

German Summary: Wohlerworbene Rechte in Fällen der Staatennachfolge

Als die Republik Südsudan im Juli 2011 unabhängig wurde, wurden damit fast zehn Millionen Menschen „über Nacht“ zu Einwohnern eines neuen Staates. Auch ausländische Investoren sahen sich einem geänderten rechtlichen Umfeld gegenüber, nicht zuletzt, weil ca. 75% der Rohölressourcen des Sudan nun im Gebiet eines anderen Staates - des Südsudan - lagen. Auch in der Zukunft ist zu erwarten, dass es zu ähnlichen Wechsels der Staatsmacht über ein Gebiet, sog. Staatennachfolgen (oder Staatensukzessionen) kommen wird. Da die Kompetenz zur Rechtssetzung entsprechend auf den Nachfolgestaat übergeht, kann dies für Individuen, die nach wie vor einen Großteil ihrer Rechte aus nationalen Rechtsordnungen ableiten, enorme Änderungen ihres rechtlichen Status nach sich ziehen. Offen bleibt aber letztendlich bis heute, ob dieses Recht zur Modifikation der internen Rechtsordnung unbegrenzt ist oder welche Einhebungen es erfährt.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts hatte sich als Antwort auf diese Fragen die Lehre von den sog. „wohlerworbenen Rechten“ herausgebildet. Sie umschreibt den Gedanken, dass unter der nationalen Rechtsordnung des Vorgängerstaates erworbene, private Rechte von Einzelpersonen auch im Falle einer Staatennachfolge nicht erlöschen, sondern vom Nachfolgestaat respektiert werden müssen. Die Lehre fand vor allem Anfang des 20. Jahrhunderts großen Anklang in der internationalen Rechtsprechung und in der Literatur. Der Schutz dieser „wohlerworbenen Rechte“ wurde sogar oft als allgemeines Prinzip des Völkerrechts herausgestellt.

Tatsächlich ist es aber bis heute umstritten, ob, und wenn ja in welcher Ausformung, die Lehre von den wohlerworbenen Rechten Bestandteil der geltenden internationalen Rechtsordnung ist. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Rechtsnatur der wohlerworbenen Rechte oft nur knapp behauptet, nicht aber nachvollziehbar belegt wurde. Generell fristete die Beschäftigung mit den Konsequenzen von Staatennachfolge auf die innerstaatlichen Rechtsordnungen der beteiligten Staaten in den letzten Jahrzehnten eher ein akademisches Schattendasein. Andere Fragen der Staatennachfolge, z.B. die Nachfolge in völkerrechtliche Verträge, wurden hingegen in großer Ausführlichkeit behandelt. Ziel der vorliegenden Arbeit war es daher, durch eine Aufarbeitung der dogmatischen Grundlagen der Lehre

der wohlerworbenen Rechte sowie eine umfassende Analyse der moderneren Staatenpraxis in Nachfolgesituationen eine bestehende Lücke in der wissenschaftlichen Literatur zu schließen. Es sollte untersucht werden, ob und inwieweit diese Lehre heute zum Bestand des positiven Völkerrechts gezählt werden kann, welchen Inhalt sie hat, ob es noch einen bedeutenden Anwendungsbereich für sie gibt und welchen zusätzlichen Nutzen eine potentielle Norm mit sich bringen könnte.

Zur Untersuchung dieser Fragestellungen ist die Arbeit in fünf Kapitel aufgeteilt: Kapitel I und II führen in das traditionelle Konzept der wohlerworbenen Rechte sowie die Grundlagen der Staatennachfolge ein. Kapitel III untersucht das sich wandelnde international-rechtliche Umfeld der Lehre seit der Mitte des 20. Jahrhunderts und arbeitet den ihr verbliebenen Anwendungsbereich heraus. Das inhaltlich zentrale Kapitel IV enthält sodann eine umfassende Sammlung und Analyse von Staatenpraxis aller Nachfolgesituationen seit 1990 bezogen auf den Umgang der betroffenen Staaten mit dem nationalen Recht der Vorgängerstaaten und insbesondere den unter diesem Rechtssystem erworbenen Rechten Einzelner. Das abschließende Kapitel V verbindet alle vorherigen Erkenntnisse zu einer Gesamtanalyse und leitet Antworten auf die Fragen zu rechtlichem Status, Inhalt, Grenzen und Potential eines modernen Prinzips der „wohlerworbenen Rechte“ ab.

I) Kapitel I beschreibt den „klassischen“ Inhalt des Begriffs „wohlerworbene Rechte“ sowie seinen Gebrauch bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts durch die Rechtsprechung und einschlägige Literatur und versucht, hieraus eine allgemeine Definition abzuleiten. Dies ist von besonderer Bedeutung, da der Begriff, obwohl er damals bereits Eingang in Vertragswerke gefunden hatte und von Teilen der Rechtsprechung und Literatur als feststehender Teil des internationalen Rechts betrachtet wurde, in seinem genauen Inhalt notorisch unklar war und bis in die Gegenwart blieb. Das Argument sog. „wohlerworbener Rechte“ wurde in einer Vielzahl von Zusammenhängen, oft aber ohne eindeutige Beschreibung der Rechtsfolgen oder wissenschaftliche Durchdringung vorgebracht. Dieser Umstand hat es den Gegnern der Idee wohlerworbener Rechte in den Folgejahren relativ einfach erlaubt, sie als bloße politische Floskel abzulehnen.

