

p. B. 11. 10.

~~REF~~ / ~~GA~~ / ~~OSE~~ (D) / ~~17~~ / ~~RAU~~ / ~~LT~~
 9/9.

Internationales Symposium "Grenze und Kulturlandschaft",
 Basel, 5. - 8. Oktober 1981

Die Auswirkungen der Staatsgrenze auf die Kulturlandschaft
 in völkerrechtlicher Sicht

Referat von Botschafter Dr. Emanuel Diez, Leiter der
 Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement
 für auswärtige Angelegenheiten

1. Die völkerrechtliche Bedeutung der Staatsgrenzen

11 Staaten und Staatsgrenzen ¹⁾

Grenze bedeutet Beschränkung, Trennung. Die Staatsgrenze im
 allgemeinen und die Schweizer Landesgrenze im besonderen sind
 meist historisch gewachsen; ihre Ursprünge reichen weit in
 die Vergangenheit zurück. Die ursprünglich privat-rechtliche
 Grenze des Grundeigentums der Gebietsherren wurde im Laufe
 der Zeit zur hoheitsrechtlichen Landesgrenze. Der ausseror-
 dentlich komplizierte Verlauf der Schweizer Grenze lässt sich
 ohne Blick auf die Schweizer Geschichte nicht erklären.

Dass für die Schweiz die Landesgrenze eine hervorragende
 rechtliche und politische Rolle spielt, ergibt sich schon aus
 der Tatsache, dass 17 der 26 Kantone an ausländische Staaten
 grenzen. Für die Schweiz, eine aus vier Kulturen und vier
 Sprachen zusammengesetzte Willensnation, bedeutet von jeher
 die Abgrenzung gegenüber mächtigeren Nachbarstaaten eine ab-
 solute Lebensnotwendigkeit; die Landesgrenzen halten die
 Schweiz wie eine Klammer zusammen. In den beiden Weltkriegen
 war der bewaffnete Schutz des schweizerischen neutralen Ter-
 ritoriums das wichtigste Mittel zur Erhaltung der staatli-
 chen Unabhängigkeit und Integrität.



Die Staatengemeinschaft besteht aus souveränen Staaten.²⁾ Als souveräner Staat im Sinne des Völkerrechts und damit als Völkerrechtssubjekt, wird ein Gebilde nur anerkannt, wenn es über folgende Elemente verfügt:

- ein Staatsvolk
- ein Staatsgebiet mit Landesgrenzen
- eine staatliche Organisation mit dauerhaftem Charakter
- die Völkerrechtsunmittelbarkeit.

Die Begrenzung des staatlichen Hoheitsgebietes erfolgt durch die Staatsgrenzen. Sie bilden nicht nur die Grenzen des staatlichen Hoheitsbereiches und seiner Rechtsordnung, sondern stecken auch den räumlichen Rahmen für ihre zwangsmässige Durchsetzung durch Verwaltung, Gerichte, Polizei und Militär.

12 Verlauf der Staatsgrenzen ³⁾

Zu Land verlaufen natürliche Grenzen oft auf einer Wasserscheide, in einer Talsohle, in Flussläufen oder entlang von Küsten. Daneben gibt es zahlreiche willkürlich gezogene künstliche Grenzen, die, wie erwähnt, fast immer auf die historische Abgrenzung des tatsächlichen Machtbereiches früherer Gebietsherren zurückgehen. Zum Staatsgebiet gehört auch die darüberliegende Luftsäule, wobei die Frage der Höhe dieser Luftsäule (und damit des staatlichen Hoheitsgebiets) hier nicht näher geklärt zu werden braucht. Der Grenzverlauf gilt auch für den Untergrund, namentlich für das Grundwasser.

Internationale Gewässer können längs- oder quergeteilt sein. Bei Flüssen bildet in der Regel die Mittellinie die Grenze. Aber selbst die Grenze im Rhein wird teilweise noch heute durch den Talweg, also die tiefste Fahrrinne, gebildet.⁴⁾

