

ABHANDLUNGEN

Die Konvention der Vereinten Nationen über Staatensukzession bei Verträgen

Ergebnisse der Konferenz in Wien 1977 und 1978

*Hans D. Treviranus *)*

Von der Öffentlichkeit kaum beachtet, nahm die zur Kodifikation des Rechts der Staatennachfolge im Bereich völkerrechtlicher Verträge einberufene VN-Staaten-Konferenz am 22. August 1978 den Konventionsentwurf (englischer Text unten S. 279 ff.) mit 78 : 0 bei 2 Enthaltungen (Frankreich und Schweiz) an. 13 Staaten und der Hl. Stuhl unterzeichneten die Texte am 23. August 1978. Für weitere Unterzeichnungen liegt er bis zum 28. Februar 1979 in Wien auf, dann bis zum 31. August 1979 in New York bei den Vereinten Nationen (VN) als Depositär (Art. 46).

I. Entstehungsgeschichte¹⁾

1. Die Konferenz war durch Resolution der VN-Generalversammlung 3496 (XXX) bereits 1977 vom 4. April bis zum 6. Mai auf österreichische Einladung hin nach Wien einberufen worden; sie hatte jedoch ihre Arbeiten nicht abschließen können, so daß eine 2. Session vom 31. Juli bis 23. August 1978 erforderlich wurde.

2. Die in beiden Sessionen von jeweils etwa 90 Staaten beschiedene Konferenz ging von dem Entwurf der VN-Völkerrechtskommission (ILC)

*) Dr. iur., Vortragender Legationsrat I. Kl., Auswärtiges Amt, Bonn. — Die hier vertretenen Auffassungen geben ausschließlich persönliche Ansichten wieder.

¹⁾ Dazu siehe Guide for the draft articles on succession of States in respect of treaties, ST/LEG/12 vom 9. 3. 1977 mit Nachweisen zu den Beratungen in ILC und Rechtsausschuß (6. Ausschuß) der VN-Generalversammlung.

als Arbeitsgrundlage (*basic document*) aus²⁾. Die ILC hatte die Nachfolge von Staaten und Regierungen schon 1949 als kodifikationsfähig angesehen, jedoch erst 1962 in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen. 1967 beschloß die Kommission, das Thema dreifach gegliedert zu behandeln:

- Sukzession in Bezug auf Verträge;
- Sukzession in Bezug auf andere Gegenstände³⁾;
- Sukzession in Bezug auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.

Sir Humphrey Waldock⁴⁾ erstellte als erster Berichterstatter bis 1972 fünf Berichte »Staatusukzession bei Verträgen«. Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten kam 1972 ein vorläufiger Entwurf für eine Konvention über die Staatennachfolge bei Verträgen zustande, bestehend aus 31 Artikeln. Zu diesem Entwurf nahmen eine Reihe von Staaten schriftlich und mündlich – im Rahmen der Beratungen des 6. Ausschusses der VN-Generalversammlung – Stellung⁵⁾. Die ILC erstellte hierauf in zweiter Lesung 1974 den endgültigen Konventionsentwurf. Der zweite Spezial-Rapporteur, Sir Francis Vallat, hatte hierzu einen Bericht⁶⁾ erstattet. Der Beitrag beider britischer Berichterstatter zum Zustandekommen des Entwurfs ist sehr hoch einzuschätzen.

Vorarbeiten anderer rechtswissenschaftlicher Gremien, wie der Entwurf der International Law Association aus dem Jahre 1968, und Abhandlungen aus der reichen Literatur⁷⁾ zu dem Recht der Staatennachfolge wurden in geringerem Maße verwendet als Präzedenzfälle der älteren und modernen Staatenpraxis und das Verfahren der Depositare von mehrseitigen Übereinkommen.

2) Report der ILC über ihre Arbeiten 1974, A/9610/Rev. 1; Neudruck von Kapitel II (Staatusukzession in Verträge): A/CONF. 80/4 (Einführung und Kommentar zu den 39 Artikeln des ILC-Entwurfs 1974 – im folgenden »Artikel alt« bezeichnet).

3) Die ILC behandelt dieses Thema (Succession of States in respect of matters other than treaties) derzeit; Sachstand: Kapitel IV des ILC-Berichts 1978 A/33/10.

4) A/CN. 4/202/214/224 sowie add. 1/249/256 sowie add. 1–4, sämtlich auch abgedruckt in Yearbook of the International Law Commission (1968 II, S. 87, 1969 II, S. 45, 1970 II, S. 25, 1971 II, S. 143, 1972 II, S. 1).

5) A/CONF. 80/5.

6) A/CN. 4/278 sowie add. 1–5, add. 5/corr. 1 und add. 6.

7) A select bibliography on succession of States in respect of treaties, ST/LIB/SER. B/24, vom 7. 4. 1977 enthält nur Artikel und Monographien seit 1945; ausführliches Schrifttumsverzeichnis bei D. P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law (Cambridge 1967).

3. Der ILC-Entwurf wurde in den Beratungen der Wiener Konferenz nur wenig verändert. Änderungs- und Ergänzungsvorschläge waren in der Regel erfolglos. Ebenso fielen Vorschläge für zusätzliche Artikel, von Art. 13 abgesehen, durchweg der Ablehnung anheim; sie wurden entweder zurückgezogen oder in Abstimmungen mit großer Mehrheit verworfen. Die Tendenz, am ILC-Entwurf festzuhalten, ging auf die Überzeugung der meisten Delegierten aus der Dritten Welt zurück, daß der ILC-Entwurf günstige Lösungen enthalte, die möglichst unverändert beizubehalten seien. Eine solche Tendenz hatte sich schon auf den vorangegangenen Konferenzen gezeigt; sie macht deutlich, daß die Völkerrechtskommission in ihrer die VN-Mehrheit widerspiegelnden Zusammensetzung das wichtigste Rechtentwicklungsorgan der Vereinten Nationen ist. Zudem übte eine Anzahl von ILC-Mitgliedern während der Konferenz durch Innehaltung von Konferenzämtern oder als Meinungsbildner starken Einfluß aus.

4. Das Verfahren der Konferenz folgte den bei den Vereinten Nationen üblichen Prozeduren⁸⁾. Die Artikel wurden von der Konferenz als Vollausschuß (Committee of the Whole) einzeln mit einfacher Mehrheit beschlossen, um sodann in zweiter Lesung im Plenum mit Zweidrittel-Mehrheit der anwesenden Delegationen (Enthaltungen nicht mitgezählt) bestätigt zu werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 Wiener Vertragsrechtskonvention [WVRK]). Präambel und Schlußklauseln wurden auf Grund von Entwürfen des Redaktionsausschusses sogleich im Plenum beraten.

5. Präsident der Konferenz war 1977 und 1978 der österreichische Universitätsprofessor Dr. Karl Zemanek, der literarisch schon in einem frühen Stadium für ein Optionsrecht der dekolonisierten Neustaaten bezüglich mehrseitiger Verträge eingetreten war⁹⁾.

Die Konferenz setzte die Reihe bedeutender Kodifikationskonferenzen der Vereinten Nationen in Wien fort, die 1961 mit der Konferenz über diplomatische Beziehungen begonnen hatte. Es folgten Konferenzen über konsularische Beziehungen (1963), das völkerrechtliche Vertragsrecht (WVRK) (1968/69) und die Vertretung von Staaten in internationalen Organisationen (1975).

6. Gliederung und Gegenstand der Konvention: Die 50 Artikel umfassende Konvention besteht aus der ausführlichen Prä-

⁸⁾ Rules of Procedure, A/CONF. 80/8; Methods of Work, A/CONF. 80/9.

⁹⁾ Bericht »Gegenwärtige Fragen der Staatensukzession« auf der 8. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 1963 in Würzburg (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 5) (1964), S. 76, 82, 98 (Leitsatz III 3); RdC Bd. 116 (1965), S. 213 ff. (232).

ambel und sieben Teilen sowie einer Anlage (Schlichtungsverfahren). Die Konvention unternimmt es zu regeln, ob und wieweit früher abgeschlossene Verträge für ein bestimmtes Gebiet fortgelten, wenn dieses seinen rechtlichen Status ändert. Dies gilt sowohl für abhängige Gebiete (Kolonien), die selbständig werden, als auch für den Übergang von Gebieten an andere Staaten (Zession) sowie die Vereinigung, Auflösung und Sezession von Staaten. Die hier aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen sind von großer rechtlicher und politischer Tragweite.

II. Die Konvention im einzelnen

1. Die Präambel zur Konvention erwähnt eingangs den Dekolonisierungsprozeß und andere Staatennachfolge-Fälle ohne Nennung der Integration von Staaten, wie ursprünglich vorgesehen, oder der Sezession. Darauf werden eine Reihe von für die Ausgestaltung der Konvention maßgeblichen Prinzipien wiedergegeben, darunter die Grundsätze der Vertragsfreiheit, von Treu und Glauben und *pacta sunt servanda*. Rechtlich relevant sind vor allem die letzten *considérants*, die das Verhältnis dieses Vertrags zur Wiener Vertragsrechtskonvention, insbesondere ihrem Art. 73, und zum Gewohnheitsrecht (letzter Präambelsatz) bestimmen. Die Vertragsrechtskonvention gilt nicht für Sukzessionsfälle. Auch aus dem vorletzten Satz des Vorspruchs ist zu entnehmen, daß spezifische Sukzessionsfragen nicht dem allgemeinen Vertragsrecht unterfallen sollen.

2. In Teil I — Allgemeine Bestimmungen — beschränkt Art. 1 den Anwendungsbereich der Konvention auf Verträge zwischen Staaten. Verträge von Staaten mit internationalen Organisationen oder zwischen solchen sind nicht erfaßt (vgl. Art. 3).

Art. 2 Abs. 1 zählt 14 Definitionen auf unter Wiederholung von vertragsrechtlichen Begriffen der WVRK. Unter den sukzessionsrechtlichen Begriffsbestimmungen ist die wichtigste als Schlüsselbegriff der Konvention die Staatennachfolge — Buchst. b —, die Ersetzung (*replacement*) eines Staates durch einen anderen in der Verantwortung (*responsibility*) für die internationalen Beziehungen eines Gebietes. Die Konvention stellt nicht auf den Übergang der Gebietshoheit — einen umfassenden und in Grenzfällen nur schwer zu bestimmenden Begriff — ab, sondern auf die Verantwortung eines Staates für die Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen eines bestimmten Gebietes; da nicht auf die Kompetenz zum Abschluß von Verträgen Bezug genommen wird, werden Komplikationen bei Bundesstaaten (vgl. Art. 32 Abs. 3 GG) vermieden.

Staatusukzession im Sinne der Konvention soll nur dann angenommen werden, wenn die Verantwortung für die internationalen Beziehungen eines Gebietes total übergeht; ein partieller Übergang dieser Verantwortung wird nicht anvisiert. Die Begründung für diese Definition, die während der Beratungen in der ILC und auf der Wiener Konferenz kaum Kontroversen ausgelöst hat, wurde in dem Kommentar der ILC 1974 kurz gegeben: es handele sich um eine in der Staatenpraxis übliche Formel. Sie habe den Vorteil, alle Aspekte der internationalen Beziehungen einschließlich des Abschlusses und der Durchführung von Verträgen abzudecken und die Heranziehung des Souveränitätsbegriffs zu erübrigen.

