

Juristische Kurz-Lehrbücher

# Völkerrecht

Ein Studienbuch

von

Eberhard Menzel, Knut Ipsen, Prof. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Ulrich Haltern, Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg, Dr. habil. Hans-Joachim Heintze

6. Auflage

[Völkerrecht – Menzel / Ipsen / Epping / et al.](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](#) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Völkerrecht](#)



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 57294 4

### c) Die Nichtanerkennung von Staaten

Die Nichtanerkennung eines Herrschaftsverbandes als Staat hat indes nicht zu Folge, 182 dass keinerlei Rechtsbeziehungen bestehen bzw. entstehen können. Eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen unterbleibt aber ebenso wie die Qualifikation als Völkerrechtssubjekt. Dessen ungeachtet sind aber staatliche Organe wie z.B. Gerichte ggf. gehalten, das innerstaatliche Recht des nichtanerkannten Herrschaftsverbandes anzuwenden.

Ogleich die Bundesrepublik Deutschland die DDR nicht als Ausland ansah und deshalb nicht als Staat anerkannte<sup>505</sup>, waren die Organe der Bundesrepublik aufgrund der staatlicherseits vertretenen Subjektsidentität mit dem Deutschen Reich<sup>506</sup> in einzelnen Fällen verpflichtet, Rechtsakte der DDR als für sie bindend anzuerkennen. In seinem sog. Teso-Beschluss hat das BVerfG daher iudiziert, dass „aus dem Gebot der Wahrung der Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 GG), das eine normative Konkretisierung des im Grundgesetz enthaltenen Wiedervereinigungsgebots ist, folgt, dass dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen des *ordre public* die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit beizumessen ist.“<sup>507</sup>

Demgegenüber haben britische und US-amerikanische Gerichte lange Zeit Rechtsakte eines von ihrer Regierung nicht anerkannten Staates oder einer nicht anerkannten Regierung als nichtig behandelt.<sup>508</sup> Die Haltung der US-amerikanischen Gerichte hat sich in den letzten Jahren jedoch dahingehend geändert, dass im Interesse betroffener Privatpersonen das Recht des nicht anerkannten Staates angewendet wird, sofern Staatsinteressen nicht entgegenstehen.<sup>509</sup> Auch die britischen Gerichte machen je nach den Umständen des Einzelfalls Ausnahmen im Interesse der betroffenen Privatpersonen.<sup>510</sup>

## 4. Anerkennung von Regierungen

Die Anerkennung von Regierungen ist von der Anerkennung von Staaten zu unterscheiden, weil nicht in Anknüpfung an die Staatseigenschaft die Begründung von Rechtsbeziehungen zwischen zwei Staaten in Rede steht, sondern die Frage, ob das als *Regierung* zu bezeichnende staatliche Organ in der Lage ist, *völkerrechtlich für und gegen seinen Staat zu handeln*. Diese Frage stellt sich in der Regel nicht, da die Anerkennung eines neuen Staates im Normalfall automatisch die Anerkennung der Regierung dieses Staates umfasst. Wie ein Staat wiederum seine Regierung bestimmt, ist

<sup>505</sup> BVerfGE 36, 1 (17).

<sup>506</sup> BVerfGE 77, 137 (155 ff.) m.w.N. zur deutschen Staatspraxis.

<sup>507</sup> BVerfGE 77, 137 (Ls. 1, 148 ff.), hierzu s. auch 5, 84.

<sup>508</sup> *Merrills*, ICLQ 1971, 476; *M. N. Shaw*, Lb., 471 ff.

<sup>509</sup> S. Erklärung des US Department of State in *Meridian International Bank Ltd. v. Government of Liberia*, *M. Nash (Leich)*, AJIL 1996, 263.

<sup>510</sup> S. *Emin v. Yeldag* [2002] 1 FLR 956. Bereits 1966 äußerte sich *Lord Wilberforce* in einem viel beachteten obiter dictum zum *Carl-Zeiss-Fall* dahingehend, dass die Beachtung der Doktrin der Unwirksamkeit von Rechtsakten nicht anerkannter Regierungen durch englische Gerichte eine offene Frage sei; vgl. *Carl-Zeiss-Fall*, House of Lords v. 18.5.1966.

