittelamerikanischen und karibischen Staaten genauso wie Europa handeln ließ<sup>78</sup>. Drago traf also einen empfindlichen Punkt bei den Vereinigten Staaten, obwohl er ausdrücklich nur von der Gewaltanwendung „europäischer“ Staaten sprach.

So antworteten die Vereinigten Staaten durch eine Note des Secretary of State J. Hay vom 17. Februar 1903<sup>79</sup> ausweichend, „without expressing assent ... or dissent“, und unter Hinweis auf kürzliche Kongreßbotschaften Präsident Th. Roosevelts mit einer Empfehlung, derartige Fragen internationalen Schiedsgerichten anzuvertrauen; die Vereinigten Staaten garantierten keinen Staat gegen „punishment if it misconducts itself“, solange kein Gebietserwerb in Frage stehe; andererseits habe kein amerikanischer Staat von den Vereinigten Staaten etwas zu fürchten, solange er „Ordnung“ bei sich selbst halte und seine Verpflichtungen gegenüber Ausländern erfülle. — Die Vereinigten Staaten vertraten also eher den Standpunkt der europäischen Gläubignationen<sup>80</sup>, solange kein (ständiger) Gebietserwerb durch sie in Amerika drohte. Von einer positiven Unterstützung

<sup>76</sup> Doctrina Drago (Anm. 66), S. 106; ähnlich Fabela (Anm. 25), S. 225 ff.

<sup>77</sup> Vgl. eindringlich Moore, *Principles of American Diplomacy* (1905, 1918), S. 256 ff., 258. Es ist mehr als ein understatement, wenn Fenwick (Anm. 47), S. 138, meint: „the opportunity offered for joint action in 1902 was missed“. Sehr gut die Analyse bei Whitaker (Anm. 70), Kap. 5, S. 86 ff., S. 97: in Washingtons Augen hatte die Drago-Doktrin „the great merit of proclaiming the hemispheric faith and the fatal defect of making the political interpretation of that faith multilateral“. Ferner Fabela (Anm. 25), S. 225–8.

<sup>78</sup> Vgl. Barcia Trelles, *La Doctrina de Monroe dans son Développement Historique particulièrement en ce qui concerne les Relations Interaméricaines*, in: *Recueils*, Bd. 32 (1930 II), S. 519; Jiménez y Nuñez (Anm. 66), S. 106; Whitaker (Anm. 70), S. 90.

<sup>79</sup> *US For. Rel.*, 1903, S. 5 = Moore, *Digest*, Bd. 6, S. 593 f.

<sup>80</sup> Die Erklärung der argentinischen Regierung vor dem Kongreß am 4. 5. 1903, daß die Regierung der Vereinigten Staaten mit dem Standpunkt Dragos grundsätzlich übereinstimme, war also falsch, s. delle Piane (Anm. 74), S. 74.

der Drago-Doktrin durch die Vereinigten Staaten oder ihrer ausdrücklichen Übernahme kann keine Rede sein<sup>81</sup>.

Wenn die Vereinigten Staaten etwas später einerseits erklärten, es sei stets ihr Standpunkt gewesen, Ansprüche ihrer Bürger nicht mit Waffengewalt durchzusetzen — also in etwa wie die Drago-Doktrin<sup>82</sup> —, andererseits aber gleichzeitig die Rolle einer „internationalen Polizeimacht“ in Amerika zur Aufrechterhaltung der „Ordnung“ für sich beanspruchten und die von der Drago-Doktrin „verbotenen“ Zwangsmaßnahmen Europas zur Regelung des Schuldendienstes mittelamerikanischer und karibischer Staaten im Namen der Monroe-Doktrin selbst ergriffen, um entsprechende Schritte europäischer Staaten zu verhindern<sup>83</sup>, so zeigt das nur den Widerstreit zwischen Logik der Doktrinen und politischer Interessenlage. Die Vereinigten Staaten machten sich zwar die Drago-Doktrin „zu eigen“<sup>84</sup>, aber nur soweit sie sich gegen europäische Eingriffe in Amerika richtete. Ausdrücklich hatte Drago sie allerdings nur so formuliert. Und gegen diese Inkonsequenz — also nicht gegen das Gewaltverbot der Drago-Doktrin, sondern dagegen, daß sie dessen Anwendungsbereich nicht auch auf Amerika, d. h. auf die Vereinigten Staaten, ausgedehnt hatte — richtete sich auch die lateinamerikanische Kritik an ihr<sup>85</sup>. Allerdings hatte Drago sie von vornherein als kontinental-amerikanische Doktrin verstanden und ihre Anwendbarkeit auch in Amerika möglicherweise ohne besondere Erwähnung für selbstverständlich gehalten. Jedenfalls forderte das die Sachlogik der Doktrin. Aber das einseitige Monroe-Prinzip der Vereinigten Staaten erwies sich als stärker. Es führte zwar zur teilweisen Übernahme der Gedanken der Drago-Doktrin im Verhältnis zu Europa, aber um den Preis ihrer Negierung im Verhältnis Lateinamerikas zu den Vereinigten Staaten. Und auch im ersteren Fall bestand lediglich eine partielle inhaltliche Deckung: die Vereinigten Staaten handelten ausschließlich aufgrund und zur Durchsetzung ihrer strikt einseitigen Monroe-Doktrin, nicht der Drago-Doktrin; dadurch erreichten sie zwar mittelbar auch deren Zweck gegenüber Europa, machten aber das wichtige, multilaterale Prinzip der Drago-Doktrin gleichzeitig zunichte, indem sie die eigene Intervention an die Stelle der europäischen setzten<sup>86</sup> und außerdem über die Voraussetzungen und Modalitäten dieser Interventionen entsprechend der Tradition der Monroe-Doktrin einseitig entschieden.

Es bleibt also dabei, daß die USA nicht die kontinental verstandene Drago-Doktrin als solche, d. h. als selbständiges politisches oder rechtliches Prinzip stützten oder übernahmen. Damit steht auch im Einklang, daß sie bei der Verstümmelung der Drago-Doktrin auf der zweiten Haager Konferenz die führende Rolle spielten<sup>87</sup>.

81 Vgl. Moore (Anm. 77), S. 256 ff.; Whitaker (Anm. 70), S. 87 ff.; Barcia Trelles (Anm. 78), S. 517 ff., 519 (unter Berufung auf Basdevant); Gómez Robledo, *Idea y Experiencia de América* (1958), S. 186; Basdevant (Anm. 66), S. 450; Jiménez y Nuñez (Anm. 66), S. 105 ff.

82 Kongreßbotschaft Präsident Th. Roosevelts vom 5. 12. 1905, US For.Rel., 1905, S. XXXIV.

83 So die Kongreßbotschaft Th. Roosevelts vom 6. 12. 1904, z. B. in: Alvarez, *Monroe Doctrine* (1924), S. 497 f.; Botschaft an den Senat vom 15. 2. 1905, in: Moore Digest, Bd. 6, S. 518 ff., 527 f., sowie die in der vorigen Anmerkung zit. Quelle.

84 Cavaré (Anm. 73), Bd. 2, S. 556, 832.

85 Quesada (Anm. 70), S. 52 ff., 55; delle Piane (Anm. 74), S. 74; Puig (Anm. 70), S. 61 ff.; Barcia Trelles (Anm. 78), S. 517 ff.; sie habe, weil sie sich nur gegen Europa richtete, die Protektorrolle und Dollar-Diplomatie der Vereinigten Staaten herausgefordert. — Aus anderen Gründen Alvarez (Anm. 70), S. 237 ff.; s. auch ders., *Latin America and International Law*, in: AJIL, Bd. 3 (1909), S. 334 f.