Die Definition genügt jedenfalls den Bedürfnissen der Dritten Welt. Bei der Dekolonialisierung wird die Entstehung von Neustaaten mit der Formel des Übergangs der Verantwortung des Mutterlandes für die auswärtigen Beziehungen der Ex-Kolonie klar bezeichnet; anders bei Staatenzusammenschlüssen, sofern nicht sogleich ein Einheitsstaat entsteht, sondern die Verantwortung für die auswärtigen Beziehungen allmählich übergeht, wobei sich die Begründung der Identität (Teilidentität) zwischen fusionierendem Einzelstaat und neuem Gesamtstaat regelmäßig als kontinuierlicher Prozeß darstellen wird.

Die Definition der Staatennachfolge schließt die Anwendung der Konvention auf bloße Regierungswechsel aus — auch in den Fällen, in denen eine sozialistische Revolution zur Machtübernahme durch eine neue Regierung führt¹⁰⁾. Versuche von Staaten des Ostblocks im Vorfelde der Konferenz, eine besondere Berücksichtigung der sozialistischen Revolution vorzusehen, wurden in Wien nicht weiter verfolgt.

Als Zeitpunkt der Staatennachfolge wird unter Buchst. e der Übergang der Verantwortung für die internationalen Beziehungen eines Gebietes bezeichnet.

Eine besondere Bedeutung hat die Definition des aus der Dekolonisierung hervorgehobenen neuen Staates (*newly independent State*) unter Buchst. f, dessen Gebiet unmittelbar vor dem Zeitpunkt der Staatennachfolge abhängig gewesen sein muß, um als ein solcher Neustaat

¹⁰⁾ Nach Ansicht der sozialistischen Staaten verändert ein Regierungswechsel dann die Rechtssubjektivität und läßt das Sukzessionsproblem aufkommen, wenn ein Staat im Sinne eines neuen historischen Typs unter grundlegender Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse — volksdemokratische Revolution — entsteht; vgl. Völkerrecht, Akademie der Wissenschaften der UdSSR 1957 (Kiel 1960), S. 126; Poeggel, Zu einigen völkerrechtstheoretischen Aspekten der Staatennachfolge, Deutsche Aussenpolitik (DDR) 1976, S. 1541 ff. (1544 f.).

anerkannt und durch die Konvention privilegiert zu werden. Unter diese Definition fallen also nicht sezedierende Teile eines Staates und Staaten-zusammenschlüsse.

Art. 3 nimmt, wie Art. 3 WVRK, Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen von der Anwendung der Konvention aus.

Art. 4 stellt, wie Art. 5 WVRK, Gründungsverträge internationaler Organisationen und Übereinkommen, die von solchen beschlossen werden, grundsätzlich anderen Verträgen gleich, mit wichtigen Ausnahmen: — Der Erwerb der Mitgliedschaft in der internationalen Organisation richtet sich nach den jeweiligen Beitrittsregeln;

— abweichende Regeln der internationalen Organisation sollen vorgehen. Diese Ausnahmen sollen Flexibilität bewirken; sie berücksichtigen die Gegebenheiten in bestimmten Staatengemeinschaften und partikuläres Organisationsrecht.

Art. 5 macht, wie Art. 43 WVRK, einen allgemein klarstellenden Vorbehalt zu Gunsten völkerrechtlicher Regeln, die unabhängig von der Geltung des Vertrages zu beachten sind, in dem sie inkorporiert sind.

Art. 6 bestimmt, daß die Konvention auf die Auswirkungen einer Staatennachfolge nur dann angewendet werden darf, wenn diese im Einklang mit dem Völkerrecht — insbesondere den in der VN-Charta enthaltenen Grundsätzen des Völkerrechts — vor sich ging. Dies ist vor allem sinnvoll im Hinblick auf die rein faktische Definition des Sukzessionstatbestandes; die Bestimmung war jedoch Gegenstand langwieriger Auseinandersetzungen auf der Konferenz, weil sie als Freibrief für Gebietsverschiebungen betrachtet werden könnte, die nicht völkerrechtskonform vor sich gehen. Der Gedanke, dem Nachfolgestaat in solchem Falle jedenfalls doch die in der Konvention geregelten Pflichten und Lasten — Weiterführung von Verträgen — aufzubürden, konnte nicht verwirklicht werden. Nachdem mit Art. 7 eine zeitlich sehr beschränkte Rückwirkung angenommen wurde, welche die in Art. 6 steckenden Risiken limitiert, wurde Art. 6 schließlich mit großer Mehrheit unverändert angenommen.

Sehr umstritten war Art. 7, dessen ursprünglicher Entwurf (ILC: die ersten beiden Absätze) nur eine äußerst beschränkte Rückwirkungsmöglichkeit vorsah. Hiernach sollten Vertragspartner der Konvention deren Regime nur für solche Sukzessionsfälle anwenden, die nach dem erstmaligen Inkrafttreten der Konvention eingetreten wären. Nur solche Neustaaten würden hiernach bei ihrem Beitritt zur Konvention in den Genuß von Vergünstigungen der Konvention gelangen, die nach dem Inkrafttreten der Konvention unabhängig geworden wären. Diese ILC-

Fassung befriedigte die Mehrheit der Konferenzteilnehmer nicht, die an einer baldigen praktischen Anwendbarkeit der Konvention interessiert war. Auf britische Vorschläge hin wurde nach schwierigen, fast die ganze Konferenz durchziehenden Beratungen eine weitgehende fakultative Rückwirkung im Einvernehmen der beteiligten Staaten vorgesehen, mit der zeitlichen Einschränkung, daß Sukzessionsfälle vor der Unterzeichnung der Konvention am 23. August 1978 nicht mehr in Betracht gezogen würden. Ob die weitere Möglichkeit, im Wege der vorläufigen Anwendung der Konvention mit Zustimmung anderer Vertragspartner die Bestimmung der Konvention *inter partes* anzuwenden (Abs. 3), praktisch wird, läßt sich noch nicht absehen. Radikale Entwicklungsländer und die USA¹¹⁾ hatten Vorschläge zu einer weitergehenden Rückwirkung bei unerledigten Sukzessionsfällen gemacht, die zurückgezogen wurden. Die daraufhin angenommene Konsenslösung macht die Aufspaltung des Vertragsregimes eines mehrseitigen Übereinkommens in verschiedene Gruppen möglich, wenn ein Teil der Vertragspartner die rückwirkende Anwendung der Konvention verweigert.

Es folgen einige unproblematische Klarstellungen: So stellt Art. 8 fest, daß Vereinbarungen zwischen Vorgängerstaat und Neustaat über die Annahme vertraglicher Rechte und Pflichten keine Auswirkungen auf dritte Staaten (Vertragspartner) haben, zurückgehend auf die zahlreichen Devolutionsvereinbarungen zwischen dem Mutterland und Kolonien, wie sie namentlich von Großbritannien im Zuge der Entkolonialisierung mit den in die Unabhängigkeit entlassenen Kolonien abgeschlossen worden waren.

Art. 9 stellt klar, daß einseitige Kontinuitätserklärungen des Neustaates keine Drittstaaten binden können.

Art. 10 regelt die seltenen Fälle näher, in denen ein Neustaat auf Grund vertraglicher Bestimmungen für die Weiterführung eines Vertrages optieren oder automatisch Vertragspartner werden darf.

3. Besondere Beachtung fand der ILC-Entwurf mit der hergebrachten Kontinuitätsregelung für *radizierte* (territorial bezogene) Verträge (Realverträge, "dispositive treaties, treaties running with the land"), weil hier das *tabula rasa*-Prinzip auch für *newly independent States* eingeschränkt wird (Art. 11 und 12).

Statuswechsel als solcher läßt Grenzverträge unberührt (Art. 11). Nichtfortbestand von Grenzverträgen im Sukzessionsfalle würde die Rechtssicherheit beeinträchtigen und unabhängig gewordene Neustaaten

¹¹⁾ A/CONF. 80/C. 1/L. 10, 16.

dem Risiko aussetzen, ohne gesicherte vertragliche Grenzziehung ihr staatliches Leben anzutreten. Andere – nicht in der Sukzession als solche begründete – »ererbte« Anfechtungs- und Nichtigkeitsgründe bleiben bestehen (vgl. Art. 14) und sind nach allgemeinem Vertragsrecht zu beurteilen (siehe dazu Art. 62 Abs. 2a WVRK: Ausschluß der *clausula rebus sic stantibus* für Grenzverträge). Über Art. 11 konnte so bereits in der ersten Konferenzphase Einverständnis erzielt werden.

Sehr viel schwieriger gestalteten sich die Auseinandersetzungen um Art. 12 (andere Territorialregime neben den Grenzverträgen). Diese wenig glücklich redigierte Bestimmung erfaßt andere radizierte Verträge, bei denen die örtliche Beziehung so wesentlich ist, daß sie auch bei Vorliegen der für die Staatensukzession relevanten internationalen Veränderungen weiter bestehen bleiben. Insbesondere würden hierunter die sog. internationalen Servituten fallen (*res transit cum onere suo*), aber auch andere Vertragskategorien, die mit der ILC-Formel "considered as attaching to the territory" nur unvollkommen umschrieben werden. Praxis und Lehre sind in Randgebieten uneinheitlich.

Die Entwicklungsländer suchten mit verschiedenen, z. T. recht radikalen Vorstößen¹²⁾ die Bedeutung der in Art. 12 enthaltenen Einschränkungen zu reduzieren und bestimmte, ihnen mißliebige Verträge durch Aufnahme in Ausnahmetatbestände generell zu perhorreszieren. Es gelang ihnen, Verpflichtungen aus militärischen Stützpunktverträgen in einem allgemein akzeptierten neuen Abs. 3 auszunehmen. Daß diese bei einer Staatensukzession nicht fortgeführt zu werden brauchen, entspricht der *clausula rebus sic stantibus* bei einer so stark personalen Charakter aufweisenden Vertragskategorie. Stützpunktabmachungen, die unter den engeren Begriff der radizierten Verträge fallen, gibt es übrigens derzeit nicht.

Als weitere Ausnahmebestimmung kam nach langwierigen Beratungen in namentlicher Abstimmung mit einer Gegenstimme (USA) bei acht Stimmenthaltungen (Industriestaaten des Westens, darunter Bundesrepublik Deutschland) Art. 13 zustande. Hiernach sollen von den Regeln der Konvention unberührt bleiben »Prinzipien des Völkerrechts, welche die permanente Souveränität aller Völker und Staaten über ihre nationalen Hilfsquellen ("resources") und Bodenschätze bekräftigen«. Dieser Kompromiß ist von extremer Unbestimmtheit¹³⁾. Der Wortlaut berück-

¹²⁾ A/CONF. 80/C. 1/L. 19, 20, 24, 27.

¹³⁾ Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hat mit anderen Delegationen hierauf besonders hingewiesen, unter Bezugnahme auf die grundlegende Resolution der VN-Generalversammlung 1803 (XVII) vom 14. 12. 1962.

sichtigt nicht, daß die nationale Souveränität nicht verabsolutiert werden darf; ihre Ausübung hat sich im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts einschließlich des Vertragsrechts zu halten.

Art. 14 klammert die Frage der Gültigkeit von Verträgen aus der Sukzessionskonvention aus. Sie bestimmt sich nach allgemeinem Vertragsrecht.

