

DG - 4. Nov. 91 - 16

p.B.14.20.6.-SAG/HRR

Bern, 28. Oktober 1991

✓ p.A.22.18.19.

Notiz an die Politische Abteilung IStaattennachfolge in Verträge

Im Zusammenhang mit der Abspaltung verschiedener Teilrepubliken Jugoslawiens und der Sowjetunion vom jeweiligen Mutterland stellt sich für die Staatengemeinschaft, und somit auch für die Schweiz, die Frage nach der Fortgeltung der mit der Sowjetunion bzw. Jugoslawien abgeschlossenen Verträge für die neu entstandenen oder noch entstehenden, unabhängigen Staaten.

1. Völkerrechtliche Betrachtung

Die Frage der Staatennachfolge in Verträgen ist sowohl in der Völkerrechtslehre, als auch in der Staatenpraxis umstritten. Seit dem 23.8.1978 liegt zwar die Wiener Konvention über Staatennachfolge in Verträge (die "Konvention") zur Unterzeichnung auf, sie ist jedoch bisher mangels der erforderlichen Anzahl von 15 Ratifikationen bzw. Beitritten nicht in Kraft getreten. Auch die Schweiz hat die Konvention bis heute nicht unterzeichnet (die Schweizer Delegation an der diplomatischen Konferenz von 1977/78 brachte ihre grundsätzlichen Bedenken gegen gewisse Bestimmungen der Konvention dadurch zum Ausdruck, dass sie sich bei der Schlussabstimmung der Stimme enthielt).

Immerhin ist nicht auszuschliessen, dass die Konvention, unabhängig davon, ob sie je in Kraft tritt oder nicht, wenigstens in Teilbereichen zur Entstehung von Normen des Völkergewohnheitsrechts beitragen wird. Sie soll deshalb für die nachfolgende Diskussion trotzdem als Ausgangspunkt dienen.

Die Erscheinungsformen der Staatennachfolge lassen sich in drei Hauptkategorien unterteilen: 1. "Newly Independent States", 2. Fusion, 3. Dismembration und Separation.

1. "Newly Independent States" ("NIS"): NIS sind gemäss der Legaldefinition in Artikel 2 Abs. 1 lit. f der Konvention Staaten, die bis unmittelbar vor dem Eintritt der Staaten-nachfolge "dependent territories" waren und für deren Aussen-beziehungen ein Mutterstaat zuständig war. Gemeint ist hier der klassische Fall der Dekolonisation.

Sowohl die Konvention als auch das Völkergewohnheitsrecht sehen für diesen Fall vor, dass die vom ehemaligen Mutterstaat abgeschlossenen bilateralen Verträge für die NIS grundsätzlich keine Gültigkeit haben (Grundsatz der "tabula rasa"). Der NIS und der Vertragspartner des ehemaligen Mutterstaates sind hingegen frei, die Weitergeltung zu vereinbaren. Eine solche Uebereinkunft kann sich auch aus dem konkludenten Verhalten der Parteien ergeben.

Bei der Zugehörigkeit zu multilateralen Vereinbarungen haben die NIS ein Optionsrecht, wenn auch mit gewissen Einschränkungen (z.B. ist eine Beteiligung an einem multi-lateralen Vertrag ausgeschlossen, wenn Letzterer ein Vetorecht gegen Neueintritte vorsieht und ein Vertragsstaat davon Gebrauch macht, oder wenn der Beitritt neuer Staaten mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar wäre, etc.).

2. Fusion: Darunter versteht man den Zusammenschluss mehrerer unabhängiger Staaten zu einem **neuen** Staat. Dieser Anwendungsfall interessiert im aktuellen Zusammenhang nicht, weshalb hier lediglich der in der Konvention vorgesehene Grundsatz erwähnt sein soll, wonach die Verträge der Vorgängerstaaten in den jeweiligen Territorien des Nachfolgestaates weitergelten. Diese Regel entbehrt zwar nicht einer gewissen Logik, widerspricht aber der bis zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Konvention vorherrschenden Rechtsauffassung, die in solchen Fällen vom Erlöschen der Verträge ausgegangen war.

Zu einer Fusion dürfte es z.B. bei einer Wiedervereinigung von Nord- und Südkorea kommen, da nicht anzunehmen ist, dass einer der beiden Staaten im andern aufgehen würde, wie dies im Falle der BRD und DDR geschah.

3. Dismembration (Auflösung) und Separation (Abtrennung): Wie bereits die Begriffe selbst vermuten lassen, steht die Dismembration für die vollständige Auflösung eines Staatswesens in verschiedene Einzelstaaten und die Separation für die Abtrennung und "Staatwerdung" eines Teilgebietes eines Staates, der als solcher weiterbesteht. In beiden Fällen geht die Konvention vom Prinzip der Fortgeltung der Verträge für den sezidierten Staat aus.

