

Leitsätze zum Bericht von Prof. Zemanek

I.

1. Unter Staatensukzession wird in diesem Rahmen der Wechsel der Hoheitsgewalt in einem bestimmten Territorium verstanden. Aus dieser Nachfolge ergibt sich als Rechtsfolge der Eintritt in gewisse bisher allein der früheren Hoheitsgewalt völkerrechtlich zugerechnete Rechte und Pflichten.

2. Der Begriff muß deshalb so weit gefaßt werden, weil die für die Staatensukzession typischen Rechtsfolgen nicht nur bei der Aufeinanderfolge zweier souveräner Staaten mit unbeschränkten Kompetenzen, sondern auch dann eintreten, wenn eine Territorialgemeinschaft, die bisher zwar schon Völkerrechtssubjekt, in ihren Kompetenzen aber durch ein anderes Völkerrechtssubjekt beschränkt war, von diesen Beschränkungen befreit, also zum souveränen Staat mit unbeschränkten Kompetenzen wird. Es handelt sich dabei um eine Teilsukzession im Umfang der bisherigen tatsächlichen Beschränkungen.

II.

1. Die hier untersuchten neuen Aspekte der Staatensukzession ergeben sich aus der nach dem Ende des 2. Weltkrieges schrittweise erfolgten Auflösung der von europäischen Staaten in Asien und Afrika begründeten Abhängigkeitsverhältnisse bzw. aus den in ihrer Folge auftretenden Neugründungen.

2. Die meisten neuen Staaten waren früher als Kolonien völkerrechtlich Bestandteil eines anderen Staates. Sie entstanden durch Sezession, die aber meist einvernehmlich stattfand und, davon wieder in der Mehrzahl der Fälle, sogar vertraglich geregelt wurde. In diesen zwischen dem bisherigen Souverän und dem zur Unabhängigkeit

gelangten Staat geschlossenen Vertrag wird — ausgenommen in den von Frankreich zu diesem Zweck geschlossenen Verträgen — auch über den Übergang von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten auf den neuen Rechtsträger bestimmt (Devolutionsabkommen).

Eine gleiche Regelung wurde auch zwischen dem im völkerrechtlichen Bereich mit Britisch-Indien identischen Dominion Indien und dem Dominion Pakistan getroffen.

3. Bei den untersuchten Fusionen hat der neue Staat jeweils die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Glieder, soweit dies möglich war mit ihrem bisherigen Geltungsbereich, übernommen. Das gilt auch für die mit Erlangung der Unabhängigkeit eingegangenen Fusionen, bei denen somit eine Nachfolge in die Nachfolge eintritt.

4. Frankreich hat bei der Annahme mehrseitiger völkerrechtlicher Verträge in den untersuchten Fällen keine gesonderte Konsenserklärung für seine Protektorate abgegeben, sondern wo dies durch eine Kolonialklausel im Vertrag notwendig gemacht wurde, bloß eine Erklärung, daß sich die Geltung der französischen Annahmeerklärung auch auf die französischen Protektorate, Treuhandgebiete und Kolonien erstrecke. Diese Erklärung bringt nicht den Willen Frankreichs zum Ausdruck, daß diese Verträge den protegierten Staaten als Völkerrechtssubjekte zuzurechnen seien. Rechtsträger ist vielmehr Frankreich allein. Bei Beendigung des Protektoratsverhältnisses tritt deshalb hinsichtlich dieser Verträge eine Teilsukzession ein.

Ebenso hat in den untersuchten Protektoratsverhältnissen die Hoheitsgewalt des Protektors wenigstens teilweise die Hoheitsgewalt des protegierten Staates in inneren Angelegenheiten verdrängt. Der bei Beendigung des Protektoratsverhältnisses erfolgende Eintritt der Hoheitsgewalt des protegierten Staates in die gesamten staatlichen Kompetenzen hat die gleichen Rechtsfolgen wie sie sich aus der Sezession ergeben.