4. Teil II – Nachfolge in Bezug auf Teile von Staaten – besteht nur aus dem Art. 15, der den völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen kodifiziert. Werden Teilgebiete eines Staates Teil des Hoheitsgebiets eines anderen Staates, etwa durch Zession, so erlöschen die Verträge des Vorgängerstaates; an ihre Stelle treten diejenigen des Nachfolgers, sofern dies nicht mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist oder die Bedingungen für seine Durchführung grundlegend ändert.

Ob es sich hier stets um eine echte Staatennachfolge handelt (oder um einen bloßen Gebietsübergang), kann dahin stehen, da der Vorgang von der Definition des Übergangs von Gebieten aus der Verantwortung eines Staates für die internationalen Beziehungen abgedeckt ist. Die Worte »wird Teil des Hoheitsgebietes eines anderen Staates« beschreiben in diesem Rahmen gleichfalls faktisch den tatsächlichen Gebietsübergang.

Art. 15 entspricht Art. 29 WVRK, der den räumlichen Geltungsbereich von Verträgen regelt. Wenn es dort heißt, daß Verträge die Vertragsparteien hinsichtlich ihres gesamten Hoheitsgebiets binden, so kommen hierzu auch neuerworbene Teilgebiete, während abgetretene Gebiete automatisch ausscheiden. Der Gebietserwerb muß allerdings gemäß Art. 14 der Konvention völkerrechtskonform vor sich gehen, Annexionen sind hier also nicht erfaßt (vgl. auch Art. 39, 40). Es wurde vorausgesetzt, daß Art. 15 in Zukunft auf vereinbarte Gebietsübergänge – Zessionen vertraglicher Natur – angewendet werden wird.

5. Teil III – Neustaaten (englisch genauer: "newly independent States", vgl. Art. 2 Abs. 1e) – regelt die Situation unabhängig werdender Gebiete zu deren Gunsten, bewußt und erkennbar auf die jungen Staaten gemünzt, die aus der Dekolonisierungswelle seit 1945 hervorgegangen sind. Der so gut wie unverändert gebliebene ILC-Entwurf sah für solche Neustaaten eine Freistellung von bisher auf ihrem Gebiet geltenden Verträgen vor (Art. 16 – sog. *tabula rasa*-Prinzip, zugleich aber ein Optionsrecht (Art. 17 Abs. 1) zur Fortführung mehrseitiger Verträge, das durch Notifikation an den Depositär ohne zeitliche Begrenzung ausgeübt wird. (Man sollte also besser von der *free choice doctrine* sprechen, statt, wie es sich eingebürgert hat, von der

clean slate rule). Vertragspartner eines Übereinkommens, das durch die einseitige Erklärung des Neustaates im Verhältnis zu diesem fortgeführt werden soll, können hiergegen allenfalls geltend machen, dies sei mit Zweck und Ziel des Vertrages nicht vereinbar oder ändere die Bedingungen für sein Durchführung grundlegend (Art. 17 Abs. 2). Ausnahmen gelten nur für "restricted multilateral treaties" (Art. 17 Abs. 3), z. B. regionale, »geschlossene« Übereinkommen, bei denen zur Fortführung Zustimmung aller Vertragspartner erforderlich ist. Bei offenen Übereinkommen ist denkbar, daß einzelne Vertragspartner das Fortführungsrecht des Neustaates bestreiten, andere nicht, so daß ein gespaltenes Vertragsregime entsteht, ähnlich wie bei verschiedenen Vorbehalten.

Die Grundentscheidung der Konvention für freie Wahl der Fortführung mehrseitiger Verträge wurde angesichts der Interessenlage und des starken Engagements der Dritten Welt in keiner Phase der Konferenz frontal angegriffen, obwohl sie vertrapspolitisch keine optimale Lösung ist und auch nicht der Praxis der Exkolonien entspricht. Diese haben mehrseitige Verträge vielmehr fast immer, wenn auch mitunter erst nach einiger Zeit, fortgeführt. Die Vertragspartner haben auf Kontinuitäts-Erklärungen geschwiegen, also zugestimmt. Ein Optionsrecht ist weder in Anspruch genommen noch anerkannt worden.

Das durchgehende *tabula rasa*-Prinzip war allerdings partiell während der ersten Konferenzphase durch Vorstöße in Frage gestellt worden, die mehrseitige Verträge universalen Charakters mit besonderem Dauergeltungsanspruch gänzlich – oder doch zunächst einmal (bis zur Kündigung) – für alle Neustaaten fortgelten lassen wollten. Die Sowjetunion handelte dabei in Fortsetzung der Bemühungen des Ostblocks auf der Wiener Vertragsrechtskonferenz 1968 und 1969, den Typ eines *general multilateral treaty* zu prägen, dem alle Staaten beitreten dürfen und angehören sollen (vgl. die 1969 von der Vertragsrechtskonferenz verabschiedete Erklärung über allgemeine Teilnahme an der Wiener Vertragsrechtskonvention)¹⁴). Der Versuch liegt in einer Linie mit den Ansätzen zur Bildung von weltweitem *ius cogens*, das seine Entstehung den gegenwärtigen Mehrheiten in den VN und ihren Organisationen verdanken würde. Die anvisierten Vertragskategorien wurden von der Sowjetunion und von den Niederlanden in mehreren Entwürfen¹⁵) verschieden umschrieben; u. a. wurde auf weltweiten Geltungsbereich, offene Beitritts-

¹⁴) Wortlaut bei Fleischhauer, Die Wiener Vertragsrechtskonferenz, Jahrbuch für internationales Recht, Bd. 15 (1970), S. 227 Anm. 61.

¹⁵) A/CONF. 80/C. 1/L. 22, 35.

möglichkeit für alle Staaten oder auf bestimmte materielle Inhalte (humanitäre und kriegsverhütende Regelungen) abgestellt, ohne daß die vorgeschlagenen Kriterien eine saubere Ab- und Eingrenzung zugelassen hätten. Die Delegierten der Dritten Welt wandten sich erbittert, massiv und einmütig gegen alle Einschränkungen der *clean slate*-Regel, die sie als Ausfluß der freien Selbstbestimmung unabhängig gewordener Staaten betrachteten. Sie stimmten 1977 alle Versuche, ihre absolute Freiheit der Wahl einzuschränken, resolut nieder, nahmen jedoch 1978 den auf sowjetischen Vorschlag zurückgehenden 2. Präambelsatz ohne Diskussion an; hiernach werden allgemeine mehrseitige Verträge, namentlich Kodifikationen und andere universale Konventionen von Allgemeininteresse, ständiger Beachtung empfohlen¹⁶).

Sehr bemerkenswert ist die abweichende Behandlung bilateraler Verträge: Art. 24 macht ihre Weiterführung von der ausdrücklichen oder stillschweigend erteilten Zustimmung des Vertragspartners abhängig. Sinn und Zweck bilateraler Vereinbarungen ist es, die beiderseitigen Rechte und Pflichten gemäß den individuellen Staatenbeziehungen und Interessen festzulegen. Hier trägt die Konvention dem besonderen Charakter des bilateralen Vertrages, der persönlichen Beziehung zwischen den beiden Partnern, durch das Konsensprinzip Rechnung¹⁷).

Art. 25 stellt klar, daß das Verhältnis zwischen Vorgänger und Nachfolger durch die einvernehmliche Fortführung eines bilateralen Vertrages gegenüber einem dritten Staat in keiner Weise präjudiziert wird.

Nach Art. 26 berühren Änderungen der vertraglichen Beziehungen zwischen den ursprünglichen Partnern des bilateralen Vertrages (Vorgängerstaat und dritter Staat) die Rechtslage nicht, die seit der Staatensukzession für den Neustaat eingetreten ist, sofern sich nicht Abweichendes aus dem Vertrag selbst ergibt.

Teil III enthält außerdem noch Vorschriften für die Fortführung von mehrseitigen Verträgen, die zwar vom Vorgängerstaat angenommen, aber noch nicht in Kraft waren (Art. 18), und solchen Verträgen, die der Vorgängerstaat erst unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hatte

¹⁶) Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland machte in einer Interpretationserklärung deutlich, daß durch diesen Präambelsatz nicht etwa eine neue, im Völkerrecht nicht anerkannte Vertragskategorie mit besonderem Geltungsanspruch als eine Art Überrecht privilegiert werde.

¹⁷) Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland arbeitete — ohne Erfolg — darauf hin, diesen richtigen Gedanken auch in Teil IV der Konvention über die dort nur in Art. 31 Abs. 2c enthaltene Sonderbehandlung von bilateralen Verträgen hinaus zu berücksichtigen; A/CONF. 80/C. 1/L. 47.

(Art. 19). Das rechtliche Band, an das die Vertragsnachfolge anknüpft, ist hier sehr lose; die Vertreter der Dritten Welt legten jedoch Wert auch auf diese Sukzessionsmöglichkeit.

Gleichfalls im Interesse der Neustaaten liegt die Vorbehaltsregelung des Art. 20: Die Vermutung für Fortgeltung von Vorbehalten des Vorgängerstaats ist mit der Befugnis des Neustaates verbunden, diese Vorbehalte — im Rahmen des vertraglich Zulässigen — abzuändern und nach seinen Bedürfnissen neuzugestalten. Entsprechendes sieht Art. 21 für die Zustimmung eines Staates, durch einen Teil eines Vertrages gebunden zu sein, oder die Wahl zwischen unterschiedlichen Bestimmungen vor. Die Konferenz teilte nicht österreichische Bedenken gegen diese Regelung, darauf gegründet, daß sie durch die freie Gestaltungsbefugnis des Neustaates die Unterscheidung zwischen Kontinuität und Neubeitritt — im allgemeinen zulässig — verwische. In der Tat erscheint es völkerrechtspolitisch angebracht, dem Neustaat, der als Nachfolger zunächst in die vertraglichen Schuhe des Vorgängers treten muß, die Möglichkeit zu geben, etwaigen Wundstellen beim Laufen durch entsprechend placierte Vorbehaltpflaster vorzubeugen. Solche können dazu beitragen, dem Neustaat die Fortführung von Verträgen im Interesse der gesamten Staatenwelt zu erleichtern.

Ein besonderer Abschnitt 4 bringt in den Art. 27–29 eine eingehende Regelung für die vorläufige Anwendung von Verträgen durch Neustaaten; hier wird bei multilateralen und bilateralen Verträgen Zustimmung der Vertragspartner vorausgesetzt. Dieser Bestimmung liegt eine nicht unbeträchtliche Masse an Staatenpraxis zugrunde.

Art. 30 stellt den Neustaat, der aus zwei oder mehr bis dahin abhängigen Gebietsteilen entstanden ist¹⁸⁾, einem *newly independent State* gleich, gibt ihm also freie Wahl, alle Verträge erlöschen zu lassen (*tabula rasa*) oder mehrseitige Verträge durch Optionserklärung fortzuführen. Daß sich das neue Staatsgebiet aus Teilen mit verschiedenen vertraglichen Regelungen zusammensetzt, wird durch eine — widerlegbare — Erstreckungsvermutung berücksichtigt: Auf Teilgebieten fortgeltende Verträge sollen das Gesamtgebiet umfassen. Hierdurch etwa entstehende Konflikte — siehe unten zu Art. 31 (Fusion), wo sich gleiche Probleme stellen können — werden in der Bestimmung nicht behandelt.

