



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.B.14.20.6. - SAG/DUP

Bern, 24. Januar 1992

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Herrn  
Jean-Dominique Schouwey  
**BAP, EJPD**

Herrn  
Flavio Carbone  
**BSV, EDI**

Frau  
Daniela Mathys  
**BSV, EDI**

Herrn  
Stephan Cueni  
**BSV, EDI**

Herrn  
Christian Stiefel  
**ESTV, EFD**

Frau  
Regula Manser  
**BAV, EVED**

Herrn  
Bernhard Herold  
**BAWI, EVED**

Herrn  
J.-F. Riccard  
**BAWI, EVED**

Herrn  
Peter Zimmermann  
**BFA, EJPD**

DG 24. Jan. 92 - 12

DG 24. Jan. 92 - 12

**Sitzung vom 21. Januar 1992 zur Staatennachfolge in Verträge**

Sehr geehrte Damen und Herren

In der Beilage senden wir Ihnen eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der im Titel vermerkten Sitzung. Es handelt sich dabei zum Einen um eine kurze rechtliche Analyse zum besprochenen Thema und zum Andern um eine Darstellung der Interessenlage in konkreten Bereichen unserer Beziehungen zu Slowenien, Kroatien und den neugegründeten Staaten der ehemaligen Sowjetunion.

Das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit wurde zum Schluss der Sitzung wie folgt festgelegt:



1. Bis spätestens am 24. Januar 1992 werden die betroffenen Dienststellen die Politische Abteilung I des EDA im Hinblick auf die bevorstehenden Sondermissionen der Herren Botschafter J. Staehelin und J. Bucher darüber informieren, ob die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Staatsverträge mit Jugoslawien bzw. der Sowjetunion ihrer Ansicht nach auf die jeweiligen Nachfolgestaaten angewendet werden sollen oder nicht.
2. Die genannten Dienststellen werden die Direktion für Völkerrecht zwecks Erleichterung der Koordination über die mittelfristig in dieser Sache geplanten Schritte auf dem laufenden halten, sei es, dass die Verträge im gegenseitigen Einverständnis weitergeführt, sei es, dass sie angepasst oder neugefasst werden sollen.

Mit freundlichen Grüssen  
**DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT**  
 i.A.



(Held)

Kopie an EDA:

- Botschafter J. Bucher (Gurtengasse)
- B. Nobs, PA I
- W. Thurnheer, Pol. Sekr.
- B. von Erlach, DV
- A. Knöpfel, Presse und Information
- T. Kolly, FiWi
- KT/GT
- HEC/BT
- SAG

06 24. Jan. 92 # 12

## Zusammenfassung der Ergebnisse der Sitzung vom 21.1.1992 zum Thema "Staattennachfolge in Verträge"

### 1. Vertragliche Beziehungen der Schweiz zu Kroatien und Slowenien

Am 15. Januar dieses Jahres hat der Bundesrat Slowenien und Kroatien als unabhängige Staaten anerkannt. Damit stellt sich für die Schweiz, wie für alle übrigen Staaten, die diesen Schritt unternommen haben, die Frage, ob und allenfalls wieweit die vor dem genannten Datum mit Jugoslawien abgeschlossenen Staatsverträge inskünftig auch für unsere bilateralen Beziehungen mit den beiden neuen Republiken gelten sollen.

In der Völkerrechtslehre sucht man zu dieser Frage vergebens nach gesicherten Grundsätzen, und auch die Staatengemeinschaft kam in der Vergangenheit oft nicht umhin, politische Erwägungen über solche der Rechtssicherheit zu stellen, was zu einer von Widersprüchen geprägten Praxis geführt hat. Klar scheint denn auch nur soviel, dass sowohl die von lediglich acht Staaten (exklusive die Schweiz) ratifizierte Wiener Konvention von 1978 über die Staatennachfolge in Verträge, als auch die von keinem Staat ratifizierte Wiener Konvention von 1983 über die Staatennachfolge in Staatsvermögen, Archive und Schulden bestenfalls Entscheidungshilfen enthalten, nicht aber Völkergewohnheitsrecht wiedergeben.

Umstritten ist insbesondere die von den beiden Konventionen getroffene Unterscheidung zwischen der Erlangung der Unabhängigkeit durch Sezession, d.h. Gebietsabtrennung, einerseits und der klassischen Befreiung aus der Herrschaft einer Kolonialmacht andererseits. Währenddem die Uebereinkommen im ersteren Fall von der automatischen Uebernahme der vertraglichen Rechte und Verpflichtungen des Gebietsvorgängers durch den neuen Staat ausgehen, gewähren sie den ehemaligen Kolonien die Möglichkeit, in ihren völkerrechtlichen Beziehungen neu anzufangen (Grundsatz der "tabula rasa").

