

Wilfried Fiedler

STAATENSUKZESSION UND MENSCHENRECHTE

[Der Ausgangspunkt](#)

[Zur allgemeinen Entwicklung der Rechts der Staatensukzession](#)

[Die menschenrechtliche Dimension der völkerrechtlichen Anerkennung](#)

[Die Einwirkung auf die rechtliche Struktur der Staatensukzession](#)

[Der Einfluß der Badinter-Kommission](#)

[Die mehrfache Einwirkung der Menschenrechte](#)

[Menschenrechte oder "elementare Menschenrechte"?](#)

I. Der Ausgangspunkt

Zu den bemerkenswertesten und unbestrittenen Entwicklungen des Völkerrechts zählt seit langem der Aufstieg der Menschenrechte zu Normen des geltenden Völkerrechts. Hierfür Nachweise bringen zu wollen, gleicht einem an sich überflüssigen Unternehmen.^[1] Sehr viel schwieriger ist es hingegen, die Entwicklungslinien ihrer konkreten Einwirkung auf Praxis und Lehre des Völkerrechts nachzuvollziehen. Offensichtliche Bezugnahmen, etwa auf die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, stehen neben nur indirekten Einwirkungen, die ihre Impulse zwar durch die Menschenrechte erhalten, die sich jedoch mühsam ihren Weg durch eine verschlungene Dogmatik des geltenden Rechts suchen müssen.

Zu den Bereichen, die eine bisher wenig deutliche Nähe zu den Menschenrechten gefunden haben, zählt das Recht der Staatensukzession, eine Allianz, die bis vor relativ kurzer Zeit nur außerordentlich geringe Resonanz finden konnte. Verdunkelt wurde das Einwirken der Menschenrechte in praktischer wie in theoretischer Sicht häufig durch die immer stärker werdende Diskrepanz zwischen dem verstärkten Ruf nach Beachtung und Verwirklichung der Menschenrechte auf der einen, der offensichtlichen Mißachtung der Menschenrechte in der Wirklichkeit auf der anderen Seite. So sehr sich der Stellenwert der Menschenrechte im geltenden System des Völkerrechts vergrößerte, so deutlich wurde auch, daß die Staatenpraxis zum Teil eine erschreckende Mißachtung ebendieser Menschenrechte an den Tag legte.^[2] Dabei ging es nicht um Regionen der Welt, die ohnehin fern von rechtlicher Einwirkung bleiben mußten, sondern durchaus um Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, die auf die

Beachtung der Menschenrechte erheblichen Wert legen. Die Versuche, durch ein fein abgestimmtes Berichtssystem eine Kontrolle der Menschenrechtsverwirklichung zu errichten und Spuren ihrer groben Mißachtung aufzudecken, haben zu durchaus bemerkenswerten Fortschritten geführt,^[3] nicht aber zu einer entsprechenden globalen Umgestaltung der Staatenpraxis selbst. Die Durchsetzung der Menschenrechte etwa in Osteuropa war lange Zeit so gut wie unmöglich, von kleineren Korrekturen und letztlich unerheblichen Veränderungen abgesehen. Der Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa galt lange Zeit als Teil einer Politik des "Kalten Krieges". Der Einsatz für Menschenrechte trug nicht selten den Verdacht der überflüssigen Erhöhung zwischenstaatlicher Spannungen in sich.^[4] Ganz anders jedoch die Rechtsbereiche, die sich verstärkt mit der Dekolonisierung befaßten. Sie trieben die Entwicklung der Menschenrechte im Völkerrecht voran und fanden sehr früh Gehör im Rahmen der Vereinten Nationen und in der entsprechend abgestimmten Staatenpraxis.

Der Gegensatz zwischen der politischen Forderung nach einer realen Durchsetzung der Menschenrechte und ihrer tatsächlichen Befindlichkeit in verschiedenen Regionen der Welt kennzeichnet einen Widerspruch, der auch auf einzelne Themen des Völkerrechts einwirkt, die hier zur Diskussion stehen. Zu ihnen zählt vor allem das in einer unerwarteten Entwicklung befindliche Recht der Staatensukzession, das durch die politischen Ereignisse nach 1989 eine vielfältige und schwer durchschaubare, aber immer größere Bedeutung gewonnen hat. Im folgenden soll untersucht werden, ob und in welcher Weise dieser Rechtsbereich eine auch dogmatisch tiefergehende Umgestaltung erfahren hat.

II. Zur allgemeinen Entwicklung der Rechts der Staatensukzession

Der Begriff der Staatennachfolge (Staatensukzession) meint im geltenden Völkerrecht nicht schlechthin die Nachfolge in die Stellung eines untergegangenen oder verkleinerten Staates, ebensowenig einen Fall der allgemeinen Universalsukzession nach den Mustern des Zivilrechts.^[5] Gemeint ist statt dessen ein engerer Begriff der Gebietsnachfolge, der das Staatsterritorium in den Mittelpunkt stellt.^[6] Die schon historische Definition von *Schönborn* blieb bis heute weitgehend maßgeblich^[7] und hat mit dem "transfer of territory"^[8] ihren maßgeblichen dogmatischen Ausgangspunkt gefunden. Konsequentermaßen definieren die Wiener UN-Konventionen von 1978 und 1983^[9] die "succession of States" in Art. 2 als "the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory". Trotz der an sich bemerkenswerten Tatsache, daß beide Konventionen noch nicht in Kraft getreten sind und wenig Aussichten bestehen, diesen Zustand je zu erreichen,^[10] ist die Definition der Staatensukzession längst allgemein übernommen worden.^[11] Gebietsveränderungen unterschiedlichster Art prägen die Problematik der Staatensukzession, auch wenn es inzwischen zahlreiche Fälle nichtgebietsbezogener Nachfolge gibt, die gleichwohl als Fälle der unechten oder Teilsukzession in den weiten Begriff einbezogen wurden.^[12] Das Recht der Staatensukzession hat eine inzwischen unbestrittene Typisierung verschiedener Fallgruppen entwickelt, von der Dismembration über Fusion, Sezession, Zession zu allen Konstellationen, in denen in irgendeiner Weise eine "Inkorporation" von Staatsgebiet stattfindet.^[13]

In allen Fällen stellt sich als Kernfrage das Problem des Fortbestands oder Untergangs von Rechtsverhältnissen als Folge von Staatsuntergang, Neuentstehung von Staaten, Verkleinerung oder Vergrößerung des Staatsterritoriums. Ebenso spielt die Aufteilung von Staatsvermögen und Staatsschulden eine wesentliche Rolle, wenn ein Staat in mehrere Nachfolgestaaten zerfällt oder neben dem verkleinerten Altstaat verschiedene selbständige Nachfolgestaaten entstehen.[\[14\]](#)

Im Zentrum der streitigen Sukzessionsfälle steht nach wie vor die Frage nach dem Fortbestand des identischen, wenn auch verkleinerten Altstaats, denn seine Fortexistenz vermittelt eine Vermutung für die Fortexistenz auch der Rechte und Pflichten.[\[15\]](#) Das Völkerrecht ist auf eine größtmögliche Stabilität der Verhältnisse angelegt, eine naheliegende Konsequenz aus dem Grundsatz der Effektivität, der das Völkerrecht beherrscht.[\[16\]](#) Aus diesem Grunde geht die Völkerrechtsordnung nur sehr zögernd vom Untergang eines Staates aus und demonstriert mit dieser Staatenpraxis die geradezu natürliche Verbindung von Effektivitätsprinzip und Interessenwahrung für die bestehenden Staaten.