6. Teil IV — Vereinigung und Abtrennung von Staaten:
Während Teil III der Konvention im Eingehen auf die privilegierte

¹⁸⁾ Historische Beispiele: ILC-Kommentar zu Art. 29 alt (Nigeria, Malaysia, Ghana, Somalia).

Position von Neustaaten den ILC-Entwurf im wesentlichen bestätigt, genügten die auf Altstaaten bezogenen Artikel des ILC-Entwurfs, deren Fertigstellung in zweiter Lesung unter starkem Zeitdruck gestanden hatte, nicht in allen Teilen den Vorstellungen und Bedürfnissen der Staatenmehrheit. So machte die Konferenz mit Entschiedenheit eine bedeutenden Eingriff bei Art. 34: Für sämtliche Sezessionsfälle schrieben sie das somit Teil IV *in toto* zugrunde gelegte Kontinuitätsprinzip vor. Auch bei Art. 31 — Fusion — wurden Undeutlichkeiten der Regelung aufgedeckt: Eine klaffende Lücke wurde nur unvollkommen durch eine Resolution¹⁹⁾ der Konferenz über Vertragskonflikte gefüllt.

Die Grundposition der ILC wurde jedoch von der Konferenz voll übernommen und noch verschärft: Im Gegensatz zur weitgehenden Freistellung von *newly independent States* müssen aus »Altstaaten« hervorgehende neue Staaten grundsätzlich die jeweils räumlich in Geltung stehenden Verträge — einschließlich bilateraler Verträge! — *ipso iure* fortführen, sofern nicht die auch hier vorgesehenen Ausnahmeklauseln (Vereinbarkeit mit Ziel und Zweck des Vertrages, grundlegende Änderung der Anwendungsbedingungen) herangezogen werden. Zur Begründung wurde neben Hinweisen auf Brauch und Übung das Bedürfnis der Völkerrechtsgemeinschaft ins Feld geführt, die Stabilität des bestehenden Vertragssystems so wenig wie möglich zu stören. Eine Berufung der durch Fusion oder Teilung von Altstaaten entstehenden Neustaaten auf das Selbstbestimmungsrecht wurde auf der Konferenz von Delegierten der Dritten Welt nicht zugelassen, ein Anspruch auf Gleichbehandlung aller Neustaaten nicht anerkannt. Dies wurde damit begründet, daß das Staatsvolk des *newly independent State* in seiner kolonialen Abhängigkeit keine Gelegenheit gehabt habe, an Verträgen des Vorgängerstaates mitzuwirken, anders als die Bevölkerung von Altstaaten.

¹⁹⁾ "Resolution relating to incompatible treaty obligations and rights arising from a uniting of States.

The United Nations Conference on Succession of States in Respect of Treaties,

Considering that a uniting of States may give rise to incompatible obligations and rights as a result of the differing treaty regimes applicable to the two or more States which unite,

Recognizing the desirability of resolving such questions through a process of consultation and negotiation,

Recommends that if a uniting of States gives rise to incompatible obligations or rights under treaties, the successor State and the other States parties to the treaties in question make every effort to resolve the matter by mutual agreement". (A/CONF. 80/25).

Das Ergebnis der Beratungen war hiernach als Grundregel Kontinuität für die Fusion (Art. 31): Neustaaten haben die bisher — in den Teilstaaten — geltenden bilateralen und mehrseitigen Verträge in diesen Teilgebieten fortzuführen. Sie können jederzeit durch einseitige Erklärung diese Verträge auf ihr Gesamtgebiet erstrecken, bei bilateralen Verträgen allerdings nur mit Zustimmung der Vertragspartner.

Diese eigenartigerweise von Art. 30 abweichende Regelung, für die sich keine breite und konsistente Staatenpraxis anführen läßt²⁰⁾, berücksichtigt nicht, daß die regional fortzuführenden Verträge vor, erst recht aber nach ihrer Erstreckung auf das Gesamtgebiet miteinander unvereinbar sein können, so daß ihre simultane Anwendung unmöglich oder unzumutbar wird und u. U. sogar die Fusion selbst hindert. Dabei ist nicht nur an verschiedene, voneinander abweichende Verträge, sondern auch an unterschiedliche vertragliche Regime innerhalb eines Vertrages (Alternativen) oder unterschiedliche Vorbehaltsregime zu denken²¹⁾. Eine solche Gemengelage ist bei Zusammenschluß von Gebieten mit intensiven vertraglichen Beziehungen nicht selten. Manche Verträge lassen sich überdies gar nicht mit räumlicher Begrenzung auf Teile eines Staates anwenden (z. B. Verträge über diplomatische und konsularische Beziehungen, die Wiener Vertragsrechtskonvention). Das Kontinuitätsprinzip läßt sich also bei Zusammentreffen von zwei oder mehr »ererbten«, nicht konformen Vertragsregimen nicht uneingeschränkt verwirklichen. Keine Abhilfe können die auch in Art. 31 vorgesehenen Ausnahmeklauseln (Kompatibilitätstest, grundlegende Änderung) schaffen, denn ihrer Bestimmung nach beziehen sie sich nur auf einen individuellen Vertrag, nicht auf daneben fortgeltende Verträge oder auf die allgemeine Situation des Fusionsstaats, der bestrebt sein muß, Rechtseinheit im gesamten Gebiete auch in vertragsrechtlicher Hinsicht herzustellen, insbesondere wenn es sich um einen Einheitsstaat handelt.

Um die auf Interventionen der Delegation der Bundesrepublik Deutschland hin von der Konferenzmehrheit einschließlich großer Teile der Dritten Welt erkannte und bedauerte Lücke zu füllen, kam schließlich — gegen den Widerspruch des Ostblocks — eine von den USA eingebrachte Konferenzresolution²²⁾ zustande, wonach die betroffenen

²⁰⁾ Das im ILC-Kommentar zu Art. 30 alt unter Ziff. 6–26 angeführte Material reicht hierzu nicht aus.

²¹⁾ Zu diesen Fragen vor allem Geers, *Vereinigung von Staaten und völkerrechtliche Verträge* (Frankfurt 1973), *passim*.

²²⁾ Text und Fundstelle oben Anm. 19. Bei der Schlußberatung wurde für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zu Protokoll erklärt, daß die

Staaten versuchen sollen, bei Fusionen auftretende Vertragskonflikte durch Verhandlungen und Konsultationen einvernehmlich zu bereinigen.

Die Bestimmungen von Art. 34 und 35 – Auflösung von Staaten (*dismembratio*), Sezession – gehören zu den schwierigsten Komplexen der Materie²³). Die Umstände, unter denen sich Teile von Staaten lösen und verselbständigen, sind so mannigfaltig, daß eine interessengerechte einheitliche Feststellung der Vertragsposition des Neustaates schwer denkbar ist (fortbestehende Reststaaten sollen nach Art. 35 die bisherigen Verträge grundsätzlich fortführen). Gleichwohl hat sich die Konferenz in Art. 34 mit großer Mehrheit für die uneingeschränkte Kontinuitätslösung ausgesprochen: Sezessionen sollten um keinen Preis begünstigt werden (so die Vertreter der Dritten Welt unter dem frischen Eindruck der letzten Geschehnisse in Shaba [Katanga]). Die Konferenz strich die von der ILC 1972 in Abs. 3²⁴) vorgesehene Alternative – Gleichstellung des Sezessionsstaates mit *newly independent States* unter bestimmten Umständen. Die Verwerfung dieser Ausnahme ist an sich zu begrüßen, denn die Kriterien für die Gleichstellung nach dem ILC-Entwurf entbehren jeder rechtlichen Bestimmbarkeit. Jedoch sind Zweifel angebracht, ob der so drastisch bereinigte Artikel praktikabel ist; die verbleibende Ausnahme von der strikten Kontinuität – Abs. 2b – dürfte nur bei sehr extensiver Auslegung ausreichen, um allen möglichen Situationen Rechnung zu tragen.

7. Teil V – Verschiedenes – bestimmt in den Art. 39 und 40, daß aus Kriegsausbruch und militärischer Besetzung herrührende Fragen und die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates aus Verträgen durch diese Konvention unberührt bleiben (vgl. Art. 14 zur Völkerrechtskonformität von Gebietswechseln).

Bestimmungen der Konvention nicht für die Beteiligung von Staaten in den Europäischen Gemeinschaften gelten; diese Rechtsansicht hat auch die ILC vertreten (Kommentar §§ 65–69 und Ziff. 4 zu Art. 30 alt).

²³) Zu der Sezessionsproblematik in Würdigung des ILC-Entwurfs erster Lesung 1972: Kearney, *The 26th Session of the International Law Commission*, AJIL Bd. 69 (1975), S. 599–601. Unter den *amendments* zu Art. 33 alt, die auf der Konferenz mit großer Mehrheit verworfen bzw. zurückgenommen wurden, ist vor allem A/CONF. 80/C. 1/L. 41 (Frankreich und Schweiz) zu nennen, das auf *tabula rasa* für Sezessionen hinauslief – eine völkerrechtspolitisch bedenkliche Radikallösung.

²⁴) "Notwithstanding paragraph 1, if a part of the territory of a State separates from it and becomes a State in circumstances which are essentially of the same character as those existing in the case of the formation of a newly independent State, the successor State shall be regarded for the purposes of the present articles in all respects as a newly independent State".

8. Die in Teil VI enthaltene (von der ILC nicht vorbereitete) Streitregelung fiel erwartungsgemäß schwach aus, da die Mehrheit der Entwicklungsländer und der Ostblock eine obligatorische Befassung von Gerichten (Schiedsgerichten) mit ungelösten Streitigkeiten und andere Möglichkeiten verbindlicher Schlichtung ablehnten. Angesichts dieser Mehrheitsverhältnisse konnten nur Lösungen zustande kommen, welche die nationale Souveränität und die Freiheit der Wahl von Beilegungsmethoden in geringem Maße einschränken.

Art. 41 schreibt demgemäß bei Meinungsverschiedenheiten über Auslegung und Anwendung der Konvention zunächst auf Antrag einer Partei Konsultationen und Verhandlungen vor, erst nach deren Scheitern ein obligatorisches Schlichtungsverfahren (*conciliation*) durch eine fünfköpfige Schlichtungskommission nach dem Muster der WVRK (Art. 42 in Verbindung mit dem Annex zur Konvention). Dieses Gremium soll Empfehlungen an die Adresse der Streitparteien richten dürfen, die jedoch nicht bindend sind. Daneben sieht die Konvention in Art. 43, 44 fakultative Befassung des IGH oder von Schiedsgerichten vor, entweder auf Grund vorheriger genereller Unterwerfung oder *ad hoc*. Andere Streitregelungsmechanismen zwischen den Parteien bleiben unberührt (Art. 45).

9. Teil VII – Schlußbestimmungen – enthält die im VN-Bereich üblichen Schlußklauseln. Alle Staaten sind zur Unterzeichnung bzw. zum Beitritt zur Konvention (Art. 46, 48) zugelassen. Es fehlen Bestimmungen über die Geltungsdauer der Konvention und den Ausschluß von Vorbehalten. Vorbehalte sind also zulässig, sofern sie nicht gegen Ziel und Zweck der Konvention verstoßen (*object and purpose*-Klausel, Art. 19c WVRK). Ob ein Ausschluß des obligatorischen Schlichtungsverfahrens durch Vorbehalt vertragskonform wäre, wurde auf der Konferenz nicht erörtert.

