

sondern vielmehr, wie der Verfasser überzeugend nachweist, im Ägypten der Pharaonen zu suchen ist. Die schwarzafrikanischen Staaten der vorkolonialen Zeit haben zum Teil in regen zwischenstaatlichen Beziehungen zueinander gestanden, teilweise aber auch die bewußte Isolierung gewählt. So läßt sich insgesamt auch hier eine dauernde internationale Rechtsordnung nicht feststellen. (4) Die Geschichte des indischen Subkontinents untersucht der Verfasser von der im 3. Jahrtausend v. Chr. blühenden Indus-Kultur bis zum Großreich der Maurya, dessen diplomatische Kontakte zur hellenistischen Staatenwelt bekannt sind, auf ihren völkerrechtlichen Gehalt. Ein eigenes indisches Völkerrechtssystem ist für keine Epoche feststellbar – ein auf den ersten Blick überraschender Befund, der seine Erklärung wohl in dem durchweg dominierenden Machtgedanken findet. Die nichts grundsätzlich Neues bietenden späteren Entwicklungen auf dem Subkontinent werden vom Verfasser nicht mehr im einzelnen behandelt. Ein wirklich neuer historischer Abschnitt beginnt erst mit der Expansion des Islam. (5) Die chinesische Geschichte ist außerordentlich reich an völkerrechtlichen Erscheinungen. In ihr wird der enge Zusammenhang sichtbar, der zwischen einem ausgeprägten historischen Bewußtsein und ausgebildeten Rechtsvorstellungen besteht. Schon in der ersten Hälfte des letzten vorchristlichen Jahrtausends finden wir in der chinesischen Staatengesellschaft ein sie verbindendes funktionierendes System völkerrechtlicher Regeln. Die Begründung des chinesischen Einheitsreiches, das als Idee und Wirklichkeit mehr als zweitausend Jahre überdauert hat, brachte keineswegs das Ende chinesischen Völkerrechts: Der „Sohn des Himmels“ war mehrfach genötigt, zu an Macht überlegenen Herrschern außerschinesischer „Barbaren“ in echte völkerrechtliche Beziehungen zu treten.

Wolfgang Preisler hat mit seiner Abhandlung über „Frühe völkerrechtliche Ordnungen der außereuropäischen Welt“ unsere Kenntnisse auf dem Gebiete der Universalgeschichte des internationalen Rechts in einem ungewöhnlichen Maße bereichert. Sein Ergebnis, daß es „völkerrechtliche Ordnungen außer im Alten Orient, in Europa und in der islamischen Welt auch im vorkolonialen Mittelamerika und in China gegeben hat“ (S. 184), wird niemand mehr ernsthaft in Frage stellen können. Das liegt daran, daß Preisler die gewaltige Mühe nicht gescheut hat, die Fülle archäologischer, historischer und literarischer Zeugnisse nach Zeit und Ort so verschiedener Kulturen zu sichten, auf deren Überlieferung unsere Kenntnisse beruhen. Die Untersuchung ist im übrigen glänzend geschrieben. Der Nichtfachmann erhält durch sie reiche Informationen juristischer und historischer (auch sozial-, wirtschafts- und kulturgeschichtlicher) Art und leichten Zugang zu der kaum übersehbaren Spezialliteratur. Dem Fachvertreter der Amerikanistik, der Afrikanistik, der Sinologie etc. aber bietet der Jurist Preisler den Rahmen, in dem er die in seinem Spezialgebiet begegnenden Erscheinungen völkerrechtlicher Natur richtig einzuordnen und im Vergleich mit entsprechenden Erscheinungen anderer Kulturkreise zutreffend zu würdigen vermag.

Karl-Heinz Ziegler

DETLEV CHRISTIAN DICKE

### **Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht**

Zugleich ein Beitrag zu den Fragen der wirtschaftlichen Souveränität. Baden-Baden 1978 (Nomos Verlagsgesellschaft), 255 S., DM 48,-

Der Verfasser, Professor in Freiburg/Schweiz, hat ein Thema aufgegriffen, das in dieser Fragestellung, sieht man von einer 1974 erschienenen schmalen Dissertation ab<sup>1</sup>, bisher keine monographische Bearbeitung erfahren hat. Dabei hätte es schon seit langem größere Auf-

---

<sup>1</sup> G. Paschos, Die wirtschaftliche Intervention im Völkerrecht, Thessaloniki 1974.