Eine Besonderheit kennt die schweizerisch-französische Grenze am Doubs, indem streckenweise die Grenze mit der schweizerischen Uferlinie identisch ist. Bei Grenzseen wird aller Regel nach die Mittellinie als Grenze betrachtet.⁵⁾ Dies gilt beispielsweise für den Genfersee, wo vor einigen Jahren die Grenze

in einem Staatsvertrag ausdrücklich als in der Mittellinie liegend definiert wurde. Eigenartigerweise ist noch heute der Grenzverlauf im Bodensee umstritten.⁶⁾ Während die Schweiz auch hier nach dem Prinzip der Realteilung die Mittellinie als Grenze anerkennt, neigt die Bundesrepublik eher zum früher angenommenen Kondominium, das aber von schweizerischer Seite als überholt betrachtet wird. Oesterreich hat in Anlehnung an die Rechtsverhältnisse des Festlandssockels (continental shelf) die sogenannte "Haldentheorie" entwickelt, nach der ein schmaler Uferstreifen, welcher der Breite der Halde entspricht, dem nationalen Territorium zugerechnet wird, während für den Rest des Sees das Prinzip des Kondominiums gelten soll. Trotz dieser unterschiedlichen Auffassungen ist es indessen gelungen, konkrete Probleme, wie die gemeinsame Schifffahrt und die Fischerei oder die Ausübung der Zoll- und Polizeihohheit, in besonderen Staatsverträgen eindeutig zu regeln.⁷⁾

13 Feststellung und Sicherung der Grenzen ⁸⁾

Die Grenzen werden aufgrund der Landeskarten der beiden Vertragspartner in einer gemeinsamen Grenzdokumentation festgehalten und im Gelände entsprechend vermarktet. Ueber den Grenzverlauf bestehen zahlreiche Grenzverträge, die teilweise auf Jahrhunderte zurückgehen. In den letzten Jahren hat die Schweiz mit dem Fürstentum Liechtenstein und Oesterreich neue Grenzverträge abgeschlossen, die auf einer modernen Vermessungstechnik beruhen und nicht nur den eigentlichen Grenzverlauf, sondern auch alle damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen regeln.⁹⁾

Das Völkergewohnheitsrecht sieht die Unverletzlichkeit des Territoriums und damit der Staatsgrenzen vor.¹⁰⁾ Verletzungen des Territoriums stellen deshalb Völkerrechtsverletzungen dar; schwere Grenzverletzungen galten früher nicht selten als casus belli. In diesem Zusammenhang sei auch auf Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta verwiesen, der folgendes vorsieht:

"Alle Mitglieder der Vereinten Nationen unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt."

Neben diesem völkerrechtlichen Schutz haben die meisten Staaten auch strafrechtliche Normen zum Schutz der Grenzen vorgesehen, so z.B. das Schweizerische Strafgesetzbuch in Artikel 269, das Verbrechen gegen die territoriale Unversehrtheit des schweizerischen Hoheitsgebiets oder in Artikel 268 die Verrückung von Grenzzeichen unter Strafe stellt. Neben schweren Gebietsverletzungen kommen auch kleinere Verletzungen der Staatsgrenze vor, beispielsweise durch illegalen Grenzübertritt von Privatpersonen, namentlich aber bei Uebergriffen von Beamten auf fremdes Staatsgebiet.

Auf das besondere Problem von Immissionen über die Staatsgrenzen hinweg soll in Ziffer 32 eingetreten werden.

Der Grundsatz der Integrität der Grenzen hat zur Folge, dass Grenzänderungen nur im gegenseitigen Einvernehmen, in der Regel durch die Revision von Staatsverträgen, vorgenommen werden dürfen. Gründe für Grenzänderungen können sich ergeben aus einem unrichtigen bzw. ungenauen Verlauf der Grenze, aus natürlichen Veränderungen des Grenzverlaufs (z.B. bei Aenderungen eines Flusslaufes oder einer Wasserscheide, die auf Naturereignisse zurückgehen), meist aber aus menschlichen Eingriffen in Form von Bauten wie Brücken, Strassen, Tunnels, Flusskorrekturen usw. Auch Gründe der militärischen Sicherheit können Grenzänderungen veranlassen (so etwa bei der Staumauer des Kraftwerkes Val di Lei oder im Falle des Grenzabtausches beim Ellhorn an der liechtensteinischen Grenze wegen der Nähe der Festung Sargans).

Das Prinzip der Unversehrtheit der Grenzen führt dazu, dass die Schweiz Grenzänderungen streng nach dem Prinzip des Flächen-austauschs vornimmt. Uebrigens sind solche Grenzänderungen meistens auf relativ geringe Flächen beschränkt; dabei wird in der Regel vermieden, bewohntes Gebiet miteinzubeziehen, da

dies zu unerwünschten Aenderungen der Staatsangehörigkeit der Einwohner führen könnte.