Die Konvention wird in Kraft treten, sobald sie von 15 Staaten ratifiziert ist, wobei Beitritte Ratifikationen gleichstehen sollen. Dieses sehr niedrige Quorum wurde in drei Kampfabstimmungen durch die Staaten der Dritten Welt durchgesetzt, um die Konvention möglichst bald in Kraft zu setzen, unter Aufgabe des früher befolgten Prinzips, für Inkrafttreten derartiger Kodifikationskonventionen eine tangible Minderheit (35, damals etwa ein Drittel der Staaten, nach Art. 84 Abs. 2 WVRK) vorzusehen. Durch bloße 15 Ratifikationen dürfte aber noch nicht der Wille eines repräsentativen Querschnitts der Staatengemeinschaft bekundet sein, die von der Konferenz vorgeschlagenen Rechtsätze universell anzunehmen.

III. Allgemeine Würdigung der Konvention

Während der Wiener Konferenz kam es auf beiden Sessionen zu politischen Auseinandersetzungen, die nicht ohne Einfluß auf den Gang der Beratungen und die sachlichen Ergebnisse geblieben sind; vor allem war die Namibia-Frage in allen Phasen der Konferenz virulent. In der nachstehenden Bewertung des Konferenzergebnisses kann hierauf nicht eingegangen werden.

1. Die Ausgangslage der Konferenz war rechtlich nicht einfach. Der ILC-Entwurf faßte in wesentlichen Teilen fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts ins Auge, für die sich völkerrechtspolitisch verschiedene Lösungen anboten. Zudem lassen sich für die vielgestaltigen Fälle des Statuswechsels von Gebieten bei Auflösung und Zusammenschluß von Staaten allgemeine Rechtsüberzeugungen kaum feststellen²⁵); es fehlt auch in großen Teilen an einer durchgehenden Staatenpraxis aus neuerer Zeit. Gewohnheitsrechtlich sind eigentlich außer dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen (Art. 15) nur die extremen Kontinuitätsfälle — (Grenzverträge und andere radizierte *treaties running with the land*) auf der einen Seite, die Nichtfortgeltung von höchstpersönlichen Verträgen, insbesondere bilateralen Verträgen politischer Natur auf der anderen Seite des Spektrums — allgemein anerkannt. Normen mit universellem Geltungsanspruch oder auch nur Richtlinien, die *a priori* gerechte und allgemein akzeptable Lösungen für alle sehr unterschiedlichen Situationen bereitstellen, sind daher schwer zu finden. Die Größe dieser Schwierigkeiten läßt die Ansicht als vertretbar erscheinen, daß jedenfalls die in Teil IV der Konvention geregelte Materie nicht kodifikationsreif sei.

2. Unbefriedigend erscheint das ausgesprochene **Ungleichgewicht** zwischen Teil III der Konvention, der die vertragliche Situation von *newly independent States* regelt, und den übrigen Regelungen für Altstaaten. Die *tabula rasa*-Regel einerseits, das strikte Kontinuitätsprinzip andererseits sind überbetont.

3. Demgegenüber dürfte der in der Konferenz immer wieder gemachte Hinweis auf die **Ausnahmeklauseln** (*escape clauses, clauses dérogatoires*) als Ausgleich wenig verfangen. Diese Klauseln²⁶), welche

²⁵) Vgl. Bindschedler in der Aussprache über die Berichte von Kordt und Zemanek auf der Tagung der Völkerrechtsgesellschaft in Würzburg 1963, Berichte ... (oben Anm. 9), S. 112.

²⁶) Gleichlautend finden sie sich an nicht weniger als 17 Stellen des Entwurfs: Art. 15 b, 17 Abs. 2, 18 Abs. 3, 19 Abs. 3, 27 Abs. 5, 30 Abs. 2 a, Abs. 3 a, 31 Abs. 1 b, Abs. 3, 32 Abs. 3, 6, 33 Abs. 2, 5, 34 Abs. 2 b, 35 c, 36 Abs. 3, 37 Abs. 2.

die Nichtfortführung von Verträgen bei Unvereinbarkeit mit Sinn und Zweck des Vertrages oder grundlegender Änderung der Bedingungen seiner Anwendung gestatten, können nur bei extensiver Auslegung unzumutbare Belastungen des Nachfolgestaates abfangen. Die Ausnahmeklauseln werden zudem nicht einheitlich ausgelegt werden können, weil sie unterschiedliche Tatbestände betreffen und verfahrensmäßig nicht von einem und demselben Gremium gehandhabt werden. Die Streitregelung der Konvention ist kaum geeignet, einheitliche Interpretationen der Konvention durch die vorgesehenen *ad hoc*-Schlichtungskommissionen zu bewirken.

Die Konvention hat im Grunde die Problematik der Normierung verschiedener Tatbestände (Sezession, Inkorporation, Fusion, Dissolution), die nach ihren Meriten unterschiedlich zu regeln wären, in die Anwendung der Ausnahmeklauseln verschoben. Diese können jedoch nach der Unbestimmtheit ihres Inhalts und bei Fehlen von Sanktionen nur als schwacher Ersatz für die fehlenden materiellen Einzelbestimmungen für unterschiedliche Vertragskategorien angesehen werden. Die Konvention unterscheidet nach Kategorien – abgesehen von dem Sonderproblem von Grenz- und Realverträgen (radizierte Verträge, Art. 11, 12) – nur zwischen bilateralen und multilateralen Verträgen, die noch dazu in Teil IV, wenig sachgerecht, gleichbehandelt werden. Bei mehrseitigen Verträgen werden lediglich die nicht offenen Übereinkommen besonders geregelt, bei denen die Zustimmung des geschlossenen Kreises von Vertragsstaaten zum Übergang der vertraglichen Rechtsstellung auf den neuen Staat erforderlich ist (Art. 17 Abs. 3, Konsensprinzip). Im übrigen sieht die Konvention keine Erleichterungen oder Erschwerungen für den Übergang bestimmter Vertragskategorien auf Nachfolgestaaten vor. Ob übergeordnete Gesichtspunkte für Freistellung des Neustaates von vertraglichen Pflichten sprechen, z. B. wenn ein Vertrag politischer Natur und daher mit dem Verhältnis zum Vorgängerstaat so eng verbunden ist, daß er bei einer Staatensukzession für einen neuen Staat erlischt, bestimmt sich im Bereich von Teil IV der Konvention ausschließlich nach der jeweiligen Anwendung der Ausnahmeklausel im Einzelfall, über die bei Interessenkonflikten Streitigkeiten zwischen den betroffenen Staaten nicht ausbleiben können. Das Absehen der Konvention von einer Differenzierung einzelner Vertragstypen nach dem Regelungsgegenstand²⁷⁾ strapaziert die Ausnahmeklauseln stark. Rechtsunsicherheit kann

²⁷⁾ Dazu Menzel, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3 (1962), Artikel: Staatensukzession, S. 310.

die Folge sein, zumal — ungeachtet der Präambel der Konvention und des Art. 73 WVRK — das Verhältnis dieser Notventile zu der *clausula rebus sic stantibus* des allgemeinen Vertragsrechts (vgl. Art. 62 WVRK) nicht völlig geklärt ist.

Angesichts dieser Problematik der Ausnahmeklauseln ist zu bedauern, daß die Konferenz sich nicht dazu verstehen konnte, verfahrensrechtliche Kautelen, wie die von den USA vorgeschlagene Formalisierung von Einsprüchen, sowie Fristen für die Wahrnehmung von Optionsrechten einzuführen.

4. Eine weitere Schwäche der Konvention ist ihr Verzicht auf Regeln über partiellen Übergang von Verträgen²⁸⁾; die Konvention kennt allein die Totalsukzession.

5. Die Annahme des Vertragswerks in Wien mit überwältigender Mehrheit muß daher nicht bedeuten, daß die gesamte Staatenwelt diese Kodifikation als eine annehmbare Lösung der schwierigen Sukzessionsfragen bereits akzeptiert hat. Der Zerfall und die Bildung von Staaten sind Ereignisse von so großer politischer Bedeutung, daß die Anerkennung abstrakter, den Einzelfall nur durch vage formulierte Ausnahmeklauseln berücksichtigender Regeln den betroffenen Staaten nicht leicht fallen dürfte.

Das Vertragswerk wurde stark von den interessenmäßigen und ideologischen Positionen der Staatenmehrheit der Dritten Welt bestimmt, die bereits den ILC-Entwurf maßgeblich geformt hatten. Die Entwicklungsländer sahen in diesem Vertrag ihre Chance, mit Stimmenmehrheit eigene Wertvorstellungen durchzusetzen. Die Praktikabilität der von ihnen verfochtenen, über das einfach zu realisierende Prinzip der *tabula rasa* hinausgehenden Regelungen muß sich erst erweisen. Das Zustandekommen tragfähiger Normen setzt auf diesem Gebiet einen weiten Konsens der gesamten Staatenwelt voraus, dessen Vorhandensein noch als offen angesehen werden muß und jedenfalls der Bestätigung durch vorbehaltlose Ratifikationen der Konvention bedarf. Es ist daher noch zu früh, von einer gelungenen Kodifikation zu sprechen.

²⁸⁾ Zur Teilsukzession vgl. die Äußerungen während der Tagung der Völkerrechtsgesellschaft in Würzburg 1963, Berichte (oben Anm. 9), auf S. 58, 105, 122, 131.

Summary

The Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties

Results of the United Nations Conference
held in Vienna (1977 and 1978)

The UN Conference on the codification of international law relating to the succession of States in respect of treaties concluded its deliberations (which had begun in 1977) in Vienna at the end of its second session (1978) by adopting the Convention on Succession of States in Respect of Treaties (text below p. 279 ff.). The Convention was signed immediately by 14 States in Vienna. It consists of 50 articles which, in their substance, closely follow the draft articles prepared by the International Law Commission and an annex on the settlement of disputes (obligatory conciliation procedure). The Convention lays down rules on the legal fate of treaties affected by those territorial changes which are covered by the definition "replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory". Such situations are, *inter alia*, decolonization (where a formerly dependent territory gains independence), cession or transfer of territory by other means, fusion, secession, and dissolution of States.

Under the provisions of the Convention the consequences of a given succession of States are complete lapse or freedom of choice for the successor State to continue treaty relations on the one hand (the so-called clean slate-rule), and a more or less strict continuity on the other. The Convention largely reserves freedom of choice to the emerging newly independent States while prescribing continuity for all other cases of State succession. Strict continuity is also the principle used, in accordance with the customary law discernible, for boundary treaties and other treaties attaching to a particular territory ("treaties running with the land"). Exceptions (*i. e.* the use of the "clean slate" principle) are provided for in cases of certain treaties which encroach on national sovereignty (establishment of military bases); after prolonged debate, a solution of the problem of treaties relating to the use of natural resources was found which was acceptable to a large majority.