86 Basdevant sah in Übereinstimmung mit der politischen Logik Th. Roosevelts auch juristisch diese Protektor-Verantwortlichkeit der Vereinigten Staaten als Voraussetzung dafür, daß die Monroe-Doktrin zum Völkerrechts-Satz erstarken könne; diese in Verbindung mit der Zustimmung Europas sei dazu erforderlich (Anm. 66), S. 451 ff. — Vgl. die scharfe Kritik daran in dem unsignierten Aufsatz in: Rev. Mex. de Der. Int., Bd. 1 (1919), S. 176 ff., bes. 210 ff.

87 Vgl. Whitaker (Anm. 70), S. 102, 106 f.

## Drago-Doktrin und Völkerrecht — Porter-Konvention und neuere Entwicklung

Es ist kaum zweifelhaft, daß das von der Drago-Doktrin „verbotene“ Verhalten nach damaliger Rechtsauffassung rechtlich zulässig war, Drago also eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes erstrebte. Das wird durch den Umstand, daß er seine These als „politischen“ Grundsatz verstand<sup>88</sup>, nur bestätigt<sup>89</sup>.

Die Drago-Doktrin war und blieb zunächst einseitige politische Forderung und wurde jedenfalls nicht qua Drago-Doktrin als neuer rechtlicher — ja auch nur politischer — Grundsatz akzeptiert<sup>90</sup>. Das Problem kam aber auf Betreiben Argentiniens auf der 3. Panamerikanischen Konferenz im Jahre 1906 in Rio de Janeiro zur Sprache. Damit aber nicht ein Kongreß von fast ausschließlich Schuldnerstaaten (auch die Vereinigten Staaten bis zum Ersten Weltkrieg) diese Fragen zu regeln unternähme, was von vornherein — außer im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten als Gläubiger jedenfalls Südamerikas — sinnlos gewesen wäre, vermied man eine Sacherörterung und beschloß lediglich (Resolution III) eine Empfehlung an alle beteiligten Regierungen, diese Frage auf der zweiten Haager Friedenskonferenz im Jahre 1907 zu erörtern<sup>91</sup>.

Demgemäß legten die Vereinigten Staaten durch ihren Vertreter H. Porter auf dieser Konferenz einen Entwurf vor, der fast unverändert als „Convention (II) concernant la Limitation de l'Emploi de la Force pour le Recouvrement de Dettes Contractuelles“ angenommen wurde<sup>92</sup>. Der Vertrag betrifft allgemein vertragliche (nicht deliktische) Schulden, einschließlich derer aus „öffentlichen“ Staatsanleihen<sup>93</sup> (geht also weiter als die Drago-Doktrin) zwischen einem Ausländer und einer Regierung. Im übrigen verkörpert er nur in begrenztem Maße die Drago-Doktrin. Fern davon, die gewaltsame Eintreibung öffentlicher Schulden generell zu verbieten und eine obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit zu begründen<sup>94</sup>, läßt er die Gewaltanwendung weiterhin zu, wenn der Schuldnerstaat das Angebot zur schiedsgerichtlichen Erledigung ablehnt oder unbeantwortet läßt, wenn er trotz Annahme des Angebotes den Abschluß des Schiedsvertrages vereitelt oder nach Durch-

<sup>88</sup> Z. B. ausdrücklich in: AJIL, Bd. 1 (1907), S. 725.

<sup>89</sup> Ähnlich vorwiegend die lateinamerikanische Würdigung der Drago-Doktrin: Hershey (Anm. 3), S. 37 ff.; Moulin (Anm. 69), S. 455 ff.; Vivot (Anm. 66), S. 256 ff.; A. Romero Carranza, *Excepciones Legítimas y Legales al Principio de No-Intervención*, in: RJArg., Bd. 23 (1961 — V), S. 39, Anm. 1; Fabela (Anm. 25), S. 234 ff. mit weiteren Nachweisen. — Für die oben wiedergegebene herrschende Ansicht bedarf es kaum besonderer Nachweise, vgl. z. B. Quesada (Anm. 70), S. 45; Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, Bd. 1 (1909), S. 415, 418; Thomas and Thomas (Anm. 13), S. 307, 329 f., 334; vor allem der Haager Schiedsgerichtshof im Venezuela-Fall durch die Anerkennung der Präferenzen für die Blockade-Staaten.

<sup>90</sup> S. z. B. Scott (Anm. 89), Bd. 1, S. 420: ein Programm oder Manifest, „solemn declaration of public policy . . . an unilateral . . . one-sided statement which does not create an obligation“. Ferner Nettles (Anm. 70), S. 204 ff.; Quesada (Anm. 70), S. 32, 45 f. Nach Fabela (Anm. 25), S. 204, 234 ff., sei dieses Prinzip „definitiv“ und „unter dem Namen der Drago-Doktrin“ als Bestandteil in das internationale öffentliche Recht aufgenommen worden; nach Jiménez y Nuñez dagegen drückte sie nur ein „fundamentales Prinzip des amerikanischen internationalen Rechts aus“ (Anm. 66), S. 105. Etwas schwächer: „Sound in principle“, d. h. des Völkerrechts, außer als „expedient policy“, Hershey (Anm. 3), S. 43, 45; ähnlich Moulin (Anm. 69), S. 472; Vivot (Anm. 66), S. 55 ff., 186 f., 285 ff.; Urrutia (Anm. 13), S. 79 f.; als Bestandteil des „amerikanischen Völkerrechts“ Pinto da Rocha, *Hay un Derecho Internacional Americano*, in: *Rev. Mex. de Der. Int.*, Bd. 4 (1922), S. 210, 216 ff., 214.

<sup>91</sup> Vgl. Vivot (Anm. 66), S. 81 ff.; Urrutia (Anm. 13), S. 74 ff.

<sup>92</sup> Text in: R.GBl. 1910, S. 59 ff., 73; W. M. Malloy, *Treaties, Conventions and International Acts. Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, Bd. 2 (1910), S. 2248 ff., 2254 f.; Scott (Anm. 89), Bd. 2, S. 356 ff.; Hackworth (Anm. 14), S. 623. — Vgl. dazu u. a. Scott (Anm. 89), Bd. 2, S. 386 ff.; H.-J. Hallier, *Drago-Porter-Konvention von 1907*, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2. Aufl., Bd. 1 (1960), S. 399 ff.; Vivot (Anm. 66), Kap. III, S. 84 ff.; Jiménez y Nuñez (Anm. 66), S. 123 ff.; Urrutia (Anm. 13), S. 122 ff.

<sup>93</sup> Quesada (Anm. 70), S. 45, 47, meint dagegen, daß dieser Hauptfall der Drago-Doktrin gar nicht von der Konvention erfaßt, die Drago-Doktrin also im status quo verblieben sei; vgl. K. Strupp, *L'Intervention en Matière Financière*, *Recueils*, Bd. 8 (1925 III), S. 106—108.

