

BUCHBESPRECHUNGEN

Andreas Zimmermann

Staatenachfolge in völkerrechtliche Verträge

Zugleich ein Beitrag zu den Möglichkeiten und Grenzen völkerrechtlicher Kodifikation
Springer Verlag, Berlin, 2000, 960 S., DM 298,--

Das Recht der Staatensukzession gilt unter den Teilgebieten des Völkerrechts seit langem vor allem deshalb als eines der schwierigsten, weil hier die Staatenpraxis sehr diffus und widersprüchlich, das Quellenmaterial, obwohl sehr umfangreich, so gut wie nicht erforscht und systematisiert, kurz: das Terrain für den Rechtsanwender sehr undankbar ist. Eigentlich ein Tummelplatz für Wissenschaftler, die eine akribische Sammel- und Sortierarbeit nicht scheuen, sollte man meinen. Und dennoch ist die hier anzuzeigende Heidelberger Habilitationsschrift von Zimmermann, soweit ersichtlich, die erste umfassende Monographie in deutscher Sprache, die es unternimmt, die Staatenpraxis zur Staatensukzession zusammenzustellen und zu analysieren. Den letzten ähnlich systematischen Anlauf unternahm der australische Völkerrechtler O'Connell in einem zweibändigen Werk vor über dreißig Jahren. Zimmermann beschränkt sich auf den Sukzessionsgegenstand der völkerrechtlichen Verträge, da zum einen hier das Praxismaterial besser als für andere Materien zugänglich ist und zum anderen ein Kodifikationsversuch der Vereinten Nationen in Gestalt der Wiener Konvention über das Recht der Staatenachfolge in Verträge von 1978 vorliegt, dessen Bewertung ihm ebenfalls ein Anliegen ist. Durch diese thematische Beschränkung ist die Darstellung auf 845 Textseiten noch gut handhabbar, der „Praxisbericht“ für die anderen Nachfolgematerien würde sicherlich denselben Umfang in Anspruch nehmen; hier bleibt also noch ein Betätigungsfeld für andere „Jäger und Sammler“ des Völkerrechts.

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile, deren erster (S. 9-130) den dogmatischen Vorklärungen zu Begriff und Formen der Staatenachfolge gewidmet ist. Der zweite Teil (S. 131-219) betrachtet die historische Staatenpraxis bis zur Konvention 1978 sowie das Entstehen der Konvention selbst, während der dritte Teil (S. 221-818), das Herzstück der Arbeit, die Staatenpraxis unter dem Eindruck der Konvention, also nach 1978, darstellt. Der vierte Teil (S. 819-845) schließlich zieht die Summe und fragt nach dem Wert der Konvention für Kodifikation und Weiterentwicklung des Rechts der Staatensukzession. Der englische Text der Konvention sowie ein Sach- und Personenregister runden den Band im Anhang ab.

In seinem einleitenden Teil bestimmt Zimmermann den Tatbestand der Staatensukzession im Anschluß an die Definition in der Konvention (S. 15 f.) und stellt überblicksartig die verschiedenen Sukzessionsformen vor (S. 17-36). Den klassischen Formen Zession, Inkorporation, Fusion, Abspaltung und Dismembration stellt er das Konzept des *newly inde-*

pendent state zur Seite, ein politisch-ideologisches Produkt der Dekolonisierungsperiode, welches die Konvention wie ein roter Faden durchzieht (S. 23 f.). Den Schwerpunkt der folgenden Abgrenzungsfragen bildet die in der Tat intrikate Unterscheidung von Sukzession und Identität (S. 46-130). Denn nur wenn wirklich ein Sukzessionstatbestand vorliegt, und nicht etwa eine Staatsidentität unter veränderten Rahmenbedingungen, kann das anfallende Praxismaterial für die Suche nach Regeln über die Rechtsfolgen der Staatensukzession verwendet werden. Zimmermann unterscheidet verschiedene Fallgruppen, in denen eine Identität in Frage stehen könnte, und wendet die bereits im Schrifttum entwickelten Abgrenzungskriterien auf bekannte Zweifelsfälle an. Mag er sich auch für die Unabhängigkeit der baltischen Staaten nicht festlegen (S. 57-60), so entscheidet er sich im Fall der Sowjetunion unter dem Eindruck der überwiegenden Staatenpraxis für eine Subjektsidentität der Russischen Föderation (S. 85-97) und im Fall Jugoslawiens nur sehr zögernd für Diskontinuität (S. 111 f.), was als Sukzessionskategorie zur Dismembration führt.