merksamkeit verdient, schon im Hinblick auf die – inzwischen abgeschlossenen – Kodifikationsarbeiten der Vereinten Nationen (Bestimmung des Angreifers, des Interventionsbegriffs, „friendly relations“-Resolution, Resolution über die permanente Souveränität über die Naturreichtümer u. a.) und die lange Zeit von der Sowjetunion in den UN-Gremien geforderte Einbeziehung des „wirtschaftlichen Aggressors“ in die Angreifer-Definition. Inzwischen ist auch einer breiteren Öffentlichkeit auf dem Hintergrund der Politik der ölexportierenden Staaten die Tragweite von wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen in den internationalen Beziehungen klargeworden, insbesondere in welchem Maße mit wirtschaftlichen Mitteln, und das heißt in traditionellen Kategorien gesprochen: mit „friedlichen“ Mitteln, politische Ziele verfolgt werden können<sup>2</sup>. Einwirkungen dieser Art auf bestehende Handels- und Verkehrsbeziehungen können, wie die „Ölkrise“ 1973 gezeigt hat, bis zur akuten Friedensbedrohung gesteigert werden. Ob die im Schrifttum hier bestehende Lücke durch Dicke Arbeit geschlossen worden ist, muß allerdings bezweifelt werden.

Der Verfasser gliedert sein Thema in vier Abschnitte: I. „Intervention, Souveränität und Gleichheit“, wo er am Schrifttum die Problematik des Verhältnisses dieser Begriffe zueinander darstellt, II. „Die Souveränität als Grundlage des Interventionsverbotes“, wo dem Verfasser ein formeller Rechtsbegriff der Souveränität Ausgangspunkt ist, um diese als alleiniges Schutzobjekt des Interventionsverbotes erscheinen zu lassen, III. „Die bisherige Literatur zum Interventionsverbot“, wo das Schrifttum pointiert zur Abgrenzung des Interventionsverbotes herangezogen wird, und endlich IV. „Einzelfälle der Anwendung wirtschaftlichen Drucks“, wo der Verfasser an einzelnen Beispielen aus der Staatenpraxis, in denen Handelsembargo, Wirtschaftshilfe als Druckmittel und Enteignungsmaßnahmen gegenüber Ausländern eine Rolle gespielt haben, das theoretisch gewonnene Ergebnis zu verifizieren sucht. Schon die in dieser Gliederung zum Ausdruck kommende Vorgehensweise zeigt die konzeptionelle Schwäche des Buches. Denn weder arbeitet Dicke sein Thema systematisch auf noch entwickelt er es aus den Erscheinungsformen der Praxis, sondern er stellt eine These auf, die von Anfang an nicht schlüssig erscheint und auch bei näherer Betrachtung nicht überzeugt, die These nämlich, daß allein die Frage nach dem Schutzobjekt des Interventionsverbotes geeignet sei, dem Interventionsbegriff schärfere Konturen zu verschaffen, der gegenüber die Frage nach den Mitteln der Intervention zweitrangig erscheine (S. 16 f.). Schon die formale Begründung, die der Verfasser seinem Anliegen gibt, „der Souveränitätsmüdigkeit begegnen“ zu wollen, „die vielfach in den westlichen Demokratien anzutreffen ist, weil die Abschaffung der Souveränität in einer Welt, in der die Mehrzahl der Völker diese gerade nach hartem und mühevolem Kampf errungen hat, eine Utopie ist“, zeigt, wie wenig der Verfasser die aktuelle Problematik der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen erkennt und in den Gesamtzusammenhang einzuordnen weiß. Ihm hätte sonst nicht verborgen bleiben können, daß wirtschaftlicher Zwang zunehmend traditionelle Kategorien der Außenpolitik ersetzt hat, weil die Entwicklungsprobleme der Dritten Welt in immer stärkerem Maße den Bestand des gegenwärtigen Weltwirtschaftssystems und damit die internationale Sicherheit überhaupt bedrohen. Aber auch ohne diesen Hintergrund sieht Dicke nicht, daß die möglichen Schutzgüter der Intervention, wie sie im Schrifttum diskutiert und formuliert werden, die „affaires domestiques“ (Vattel), die „staatliche Selbständigkeit“ (Bluntschli), die „Unabhängigkeit“ (Verdross), das „Prinzip der Selbstbestimmung“ (Berber), die „external independence“ und die „territorial“ und „personal supremacy“ (Lauterpacht), die „Handlungsfreiheit“ (Anzilotti), die „sfera di liberta degli stati“ (Pallieri) und andere sich inhaltlich weitgehend mit dem decken, was viele Autoren mit „Souveränität“ bezeichnen, wobei diese

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu Economic coercion and the new international economic order, ed. by R. B. Lillich Charlottesville, Va. 1976.

