

p.B.72.9.15.1 - SAG

25. Mai 1992

### Notiz an Staatssekretär J. Kellenberger

#### Die Anerkennung als Gütesiegel staatlichen Wohlverhaltens?

Am 18. d.M. fand unter Ihrer Leitung eine departementsinterne Sitzung statt, die u.a. den völkerrechtlichen Status der "Bundesrepublik Jugoslawien" (BRJ) zum Thema hatte. Zusammenfassend gelangten die Teilnehmer dabei zum Schluss, die Staatengemeinschaft neige zwar dazu, die BRJ nicht als automatische Kontinuation Jugoslawiens, sondern als Nachfolgestaat, d.h. als neuen Staat zu betrachten, scheine aber vorderhand nicht bereit zu sein, diese Haltung mit der letzten rechtlichen Konsequenz umzusetzen. So seien bisher weder die Sitze Jugoslawiens in internationalen Organisationen aufgehoben, noch jenem Staat allgemein die Anerkennung entzogen worden.

Dieser sowohl politisch als auch völkerrechtlich unbefriedigende **Schwebezustand** ist u.E. eine Folge einer bei der Anerkennung der GUS-Staaten eingeleiteten und bei derjenigen Sloweniens und Kroatiens insbesondere von der EG fortgeführten Praxis, welche die Anerkennung **ausdrücklich** von der Erfüllung gewisser politischer - im Unterschied zu den bekannten völkerrechtlichen - **Bedingungen** abhängig machte.

Sinn des vorliegenden Diskussionsbeitrages ist es nicht, völkerrechtlichem Purismus das Wort zu reden. Der Zeitpunkt der Anerkennung ist auch bei Vorliegen der **völkerrechtlichen Kriterien** schon immer eine Frage der **politischen Opportunität** gewesen. Am Beispiel der BRJ soll jedoch aufgezeigt werden, dass die Anerkennung bzw. deren Verweigerung kein taugliches Mittel zur Durchsetzung von "staatlichem Wohlverhalten" sein kann, und die neuste Entwicklung in der Anerkennungsdiskussion eine allgemeine Konzeptlosigkeit widerspiegelt, von der widersinnigerweise v.a. die BRJ profitiert.

Nach der endgültigen Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 bestand für die **GUS-Staaten** ein grosses **Bedürfnis nach** umgehender **Anerkennung** durch die Staatengemeinschaft. Staatliche Souveränität bot nämlich nicht nur einen



gewissen Schutz gegen "imperialistische Rückfälle" Moskaus, sondern ermöglichte auch den Aufbau selbständiger Handelsbeziehungen mit dem Ausland.

Das Auseinanderfallen des Sowjetreiches bedeutete aber nicht nur das Ende des Kalten Krieges, sondern schuf, in erster Linie für die neuen Staaten selbst, dann aber auch für den Weltfrieden an sich, **neue Gefahren** mit beträchtlicher Explosivkraft: schwelende Minoritätenkonflikte und das aus dem Zustand der relativen Berechenbarkeit entglittene Nuklearpotential. Entsprechend unwiderstehlich war für den Westen die Versuchung, die Anerkennung der neuen Staaten von deren **Versprechen abhängig** zu machen, die Menschenrechte zu beachten und auf nukleare Proliferation zu verzichten.

Ebenfalls nach einer **Zügelung** nationalistischer Auswüchse rief sodann die Abspaltung **Kroatiens** und, in geringerem Masse, **Sloweniens**. Und auch für diese beiden Republiken bedeutete die Anerkennung ihrer Unabhängigkeit erste Priorität. Insbesondere für die EG lag es deshalb nahe, auch hier die Anerkennung erst auszusprechen, nachdem gewisse, im voraus gestellte **Bedingungen** erfüllt, oder deren Erfüllung zumindest versprochen worden waren.

Sowohl bei den Republiken der ehemaligen Sowjetunion, als auch bei Slowenien und Kroatien war somit ein Bedürfnis nach rascher Anerkennung vorhanden, im Verhältnis zu der die Abgabe mehr oder weniger verbindlicher Zusicherungen den betroffenen Staaten als relativ kleine Bürde erscheinen musste.

Diese **Voraussetzungen fehlen** im Falle der **BRJ**. Zum einen will letztere gerade nicht als neuer Staat anerkannt, sondern im Gegenteil als **Kontinuation** des ehemaligen Jugoslawiens betrachtet werden. Schon aus diesem Grund besteht für die BRJ wenig Anreiz, irgendwelche Bedingungen für eine Anerkennung zu erfüllen. Und zum anderen kann die BRJ mit den **"Folgen"** des eingangs beschriebenen völkerrechtlichen Schwebezustandes vorläufig ganz gut leben: So werden ihre **Sitze** in internationalen Organisationen **nicht aufgelöst**. Der Westen beschränkt sich diesbezüglich auf die vage Feststellung, die Kontinuität werde nicht automatisch akzeptiert. Auch die **bilateralen Vertragsbeziehungen** werden **unverändert** aufrechterhalten. Auf **diplomatischer** Ebene beschränkt man sich auf **Gesten** ohne völkerrechtliche Bedeutung. Kurzum, die Staatenwelt scheint sich mit dem völkerrechtlichen Status der BRJ weit schwerer zu tun, als diese selbst.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass sich die (westliche) Völkergemeinschaft in ihrer Anerkennungspolitik gegenüber der BRJ von

folgenden, sich **widersprechenden Grundsätzen** leiten lässt: 1. Die BRJ wird nicht anerkannt, bis die gestellten Bedingungen erfüllt sind. 2. Der selbst-proklamierte Status der Kontinuation wird nicht automatisch akzeptiert. 3. Die Verhandlungen über eine friedliche Lösung des Jugoslawienkonfliktes mit dessen Hauptakteur müssen weitergehen.