14 Schutz der Grenzen

Die Staaten benützen allgemein die Grenze ihres Hoheitsgebiets, um Personen- und Warenkontrollen durchzuführen. Solche Kontrollpunkte bestanden früher auch im Innern des Landes für Brückenzölle, Mauten, usw. Soweit das Staatsgebiet ein geschlossenes Zollgebiet darstellt, werden an der Staatsgrenze Zölle und andere Abgaben erhoben, namentlich auch Monopolgebühren, beispielsweise für Tabak und Alkohol. Die Grenzkontrolle erstreckt sich auch auf das Gesundheitswesen, namentlich im Bereich des Grenzsanitätsdienstes und des Grenzveterinärdienstes. Staaten mit Devisenbewirtschaftung führen an der Grenze oft strenge Kontrollen über Ein- oder Ausfuhr der eigenen und von fremden Währungen durch. Zum Schutz des Arbeitsmarktes wird sodann an der Grenze kontrolliert, ob der Einreisende über die erforderliche Arbeitsbewilligung verfügt.

15 Innerstaatliche Grenzen

Der Vollständigkeit halber sei hier noch darauf hingewiesen, dass die Schweiz - wie andere Bundesstaaten - nicht nur Landesgrenzen, sondern auch Kantonsgrenzen kennt. Bei dem immer noch stark vorhandenen Staatsbewusstsein der Kantone kommt diesen kantonalen Grenzen nach wie vor eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Auf zahlreichen Rechtsgebieten sind die Kantone gemäss der Schweizerischen Bundesverfassung auf zahlreichen Gebieten für die Gesetzgebung zuständig.¹¹⁾ Die Polizeihochheit der Kantone erstreckt sich grundsätzlich auf ihr kantonales Hoheitsgebiet. Die interkantonale Zusammenarbeit ist durch besondere interkantonale Vereinbarungen, sogenannte Konkordate, geregelt. Von Interesse dürfte ferner sein, dass das schweizerische Bundesgericht Grenzstreitigkeiten zwischen Kantonen dort, wo kantonale Verträge keine eindeutigen Lösungen vorsehen, auf die Regeln des Völkerrechts zurückgegriffen hat.¹²⁾ In politischer

Hinsicht sind die Grenzen der Kantone auch heute noch insofern von erheblicher Bedeutung, als der Bund nach Artikel 5 der Bundesverfassung den Kantonen ihr Gebiet garantiert. Dies war auch der Grund, weshalb für die Abtrennung des Kantons Jura vom Kanton Bern nicht nur verschiedene kantonale Abstimmungen durchgeführt werden mussten; rechtlich ausschlaggebend war die endgültige Zustimmung durch Volk und Stände in einer Volksabstimmung auf Bundesebene.¹³⁾

2. Die Grenze als Hindernis in der Kulturlandschaft

21 Natürliche und künstliche Hindernisse in der Kulturlandschaft

Das schweizerische Landschaftsbild ist gekennzeichnet durch zahlreiche natürliche Hindernisse, die diese Landschaft in natürliche Teilgebiete wie Talschaften, Ebenen, Berg- oder Hügelgebiete usw., aufteilen.

Soweit die Staatsgrenzen nicht natürlichen Hindernissen folgen, werden sie in der Kulturlandschaft zu zusätzlichen künstlichen Hindernissen.

22 Auswirkungen auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs¹⁴⁾

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Grenzübergänge meistens mit verschiedenen staatlichen Kontrollen verbunden sind. Die Aenderung der Rechtsordnung an der Grenze bringt zudem auch andere Verkehrsvorschriften (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen innerorts 50 statt 60 km) mit sich, was sich vor allem bei grenzüberschreitenden Autobahnen unangenehm bemerkbar macht. Wer die Grenze überschreitet, wird nicht nur kontrolliert; für ihn gilt nach dem Grenzübertritt auch eine andere Rechtsordnung.

Das internationale Eisenbahnnetz wurde von jeher grenzüberschreitend konzipiert. Neben die schon erwähnten Kontrollen an der Grenze treten auch technische Unterschiede, etwa in der elektrischen Spannung, die beispielsweise in Chiasso oder Domodossola einen Lokomotivwechsel erfordern.

Die Schifffahrt auf den Grenzseen ist vertraglich geregelt, so für Genfersee und Bodensee, wobei für die konzessionierte Schifffahrt jeweils die Konzessionsbehörden der einzelnen Anliegerstaaten zuständig sind.

In den vergangenen Jahren ergab sich im Zusammenhang mit dem Fortschreiten der Europäischen Integrationsbestrebungen eine Lockerung der Personenkontrolle an der Grenze. Die Bekämpfung des Terrorismus, aber auch Massnahmen gegen die Ueberfremdung und die Wiedereinführung von Devisenkontrollen haben diese den internationalen Verkehr oft behindernden Kontrollen wieder verschärft. Im internationalen Warenverkehr hat auch der Zollabbau nicht zu einer Aufhebung der Zollkontrollen geführt.