Ihren Ursprung fand die Lehre der wohlerworbenen Rechte im nationalen Recht, hier in speziellen Ausformungen des Rechtsstaatsprinzips, insbesondere dem Verbot der Rückwirkung von Gesetzen und dem Vertrauensschutz bzw. dem Gebot der Rechtssicherheit. Diese grundsätzlichen Prinzipien wurden in der Folge auch im internationalen Privatrecht ange-

wandt, wenn es um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Rechten ging. Zum völkerrechtlichen Terminus wurden die „wohlerworbenen Rechte“ auf zwei Wegen: Zum einen durch die *Maxime*, dass kein Souverän mehr Rechte übertragen könnte als er selbst besaß, und somit auf dem übertragenen Land lastende Rechte erhalten blieben. Der zweite Weg führte über das sogenannte Fremdenrecht. Dabei sicherten sich Staaten untereinander einen „Mindeststandard“ grundlegender Rechte, z.B. den Schutz von erworbenen Eigentumsrechten, für die jeweils anderen Staatsangehörigen auf ihrem Territorium zu. Dieser Standard sollte nun auch in Nachfolgefällen gelten. Wohlerworbene Rechte waren also geldwerte Rechte von ausländischen Privatpersonen, die diese unter der nationalen Rechtsordnung des Vorgängerstaates rechtswirksam erworben hatten und die nun vom Nachfolgestaat zu beachten sein sollten. Dabei war die Möglichkeit der Enteignung durch den Nachfolgestaat immer anerkannt, sie musste aber entsprechend durch eine Entschädigung ausgeglichen werden. Begründet wurde die Weitergeltung solcher Rechte im Falle der Staatennachfolge in erster Linie mit der Idee der ungerechtfertigten Bereicherung: Der Nachfolgestaat sollte nicht entschädigungslos geldwerte Vorteile behalten dürfen, sondern aus Billigkeitsgründen Ersatz leisten müssen.

Der Ständige Internationale Gerichtshof erwähnte in mehreren Entscheidungen das „Prinzip“ der wohlerworbenen Rechte. Bis in die 1970er Jahre wurde das „Prinzip“ auch von akademischer Seite ausführlicher, vor allem aber aus der erwähnten Perspektive des Fremdenrechts, analysiert. Innerhalb der Vereinten Nationen wurde das Thema vor dem Hintergrund der Dekolonialisierung und des politischen Kampfes um eine neue Weltwirtschaftsordnung jedoch zu einem „heißen Eisen“ internationaler Politik. Wohlerworbene Rechte wurden von den neuen unabhängigen Staaten, aber auch von einigen Staaten, die sich nach internen Revolutionen an einem sozialistischen Gesellschaftssystem ausrichten wollten, als Mittel der Perpetuierung überkommener Machtverhältnisse angesehen und nicht anerkannt. Angesichts auch des Erstarkens anderer Rechtsgebiete zum Schutz des Einzelmenschen (siehe Kapitel III) versank die völkerrechtliche Lehre von den wohlerworbenen Rechten anschließend fast in der Bedeutungslosigkeit und wurde nur noch selten erwähnt.

II) In Kapitel II werden die rechtlichen Grundlagen der Staatennachfolge dargelegt. Dies erscheint im hier gewählten Umfang nötig, da die Staatennachfolge bis heute eines der umstrittensten Rechtsgebiete des Völkerrechts darstellt, in dem wenig Einigkeit schon bezüglich grundlegender Institute herrscht. Alle Kodifikationsversuche der Völkerrechtskommission zur Staa-

Staatennachfolge haben wenig Anklang bei den Staaten gefunden. Nur eine Konvention, die Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge (WKSv), ist bis heute überhaupt in Kraft getreten. Obwohl Staatennachfolgen seit Jahrhunderten stattfinden, haben sich nur ganz sporadisch und fragmentarisch völkergewohnheitsrechtliche Regeln herausgebildet. Keine davon behandelt dezidiert das Schicksal der Rechte Einzelner.

Die Definition der Staatennachfolge als die „Verdrängung eines Staates durch einen anderen Staat in Bezug auf die Verantwortung für die internationalen Beziehungen eines Gebiets“ (Art. 2 Abs. 1 lit. b WKSv), ist aber auf allgemeine Akzeptanz gestoßen und wurde daher der Arbeit zu Grunde gelegt. Wichtig ist, dass Staatennachfolge damit nicht eine rechtliche Konsequenz (den Übergang von Rechten und Pflichten), sondern einen tatsächlichen Vorgang beschreibt. Sie ist von der Kontinuität, d.h. der Beibehaltung der Identität eines Staates abzugrenzen.

Diese weite Definition der Staatennachfolge umfasst eine große Anzahl sehr verschiedenartiger Situationen, deren Nomenklatur im Einzelnen variiert. Typischerweise werden der *Zerfall* eines Staates in mehrere neue Staaten, die *Abtrennung* eines Teils eines bestehenden Staates, die *Inkorporation* (oder Absorption) eines Staates in einen anderen Staat, die *Fusion* (Zusammenschluss, Verschmelzung) mindestens zweier Staaten zu einem neuen Staat, sowie die einvernehmliche *Gebietsübertragung* (Zession) unterschieden. Die Definition der Staatennachfolge umfasst damit sowohl Fälle, in denen mindestens ein neuer Staat entsteht oder untergeht, als auch Fälle eines bloßen Gebietstransfers. Fälle von Okkupation oder Annexion sind nicht als Staatennachfolgekonstellationen zu behandeln, u.a. da sie nach heute allgemeiner Meinung nicht zu einem Wechsel der Souveränität über das Gebiet führen.

III) Kapitel III gibt einen Überblick über das geänderte rechtliche Umfeld der Lehre von den wohlerworbenen Rechten und klärt, ob es für sie heute noch Anwendungsbereiche gibt. Wie erwähnt, erlebte die Beschäftigung mit der Lehre ihren Höhepunkt Anfang bis Mitte des 20. Jahrhunderts, bevor sie seit den 1980er Jahren fast vollständig aus dem völkerrechtlichen Diskurs verschwand. Heute wird sie in der Literatur sogar teilweise als obsolet bezeichnet. Eine genauere Befassung mit der Materie zeigt jedoch, dass die Idee der wohlerworbenen Rechte nach wie vor einen bedeutenden eigenen Anwendungsbereich hat. Ein großer Teil der Literatur geht hier von einem zu statischen und fragmentierten Verständnis des Völkerrechts aus: Die Lehre der wohlerworbenen Rechte wird durch aktuelle Entwicklungen im Völkerrecht aber nicht nur überlagert und verdrängt, sondern sie hat

durch diese auch neue Impulse bekommen und sich weiterentwickelt. Zudem entstehen im Falle von Staatensukzessionen weiterhin Rechtsschutzlücken für Individualrechte durch fehlenden menschenrechtlichen oder investitionsrechtlichen Schutz.