In evaluating the results of the Conference, the author's personal views are not without their doubts as to the chances of a universal acceptance of the Convention in all its parts. The Convention contains for the most part dispositions constituting a progressive development of international law rather than a codification in its strict sense. The birth of new States and the partition, division or diminution in size of existing States are political events which occur under circumstances particular to each case and which defy the application of hard and fast general rules. The task of the ILC and of the Conference

was therefore an extremely difficult one. To introduce some flexibility, the Convention provides for a copious number of clauses (e. g. the compatibility test and a truncated *clausula rebus sic stantibus* rule); but it seems doubtful whether those derogatory clauses formulated as they are in rather uncertain terms will or can be applied in practice, particularly since means of obligatory judicial settlement of disputes are lacking. It thus remains to be seen whether the majority of States, beyond the relatively small number of 15 ratifications necessary for the entry into force of the Convention, will wholeheartedly endorse the results of the Vienna Conference by ratifying or acceding to the Convention without reservations.

Hans D. Treviranus

Anhang

Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties¹⁾

The States Parties to the present Convention,

Considering the profound transformation of the international community brought about by the decolonization process,

Considering also that other factors may lead to cases of succession of States in the future,

Convinced, in these circumstances, of the need for the codification and progressive development of the rules relating to succession of States in respect of treaties as a means for ensuring greater juridical security in international relations,

Noting that the principles of free consent, good faith and *pacta sunt servanda* are universally recognized,

Emphasizing that the consistent observance of general multilateral treaties which deal with the codification and progressive development of international law and those the object and purpose of which are of interest to the international community as a whole is of special importance for the strengthening of peace and international co-operation,

Having in mind the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations, such as the principles of the equal rights and self-determination of peoples, of the sovereign equality and independence of all States, of non-interference in the domestic affairs of States, of the prohibition of the threat or use of force, and of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all,

Recalling that respect for the territorial integrity and political independence of any State is required by the Charter of the United Nations,

Bearing in mind the provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969,

¹⁾ A/CONF. 80/31.

Bearing also in mind article 73 of that Convention,

Affirming that questions of the law of treaties other than those that may arise from a succession of States are governed by the relevant rules of international law, including those rules of customary international law which are embodied in the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969,

Affirming that the rules of customary international law will continue to govern questions not regulated by the provisions of the present Convention,

Have agreed as follows:

PART I: GENERAL PROVISIONS

Article 1 – Scope of the present Convention

The present Convention applies to the effects of a succession of States in respect of treaties between States.

Article 2 – Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:

(a) “treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

(b) “succession of States” means the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory;

(c) “predecessor State” means the State which has been replaced by another State on the occurrence of a succession of States;

(d) “successor State” means the State which has replaced another State on the occurrence of a succession of States;

(e) “date of the succession of States” means the date upon which the successor State replaced the predecessor State in the responsibility for the international relations of the territory to which the succession of States relates;

(f) “newly independent State” means a successor State the territory of which immediately before the date of the succession of States was a dependent territory for the international relations of which the predecessor State was responsible;

(g) “notification of succession” means in relation to a multilateral treaty any notification, however phrased or named, made by a successor State expressing its consent to be considered as bound by the treaty;

(h) “full powers” means in relation to a notification of succession or any other notification under the present Convention a document emanating from the competent authority of a State designating a person or persons to represent the State for communicating the notification of succession or, as the case may be, the notification;

(i) “ratification”, “acceptance” and “approval” mean in each case the inter-

national act so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty;

(j) "reservation" means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty or when making a notification of succession to a treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State;

(k) "contracting State" means a State which has consented to be bound by the treaty, whether or not the treaty has entered into force;

(l) "party" means a State which has consented to be bound by the treaty and for which the treaty is in force;

(m) "other State party" means in relation to a successor State any party, other than the predecessor State, to a treaty in force at the date of a succession of States in respect of the territory to which that succession of States relates;

(n) "international organization" means an intergovernmental organization.

2. The provisions of paragraph 1 regarding the use of terms in the present Convention are without prejudice to the use of those terms or to the meanings which may be given to them in the internal law of any State.

Article 3 – Cases not within the scope of the present Convention

The fact that the present Convention does not apply to the effects of a succession of States in respect of international agreements concluded between States and other subjects of international law or in respect of international agreements not in written form shall not affect:

(a) the application to such cases of any of the rules set forth in the present Convention to which they are subject under international law independently of the Convention;

(b) the application as between States of the present Convention to the effects of a succession of States in respect of international agreements to which other subjects of international law are also parties.

Article 4 – Treaties constituting international organizations and treaties adopted within an international organization

The present Convention applies to the effects of a succession of States in respect of:

(a) any treaty which is the constituent instrument of an international organization without prejudice to the rules concerning acquisition of membership and without prejudice to any other relevant rules of the organization;

(b) any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization.

*Article 5 — Obligations imposed by international law
independently of a treaty*

The fact that a treaty is not considered to be in force in respect of a State by virtue of the application of the present Convention shall not in any way impair the duty of that State to fulfil any obligation embodied in the treaty to which it is subject under international law independently of the treaty.

*Article 6 — Cases of succession of States covered
by the present Convention*

The present Convention applies only to the effects of a succession of States occurring in conformity with international law and, in particular, the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations.

Article 7 — Temporal application of the present Convention

1. Without prejudice to the application of any of the rules set forth in the present Convention to which the effects of a succession of States would be subject under international law independently of the Convention, the Convention applies only in respect of a succession of States which has occurred after the entry into force of the Convention except as may be otherwise agreed.

2. A successor State may, at the time expressing its consent to be bound by the present Convention or at any time thereafter, make a declaration that it will apply the provisions of the Convention in respect of its own succession of States which has occurred before the entry into force of the Convention in relation to any other contracting State or State Party to the Convention which makes a declaration accepting the declaration of the successor State. Upon the entry into force of the Convention as between the States making the declarations or upon the making of the declaration of acceptance, whichever occurs later, the provisions of the Convention shall apply to the effects of the succession of States as from the date of that succession of States.

3. A successor State may at the time of signing or of expressing its consent to be bound by the present Convention make a declaration that it will apply the provisions of the Convention provisionally in respect of its own succession of States which has occurred before the entry into force of the Convention in relation to any other signatory or contracting State which makes a declaration accepting the declaration of the successor State; upon the making of the declaration of acceptance, those provisions shall apply provisionally to the effects of the succession of States as between those two States as from the date of that succession of States.

4. Any declaration made in accordance with paragraph 2 or 3 shall be contained in a written notification communicated to the depositary, who shall inform the Parties and the States entitled to become Parties to the present Convention of the communication to him of that notification and of its terms.

*Article 8 – Agreements for the devolution of treaty obligations
or rights from a predecessor State to a successor State*

1. The obligations or rights of a predecessor State under treaties in force in respect of a territory at the date of a succession of States do not become the obligations or rights of the successor State towards other States parties to those treaties by reason only of the fact that the predecessor State and the successor State have concluded an agreement providing that such obligations or rights shall devolve upon the successor State.

2. Notwithstanding the conclusion of such an agreement, the effects of a succession of States on treaties which, at the date of that succession of States, were in force in respect of the territory in question are governed by the present Convention.

*Article 9 – Unilateral declaration by a successor State
regarding treaties of the predecessor State*

1. Obligations or rights under treaties in force in respect of a territory at the date of a succession of States do not become the obligations or rights of the successor State or of other States parties to those treaties by reason only of the fact that the successor State has made a unilateral declaration providing for the continuance in force of the treaties in respect of its territory.

2. In such a case, the effects of the succession of States on treaties which, at the date of that succession of States, were in force in respect of the territory in question are governed by the present Convention.

Article 10 – Treaties providing for the participation of a successor State

1. When a treaty provides that, on the occurrence of a succession of States, a successor State shall have the option to consider itself a party to the treaty, it may notify its succession in respect of the treaty in conformity with the provisions of the treaty or, failing any such provisions, in conformity with the provisions of the present Convention.

2. If a treaty provides that, on the occurrence of a succession of States, a successor State shall be considered as a party to the treaty, that provision takes effect as such only if the successor State expressly accepts in writing to be so considered.

3. In cases falling under paragraph 1 or 2, a successor State which establishes its consent to be a party to the treaty is considered as a party from the date of the succession of States unless the treaty otherwise provides or it is otherwise agreed.

Article 11 – Boundary régimes

A succession of States does not as such affect:

- (a) a boundary established by a treaty; or
- (b) obligations and rights established by a treaty and relating to the régime of a boundary.

Article 12 — Other territorial régimes

1. A succession of States does not as such affect:

- (a) obligations relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, established by a treaty for the benefit of any territory of a foreign State and considered as attaching to the territories in question;
- (b) rights established by a treaty for the benefit of any territory and relating to the use, or to restrictions upon the use, of any territory of a foreign State and considered as attaching to the territories in question.

2. A succession of States does not as such affect:

- (a) obligations relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, established by a treaty for the benefit of a group of States or of all States and considered as attaching to that territory;
- (b) rights established by a treaty for the benefit of a group of States or of all States and relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, and considered as attaching to that territory.

3. The provisions of the present article do not apply to treaty obligations of the predecessor State providing for the establishment of foreign military bases on the territory to which the succession of States relates.

Article 13 — The present Convention and permanent sovereignty over natural wealth and resources

Nothing in the present Convention shall affect the principles of international law affirming the permanent sovereignty of every people and every State over its natural wealth and resources.

Article 14 — Questions relating to the validity of a treaty

Nothing in the present Convention shall be considered as prejudging in any respect any question relating to the validity of a treaty.

PART II: SUCCESSION IN RESPECT OF PART OF TERRITORY

Article 15 — Succession in respect of part of territory

When part of the territory of a State, or when any territory for the international relations of which a State is responsible, not being part of the territory of that State, becomes part of the territory of another State:

(a) treaties of the predecessor State cease to be in force in respect of the territory to which the succession of States relates from the date of the succession of States; and

(b) treaties of the successor State are in force in respect of the territory to which the succession of States relates from the date of the succession of States, unless it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty to that territory would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

PART III: NEWLY INDEPENDENT STATES SECTION 1. GENERAL RULE

Article 16 — Position in respect of the treaties of the predecessor State

A newly independent State is not bound to maintain in force, or to become a party to, any treaty by reason only of the fact that at the date of the succession of States the treaty was in force in respect of the territory to which the succession of States relates.

SECTION 2. MULTILATERAL TREATIES

Article 17 — Participation in treaties in force at the date of the succession of States

1. Subject to paragraphs 2 and 3, a newly independent State may, by a notification of succession, establish its status as a party to any multilateral treaty which at the date of the succession of States was in force in respect of the territory to which the succession of States relates.

2. Paragraph 1 does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the newly independent State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

3. When, under the terms of the treaty or by reason of the limited number of the negotiating States and the object and purpose of the treaty, the participation of any other State in the treaty must be considered as requiring the consent of all the parties, the newly independent State may establish its status as a party to the treaty only with such consent.

Article 18 — Participation in treaties not in force at the date of the succession of States

1. Subject to paragraphs 3 and 4, a newly independent State may, by a notification of succession, establish its status as a contracting State to a multilateral

treaty which is not in force if at the date of the succession of States the predecessor State was a contracting State in respect of the territory to which that succession of States relates.

2. Subject to paragraphs 3 and 4, a newly independent State may, by a notification of succession, establish its status as a party to a multilateral treaty which enters into force after the date of the succession of States if at the date of the succession of States the predecessor State was a contracting State in respect of the territory to which that succession of States relates.

