

BUCHBESPRECHUNGEN

Michael Silagi

Staatenuntergang und Staatennachfolge

mit besonderer Berücksichtigung des Endes der DDR

Peter Lang, Frankfurt am Main, 1996, 484 S., DM 128,--

(Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Bd. 11)

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat zusammen mit dem fast gleichzeitigen Zerbrechen der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei zu einer Flut von Publikationen geführt. Für die nunmehr erscheinenden umfangreichen Werke bleibt da wenig neues zu entdecken – zumindest dann nicht, wenn man sich nicht so sehr mit der tatsächlichen Bewältigung der Staatennachfolge beschäftigt, sondern mit dem vorhandenen Bestand an völkerrechtlichen Regeln hierzu. So ergeht es auch der hier anzuzeigenden Göttinger Habilitationsschrift von Michael Silagi. Ihr Ziel ist es, die Regelungen des Einigungsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vor dem Hintergrund der beiden – noch nicht in Kraft getretenen – Konventionen über die Staatennachfolge in Verträge bzw. in Staatsvermögen, Staatsarchive und Staatsschulden und des geltenden Völkergewohnheitsrechts zu betrachten und zu interpretieren.

Das Buch gliedert Silagi in zwei Teile, eigentlich sind es drei: Der erste beschäftigt sich mit dem Begriff und den Formen des Staatenuntergangs, der zweite mit den Folgen dieses Vorgangs für völkerrechtliche Verträge und der letzte Teil mit den Folgen für Aktiva und Passiva des Staates. Anders als von der Staatennachfolgekonvention wird der Begriff der Staatsschulden aber nicht auf Schulden gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten begrenzt, sondern Verpflichtungen aller Art einbezogen von Konzessionen über unerlaubte Handlungen (solcher nach nationalem Recht wie nach Völkerrecht) bis hin zu Gehalts- und Pensionszahlungen, sprich der Übernahme der öffentlich Bediensteten. Am Ende fehlt auch nicht ein Kapitel über die Bodenreform in der sowjetischen Besatzungszone von 1945 bis 1949, das kein gutes Haar am Ausschluß der damaligen Enteignungen von der Restitution und der dies rechtfertigenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt.

Aber der Reihe nach! Da Völker nicht aussterben und deren Länder nicht in den Ozeanen versinken, solange es keine Klimakatastrophen gibt, sind die realen Fälle des Staatenuntergangs solche des dauerhaften Wegfalls der Staatsgewalt. Genau genommen ist auch dies bislang noch nie geschehen. Staatsgewalt ist nirgends auf Dauer verschwunden, allenfalls ist der Staat ein anderer geworden, dem die Gewalt zuzuordnen ist. Der Staatenuntergang ist damit kein Problem des Wegfalls der Staatsgewalt, sondern von deren Kontinuität. Dies sagt Silagi freilich nicht. Statt dessen hält er sich an die bekannten Untergangsformen, die

Dismembration und die Fusion. Allgemeingültige Kriterien zur Abgrenzung von Sezession bzw. Inkorporation werden nicht genannt. Wegen einer subjektwahrenden Tendenz des Völkerrechts (S. 52) wird aber den letztgenannten Erscheinungsformen eindeutig der Vorzug gegeben. Als Dismembration will Silagi allenfalls den Zusammenbruch von Österreich-Ungarn anerkennen, während die Auflösung der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei "historisch-logisch nur als Sezessionen [zu] deuten" seien (S. 76). Zweifelsfrei eine Fusion sei allein die Gründung der Schweizer Eidgenossenschaft (1848), die deutsche Reichsgründung (1867/71) nur mit Vorbehalten, und aus der Praxis der Vereinten Nationen bezüglich der Mitgliedschaft schließt Silagi, daß die Vereinigte Arabische Republik, Tanzania und Jemen in Wahrheit Fälle der Inkorporation seien. Bei diesem Maß an Logik und klarer Normanwendung bleibt für anderweitige Einschätzungen von Staaten und Internationalen Organisationen kein Platz.