Die Rolle der Einzelperson im Völkerrecht hat sich bedeutend gewandelt. Im 19. und noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Völkerrecht hauptsächlich auf dem Prinzip der Reziprozität aufgebautes Koordinationsrecht zwischen Staaten. Der Einzelne besaß auf internationaler Ebene keine Rechte, sondern wurde durch seinen Heimatstaat „mediatisiert“. Anfängliche Konzepte des Schutzes von Individuen wie das bereits erwähnte Fremdenrecht oder das Minderheitenrecht, welches nach dem Ersten Weltkrieg zur Befriedung ethnischer Konflikte entwickelt wurde, blieben in ihrer Konzeption zwischenstaatlich. Jedoch griff nach 1945 und der Annahme der Charta der Vereinten Nationen eine neue Idee um sich, die zur großen Erfolgsgeschichte des 20. Jahrhunderts avancieren sollte - die Menschenrechte. Insbesondere ab Ende der 1970er Jahre nahm die Menschenrechtsbewegung Fahrt auf. Universelle und regionale Menschenrechtssysteme haben seitdem Einzelnen eine Vielzahl internationaler Rechte zuerkannt, die sie sogar vor unabhängigen Beschwerdeinstanzen selbst und gegen ihren Heimatstaat geltend machen können. Zusätzlich schuf das Recht zum Schutze von Auslandsinvestitionen die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für Individuen, gegen staatliche Beeinträchtigungen von Investitionsvorhaben selbst und unabhängig von „diplomatischem Schutz“ vorzugehen. Es entspricht daher heute allgemeiner Meinung, dass dem Einzelnen Rechte auf völkerrechtlicher Ebene zustehen können. Parallel hat sich mit dem internationalen Strafrecht ein Rechtsgebiet herausgebildet, das dem Einzelnen auch völkerrechtliche Verpflichtungen auferlegen kann. Auf der anderen Seite sind Individuen nach wie vor nicht den Staaten gleichgeordnete Subjekte des Völkerrechts. Insbesondere auf die Entstehung von Völkerrecht haben sie nur sehr begrenzten Einfluss und zur Durchsetzung ihrer Rechte sind sie nach wie vor entsprechend auf ihren Heimatstaat angewiesen.

Jedoch hat sich die Völkerrechtsordnung auch insgesamt gewandelt, weg von einem reinen Recht der Koordination individualstaatlicher Interessen hin zu einem Kooperationsverhältnis einer Staatengemeinschaft mit gemeinsamen Werten. Kodifiziert in der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (WVK) findet sich das gewohnheitsrechtlich anerkannte Konzept des sog. *jus cogens* (Art. 53 and 64), also zwingenden Rechts, das ausschließlich durch späteres entgegenstehendes Recht gleichen Rangs ab-

geändert werden kann. Ein zweites allgemein anerkanntes Konzept, vom Internationalen Gerichtshof (IGH) zum ersten Mal in seinem Urteil *Barcelona Traction* aus dem Jahr 1970 verwendet, ist das der sog. *erga omnes* Verpflichtungen, welche alle Staaten gegenüber der Staatengemeinschaft als solcher verpflichten, und bezüglich derer unterstellt wird, dass alle Staaten ein Interesse an ihrer Befolgung haben. Auch wenn die Einzelheiten dieser Verpflichtungen noch nicht geklärt sind, wird offensichtlich, dass sie Ausdruck einer gemeinsamen Wertebasis und einer Verantwortung der Staatengemeinschaft für die Einhaltung grundlegender humanitärer Normen sind. Das Interesse des Einzelnen kann also zum Interesse der Staatengemeinschaft werden, und seine Verletzung im Einzelfall daher auch von anderen Staaten gegenüber dem Heimatstaat des Individuums geltend gemacht werden.

Zudem zeigen die Systeme des Menschenrechtsschutzes und des Investitionsschutzes in Staatennachfolgesituationen signifikante Rechtsschutzlücken, da ihre Stärken vor allem auf ihrer vertraglichen Ausprägung basieren, deren Fortbestand im Falle einer Sukzession aber nicht garantiert ist. Nur sehr wenige Menschenrechte sind völkergewohnheitsrechtlich anerkannt. Der Großteil der justitiablen Menschenrechte ist in Menschenrechtskonventionen enthalten. Nach hier vertretener Ansicht kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich ein verbindlicher universaler menschenrechtlicher Eigentumsbegriff herausgebildet hat. Der Schutz privater Investitionen hingegen umfasst schon grundsätzlich nur geldwerte Güter von Ausländern. Allgemeine Entschädigungsstandards sind notorisch umstritten und entsprechend vage. Des Weiteren ist auch dieses Rechtsgebiet, soweit es über das Fremdenrecht hinausgeht, gewohnheitsrechtlich nicht verfestigt, sondern von Verträgen geprägt. Trotz nun schon jahrzehntelanger entsprechender Argumentation existiert auch keine gewohnheitsrechtliche Regel der automatischen Nachfolge in Menschenrechtsverträge oder Investitionsschutzabkommen.

Zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Vorschrift des Art. 70 Abs. 1 lit. b) WVK zu, die bestimmt, dass eine Beendigung eines Vertrages „nicht die vor Beendigung des Vertrags durch dessen Durchführung begründeten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und ihre dadurch geschaffene Rechtslage“ berührt. Einer direkten Anwendung auf Individualrechte steht zwar entgegen, dass Art. 70 Abs. 1 lit. b) WVK eindeutig von den Rechten „der Vertragsparteien“, also Staaten, spricht; allerdings kann in der Vorschrift der Ausdruck eines allgemeinen Verbots der rückwirkenden Einflussnahme

auf *bereits bestehende, ausgeübte* Rechte durch nachträglichen Entzug ihrer Rechtsgrundlage gesehen werden – eine Regel, die auch auf das Aufheben einer nationalen Rechtsordnung nach Staatennachfolgen angewendet werden könnte.