eine Frage des innerstaatlichen Verfassungsrechts. Da die staatliche Identität zudem durch den Wechsel seiner Regierung nicht beeinflusst wird, besteht für die Staatengemeinschaft keine Notwendigkeit, auf einen Regierungswechsel durch Anerkennung der neuen Regierung zu reagieren, es sei denn, die Regierungsform eines Staates ändert sich durch einen Wechsel in der Staatsform oder durch eine verfassungswidrige oder sonst irreguläre Übertragung von Hoheitsgewalt innerhalb des Staates. Namentlich in Folge eines Bürgerkriegs, einer Revolution oder einer ausländischen Intervention kann sich dann die Frage stellen, welche Regierung befugt ist, innerhalb des Staates als Organ des Staates zu handeln und diesen in völkerrechtlicher Beziehung zu vertreten. Nur in diesen Fällen kommt die Anerkennung einer Regierung in Betracht, d.h. die förmliche Erklärung, dass die (neue) Regierung die völkerrechtlich legitimierte Vertreterin des von ihr vertretenen Staates ist. Diese beinhaltet zugleich die Verpflichtung des Anerkennenden, die anerkannte Regierung als die Regierung des Staates zu behandeln.

- 184 Während folglich im Falle der Neubildung eines Staates die Anerkennung seiner Regierung mit dessen Anerkennung zusammenfällt und diese beinhaltet, kann eine Anerkennung nur gegenüber der Regierung eines bereits bestehenden als Völkerrechtssubjekt anerkannten Staates erfolgen. In der Staatenpraxis belassen es die Staaten grundsätzlich aber bei der erfolgten Anerkennung des Staates, wenn die neue Regierung eines bereits anerkannten Staates in verfassungswidriger Weise zustande gekommen sein sollte. Damit soll dem möglicherweise aufkommenden Eindruck vorgebeugt werden, der verfassungswidrige Vorgang werde gebilligt.<sup>511</sup>
- 185 Voraussetzung für die Anerkennung einer Regierung ist die Ausübung effektiver Herrschaftsgewalt. Führt der verfassungswidrige Regierungswechsel binnen kurzer Zeit zu stabilen Verhältnissen, ergeben sich keine Probleme hinsichtlich der Anerkennung der neuen Regierung. Problematisch sind indes insbesondere innerstaatliche bewaffnete Konflikte (Bürgerkriege). Ebenso wie bei der Anerkennung von Staaten kann auch die Anerkennung einer Regierung vorzeitig und damit völkerrechtswidrig sein (s.o. 178). Dauern die innerstaatlichen Auseinandersetzungen noch an, ist eine Anerkennung der Revolutionsregierung jedenfalls dann vorzeitig, solange die Auseinandersetzungen mit der bisherigen Regierung noch andauern und keine der beiden Seiten eine effektive Herrschaftsgewalt auszuüben in der Lage ist. Die Ungewissheit, ob die Revolutionsregierung sich letztlich gegen die reguläre Staatsgewalt durchzusetzen vermag, führt in der Staatenpraxis dazu, dass die Entscheidung über Anerkennung oder Nichtanerkennung oftmals erst erfolgt, wenn der Konflikt endgültig entschieden ist.<sup>512</sup> Eine derartige Anerkennung ist aber selbst im Falle einer erfolgreichen Revolution nicht erforderlich, namentlich dann, wenn die neue Regierung im Sinne der Staatskontinuität die diplomatischen Beziehungen des Staates fortsetzt.<sup>513</sup>

<sup>511</sup> S. die Erklärung des U.S. State Department, *J. A. Boyd*, Digest of United States Practice of International Law, 1977, 19 f., sowie die Erklärung des britischen Außenministers v. 28.4.1980, BYIL 1980, 367; vgl. dazu *Warbrick*, The New British Policy on Recognition of Governments, ICLQ 1981, 568.

<sup>512</sup> Beispielsweise ist das Franco-Regime von den Vereinigten Staaten als spanische Regierung erst nach dem Fall von Madrid am 1.4.1939 anerkannt worden, obwohl schon seit 1936 Streitkräfte des Franco-Regimes praktisch alle wesentlichen Teile des Landes mit Ausnahme von Madrid und Valencia besetzt hatten, ohne dass es zudem noch einen organisierten Widerstand mehr gab.

<sup>513</sup> *Hobe*, 73.

Werden von der Revolutionsregierung indes schon nennenswerte Teile des Staatsgebietes effektiv beherrscht, können die Staaten insbesondere zur Gewährleistung des Schutzes ihrer eigenen Staatsbürger, die sich auf dem von der Revolutionsregierung beherrschten Territorium befinden, gehalten sein, Beziehungen zu dieser aufzunehmen und zwar obgleich die reguläre Regierung nach wie vor Teile des Staatsgebietes kontrolliert. In diesem Fall wird, wie vom Vereinigten Königreich im spanischen Bürgerkrieg praktiziert<sup>514</sup>, in der Regel die Revolutionsregierung als De facto-Regierung anerkannt, während die reguläre Regierung in ihrem Status als De iure-Regierung verbleibt. Dies hat zur Konsequenz, dass der anerkennende Staat alle Hoheitsakte anzuerkennen bzw. zu respektieren hat, die beide Regierungen in dem von ihnen jeweils effektiv beherrschten Gebieten setzen. Die gesamtstaatlichen Kompetenzen, namentlich die Repräsentation des Gesamtstaates gegenüber dem Ausland (z.B. in den Vereinten Nationen; durch die diplomatischen Vertretungen in den Staaten), werden bis zur endgültigen Anerkennung indes allein von der regulären Regierung wahrgenommen; hierzu zählt auch die Verfügungsbefugnis über die Vermögenswerte des Gesamtstaates im Ausland.<sup>515</sup>