Der zweite, historische Teil skizziert nach Sukzessionsformen gegliedert die Staatenpraxis des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des 2. Weltkriegs sowie der Zeit von 1945 bis 1978. Für die erste Zeitspanne ist die Praxis bereits im völkerrechtlichen Schrifttum, vor allem in den Arbeiten O'Connells aufbereitet worden. Zimmermann greift verständlicherweise darauf zurück und sieht zu Recht bereits vor 1945 einige Grundregeln etabliert, wie z.B. die beweglichen Vertragsgrenzen bei der Zession und die Kombination von Vertragserstreckung und Erlöschen bei der Inkorporation (S. 145); seine Annahme, bei der Dismembration habe sich eine Tendenz zur Vertragskontinuität gezeigt, ist allerdings durch das Praxismaterial kaum belegt. Die Zeit nach 1945 war maßgeblich durch die Praxis der Dekolonisierung geprägt. Zimmermann entnimmt ihr die „einheitliche Vorstellung“, daß völkerrechtliche Verträge des Kolonialherrn den *newly independent state* grundsätzlich nicht binden (*clean-slate*-Regel), es sei denn aufgrund einer einseitigen Erklärung oder eines konstitutiven Überleitungsabkommens (S. 164 f.). Für Zession und Inkorporation ergibt sich in diesem Zeitabschnitt eine Bestätigung der erwähnten Grundregeln, während sich für Abspaltungen das Erlöschen der Altverträge mit dem Recht des Neustaates zur einseitigen Sukzessionserklärung abzeichnete (S. 173). Eine Fortgeltung der Altverträge bei Fusionen läßt sich bis 1978 nicht nachweisen (S. 192 f.).

Nachdem so die völkergewohnheitsrechtliche Ausgangslage vor Abschluß der Wiener Konvention von 1978 umschrieben ist, geht es im anschließenden Kapitel um den Entstehungsprozeß der Konvention selbst (S. 194-219). Die verschiedenen Entwürfe und die Diskussion im Rahmen der UN-Völkerrechtskommission, auch auf der Staatenkonferenz 1977/78 werden knapp geschildert, ohne daß aber recht deutlich würde, warum die Konvention schließlich in weiten Teilen, etwa für die Vereinigung, den Zerfall von Staaten und für die Abspaltungsfälle, Regelungen aufstellt, die überhaupt nichts mit der vorangegangenen Staatenpraxis zu tun haben. So erscheint etwa die ausnahmslose Kontinuitätsregel in allen Fällen der Staatenvereinigung (Art. 31 der Konvention) plötzlich und für den Leser völlig unmotiviert im Fünften Bericht von Humphrey Waldock (S. 202 f.), ohne daß sich eine sachliche Anknüpfung dafür ausmachen ließe. Hier hätte man sich ein tieferes Nach-

bohren in den Materialien von Kommission und Konferenz, vielleicht auch eine Art Motivforschung bei einzelnen ihrer Teilnehmer gewünscht.

Steht somit fest, daß die Regeln der Konvention über die Rechtsfolgen von Staatensukzessionen bei ihrer Abfassung zu einem großen Teil nicht der vorangegangenen Staatenpraxis entsprechen, so untersucht der nun folgende dritte Teil, inwieweit die Konventionsbestimmungen immerhin nach 1978 zur Richtschnur für die völkerrechtliche Staatenpraxis wurden. Auf diesem Weg könnte sich ergeben, daß die Konvention, wenn die – nicht konventionsgebundene – Praxis ihr weitgehend gefolgt ist, immerhin nachträglich zur „gesicherten Kodifizierung geltenden Völkergewohnheitsrechts“ geworden ist (so die Fragestellung auf S. 223). Zimmermann gliedert das von ihm gesichtete Praxismaterial zweifach, einmal für alle völkerrechtlichen Verträge nach den betroffenen Sukzessionsformen (S. 225-450), sodann für alle Sukzessionsformen in bezug auf besondere Vertragsarten (S. 451-751). Diese Vorgehensweise überzeugt vor dem Hintergrund der Praxis, die vielfach spezifische Sukzessionsregime für bestimmte Vertragskategorien entwickelt, widerspricht aber dem Konzept der Konvention, die in Art. 11, 12 lediglich die sog. radizierten Verträge hervorhebt.