Schliesslich seien noch gemeinsame Anstrengungen bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen genannt. So bestehen teilweise lokale Abmachungen über den grenzüberschreitenden Einsatz der Feuerwehr; am Bodensee wurde eine gemeinsame Oelwehr geschaffen, an der alle drei Anliegerstaaten beteiligt sind. Umfassende Abkommen über die grenzüberschreitende Katastrophenhilfe sind gegenwärtig in Vorbereitung.

23 Grenzüberschreitende öffentliche Werke ¹⁵⁾

Trotzdem der Rhein längsgeteilt ist, wurden an der schweizerisch-deutschen Grenze zahlreiche Grenzkraftwerke errichtet, die jeweils dem Recht des einen oder des anderen Staates unterstehen, währenddem die Energieproduktion hälftig an beide Partner geht. An anderen Grenzflüssen, wie z.B. dem Doubs, regeln besondere Staatsverträge das Statut der Grenzkraftwerke. Aber auch die Notwendigkeit der Errichtung von Kläranlagen in Grenznähe hat zu verschiedenen Besonderheiten geführt. So war ursprünglich vorgesehen, dass der Kanton Basel-Stadt sowohl im Elsass eine eigene Kläranlage errichten, wie auch einen Teil des rechtsrheinischen Schmutzwassers in eine deutsche Kläranlage abgeben sollte. Entsprechende Staatsverträge waren in Vorbereitung, doch wurde schliesslich aus verschiedenen Gründen von ihrer

Ratifikation abgesehen, nachdem sich für Basel die Möglichkeit ergeben hatte, eine Kläranlage auf eigenem Territorium zu errichten.

Auch bei den grossen schweizerischen Flughäfen spielen die Landesgrenzen eine nicht unerhebliche Rolle. Der internationale Flughafen Basel-Mülhausen, der gestützt auf einen Staatsvertrag von 1949 einen schweizerischen Polizei- und Zollsektor besitzt, ist mit dem schweizerischen Hoheitsgebiet durch eine zollfreie Strasse verbunden.¹⁶⁾ Im Falle von Cointrin war ein Gebietsabtausch u.a. notwendig, um bei einer Pistenverlängerung hoheitsrechtliche Schwierigkeiten in bezug auf die Benützung dieser Piste durch schweizerische Militärflugzeuge zu vermeiden.¹⁷⁾ Der Flughafen Zürich-Kloten liegt zwar einige Kilometer von der Landesgrenze entfernt; trotzdem führt das Lärmproblem zu grenzüberschreitenden Immissionen.

Der Vollständigkeit halber seien auch noch die Grenzbahnhöfe Basel, Genf, Buchs, Chiasso, usw. erwähnt, bei denen in der Regel eine gemeinsame Zollabfertigung erfolgt. Die oft komplizierten Rechtsverhältnisse, die sich vor allem aus der Abgrenzung der Amtshandlungen ausländischer Beamten auf fremdem Hoheitsgebiet ergeben, werden in besonderen Staatsverträgen geregelt.¹⁵⁾

3. Die Ueberwindung der trennenden Funktion der Staatsgrenzen

31 In der Praxis hat sich gezeigt, dass auch Staatsgrenzen nicht so absolut trennen, wie dies auf den ersten Blick den Anschein hat. Nicht jede Staatsgrenze ist eine chinesische oder Berliner Mauer. Selbst der Eiserne Vorhang hat sich im Laufe der Jahre als nicht völlig undurchlässig erwiesen. Künstliche, durch die Staatsgrenzen geschaffene Hindernisse, wurden in den letzten Jahren systematisch abgebaut. Es sei hier nur an die Bestrebungen der europäischen Integration oder an die zunehmende Verflechtung auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs erinnert.

32 Der Beitrag des Völkerrechts zur Ueberwindung der Staatsgrenzen: das internationale Nachbarrecht

Das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht hat verschiedene Rechtsgrundsätze über das friedliche Zusammenleben zwischen den Staaten entwickelt. Soweit sie die unmittelbaren Beziehungen über die Staatsgrenzen betreffen, werden sie als internationales Nachbarrecht bezeichnet.¹⁸⁾ Da selbst eine gedrängte Darstellung des internationalen Nachbarrechts den Rahmen dieser Abhandlung bei weitem sprengen würde, sei hier nur stichwortartig darauf hingewiesen, dass sich die Grundzüge des internationalen Nachbarrechts, die vor allem auf dem Prinzip der guten Nachbarschaft beruhen,¹⁹⁾ auf die entsprechenden Grundsätze des zivilrechtlichen Nachbarrechts, das weitgehend vom römischen Recht beeinflusst wurde, zurückführen lassen. Im klassischen "Trail Smelter Case"²⁰⁾ hat ein internationales Schiedsgericht erstmals im Falle grenzüberschreitender Immissionen die völkerrechtliche Verantwortung des schädigenden Nachbarstaates anerkannt.