Die Versuche, neben der Voraussetzung der Ausübung effektiver Herrschaftsgewalt weitere Anerkennungskriterien zu etablieren, haben sich, sieht man von der *Stimson-Doktrin* ab (s.o. 32 f.)<sup>516</sup>, in der völkerrechtlichen Praxis nicht durchgesetzt.<sup>517</sup> Zu nennen ist hier insbesondere die auf den damaligen ecuadorianischen Außenminister zurückgehende *Tobar-Doktrin* (1907), mit der zentralamerikanische Staaten vertraglich aufgefordert wurden, keine Regierung anzuerkennen, die auf illegale Weise an die Macht gekommen war.<sup>518</sup> Auch wenn sich die Vereinigten Staaten in ihrer Anerkennungspraxis vor allem in der Kennedy-Ära von der Prämisse leiten ließ, lediglich Regierungen anzuerkennen, die in demokratischer Form zur Herrschaft gelangt waren<sup>519</sup>, erwies sich die der Tobar-Doktrin zugrunde liegende Intention schon deshalb als ungeeignet, weil die Demokratie nicht die Stellung eines allgemeinen Programmsatzes des Völkerrechts einnahm. Da an den Bedürfnissen der Staatenpraxis vorbeigehend, konnte sich aber auch der Gegenentwurf zur Tobar-Doktrin, die *Estrada-*

<sup>514</sup> So hat beispielsweise das Vereinigte Königreich im spanischen Bürgerkrieg das Franco-Regime anerkannt, welches „de facto administrative control over the larger portion of Spain“ ausübte. Zugleich wurde die Anerkennung der regulären Regierung als De iure-Regierung aufrechterhalten, d.h. die britische Regierung unterhielt in dieser Zeit Beziehungen sowohl zum Franco-Regime als auch zur regulären spanischen Regierung (vgl. die Entscheidung des House of Lords, AD 1938–40, 60).

<sup>515</sup> Zu verweisen ist insofern z.B. auf den Zerfallsprozess Jugoslawiens: Bis zur endgültigen Auflösung der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien („Altjugoslawien“) und der Neuaufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien in die Vereinten Nationen am 1.11.2000 wurde der Sitz (Alt-) Jugoslawiens in den Vereinten Nationen von Restjugoslawien, d.h. der aus Serbien und Montenegro bestehenden Bundesrepublik Jugoslawien wahrgenommen, vgl. etwa VN 1998, 44.

<sup>516</sup> Die nach dem damaligen US- Außenminister benannte Stimson-Doktrin schließt Anerkennungen aus, die unter Verletzung des Völkerrechts zu Stande gekommen ist, vgl. hierzu *Dugard*, 27 ff.

<sup>517</sup> Vgl. *Roth*.

<sup>518</sup> So bestimmte Art. 1 des Zusatzabkommens zum allgemeinen Friedens- und Freundschaftsvertrag v. 20.12.1907 zwischen Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua und El Salvador, dass „(t)he Governments of the High Contracting Parties shall not recognize any other Government which may come into power in any of the five Republics as a consequence of a coup d'état, or of a revolution against the recognized Government, so long as the freely elected representatives of the people thereof, have not constitutionally reorganized the country“ (*de Martens*, NRG III, Bd. III, 102). Dieser Vertrag und die damit auch die Tobar-Doktrin ist 1932 durch Kündigung außer Kraft getreten.

<sup>519</sup> Vgl. hierzu den Schiedsspruch im Tinoco-Fall, RIAA I, 369.