5. Das unter 4. Gesagte trifft mutatis mutandis auch auf Treuhandgebiete zu. Die Treuhandabkommen für die bisher zur Unabhängigkeit gelangten Treuhandgebiete sahen die Anwendung der vom Treuhänder geschlossenen mehrseitigen rechtssetzenden Verträge auf die von ihm verwalteten Treuhandgebiete vor. Sie ist durch Erklärungen unter der Kolonialklausel erfolgt. Eine Zurechnung dieser Verträge zu der von der Theorie behaupteter Völkerrechtspersönlichkeit der Treuhandgebiete ist also nicht erfolgt. Hinsichtlich dieser

Verträge tritt vielmehr mit Beendigung des Treuhandverhältnisses Staatensukzession ein.

Die gleichen Treuhandverträge sahen mit Ausnahme des Tanganyika betreffenden auch vor, daß das Treuhandgebiet nach dem Recht des Treuhänders als integrierender Bestandteil seines Gebietes zu verwalten sei. Infolgedessen folgt bei Beendigung des Treuhandverhältnisses die Hoheitsgewalt des neuen Staates auf die Hoheitsgewalt des Treuhänders, mit allen sich aus dieser Teilsukzession ergebenden Rechtsfolgen.

6. Eine Teilsukzession tritt auch dort ein, wo ein nichtsouveräner Staatsteil die Fähigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge hatte, in seinen inneren Angelegenheiten aber von der Hoheitsgewalt des Gesamtstaates beherrscht wurde. Mit der Unabhängigkeit substituiert sich seine Hoheitsgewalt der Hoheitsgewalt des Gesamtstaates. Auch hier liegt also eine Teilsukzession vor.

III.

Hinsichtlich des Verhaltens der Sukzessionsstaaten zu mehrseitigen rechtssetzenden Verträgen ergibt sich folgendes Bild:

1. Soweit Devolutionsabkommen bestehen, ist der Übergang in diesen geregelt. Da die ersten Fälle dieser Art waren, hat die Theorie einige Zeit gemeint, die vertragliche Übertragung durch den bisher alleinigen Rechtsträger sei eine notwendige Voraussetzung für die Möglichkeit des Überganges. Da ein solcher inzwischen aber auch auf Staaten stattgefunden hat, die kein Devolutionsabkommen abgeschlossen haben, muß diese Voraussetzung fallengelassen werden.

2. Damit ein mehrseitiger rechtssetzender Vertrag für den Übergang in Frage kommt, müssen folgende Voraussetzungen vorliegen:

a) Der frühere Souverän muß den Vertrag auf dem Territorium des neuen Staates angewendet haben; in Abwesenheit einer Kolonialklausel im Vertrag, somit in Abwesenheit einer Anwendungserklärung genügt, daß der Vertrag Bestandteil der Rechtsordnung des Territoriums geworden ist.

b) Der neue Staat darf nicht durch eine Vertragsbestimmung von der Parteienstellung ausgeschlossen sein.

3. Aus der Staatensukzession folgt ein Eintrittsrecht in mehrseitige rechtssetzende Verträge, bei denen die vorgenannten Voraussetzungen vorliegen.

4. Enthält das Devolutionsabkommen des neuen Staates mit dem Gebietsvorgänger eine Bestimmung über den Übergang völkerrechtlicher Verträge, so ist damit über das Eintrittsrecht grundsätzlich verfügt. Infolge der Relativität der völkerrechtlichen Pflichten steht aber ein Anspruch auf Einhaltung nur dem Partner des Devolutionsabkommens zu. Das Devolutionsabkommen wirkt aber insofern erga omnes, als es den Gebietsvorgänger von seinen bisherigen vertraglichen Pflichten für das Gebiet des neuen Staates befreit.

5. Manche Devolutionsabkommen enthalten einen Vorbehalt der neuen Staaten, daß sie nur jene Abkommen übernehmen, die mit ihrem nunmehrigen Status vereinbar seien. Welche das sind, unterliegt ihrer Selbstbeurteilung.

6. Liegt keine vertragliche Bestimmung über den Übergang völkerrechtlicher Verträge vor, dann entscheidet der neue Staat, in welche mehrseitigen rechtssetzenden Verträge er eintreten will. Eine rechtliche Beschränkung seiner Entscheidungsfreiheit konnte aus der Staatenpraxis nicht ermittelt werden.

