

p.B. 73. Young. 0.

DG 3 0. April 92 - 16

p.B. 15.20 - SAG

Bern, 29. April 1992

p.B. 15.21. Young.Notiz an Staatssekretär J. KellenbergerVölkerrechtlicher Status der "Bundesrepublik Jugoslawien"1. Rechtliche Grundsätze

In unserer Notiz an die Politische Abteilung I vom 27. März 1992 haben wir uns im Zusammenhang mit der, damals noch hypothetischen Abspaltung Bosnien-Herzegowinas von Rest-Jugoslawien u.a. mit der Frage befasst, wie weit ein Staatsgebiet schrumpfen darf, bevor es in völkerrechtlich relevanter Weise als nicht mehr vorhanden gilt, d.h. bevor ein Gebiet allenfalls als Nachfolgestaat anerkannt werden, nicht aber als alter Staat weitergelten kann.

Die seinerzeit dazu angestellten Betrachtungen seien hier kurz in Erinnerung gerufen: Dem Grundsatz nach unumstritten ist, dass weder Revolutionen, Wechsel der Regierungsform, noch territoriale Veränderungen die Existenz eines Staates berühren. Tatsächlich hat die Staatengemeinschaft im allgemeinen ein Interesse an der Kontinuität eines Staates, würde doch dessen Untergang u.a. den Verlust eines Vertragspartners mit allen rechtlichen und finanziellen Konsequenzen bedeuten. Dies umso mehr, als das Völkerrecht bei der Staatennachfolge keinen automatischen Uebergang von Rechten und Pflichten auf den oder die Gebietsnachfolger kennt.

Der genannte Grundsatz wurde in der Staatenpraxis allerdings immer wieder relativiert, und auch in der Völkerrechtslehre ist die hier vordringlich interessierende Frage, nämlich ob es für die Kontinuität eines Staates eines minimalen Rest-Territoriums bedürfe, umstritten.

Von Bedeutung wird diese, akademisch wohl unlösbare Frage selbstverständlich erst, wenn sich die Staatengemeinschaft einerseits und der betroffene "Staat" andererseits über dessen rechtlichen Status nicht einigen können.



2. Die Proklamation der "Bundesrepublik Jugoslawien" (BRJ)

Das Präsidium in Belgrad hat am 27. April 1992 die aus den beiden Republiken Serbien und Montenegro bestehende BRJ ausgerufen und dadurch zumindest faktisch deren um (das ganze?) Bosnien-Herzegowina reduziertes Territorium als vollendete Tatsache akzeptiert. Die BRJ weist somit ein bestimmbares Territorium, ein Staatsvolk und eine effektive Regierung auf und erfüllt deshalb zweifellos die völkerrechtlichen Voraussetzungen eines souveränen Staates.

3. Kontinuation/Sukzession der BRJ

Aus der uns am 27. April 1992 überreichten Note geht klar hervor, dass sich die BRJ in allen völkerrechtlichen Belangen als mit dem ehemaligen Jugoslawien identisch erachtet ("... sur la base de la subjectivité ininterrompue de la Yougoslavie ..." und "Respectant strictement la continuité de la subjectivité internationale et juridique de la Yougoslavie, la République Fédérale de Yougoslavie continue à exercer tous les droits et obligations de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie ...") und insbesondere weiterhin den Sitz Jugoslawiens in allen wichtigen internationalen Organisationen beansprucht.

Die Proklamation der BRJ ist vorläufig jedoch noch kaum mehr als eine einseitige Erklärung, die als solche das Verhältnis der BRJ zum ehemaligen Jugoslawien allein nicht zu bestimmen vermag. Andererseits fehlen aber auch, wie erwähnt, objektive Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob ein territorial reduzierter Staat völkerrechtlich noch als mit dem ehemaligen Staat identisch gelten kann (Kontinuität), oder ob es sich dabei (wie etwa im Falle Sloweniens und Kroatiens) um einen Nachfolgestaat handelt, der als solcher neu anerkannt werden muss. Zwar mag für die Staatengemeinschaft ein Bedürfnis für eine Kontinuität in den völkerrechtlichen Beziehungen bestehen. Eine Pflicht, die einseitige Kontinuitätserklärung eines Staates zu akzeptieren, besteht jedoch nicht.