*Doktrin* nicht durchsetzen. Diese Doktrin geht auf den damaligen mexikanischen Außenminister *Estrada* zurück, der in seiner Erklärung vom 27.9.1930 jede Anerkennung von Regierungen als beleidigende und in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten eingreifende Praxis qualifizierte.<sup>520</sup>

- 188 Die Vertreibung einer regulären Regierung ins Ausland ist nach der Staatenpraxis nicht zwangsläufig mit der Entziehung der Anerkennung verbunden. Als Konsequenz des völkerrechtlichen Grundsatzes, dass die Existenz eines Staates nicht durch die Besetzung durch einen anderen Staat oder durch Aufständische beeinträchtigt wird (s. 201 ff.; **9**, 11 ff.), kann eine *Exilregierung*<sup>521</sup> den Status der *De iure*-Regierung behalten, ebenso kann eine Regierung eine solche Anerkennung erfahren, wenn sie sich nach der Flucht ins Ausland erst dort bildet (*Gegenregierung*).<sup>522</sup> Voraussetzung hierfür ist aber, dass sie zumindest noch Reste der ursprünglichen Herrschaftsgewalt über das Staatsgebiet ausübt. Obgleich Exil- und Gegenregierungen keine effektive Herrschaftsgewalt mehr ausüben, können sie als Organ des besetzten Staates noch Staatsfunktionen in Bezug auf andere Staaten, wie insbesondere den Abschluss völkerrechtlicher Verträge – insbesondere Friedensverträge – wahrnehmen oder sogar legislative, administrative und richterliche Funktionen ausüben, die Zustimmung des Gaststaates vorausgesetzt, da die Tätigkeit der Exil- und Gegenregierung eine Beeinträchtigung der Gebietshoheit des Gaststaates darstellt (s. 60 f.). Die für die Anerkennung als Regierung erforderliche Effektivität wird hinsichtlich Exil- und Gegenregierungen durch das Erfordernis, sich ernsthaft um die Rückerlangung effektiver Herrschaftsgewalt zu bemühen, substituiert.<sup>523</sup> Wie bei der Anerkennung von Staaten und der Anerkennung von Regierungen, ist auch bei der Anerkennung von Exil- oder Gegenregierungen der Legimitätsgrundsatz ohne Relevanz (s. 175).

<sup>520</sup> Die Estrada-Doktrin sah vor, dass die mexikanische Regierung „is issuing no declarations in the sense of grants of recognition, since that nation considers that such a course is an insulting practice and one which, in addition to the fact that it offends the sovereignty of other nations, implies that judgement of some sort may be passed upon the internal affairs of those nations by other governments, inasmuch as the latter assume, in effect, an attitude of criticism, when they decide, favorably or unfavorably as to the legal qualifications of foreign regimes“, s. *M. M. Whiteman*, Digest of International Law, Bd. 2, 85; *Schaumann*, Estrada-Doktrin, WVR I, 442.

<sup>521</sup> Vgl. *Tiroch*, Governments in Exile, in: MPEPIL-Online.

<sup>522</sup> So hat etwa Kaiser *Haile Selassie* im Zuge der Besetzung Abessiniens durch Italien im Zweiten Weltkrieg sein Land verlassen. Gleichwohl wurde er vom Vereinigten Königreich als *De iure*-Staatsoberhaupt Abessiniens anerkannt (vgl. *Koberg*, 69 ff.). Nach dem Rückzug italienischer Truppen kehrte Haile Selassie zurück und wurde von Großbritannien *de iure* und *de facto* anerkannt. In gleicher Weise dauerte die Anerkennung der alten, durch *Franco* gestürzten, spanischen Regierung durch Mexiko fort, bis im Jahre 1978 diplomatische Beziehungen zwischen Mexiko und Spanien aufgenommen wurden. Bis zum Jahre 1981 existierte in London noch ein Überrest der während des Zweiten Weltkrieges geflohenen polnischen Exilregierung. Sie wurde bis zu diesem Zeitpunkt vom Vatikan anerkannt. Daneben bestanden zur Zeit des Zweiten Weltkriegs noch eine Reihe anderer Exilregierungen der vom Deutschen Reich und Japan besetzten Staaten (z.B. von Belgien, Frankreich, Luxemburg, Norwegen, den Philippinen oder der Tschechoslowakei).

<sup>523</sup> *Kelsen/R. W. Tucker*, Principles of International Law, 2. Aufl., 1966, 411. – Die in Folge des Zweiten Weltkriegs nach London übersiedelte polnische Exilregierung konnte daher nach Festigung der Situation in Polen nicht länger als rechtmäßige polnische Regierung anerkannt werden. Die durch das Vereinigte Königreich 1945 erfolgte Anerkennung der polnischen Regierung in Lublin führte daher zugleich zum Widerruf der Anerkennung der in London verbliebenen polnischen Exilregierung.