Deutlich wurde in diesen Konstellationen die geringe Bedeutung, die der Bevölkerung der Staaten in der Dogmatik der Staatensukzession bislang zukam. Gewiß, es war bekannt, daß die Individuen als Träger der Menschenrechte nicht selten den Anlaß für die Auslösung eines Falles der Staatensukzession lieferten. Innerstaatliche Revolutionen führten nicht selten zur Aufteilung eines Staatswesens, zu seinem Zerfall oder ähnlichen gebietsbezogenen Folgen. Ebenso erwies sich das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Hebel und innerer Grund eines konkreten Sukzessionsfalles.[\[17\]](#) Diskutiert wurde ganz selbstverständlich die Sukzession in Staatsangehörigkeitsrechte[\[18\]](#) oder die Möglichkeit, im Sukzessionsfall "wohlerworbene Rechte" der Staatsangehörigen zu bewahren[\[19\]](#). Dennoch blieb das "menschliche Substrat" des Staates merkwürdig unbetont in den typisierenden Denkmodellen des Rechts der Staatensukzession.[\[20\]](#)

Dennoch wäre es voreilig, daraus auf die generelle Bedeutungslosigkeit des menschlichen Faktors im Recht der Staatensukzession zu schließen. Er taucht in massiver Weise bei der Frage nach dem "Kontinuum" des Staates auf, wenn seine Existenz in Krisenzeiten auf dem Spiel steht.[\[21\]](#) Mit der steigenden Bedeutung des Selbstbestimmungsrecht der Völker lieferte der menschliche Faktor Orientierungen für die Annahme der Unabhängigkeit eines Nachfolgestaates, und im Zeichen der Dekolonisierung vermittelte das Selbstbestimmungsrecht der Völker rechtliche Legitimität für den Vorgang der Abspaltung.

Die Frage nach dem maßgeblichen Kontinuum des Staates führte namhafte Autoren frühzeitig dazu, den inneren Kern des Staates in Bevölkerung und Nation zu sehen, um dogmatisch die Staatskrise bewältigen und den Staatsuntergang verhindern zu können, längst vor dem Aufstieg des Selbstbestimmungsrechts der Völker.[\[22\]](#) Damit war zwar noch kein Schritt zur Maßgeblichkeit der Menschenrechte vollzogen, doch zeigte sich mit der Beachtung des menschlichen Faktors im Recht der Staatensukzession eine erste Wendung in eine neue Richtung. Denn das Recht der Staatensukzession konnte dem menschlichen Faktor aus Gründen der herkömmlichen dogmatischen Konstruktion nur begrenzt Raum gewähren. In einer Rechtsordnung, in der der einzelne Mensch nur ausnahmsweise Völkerrechtssubjektivität erlangte, im Regelfall aber durch seinen Heimatstaat mediatisiert wurde, blieb auch auf dem Spezialgebiet der Staatensukzession kein fester oder bemerkbarer Raum für ihn. Das Völkerrecht, verstanden als Recht vornehmlich der Staaten, schuf mit der abstrakten Staatspersönlichkeit den Garanten für höchstmögliche Kontinuität, wenn auch im Sinne des Status als juristische Person.[\[23\]](#) Lediglich an den Bruchstellen gefährdeter Existenz lieferte die Frage nach den völkerrechtlichen Merkmalen des Staates größeren

Diskussionsbedarf auch im Blick auf die Rolle von Staatsvolk und Nation.

III. Die menschenrechtliche Dimension der völkerrechtlichen Anerkennung

Seit dem Zusammenbruch der großen politisch-ideologischen Imperien lieferte die Staatenpraxis zahlreiche Fälle der Staatensukzession. Die Dogmatik konnte von den oft nur spärlich vorhandenen Beispielsfällen Abschied nehmen, mußte insbesondere endgültig davon ausgehen, daß die Zeit der Dekolonisierung abgelaufen war und andere Sukzessions-Konstellationen auftauchten. Die traditionellen Sukzessionsfälle außerhalb des Kreises der Entkolonisierung lagen zeitlich oft weit zurück und boten mit der Auflösung Österreich-Ungarns und des Osmanischen Reiches nach dem Ersten Weltkrieg ein weitgehend ausdiskutiertes juristisches Terrain. Die Staatenpraxis nach dem Zweiten Weltkrieg bot außerhalb der Dekolonisierung ebenfalls nur sporadisch auftauchende Erkenntnisquellen.^[24] So mußte das Entstehen von über 20 Neustaaten seit 1990 gerade in dieser Situation für die Völkerrechtsordnung fast revolutionär wirken: im Sinne der Notwendigkeit, die bisher formulierten Regeln der Staatensukzession auf ihre juristische Brauchbarkeit hin zu überprüfen, insbesondere die Geeignetheit der 1978 und 1983 geschaffenen Konventionen. Hinzu trat eine weitere Eigenart der Situation. Das Recht der Staatensukzession hatte sich bislang im Rahmen einer kaum konsistent abgegrenzten Eigenentwicklung fortgebildet, oft nur mühsam und gekünstelt den neuen Entwicklungen des allgemeinen Völkerrechts angepaßt. Dabei hatte es nicht an Bemühungen gefehlt, typisierbaren neueren Strömungen des allgemeinen Völkerrechts auch in der Spezialdisziplin Gehör zu verschaffen. Ausdruck eines derartigen Bestrebens wurden die Konventionen von 1978 und 1983. Um den Interessen der seit dem Zweiten Weltkrieg unabhängig gewordenen früheren Kolonien gerecht zu werden, die zudem den Großteil der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen stellten, war den "Newly Independant States" eine Sonderrolle im Recht der Staatensukzession eingeräumt worden, die auf eine historisch-politisch nachvollziehbare Privilegierung hinauslief.^[25] Dieser gut gemeinte Versuch der Fortentwicklung mißlang, nicht zuletzt wegen der inneren Unausgewogenheit der Kodifikationen.^[26] Die Fülle der neuen Sukzessionsfälle hat es nicht mehr mit der Anpassung an ein Sonderrecht der Dekolonisierung zu tun,^[27] sondern mit anderen Entwicklungslinien, die das Völkerrecht seither charakterisieren. Wichtigste Frage im neuesten Abschnitt der Staatenpraxis mußte daher sein, ob und wieweit es gelingen würde, das Recht der Staatensukzession den allgemeinen Entwicklungen des Völkerrechts^[28] so anzupassen, daß es unter modernen Bedingungen leistungsfähig werden konnte, ohne in die Abgeschlossenheit einer Spezialmaterie zurückzufallen.

An dieser Stelle konnte gefragt werden, aus welchem Anlaß sich die Staatenpraxis jener humanitären Elemente entsinnen würde, deren Beachtung geradezu selbstverständlich erschien. Nicht auszuschließen sind außenpolitische Zwänge, die jenen Druck ausübten, der letztlich eine Neugestaltung auch des Rechtes der Staatensukzession bewirkte.^[29] Unabhängig von der Frage nach Anlaß und Motivation der Hauptbeteiligten genügt für eine rechtliche Bewertung die Feststellung, daß die längst fällige Korrektur der dogmatischen Leitlinien zwar spät, aber überhaupt erfolgte. Die Stunde der dogmatischen Wende war mit dem Zerfall der Sowjetunion^[30] und Jugoslawiens^[31] gekommen, aber es waren nicht die mächtigen Einzelstaaten allein, die einen Wandel bewirkten, sondern die Internationalen Organisationen, die auch in der Frage der Staatensukzession tonangebend wurden. Hinzu

kam, daß sich zu den humanitären Tendenzen zentrale Sicherheitsinteressen gesellten, die ein gemeinsames Handeln nahelegten. Sie sind mit dem Hinweis auf die nukleare Bedrohung^[32] hinreichend umschrieben, erfassen jedoch auch traditionelle Bereiche, wie die Unverletzlichkeit der Grenzen.^[33]

Die Europäische Gemeinschaft reagierte nach anfänglichem Zögern^[34] auf den sich abzeichnenden Zerfall Jugoslawiens mit der Erarbeitung gemeinsamer Grundlagen für die Anerkennung neuer Staaten. Die im ehemaligen Jugoslawien immer stärker in den Vordergrund tretenden unvorstellbaren Menschenrechtsverletzungen, die an Grausamkeit kaum Vergleiche zuließen, mögen letztlich den Anstoß zu den auch juristischen Bemühungen der EG geliefert haben.^[35] Trotz aller gegenläufiger Versuche ließ sich der Zusammenbruch der nach dem Ersten Weltkrieg geschaffenen Staatenstruktur in Europa offensichtlich nicht mehr abwenden, so daß die Durchsetzung auch entsprechender juristischer Vorgaben politisch nicht zu umgehen war.

