

Leitsätze zum Bericht von Prof. Kordt

I.

1. Gebietszessionen auf Grund von Verträgen (Friedensverträgen oder anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen), die für das geschichtliche Phänomen der „Flüssigkeit der Grenzen“ besonders charakteristisch waren, haben nach dem Zweiten Weltkrieg innerhalb der sich zu Koexistenz (nicht Quamquam — oder Praeter-Existenz) völkerrechtlich bekennenden Staatenwelt nur noch vereinzelt stattgefunden. Soweit es sich nicht um reine Grenzberichtigungen handelte, hat bei diesen Zessionen meist der bekundete oder gemutmaßte Wille der betreffenden Bevölkerung eine Rolle gespielt. Insoweit haben sich Übergänge durchweg im Rahmen partikularen Völkerrechts vollzogen. Falls die Normen des Vertragsrechts nicht ausreichten, fanden die anerkannten Regeln der Staatensukzession durchweg Anwendung (bewegliche Vertragsgrenzen, Übergang bestimmter lokalisierter Verpflichtungen, Wahrung erworbener Rechte, Fortbestand der bestehenden Rechtsordnung bis diese vom Sukzessor geändert wird, etc.).

II.

2. Charakteristisch für die Gegenwart sind Übergänge von Territorien und Bewohnern in die Herrschaft von Gewalten, die als neue souveräne Staaten von allen oder doch den meisten Altstaaten anerkannt werden. Die Zahl der in den letzten Jahrzehnten derart anerkannten Neustaaten kommt bereits heute der der Altstaaten gleich und wird sie in Zukunft übertreffen.

3. Bei den meisten Sukzessorstaaten handelt es sich heute um ehemalige Kolonialgebiete, frühere Protektorate und Gebiete, die vormals unter Treuhand bzw. Mandatsverwaltung standen.

Für die Träger der Herrschaftsgewalt über derartige abhängige Gebiete besteht und bestand seit geraumer Zeit eine völkerrechtliche Verpflichtung, in einem ordnungsmäßig durchzuführenden Verfahren an die Stelle der Fremddregierung Selbstregierung treten zu lassen. Diese Verpflichtung entspricht einer *opinio juris sive necessitatis*. Sie hat auch in internationalen Statuten Ausdruck gefunden (Kap. XI, XII, XIII Satzung der Vereinigten Nationen).

4. Die Existenz dieser Verpflichtung widerlegt die These von der völkerrechtlichen Einheit von Metropole (beherrschendem Land) und abhängigem Gebiet; negiert das Bestehen eines „*pacte colonial*“; schreibt der Metropole Wertabwägungen vor; gibt der Metropole auf, eine Entwicklung des abhängigen Gebiets mit bestimmter Zielsetzung vorzunehmen, fordert von der Metropole sowohl die Berücksichtigung der kulturellen Eigenart (*domaine réservé culturel*) und der Aspiration der Bevölkerung als auch der Interessen (Frieden und Sicherheit) der Staatengemeinschaft.

5. Bei den Verpflichtungen der Metropole, die abhängigen Gebiete zur Selbstregierung zu führen, handelt es sich um allgemeine Grundsätze, deren politische Konkretisierung sie in eigener Verantwortung vorzunehmen hat.

6. Selbstregierung in einem engeren Sinn schließt eine Entwicklung zu lediglich innerer Autonomie und zu Integration (z. B. echte Föderalisierung) nicht aus. Im weiteren, dynamischen Sinn führt Selbstregierung zu Unabhängigkeit. Der Vorgang spielt sich in beiden Fällen zunächst im innerrechtlichen Bereich ab, um im letzteren Fall im völkerrechtlichen zu enden.

7. Der Prozeß einer Verselbständigung, die bis zu einer Staatensukzession führt, muß als ein einheitlicher Vorgang, in dessen Verlauf sich gewissermaßen Quantität in Qualität umsetzt, beurteilt werden. Die Völkerrechtsordnung knüpft nicht nur an die vollendete souveräne Staatsrechtsordnung als Faktum an. Sie zieht vielmehr bereits einzelne Vorgänge im Zuge der Verselbständigung des künftigen Subjekts in ihren normativen Bereich ein.

8. Die ethisch-politische Verpflichtung des Sukzessorstaates, auch nach einer Losreißung „die geringst-mögliche Erschütterung des bestehenden Rechtszustandes vorzunehmen“ (Jellinek) trifft bei einer staatsrechtlich vorbereiteten und schließlich völkerrechtlich verein-

barten Verselbständigung (indépendance-programme) Praedezessor wie Sukzessor, zumal der Verselbständigungsakt (im Gegensatz zur indépendance-rupture) zugleich Anerkennung des Sukzessors durch den Praedezessor bedeutet, der die allgemeine Aufnahme in die Staatengemeinschaft fast automatisch zu folgen pflegt.

9. Der Praedezessor wirkt bei der vereinbarten Verselbständigung fast regelmäßig, oft unvermeidlicherweise auf die Bildung des „pouvoir constituant“ des Sukzessors ein. Seine Aufnahme in die Staatengemeinschaft (insbesondere in die Vereinigten Nationen) erfolgt meist auf Veranlassung des Praedezessors. Der Praedezessor trägt damit auch Verantwortung für die Gestaltung derjenigen Verfassungsbestimmungen des Sukzessors, die sich auf die Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch den Sukzessor beziehen.