## VI. Kontinuität und Nachfolge von Staaten<sup>524</sup>

**Schrifttum:** *S. Baer*, Der Zerfall Jugoslawiens im Lichte des Völkerrechts, 1995; *Blackman*, State succession and statelessness, MichJIL 1998, 1141–1194; *Cansacchi*, Identité et continuité des sujets internationaux, RdC 130 (1970), 1–94; *Craven*, The Decolonization of International Law: State Succession and the Law of Treaties, 2007; *Dörr*, Inkorporation als Tatbestand der Staatensukzession, 1995; *Dumberry*, State Succession to International Responsibility, 2007; *ders.*, The Controversial Issue of State Succession to International Responsibility Revisited in Light of Recent State Practice, GYIL 2006, 413–447; *Ebenroth*, Staatensukzession und Internationales Privatrecht, BDGVR 35 (1996), 235–345; *ders./Grashoff*, Öffentliche Schulden im Prozeß desintegrierender Staatensukzession – Die Zuordnung von Staatsschulden auf Nachfolgestaaten, ZVglRWiss 1993, 1–28; *ders./Wilken*, Sezessionsbedingte Schuldüberleitung – Wirtschaftsrechtliche Dimensionen der Staatennachfolge, RIW 1991, 885–896; *Eisemann* (Hrsg.), la succession d'états: la codification à l'épreuve des faits, 2000; *Fastenrath*, Das Recht der Staatensukzession, BDGVR 35 (1996), 9–44; *E. H. Feilchenfeld*, Public Debts and State Succession, 1931; *W. Fiedler*, Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht, 1978; *ders.*, Entwicklungslinien im Recht der Staatensukzession, in: FS Seidl-Hohenveldern, 1998, 133–155; *Gornig*, Staatennachfolge und die Einigung Deutschlands, Staatsvermögen und Staatsschulden, 1992; *A. Gruber*, Le droit international de la succession d'Etats, 1986; *A. Hammer*, Staatenfolge und Staatennachfolge, 2006; *Hummer*, Probleme der Staatennachfolge am Beispiel Jugoslawien, SZIER 1993, 425–459; *ders./Mayr-Singer*, Die Bundesrepublik Jugoslawien – Identitätsanspruch und Sukzessionsfragen im universalen, regionalen und nationalen Kontext, AVR 2000, 298–327; *Z. Kembayev*, Probleme der Rechtsnachfolge von der Sowjetunion auf die Russische Föderation, AVR 2008, 106–129; *Kleinlein*, Rechtsfragen staatl. Auslandsanleihen: Odious Debts, Staatsnotstand und Immunität, AVR 44 (2006), 405–428; *C. Kreuzer*, Staatsangehörigkeit und Staatensukzession, 1998; *Makonnen*, State Succession in Africa, RdC 200 (1986), 93–234; *Marek*, Identity and Continuity of States in Public International Law, 2. Aufl. 1968; *Mrak*, Succession of states, 1999; *Menon*, The Succession of States in Respect to Treaties, State Property, Archives and Debts, 1991; *Mullerson*, The Continuity and Succession of States, ICLQ 1993, 473–493; *Nathan*, The Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, in: FS Rosenne, 1989, 489–518; *O'Connell*, The Law of State Succession, 1956; *ders.*, State Succession in Municipal Law and International Law, 2 Bde., 1967; *ders.*, Recent Problems of State Succession in Relation to New States, RdC 130 (1970), 95–206; *Oeter*, State Succession and the Struggle over Equity, GYIL 1995, 73–102; *W. Poeggel/R. Meißner*, Staatennachfolge im Völkerrecht, 1986; *Schiedermair*, Der Untergang von Staaten und das Problem der Staatennachfolge, ZÖR 2004, 135–155; *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession – Die Staatenpraxis der Nachfolge in völkerrechtliche Verträge, Staatsvermögen, Staatsschulden und Archive in den Teilungsfällen Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien, BDGVR 35 (1996), 49–233; *ders.*, Ausgewählte Fragen der Staatensukzession im Kontext der Auflösung der UdSSR, AVR 1994, 99–129; *Seidl-Hohenveldern*, Das Wiener Übereinkommen über Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden von Staaten, ÖZöRV 1983, 173–199; *ders.*, Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden des früheren Jugoslawien, in: FS Böckstiegel, 2001, 727–740; *Silagi*, Staatsuntergang und Staatennachfolge, 1996; *Stern*, La succession d'Etats, RdC 262 (1996), 9–437; *dies.*, Dissolution, continuation and succession in Eastern Europe, 1998; *Streinz*, Succession of States in Assets and Liabilities, GYIL 1983, 198–237; *Thum*, Die Kontinuitätsfrage im völkerrechtlichen Rahmen der Einigung Deutschlands, 1993; *A. Watts*, State Succession: Some Recent Practical Legal Problems, in: FS Jaenicke, 1998, 397–426; *A. Zimmermann*, Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge, 2000.