Für die Materie der Staatensukzession stellte sich vor allem die Frage, auf welchem dogmatischen Wege die anstehenden rechtlichen Anpassungen erfolgen würden. Die Antwort ergab sich vor allem aus den Beschlüssen des außerordentlichen Ministertreffens vom 16. Dezember 1991, das hier wegen zweier wichtiger und aufschlußreicher Dokumente zu erwähnen ist. Die Europäische Gemeinschaft beschloß mit den Mitgliedsstaaten eine "Erklärung über Jugoslawien" (Declaration on Yugoslavia)^[36], die ihrerseits die Annahme der "Richtlinien über die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion"^[37] zur Voraussetzung jeder Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit der jugoslawischen Nachfolge-Republiken machte. Auf diese Weise wurde klar, daß mit der Anerkennung als unabhängiger Nachfolgestaat durch die Mitgliedsstaaten in Übereinstimmung mit der Europäischen Gemeinschaft selbst die Voraussetzung für den Beginn des rechtlichen Sukzessionsprozesses gegeben sein sollte: unter der Bedingung der Annahme bestimmter politischer und rechtlicher Mindestvoraussetzungen, die vor jeder Anerkennung in dem künftigen Neustaat erfüllt sein mußten.

Daß die Erklärung vom 16. Dezember 1991 weitergehende politisch-organisatorische Zielsetzungen enthielt, etwa in bezug auf die Unterstützung des Generalsekretärs und des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder die Festsetzung der am 27. August 1991 eingesetzten "Peace Conference on Yugoslavia", zählt zu der allgemeinen politischen Einbindung in die Aktivitäten der maßgeblichen Internationalen Organisationen und ist an dieser Stelle nur zu erwähnen.^[38] In auffälliger Weise wird jedoch die notwendige Bindung an die Menschenrechte und die Rechte von Minderheiten und ethnischen Gruppen betont, verbunden mit einer weiteren Absicherung: der Vorschaltung einer eigens gebildeten Schiedskommission (arbitration commission),^[39] die vor allem der Beratung, aber auch einer zusätzlichen rechtlichen Kontrolle dienen sollte ("for advice before the implementation date").^[40] Damit war die inhaltliche "Aufladung" der völkerrechtlichen Anerkennung als (Neu-)Staat ergänzt um ein Verfahrenselement besonderer Art: die Tätigkeit der sogenannten *Badinter*-Kommission, die sich in ihrer Kurz-Bezeichnung an dem Namen des Präsidenten des französischen Conseil constitutionnel orientiert, der der Schiedskommission vorsah.^[41]

Die "Erklärung über Jugoslawien" war gekoppelt an den Inhalt der "guidelines", durch die die Anerkennungspolitik in bezug auf andere (Neu-)Staaten Osteuropas koordiniert werden sollte, insbesondere auf dem Gebiet der Sowjetunion. Nimmt man den Inhalt der "guidelines" zu der "declaration on Yugoslavia" hinzu, so ergibt sich eine bisher ungewohnte Einbeziehung der Menschenrechte in den Vorgang der zwischenstaatlichen völkerrechtlichen Anerkennung. Bevor die einzelnen Voraussetzungen für eine formelle Anerkennung aufgelistet werden,

findet sich eine allgemeine Bekräftigung der EG und ihrer Mitgliedsstaaten in bezug auf die Anerkennung der Prinzipien der Helsinki-Schlußakte, der Charta von Paris und insbesondere des Prinzips der Selbstbestimmung.^[42] Hinzugefügt werden, ebenfalls in diesem Rahmen ungewohnt, die Voraussetzungen einer Selbstkonstituierung auf einer "democratic basis", aber auch der Anerkennung der "appropriate international obligations" sowie der notwendigen internationalen Verhandlungsbereitschaft.^[43]

In der Auflistung der insgesamt fünf Punkte der Voraussetzungen für jede Anerkennung als Staat finden sich allein zwei Bereiche, die den Menschenrechten sowie dem Minderheitenschutz gewidmet sind. Der erste Punkt fordert neben der erwähnten Anerkennung der Bestimmungen der UN-Charta, der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris vor allem die Beachtung der "rule of law, democracy and human rights". Der zweite Punkt widmet sich speziell dem Minderheitenschutz und fordert Garantien für ethnische und nationale Gruppen.^[44] Erst die drei übrigen Punkte gehen auf Sicherheitsinteressen ein, wie etwa die Unverletzlichkeit aller Grenzen, die Abrüstung und "nuclear non-proliferation".^[45] Der letzte Punkt allgemeiner Voraussetzungen für die Anerkennung widmet sich der Bereitschaft, anfallende Streitigkeiten durch Vereinbarung oder durch Schiedsspruch zu lösen.^[46] Bekräftigt wird schließlich, daß keine Anerkennung von staatlichen Einheiten erfolgen soll, die als Ergebnis einer Aggression entstanden sind.^[47]

IV. Die Einwirkung auf die rechtliche Struktur der Staatensukzession

Die auf diese Weise hervorgehobene Position der Menschenrechte ist vor allem insofern bemerkenswert, als sowohl die völkerrechtliche Anerkennung, als auch das gesamte Recht der Staatensukzession neu akzentuiert werden. Die neuen Entwicklungen beziehen sich auf zwei Bereiche: zunächst auf die neuen Funktionen der völkerrechtlichen Anerkennung selbst, darüber hinausgehend aber auf deren Einwirkung auf die Struktur des Rechtes der Staatensukzession. Bereits die frühere Theorie der Staatensukzession mußte davon ausgehen, daß in einem konkreten Sukzessionsfall sowohl subjektive Positionen des betreffenden Staatswesens und seiner Teilbereiche, als auch Vorstellungen der Staatenwelt einschließlich verschiedener Internationaler Organisationen maßgeblich werden konnten.^[48] Insofern war die Reaktion der Staatengemeinschaft auf ein regionales Sukzessionsproblem von entscheidender Bedeutung.^[49]

Die rechtliche Diskussion kreiste in der Vergangenheit häufig um das Vorliegen der entscheidenden völkerrechtlichen Merkmale des Staates. Betrachtet man aber die vor 1990 diskutierten Fälle der Staatensukzession, so war festzustellen, daß das Instrument der völkerrechtlichen Anerkennung ohnehin bereits eine deutliche Aufwertung in verschiedener Hinsicht erfahren hatte. Einerseits wurde die rechtliche Existenz als Neustaat durch das Instrument der staatlichen Anerkennung völkerrechtlich manifest gemacht, ohne daß es weiter auf die Diskussion um das Vorhandensein einzelner Merkmale des Staates ankam. Auf diese Weise wurde mit der Anerkennung ein bekanntes Element der Staatensukzession herausgehoben. Hinzu kam nunmehr jedoch die weitere Entwicklung, die über die bisher bekannte, mehr funktionale Eigenart der völkerrechtlichen Anerkennung im Sukzessionsfalle hinausging. Denn soweit durch die Anerkennung anderer Staaten Klarheit über den

Sukzessionsfall geschaffen werden konnte, handelte es sich lediglich um die ohnehin zu ziehenden Folgerungen aus der bekannten Anerkennungspraxis.^[50] Zu der inhaltlichen "Aufladung" durch die Menschenrechtsfrage tritt die verfahrensmäßige Verdichtung des Anerkennungsprozesses durch die intensive Koordinierung der Mitgliedsstaaten einzelner Internationaler Organisationen, wie insbesondere der Europäischen Gemeinschaften.^[51] Mit *Jean Charpentier* ist darauf hinzuweisen, daß nach wie vor der politische Charakter der völkerrechtlichen Anerkennung überwiegt^[52] und auch die zuletzt verabschiedeten Erklärungen lediglich eine politische Bindung bezweckten.^[53] Das gilt für die bereits behandelten "guidelines", aber auch für den Rahmen ihrer Proklamierung. Nach wie vor ist die völkerrechtliche Anerkennung ein einseitiger Akt, für den ein politischer Spielraum bestehen bleibt.