3. Paragraphs 1 and 2 do not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the newly independent State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

4. When, under the terms of the treaty or by reason of the limited number of the negotiating States and the object and purpose of the treaty, the participation of any other State in the treaty must be considered as requiring the consent of all the parties or of all the contracting States, the newly independent State may establish its status as a party or as a contracting State to the treaty only with such consent.

5. When a treaty provides that a specified number of contracting States shall be necessary for its entry into force, a newly independent State which establishes its status as a contracting State to the treaty under paragraph 1 shall be counted as a contracting State for the purpose of that provision unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established.

*Article 19 — Participation in treaties signed by the predecessor State
subject to ratification, acceptance or approval*

1. Subject to paragraphs 3 and 4, if before the date of the succession of States the predecessor State signed a multilateral treaty subject to ratification, acceptance or approval and by the signature intended that the treaty should extend to the territory to which the succession of States relates, the newly independent State may ratify, accept or approve the treaty as if it had signed that treaty and may thereby become a party or a contracting State to it.

2. For the purpose of paragraph 1, unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, the signature by the predecessor State of a treaty is considered to express the intention that the treaty should extend to the entire territory for the international relations of which the predecessor State was responsible.

3. Paragraph 1 does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the newly independent State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

4. When, under the terms of the treaty or by reason of the limited number of the negotiating States and the object and purpose of the treaty, the participation of any other State in the treaty must be considered as requiring the consent of

all the parties or of all the contracting States, the newly independent State may become a party or a contracting State to the treaty only with such consent.

Article 20 – Reservations

1. When a newly independent State establishes its status as a party or as a contracting State to a multilateral treaty by a notification of succession under article 17 or 18, it shall be considered as maintaining any reservation to that treaty which was applicable at the date of the succession of States in respect of the territory to which the succession of States relates unless, when making the notification of succession, it expresses a contrary intention or formulates a reservation which relates to the same subject-matter as that reservation.

2. When making a notification of succession establishing its status as a party or as a contracting State to a multilateral treaty under article 17 or 18, a newly independent State may formulate a reservation unless the reservation is one the formulation of which would be excluded by the provisions of sub-paragraph (a), (b) or (c) of article 19 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

3. When a newly independent State formulates a reservation in conformity with paragraph 2, the rules set out in articles 20 to 23 of the Vienna Convention on the Law of Treaties apply in respect of that reservation.

Article 21 – Consent to be bound by part of a treaty and choice between differing provisions

1. When making a notification of succession under article 17 or 18 establishing its status as a party or contracting State to a multilateral treaty, a newly independent State may, if the treaty so permits, express its consent to be bound by part of the treaty or make a choice between differing provisions under the conditions laid down in the treaty for expressing such consent or making such choice.

2. A newly independent State may also exercise, under the same conditions as the other parties or contracting States, any right provided for in the treaty to withdraw or modify any consent expressed or choice made by itself or by the predecessor State in respect of the territory to which the succession of States relates.

3. If the newly independent State does not in conformity with paragraph 1 express its consent or make a choice, or in conformity with paragraph 2 withdraw or modify the consent or choice of the predecessor State, it shall be considered as maintaining:

(a) the consent of the predecessor State, in conformity with the treaty, to be bound, in respect of the territory to which the succession of States relates, by part of that treaty; or

(b) the choice of the predecessor State, in conformity with the treaty, between differing provisions in the application of the treaty in respect of the territory to which the succession of States relates.

Article 22 — Notification of succession

1. A notification of succession in respect of a multilateral treaty under article 17 or 18 shall be made in writing.

2. If the notification of succession is not signed by the Head of State, Head of Government or Minister for Foreign Affairs, the representative of the State communicating it may be called upon to produce full powers.

3. Unless the treaty otherwise provides, the notification of succession shall:

(a) be transmitted by the newly independent State to the depositary, or, if there is no depositary, to the parties or the contracting States;

(b) be considered to be made by the newly independent State on the date on which it is received by the depositary or, if there is no depositary, on the date on which it is received by all the parties or, as the case may be, by all the contracting States.

4. Paragraph 3 does not affect any duty that the depositary may have, in accordance with the treaty or otherwise, to inform the parties or the contracting States of the notification of succession or any communication made in connection therewith by the newly independent State.

5. Subject to the provisions of the treaty, the notification of succession or the communication made in connection therewith shall be considered as received by the State for which it is intended only when the latter State has been informed by the depositary.

Article 23 — Effects of a notification of succession

1. Unless the treaty otherwise provides or it is otherwise agreed, a newly independent State which makes a notification of succession under article 17 or article 18, paragraph 2, shall be considered a party to the treaty from the date of the succession of States or from the date of entry into force of the treaty, whichever is the later date.

2. Nevertheless, the operation of the treaty shall be considered as suspended as between the newly independent State and the other parties to the treaty until the date of making of the notification of succession except in so far as that treaty may be applied provisionally in accordance with article 27 or as may be otherwise agreed.

3. Unless the treaty otherwise provides or it is otherwise agreed, a newly independent State which makes a notification of succession under article 18, paragraph 1, shall be considered a contracting State to the treaty from the date on which the notification of succession is made.

SECTION 3. BILATERAL TREATIES

Article 24 – Conditions under which a treaty is considered as being in force in the case of a succession of States

1. A bilateral treaty which at the date of a succession of States was in force in respect of the territory to which the succession of States relates is considered as being in force between a newly independent State and the other State party when:

- (a) they expressly so agree; or
- (b) by reason of their conduct they are to be considered as having so agreed.

2. A treaty considered as being in force under paragraph 1 applies in the relations between the newly independent State and the other State party from the date of the succession of States, unless a different intention appears from their agreement or is otherwise established.

Article 25 – The position as between the predecessor State and the newly independent State

A treaty which under article 24 is considered as being in force between a newly independent State and the other State party is not by reason only of that fact to be considered as being in force also in the relations between the predecessor State and the newly independent State.

Article 26 – Termination, suspension of operation or amendment of the treaty as between the predecessor State and the other State party

1. When under article 24 a treaty is considered as being in force between a newly independent State and the other State party, the treaty:

(a) does not cease to be in force between them by reason only of the fact that it has subsequently been terminated as between the predecessor State and the other State party;

(b) is not suspended in operation as between them by reason only of the fact that it has subsequently been suspended in operation as between the predecessor State and the other State party;

(c) is not amended as between them by reason only of the fact that it has subsequently been amended as between the predecessor State and the other State party.

2. The fact that a treaty has been terminated or, as the case may be, suspended in operation as between the predecessor State and the other State party after the date of the succession of States does not prevent the treaty from being considered to be in force or, as the case may be, in operation as between the newly independent State and the other State party if it is established in accordance with article 24 that they so agreed.

3. The fact that a treaty has been amended as between the predecessor State

and the other State party after the date of the succession of States does not prevent the unamended treaty from being considered to be in force under article 24 as between the newly independent State and the other State party, unless it is established that they intended the treaty as amended to apply between them.

SECTION 4. PROVISIONAL APPLICATION

Article 27 — Multilateral treaties

1. If, at the date of the succession of States, a multilateral treaty was in force in respect of the territory to which the succession of States relates and the newly independent State gives notice of its intention that the treaty should be applied provisionally in respect of its territory, that treaty shall apply provisionally between the newly independent State and any party which expressly so agrees or by reason of its conduct is to be considered as having so agreed.

2. Nevertheless, in the case of a treaty which falls within the category mentioned in article 14, paragraph 3, the consent of all the parties to such provisional application is required.

3. If, at the date of the succession of States, a multilateral treaty not yet in force was being applied provisionally in respect of the territory to which the succession of States relates and the newly independent State gives notice of its intention that the treaty should continue to be applied provisionally in respect of its territory, that treaty shall apply provisionally between the newly independent State and any contracting State which expressly so agrees or by reason of its conduct is to be considered as having so agreed.

4. Nevertheless, in the case of a treaty which falls within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the consent of all the contracting States to such continued provisional application is required.

5. Paragraphs 1 to 4 do not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the newly independent State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

Article 28 — Bilateral treaties

A bilateral treaty which at the date of a succession of States was in force or was being provisionally applied in respect of the territory to which the succession of States relates is considered as applying provisionally between the newly independent State and the other State concerned when:

- (a) they expressly so agree; or
- (b) by reason of their conduct they are to be considered as having so agreed.

Article 29 – Termination of provisional application

1. Unless the treaty otherwise provides or it is otherwise agreed, the provisional application of a multilateral treaty under article 27 may be terminated:

(a) by reasonable notice of termination given by the newly independent State or the party or contracting State provisionally applying the treaty and the expiration of the notice; or

(b) in the case of a treaty which falls within the category mentioned in article 17, paragraph 3, by reasonable notice of termination given by the newly independent State or all of the parties or, as the case may be, all of the contracting States and the expiration of the notice.

2. Unless the treaty otherwise provides or it is otherwise agreed, the provisional application of a bilateral treaty under article 28 may be terminated by reasonable notice of termination given by the newly independent State or the other State concerned and the expiration of the notice.

3. Unless the treaty provides for a shorter period for its termination or it is otherwise agreed, reasonable notice of termination shall be twelve months' notice from the date on which it is received by the other State or States provisionally applying the treaty.

4. Unless the treaty otherwise provides or it is otherwise agreed, the provisional application of a multilateral treaty under article 27 shall be terminated if the newly independent State gives notice of its intention not to become a party to the treaty.

SECTION 5. NEWLY INDEPENDENT STATES FORMED
FROM TWO OR MORE TERRITORIES

*Article 30 – Newly independent States formed from
two or more territories*

1. Articles 16 to 29 apply in the case of a newly independent State formed from two or more territories.

2. When a newly independent State formed from two or more territories is considered as or becomes a party to a treaty by virtue of article 17, 18 or 24 and at the date of the succession of States the treaty was in force, or consent to be bound had been given, in respect of one or more, but not all, of those territories, the treaty shall apply in respect of the entire territory of that State unless:

(a) it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the entire territory would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation;

(b) in the case of a multilateral treaty not falling under article 17, paragraph 3, or under article 18, paragraph 4, the notification of succession is restricted to the territory in respect of which the treaty was in force at the date of the

succession of States, or in respect of which consent to be bound by the treaty had been given prior to that date;

(c) in the case of a multilateral treaty falling under article 17, paragraph 3, or under article 18, paragraph 4, the newly independent State and the other States parties or, as the case may be, the other contracting States otherwise agree; or

(d) in the case of a bilateral treaty, the newly independent State and the other States concerned otherwise agree.

3. When a newly independent State formed from two or more territories becomes a party to a multilateral treaty under article 19 and by the signature or signatures of the predecessor State or States it had been intended that the treaty should extend to one or more, but not all, of those territories, the treaty shall apply in respect of the entire territory of the newly independent State unless:

(a) it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the entire territory would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation;

(b) in the case of a multilateral treaty not falling under article 19, paragraph 4, the ratification, acceptance or approval of the treaty is restricted to the territory or territories to which it was intended that the treaty should extend; or

(c) in the case of a multilateral treaty falling under article 19, paragraph 4, the newly independent State and the other States parties or, as the case may be, the other contracting States otherwise agree.