<sup>94</sup> K. Strupp (Anm. 93), mißverständlich S. 106, aber deutlich S. 108 f.; ferner IGH im Fall der Norweg. Anleihen, ICJ Reports, 1957, S. 9 ff., 24; Vivot (Anm. 66), S. 123 f.; Hallier (Anm. 92). — Als obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit dagegen bei O. Nippold, *Die Zweite Haager Friedenskonferenz (1908)*, S. 153; Scott (Anm. 89), Bd. 1, S. 386 ff.



führung des Verfahrens die Erfüllung des Schiedsspruches verweigert (Art. 1). Die Konvention übt also lediglich einen tatsächlichen Druck auf den Schuldnerstaat zur Unterwerfung unter ein Schiedsverfahren aus; in diesem Falle soll die zwangsweise Beitreibung unzulässig sein. Drago selbst verlangte erfolglos einen Zusatz im Sinne der (eingeschränkten) Calvo-Doktrin, daß bei anderen als öffentlichen Schulden vor Anrufung des Schiedsgerichtes die Gerichte des Schuldnerstaates entscheiden müßten; ferner behielt er sich (für Argentinien, ähnlich andere lateinamerikanische Staaten) die strikte Drago-Doktrin, d. h. das absolute Gewaltverbot bei öffentlichen Schulden, vor<sup>95</sup> — ohne natürlich dadurch den Wirkungsbereich der Konvention erweitern zu können. Nach Ph. Jessup enthält diese ein so großes Loch, daß eine Flotte von Kriegsschiffen hindurch segeln und die alte Praxis — die Drago hatte verhindern wollen — fortsetzen könnte<sup>96</sup>. Infolgedessen waren die am meisten interessierten lateinamerikanischen Staaten am wenigsten zufrieden. Abgesehen von den soeben erwähnten Vorbehalten als Ausdruck hierfür ratifizierten nur sechs von ihnen (Guatemala, Nicaragua, Haiti, El Salvador, Panama, Mexiko) die Konvention (von insgesamt 31 Ratifikationen); Mexiko kündigte sie im Jahre 1931 und legte auf der Konferenz von Lima 1938 eine allerdings nicht angenommene Resolution vor, die die übrigen amerikanischen Staaten, die ratifiziert hatten, zur Kündigung aufforderte<sup>97</sup>.

Da die Konvention in Amerika praktisch nicht verbindlich war, spielte die Drago-Doktrin als solche noch gelegentlich<sup>98</sup> im Rahmen der interamerikanischen Konferenzen und Kodifikationsbemühungen eine Rolle<sup>99</sup>. Zu einem ausdrücklichen positiven Verbot im Sinne Dragos kam es indessen nicht. Jedoch verlor seine Doktrin einmal im Rahmen der allgemeinen Bewegung für die Schiedsgerichtsbarkeit, über die Haager Konvention hinaus und besonders in Amerika<sup>100</sup>, an Aktualität und ging schließlich in dem allgemeineren interamerikanischen Interventionsverbot und der Verpflichtung zu friedlicher Streitbeilegung<sup>101</sup> wie auch in dem (fast) universalen Gewaltverbot des Art. 2(4) UN Charter auf<sup>102</sup>. Damit erübrigt sich die spezifische Drago-Doktrin, soweit nicht wiederum das die Gewaltanwendung rechtfertigende Selbstverteidigungsrecht von einigen Autoren so weit gefaßt wird, daß es auch die Wahrung „wesentlicher“ wirtschaftlicher Interessen<sup>103</sup> und damit unter Umständen auch die von der Drago-Doktrin erfaßten Situationen deckt. Würde das neuere allgemeine Gewaltverbot wieder hinfällig werden, so

95 S. für die Vorbehalte Nippold (Anm. 94), S. 147 ff.; Guani (Anm. 13), S. 290 f. (Anm.); Scott (Anm. 89), Bd. 1, S. 417 f.

96 Jessup, *A Modern Law of Nations* (1949), S. 113; ähnlich J. M. Yepes, *La Contribution de l'Amérique Latine au Développement du Droit International Public et Privé*, in: *Recueils*, Bd. 32 (1930 II), S. 738.

97 S. Hallier (Anm. 92), S. 400.

98 Die Vereinigten Staaten selbst gaben keinen besonderen Anlaß; eine militärische Intervention vom Venezuela-Typ ausschließlich zur Eintreibung öffentlicher Schulden nur ihrer eigenen Bürger unternahmen sie nicht mehr; s. Wetter (Anm. 33), S. 298 f.

99 1936 in Buenos Aires, Sachverständigenkommission danach bis Lima 1938 und noch danach, s. deren Entwurf; die amerikanischen Staaten verpflichten sich ohne Vorbehalt „not to employ armed force for the collection of public debts or contractual debts“, bei Borchard (Anm. 13), S. 269, 272 ff., 274; Shea (Anm. 6), S. 83 ff.; Fabela (Anm. 13), S. 166 ff.

100 S. Guani (Anm. 13), S. 311 ff.

101 S. bes. Thomas and Thomas (Anm. 13), S. 342 f.; Zarate, *La No-Intervención ante el Derecho Americano* (1963), S. 169, 171 f.

102 Vgl. Jessup (Anm. 96), S. 172, das früher erwähnte „Loch“ sei damit geschlossen; für beide Bereiche Castañeda (Anm. 13), S. 188; etwas schwächer Fenwick (Anm. 47), S. 160; während F. Münch, *Neue Entwicklung der Formen der Friedenssicherung*, in: *Arch. VöR*, Bd. 12 (1964/65), S. 160, offenbar nur das fortgeltende Verbot der Haager Konvention II von 1907 als Grundlage für ein Gewaltverbot der Drago-Doktrin im Auge hat.

103 So Bowett, *Self-Defense in International Law* (1958), S. 106 ff.; ders., *The Use of Force in the Protection of Nationals*, in: *Transactions of the Grotius Soc.*, Bd. 43, 1957 (1959), S. 111 ff., 120, 124 f.; Nwogugu (Anm. 8), S. 272—279, im übrigen aber auch im Sinne der Anm. 102.

kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß die weniger entwickelten Länder — in ähnlicher Lage wie seinerzeit Argentinien — sich wie dieses auf die Drago-Doktrin berufen oder ein zeitgemäßes Pendant dazu entwickeln würden.

### III. ZWEI MEXIKANISCHE DOKTRINEN: CARRANZA UND CARDENAS

Im Verlaufe der mexikanischen Revolution und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Neuordnung wurden zahlreiche nordamerikanische Rechte und Interessen in Mitleidenschaft gezogen, besonders Bodennutzungs- oder Ausbeutungskonzessionen und Grundeigentum enteignet. Das führte zu zahlreichen „claims“ der Vereinigten Staaten, gegründet auf den internationalen Standard und völkerrechtliche Grundsätze über die Enteignungsentschädigung. Sie wurden endgültig erst unter dem Druck der Entwicklung des Zweiten Weltkrieges im Wege beiderseitigen Nachgebens beigelegt<sup>104</sup>. Mexiko befand sich also, wenn es seine revolutionären Ziele schützen wollte, in ganz besonderer Weise in der Defensive gegenüber jenen Anforderungen des internationalen Rechtes, die weitgehend solche derjenigen wirtschaftlich, technisch und politisch früher konsolidierten und entwickelten Mächte waren, die sie jetzt gegen Mexiko geltend machten. Das nahm die im übrigen erst nach dem Zweiten Weltkriege in großem Umfange einsetzende Entwicklung um Jahrzehnte vorweg. Wie heute alle sogenannten „Entwicklungsstaaten“, so setzte Mexiko bald nach 1910 der geforderten internationalen Verantwortlichkeit, deren Maßstäbe erstere nicht zu Unrecht als Hervorbringung eben der Fordernden betrachten, die ebenso traditionellen Dogmen der Souveränität, Unabhängigkeit, Gleichheit usw. entgegen. Der Nationalismus ist vermutlich, nachdem seine Idee von Westeuropa aus in die Welt gesetzt war, ein notwendiges Stadium der staatlichen Entwicklung.

Die Calvo- und Drago-Doktrinen und die fast einhellige Zustimmung, die sie in Lateinamerika fanden, waren allgemein symptomatisch für die lateinamerikanische defensive Tendenz, materiell die internationale Haftung des Staates sowie prozessual (im weiteren Sinne) die Geltendmachung etwaiger Ansprüche mit den klassischen Mitteln der diplomatischen oder gewaltsamen Intervention auszuschließen oder jedenfalls zurückzudrängen. Mexiko unterstützte im Rahmen des interamerikanischen Systems diese Tendenz nach Kräften<sup>105</sup>. Darüber hinaus brachte es in diesem Zusammenhang zwei eigene Doktrinen hervor.