Hier existiert somit weiterhin ein bedeutender, wenn auch limitierter, Anwendungsspielraum für die Lehre der wohlerworbenen Rechte.

IV) Kapitel IV untersucht sodann aktuelle Staatenpraxis in Nachfolgefällen, um nachzuweisen, ob und in welchem Umfang die Lehre von den wohlerworbenen Rechten heute Bestandteil des positiv geltenden Völkerrechts ist. In jedem Beispiel wurde zuerst die Einstellung des jeweiligen Nachfolgestaates zur internen Rechtsordnung des Vorgängerstaates betrachtet. In einem zweiten Schritt wurde die Kontinuität einzelner privater Rechte analysiert. Ein besonderer Fokus lag auf Eigentumsrechten und eigentumsähnlichen Rechten sowie auf erworbenen Rentenansprüchen.

Die Analyse umfasst dabei den Zeitraum seit 1990. In dieses etwas mehr als 30-jährige Intervall fallen die Vereinigung des Jemen, die deutsche Wiedervereinigung, der Untergang der Sowjetunion (SU), der Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) inklusive der späteren Abspaltung Montenegros und des Kosovo, die Teilung der Tschechoslowakei, die Abspaltung Eritreas von Äthiopien, die Übertragung der sog. Walfischbucht an Namibia, die (Rück-) Transfers von Hong Kong und Macao an China, sowie die Abspaltung des Südsudan, und damit Beispiele für alle der Sukzessionsformen, die in Kapitel II vorgestellt wurden. Da Ziel der Arbeit die Analyse eines *modernen* Verständnisses der Theorie der wohlerworbenen Rechte ist, wird bewusst darauf verzichtet, Fälle sog. *newly independent states*, also Nachfolgefälle der Dekolonialisierung, sowie ggf. noch weiter zurück liegende Sukzessionsfälle zu untersuchen.

Jedoch wirft ein Novum der neueren Geschichte Fragen nach einer zumindest analogen Anwendung der Regeln über die Staatennachfolge auf: der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit). Die Mitgliedstaaten haben der Europäischen Union (EU) genuine Souveränitätsrechte übertragen. Sie kann in den Mitgliedstaaten, ggf. sogar gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten, unmittelbar verbindliches Recht setzen, welches den Einzelnen verpflichtet und berechtigt. Holt ein einzelner Staat durch seinen Austritt diese Souveränitätsrechte „zurück“, stellt sich ähnlich wie bei der Staatennachfolge die Frage, ob er die den Einzelnen durch souveräne Rechtsakte der EU verliehenen Rechte anzuerkennen hat. Auch der Brexit wurde daher in die Analyse aufgenommen.

Die Ergebnisse der Untersuchung machten dabei erwartungsgemäß offensichtlich, dass die Art und Weise mit privaten Rechten bei Staatensukzession umzugehen, denkbar variabel ist und es keine allgemeinen Lösungen gibt, die auch nur in zwei Staaten identisch verfolgt wurden. Dies war schon angesichts der breiten geografischen Streuung und der disparaten politischen Hintergründe der Beispiele naheliegend. Es wurden in fast allen untersuchten Staaten (mit Ausnahme Eritreas) explizite, wenn auch mehr oder weniger detaillierte Regelungen getroffen, wie mit der „alten“ Rechtsordnung umzugehen sei. Zudem haben alle Staaten, die sich für die Kontinuität der Vorgängerrechtsordnung entschieden, dies nur unter gewissen Vorbehalten, insbesondere der Konformität mit ihrer neuen Verfassung, getan.

Vor diesem Hintergrund fiel aber umso mehr ins Gewicht, dass in allen analysierten Fällen privaten Rechten von Einzelpersonen Beachtung geschenkt wurde, wenn auch in verschiedener Intensität und auf verschiedenem Wege. Keiner der Staaten schaffte die vorherige Rechtsordnung komplett ab. Fälle, in denen neue Staaten entstanden, d.h. Abspaltungen von einem bestehenden Staat bzw. der Zerfall eines Staates (SU, SFRJ, Tschechoslowakei, Eritrea, Montenegro, Südsudan) zeigten sich relativ einheitlich. Grundsätzlich haben alle Staaten, die aus dem Zerfall eines Gesamtstaates entstanden (SU, SFRJ, Tschechoslowakei), die Kontinuität der internen Rechtsordnung gewählt. Vielen der Nachfolgestaaten kam zuvor in gewissem Umfang autonome Rechtssetzungsmacht zu, z.B. im Falle der jugoslawischen Nachfolgestaaten, Montenegros oder des Südsudan, und/oder der Nachfolgeprozess fand größtenteils kooperativ statt, wie im Fall der SU oder der Tschechoslowakei. Selbst die von der SU jahrzehntelang rechtswidrig besetzten baltischen Staaten übernahmen in weiten Teilen das Privatrecht, welches in ihrem Gebiet direkt vor ihrer Unabhängigkeit galt. Sogar bei der gewaltsam herbeigeführten Unabhängigkeit des Südsudan vom Sudan wurde die interne Rechtsordnung im Prinzip weitergeführt. Die Beispiele des Kosovo und Eritreas sind vor ihrem sehr speziellen Hintergrund einzuordnen: Die Unabhängigkeit des Kosovo, dessen Staatsqualität bis heute umstritten ist, erwuchs aus jahrelanger internationaler Verwaltung des Gebiets, welches zuvor von Serbien seiner Autonomie beraubt worden war. Die erfolgte Rückanknüpfung an das Recht der SFRJ und das von der Übergangsverwaltung erlassene Recht (und gerade nicht das – rechtswidrig implementierte – serbische Recht) sollte damit als Bestätigung des Rechts des legalen Vorgängerstaates angesehen werden und spricht insgesamt für Kontinuität. Des Weiteren wurden selbst während

des serbischen Regimes erworbene Rechte grundsätzlich anerkannt, aber einer späteren Einzelfallprüfung unterworfen. Die Rechtslage in Eritrea ist undurchsichtig, auch hier spielt die Rechtswidrigkeit der vorhergehenden Machtübernahme Äthiopiens und der folgende Bürgerkrieg eine entscheidende Rolle. Die vorherige - äthiopische - Rechtslage wurde in einigen Bereichen wohl dennoch bewusst übernommen. Bemerkenswerterweise haben damit selbst Staaten, die eine Übernahme internationaler Verträge ihres Vorgängers rundheraus (z.B. die baltischen Staaten) oder teilweise (Südsudan und Eritrea) ablehnten, eine größere Akzeptanz bezüglich der internen Rechtsordnung des Vorgängers an den Tag gelegt. Es übernahmen mehr Staaten generell die vorherige interne Rechtsordnung als alle Menschenrechtsverträge des Vorgängers. Auch dieser tatsächliche Befund unterstreicht die Bedeutung der wohlerworbenen Rechte neben Rechten aus internationalen Verträgen.