Begriffsidentität nicht, wie Dicke meint, ein Spezifikum der anglo-amerikanischen Doktrin ist (S. 25). Die Priorität der Suche nach dem Schutzgut zu Lasten der Frage nach den Mitteln der Intervention erscheint allzusehr als Alibi, wenn dem Leser nicht zugleich der politisch-soziale Zusammenhang deutlich gemacht wird, in den Begriffe wie Souveränität und wirtschaftliche Intervention heute gestellt sind. Die langatmigen Erörterungen zum Souveränitätsbegriff unter fast vollständiger Außerachtlassung der UN-Arbeiten sind vielleicht noch in einem Buch unter dem Titel „Gedanken zur Souveränität“ zu vertreten, können aber unter dem Thema, das sich Dicke gestellt hat, und in der Dimension, die Fragen der Intervention durch die im Verlauf der letzten 30 Jahre eingetretenen Veränderungen erhalten haben, zur Begriffsklärung der Intervention nicht beitragen. Sie sind ein Beispiel dafür, wie Autoren, die eine wirklichkeitsnahe Aufarbeitung eines konkreten Rechtsproblems scheuen, sich in ein vom Thema wegführendes Theoretisieren und Philosophieren flüchten.

Dicke definiert die Intervention als eine Einwirkung von außen, gerichtet auf eine Betätigung der positiven inneren oder positiven äußeren Souveränität. Die beiden Begriffe umschreiben weitgehend das, was der Sprachgebrauch, aber auch die Staatenpraxis seit langem als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates versteht, und zwar in einem viel konkreteren Sinne, als es Dicke wahrhaben will: als Einwirkung auf die Willens- und Entscheidungsfreiheit der Regierung und ihrer Organe, sofern nicht bereits konkrete Abgrenzungskriterien allgemein anerkannt und unstrittig im Gebrauch sind, wie die „Gebietshoheit“, die „Personalhoheit“ oder vertrags- oder gewohnheitsrechtlich anerkannte Normen. Sodann unterscheidet Dicke zwischen „rechtlicher positiver Souveränität“, worunter er den Handlungsspielraum versteht, den die Völkerrechtsordnung einem Staat im Verkehr mit anderen Völkerrechtssubjekten zumißt, und „rechtlicher negativer Souveränität“, die den Freiheitsraum eines Staates bezeichnet, den das Völkerrecht gegenüber Einwirkungen anderer Völkerrechtssubjekte schützt (S. 88 ff., 106, 143). Zugleich erklärt Dicke die rechtliche äußere Souveränität als Korrektur für ungleiche politische Souveränität der Staaten untereinander (S. 98) – eine Wirkung, die sich, wie er meint, für den innerstaatlichen Bereich über die Prinzipien der Demokratie und der Gewaltenteilung erreichen läßt (S. 107). Der Rechtsfigur der rechtlichen äußeren Souveränität soll nun das Interventionsverbot entsprechen. Sie beide geben den Rahmen ab, der durch die Völkerrechtsordnung mit einem stets abänderbaren Inhalt (anders: das *ius cogens* als höherrangige Norm mit unveränderbarem Inhalt) ausgefüllt werden kann (S. 110). In dieser Rechtsfigur wird die wirtschaftliche Souveränität allerdings nicht als eigene Kategorie neben der politischen und der rechtlichen Souveränität verstanden, sondern als eine von mehreren Aspekten der politischen wie der rechtlichen Souveränität (S. 111). In dieser Allgemeinheit wird man Dicke folgen können, wenn auch seine Ausführungen keine stärkere Konturierung des Interventionsbegriffes bringen. Es irritiert allerdings den Leser, wenn der Verfasser im folgenden nach den Rechtsquellen der wirtschaftlichen Souveränität forscht (S. 115), nachdem er zuvor festgestellt hat, daß wirtschaftliche Souveränität keine eigene von der politischen und rechtlichen Souveränität zu trennende Kategorie ist.