#### Carranza-Doktrin

Was zunächst unter dem Namen „Carranza-Doktrin“ bekannt geworden ist, stellt an sich ein Konglomerat verschiedener Prinzipien dar, die sich allerdings auf einen allgemeinen Nenner bringen lassen: den Versuch zur Wahrung der unbedingten Unabhängigkeit Mexikos, das während seiner Revolutionswirren zahlreichen und

<sup>104</sup> Vgl. Dunn (Anm. 5: 1933); Gaither (Anm. 33); Gordon (Anm. 57); Wortley, *The Mexican Oil Dispute 1938—1946*, in: *Transactions of the Grotius Soc.*, Bd. 43, 1957 (1959), S. 15 ff. (letzterer primär zu englischen Ansprüchen, aber auch zur allgemeinen Entwicklung); kurze Übersicht bei Ronning (Anm. 3), S. 37 ff.; Muñoz Ledo, *La Nationalisation du Pétrole au Mexique*, in: *Rev. Française de Sc. Pol.*, Bd. 15 (1965), S. 1145 ff.

<sup>105</sup> S. Nachw. im vorigen Abschnitt.

verschiedenartigen Einmischungen von außen, besonders seitens der Vereinigten Staaten, ausgesetzt war. Nach der Ermordung Präsident Maderos im Jahre 1913 und der Machtübernahme durch Huerta erklärte Venustiano Carranza, früher Staatsgouverneur und Minister unter Madero, den General Huerta für einen Usurpator und initiierte eine eigene revolutionäre „konstitutionalistische“ Bewegung zur „Aufrechterhaltung“ der Verfassung und ließ sich zum „Primer Jefe“ erklären. In dem anhaltenden Bürgerkrieg zunächst gegen Huerta, nach dessen Flucht im Sommer 1914 gegen den abgefallenen General Villa und die von diesem eingesetzte provisorische Regierung Gutierrez sowie den unabhängigen Zapata im Süden des Landes konnte sich der „Primer Jefe“ jedoch allmählich durchsetzen. Nach langem Schwanken und verschiedenen direkten und indirekten Eingriffen erkannten die Vereinigten Staaten seine Regierung im Oktober 1915 als de facto-Regierung an. Aufgrund der Verfassung vom Jahre 1917 wurde er rechtmäßiger Präsident<sup>106</sup> und als solcher auch von den Vereinigten Staaten anerkannt. Bis zu seinem Sturz im Jahre 1920 hatte er häufig Gelegenheit, mit großem Nachdruck das Prinzip der mexikanischen (allgemeiner: lateinamerikanischen) Unabhängigkeit gegen jede Art von äußerer Einmischung zu betonen. Anlässlich der Beratungen des Art. 21 der Satzung des Völkerbundes in Paris gab Mexiko in diplomatischen Noten, öffentlich von Carranza bekräftigt, seinen Widerstand gegen die Monroe-Doktrin kund, weil sie die „Souveränität Mexikos“ beeinträchtigt<sup>107</sup>. In einer Rede im November 1915 und in seiner Kongreßbotschaft vom Jahre 1918 faßte er die Prinzipien der Unabhängigkeit und Gleichheit, des Respekts für nationale Institutionen und Gesetze und schließlich der Nichtintervention als Postulat der internationalen Politik zusammen:

„Que todos los países son iguales, deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepción, al principio universal de no intervención.“<sup>108</sup>

Eine neuere offizielle mexikanische Verlautbarung bezeichnet diese Prinzipien der Nichteinmischung und der Respektierung nationaler Unabhängigkeit usw. als die Grundlage der „doctrina internacional de México“<sup>109</sup>. Diese Formulierungen nahmen praktisch die interamerikanische Entwicklung um dreißig Jahre vorweg. Sie sind fast wörtlich in die interamerikanischen Akte zur Sicherung des Nichtinter-

106 Vgl. zu dem komplizierten innenpolitischen Hintergrund Parkes, A History of Mexico (1960), S. 348 ff., 355 f., 358 ff.; Cline, The United States and Mexico, 1. Aufl. (1953), S. 162 ff.; Winton, Mexico, Past and Present (1928), Kap. 7 und 8, S. 161 ff., 189 ff.; Inman, Intervention in Mexico (1919), S. 80 ff., 43 ff. — Vgl. im Gegensatz zu den positiven Beurteilungen der vorstehend zitierten Autoren die äußerst kritische Haltung von J. Vera Estanol, der Minister unter Huerta war (Anm. 18), S. 295 ff., ferner dort den 6.—8. Teil; für die kritische Zeit 1914/15 s. bes. Quirk, The Mexican Revolution 1914—1915 (1960).

107 S. Texte bei Barcia Trelles, Doctrina de Monroe y Cooperación Internacional (1931), S. 672 ff., und ders. wie Anm. 78, S. 552 ff.

108 México Secr. de Rel. Ext., Dirección de Prensa y Publicidad, Algunos Aspectos de la Política Internacional de la Revolución, Mexicana (1960), S. 15 f. — Text auch bei Fenn, México, La No Intervención y la Autodeterminación en el Caso de Cuba, in: Foro Internacional, Bd. 4 (1963/64), S. 2 f.; Quintanilla, La Política Internacional de la Revolución Mexicana, Foro Internacional, Bd. 5 (1964/65), S. 2 f.; auch Castañeda (Anm. 67), S. 396 ff.; ohne den Begriff „Carranza-Doktrin“ ausdrücklich zu gebrauchen, versteht er darunter auch den Widerstand gegen wohlmeinende Eingriffe in die territoriale Integrität und gegen die bloße internationale Diskussion innerstaatlicher Probleme als Eingriff in die nationale Unabhängigkeit. Anlaß für letzteren Punkt war die Einladung der Vereinigten Staaten und der ABC-Staaten zur Vermittlung zwischen den streitenden mexikanischen Parteien vom 11. 8. 1915, s. für die Antwort Carranzas vom 10. 9. 1915 Quintanilla, a. a. O., S. 4 f.; Inman (Anm. 106), S. 90—92; Quirk, (Anm. 106), S. 159 f.; Vera Estanol (Anm. 18), S. 445 (für einen ähnlichen früheren Vorgang schon S. 360 f.) — Dieses Problem spielt heute im Rahmen des Art. 2 (7) UN Charter wieder eine große Rolle (Südafrika).

109 México, Secr. Rel. Ext. (Anm. 108), S. 14.

ventionsprinzips seit 1933/36 (Montevideo und Buenos Aires) und schließlich in den Vertrag von Rio de Janeiro und die OAS-Satzung eingegangen. Auf diese kann verwiesen werden.

Weiter verlangte Carranza bei den oben erwähnten Anlässen:

„Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentren.“<sup>110</sup>

Auch dies bedarf keiner weiteren Erläuterungen. Carranza ging damit im Grunde nicht über den schon „klassischen“ lateinamerikanischen Standpunkt der Calvo-Doktrin hinaus. Aus Anlaß der zahlreichen Schäden, die während der Revolutionswirren Ausländer (wie Mexikaner) an Person und Eigentum erlitten hatten, suchte er die Doktrin der absoluten Inlandsgleichbehandlung als Maßstab für die etwaige Verantwortlichkeit Mexikos auch unter revolutionären Bedingungen durchzusetzen und zugleich den diplomatischen Schutz auszuschließen. Dabei vertrat er den Standpunkt der Calvo-Doktrin extrem und kompromißlos. Dementsprechend verlangten schon mexikanische Dekrete vom 10. und 15. August 1916 und dann Art. 27 der Verfassung von 1917 den vollständigen Verzicht auf jeglichen diplomatischen Schutz als Vorbedingung für den Erwerb von Grundeigentum, Konzessionen zur Ausbeutung von Bodenschätzen und ähnlichen Rechten durch Ausländer, wobei nach der Verfassung dieser Verzicht vor dem mexikanischen Außenministerium erklärt werden mußte<sup>111</sup>. Unnütz zu sagen, daß diese letzteren Prinzipien nicht, wie Carranza gehofft hatte, von der übrigen Welt (besonders von Europa und den Vereinigten Staaten) akzeptiert wurden, mit Ausnahme Lateinamerikas.