In der Völkerrechtslehre überwiegt demgegenüber die Ansicht, diese Unterscheidung stütze sich auf keine sachlich gerechtfertigten Kriterien und sei deshalb willkürlich. So hat es in der Geschichte auch immer wieder Fälle gegeben, in denen ehemalige Kolonien durchaus an der Weiterführung der vertraglichen Beziehungen ihrer früheren Kolonialmacht mit Drittstaaten interessiert waren. Umgekehrt haben sich offensichtlich durch Gebietsabtrennung entstandene

Staaten als ehemalige Kolonien bezeichnet, nur um über ihren Willen, mit der Vergangenheit auch in völkerrechtlicher Hinsicht zu brechen, keine Zweifel aufkommen zu lassen.

In dieser ungeklärten Rechtslage erstaunt es nicht, dass man heute in dieser Frage von starren juristischen Schemata abkommt und vermehrt pragmatische Lösungen sucht. Dies kann oft bedeuten, dass nicht nur die Beziehung zu jedem neu gegründeten Staat, sondern sogar jeder einzelne Staatsvertrag gesondert betrachtet werden muss. Die Schweiz wird somit alle vor dem 15.1.1992 abgeschlossenen Staatsverträge mit Jugoslawien daraufhin prüfen müssen, ob deren Anwendung auf Slowenien bzw. Kroatien in ihrem Interesse liegt. Desgleichen werden sich auch die beiden neuen Republiken nur für eine Weitergeltung der genannten Verträge aussprechen, wenn diese ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Eine Ausnahme von diesem fallweisen Vorgehen gilt allerdings für territoriale Staatsverträge, die aus naheliegenden Gründen auch für einen Gebietsnachfolger Bestand haben müssen.

Auch dort, wo auf gegenseitigen Wunsch die vertraglichen Beziehungen grundsätzlich neu geregelt werden sollen, dürfte es bis zum Vorliegen entsprechender Verträge oft unumgänglich sein, ein bestehendes Vertragswerk, allenfalls in abgeänderter Form, im Sinne einer Uebergangsregelung weiterhin anzuwenden.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass es für die Staatennachfolge in Verträge keine universell gültigen Rechtsgrundsätze, und schon gar kein automatischer Uebergang der Rechte und Pflichten auf den Gebietsnachfolger gibt. Es gilt deshalb für jeden einzelnen Vertrag abzuklären, ob die Uebernahme der Rechte und Pflichten des Gebietsvorgängers durch den neugegründeten Staat den Bedürfnissen beider Vertragspartner entspricht. Dass man dabei während eines gewissen, für die Prüfung der Verträge erforderlichen Zeitraumes wohl von deren (einstweiligen) Weitergeltung auszugehen hat, ergibt sich nicht aus rechtlichen Erwägungen, sondern ist Ausdruck einer pragmatischen Notwendigkeit.

Der Ruf nach einer differenzierten Betrachtung unserer vertraglichen Beziehungen zu Slowenien und Kroatien soll anhand einiger konkreter Beispiele veranschaulicht werden.

Im Bereich der Sozialversicherungen besteht seitens der Schweiz ein grosses Interesse an einer baldigen Neuregelung unseres Verhältnisses zu den beiden

Republiken. Insbesondere gilt es, sobald als möglich lokale Verbindungsstellen für die Ueberweisung von Leistungen zu errichten, da diese heute über Belgrad kaum mehr ihr Ziel erreichen. Bereits erste Kontakte zur Ausarbeitung neuer Verträge haben auf dem Gebiet des Transportwesens und des Luftverkehrs stattgefunden. Sowohl Zagreb wie auch Ljubljana haben zudem ein Interesse an Abkommen zur gegenseitigen Visumsbefreiung mit der Schweiz bekundet. Demgegenüber haben sich Slowenien wie Kroatien bereit erklärt, die vor ihrer Unabhängigkeit angefallenen Staatsschulden Jugoslawiens anteilmässig zu übernehmen. Allerdings wird hier eine Regelung eher im multilateralen Rahmen gefunden werden müssen.

## **2. Vertragliche Beziehungen der Schweiz zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion**

Die zur Nachfolge Kroatiens und Sloweniens angestellten allgemeinen Betrachtungen lassen sich weitgehend auf die baltischen Staaten, die Mitgliedstaaten der GUS sowie Georgien übertragen. Zwar spricht im Falle der Russischen Föderation als der "Erbin" der Sowjetunion einiges für eine integrale Uebernahme auch von deren staatsvertraglichen Beziehungen. Jedoch wird auch Russland bisweilen nicht umhinkommen, praktikable Lösungen ausserhalb des Regelfalles zu finden.

Im Transportwesen sind Verträge mit den baltischen Staaten bereits in der Ausarbeitungsphase. Sodann hat Mitte Januar die Swissair bekanntlich den Flugverkehr nach Wilnius aufgenommen. Die entsprechenden Luftverkehrsverhandlungen werden wahrscheinlich noch dieses Jahr stattfinden. Schliesslich haben alle GUS-Staaten ihren Willen bekundet, die Schulden der ehemaligen Sowjetunion zu übernehmen. Allerdings ist auch hier die Aufteilung noch alles andere als klar und gegenwärtig Gegenstand multilateraler Verhandlungen mit den Gläubigerländern im Rahmen des sog. "Pariser Clubs".