Insbesondere gegen die Aufnahme dieser Regelung in die Konvention hatte sich der oben angesprochene Widerstand der Schweiz gerichtet. Tatsächlich ist die unterschiedliche Behandlung von ehemaligen Kolonien (NIS) und von Staaten, die ihre Unabhängigkeit aufgrund einer Separation erlangt haben, schwer nachvollziehbar. Die Fortgeltung von Verträgen für sezidierte Teilgebiete liesse sich allenfalls dort rechtfertigen, wo ein Vertrag ausschliesslich für das betreffende Gebiet abgeschlossen worden war.

Die Konvention kann denn auch kaum für sich in Anspruch nehmen, sie hätte mit dieser Regelung Völkergewohnheitsrecht kodifiziert. Eine einheitliche Staatenpraxis hat sich nämlich in diesem Bereich weder vor, noch nach 1978 herausgebildet.

## 2. Aktuelle Fälle

### a) Jugoslawien

Sollten Slowenien und Kroatien die von der Völkergemeinschaft anerkannte staatliche Unabhängigkeit erlangen, so geschähe dies, entsprechend der oben dargelegten Typologie, durch Separation. Anders als die Konvention geht die schweizerische Rechtsauf-

fassung in diesen Fällen, wie erwähnt, vom Grundsatz der "tabula rasa" aus. Demgemäss müssten die Schweiz und Slowenien bzw. Kroatien übereinstimmend erklären, oder durch konkludentes Verhalten zu verstehen geben, dass die mit Jugoslawien abgeschlossenen Verträge auch für diese neuen Staaten Gültigkeit haben sollen.

Eine automatische Weitergeltung der Verträge könnte dort angenommen werden, wo deren Anwendung bereits vor dem Eintritt der Staatennachfolge auf das jeweilige Territorium der entsprechenden Teilrepubliken beschränkt gewesen war.

#### b) Sowjetunion

Die zu Jugoslawien angestellten Betrachtungen gelten vollumfänglich auch für die Sowjetunion. Die Frage, ob es sich bei der Abspaltung einzelner Teilrepubliken um eine Dekolonisation oder eine Separation (je nach Ausmass der Auflösung auch eine Dismembration) handelt, kann dahingestellt bleiben, weil nach schweizerischer Rechtsauffassung die Verträge mit der Schweiz unter beiden Annahmen hinfällig würden, anderslautende gegenseitige Erklärungen vorbehalten.

Am Beispiel Moldawiens, dessen zukünftiger völkerrechtlicher Status noch verschiedene Hypothesen zulässt, sollen die verschiedenen Modelle der Staatennachfolge in Verträge veranschaulicht werden.

1. Moldawien erlangt, wie zuvor die baltischen Staaten, die völkerrechtlich anerkannte Unabhängigkeit (Separation): Die Verträge der Schweiz mit der Sowjetunion sind für Moldawien nicht mehr gültig ("tabula rasa").
2. Das unabhängige Moldawien schliesst sich Rumänien an. Hier müssen zwei Fälle unterschieden werden:

- 5 -

- a) Moldawien wird aufgelöst und Rumänien angegliedert (siehe Beispiel DDR und BRD): Die Verträge der Schweiz mit Rumänien gelten nun auch für den neuen Teil;
- b) Moldawien und Rumänien bilden zusammen einen neuen Staat (Fusion): Laut Konvention gelten hier für das ehemals rumänische Territorium die mit Rumänien und für das Territorium des ehemaligen Moldawiens die allenfalls mit Letzterem nach dessen Unabhängigkeit von der Sowjetunion abgeschlossenen Verträge weiter. Gemäss Staatenpraxis hingegen gelangt für das ganze Territorium des neuen Staates der Grundsatz der "tabula rasa" zur Anwendung.
3. Moldawien schliesst sich Rumänien an, ohne zunächst die staatliche Unabhängigkeit zu erlangen: Gemäss Artikel 15 der Konvention gelten für das ehemals moldawische Territorium nicht mehr die Staatsverträge mit der Sowjetunion, sondern diejenigen mit Rumänien (Grundsatz der "beweglichen Vertragsgrenze").

### Schlussbemerkungen

Das Schicksal der Verträge im Falle von Staatennachfolge ist, wie bereits eingangs erwähnt, nach wie vor umstritten. Kaum kontrovers ist lediglich die Kategorie der NIS. Diese Rechtsunsicherheit gibt sowohl den neu entstandenen Staaten, als auch den Vertragspartnern des ehemaligen Mutterstaates einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Formulierung ihres Standpunktes in der Frage der automatischen Weitergeltung von bilateralen Verträgen. Dabei dürfte die Schweiz allerdings die diesbezügliche Haltung der Völkergemeinschaft im konkreten Fall mitberücksichtigen.

DIREKTION FUER VOELKERRECHT  
i.A.



(Held)

Beilagen

Staatsverträge mit Sowjetunion und Jugoslawien

06-4. Nov. 91 - 16 -

- 6 -

Kopien ohne Beilagen an:

- BAWI
- Bundesamt für Ausländerfragen
- Sekr. BRF
- Sekr. JAC
- Schweizer Botschaft Moskau
- Schweizer Botschaft Belgrad
- Politisches Sekretariat
- KT/GT/VDF
- HEC/BT
- SAG

DG - 4. Nov. 91 - 16