Die in sich so heterogene „Carranza-Doktrin“ hatte also unmittelbar gar keine Bedeutung oder Erfolg. Immerhin aber trug das Eintreten für Unabhängigkeit und Nichtintervention zur Verfestigung dieses Prinzips auf lange Sicht und schließlich zu seiner Positivierung bei.

## Cárdenas-Doktrin

Die Tendenz zur Beseitigung, mindestens zur Einschränkung der Haftung für die Schadenszufügung gegenüber Ausländern sowie ihrer Durchsetzung mit den klassischen Mitteln des diplomatischen Schutzes oder gar der gewaltsamen Intervention, die bereits in den Calvo-, Drago- und Carranza-Doktrinen zum Ausdruck gekommen war, fand ihren zusammenfassenden Höhepunkt in der sogenannten Cárde-

110 S. Anm. 108 Etwas anders bezeichnet Manero (Anm. 13), S. 212, eine Rede von „Mitte 1915“ als die „doctrina Carranza“ und zitiert wie folgt: die schwachen Völker „deben ir acabando poco a poco todos los exclusivismos y todos los privilegios. El individuo que va de una nación a otra debe sujetarse en ella a las consecuencias de su nuevo estado y no tener más garantías ni más derechos que los que tienen los nacionales. Reinará sobre la tierra la verdadera justicia cuando cada ciudadano en cualquier parte que pise del planeta se encuentre dentro de su propia nacionalidad“. — Diese verschiedenen Ansichten über den situs der Carranza-Doktrin erklären sich daraus, daß dieses Thema — damals eines der internationalen Hauptanliegen Mexikos — bei zahlreichen Gelegenheiten formuliert wurde. Sachlich ändert sich nichts: Grundsatz der Inländergleichbehandlung und damit — jedenfalls implizite — Abschluß des diplomatischen Schutzes für Rechtsverletzungen an Ausländern. So auch Katzarov (Anm. 8), S. 457–458. — In demselben Sinne könnte weiter Carranzas Botschaft vom 1. 12. 1916 an die Verfassungskonstituierende Versammlung zitiert werden, in der sich ähnliche Formulierungen finden, in: Tena Ramírez (Anm. 18), S. 745 ff., 754; ebenso in seiner Kongreßbotschaft vom 1. 9. 1919, abgedr. in: Roig de Leuchsenring, La Doctrina de Monroe y el Pacto de la Liga de las Naciones, in: Rev. Mex. de Der. Int., Bd. 3 (1921), S. 275 f.

111 Verfassung in Tena Ramírez (Anm. 18), S. 817, die maßgebliche Stelle (Abschn. I) des Art. 27, der mehrere Seiten umfaßt, S. 827. Vgl. dazu (meist mit Text) Dunn (Anm. 5: 1933), S. 392 f.; Gordon (Anm. 57), S. 164 f.; Vera Estañol (Anm. 18), S. 571 ff.; MacGregor (Anm. 13), S. 568 ff., bes. 590 ff., nachdrücklich für den mexikanischen Standpunkt.

nas-Doktrin. Sie ist andeutungsweise in einer Rede des mexikanischen Präsidenten Lazaro Cárdenas vom 10. September 1938 vor einem „Congreso Internacional por la Paz“ in Mexico City enthalten und wurde nachträglich von verschiedenen mexikanischen Juristen als eigentliche „Cárdenas-Doktrin“ formuliert. Der konkrete Anlaß war im Sinne der früheren Bemerkungen der Streit zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko um die Enteignung nordamerikanischen landwirtschaftlichen Besitzes in Mexiko<sup>112</sup>. Die These Cárdenas' bezweckt kurz gesagt die Beseitigung der „Exterritorialität der Staatsangehörigkeit“, d. h. aller an diese sich knüpfenden Rechtsfolgen außerhalb des Staatsgebietes des Heimatstaates. Verläßt jemand das eigene Staatsgebiet, so hört für ihn dieser Position zufolge jede rechtliche Ausstrahlung im Sinne des traditionellen Konzepts der Staatsangehörigkeit zu existieren auf. Nach Cárdenas ist die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit und ihrer Außenwirkungen in der Person derer, die ihren Heimatstaat verlassen und sich in einem fremden Staate niederlassen, eine der „fundamentalen Ungerechtigkeiten“ im Gefolge der Vorstellungen vom „Klan“ und der Erstreckung des „Stammes“ über die Grenzen von Raum und Zeit hinaus mit bedauernswerten Folgen für Unabhängigkeit und Souveränität der Völker; wer sich in einem fremden Staate niederlasse, akzeptiere alle günstigen oder nachteiligen Bedingungen der neuen Umgebung, genieße allerdings auch alle Rechte derselben; durch die hier herrschenden Bedingungen seien seine Rechte und Pflichten vollständig umschrieben; aus dem Eintreten für den Fortbestand seiner originären Nationalität entstehe eine Fiktion der Exterritorialität, so daß die neue Umgebung ihm mit übergebührllichem Respekt oder gar mit Furcht begegne, sein Ursprungsland dagegen ihn als Ansatzpunkt für eine Ausdehnung seiner Grenzen und seiner Souveränität und schließlich für die Eroberung zu schützen suche — Anlaß für schwerwiegende internationale Spannungen<sup>113</sup>.

Ein mexikanisches Juristenkomité formulierte die Cárdenas-Doktrin in dem Sinne, daß die Staatsangehörigkeit als persönlicher Status nur innerhalb der territorialen Hoheitsgewalt des Heimatstaates volle rechtliche Wirkung habe, jedoch der Exterritorialität entbehre und alle Wirkungen in dem Augenblick verliere (gemeint offenbar: soweit sie über die nationalen Grenzen hinaus nach außen wirken würden), wo eine natürliche oder juristische Person sich in einem fremden Lande niederlasse. Der Aufenthaltsstaat dagegen müsse es ermöglichen und garantieren, daß der rechtmäßig Einwandernde den Status der Nationalität unter Bedingungen bürgerlichrechtlicher Gleichheit hinsichtlich der Rechte und Pflichten der eigenen Bürger dieses Landes erlangen könne.

Die Folgen dieser Doktrin wären offensichtlich. Hinsichtlich der materiellen Grundlagen der Staatshaftung wäre die im Zusammenhang mit der Calvo-Doktrin erhobene Forderung der Inländergleichbehandlung unbedingt durchgesetzt; die in einzelnen Calvo-Klauseln gebrauchte Formulierung, der Vertragspartner gelte für die Zwecke des Vertrages als Inländer, würde sich erübrigen. Der von ihr neu beabsichtigte Erfolg würde automatisch und zwangsweise eintreten, während er mit Hilfe der Calvo-Klausel bestenfalls freiwillig und im Einzelfalle zu erzielen war. Die Lehre von der völkerrechtlichen Staatshaftung für Rechtsverletzungen gegen-

112 Vgl. den Notenwechsel zwischen beiden Ländern vom 21. Juli bis 2. Sept. 1938, in: AJIL, Bd. 32 (1938), Suppl., S. 181—207; im übrigen die oben Anm. 104, zitierte Literatur.