Verglichen damit standen Staaten, die aus einer Fusion oder Vereinigung mehrerer Vorgängerstaaten entstanden, vor der Herausforderung, verschiedene nationale Rechtsordnungen miteinander in Einklang zu bringen oder sich zwischen ihnen zu entscheiden. Im vereinigten Jemen, einem Beispiel einer Fusion, wurden beide Rechtssysteme auf dem jeweiligen Territorium des Vorgängerstaates weitestgehend aufrechterhalten, was in der Praxis jedoch zu Friktionen führte. Dagegen hatte man sich bei der deutschen Wiedervereinigung, einem Fall einer Inkorporation, darauf geeinigt, dass das Recht der Bundesrepublik weitestgehend auf das Gebiet der beigetretenen ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) ausgedehnt wurde und das dortige Recht überlagerte. Zessionen, also (einvernehmliche) Gebietstransfers, wie in Hong Kong, Macao und der Walfischbucht, führten zwar gerade nicht zum Untergang oder der Neuentstehung von Staaten, jedoch ergaben sich ähnliche Herausforderungen wie im Falle von Zusammenschlüssen, da auch entschieden werden musste, welches Recht dort forthin gelten sollte. Bei der Rückgabe von Hong Kong und Macao einigte sich China mit Großbritannien bzw. Portugal darauf, das interne Recht in diesen Gebieten, gleichsam rechtlicher Enklaven, sehr weitgehend für 50 Jahre unangetastet zu lassen. Auf das Territorium der Walfischbucht hingegen wurde das namibische Recht erstreckt. Staaten, welche das interne Rechtssystem des Vorgängerstaates nicht (größtenteils) übernahmen, also die Bundesrepublik bezüglich der DDR-Rechtsordnung und Namibia bezüglich südafrikanischem Recht in der Walfischbucht, machten von dieser Regel weitreichende Ausnahmen zum Schutz individueller Rechte, oder

führten Übergangsperioden ein, in denen das „alte“ Recht Stück für Stück dem neuen Recht angeglichen wurde.

Entsprechend haben alle untersuchten Staaten im Vorgängerstaat erworbenes Eigentum prinzipiell anerkannt. In Staaten mit einer (teilweise) sozialistischen Vergangenheit stellte die Restitution zuvor staatlich enteigneten („nationalisierten“) Privatvermögens eine besondere Herausforderung dar. Während diese Enteignungen im Jemen soweit ersichtlich grundsätzlich akzeptiert und den Enteigneten Entschädigung gezahlt wurde, gingen Deutschland und die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens den entgegengesetzten Weg und restituierten früheres Vermögen, prinzipiell *in natura*. Gleichzeitig wurde aber Rücksicht auf in der Zwischenzeit ggf. gutgläubig an diesen Sachen erworbene Rechte (z.B. Mietrechte oder Nutzungsrechte) genommen. Insbesondere zur Befriedung der gewaltsamen Konflikte und ethnischer Verfolgungen auf dem Gebiet der ehemaligen SFRJ wurde die Rückgabe von Eigentum und die Anerkennung erworbener Rechte an diesen zu einem wichtigen Eckpunkt des von der internationalen Gemeinschaft proklamierten „Rechts auf Wiederkehr“.

Rentenansprüche wurden im Grundsatz – soweit sie zuvor existierten – von den Nachfolgestaaten anerkannt, was für ein solch verwaltungstechnisch aufwändiges und kostspieliges Thema überraschend ist. Zudem wurden Rentenansprüche meist unabhängig von der späteren Nationalität der betroffenen Person gewährt.

Die vorstehende Analyse machte jedoch auch Grenzen des Schutzes wohlerworbener Rechte sichtbar. Vor allem Rechte an Grund und Boden und dort lagernden Bodenschätzen wurden von Nachfolgestaaten nicht oder nur teilweise respektiert. Eritrea und der Südsudan führten nach ihrer Unabhängigkeit weitreichende Bodenreformen durch, die einen Großteil des Eigentums an Grund und Boden ohne äquivalente Entschädigung verstaatlichten. Auch wurden fremde Konzessionsrechte von beiden Staaten nicht vollumfänglich anerkannt. Sogar in Hong Kong, wo ansonsten die weitgehende Kontinuität der von den Briten eingeführten Rechtsordnung anerkannt war, wurde nichtstaatliches Eigentum an Grund und Boden nach der Rückübertragung nicht (mehr) umfassend akzeptiert. Bezüglich der Rentenansprüche wurde meist nur der Umstand, dass, und ggf. wie lange eine Person Rentenanswartschaften im Inland gesammelt hatte, anerkannt. Was keiner der Staaten uneingeschränkt schützte, war der Wert dieser Anwartschaften, insbesondere die zukünftige Höhe der Rente. Zudem ließ sich die wirtschaftliche Entwicklung der Nachfolgestaaten, die einen erheblichen Einfluss auf die letztendliche Höhe der Einkommen und

entsprechende Höhe der Renten hat, meist nicht vorhersagen, und führte somit zu großen Unterschieden.