Betrachtet man die Anerkennungspolitik der Europäischen Gemeinschaft im Falle Jugoslawiens und der Sowjetunion isoliert, so wird man zwar von einer "reconnaissance concertée" sprechen können,^[54] nicht aber von einer spezifischen Verrechtlichung des Vorgangs der Anerkennung selbst. Betrachtet man jedoch die Stellung des Anerkennungsfaktors im Recht der Staatensukzession insgesamt, so läßt sich erkennen, daß das Recht der Staatensukzession durch die Aufwertung der völkerrechtlichen Anerkennung und ihrer inhaltlichen Orientierung eine substantielle Veränderung zugunsten der Menschenrechte erfahren hat. Über die völkerrechtliche Anerkennung und ihre inhaltlichen Voraussetzungen ist die Dimension der Menschenrechte in das gesamte Recht der Staatensukzession hineingewachsen und zu einem Teil des Gesamtvorgangs der Staatensukzession geworden.^[55]

Die Veränderungen ergeben sich allerdings nicht in einem Bereich, der bisher schon außer Streit stand. Es ist anzumerken, daß die zentrale Ausrichtung der Voraussetzungen der Anerkennung nichts an der Praxis der Anerkennung durch die Einzelstaaten der Europäischen Gemeinschaft geändert hat. Die auf nationalem Niveau getroffenen politischen Entscheidungen wurden lediglich in weitaus stärkerer Weise als zuvor rechtlich abgestimmt. Die Diskussion, die sich seit jeher um die Problematik der Staatensukzession rankt, läßt leicht vergessen, daß Fälle der Staatensukzession stets mit erheblichen Risiken für die Nachbarstaaten und den Frieden in großen Regionen verbunden sind. Funktion der völkerrechtlichen Anerkennung war und ist nach wie vor die Möglichkeit, Änderungen des äußeren Bestandes eines Staates in stabilisierender Weise manifest zu machen.^[56] Werden in den Prozeß der Anerkennung nunmehr aber verstärkt auch menschenrechtliche Themen einbezogen, und wirken diese sich unmittelbar in der Funktion der völkerrechtlichen Anerkennung aus, so ist ein neuer materieller Faktor auch in das Recht der Staatensukzession eingedrungen, der sie nicht mehr vergleichbar macht mit früheren Stadien der Rechtsentwicklung.^[57]

Bei dieser Betrachtungsweise mögen Zweifel darüber entstehen, ob der rechtliche Faktor der Neuentwicklung nicht überschätzt werde angesichts politischer Implikationen, die das Verfahren der staatlichen Anerkennung begleiten. Die in der Literatur angestellten Überlegungen über die politische Ausrichtung des Anerkennungsverfahrens können hier aber im Hintergrund bleiben, da es allein darauf ankommt, ob sich im konkreten Fall die äußere Gestalt eines Staatswesens verändert, mag die Veränderung auch letztlich auf einer politischen Motivation beruhen. Daß die Europäische Gemeinschaft verfahrensmäßig eine "konzertierte Anerkennung" verfolgte, mag darin begründet sein, daß ein Interesse daran bestand, ein vorzeitiges, unabgestimmtes Anerkennungs-Verhalten einzelner Mitgliedsstaaten zu verhindern.^[58] Ebenso mag eine Rolle gespielt haben, auf welche Weise die

Menschenrechte in Jugoslawien in der Praxis verletzt wurden. Was auf französischer Seite möglicherweise durch das Schicksal der serbischen Minderheiten in Kroatien motiviert war, war bei anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft letztlich durch die "ethnischen Säuberungen" bewirkt worden, die vor allem von serbischer Seite ausgingen.^[59] Die Entdeckung von Massengräbern bekräftigte auf besonders krasse Weise die Notwendigkeit einer stärkeren Beachtung der Menschenrechte in den umstrittenen Regionen.^[60] Diese politischen Motivationen für eine bestimmte Anerkennungspraxis ändern jedoch nichts daran, daß die Anerkennungs-Frage seit jeher eng verwoben war mit politischen Fragestellungen unterschiedlichen Gewichts. Allein maßgeblich erscheint in diesem Zusammenhang vielmehr die Auswirkung auf ein rechtlich maßgebliches Verhalten der beteiligten Staaten mit der Folge einer möglichen Umformung der vorhandenen juristischen Dogmatik mit ihrer Auswirkung auf künftige Fälle der Staatensukzession.

V. Der Einfluß der *Badinter*-Kommission

Daß der Vorgang der "Verdichtung" der Anerkennung als Staat im Rahmen der Staatensukzession in eine neue rechtliche, nicht nur politische Dimension hineingewachsen sein könnte, dafür spricht nicht zuletzt die Aktivität der *Badinter*-Kommission. Sie symbolisiert die in der neuen Staatenpraxis der Europäischen Union juristisch verdichtete Vorbereitung der Anerkennungen als Neustaat. Größere Klarheit über den juristischen Status der "Schiedskommission"^[61] brachte erst eine durch ein "statement" Rest-Jugoslawiens vom 30.04.1993^[62] herbeigeführte Beschreibung der eigenen Kompetenzen^[63]. Danach betrachtete sich die *Badinter*-Kommission als unabhängiges Berater-Gremium ("advisory body"), das die "Internationale Konferenz über das frühere Jugoslawien" unter Vorsitz von *Lord Carrington* unterstützen sollte. Ihre Antworten auf die vorgelegten Fragen sollten keinen rechtlich bindenden Charakter haben, ließen den politisch entscheidenden Gremien folglich Spielraum. Auf der anderen Seite sah sich die Schiedskommission an die rechtlichen Verfahrensregeln unabhängiger Gremien gebunden, etwa auf dem Gebiet der Gleichbehandlung der Parteien. Die Zuordnung seiner Stellungnahmen zu den in Art. 38 Abs. 1 (d) des Statuts des IGH genannten Hilfsquellen des Völkerrechts^[64] unterstreicht die juristische Selbsteinschätzung der Kommission.

In der Tat zeigte sich gelegentlich eine Diskrepanz zwischen den Auffassungen der *Badinter*-Kommission und den EG-Organen, etwa in der Kroatien-Frage und im Falle Mazedoniens^[65], doch betonte die juristische Absicherung politisch motivierter Entscheidungen gleichwohl, auf welcher auffallenden Weise der politische Vorgang der Anerkennung nunmehr rechtlich durchgesetzt war. Zwischen Dezember 1991 und August 1993 formulierte die Kommission 15 "opinions" als Antworten auf die über den Vorsitzenden der EG-Friedenskonferenz vorgelegten Fragen, die sie in der ausdrücklichen Orientierung an den Konventionen zur Staatensukzession von 1978 und 1983 erarbeitet hatte.^[66] In der Opinion N° 1 wird deutlich, daß die Orientierung weniger an den Konventionen selbst erfolgte, als an den Prinzipien des Internationalen Rechts, von denen die Konventionen "inspiriert" gewesen seien.^[67] Zutreffend bemerkt *Pellet* in seiner Analyse der Arbeit der Kommission, daß die Konventionen selbst keinerlei Bezug zu den Menschenrechten, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker oder dem Minderheitenschutz aufweisen.^[68] Um so auffällender nimmt sich die thematische Ergänzung der Diskussion aus.

Die Arbeit der *Badinter*-Kommission belegt in fast allen "opinions" den Versuch, die konkrete Beachtung der Vorgaben der "guidelines" nachzuweisen und deren Umsetzung zugleich zu kontrollieren. Dies wird in bezug auf Menschenrechte und Minderheitenschutz besonders deutlich im Falle Sloweniens und Kroatiens.[69] In diesen und anderen Sukzessions-Fällen wird die innerstaatliche Umsetzung der Anerkennungsbedingungen in der Verfassung und durch maßgebliche Erklärungen staatlicher Organe überprüft und einer zum Teil ausführlichen, zum Teil auch peniblen Darlegung zugeführt. In vergleichbarer Weise dient der Hinweis auf die "demokratischen" Grundlagen der staatlichen Unabhängigkeit durch entsprechende Volksentscheide (Referenden) dazu, die Anerkennung als Neustaat zu ermöglichen. Gegenstand der Überprüfung waren alle einschlägigen innerstaatlichen Maßnahmen und Normierungen, wobei sich Kroatien einer eher zögernden Grundtendenz der Kommission ausgesetzt sah.[70] Bei aller möglichen Kritik in bezug auf den Gesamtbereich der Staatensukzession[71] hinterlassen die 15 "opinions" der *Badinter*-Kommission den Eindruck einer bewußten humanitären "Aufladung" sowohl des Instruments der völkerrechtlichen Anerkennung, als auch der Regeln der Staatensukzession insgesamt.