113 Vgl. auszugsweisen Text in englisch bei Ph. M. Brown, The „Cardenas Doctrine“, in: AJIL, Bd. 34 (1940), S. 300 f.; im Original bei S. Mendoza, La Doctrina Cárdenas. Texto, Antecedentes, Comentarios (1939), (dem Verf. nicht zugänglich); s. auch Freeman (Anm. 23), S. 122; Gordon (Anm. 57), S. 168 f.



über Ausländern auf der Grundlage des völkerrechtlichen Mindeststandards fiele in sich zusammen: es gäbe keine „Ausländer“ mehr, infolgedessen keinen völkerrechtlichen Maßstab für deren Behandlung und Rechte; maßgebend für Rechte und Pflichten aller Inlandsbewohner, die im Rechtssinne alle Inländer wären, wäre allein das innerstaatliche Recht; der Widerstreit zwischen Inlandsgleichbehandlung und internationalem Mindeststandard wäre endgültig zugunsten der ersten gelöst; der letztere hätte jeden Sinn verloren, da der Anknüpfungspunkt — die Ausländereigenschaft — entfallen wäre. Damit wäre auch das prozessuale Ziel der Calvo- wie der Drago-Doktrin erreicht; die Calvo-Klausel wäre überflüssig, ihre Wirkung ohnehin selbstverständlich: für materiell nicht existierende Ansprüche kann es keine diplomatische oder gewaltsame Intervention, kein diplomatisches Schutzrecht eines Staates geben, der keinerlei nach außen wirksame rechtliche Beziehungen zu den fraglichen Personen hat; die Staatsangehörigkeit ist nach allen Theorien die Voraussetzung des diplomatischen Schutzrechtes. Zum Schutze seiner ausschließlich nach dem Recht des Aufenthaltsstaates bemessenen Rechte wäre der „Aufenthalter“ allein auf innerstaatlichen Rechtsschutz angewiesen. — All das ist aber natürlich das eigentliche (wenn auch nicht ausgesprochene) Ziel der Cárdenas-Doktrin. Diesem gegenüber könnte lediglich der Schutz der allgemeinen Menschenrechte die alten Probleme wieder aufwerfen, wie sie oben bei der Calvo-Doktrin erörtert worden sind.

Wenn auch nicht einzusehen ist, weshalb die Durchsetzung der Cárdenas-Doktrin die „total extinction of the law of nations“ zur Folge haben sollte<sup>114</sup>, so ist aber doch ebenso offensichtlich, daß dieser mehr polemisch als rechtliche Ansatz von der Staatenwelt als Ausdruck geltenden Rechtes nicht akzeptiert worden ist. Auch Mexiko selbst scheint von seiner Richtigkeit nicht überzeugt zu sein. Das erhellt aus den Vereinbarungen über Entschädigungs- und Schiedsgerichtsregelungen zugunsten der amerikanischen Staatsangehörigen<sup>115</sup>, noch deutlicher aber aus Art. 3 des mexikanischen Investitionsgesetzes von 1973<sup>116</sup>. Er stellt zwar die Ausländer ausdrücklich den Inländern gleich. Im übrigen ist aber das gesamte Investitionsgesetz durchgängig gerade auf eine unterschiedliche Behandlung von Inländern und Ausländern aufgebaut, wie auch Art. 25 zeigt, der Ausländern nur den Erwerb von Namensaktien gestattet.

#### IV. Kuba — GRAU- und BELT-DOKTRINEN

In engem Zusammenhang mit dem Hauptanliegen der bisher erörterten lateinamerikanischen Doktrinen: der Wahrung der staatlichen Unabhängigkeit gegen die verschiedensten Formen interventionistischer Politik der Vereinigten Staaten, stehen auch zwei weitere Doktrinen lateinamerikanischer Staatsmänner: zunächst die „Grau-Doktrin“. In den Jahren 1932/33 entartete die Regierung des Präsidenten Machado in Kuba in eine repressive Diktatur, die eine revolutionäre Situation heraufbeschwor. Im Jahre 1933 entsandte F. D. Roosevelt deshalb seinen Sonder-

<sup>114</sup> So Brown (Anm. 113), S. 301.

<sup>115</sup> Für den auslösenden Fall der Bodenenteignungen s. das Abkommen vom 9. und 12. Nov. 1938, US Executive Agreement Series Nr. 158, Compensation for Expropriated Lands, Washington 1939, worin allerdings beide Seiten ihren Rechtsstandpunkt aufrechterhielten. Hinsichtlich der Öl-Enteignungen s. Abkommen über eine Entschädigung von 40 Mill. \$ vom 19. 11. 1941.

<sup>116</sup> Text in VRÜ, Bd. 7 (1974), S. 63 ff.

botschafter S. Welles nach Kuba, um eine Lösung zu „vermitteln“. Machado wurde gestürzt. Nach einer Militärrevolte kam zunächst Ramón Grau San Martín als provisorischer Präsident an die Macht. Die Vereinigten Staaten erkannten seine Regierung jedoch nicht an. Grau interpretierte dieses Verhalten der USA als „Intervention durch Nichtstun“. Angesichts revolutionärer Forderungen im Lande verstaatlichte er verschiedene in amerikanischem Eigentum stehende Kraftwerke und Zuckerfabriken. Das brachte ihm entsprechende Proteste der Vereinigten Staaten ein. Grau entsandte eine Delegation zur 7. Interamerikanischen Konferenz im Jahre 1933 in Montevideo, auf der erstmalig das Nichtinterventionsprinzip kodifiziert wurde. Dennoch trafen die Vereinigten Staaten angesichts der gespannten Lage in Kuba alle militärischen Vorbereitungen für eine Intervention. Das formelle, vertragliche „Recht“ dazu stand ihnen seit dem Jahre 1903 kraft des in die kubanische Verfassung eingearbeiteten Platt Amendments zu. Anfang 1934 wurde Grau nach einer Vereinbarung zwischen dem amerikanischen Botschafter und dem Armeechef, Oberst Batista, durch eine von der Armee unterstützte Koalitionsregierung abgelöst<sup>117</sup>. Der Widerstand von Präsident Grau gegen die politische und wirtschaftliche Einflußnahme der Vereinigten Staaten in Kuba wurde gelegentlich „Grau-Doktrin“ genannt<sup>118</sup>.

Auf den interamerikanischen Konferenzen 1947 in Rio de Janeiro und 1948 in Bogotá trat der kubanische Delegierte Belt mit Nachdruck dafür ein, jede Form der „wirtschaftlichen Aggression“ rechtlich zu verurteilen. Für diese Forderung fand sich alsbald die Bezeichnung „Belt-Doktrin“, auch als Zusatz („corolario“) zur Drago-Doktrin verstanden<sup>119</sup>. Sie fand Eingang in Art. 16 der OAS-Satzung, die solche Zwangsmaßnahmen wirtschaftlichen oder politischen Charakters verbietet, deren Ziel es ist, den souveränen Willen eines anderen Staates zu beugen oder besondere Vorteile von ihm zu erlangen. Dasselbe Prinzip lag dem Art. 8 des Wirtschaftsabkommens von Bogotá zugrunde<sup>120</sup>.