Es darf auch nicht übersehen werden, dass trotz der teilweise sehr weitgehenden Anerkennung wohlerworbener Positionen im geschriebenen Recht, die Praxis dieser Theorie nicht immer entsprach. Einige der Nachfolgestaaten haben, oft vor dem Hintergrund einer gewaltsamen Auseinandersetzung und politischer Opposition mit bzw. gegenüber dem Vorgängerstaat, versucht, „neue“, oft ethnisch definierte, Teile ihrer Bevölkerung zu diskriminieren und ihnen Rechte vorzuenthalten. Dies geschah vorrangig in Situationen der Abspaltung oder vollständigen Zergliederung eines Staates. Vor allem das Merkmal der Staatsangehörigkeit, das auch heute noch nur in seinen Randbereichen völkerrechtlich reguliert ist, wurde genutzt, um (neuen) Minderheiten Rechte zu nehmen und sie auszugrenzen. Oft traten diesen Versuchen aber nationale Verfassungsgerichte, internationale Gerichte, internationale Organisationen oder auch andere Staaten entgegen. Da die in unserer Auswahl beschriebenen Zusammenschlüsse von Staaten durchweg auf freundschaftlicher Basis vonstattengingen, wurde dort im Vergleich mehr Wert auf die Integration der neuen Bevölkerungsteile gelegt. Wenn auch diskriminierende politische Entscheidungen nicht vollständig ausgeschlossen waren, gab es hier jedenfalls keine ungezügelter Rechtsverletzungen oder ethnischen Verfolgungen, sondern wohlerworbene Rechte wurden im Grundsatz weitgehend auch in der praktischen Umsetzung geschützt.

Erklärtes Ziel des Austrittsabkommen zwischen Großbritannien und der EU war es, „Lebensentscheidungen“ der EU-Bürger auch nach dem Brexit zu schützen. Trotzdem baut das Abkommen sehr stark auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und damit letztendlich weiterhin auf nationalstaatlicher Grundlage auf. Es geht grundsätzlich vom Erlöschen allen EU-Rechts in Großbritannien aus (ebenso ist der EuGH ab dem Zeitpunkt des Austritts grundsätzlich nicht mehr zur Entscheidung über Sachverhalte betreffend Großbritannien berufen), nennt in Abschnitt 2 aber an prominenter Stelle mehrere „Bürgerrechte“, die aufrecht zu erhalten sind. Dazu gehören z.B. das Niederlassungsrecht in einem anderen Mitgliedstaat und das Recht der „Grenzgänger“, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten und entsprechend die Grenze zu überqueren – allerdings nur, soweit diese Rechte auch zuvor ausgeübt wurden und weiterhin ausgeübt werden. Sie werden in sehr weitgehendem Umfang geschützt, so z.B. grundsätzlich auf Lebenszeit, und können auch auf Familienangehörige oder Partner erstreckt werden. Auch Renten und (europäische) Rechte am geistigen Eigentum werden fast wie

vor dem Austritt geschützt. Auf viele andere Rechte, insbesondere das Recht zur Wahl des Europäischen Parlaments, sonstige Freizügigkeitsrechte, oder Rechte, die bisher nicht ausgeübt wurden, können sich britische Bürger nach dem Austritt jedoch nicht mehr berufen.

V) Das abschließende Kapitel V stellt anhand einer umfassenden Analyse der zuvor gefundenen Ergebnisse Inhalt, Rechtsnatur, Grenzen und Perspektiven der wohlerworbenen Rechte dar. Die Prüfung orientiert sich dabei an Art. 38 Abs. 1 des IGH-Statuts, der als Quellen des Völkerrechts internationale Verträge, das Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze nennt.

Verträge stellen nach weit verbreiteter Meinung auch heute noch die bedeutendste Quelle des Völkerrechts dar. Tatsächlich wurde ein Großteil der Sukzessionsfälle im Rahmen von *ad-hoc* Vereinbarungen zwischen den betreffenden Staaten gelöst. Trotzdem sind völkerrechtliche Verträge nach hier vertretener Ansicht die am wenigsten geeignete Rechtsquelle zum Schutz wohlerworbener Rechte. Da Verträge grundsätzlich auf der Zustimmung aller beteiligten Staaten aufbauen, ist eine Verpflichtung eines neuen Staates ohne seine Einwilligung schwer begründbar. Alle Versuche, bestimmte *law-making* oder *world order treaties* als verbindlich auch für neue Staaten zu erklären, sind bisher ohne konkrete Folge geblieben. Wie oben beschrieben, existiert selbst für multilaterale, universell gültige Menschenrechtsverträge keine allgemeine Regel der automatischen Nachfolge. Im Übrigen müsste eine Regel, die die Nachfolge in einen Vertrag anordnet, denknotwendig aus einer anderen Quelle als dem Vertrag selbst stammen. Sie ist damit grundsätzlich im Völkergewohnheitsrecht oder in den allgemeinen Grundsätzen zu suchen.

Völkergewohnheitsrecht ist nach Art. 38 Abs. 1 lit. b) IGH-Statut „Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung“, setzt sich also nach weiterhin gefestigter Ansicht aus zwei Bestandteilen zusammen: einer einheitlichen, von der Mehrheit der Staaten getragenen Praxis und der Überzeugung, zu diesem Verhalten rechtlich verpflichtet zu sein (sog. *opinio juris*). Man ist sich weitgehend einig, dass neue Staaten an das zum Zeitpunkt ihrer Entstehung geltende allgemeine Völkergewohnheitsrecht gebunden sind, da sie gerade als Subjekt des *bestehenden* internationalen Rechtssystems anerkannt werden. Jedoch begegnet die Feststellung von Gewohnheitsrecht im Bereich der Staatennachfolge bedeutenden Schwierigkeiten: Sukzessionen stellen Ausnahmesituationen dar, die sich in der gleichen Form meist nicht wiederholen. Die Präcedenzwirkung anderer Fälle ist somit begrenzt. Auch trägt die enorme Weite des Tatbestandes

der Staatennachfolge dazu bei, dass von der Definition eine Unzahl sehr verschiedener Tatbestände mit diversen geografischen, politischen und sozialen Hintergründen, Motiven und Ausgangssituationen umfasst sind. Das Herausfiltern einer allgemeinen Praxis ist unter diesen Gesichtspunkten fast nicht möglich. Entsprechend können aus den *ad-hoc* Verträgen regelmäßig keine allgemeinen Regeln abgeleitet werden. Insgesamt ist die Praxis in den uns vorliegenden Fällen daher bei nüchterner Betrachtung zu vielgestaltig, der Hintergrund zu divers, die *opinio juris* zu schlecht nachweisbar, als dass aus ihr völkergewohnheitsrechtliche Regeln mit der Konsequenz der Verpflichtung von Staaten im Einzelfall hergeleitet werden könnten.