Diese Tendenz zeigt sich verstärkt bei einem Blick auf die Konferenzergebnisse, die in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen erarbeitet wurden. Die Londoner Konferenz vom 26./27. August 1992 verabschiedete einen Prinzipienkatalog zur Behandlung der Jugoslawien-Frage[72], der in großen Teilen dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie dem Minderheitenschutz galt. Auch die ausdrückliche Verurteilung von Massenvertreibungen ("total condemnation of forcible expulsions")[73] bekräftigt die politisch eingeschlagene Linie, die auf einer breiten Front der Aktivitäten Internationaler Organisationen vorangetrieben wurde. Dabei handelt es sich nicht mehr um Fortbildungen des Rechts der Staatensukzession, sondern eher um ein bewußtes Implantieren allgemeiner Regeln und Grundsätze des Völkerrechts in die bisher besonders geformten Bereiche der Staatensukzession, ganz in Konsequenz der gestiegenen Bedeutung auch der Internationalen Organisationen selbst. An den Rand gedrängt wurden demgegenüber alle theoretischen Fragen, die das Vorliegen der notwendigen Staatsmerkmale betrifft.[74] Auch bei ihrem Vorhandensein hätte die Beachtung der Menschen- und Minderheitenrechte den Ausschlag gegeben.

Das Ausmaß der Neuentwicklung wird erst deutlich, wenn der rechtliche Rahmen beachtet wird, in dem die Anerkennungsentscheidung innerhalb des Staatensukzessionskomplexes steht. Die von *Hummer* zutreffend herausgestellte Frage der "Anerkennungsnotwendigkeit"[75] rührt an die Kernfragen der Staatensukzession. Stets geht es um Fragen der Auflösung und des Fortbestands des von der jeweiligen Krise betroffenen Staates, folglich um elementare Rechtsfragen der Kontinuität. Im Jugoslawien-Fall hatte die Europäische Gemeinschaft im Anschluß an die Ergebnisse der *Badinter*-Kommission befunden, daß sich der jugoslawische Staat aufgelöst habe und an seine Stelle nunmehr eine Reihe von Nachfolgestaaten getreten seien.[76] Auch für Rest-Jugoslawien wurde festgestellt, daß diese territorial begrenzte staatliche Einheit keineswegs "automatisch" die Funktionen des ehemaligen jugoslawischen Gesamtstaates fortsetzen könne.[77] Die Europäische Gemeinschaft geht von einer Dismembration Jugoslawiens aus, während Rest-Jugoslawien an einer Identität mit dem früheren jugoslawischen Staat festhält.[78] Bekräftigt wird die Position der Europäischen Gemeinschaft durch die parallele Beurteilung durch die Vereinten Nationen. Zwar ist ohnehin eine nicht übersehbare Verwerfung zwischen den einzelnen Organen der Vereinten Nationen in bezug auf die Beurteilung des Jugoslawienkonfliktes feststellbar.[79] Doch finden die humanitären Kriterien, die im Rahmen der Europäischen

Gemeinschaft entwickelt wurden, grundlegende Beachtung auch in wesentlichen Organen der Vereinten Nationen. Insgesamt ist festzustellen, daß die Vorschaltung humanitärer Grundvoraussetzungen vor die rechtliche Anerkennung von Neustaaten eine Maxime auch der Vereinten Nationen geworden ist, mögen auch gewisse Unsicherheiten bestehen geblieben sein.^[80] Die Frage der Mitgliedschaft von Rest-Jugoslawien in den Vereinten Nationen^[81] und die gleichgelagerte Problematik der fortbestehenden Identität dieser staatlichen Einheit trotz erheblicher territorialer Veränderungen^[82] ändert nichts daran, daß auch hier eine grundsätzliche Bereitschaft zur stärkeren Aufwertung humanitärer Aspekte festzustellen ist. Dies gilt um so mehr, als durch die "guidelines" die Sowjetunion gleichermaßen in die Neubehandlung von Anerkennungsfällen einbezogen ist. Auch wenn sich hier die Rechtslage als nicht völlig vergleichbar erweist,^[83] verschaffen die Vorgänge in bezug auf die Nachfolgestaaten der UdSSR der neueren Staatenpraxis ein weiteres, universell angelegtes Fundament.^[84]

VI. Die mehrfache Einwirkung der Menschenrechte

Die Einwirkung des humanitären Faktors wird um so deutlicher, je stärker der Gesamtbereich der Staatensukzession in den Blick rückt. Was für die Anerkennungsfrage eine Art Vorschalt-Problem darstellt, nämlich in bezug auf die Frage, ob überhaupt ein Fall der Staatensukzession durch die Entstehung neuer Völkerrechtssubjekte auf dem Territorium eines Altstaates eingetreten ist, gewinnt auch in einem anderen Bereich des Rechtes der Staatensukzession unerwartete Bedeutung. In diesem zweiten Bereich geht es jedoch um die anders gelagerte Problematik der trotz der Staatensukzession in ihr gesicherten Rechte. Die bekannte ältere Problematik des Fortbestehens "wohlerworbener Rechte" ist durch die Dimension der Menschenrechte aufgewertet und erweitert worden.^[85] Aufgrund der gestiegenen Bedeutung der Menschenrechte ist es nur konsequent, "wohlerworbene" Rechte auch menschenrechtlich zu bestimmen. Undenkbar ist es nunmehr, menschenrechtlich gewährte Rechtspositionen durch den Eintritt der Staatensukzession beschneiden zu wollen. Die Auswirkungen auf die Eigentumsfrage können auf diese Weise zu einer wesentlich deutlicheren Absicherung führen, als das durch das bisher geltende Völkerrecht im Bereich der Staatensukzession zum Ausdruck kommen konnte.^[86]

Am spürbarsten ist die Fortdauer von Verträgen beeinflusst, soweit es um die Fortgeltung universeller oder regionaler humanitärer Vertragswerke geht. Die bisher zu beobachtende neuere Staatenpraxis belegt die Tendenz zur Vertragskontinuität gerade auf diesem Gebiet.^[87] so daß sich die Frage nach der Entstehung einer entsprechenden völkergewohnheitsrechtlichen Regel stellt.^[88] Dabei zeigt sich zugleich ein Zusammenhang der verschiedenen Einwirkungsebenen der Menschenrechte. Wird die Menschenrechtsfrage für das Vorliegen der Voraussetzungen des rechtlichen Beginns des Sukzessionsprozesses auf dem Wege über die völkerrechtliche Anerkennung entscheidend, so ist die umfassende Durchdringung des Rechtes der Staatensukzession die notwendige Konsequenz. Methodisch ergibt sich als weitere Folgerung, daß die Menschenrechts-Frage in jedem einzelnen Sukzessionsfall zumindest zweifach gestellt werden muß: Vorgelagert bei der Frage, ob überhaupt ein Sukzessionsfall eingetreten ist, davon abgeschichtet in bezug auf den Fortbestand einzelner Rechtsverhältnisse.^[89] Diese Aufteilung der Fragestellung war zwar

auch bisher schon am Platze,[\[90\]](#) hat durch die Menschenrechte jedoch einen neuen Stellenwert gewonnen.

VII. Menschenrechte oder "elementare Menschenrechte"?

Die notwendige Einwirkung der Menschenrechte auf das Recht der Staatensukzession kann als dogmatischer Fortschritt verbucht werden, stürzt die gesamte Fragestellung gleichwohl in alle Ungewißheiten, die der Rolle der Menschenrechte im geltenden Völkerrecht ohnehin anhaften. So kann die Befriedigung über die Koppelung des Rechts der Staatensukzession an allgemeine völkerrechtliche Entwicklungen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Einwirkung der Menschenrechte auf verschiedenen Ebenen des Rechts der Staatensukzession in ganz unterschiedlicher Weise Schwachstellen der rechtlichen Problembewältigung aufdeckt.

So führt die Achtung und die Sicherung der Menschenrechte als Voraussetzung der völkerrechtlichen Anerkennung als Staat wohl am deutlichsten auch die Möglichkeit ihrer Gefährdung in der Staatenpraxis vor Augen. Da es in diesem Stadium der Staatensukzession in erster Linie darum geht, die Neuentstehung von (Nachfolge-)Staaten zu manifestieren, läßt der politische Druck, die Menschenrechte nach der von der Staatengemeinschaft akzeptierten Staatsentstehung weiter zu schützen, schlagartig nach. Denn das geltende Völkerrecht ist nicht in der Lage, dem einmal völkerrechtlich de jure anerkannten Staat diese rechtliche Qualifizierung wieder abzuerkennen, falls die "Voraussetzungen" der Anerkennung wieder entfallen. Mit dem Erwerb der Völkerrechtssubjektivität ist der souveräne Staat nur den Kontrollen möglicher Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt, die in allgemeiner Weise politisch erfolgen können. Den Nachfolgestaaten mag zwar eine besondere politische Aufmerksamkeit gelten, nicht aber ein erhöhter internationaler Menschenrechtsschutz.