10. Die Einwirkung des Praedezessors auf den „pouvoir constituant“ des Sukzessors muß sich im übrigen auf eine Starthilfe für eine geordnete Sukzession beschränken. Die Einhaltung von Abreden hinsichtlich der Gestaltung der inneren Rechtsordnung wird durchweg nur verfassungsrechtlich (Vorschriften über Verfassungsänderungen nur mit qualifizierten Mehrheiten, Aufhebung von jura singulorum nur mit deren Zustimmung etc.) gesichert werden können. Das gilt auch für solche Bestimmungen, die völkerrechtlichen Grundsätzen entsprechen (Achtung der Menschenrechte, Minderheitenschutz etc.).

11. In einigen Fällen sind auch Teile der inneren Rechtsordnung des Sukzessors unter völkerrechtliche (dann wohl immer internationale) Garantie gestellt worden (Zypern).

Der Intensität, mit der die organisierte Staatengemeinschaft (insbesondere die Allgemeine Versammlung der Vereinigten Nationen) auf die Art und Zeitfolge des Verselbständigungsprozesses Einfluß nahm und nimmt, entspricht — sehr im Gegensatz zur Vergangenheit (Verselbständigung des Irak) — nicht die Übernahme eines adäquaten Maßes an Verantwortung für die rechtlichen Konsequenzen der Sukzession.

12. Die Verselbständigung der Philippinen (Tydings-MacDuffie Act — Annahme der philippinischen Verfassung) entsprach weitgehend der Vorstellung, daß ein stufenweise durchzuführender Eintritt in alle auf das Gebiet und die Bevölkerung bezüglichen staats- wie völkerrechtlichen Rechte und Pflichten erfolgen solle. Staatsrecht-

lich unmittelbar vor und nach dem Zeitpunkt der Verselbständigung bestand bereits Identität der Staatsgewalt. Völkerrechtlich war der Vorgang eher der einer Funktionsübertragung als einer Staatensukzession vergleichbar. In ähnlicher Weise haben sich auch einige Verselbständigungen innerhalb des Commonwealth und der Communauté vollzogen.

13. Eine auch gegenüber dritten Staaten wirksame universelle Sukzession kann aber zwischen Praedezessor und Sukzessor nur vorbereitet, nicht vollzogen werden. Auch Drittstaaten haben jedoch meist ein Interesse daran, das Entstehen eines rechtlosen Zustandes zu vermeiden und werden oft bereit sein, Anpassungen des Rechtsstandes mit den Mitteln völkerrechtlicher Revisionsverfahren vorzunehmen, falls die veränderten Umstände dies erfordern.

14. Die Anwendung des Grundsatzes, daß der Sukzessor in den Gebietsstand des Praedezessors einrücke, Grenzabmachungen aber nur insoweit anzuerkennen brauche, als darin vollzogene Grenzfeststellungen enthalten sind, ist geeignet, zu schweren Störungen der internationalen Ordnung zu führen. Die Lage wird auch dadurch nicht gemildert, daß nach überwiegender Meinung von Lehre und Praxis „servitutes communis juris“ unabhängig von einer Staatenfolge fortbestehen. Gegen die These vom Fortfall lokalisierter bilateraler Verträge können auch völkerrechtliche Bedenken geltend gemacht werden (Verpflichtung zu guter Nachbarschaft, Achtung vor den Lebensgrundlagen eines ko-existierenden Staates).

15. Es fehlen in manchen Fällen bisher bilaterale Abmachungen zwischen Praedezessor und Sukzessor sowie autonome Regelungen hinsichtlich des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit infolge der Sukzession. Soweit sie vorliegen, ist das Bestreben ersichtlich, Staatenlosigkeit größeren Umfangs zu vermeiden. Optionsrecht wird oft nicht gewährt. Die Vorstellung (bzw. die Fiktion) eines fortbestehenden Praedezessor wie Sukzessor gemeinsamen Bürgerrechts (status of British subject oder citizen of the Commonwealth; Citoyenneté de la Communauté) hat die einschneidenden Wirkungen des globalen Erwerbs und Verlusts der besonderen Staatsangehörigkeit des Sukzessors bzw. des Praedezessors in etwa gemildert (right of registration, Verabredung gegenseitiger Gewährung von Inländerbehandlung). Andererseits werden aber auch neue Probleme aufgeworfen (doppelte Ausübung politischer Rechte etc.).

III.

16. Die These, auch ein tiefgreifender innerstaatlicher Umsturz (social cataclysm) lasse einen neuen Staat (Staat „historisch neuen Typs“) entstehen, mit Rechtsnachfolgen, die einer Staatensukzession im herkömmlichen Sinne in etwa entsprechen, ist im kommunistischen Lager weder in der Theorie noch in der praktischen Politik aufgegeben. Sie hängt mit den vom herkömmlichen Völkerrecht abweichenden Auffassungen über die angängigen Verhaltensweisen gegenüber Staaten zusammen, die nicht einem sog. sozialistischen Typ entsprechen.

17. Die Kontroverse zwischen Moskau und Peking eröffnet, bei Zugrundelegung der These der Einheit von Theorie und Praxis, Einblicke in das Wesen des „sozialistischen Völkerrechts“ und die mögliche Auswirkung der Lehre von der Staatenfolge durch Bildung eines „Staats neuen Typs“ auf die Beziehungen zwischen sog. sozialistischen Ländern als Sukzessorstaaten.