Tatsächlich mögen politische und wirtschaftliche Argumente für eine Gleichstellung der BRJ mit den übrigen Republiken des ehemaligen Jugoslawien sprechen. Würde die BRJ demgemäss als Nachfolgestaat behandelt, so gäbe es u.E. keinen Grund für eine Vorzugsbehandlung in Bezug auf deren Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.

Die Behandlung der BRJ als Nachfolgestaat hätte aus unserer Sicht allerdings einen politischen und einen rechtlichen Nachteil: In rechtlicher Hinsicht könnte die

Behandlung der BRJ als Nachfolgestaat zu einem längerfristigen Vakuum in den vertraglichen Beziehungen zwischen der BRJ und der Staatengemeinschaft führen. Die BRJ, die sich, ungeachtet der gegenteiligen Einschätzung durch die Staatenwelt, als mit Jugoslawien identisch betrachtet, dürfte nämlich kaum akzeptieren, dass die Weitergeltung gewisser oder sogar der meisten ihrer bilateralen Staatsverträge in Frage gestellt würde. Wenn Neuverhandlungen schon mit willigen (Nachfolge-) Staaten kein einfaches Unterfangen sind, so sind sie dies noch weniger mit einem unwilligen Vertragspartner. Wie gut oder wie schlecht es sich mit der daraus resultierenden Rechtsunsicherheit leben lässt, ist eine Frage der politischen Einschätzung.

Zumindest in einer Uebergangsphase kann es überdies wünschenswert sein, die BRJ weiterhin in den (friedensstiftenden) internationalen Organisationen einsitzen zu lassen, scheinen doch die Möglichkeiten der Einflussnahme auf ein Mitglied grösser zu sein als auf ein, seinen Verpflichtungen gegenüber der Organisation enthobenes Nicht-Mitglied.

Aus den genannten rechtlichen und praktischen Gründen dürfte die Schweiz grundsätzlich ein Interesse an der Identität der BRJ mit dem ehemaligen Jugoslawien haben. Andererseits besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass die Staatengemeinschaft, oder zumindest eine bedeutende Gruppe von Staaten, die BRJ völkerrechtlich auf die gleiche Stufe wie Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina stellen und als Nachfolgestaat Jugoslawiens behandeln wird. Diese Frage könnte im Zusammenhang mit allfälligen Massnahmen gegen die BRJ im Rahmen der KSZE eine erste Aktualität erlangen: Wird die BRJ als mit Jugoslawien identisch betrachtet, so bestände die entsprechende Sanktion in der Suspension der Mitgliedschaft. Ist die BRJ dagegen bloss Nachfolgestaat, so könnte die Aufnahme an die vorgängige Erfüllung gewisser Bedingungen geknüpft werden. Ob allerdings die Annahme, die BRJ würde als "verschmähtes" Mitglied der KSZE schon bald nach dem "Hinauswurf" ein, erst noch an Bedingungen geknüpftes Aufnahmegesuch stellen, realistisch ist, bleibe dahingestellt

4. Schlussfolgerung

Zusammenfassend können wir festhalten, dass sich der Rechtsstatus der BRJ weniger nach völkerrechtlichen, als nach politischen Kriterien richtet. Sollte sich

somit ein internationaler Konsens für die eine oder andere der oben dargestellten Varianten abzeichnen, so bestünden für die Schweiz weder zwingende rechtliche Gründe für ein Mittun, noch für ein Abseitsstehen.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

i.A.



(Ch.-E. Held)

Kopien:

- Polit. Abt. I
- Polit. Sekretariat
- Generalsekretariat
- Fiwi
- KT/GT/VDF
- HEC/BT/GAM
- SAG

DG 30. April 92 - 16