Allerdings stellt die Lehre von den wohlerworbenen Rechten nach hier vertretener Meinung einen allgemeinen Rechtsgrundsatz/ein allgemeines Rechtsprinzip im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. c) IGH-Statut dar. Solche Prinzipien können nach an Zustimmung gewinnender Meinung nicht nur durch einen Vergleich von parallelen Regelungen in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen hergeleitet werden, sondern auch direkt auf der internationalen Ebene entstehen, solange sie nur von fast allen Staaten „anerkannt“ sind. Das Prinzip der wohlerworbenen Rechte gründet sich auf allgemeine Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, die nicht nur allen nationalen Rechtsordnungen in ihren Grundzügen gemein sein dürften, sondern auch der internationalen Rechtsordnung zugrunde liegen.

Die zuvor geleistete Analyse der relevanten Praxis von Staaten, internationaler Organisationen und Gerichten hat gezeigt, dass all diese Akteure ihr Handeln grundsätzlich daran ausrichteten, durch Staatensukzession erzwungene Wechsel der Rechtsordnung auch für die Rechtsposition des Einzelnen so wenig einschneidend wie möglich zu halten. Auch besteht eine bemerkenswerte Tendenz zur Aufrechterhaltung der unter der innerstaatlichen Rechtsordnung des Vorgängerstaates erworbenen Rechtspositionen selbst im Fall von z.B. starker politischer Opposition gegenüber dem Vorgängerstaat. Darüber hinaus finden sich Vorschriften im Völkervertragsrecht, die den Gedanken von Rechten, die ihre ursprüngliche rechtliche Grundlage überdauern, stützen, allen voran Art. 70 Abs. 1 lit. b) WVK. Wesentlich ist, dass Inhalt des Prinzips der wohlerworbenen Rechte nicht der Schutz von Rechten im Sinne juristischer Berechtigungen ist, sondern der Schutz einer bestimmten faktischen Lage, die durch den Gebrauch ehemals verliehener Rechte entstanden ist, und in deren Fortbestand der Ausübende Vertrauen entwickeln durfte.

Aus dem Prinzip der wohlerworbenen Rechte lassen sich verschiedene Konsequenzen ableiten: Erstens hat sich eine generelle Vermutung für den Fortbestand der nationalen Privatrechtsordnung in Fällen von Staaten-nachfolgen etabliert. Es konnte zwar aus der analysierten Staatenpraxis eindeutig keine Verpflichtung eines Nachfolgestaates, die interne Rechtsordnung seines Vorgängers aufrecht zu erhalten, herausgefiltert werden. Dies erschließt sich schon aus den umfangreichen Übergangsbestimmungen, die auch explizite Vorbehalte und Ausnahmen enthalten. Jedoch besteht für den Fall, dass der Nachfolgestaat sich nicht explizit äußert, eine Vermutung für die Aufrechterhaltung unter der vorherigen Rechtsordnung erworbener individueller Rechte. Uneindeutige Aussagen oder Handlungen können im Einklang mit dem Schutz erworbener Rechte ausgelegt werden. Daraus folgt spiegelbildlich, dass, wenn ein Nachfolgestaat sich dazu entschließt, Rechte Einzelner entfallen zu lassen, dies explizit geschehen sollte.

Zweitens hat sich inhaltlich in der internationalen Rechtsprechung der Standard herausgebildet, dass Staaten, wenn sie private Rechte Einzelner verkürzen oder ganz abschaffen, die Bedeutung der Gründe für die Abschaffung mit der Bedeutung der betroffenen Rechtspositionen abwägen und damit beide Interessen in einen Ausgleich bringen müssen. Während internationale Gerichte hierbei oft auf einen Standard aus den ihre Jurisdiktion begründenden Vertrag, z.B. Menschenrechte aus der EMRK und entsprechende Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte, abgestellt haben, griffen vor allem nationale oberste Gerichtshöfe oft auch auf Argumente der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zurück. Ob ein solcher Eingriff in bereits bestehende Rechte akzeptiert wurde, variierte je nach den Umständen der spezifischen Situation. Internationale Gerichte haben Staaten insoweit einen weiten Ermessensspielraum zugestanden. Im Einzelfall können sehr weitgehende Rechtsverkürzungen auf allgemeine Interessen des Allgemeinwohls gestützt werden. Während also wohl (noch) keine strenge Proportionalitätsprüfung gefordert ist, darf der Nachfolgestaat unter der Rechtsordnung seines Vorgängers erworbene Privatrechte nicht einfach ignorieren und nicht offen diskriminierend oder grob unverhältnismäßig handeln.

Zudem haben sich mittlerweile Fokus und Maßstab der Beurteilung von einem geldwerten Vorteil des Staates mehr in Richtung der „berechtigten Erwartungen“ der betroffenen Einzelpersonen verschoben. Diese Umorientierung führt zu einer Öffnung des Schutzbereichs der wohlerworbenen Rechte auch für immaterielle Interessen. Ebenso ermöglicht dies ungeschriebene, gewohnheitsrechtlich gewachsene Ansprüche anzuerkennen.

Auch sollte nach hier vertretener Ansicht, gestützt durch die Staatenpraxis, der Schutz wohlerworbener Rechte von seiner Basis im Fremdenrecht entkoppelt werden und die Interessen von Individuen weitgehend unabhängig von deren neuer Staatsangehörigkeit nach dem Sukzessionsvorgang geschützt werden.