Nach diesen weitschweifigen, das Ziel der Arbeit häufig außer acht lassenden Erörterungen zur Souveränität wird der Leser in der Buchmitte mit dem Interventionsverbot konfrontiert, das allen Bemühungen des Autors zum Trotz begrifflich ungeklärt bleiben muß. Zu dieser Folgerung jedenfalls muß man gelangen, wenn der Verfasser, der eingangs die Frage stellt, ob es Ziel des Interventionsverbotes ist, die Souveränität zu schützen (S. 18 ff.), die Intervention nun als „völkerrechtliches Delikt“ deklariert, „mit dessen Hilfe ein Völkerrechtssubjekt ein anderes zu einer Handlung zu veranlassen sucht“ und in diese Definition auch die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln ohne weitere Überlegungen zu ihren möglicherweise

doch gegebenen Besonderheiten einbezieht (S. 146). Man fühlt sich an dieser Stelle an das bekannte Wort Talleyrands erinnert, Intervention sei so etwas wie Nichtintervention, ohne daß der Definition des Verfassers jener Scharfsinn eigen ist, mit dem der französische Pragmatiker die Intervention als ein Vexierbild entlarvt, das die Wirklichkeit besser als jede Definition widerspiegelt.

Die begriffliche Unschärfe der zentralen Rechtsfigur, der Intervention, macht sich am gravierendsten dort bemerkbar, wo Dicke auf die wirtschaftlichen Formen der Intervention zu sprechen kommt – eine unmittelbare Folge der konzeptionellen Schwäche des Buches. Hier zeigt sich, wie wenig eine abstrakte Erörterung des Souveränitätsbegriffes zur Frage der Abgrenzung der erlaubten von der verbotenen Intervention beitragen kann. Eher beiläufig werden einige markante Ausdrucksformen der wirtschaftlichen Intervention aufgezählt („... es ist vor allem zu denken an . . .“), ohne daß man erfährt, ob es sich bei ihnen um eine erschöpfende oder nur beispielhafte Aufzählung von Deliktstatbeständen handelt. Die Beispiele (genannt werden vertragswidriges Embargo, Nichtgewähr vereinbarter Meistbegünstigung, Verweigerung vertraglich zugesicherter Zollpräferenzen, Nichtauszahlung von Entwicklungshilfeleistungen, auf die schon ein Rechtsanspruch entstanden ist, S. 146), erscheinen auch eher als Fälle von Vertragsbruch, als daß sie für die Begründung des Interventionsverbotes noch etwas aussagen können.

Über die definitatorische Schwäche des Dickeschen Interventionsbegriffes helfen auch die angestellten Erörterungen zur Metternichschen Interventionspolitik, zum historischen Hintergrund des Gewaltverbotes und zur *vis absoluta/vis compulsiva* Problematik nicht hinweg (S. 147 ff.). Sie unterstreichen nur das Dilemma, dem sich der Verfasser ausgesetzt hat, als er die Staatenpraxis in den Annex seines Buches verbannt hat. So kann er zu der pauschalen Feststellung gelangen, daß der sogenannte wirtschaftliche Zwang – was immer man darunter verstehen mag, muß man hinzufügen – keine völkerrechtswidrige Intervention darstellt (S. 162). Nur so kann Dicke auch das Kriterium der Friedensbedrohung als eine für die Begriffsbestimmung der Intervention irrelevante Größe abtun und feststellen: „Im Gegenteil vermeidet der Einsatz von wirtschaftlichen Mitteln gerade die Androhung und Anwendung von Gewalt, so daß eine Friedensbedrohung durch den Intervenienten nicht stattfindet, und der wirtschaftliche Druck wird um so effektvoller sein, je schwächer der betroffene Staat ist, je weniger er also in der Lage ist, seinerseits mit Gegenmaßnahmen den Frieden zu bedrohen“ (S. 195). Vergewärtigt man sich auf dem Hintergrund dieser Worte die Kuba-Krise 1961/62, als der amerikanische Präsident Kennedy durch sein Handelsembargo gegenüber Kuba die entscheidende Weiche für die enge politische, wirtschaftliche und militärische Bindung dieses Staates an die Sowjetunion gestellt hat, ohne die es zu der anschließenden Raketenkrise mit der Sowjetunion mit bedrohlichsten Auswirkungen für den Weltfrieden nicht gekommen wäre, so wird deutlich, wie wenig die Folgerungen Dickes einer Überprüfung standhalten. Dabei hätte die Durchsicht des neueren Schrifttums Veranlassung sein können, der Versuchung einer rein theoretischen Begriffsbestimmung der Intervention zu widerstehen. Die Fragwürdigkeit wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen, denen der Verfasser den „Vorteil der feineren Formen des politischen Drucks“ beilegt (S. 198), wäre dann klar zutage getreten. Eine stärkere Einordnung des wirtschaftlichen Zwangs unter die Kategorie der internationalen Sicherheit hätte auch gezeigt, daß die wirtschaftliche Intervention weniger die Handelsfreiheit der Staaten bedroht und eher als eine der Ursachen des zunehmend als untragbar angeprangerten unausgewogenen Weltwirtschaftssystems erscheint. So gesehen hätten die tatsächlichen Voraussetzungen des internationalen Friedens (das Wort von seinen „strukturellen Bedingungen“ soll hier nicht verwendet werden) stärker in die Untersuchung einbezogen werden müssen, was auch eine sorgfältigere Recherchierung der Fakten erfor-