**Materialien:** Berichte des ILC-Sonderberichterstatters *Bedjaoui* zum Recht der Staatennachfolge in andere Gegenstände als Verträge, YBILC 1968 II, 94–117; 1969 II, 69–100; 1970 II, 131–169; 1971 II/1, 157–191; 1972 II, 61–69; 1973 II, 3–73; 1974 II/1, 91–115; 1976 II/1, 55–110; 1977 II/1, 45–117; 1978 II/1, 229–243; 1979 II/1, 67–124; 1980 II/1, 1–12; 1981 II/1, 3–42; Kommentierte Artikelentwürfe der ILC über das Recht der Staatennachfolge in andere Gegenstände als Verträge, YBILC 1981 II/2, 9–113; Guide for the Draft Articles, UN Doc. ST/LEG/14; UN Legislative Series, Materials on Succession of States, UN Doc. ST/LEG/SER. B/14; Materials on Succession of States in Respect of Matters Other than Treaties, UN Doc. ST/LEG/SER. B/17; UN, A Select Bibliography on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, UN Doc. ST/LIB/SER. B/39; Berichte des ILC-Son-

<sup>524</sup> Mit Dank an Frau Ass. iur. Frederike Kollmar, MLE für die geleistete Unterstützung.

derberichterstatters *Mikulka* über Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge: UN Doc. A/CN.4/467; UN Doc. A/CN.4/474; UN Doc. A/CN.4/480 and Add. 1; UN Doc. A/CN.4/489; Kommentierte Artikelentwürfe der ILC über Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Zusammenhang mit Staatennachfolge: UN Doc. A/52/10, para. 43; *Markx-Veldhuijzen*, State Succession: Codification Tested against the Facts, 1996; Deklarationsentwurf der ILC zu den Regeln über die Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Falle der Staatennachfolge, ILC Report, A/54/10, 1999, chp. IV, paras. 44 and 45, [http://www.un.org/law/reports/1999/english/chap4.htm#E\\_1](http://www.un.org/law/reports/1999/english/chap4.htm#E_1).

- 189 Die Staatengemeinschaft ist seit jeher geopolitischen Veränderungen ausgesetzt. Staaten verkleinern oder vergrößern sich, gehen unter oder entstehen neu. Den rechtlichen Konsequenzen für die internationalen Beziehungen der betreffenden Gebiete, sowie deren ökonomische, soziale und rechtliche Strukturen suchen die Grundsätze der völkerrechtlichen Kontinuität und der Staatennachfolge zu begegnen. Während die Lehre der Kontinuität der Staaten die Frage nach der ununterbrochenen Identität eines Staates als Völkerrechtssubjekt nach schwerwiegenden Veränderungen im inneren und äußeren Bestand, etwa nach revolutionären Veränderungen und deren Auswirkungen auf die Rechtsverhältnisse zwischen dem betroffenen Staat und anderen Völkerrechtssubjekten zu beantworten sucht, widmet sich die Lehre der Staatennachfolge dem Problem des Eintritts eines Nachfolgestaates in die Rechte und Pflichten eines Vorgängerstaates. Da sich das Völkerrecht seiner Natur nach nur mit dem äußeren Bestand von Staaten befasst, haben territoriale Veränderungen – wie der Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen (206, 214) besagt – auf den Bestand eines Staates grundsätzlich keinen Einfluss. Denkbar ist jedoch, dass schwerwiegende Veränderungen im äußeren Bestand eines Staates zu dessen vollständigen Untergang führen, weil eines der drei Staatselemente dauerhaft verloren geht. Anfang der neunziger Jahre mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion, dem Zerfall der Sozialistisch Föderativen Republik Jugoslawiens und den Wiedervereinigungen Deutschlands und des Jemen sah sich die internationale Staatengemeinschaft konfrontiert mit einer Reihe derartiger schwerer Veränderungen und den damit einhergehenden rechtlichen Problemen: Was sollte etwa geschehen mit den von der DDR abgeschlossenen zwischenstaatlichen Abkommen? Wer sollte den sowjetischen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einnehmen? Diese rechtlichen Probleme haben die Diskussionen um die Lehre der Staatensukzession neu belebt und ihre nach wie vor existente Praxisrelevanz unterstrichen.