Schließlich variiert die Intensität der Pflicht eines Nachfolgestaates „wohlerworbene Rechte“ zu respektieren, auch entsprechend der spezifischen Umstände der Nachfolge. Hierbei hat sich herauskristallisiert, dass Staaten umso eher und umso weitgehender Individualrechte anerkannt haben, je mehr Einfluss der Nachfolgestaat auf die Umstände und Konditionen der Nachfolge an sich hatte, und je mehr Einfluss der Nachfolgestaat auf die Entstehung der privaten Rechte vor der Nachfolge hatte. Daraus folgt, dass strengere Anforderungen im Falle von Zessionen zu stellen sind. Ähnlich wird die Situation bei freiwilligen Zusammenschlüssen oder Absorptionen von Staaten zu betrachten sein. Problematischer ist eine Verpflichtung auf wohlerworbene Rechte hingegen in Fällen von neu entstehenden Staaten, da hier durch die Pflicht, vom Vorgängerstaat geschaffene Rechte anzuerkennen, eine größere Beeinträchtigung von Souveränitätsrechten eintritt. Diese Fälle nehmen eine Mittelposition ein. Am anderen Ende des Spektrums finden sich sodann unilaterale Abtrennungen von Teilgebieten, die zuvor kein Mitspracherecht bei innerstaatlichen Angelegenheiten hatten. In diesen Fällen wird nur eine verminderte Pflicht zur Anerkennung wohlerworbener Rechte festgestellt werden können bzw. es werden den betroffenen Staaten regelmäßig mehr Möglichkeiten der Rechtfertigung offenstehen.

Trotzdem sich das Prinzip der wohlerworbenen Rechte in den letzten Jahrzehnten deutlich herausgebildet und genauere Konturen gewonnen hat, ist seine Wirkung in vielen Bereichen weiterhin begrenzt: Der heutige Entwicklungsstand des Grundsatzes reicht nicht weit genug, um eindeutige Rechte des Individuums bzw. Pflichten des Staates für den Einzelfall allein aus ihm herzuleiten. Es ist ein positiv bindendes Prinzip, das jedoch vor allem im Zusammenspiel mit konventionsrechtlichen und gewohnheitsrechtlichen Regeln wirkt, und als Auslegungs- und Leitmotiv herangezogen werden kann. Das Prinzip der wohlerworbenen Rechte ist nicht Quelle eines materiellen Mindeststandards, sondern kann lediglich einmal durch Ausübung erworbene *tatsächliche* Positionen erhalten. Das Prinzip kann zudem nicht das soziale und wirtschaftliche Umfeld des Rechts perpetuieren, das für seinen Wert oft von großer Bedeutung ist.

Nichtsdestotrotz hat das Prinzip der wohlerworbenen Rechte, gerade wegen seiner Unbestimmtheit und Flexibilität, als Leitmotiv enormes Potential in zukünftigen Situationen innerhalb und außerhalb von Staaten nachfolgen einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Vereinheitlichung des Völkerrechts, ggf. sogar auch des internationalen Privatrechts zu leisten. Das Recht der Staatennachfolge ist in weiten Teilen unklar und lückenhaft. Hinzu kommt, dass vor allem im letzten Jahrzehnt auf Seite mancher Staaten ein gewisser Rückzug ins Nationale, verbunden mit einer Abwehrhaltung gegenüber dem Völkerrecht und internationalen Institutionen festgestellt werden konnte. Daher mag eine Regel wie die der wohlerworbenen Rechte, die sich nicht nur auf eine breite Basis in vielen nationalen Rechtsordnungen stützen kann, sondern letztendlich auch auf private, gemeinhin als „unpolitisch“ empfundene Rechte rekurriert, wieder mehr Zuspruch erfahren als z.B. die auf Menschenrechte gestützten Argumente.

Von besonderer Bedeutung ist schließlich das Potential des Grundsatzes der wohlerworbenen Rechte, verschiedene Rechtsgebiete zu verknüpfen, zu deren einheitlicheren Anwendung und Auslegung beizutragen und damit die weitere Fragmentierung des Völkerrechts zu verhindern. Zusätzlich kann das Prinzip helfen, Gemeinsamkeiten zwischen nationalem und internationalem Recht hervortreten zu lassen und die Grenze zwischen den beiden Ebenen durchlässiger zu machen. Als Brücke zwischen internationalem und nationalem Recht kann das Prinzip auch dazu beitragen, zumindest in einigen Bereichen die schleppende nationale Umsetzung internationaler Vorgaben im nationalen Recht zu verbessern. Zudem ist das Prinzip durch seinen Verweis auf rein nationale Gegebenheiten in der Lage, spezifischen, nicht global anerkannten Rechtspositionen sowie regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen und gleicht insoweit das Fehlen eines universellen menschenrechtlichen Eigentumsbegriffs aus. Darüber hinaus kann das Prinzip der wohlerworbenen Rechte auch auf Szenarien angewendet werden, die nach der klassischen Definition keine Staatennachfolge darstellen, aber in der die Interessenlage von Staaten und Individuen analog gelagert sind. Hierzu zählen z.B. Fälle von Gebietszuschreibungen durch gerichtliche Entscheidung und Fälle der Ausdehnung von Souveränitätsrechten in Bereiche, in denen Individuen zuvor Rechte ohne formal-gültigen Titel, sondern allein durch langjährige, geduldete Ausübung erworben haben.

Zusammenfassend hat das Prinzip der wohlerworbenen Rechte daher großes Potential, den Schutz von Individualrechten in Fällen von Staaten nachfolgen, aber auch in vergleichbaren Situationen, zu einem Eckpunkt staatlicher Entscheidungen zu machen und damit den Status des Einzel-

menschen völkerrechtlich weiter zu festigen. Seine Flexibilität und Generalität sichern dabei seine Anwendbarkeit auch auf untypische und neue Fälle, ggf. Jahre bevor sich speziellere, wirkmächtigere Rechtsgebiete an diese angepasst haben, oder neue Regeln entstanden sind. Denn auch in der Zukunft wird eine der zentralen Aufgaben des nationalen und des internationalen Rechts der Schutz von Individualrechten und die Sicherung von Kontinuität in Zeiten des politischen Wandels sein.