Mit ähnlich klarem normativen Weltbild wird festgestellt, daß mit dem Eintritt eines Staates in einen Bundesstaat seine Völkerrechtssubjektivität verloren gehe und damit bei Fortgeltung der zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Verträge eine Nachfolge in der Parteilstellung vom nunmehrigen Gliedstaat auf den Bundesstaat stattgefunden habe. Dadurch werden die Bundesstaatsgründungen zu Präzedenzfällen für die regional begrenzte Nachfolge in Verträge bei Fusionen, wie es auch die Staatennachfolgekonvention sieht. Daß jedoch eine beschränkte Völkerrechtssubjektivität von Gliedstaaten denkbar ist und dies im letzten Jahrhundert wohl auch den Vorstellungen der Beteiligten entsprach, somit von einer Nachfolge des Bundes in die Verträge seiner Gliedstaaten nicht zwingend die Rede sein kann, relativiert den Wert dieser Staatenpraxis für die Ableitung von Gewohnheitsrecht.

Umgekehrt behauptet Silagi auf schmäler Datenbasis – nur Texas, Preußen und Italien werden genannt –, daß bei Inkorporationen die völkerrechtlichen Verträge des einverlebten Staates erlöschen. Dies gelte dann auch unabhängig vom Wortlaut des Art. 12 Einigungsvertrag für den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland. Die Festlegung auf Fortgeltung oder Änderung von DDR-Verträgen sei gleichbedeutend mit einem Neuabschluß, wofür das verfassungsmäßig vorgesehene Verfahren mit Beteiligung des Parlaments einzuhalten sei.

Nach einem Abschnitt über die fortwirkende innerstaatliche Bedeutung des Einigungsvertrages nach Wegfall des einen Vertragspartners, der DDR, geht Silagi im letzten Teil zur Darstellung der Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden in dem eingangs dargelegten weiten Sinne über. Von völkerrechtlicher Seite ergeben sich insoweit nur wenige Probleme. Kompliziert werden die Bestimmungen des Einigungsvertrages dadurch, daß der Übergang von einem Staatshandelssystem in die Marktwirtschaft und vom Einheitsstaat in einen mehrfach gestuften Staat zu bewältigen war. So verdienstvoll die Aufarbeitung der Staatenpraxis und die Erläuterungen zur Interpretation des Einigungsvertrages sind, neu sind sie nicht. Der Betreuer dieser Habilitationsschrift hat sie bereits 1992 unter dem Titel "Staatennachfolge und die Einigung Deutschlands (Teil II)" veröffentlicht. Silagi kann hier nur noch – wie er in seiner einleitenden Fußnote bekennt – eine "überarbeitete,

erweiterte und aktualisierte Fassung "von Entwürfen ... [vorlegen], die er im Rahmen eines Forschungsprojekts von Prof. Gornig erstellen durfte".

Ulrich Fastenrath

Connie Peck

The United Nations as a Dispute Settlement System

Improving Mechanisms for the Prevention and Resolution of Conflict

Kluwer Law International, Den Haag, 1996, 301 pp., £ 79.00

This Australian work concluded under the auspices of UNITAR makes it abundantly clear: The nations of the world need to place the United Nations on a better footing as we approach the next millennium, so that the principal objectives of the organisation – peace, human rights and development – can march in step comfortably.

As we do not get many views from down-under in Europe, we are all the more thankful for the timely insights offered in this book.

Thirteen chapters – ranging from the effects the Cold War had on the UN's ability to prevent and settle conflict, the dispute settlement system, peacebuilding within states, preventive diplomacy, strengthening the UN's approach to various sorts of problems to giving the UN the resources it needs to be successful – offer a complete picture of what the UN is today and what it could be if (Peck's) recommendations were indeed taken into consideration and acted upon accordingly.

The authoress discusses the various ways of improving the UN's conduct in the area of preventive diplomacy and boldly states that the Security Council is simply unfit for the task; what is essential here is a less political and much more professional approach, something the Security Council currently has no hope of offering. A more autonomous Secretary General or a politically neutral specialist team would be infinitely more effective. In chapter VIII she argues for the establishment of regional 'Conflict Prevention and Resolution Centres' the capacity of which must quickly be upgraded. These centres can provide low-profile services, third party assistance through 'good offices' and mediation.

Her sound examination of UN structures in the field of dispute settlement shows progressive ideas that sound somewhat provocative. Categorised into 'interest-based, rights-based and power-based elements' she adds to the lively discussion in this area of law.

Unusual again is her call for a global tax in order to help overcome the organisation's financial crisis. Some of her methods of raising funds would actually cover the cost of all current peace-keeping operations, yet we should remember that it is essentially the responsibility of the member states themselves to rectify the UN's financial problems.