Die Staatengemeinschaft versucht somit, den Dialog mit der Regierung eines "Staates" aufrechtzuerhalten, den es **völkerrechtlich** zwar noch gibt, "**moralisch**" aber nicht mehr geben darf.

**Diese Widersprüchlichkeit in den internationalen Beziehungen zur BRJ hätte u.E. vermieden werden können, wenn die völkerrechtliche Anerkennung in jüngster Vergangenheit nicht zu mehr gemacht worden wäre, als sie ist, nämlich eine wertungsfreie Feststellung, dass auf einem bestimmten Territorium ein Staat entstanden ist, dessen Anerkennung im politischen Interesse des anerkennenden Staates liegt.**

Wie im folgenden zu zeigen sein wird, könnte die BRJ jederzeit als neuer Staat anerkannt, oder umgekehrt die Kontinuitätstheorie akzeptiert werden, ohne sich gegenüber der BRJ irgendwelcher Druckmittel zu begeben.

#### 1. Hypothese: Die Völkergemeinschaft akzeptiert die Kontinuationstheorie der BRJ

Gemäss dieser Hypothese würde die **BRJ** formell in jeglicher Hinsicht als mit dem ehemaligen **Jugoslawien identisch** betrachtet. So würde sich beispielsweise an unseren bisherigen diplomatischen Beziehungen offiziell nichts ändern; jedoch stünde es uns selbstverständlich frei, diesbezügliche **Retorsionsmassnahmen** bis hin zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen aus Protest gegen die Völkerrechtsverletzungen durch die BRJ zu ergreifen. Ferner würden die **Sitze** des ehemaligen Jugoslawiens in den internationalen Organisationen automatisch von der BRJ **übernommen**. Das würde die Staatengemeinschaft aber auch hier nicht daran hindern, die **Suspendierung** der Mitgliedschaft oder den **Ausschluss** zu verfügen. Für die **bilateralen Verträge** mit dem ehemaligen Jugoslawien bestünde im Falle der Kontinuation wohl eine Vermutung für deren Weitergeltung gegenüber der BRJ, jedoch würde es uns die **clausula rebus sic stantibus** ermöglichen, solche Verträge im Einzelfall als hinfällig zu erklären, oder im gegenseitigen Einverständnis neuzugestalten.

Ein solches "Einlenken" der Staatengemeinschaft auf den völkerrechtlichen Standpunkt der BRJ bedeutete zwar vordergründig ein Entgegenkommen, würde

andererseits aber **Klarheit in der Statusfrage** und gleichzeitig, wie aufgezeigt, freie Bahn für eine **konsequente Sanktionspolitik** schaffen.

## 2. Hypothese: Die Staatengemeinschaft anerkennt die BRJ als neuen Staat

Gemäss dieser Hypothese würde die Staatengemeinschaft, oder ein bedeutender Teil davon, feststellen, dass die ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien **nicht mehr existiert** und deren **Sitze** in internationalen Organisationen **aufgehoben** sind, hingegen die völkerrechtlichen Voraussetzungen für die **Anerkennung der BRJ** als gegeben erachtet werden. Vergleichbar einem Menschen mit der vollendeten Geburt (Art. 31 ZGB) hätte dieser Staat mit der Anerkennung einen Zustand erreicht, den man als **Rechtsfähigkeit** bezeichnen könnte.

Die Anerkennung allein verschafft dem anerkannten Staat jedoch noch **keinerlei Ansprüche** gegenüber der Staatengemeinschaft, vom Recht auf Beachtung gewisser völkerrechtlicher "Grundrechte", wie etwa der Unverletzlichkeit der Grenzen, einmal abgesehen. So gewährt die Anerkennung weder das Recht in internationalen Organisationen einzusitzen, noch allgemein auf Aufnahme diplomatischer Beziehungen (und schon gar nicht auf Unterhaltung einer ständigen Vertretung), noch auf bilateralen Handelsverkehr, noch auf Wirtschafts- oder humanitäre Hilfe.

Die **Mitgliedschaft** in einem Verein - um beim oben gewählten Vergleich zu bleiben - und der Genuss der damit verbundenen Vorteile steht nur denen offen, die gewisse **Voraussetzungen** erfüllen und bereit sind, sich an die **spezifischen Regeln** zu halten. Dies muss auch auf internationaler Ebene gelten. Anders als bei der Anerkennung liesse sich denn auch für die Gestaltung der multi- und bilateralen Beziehungen zu einem neu entstandenen Staat das Anlegen regional **verschiedener Massstäbe** rechtfertigen (z.B. strengere Aufnahmebedingungen für die KSZE als für die UNO). Die Frage des **moralischen Genügens** eines Staates hat aber aus rechtlicher Sicht mit dessen **Völkerrechtssubjektivität** so wenig zu tun wie die Vereinswürdigkeit einer natürlichen Person mit deren Menschsein.

Direktion für Völkerrecht

*M. Godet*

(Godet)