Auch die Internationalen Organisationen, die bei der Implantierung der Menschenrechte in das Recht der Staatensukzession eine führende Rolle spielten, leiden nach wie vor an der mangelnden politischen Reichweite ihres rechtlichen Aktionsfeldes. Das Auseinanderklaffen von rechtlichem Sollen und politischem Sein zeigte sich nirgends so kraß, wie im Falle Jugoslawiens angesichts seiner "Grausamkeiten und unmenschlichen Auswüchse".[\[91\]](#) Diesen Zustand der rechtlich-politischen Ohnmacht, auch der Internationalen Organisationen, eigens beklagen zu wollen, hieße Eulen nach Athen zu tragen. Denn im Recht der Staatensukzession, wie in anderen Bereichen des Völkerrechts auch, ist der entscheidende Schritt vielmehr mit der rechtlich-dogmatischen Einbeziehung der Menschenrechtsfrage überhaupt getan, mag die praktisch-politische Durchsetzung auch zu wünschen übriglassen.

Aber auch unter dieser Perspektive zeigen sich besondere rechtliche Folgewirkungen unabhängig von der Veränderung der Staatenpraxis. Die notwendige Beachtung der Menschenrechte im Recht der Staatensukzession erspart nicht die Antwort darauf, welche Menschenrechte damit näher gemeint sein könnten. Auch die Formel von der Beachtung eines "elementaren Menschenrechtskerns" weicht näheren Eingrenzungen aus und markiert allenfalls den Weg künftiger wissenschaftlicher Anstrengungen. Der Versuch, eine Hierarchie der Menschenrechte zu errichten, muß spezifische Antworten auch für das Recht der Staatensukzession formulieren, nicht nur in bezug auf die Problematik des Eigentums. Das

Nebeneinander von personalen und politischen, mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten^[92] läßt keine einfachen Lösungen zu, und auch der mögliche Versuch, stärker zwischen universell geltenden und regional "modifizierten" Menschenrechten differenzieren zu wollen, weist eher den Weg zu weiteren Problemen als zu abrufbaren Antworten.^[93] Auf diese Weise birgt die Inkorporation der Menschenrechte in das Recht der Staatensukzession eine Fülle von Folgeproblemen, die zusätzlich der Frage ausgesetzt sind, welche Menschenrechte dem Recht der Staatensukzession "systematisch" angemessen sind, insbesondere von ihnen auch dogmatisch bewältigt werden können.

[\[Publikationen\]](#) | [\[Hauptseite\]](#)

[1] Vgl. statt anderer *L. Henkin*, Human Rights, in: *R. Bernhardt* (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 2 (1995), S. 886 ff.; *Th. Meron*, Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law, 1989; *R. Wolfrum*, The Progressive Development of Human Rights: A Critical Appraisal of Recent UN Efforts, in: *FS Partsch*, 1989, S. 67 ff.; *O. Kimminich*, Die Menschenrechte in der Friedensregelung nach dem Zweiten Weltkrieg, 1990, S. 61 ff.

[2] Dazu eindringlich *M. Kriele*, Zur Universalität der Menschenrechte, in: *Rechtssystem und praktische Vernunft*, hrsg. v. *R. Alexy* und *R. Dreier*, ARSP Beiheft (N.F.) 51 (1993) S. 47 ff., 59 ff.

[3] Vgl. etwa *Ch. Tomuschat*, Die Durchsetzung der Menschenrechte in weltweitem Rahmen, ZSchwR 108 (1989), S. 3 ff., 12 ff.

[4] Zu einer entsprechenden "Verweigerungshaltung" gegenüber der Universalität der Menschenrechte deutlich *M. Kriele*, a.a.O. (Anm. 2), S. 59 ff.

[5] A.A. aber z. B. *W. Hummer*, Probleme der Staatensukzession am Beispiel Jugoslawiens, RSDIE/SZIER 1993, S. 425 ff., 426.

[6] Vgl. die Nachweise bei *W. Fiedler*, Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht, 1978, S. 21 f.

[7] *W. Schönborn*, Staatensukzession, Handbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 3. Abt., 1913, S. 6.

[8] *D. P. O'Connell*, State Succession in Municipal Law and International Law, Vol. I, 1967, S. 3.

[9] Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, UN GA A/Conf. 80/31 v. 23. Aug. 1978, ILM, Vol. 17 (1978), S. 1488 ff.; Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, UN GA A/Conf. 117/14 v. 8. April 1983, ILM, Vol. 22 (1983), S. 306 ff..

[10] Vgl. *A. Reinisch*, *G. Hafner*, Staatensukzession und Schuldenübernahme beim "Zerfall" der Sowjetunion, 1995, S. 43 f.

[11] Zu weiteren rechtlichen Auswirkungen im Recht der Verträge vgl. etwa *G.A.L. Droz*, *Démembrement d'États et succession aux Conventions de La Haye*, in: *Internationalisation du droit*, Mélanges Loussouarn, 1994, S. 157 ff., 161 f.

[12] *G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum*, *Völkerrecht*, Bd. I/1, 2. Aufl., 1989, S. 159.

[13] Vgl. etwa *D. Blumenwitz*, *Staatennachfolge und die Einigung Deutschlands*, Teil I, 1992, S. 24 ff.; *U. Fastenrath*, *Das Recht der Staatensukzession*, BDGV 35 (1996), S. 9 ff., 14; *R. Wittkowsky*, *Die Staatensukzession in völkerrechtliche Verträge unter besonderer Berücksichtigung der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands*, 1992, S. 47 ff.; *H. Beemelmans*, *Die Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge - Bemerkungen zur neueren Staatenpraxis*, Osteuropa-Recht 40 (1994), S. 339 ff., 341 f. Zur Inkorporation jetzt eingehend *O. Dörr*, *Die Inkorporation als Tatbestand der Staatensukzession*, 1995.

[14] Näher *A. Reinisch, G. Hafner*, a.a.O. (Anm. 10), passim mit aufschlußreicher Gewichtung; s. auch den Diskussionsbeitrag von *C. Th. Ebenroth*, der den Hintergrund mancher theoretischer Diskussionen deutlich macht [Das Recht der Staatensukzession, BDGV 35 (1996), S. 368 ff.]. Ausführlich und in bezug auf Deutschland *G. Gornig*, *Staatennachfolge und die Einigung Deutschlands*, Teil II, *Staatsvermögen und Staatsschulden*, 1992.

[15] Zutreffend *U. Fastenrath*, a.a.O. (Anm. 13), S. 23, allerdings irrig in bezug auf die Meinung des Autors (Anm. 69).

[16] Vgl. *A. Verdross, B. Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., 1984, SSSS 69 ff.

[17] So auch im Falle Deutschlands, vgl. *W. Fiedler*, *Die Kontinuität des deutschen Staatswesens im Jahre 1990*, AVR 31 (1993), S. 333 ff., 347 ff.

[18] Zur älteren Diskussion vgl. *U. Fastenrath*, a.a.O. (Anm. 13), S. 271 f. m.w.Nw.

[19] Vgl. *A. Verdross, B. Simma*, a.a.O. (Anm. 16), SS 1012; *U. Fastenrath*, a.a.O. (Anm. 13), S. 25. Zur Diskussion vgl. *C. Th. Ebenroth*, *Staatensukzession und Internationales Privatrecht*, BDGV 35 (1996), S. 235 ff., 310 ff.; *A. Reinisch, G. Hafner*, a.a.O. (Anm. 10), S. 54 ff.

[20] Der gelegentliche Hinweis auf die Garantie "elementarer Menschenrechte" durch den Nachfolgestaat [vgl. etwa *G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum*, a.a.O. (Anm. 12), S. 184] ändert an dem Gesamtbild wenig. Vgl. schon den Hinweis *O'Connells* auf den menschlichen Faktor auch im Recht der Staatensukzession als "an objective limitation upon sovereignty" (*State Succession in Relation to New States*, 130 RdC (1970 II), S. 95 ff., 119 f.).