### 1. Das Recht der Staatennachfolge

- 190 Das Recht der Staatennachfolge bzw. die Staatensukzession befasst sich mit der Frage, wie sich der Übergang der Gebietshoheit von einem Völkerrechtssubjekt auf ein anderes Völkerrechtssubjekt vollzieht. Dabei beschreibt die Staatenfolge den Tatbestand, an den die Rechtsfolge, der Eintritt in die Rechte und Pflichten, anknüpft. Demgemäß definierte *Schoenborn* bereits 1913 den bis heute maßgeblichen Begriff der Staatensukzession als die „Nachfolge eines Staates in Rechte und Pflichten eines anderen Staates als Folge der Erstreckung seiner (vollen oder oberherrlichen) Staatsgewalt auf Gebiete, welche bisher der Staatsgewalt des anderen Staates unterstellt waren“.<sup>525</sup> An dieser Begriffsbestimmung orientiert sich auch der Begriff der Staatennachfolge, wie er in Art. 2 Abs. 1 lit. a der Wiener Konvention über die Staatennach-

<sup>525</sup> *Schoenborn*, in: Stier-Somlo (Hrsg.), Handbuch des Völkerrechts, Bd. II/2, 1913, 6.

folge in Verträge vom 23.8.1978 (vgl. hierzu **13**, 6 ff.; zur Staatennachfolge in Mitgliedschaftsrechte Internationaler Organisationen s. **6**, 40 ff) und der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Staatsvermögen, -archive und -schulden vom 8.4.1983 (s. u. 215 ff.) als „... the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory ...“ definiert ist (vgl. auch **13**, 8).

### a) Der Begriff der Staatensukzession

Der Begriff der Sukzession entstammt ursprünglich dem nationalen Erbrecht, das eine ähnliche Funktion wie die Staatennachfolge hat: Es dient der Aufrechterhaltung der Kontinuität einer Rechtslage unter Veränderung des Rechtsträgers. Grundsätzlich sind drei Herangehensweisen als Reaktion auf einen Übergang der Gebietshoheit denkbar: **191**

*aa)* In Anlehnung an den Gedanken der Universalsukzession könnte man zunächst meinen, dass mit der Gebietshoheit sämtliche völkerrechtlichen Rechte und Pflichten automatisch auf den Nachfolgestaat übergehen. Angesichts der Wesensverschiedenheit beider Materien kann aber das Prinzip der Universalsukzession nicht als dogmatische Grundlage auf die Staatennachfolge übertragen werden. Zwar rückt ein Staat als Träger der Hoheitsgewalt an die Stelle eines anderen Staates nach. Er übernimmt aber nicht die Hoheitsgewalt des Vorgängerstaates, da sich diese allein nach dem nationalen Recht des nachfolgenden Staates bemisst und dieses von dem des Vorgängerstaates erheblich abweichen kann. **192**

Dennoch wurde bis in das 19. Jahrhundert hinein diese naturrechtlich geprägte Auffassung von der Universalsukzession, deren prominenteste Vertreter u. a. *Grotius*, *Pufendorf*, *Vattel* und *Wheaton* waren, vorherrschend vertreten. Sie fußte auf dem Verständnis vom Staatsgebiet als Privateigentum des Souveräns und entsprach damit dem absolutistischen Staatsbild der souveränen Fürstenstaaten (vgl. **5**, 4).

*bb)* Sodann erscheint eine umgekehrte negative Herangehensweise schlüssig, wonach unter Hinweis auf den Souveränitätsgrundsatz ein neuer Staat völlig frei ist von durch seinen Vorgänger eingegangenen Verpflichtungen, also im Sinne der *tabula rasa* jeder Übergang der Gebietshoheit einen Neuanfang darstellt. **193**

In diesem Sinne lehnten bis in das 19. Jahrhundert u. a. *M. Huber*, *A. B. Keith*, *W. E. Hall* und *H. Jellinek* eine Sukzession in jeglicher Form ab. Danach stand es im Belieben des Nachfolgestaates, in welche Rechte und Pflichten des Vorgängerstaates er eintreten wollte. Dieser Theorie schlossen sich insbesondere die aus dem Dekolonialisierungsprozess entstandenen Staaten an, da sie befürchteten, dass jede andere Lösung ihre Selbstbestimmung untergrabe, wenn sie in Rechte und Pflichten der sie unterdrückenden Kolonialmacht eintreten müssten. Jedoch zieht diese Auffassung, die nicht nur um die Jahrhundertwende, sondern auch noch in jüngerer Zeit von *Manin*<sup>526</sup> vertreten wurde, eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der zulässigen Inanspruchnahme des Rechtsnachfolgestaates nach sich.

*cc)* Orientiert an dem allgemeinen Rechtssatz *res transit cum suo onere* sowie der im angelsächsischen Rechtskreis vertretenen sog. *burden-and-benefit-Theorie* geht die derzeitige Konzeption zur Staatensukzession von der Proportionalität der Übernahme von Staatsvermögen und Staatsschulden aus. Die Staatennachfolgekönvention von 1983 geht – insoweit der Staatenpraxis folgend – zwar vom Primat der vertraglichen **194**

<sup>526</sup> Droit international public, 1979, 273.