PART IV: UNITING AND SEPARATION OF STATES

Article 31 — Effects of a uniting of States in respect of treaties in force at the date of the succession of States

1. When two or more States unite and so form one successor State, any treaty in force at the date of the succession of States in respect of any of them continues in force in respect of the successor State unless:

(a) the successor State and the other State party or States parties otherwise agree;

(b) it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

2. Any treaty continuing in force in conformity with paragraph 1 shall apply only in respect of the part of the territory of the successor State in respect of which the treaty was in force at the date of the succession of States unless:

(a) in the case of a multilateral treaty not falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State makes a notification that the treaty shall apply in respect of its entire territory;

(b) in the case of a multilateral treaty falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State and the other States parties otherwise agree; or

(c) in the case of a bilateral treaty, the successor State and the other State party otherwise agree.

3. Paragraph 2(a) does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the entire territory of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

*Article 32 – Effects of a uniting of States in respect of treaties
not in force at the date of the succession of States*

1. Subject to paragraphs 3 and 4, a successor State falling under article 31 may, by making a notification, establish its status as a contracting State to a multilateral treaty which is not in force if, at the date of the succession of States, any of the predecessor States was a contracting State to the treaty.

2. Subject to paragraphs 3 and 4, a successor State falling under article 31 may, by making a notification, establish its status as a party to a multilateral treaty which enters into force after the date of the succession of States if, at that date, any of the predecessor States was a contracting State to the treaty.

3. Paragraphs 1 and 2 do not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

4. If the treaty is one falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State may establish its status as a party or as a contracting State to the treaty only with the consent of all the parties or of all the contracting States.

5. Any treaty to which the successor State becomes a contracting State or a party in conformity with paragraph 1 or 2 shall apply only in respect of the part of the territory of the successor State in respect of which consent to be bound by the treaty had been given prior to the date of the succession of States unless:

(a) in the case of a multilateral treaty not falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State indicates in its notification made under paragraph 1 or 2 that the treaty shall apply in respect of its entire territory; or

(b) in the case of a multilateral treaty falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State and all the parties or, as the case may be, all the contracting States otherwise agree.

6. Paragraph 5(a) does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the entire territory of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

Article 33 — Effects of a uniting of States in respect of treaties signed by a predecessor State subject to ratification, acceptance or approval

1. Subject to paragraphs 2 and 3, if before the date of the succession of States one of the predecessor States had signed a multilateral treaty subject to ratification, acceptance, or approval, a successor State falling under article 31 may ratify, accept or approve the treaty as if it had signed that treaty and may thereby become a party or a contracting State to it.

2. Paragraph 1 does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

3. If the treaty is one falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State may become a party or a contracting State to the treaty only with the consent of all the parties or of all the contracting States.

4. Any treaty to which the successor State becomes a party or a contracting State in conformity with paragraph 1 shall apply only in respect of the part of the territory of the successor State in respect of which the treaty was signed by one of the predecessor States unless:

(a) in the case of a multilateral treaty not falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State when ratifying, accepting or approving the treaty gives notice that the treaty shall apply in respect of its entire territory; or

(b) in the case of a multilateral treaty falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State and all the parties or, as the case may be, all the contracting States otherwise agree.

5. Paragraph 4(a) does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the entire territory of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

Article 34 — Succession of States in cases of separation of parts of a State

1. When a part or parts of the territory of a State separate to form one or more States, whether or not the predecessor State continues to exist:

(a) any treaty in force at the date of the succession of States in respect of the entire territory of the predecessor State continues in force in respect of each successor State so formed;

(b) any treaty in force at the date of the succession of States in respect only of that part of the territory of the predecessor State which has become a successor State continues in force in respect of that successor State alone.

2. Paragraph 1 does not apply if:

(a) the States concerned otherwise agree; or

(b) it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the

object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

*Article 35 — Position if a State continues after separation
of part of its territory*

When, after separation of any part of the territory of a State, the predecessor State continues to exist, any treaty which at the date of the succession of States was in force in respect of the predecessor State continues in force in respect of its remaining territory unless:

- (a) the States concerned otherwise agree;
- (b) it is established that the treaty related only to the territory which has separated from the predecessor State; or
- (c) it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the predecessor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

*Article 36 — Participation in treaties not in force at the date
of the succession of States in cases of separation of parts of a State*

1. Subject to paragraphs 3 and 4, a successor State falling under article 34, paragraph 1, may, by making a notification, establish its status as a contracting State to a multilateral treaty which is not in force if, at the date of the succession of States, the predecessor State was a contracting State to the treaty in respect of the territory to which the succession of States relates.

2. Subject to paragraphs 3 and 4, a successor State falling under article 34, paragraph 1, may, by making a notification, establish its status as a party to a multilateral treaty which enters into force after the date of the succession of States if at that date the predecessor State was a contracting State to the treaty in respect of the territory to which the succession of States relates.

3. Paragraphs 1 and 2 do not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

4. If the treaty is one falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State may establish its status as a party or as a contracting State to the treaty only with the consent of all the parties or of all the contracting States.

*Article 37 — Participation in cases of separation of parts of a State
in treaties signed by the predecessor State subject to ratification, acceptance or approval*

1. Subject to paragraphs 2 and 3, if before the date of the succession of

States the predecessor State had signed a multilateral treaty subject to ratification, acceptance or approval and the treaty, if it had been in force at that date, would have applied in respect of the territory to which the succession of States relates, a successor State falling under article 34, paragraph 1, may ratify, accept or approve the treaty as if it had signed that treaty and may thereby become a party or a contracting State to it.

2. Paragraph 1 does not apply if it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions for its operation.

3. If the treaty is one falling within the category mentioned in article 17, paragraph 3, the successor State may become a party or a contracting State to the treaty only with the consent of all the parties or of all the contracting States.

Article 38 – Notifications

1. Any notification under articles 31, 32 or 36 shall be made in writing.

2. If the notification is not signed by the Head of State, Head of Government or Minister for Foreign Affairs, the representative of the State communicating it may be called upon to produce full powers.

3. Unless the treaty otherwise provides, the notification shall:

(a) be transmitted by the successor State to the depositary, or, if there is no depositary, to the parties or the contracting States;

(b) be considered to be made by the successor State on the date on which it is received by the depositary or, if there is no depositary, on the date on which it is received by all the parties or, as the case may be, by all the contracting States.

4. Paragraph 3 does not affect any duty that the depositary may have, in accordance with the treaty or otherwise, to inform the parties or the contracting States of the notification or any communication made in connection therewith by the successor State.

5. Subject to the provisions of the treaty, such notification or communication shall be considered as received by the State for which it is intended only when the latter State has been informed by the depositary.

PART V: MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 39 – Cases of State responsibility and outbreak of hostilities

The provisions of the present Convention shall not prejudice any question that may arise in regard to the effects of a succession of States in respect of a treaty from the international responsibility of a State or from the outbreak of hostilities between States.

Article 40 – Cases of military occupation

The provisions of the present Convention shall not prejudice any question that may arise in regard to a treaty from the military occupation of a territory.

PART VI: SETTLEMENT OF DISPUTES

Article 41 – Consultation and negotiation

If a dispute regarding the interpretation or application of the present Convention arises between two or more Parties to the Convention, they shall, upon the request of any of them, seek to resolve it by a process of consultation and negotiation.

Article 42 – Conciliation

If the dispute is not resolved within six months of the date on which the request referred to in article 41 has been made, any party to the dispute may submit it to the conciliation procedure specified in the Annex to the present Convention by submitting a request to that effect to the Secretary-General of the United Nations and informing the other party or parties to the dispute of the request.

Article 43 – Judicial settlement and arbitration

Any State at the time of signature or ratification of the present Convention or accession thereto or at any time thereafter, may, by notification to the depositary, declare that, where a dispute has not been resolved by the application of the procedures referred to in articles 41 and 42, that dispute may be submitted for a decision to the International Court of Justice by a written application of any party to the dispute, or in the alternative to arbitration, provided that the other party to the dispute has made a like declaration.

Article 44 – Settlement by common consent

Notwithstanding articles 41, 42 and 43, if a dispute regarding the interpretation or application of the present Convention arises between two or more Parties to the Convention, they may by common consent agree to submit it to the International Court of Justice, or to arbitration, or to any other appropriate procedure for the settlement of disputes.

Article 45 – Other provisions in force for the settlement of disputes

Nothing in articles 41 to 44 shall affect the rights or obligations of the Parties

to the present Convention under any provisions in force binding them with regard to the settlement of disputes.

PART VII: FINAL PROVISIONS

Article 46 – Signature

The present Convention shall be open for signature by all States until 28 February 1979 at the Federal Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Austria, and subsequently, until 31 August 1979, at United Nations Headquarters in New York.

Article 47 – Ratification

The present Convention is subject to ratification. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 48 – Accession

The present Convention shall remain open for accession by any State. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 49 – Entry into force

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the fifteenth instrument of ratification or accession.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the fifteenth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 50 – Authentic texts

The original of the present Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna, this twenty-third day of August, one thousand nine hundred and seventy-eight.

ANNEX

1. A list of conciliators consisting of qualified jurists shall be drawn up and maintained by the Secretary-General of the United Nations. To this end, every State which is a Member of the United Nations or a Party to the present Convention shall be invited to nominate two conciliators, and the names of the persons so nominated shall constitute the list. The term of a conciliator, including that of any conciliator nominated to fill a casual vacancy, shall be five years and may be renewed. A conciliator whose term expires shall continue to fulfil any function for which he shall have been chosen under the following paragraph.

2. When a request has been made to the Secretary-General under article 42, the Secretary-General shall bring the dispute before a conciliation commission constituted as follows:

The State or States constituting one of the parties to the dispute shall appoint:

(a) one conciliator of the nationality of that State or of one of those States, who may or may not be chosen from the list referred to in paragraph 1; and

(b) one conciliator not of the nationality of that State or of any of those States, who shall be chosen from the list.

The State or States constituting the other party to the dispute shall appoint two conciliators in the same way. The four conciliators chosen by the parties shall be appointed within sixty days following the date on which the Secretary-General receives the request.

The four conciliators shall, within sixty days following the date of the appointment of the last of them, appoint a fifth conciliator chosen from the list, who shall be chairman.

If the appointment of the chairman or of any of the other conciliators has not been made within the period prescribed above for such appointment, it shall be made by the Secretary-General within sixty days following the expiry of that period. The appointment of the chairman may be made by the Secretary-General either from the list or from the membership of the International Law Commission. Any of the periods within which appointments must be made may be extended by agreement between the parties to the dispute.

Any vacancy shall be filled in the manner prescribed for the initial appointment.

3. The Conciliation Commission shall decide its own procedure. The Commission, with the consent of the parties to the dispute, may invite any Party to the present Convention to submit to it its views orally or in writing. Decisions and recommendations of the Commission shall be made by a majority vote of the five members.

4. The Commission may draw the attention of the parties to the dispute to any measures which might facilitate an amicable settlement.

5. The Commission shall hear the parties, examine the claims and objections, and make proposals to the parties with a view to reaching an amicable settlement of the dispute.

6. The Commission shall report within twelve months of its constitution.

Its report shall be deposited with the Secretary-General and transmitted to the parties to the dispute. The report of the Commission, including any conclusions stated therein regarding the facts or questions of law, shall not be binding upon the parties and it shall have no other character than that of recommendations submitted for the consideration of the parties in order to facilitate an amicable settlement of the dispute.

7. The Secretary-General shall provide the Commission with such assistance and facilities as it may require. The expenses of the Commission shall be borne by the United Nations.