[21] Vgl. etwa den Überblick bei *W. Fiedler* a.a.O. (Anm. 6), S. 69 ff.; *ders.*, a.a.O. (Anm. 17), S. 346.

[22] Nachweise bei *W. Fiedler*, a.a.O. (Anm.6), S. 78 ff.

[23] Vgl. *W. Fiedler*, ebd., S. 26 f., 28 f. Zu den Konsequenzen klar *J. Crawford*, *The Creation of States in International Law*, 1979, S. 400.

[24] Vgl. nur den Überblick bei *D. F. Vagts*, *State Succession: The Codifiers' View*, VirgJIL 33 (1993), S. 275 ff., 277 ff. Zur grundlegenden Veränderung der Völkerrechtsgemeinschaft

vor Abschluß der Wiener Konventionen *W. Rudolf*, Neue Staaten und das Völkerrecht AVR 17 (1977/78), S. 1 ff.

[25] Näher *W. Fiedler*, State Succession, in: *R. Bernhardt* (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Inst. 10 (1987), S. 446 ff., 448 ff. Vgl. auch *A. Reinisch, G. Hafner*, a.a.O. (Anm. 10), S. 43 "einseitige(n) Begünstigung der 'newly independent states'"; *H. Beemelmans*, a.a.O. (Anm. 13), S. 340; *I. Seidl-Hohenveldern*, Österr. Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 2. Aufl., 1991, Rdnr. 751 ff., 767.

[26] Vgl. *D. F. Vagts*, a.a.O. (Anm. 24), S. 280 ff. Zur Leistungsfähigkeit der Konventionen in der neueren Staatenpraxis *Th. Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession. Die Staatenpraxis der Nachfolge in völkerrechtliche Verträge, Staatsvermögen, Staatsschulden und Archive in den Teilungsfällen Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien, BDGV 35 (1996), S. 191 ff.; zur bisherigen Kritik *W. Fiedler*, Die Konventionen zum Recht der Staatensukzession. Ein Beitrag der ILC zur Entwicklung eines "modern international law"?, GYIL 24 (1981), S. 37 ff.; *I. Seidl-Hohenveldern*, Das Wiener Übereinkommen über Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden von Staaten, AJPIL/ÖZöZV 34 (1983), S. 173 ff., 175 ff.; *A. Reinisch, G. Hafner*, a.a.O. (Anm. 10), S. 43 ff. Davon zu unterscheiden ist die rechtliche Nichterfassung mancher Sukzessionskonstellationen, wie im Falle Deutschlands, vgl. *St. Oeter*, German Unification and State Succession, ZaöRV 51 (1991), S. 349 ff., 356 f.

[27] Vgl. auch die Bewertung durch *R. Mullerson*, New Developments in the Former USSR and Yugoslavia, VirgJIL 33 (1993), S. 299 ff., 300 ff.

[28] Etwa über die Herausbildung regulativer Prinzipien, vgl. *U. Fastenrath*, Der deutsche Einigungsvertrag im Lichte des Rechts der Staatennachfolge, AJPIL/ÖZöRV 44 (1992), S. 1 ff., 4 ff., 27.

[29] Vgl. etwa *J. Charpentier*, Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats, RGDIP 96 (1992), S. 343 ff., 347 ff. Zur "politischen" Kalkulation innerhalb der EG vgl. z. B. *L. Lak*, The Involvement of the European Community in the Yugoslav Crisis During 1991, Yearbook of European Studies 5 (1992), S. 175 ff.

[30] Vgl. vor allem *Th. Schweisfurth*, a.a.O. (Anm. 26), S. 49 ff.; *A. Reinisch, G. Hafner*, a.a.O. (Anm. 10), passim; *H. Beemelmans*, a.a.O. (Anm. 13), S. 357 ff.; ferner *M. Bothe, Ch. Schmidt*, Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie, RGDIP 96 (1992), S. 811 ff.

[31] Vgl. lediglich *W. Hummer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 425 ff.; *M. Weller*, The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, AJIL 86 (1992), S. 569; *H. Beemelmans*, a.a.O. (Anm. 13), S. 365 ff.

[32] Zur großen Bedeutung dieses Faktors beim Zerfall der UdSSR aus der Sicht der USA *E. D. Williamson, J. E. Osborn*, A U.S. Perspective on Treaty Succession and Related Issues in the Wake of the Breakup of the USSR and Yugoslavia, VirgJIL 33 (1993), S. 260 ff., 267.

[33] Charakteristisch der "Interim-Accord" zwischen Mazedonien und Griechenland vom 13.9.1993 mit einer Bekräftigung der bestehenden gemeinsamen Grenze (Art. 2), ILM, Vol. 34 (1995), S. 1461 ff.

[34] "hesitant and somewhat confused", *J. F. Weiss*, Succession of states in respect of treaties concluded by the European Communities, *Sociaal Economische Wetgeving* (1994), S. 661 ff., 667.

[35] Zur politischen Motivationslage in der EG vgl. z. B. *M. Lak*, a.a.O. (Anm. 29), S. 175 ff. Zum eher pragmatischen Vorgehen der EG *J. F. Weiss*, a.a.O. (Anm. 34), passim.

[36] ILM, Vol. 31 (1992), S. 1485 f.

[37] Declaration on the "Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union", ILM, Vol. 31 (1992), S. 1446 f. Im folgenden zit. als "guidelines".

[38] Zu den Aktivitäten der Vereinten Nationen, insbes. des UN-Sicherheitsrats vgl. die Nachweise ILM, Vol. 31 (1992), S. 1427 ff.; *D. Petrovic, L. Condorelli, L'ONU et la Crise Yougoslave*, AFDI 38 (1992), S. 32 ff.

[39] A.a.O. (Anm. 36), S. 1486.

[40] Ebd.

[41] Ihr gehörten ferner die Präsidenten der (Bundes-)Verfassungsgerichte Deutschlands, Italiens und Spaniens sowie der Präsident des belgischen "Cour d'Arbitrage" an. Näher *A. Pellet*, Note sur la Commission d'Arbitrage de la Conférence Européenne pour la paix en Yougoslavie, AFDI 37 (1991), S. 329 ff., 330 ff.

[42] "in particular the principle of self-determination", a.a.O. (Anm. 36), S. 1487.

[43] "... and have committed themselves in good faith to a peaceful process and to negotiations", ebd.

[44] "ethnic and national groups".

[45] "disarmament and nuclear non-proliferation as well as to security and regional stability".

[46] "by recourse to arbitration".

[47] "The Community and its Member States will not recognise entities which are the result of aggression".

[48] Zum Problem der "Staatskontinuität durch Internationalisierung" *W. Fiedler*, a.a.O. (Anm. 17), S. 351 f.; vgl. auch die Fragestellung bei *Ch.-E. Held*, Quelques réflexions à la pratique récente de la Suisse concernant la reconnaissance de nouveaux États, RSDIE/SZIER 1994, S. 221 ff., 245.

[49] Zutreffend *G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum*, a.a.O. (Anm. 12), S. 153: "Im internationalen Rechtsleben ist der Staat das, wofür man ihn hält". Vgl. auch *W. Hummer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 434.

[50] Zur Klarstellungsfunktion der völkerrechtlichen Anerkennung *W. Fiedler*, a.a.O. (Anm. 6), S. 71 f.

[51] Zutreffend gesehen von *R. Rich*, *Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, EJIL 4 (1993), S. 36 ff., 41 ff.

[52] A.a.O. (Anm. 29), S. 350.

[53] Ebd., S. 346.

[54] Ebd., S. 345 f.

[55] Zur Bindung der Neu-Staaten an den "Kernbestand der Menschenrechte" auch *U. Fastenrath*, a.a.O. (Anm. 13), S. 9 ff., 24 f.

[56] Vgl. *W. Fiedler*, a.a.O. (Anm. 6), S. 70 ff.; *C. Th. Ebenroth, O. Wilken*, Sezessionsbedingte Schuldüberleitung - Wirtschaftsrechtliche Dimensionen der Staatennachfolge, RIW 1991, S. 885 ff., 893 f. Die verstärkte Berücksichtigung von Sicherheitsinteressen ergänzt die ohnehin vorhandene Funktion der völkerrechtlichen Anerkennung. Auf weitergehende Fragen der isoliert betrachteten völkerrechtlichen Anerkennung kommt es hier hingegen nicht an, vgl. die Diskussion bei *C. Th. Ebenroth*, a.a.O. (Anm. 14), S. 235 ff., 260 ff. Offen bleibt daher die Frage, ob eine isolierte dogmatische Bewertung der völkerrechtlichen Anerkennung überhaupt noch möglich ist und ob sie als solche neue rechtliche Elemente gewonnen hat.