Alle diese Fragen gehen in dem allgemeinen Problem der Nichtintervention auf, das sowohl im interamerikanischen wie auch im Rahmen der UNO gerade auch im Hinblick auf diesen Sonderaspekt der wirtschaftlichen Pression eine umfassende rechtliche Berücksichtigung gefunden hat. Es ist nur — neben anderen — an UNGA Res. 2625 (XXV) 1970 „Friendly Relations . . .“ und die Res. 2131 (XX) 1965 zum Interventionsverbot zu erinnern. Schließlich sei noch auf Ziff. 5 und 6 der Res. 3177 (XXVIII) 1973 hingewiesen, die sich im Zusammenhang mit dem Nationalisierungsrecht gegen die Ausübung von Pressionen bei der Forderung nach Entschädigung wendet. Andererseits ist sicher, daß jedenfalls in Amerika die Belt-Doktrin und ihre Prinzipien keine praktische, positive Wirkung gezeitigt haben. Die Ereignisse um Kuba<sup>121</sup>, Chile u. a. zeigen das zur Genüge.

117 S. für viele dazu die Übersicht bei S. F. Bemis, *The Latin American Policy of the United States* (1943), S. 277 ff., bes. S. 280 f.

118 F. Fernández-Shaw, *Organización de los Estados Americanos* (1959), S. 286.

119 Fernández-Shaw (Anm.118), S. 286, 392, unter Berufung auf Sansón-Terán.

120 Text u. a. bei Fernández-Shaw (Anm. 118), S. 710 ff.

121 Dazu vom Verfasser: *Die Kubanische Revolution und die Monroe-Doktrin* (1958).

## V. BRUM- PARRA- PRADO- UND PÉREZ TRIANA-DOKTRINEN

Eine nach dem Außenminister (1917) und Präsidenten (1920) von Uruguay, Baltasar Brum, benannte Doktrin bezweckte die Schaffung einer defensiven amerikanischen Allianz, einer „Amerikanischen Liga“. Baltasar Brum stand der Monroe-Doktrin positiv gegenüber — jedenfalls soweit sie den Schutz der territorialen Integrität Lateinamerikas gegen außeramerikanische Bedrohungen bewirkte, hatte doch seiner Ansicht nach der Kriegseintritt der Vereinigten Staaten 1917 als „vorweggenommene Anwendung der Monroe-Doktrin“ nicht nur den eigenen Schutz der USA, sondern auch ganz Amerikas vor der „Gefahr des Pangermanismus“ zur Folge gehabt. Um aber die lateinamerikanischen Staaten als Subjekte an der Verteidigung Amerikas zu beteiligen und gleichzeitig gewisse „imperialistische Tendenzen“ Amerikas zu bannen, schlug er 1917, 1920 und nochmals auf der 5. interamerikanischen Konferenz 1923 die Schaffung einer defensiven amerikanischen Allianz, einer „Amerikanischen Liga“ vor. Alle amerikanischen Staaten sollten sich durch eine gemeinsame Erklärung den Standpunkt der Monroe-Doktrin zu eigen machen und sich im Falle einer außeramerikanischen Bedrohung gegenseitig zu Hilfe kommen; jeder sollte sich in dem Angegriffenen selbst für angegriffen erachten: „Todos los países americanos considerarán como agravio propio el que fuere inferido por naciones extracontinentales a los derechos de cualesquiera de ellos, debiendo originar aquél, por tanto, una reacción uniforme y común.“ Grundlage dieser Liga sollten einerseits sein: „completa igualdad, solidaridad, obligaciones y ventajas recíprocas“. Die Stellung der lateinamerikanischen Staaten wäre hinsichtlich der Verteidigung gegen die nichtamerikanische Welt auf die Stufe gleichberechtigter Subjektivität gehoben. Aber die „Verallseitigung des Betroffenseins“ sollte nur im Falle außerkontinentaler Bedrohungen eintreten; im Verhältnis der amerikanischen Staaten zueinander sollte schwächer nur das allgemeine Prinzip der Nichtintervention gelten, außer wenn eine Zweidrittel-Mehrheit der nicht-interessierten Staaten eine solche Intervention beschließen würde; im übrigen sollte eine obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit interamerikanische Streitigkeiten lösen<sup>122</sup>. Diese „Brum-Doktrin“ zielte also darauf ab, das übrige Amerika an dessen grundsätzlich auch von ihm bejahter Verteidigung im Sinne der Monroe-Doktrin als Subjekte zu beteiligen. Vom grundsätzlich gleichen Ausgangspunkt ausgehend wie die Carranza-Doktrin, wandelt sie jedoch deren rein negative Haltung in eine positive, auf dem „recíproco respeto“ aller beruhende Kollaboration um. Das war historisch verfrüht. Trotz ähnlicher Äußerungen Wilsons in den Jahren 1915 und 1918<sup>123</sup> waren die Vereinigten Staaten noch nicht bereit, ihren traditionellen Standpunkt strenger Einseitigkeit in allen mit der Monroe-Doktrin zusammenhängenden Fragen aufzugeben. Die Gedanken Brums wurden erst mit dem Konsultationsprinzip seit 1936 und vor allem mit den interamerikanischen Verträgen der Jahre 1947 und 1948 verwirklicht.

Zwei weitere verwandte Doktrinen sind in diesem Zusammenhang noch zu erwähnen. Es galt ihnen ebenfalls, die Subjektstellung Lateinamerikas gegenüber den Vereinigten Staaten praktisch zu stärken, und zwar durch staatliche Zusammen-

122 Die Rede Brums vom 20. 4. 1920 vor der Universität von Montevideo, in: *Rev. Mex. de Der. Int.*, Bd. 2, 1920, S. 227 ff. bes. 233 ff.

123 Vgl. die Rede Wilsons vor mexikanischen Journalisten am 6. 6. 1918, bei Roig de Leuchsenring (Anm. 110), S. 286 f.; Wilsons Vorschlag für einen panamerikanischen Vertrag vom Januar 1915, in: J. W. Gantenbein (ed.), *The Evolution of our Latin-American Policy* (1950), S. 100 f.

schlüsse auf der Grundlage der gemeinsamen lateinischen Überlieferung. Diese Vorhaben sind zwar nicht in allem gegen die USA gerichtet, sollen aber doch das Gefälle zwischen diesen und dem lateinischen Subkontinent ausgleichen, eine gewisse Parität herstellen und so den Einfluß des „Kolosses im Norden“ eindämmen helfen. Im traditionellen Panamerikanismus hat sich der Einfluß der USA als dominierend und lähmend erwiesen. Ihm kann man nach südamerikanischer Vorstellung nur durch die bewußte Pflege eines kollektiven lateinamerikanischen Nationalismus — „panlatinoamericanismo“ — entgegenwirken: „El panamericanismo no es sino una sociedad de escasa cohesión. El panlatinoamericanismo es la única esperanza de crear en el futuro una comunidad orgánica“<sup>124</sup>. Unter dem Stichwort „hispanoamericanismo“ wird einerseits die geistige Einheit des spanischen Kulturerbes nachdrücklich hervorgehoben, das Lateinamerika gegen die USA eine<sup>125</sup>. Doch sei dieser geistigen und politischen Tradition gleichzeitig ein Universalismus eigen, der durchaus mit einem „interamericanismo“ vereinbar sei, der den gesamten amerikanischen Kontinent einschließe: als Fusion des (nordamerikanischen) „particularismo panamericano con el universalismo hispanoamericano“<sup>126</sup>. Die notwendige Voraussetzung dafür ist aber, daß die lateinamerikanischen Staaten als gleichgeordnete Partner und nicht länger als Objekt nordamerikanischer Politik behandelt werden.