7. Die Nichtausübung des Eintrittsrechtes beendet die Geltung mehrseitiger rechtssetzender Verträge für den neuen Staat.

8. Rechtstheoretisch ist der Vorgang öfter als Novation bezeichnet worden. Ein Test dieser Ansicht nach der Staatenpraxis ist nicht möglich, weil die Notifikationen der Depositare über den Eintritt neuer Staaten bisher zu keinen Erklärungen anderer Staaten geführt haben.

Gegen eine Novation spricht, daß die Depositare den Weitergeltungserklärungen deklaratorischen Charakter beigemessen haben.

IV.

1. Die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen ist ein höchstpersönliches Recht, das durch Staatensukzession nicht erworben wird. Diese Regel ist unabhängig vom Verfahren zum Erwerb der Mitgliedschaft, gilt also auch dann, wenn der Gründungsvertrag ein offener ist. Sie bezieht sich aber nicht auf das von der Organisation oder unter ihren Auspizien erzeugte Vertragsrecht, das gleich

ändern mehrseitigen rechtssetzenden Verträgen behandelt wird.

2. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet nur der Fall einer Fusion zweier Mitgliedstaaten: In diesem Fall erwirbt der neue Staat die Mitgliedschaft durch Sukzession.

Ebenso lebt die Mitgliedschaft eines Staates, der sie vor einer Fusion besessen hatte, nach Lösung aus der Fusion wieder auf, obwohl seine Rechtspersönlichkeit während der Fusion untergegangen war, rechtstheoretisch also keine Identität vorliegt.

3. Identität liegt aber in jenen Fällen vor, in denen ein nicht-souveräner Staatsteil entweder die Vollmitgliedschaft oder eine assoziierte Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation erworben hatte. Er war in diesem Umfang Völkerrechtssubjekt, da die Rechte und Pflichten ihm unmittelbar zugerechnet wurden.

V.

1. Mit dem Wegfall der bisherigen Hoheitsgewalt in einem bestimmten Territorium erlischt auch der Geltungsgrund der bisher in diesem geltenden Rechtsordnung. Die nachfolgende Hoheitsgewalt ist rechtlich grundsätzlich frei, der früheren Normenordnung einen neuen Geltungsgrund zu schaffen oder sie durch eine neue Normenordnung zu ersetzen.

2. Diese Frage ist in den Devolutionsabkommen nicht geregelt. Alle untersuchten Staaten haben aber den ersten Weg gewählt.

3. Meist haben sie in die diesbezügliche verfassungsgesetzliche oder gesetzliche Vorschrift aber den Vorbehalt aufgenommen, daß sich der neue Geltungsgrund nur auf jene Normen erstreckt, die der neuen Verfassung nicht widersprechen.

4. Nach einer allgemein anerkannten Norm des Völkerrechts ist eine angemessene Entschädigung zu leisten, wenn aus diesem Grund wohlerworbene subjektive öffentliche Rechte oder Konzessionen zum Erlöschen kommen. Vertragliche oder gesetzliche Regelungen in diesem Sinn konnten bei den neuen Staaten nicht festgestellt werden, doch hat die Untersuchung auch keine Fälle der Bestreitung dieser Völkerrechtsnorm geliefert.

5. In einer geringen Anzahl von Devolutionsabkommen konnten Klauseln über den Schutz der unter der Rechtsordnung des Gebietsvorgängers von seinen Staatsangehörigen wohlerworbenen Rechte

festgestellt werden. Burma hat sich dabei die Enteignung jener Rechte vorbehalten, die mit seiner in der Verfassung verankerten sozialistischen Wirtschaftsordnung in Widerspruch stehen, sich jedoch zur angemessenen Entschädigung verpflichtet.

6. Fraglich ist die Behandlung jener Rechte, die zwar nach der früheren Rechtsordnung anscheinend wohl erworben waren, jedoch auf Grund diskriminierender Rechtsvorschriften, auf die sich der neue Geltungsgrund nicht erstreckt.

VI.

1. Die vorstehenden Aussagen wurden induktiv aus der Staatenpraxis als typische Verhaltensweisen ermittelt. Sie stellen daher notwendigerweise Vereinfachungen auf die Linie der größten Gemeinsamkeit dar.

2. Nur wenige Aussagen sind schon jetzt als Rechtssätze anzusprechen. Der größere Teil der Verhaltensweisen stellt noch frühe Stadien im Prozeß der gewohnheitsrechtlichen Normenbildung dar.