Absprache aus, legt aber im Übrigen auch diese Konzeption ihrem Regelungsansatz zu Grunde: Im Falle der Zession, der Sezession und der Dismembration sollen die Staatsschulden in Ermangelung einer diesbezüglichen Vereinbarung in einem angemessenen Verhältnis auf den Nachfolgestaat übergehen, wobei insbesondere das Vermögen, die Rechte und Interessen, die auf den Nachfolgestaat übergehen, im Verhältnis zu der übergehenden Staatsschuld zu berücksichtigen sind.

Als Beispiel aus der jüngeren Staatenpraxis kann insoweit auf die Vereinbarungen der GUS-Staaten über die Rechtsnachfolge in das Auslandsvermögen und in die Auslandsschulden der ehemaligen UdSSR verwiesen werden. Das Abkommen über die Verteilung des gesamten Eigentums der ehemaligen UdSSR im Ausland vom 6.7.1992<sup>527</sup> fixiert für jeden GUS-Staat einen prozentualen Anteil an dem gesamten Auslandsvermögen der UdSSR. Diese Anteile wiederum entsprechen den prozentualen Anteilen der am 20.3.1992 vorgenommenen Aufteilung der Auslandsschulden. Danach übernimmt z.B. Russland 61,34 %, die Ukraine 16,3 % und Turkmenistan 0,7 %.<sup>528</sup> – Da sich die konkrete Aufteilung des Auslandsvermögens problematisch gestaltete und um den Schwebezustand zu beenden, hatte Russland durch ein Präsidialdekret vom 8.2.1993, dem die übrigen GUS-Staaten nicht widersprochen haben, vorläufig das gesamte Auslandsvermögen der UdSSR mit der Maßgabe übernommen, die Realisierung der Aufteilung auf bilateraler Grundlage vorzunehmen, was mittlerweile geschehen ist.<sup>529</sup>

- 195 Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 (WVK) lässt gem. Art. 73 die Fälle der Staatennachfolge ausdrücklich unberührt. Ihren Grund findet diese Regelung darin, dass die in der WVK kodifizierten Grundsätze weitgehend gewohnheitsrechtliche Geltung beanspruchen können, während solches von den im Zusammenhang mit den Problemen der Staatensukzession stehenden Fragen nicht behauptet werden kann. Dementsprechend orientiert sich die heutige Völkerrechtslehre trotz der beiden Konventionen zur Staatennachfolge an der von Vereinbarungen geprägten Staatenpraxis. Trotz der spezifischen Einzelfälle versucht sie, hieraus allgemeine Grundsätze herzuleiten, die sich partiell auch in den Staatennachfolgekonventionen wieder finden. Gerade die sich unter den Nachfolgestaaten der UdSSR vollziehende Auseinandersetzung über die Rechtsnachfolge in Verträge, Vermögen und Schulden der UdSSR bestätigt erneut, dass die getroffenen vertraglichen Absprachen zu den einzelnen Materien die Anwendung der dispositiven völkerrechtlichen Normen des Rechts der Staatennachfolge überragen.

## b) Fallgruppen

- 196 Indem die oben vorangestellte Definition des Begriffs der Staatennachfolge nur an den feststehenden Tatbestand des Wechsels bzw. der Ersetzung (Staatensfolge) anknüpft, setzt sie diesen voraus. Im Gegensatz zu dem Recht der Gebietserwerbs- bzw. Verlustgründe, welches sich mit der Rechtmäßigkeit bzw. der Rechtswirksamkeit des Gebietsübergangs befasst, behandelt das Recht der Staatensukzession losgelöst von dieser Frage allein die Folgen des Gebietsübergangs für das Völkerrecht.

Die Gebietshoheit, um deren Wechsel es hier geht, beschreibt die ausschließliche Zuständigkeit eines Staates zum Erlass von Hoheitsakten auf dem von ihm beherrschten Territorium (vgl. o. 7 ff.). Charakteristisch für einen Wechsel der Gebietshoheit ist mithin die Zuordnung eines Territoriums zu einem Staat. Diese kann

---

<sup>527</sup> RBDI 1993, 628.

<sup>528</sup> S. Ebenroth/Grashoff, 27 f.; Schweisfurth, AVR 1994, 123.

<sup>529</sup> S. insgesamt Schweisfurth, BDGVR 35 (1996), 146 ff.; ders., AVR 1994, 120 ff.; ders., Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS), ZaöRV 1992, 541 (682).