Vor diesem Hintergrund regte der Außenminister Ekuadors, Parra Velasco, auf der Konferenz von Bogotá im Jahre 1948 innerhalb der damals zu gründenden OAS einen besonderen Zusammenschluß aller Länder spanischen Ursprunges an. Seine Überlegungen wurden als „Parra-Doktrin“ bekannt<sup>127</sup>. Der peruanische Präsident Prado und die nach ihm benannte „Prado-Doktrin“ vom Jahre 1957 dagegen erstrebten eine weitere Stärkung dieser Länder durch eine besondere Union zwischen ihnen und den lateinischen europäischen Staaten<sup>128</sup>. Diese Gedanken wurden 1962 auf dem großen 4. Kongreß des Instituto Hispano-lusoamericano de Derecho Internacional in Bogotá wiederaufgenommen. Man diskutierte und forulierte die Bildung einer besonderen Organización de Estados Ibero-Americanos (OEIA), also der lateinamerikanischen Staaten ohne Nordamerika. Sie sollte sich als (Sub-) Regionalorganisation zur OAS verhalten etwa wie diese zur UNO. Ihre Zwecke sollten primär kulturell-sozial-wirtschaftlicher Art sein, aber auch politische Konsultationen nicht ausschließen<sup>129</sup>.

Der Plan richtete sich erkennbar gegen die unpopuläre (von den USA beherrschte) und ineffektive OAS. — Keiner dieser Ansätze ist bisher realisiert worden oder hat heute noch Chancen, verwirklicht zu werden. Diese „Doktrinen“ sind (hilfloser)

124 J. Castañeda (Anm. 13), S. 199 ff., 202; Rubio García, Méjico, la No Intervención y el Sistema Interamericano, in: Cuada, Hispanoam. (Jan. 1964), S. 71, 79 f.; D. Cosío Villegas, Nacionalismo y Desarrollo, in: Foro Internacional 3 (1962/63), S. 317 ff.; J. Medina Echevarría, Replik zum vor. Aufs., ibid. S. 333 ff.; Cosío Villegas, Nacionalismo y Desarrollo, in: Rev. Bras. Pol. Int. 5 (1962), S. 673 ff.

125 Vgl. E. V. Corominas, La Práctica del Hispanoamericanismo (1952); F. Fernández-Shaw, Hispanoamericanismo, Panamericanismo, Interamericanismo, in: Rev. Est. Pol. (Sept./Okt. 1959), S. 163 ff.; ders. (Anm. 118), S. 43 ff.; Ycaza Tigerino, Idea Política de Hispanoamérica, in: Rev. Pol. Int. (Juli/Okt. 1961), S. 3 ff.; vgl. auch M. H. Sánchez-Barba, Perfiles de la Tensión Hemisférica entre Hispanoamérica y Estados Unidos, in: Rev. Pol. Int. (Juli/Okt. 1961), S. 253 ff.

126 Sánchez-Barba (Anm. 125), S. 273; ders., Tensiones Históricas Hispanoamericanas en el Siglo XX (1961), Kap. 5; Fernández-Shaw (Anm. 125), S. 188.

127 Vgl. Fernández-Shaw (Anm. 118), S. 265 f.

128 Fernández-Shaw (Anm. 118), S. 63 Anm. 2; T. Alvarado Garaicoa, Actualidad y Futuro del Continente Hispano-Luso-Americano, in: Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Bd. 1 (1959), S. 13 ff.

129 Bericht und Text der Entschließung III bei C. Barcia Trelles, Intento de Coordinación Hemisférica, in: Rev. Pol. Int. (Nov.-Dez. 1962), S. 59, 75–81; und in: Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Bd. 2 (1963), S. 421, 430 ff., 437. Die Res. III sah auch besondere Beziehungen zu Spanien und Portugal vor, s. auch Alvarado Garaicoa (Anm. 128).

Ausdruck des Versuches in Lateinamerika, sich politisch und wirtschaftlich von den Vereinigten Staaten zu emanzipieren.

Kehren wir abschließend zu einem Problembereich mit mehr völkerrechtlichem Akzent zurück. Als Vorläufer des inzwischen im interamerikanischen Bereich zum vertraglich geltenden Völkerrecht erstarkten Verbotes der Gewaltanwendung und des gewaltsamen Gebietserwerbes und zugleich als ausdrückliche Ausweitung der Monroe-Doktrin ist die frühe kolumbianische „Pérez Triana-Doktrin“ zu werten. Auch ihr ging es um die Unabhängigkeit und Integrität der lateinamerikanischen Staaten — vor dem Erfahrungshintergrund der von den Vereinigten Staaten betriebenen Verselbständigung Panamas. Das gegen Europa gerichtete „Verbot“ der Monroe-Doktrin, politische oder militärische Macht über amerikanische Staaten auszuüben, sollte auch auf (gegen) die Vereinigten Staaten anwendbar sein. Auf der Zweiten Haager Friedenskonferenz 1907 brachte der kolumbianische Vertreter Pérez Triana einen — folgenlos gebliebenen — Antrag ein, der als Fortbildung der Monroe-Doktrin jegliche Eroberung in Amerika verbieten sollte. Sein Postulat wurde „Pérez Triana-Doktrin“ genannt: „ . . . para pedir que la declaración Monroe sea completa hasta su límite máximo de desarrollo lógico. No es la conquista europea, por ser europea, la que es amenaza, lo que es peligroso, lo que es injusticia, es la conquista en sí misma, violatoria de la soberanía y de la independencia, cristalización de la violencia en la forma de mutilación, la que es injusta y la que es nefanda, ejércitela quien la ejercitare“<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Vgl. mit Zitat L. C. Zarate (Anm. 101), S. 166.



## Latin American Doctrines concerning national independence and integrity

By KNUD KRAKAU

Ever since its discovery and still after gaining political independence the South American subcontinent has found itself under various forms of external domination or control. The very essence of its political history has been its struggle for genuine self-determination. Not the least part in this struggle has been played by diplomats, international lawyers etc. Continually fighting against states of superior strength, they have again and again reverted to the weapon of the weak: legal-political doctrines. This situation, the legalistic cast of mind of the Latin Americans, imitation of misunderstood earlier North American experiences — besides other factors — may account for the astounding number of Latin American doctrines aiming in one way or another — depending on the problem area involved — at the better preservation or protection of the sovereignty, integrity, independence etc. of the Latin American states. The article presents some of these doctrines (named after their initiators Calvo, Drago, Carranza, Cárdenas, Grau, Belt, Brum, Parra, Prado, Perrez Triana) in a historical and partly analytical fashion. Their relevance lies in the fact that even though none of them could individually secure its goal (i. e. independence etc.), still as a whole they did contribute quite substantially towards sharpening the awareness of the need for finding practical political solutions for these problems and thus facilitating them.

## Propiedad Social: The Peruvian Model of Workers' Self-Management

By MECHTHILD MINKNER

On May 2, 1974 the Social Property Law (Law on Propiedad Social, D. L. 20598) was promulgated by the Peruvian Military Government. The installation of Propiedad Social as the Peruvian model of workers' self-management is a further step towards the rearrangement of property and of enterprises in this country since the assumption of power by the army in 1968.

The paper deals mainly with the process of legislation, with the organisation, and with the working of the social property firms. In addition the claims, realities and possible effects of the new form of enterprise are demonstrated by a few examples.

Although in the final consequence the Propiedad Social is a creation of the Peruvian military and their civil advisors, experiences with joint and self managed enterprises in other countries like Yugoslavia or Spain have been taken into consideration. This is made clear in the first part of the paper. Also ideas of Peruvian political movements like the "empresa comunitaria" of the Partido Demócrata Cristiano have influenced the law. In the second part the significant steps of the legislative process are presented. The most important event was the public debate of the draft law in the last months of 1973. Some of the critical comments expressed in the discussion have been considered by the experts preparing the final version of the law. An enterprise of the Propiedad Social is to be composed exclusively of workers, and has the following constitutive characteristics: full participation of all workers, social property, social accumulation and permanent