dert hätte als sie die zufällige und ungleichgewichtige Nebeneinanderreihung von Einzelfällen hier erkennen läßt.

Das Schlußkapitel ist der Ort, wo der Verfasser die für sein Thema so zentrale Auswertung der Staatenpraxis vornimmt. Ihr sind 36 von 236 Textseiten gewidmet. Die Art und Weise, wie Dicke das Tatsachenmaterial zu beschaffen suchte – die diplomatischen und Handelsvertretungen in der Bundesrepublik wurden im Wege eines Fragebogens um Antwort gebeten, ob der betreffende Staat schon einmal wirtschaftlichem Druck ausgesetzt gewesen sei, ob er schon einmal der Ausübung wirtschaftlichen Drucks beschuldigt worden sei und wie in derartigen Fällen die Streitbelegung erfolgt sei –, zeigt die Unerfahrenheit des Autors im Umgang mit empirischen Arbeitsmethoden, aber auch die Zufälligkeit, mit der die Fälle zusammengetragen wurden. Weder werden die notwendigen Fakten zum tatsächlichen Ablauf mitgeteilt, noch werden sie in irgend einer Art von vergleichbarer Systematik oder Typologie vorgestellt, noch erfolgt die Auswertung mit einer erkennbaren Zielrichtung oder unter vorher festgelegten Fragestellungen. Der Leser erfährt nichts darüber, was unter ein Embargo fiel, worauf Embargomaßnahmen zielten, mit welchen Mitteln sie verwirklicht wurden, welche Auswirkungen solche Maßnahmen auf den Handel hatten. Nur da und dort wird die eine oder andere Frage mehr zufällig berührt, je nach dem, ob eine Sekundärquelle hierzu zur Verfügung stand. Auf differenzierte Probleme, die sich in der neueren Staatenpraxis stellten, geht Dicke nicht ein, so insbesondere nicht auf die Frage, ob ein Ölembargo, das als traditionelles Handelsembargo zulässig ist, auch dann unanfechtbar erscheint, wenn es abrupt und durch einen Monopolstaat ausgesprochen wird. Das Problem der „wirtschaftlichen Strangulierung“ ist eine im Zusammenhang mit der OPEC-Politik viel diskutierte Frage, nicht zuletzt im Hinblick auf Überlegungen der bewaffneten Gegenintervention, wie sie seinerzeit der amerikanische Außenminister Kissinger, aber nicht nur dieser, angestellt hatte, so daß eine Erörterung der völkerrechtlichen Problematik auch hier nahegelegen hätte. Dagegen sind Dickes Überlegungen dort differenziert, wo er sich zur Erfolglosigkeit von Handelsembargomaßnahmen äußert, die er aus der Staatenpraxis ganz verbannt wissen will (S. 223). Sie reichen jedoch nicht weit genug, um die anderen damit verbundenen Fragen, die Problematik der Wirtschaftshilfe für die Entwicklungsländer und die dadurch gegebenen Interventionsgefahren, adäquat zu beantworten. Hier werden entweder populäre Thesen wiedergegeben („im Völkerrecht gibt es keine Norm, die dem, der Geld gibt, verbietet, etwas dafür zu verlangen“, S. 227) oder einfach über das neuere Schrifttum hinweggesehen, in dem die Frage einer Hilfeleistungspflicht ohne Anspruch auf Gegenleistung zumindest als tendenzielle Entwicklung im Völkerrecht zunehmend bejaht wird. Dicke stützt seine Sicht allein mit einem Zitat aus dem „Wörterbuch des Völkerrechts“<sup>3</sup> aus dem Jahre 1962, als ob es seither keine Rechtsentwicklung gegeben hätte. So bleibt im Ergebnis eigentlich nur festzustellen, daß Dicke mit seinem Buch ein großes Thema vertan hat – ein Thema, mit dem er sich einen Namen hätte machen können.

Hermann Weber

---

3 G. Erler, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band III, S. 855.