[57] Vgl. aber schon die Diskussion um menschenrechtliche Voraussetzungen der völkerrechtlichen Anerkennung Rhodesiens, *J. Crawford*, *The Criteria for Statehood in International Law*, B.Y. 1976-77, S. 93 ff., 163, unter Hinweis auf *Fawcett*; die Nichtanerkennung durch die Mitgliedsstaaten der UN beruhte jedoch nicht auf allgemeinen menschenrechtlichen Erwägungen, sondern auf spezifischen Positionen des Rechts auf Selbstbestimmung im Rahmen der Dekolonisierung, vgl. *J. Dugard*, *Recognition and the United Nations*, 1987, S. 95 ff.

[58] Vgl. nur *J. Charpentier*, a.a.O. (Anm. 29), S. 347 ff.

[59] Näher zu den rechtlichen Konsequenzen *St. Oeter*, *Kriegsverbrechen in den Konflikten um das Erbe Jugoslawiens*, ZaöRV 53 (1993), S. 1 ff.

[60] Zum rechtlichen Gewicht dieser Menschenrechtsverletzungen etwa *Th. Meron*, *War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law*, AJIL 88 (1994), S. 78 ff.

[61] Daß die Einsetzung der *Badinter*-Kommission höchst ungewöhnlich war, wird durch den Versuch von *A. Pellet* bekräftigt, sie als "gentlemen's agreement" oder, besser, als "acte concerté non conventionnel sans valeur juridique obligatoire" zu bewerten, a.a.O. (Anm. 41), S. 331.

[62] ILM, Vol. 32 (1993), S. 1581 f.

[63] Ebd., S. 1582 ff.

[64] Ebd., S. 1583.

[65] Vgl. *W. Hummer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 443 f.

[66] Damit stellt sich generell die Frage nach der rechtlichen Wirkung nicht in Kraft getretener Kodifikationen. Zu einer entsprechenden Bedeutung der Kodifikationen von 1978 und 1983 etwa *O. Schachter*, *State Succession: The Once and Future Law*, *VirgJIL* 33 (1993), S. 253 ff., 257; *D. F. Vagts*, a.a.O. (Anm. 24), S. 294 f.

[67] ILM, Vol. 31 (1992), S. 1495. Zur praktischen Reichweite der "source d'inspiration" im Bereich der EMRK vgl. *J.-F. Flauss*, *Convention européenne des droits de l'homme et succession d'États aux traités: une curiosité, la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en date du 30 juin 1993 concernant la République tchèque et la Slovaquie*, *RUDH* 1994, S. 1 ff.

[68] *A. Pellet*, a.a.O. (Anm. 41), S. 338.

[69] Vgl. ILM, Vol. 31 (1992), S. 1512 ff., Opinion N° 7 (Slowenien); S. 1503 ff., Opinion N° 5 (Kroatien).

[70] Vgl. die Opinion N° 5 vom 11. Jan. 1992 und den am 4. Juli 1992 über die Verfassung Kroatiens abgegebenen, letztlich positiven "comment", ILM, Vol. 31 (1992), S. 1503-1507.

[71] Ausführliche Würdigungen der "opinions" vor allem bei *Th. Schweisfurth*, a.a.O. (Anm. 26), S. 77 ff., 85 ff., 161 f.; *A. Pellet*, a.a.O. (Anm. 41), S. 333 ff.; *ders.* *AFDI* 38 (1992), S. 220 ff.; *ders.* *AFDI* 39 (1993), S. 287 ff.; *W. Hummer* a.a.O. (Anm. 5), S. 441 ff.

[72] ILM, Vol. 31 (1992), S. 1533 ff.

[73] Ebd., Punkt VI, , S. 1534.

[74] Hierzu hatte auch die *Badinter*-Kommission bereits in Opinion N° 1 den eher traditionellen dogmatischen Ausgangspunkt beigesteuert. Sie vertrat die Auffassung, "that the State is commonly defined as a community which consists of a territory and a population subject to an organized political authority; that such a State is characterized by sovereignty"; a.a.O. (Anm. 67), S. 1495.

[75] *W. Hummer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 425 ff., 427, 436.

[76] So die Stellungnahme der *Badinter*-Kommission nach einem zeitweiligen Zögern: In Opinion N° 1 vom November 1991 wurde lediglich der "Prozeß der Auflösung" Jugoslawiens eingeräumt [ILM, Vol. 31 (1992), S. 1497], während am 4. Juli 1992 (Opinion N° 8) der Abschluß dieses Prozesses festgestellt wurde: "that the SFRY no longer exists" (ebd., S. 1523).

[77] Vgl. auch die Opinion N° 10 vom 4. Juli 1992 (ebd., S. 1526): "the FRY (Serbia and Montenegro) is a new State which cannot be considered the sole successor to the SFRY". Entsprechend die GA Res. 47/1 vom 22. Sept. 1992.

[78] Vgl. *W. Hummer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 433 ff.

[79] Vgl. *W. Hummer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 450 ff.; *H. Beemelmans*, a.a.O. (Anm. 13), S. 365 f.; *M. P. Scharf*, *Musical Chairs: The Dissolution of States and Membership in the United Nations*, *Cornell Int.L.J.* 28 (1995), S. 29 ff.

[80] Vgl. etwa *D. Petrovic, L. Condorelli*, a.a.O. (Anm. 38), S. 50 ff.

[81] Eingehend *K. J. Partsch*, Belgrads leerer Stuhl im Glaspalast, VN 1992, S. 181 ff.

[82] Eine bestimmte Mindestgröße des verbleibenden Staatsterritoriums ist völkerrechtlich nicht vorgegeben. Insofern kommt es auf die Größe des Territoriums Rest-Jugoslawiens nicht an, vgl. aber *W. Hummer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 435; *E. D. Williamson, J. E. Osborn*, a.a.O. (Anm. 35), S. 271.

[83] Ausführlich statt anderer mit eingehender Untersuchung der Staatenpraxis *Th. Schweisfurth*, a.a.O. (Anm. 26), passim.

[84] Das gilt auch allgemein für die Sukzession in Mitgliedschaftsrechte Internationaler Organisationen. Zur Praxis der Mitgliedschaft Rußlands als "Fortsetzerstaat" statt anderer *Th. Schweisfurth*, a.a.O. (Anm. 26), S. 111 ff. Vgl. ferner *M. Koskenniemi, M. Lehto*, La succession d'États dans l'Ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande, AFDI 38 (1992), S. 179 ff., 183 ff.; *A. Reinisch, G. Hafner*, a.a.O. (Anm. 10), S. 90 ff.

[85] *R. Mullerson*, a.a.O. (Anm. 27), S. 319.

[86] Vgl. *U. Fastenrath*, a.a.O. (Anm. 13), S. 24 ff. Umstritten bleibt gleichwohl der "Kernbestand der Menschenrechte" im konkreten Fall.

[87] Eingehend *Th. Schweisfurth*, a.a.O. (Anm. 26), S. 142 ff. Vgl. auch *R. Mullerson*, The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia, ICL QU 42 (1993), S. 473 ff., 490 ff.

[88] *Ders.*, ebd., S. 226.

[89] Vgl. die Skizzierung des Problems bei *W. Fiedler*, BDGV 35 (1996), S. 361 (Diskussionsbeitrag).

[90] Insofern ist auch die Position von *O. Schachter* nicht neu, a.a.O. (Anm. 66), S. 255, 259 f.

[91] *K. Oellers-Frahm*, Anmerkungen zur einstweiligen Anordnung des Internationalen Gerichtshofs im Fall Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) vom 8. April 1993, ZaöRV 53 (1993), S. 638 ff.

[92] Vgl. *M. Kriele*, Freiheit und "Befreiung". Zur Rangordnung der Menschenrecht, 1988, S. 28 ff.

[93] Etwa auf der Suche nach menschenrechtlichen Mindeststandards. Vgl. *E.H. Riedel*, Theorie der Menschenrechtsstandards, 1986.