Für die wenigen nach 1978 aufgetretenen Fälle von *newly independent states* zeigt sich, daß die Praxis weitgehend den Regeln in Teil III der Konvention gefolgt ist, so daß Zimmermann diese für den kolonialen Sonderfall als Völkergewohnheitsrecht einstuft (S. 233). Die Staatenvereinigung wird in der Konvention als einheitlicher Tatbestand behandelt, ohne zwischen Inkorporation und Fusion zu unterscheiden. Die Praxis trifft diese Unterscheidung allerdings sehr wohl, wie die Fälle Deutschlands und des Jemen zeigen: Ersterer orientierte sich *grosso modo* an den klassischen Inkorporationsregeln (Erstreckung der Verträge des fortbestehenden Staates, Erlöschen der Verträge des beitretenden Staates), während die jemenitische Vereinigung die in Art. 31 der Konvention vorgesehene allseitige Kontinuität nachvollzog (S. 287 f.). Für die Dismembration stehen Zimmermann nach der von ihm getroffenen Klassifizierung mit dem Zerfall Jugoslawiens und der Tschechoslowakei zwei neuere Fälle zur Verfügung. Die Durchsicht der Staatenpraxis bringt das – durchaus überraschende – Ergebnis, daß alle beteiligten Staaten die Regel der automatischen Universalsukzession grundsätzlich akzeptiert haben, so daß Art. 34 der Konvention insoweit als Völkergewohnheitsrecht anzusehen ist (S. 367 f.). Für den Tatbestand der Abspaltung gilt dies allerdings nicht. Hier zeigt sich anhand der Fälle Sowjetunion und Eritrea, daß der verbleibende Rumpfstaat selbstverständlich an die Altverträge gebunden bleibt, eine automatische Nachfolge aller abgespaltenen Neustaaten aber nicht akzeptiert wird (S. 429-431). In dieser Hinsicht entspricht Art. 34 der Konvention also nicht der gegenwärtigen Staatenpraxis. Für Zessionen schließlich sieht Zimmermann den gewohnheitsrechtlichen Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen (Art. 15 der Konvention) in der Praxis bestätigt (S. 449), auch wenn die von ihm gewählten Beispiele Hongkong und Macao insoweit doch deutliche Eigenheiten aufweisen.

Von den besonderen Vertragsarten werden im Schrifttum stets die radizierten, also gebietsbezogenen Verträge (vor allem Grenzverträge) hervorgehoben, die in allen Fällen der Suk-

zession fortgelten, also auch den Gebietsnachfolger binden sollen (so auch Art. 11, 12 der Konvention). Es überrascht daher wenig, daß Zimmermann dieses Regel auch in der jüngeren Staatenpraxis bestätigt findet (S. 484, 513 f.). In Anlehnung an radizierte Verträge will er auch völkerrechtliche Verträge zum Menschenrechtsschutz behandelt sehen (S. 572-577); diese These vom automatischen Einrücken der Nachfolgestaaten wird allerdings durch das zuvor ausgebreitete Praxismaterial m.E. nicht gestützt. Mitgliedschaften in internationalen Organisationen gelten traditionell als sog. höchstpersönliche Bindungen eines Staates, die eine Staatensukzession nicht überdauern. Im wesentlichen bestätigt auch die Untersuchung Zimmermanns diese These, wenngleich in Vereinigungsfällen gelegentlich eine Fortführung der Mitgliedschaft im allseitigen Einvernehmen erfolgt (S. 659). Von den übrigen Sonderkonstellation, die dieser dritte Teil behandelt, sei noch die Funktionsnachfolge der Europäischen Gemeinschaften in Verträge ihrer Mitgliedstaaten herausgegriffen, die allerdings mit Recht klar von der Staatensukzession unterschieden wird (S. 712-718).

Im vierten Teil versucht Zimmermann anhand der vorangegangenen Ergebnisse eine Bewertung der Konvention von 1978. Da sie nur in begrenztem Maße die vor ihrer Abfassung verbreitete Staatenpraxis widerspiegelt, können nur wenige ihrer Bestimmungen wirklich als Kodifikation im eigentlichen Sinne gelten (S. 821-827). Auch die jüngere Praxis nach 1978 hat sich nur in einigen Fällen von den Bestimmungen der Konvention leiten lassen, die insoweit aber immerhin für sich in Anspruch nehmen könne, das Recht der Staatensukzession erfolgreich weiterentwickelt zu haben (S. 830-833). Insgesamt sei die Konvention trotz ihrer Mängel wenigstens als Leitlinie für künftige Sukzessionsfälle geeignet (S. 843).

Die Arbeit ist keine leichte Lektüre. Das buchhalterische Element, das derartigen „Sammelarbeiten“ eigen ist, läßt einen eleganten Schreibstil wahrscheinlich nicht zu. In der Sache aber gebührt dem Verfasser große Anerkennung dafür, einen schier unüberschaubaren Berg an Material gesichtet und wissenschaftlich aufbereitet zu haben. Diese mühselige Fleißarbeit, die man selten nur bei Habilitationsschriften findet, macht das Recht der Staatensukzession für den Bereich der völkerrechtlichen Verträge in seinen Rechtsfolgen zugänglich und damit praktisch anwendbar. Wenn schon nicht die Wiener Konvention von 1978, so bringt doch die Arbeit von Zimmermann das Völkerrecht ein gutes Stück voran.

Oliver Dörr, Berlin