Inzwischen sind die Regeln des internationalen Nachbarrechts nicht nur bestätigt, sondern auch weiterentwickelt worden. Die Gründe liegen in der wachsenden Bedeutung, die solchen zwischenstaatlichen Regelungen zukommt. Die zunehmende Nutzung der industriellen Ballungsgebiete in Grenznähe, ein verstärktes ökologisches Bewusstsein und nicht zuletzt auch eine bewussterer Rücksichtnahme auf den Nachbarn haben in der völkerrechtlichen Praxis dazu geführt, dass nicht nur, wie im "Trail Smelter Case", eine völkerrechtliche Verantwortung für eingetretene Schäden Platz greift, sondern dass den Nachbarn gegenseitige Rücksichtnahme schon bei der Planung und Verwirklichung grenznaher potentieller Immissionsquellen auferlegt wird.

In der Schweiz war seinerzeit das Auftreten von grenzüberschreitenden Fluorschäden im Kanton Aargau ein erster konkreter Anwendungsfall, der völkerrechtlich sehr ähnlich liegt wie der "Trail Smelter Case". Ferner sind in der Nähe von Basel aus einem auf französischem Hoheitsgebiet liegenden Depot von

hochgiftigen Pflanzenschutzmitteln Schäden in der deutschen und der schweizerischen Nachbarschaft eingetreten. Sodann rief die Errichtung der Destillationsanlage Sennwald im St. Galler Rheintal den liechtensteinischen Nachbarn auf den Plan, der grössere Immissionsschäden befürchtete. Der Basler Völkerrechtslehrer, Professor Luzius Wildhaber, hat in diesem Zusammenhang ein sehr interessantes Gutachten erstattet, das wegweisende grundsätzliche Ausführungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in solchen Fällen enthält.²¹⁾

Schliesslich seien noch zahlreiche zwischenstaatliche Gespräche erwähnt, die im Zusammenhang mit der Errichtung grenznaher Kernkraftwerke mit verschiedenen Nachbarstaaten der Schweiz geführt wurden. Es ging dabei vor allem um die gegenseitige Rücksichtnahme bei der Planung, dann aber auch um das ausserordentlich heikle Problem der Zumutbarkeit potentieller Gefahren aus der Errichtung von Kernkraftwerken in Grenznähe.²²⁾

Im erwähnten Gutachten von Professor Wildhaber sind neben den Ausführungen, die sich auf das konkrete Projekt beziehen, wichtige Hinweise auf die neueren Tendenzen im internationalen Nachbarrecht enthalten. Stichwortartig seien hier aufgeführt die Forderung nach frühzeitiger Orientierung des Nachbarstaates und seine Einbeziehung bereits im Planungsverfahren (auch im Sinne der grenzüberschreitenden Raumplanung) sowie die Einräumung von Einsprachemöglichkeiten an Immissionsgefährdete und-geschädigte jenseits der Grenze. Fraglich ist sodann, ob bei der Errichtung von Kernkraftwerken auch dem Nachbarstaat gewisse direkte und indirekte Kontrollmöglichkeiten zuzugestehen sind. Zu denken wäre etwa auch an die Möglichkeit einer Kontrolle durch eine internationale Organisation.

33 Staatsverträge über grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Zahlreiche internationale Verträge dienen neben dem Gewohnheitsrecht dazu, die Trennung der Staatsgrenzen wenigstens in ihren rechtlichen Auswirkungen zu mindern oder gar auszuschliessen. So einigten sich die Grossmächte bereits 1815 auf die Schaf-

fung eines einheitlichen internationalen Rheinregimes, das von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt verwaltet wird; es fand später seinen Niederschlag in der Mannheimer Akte von 1868, die heute noch in modifizierter Form in Kraft steht.²³⁾ Ein kürzlich abgeschlossenes Abkommen des Europarates ermuntert dessen Mitgliedstaaten durch ein entsprechendes Rahmenabkommen zum erleichterten Abschluss von bilateralen Verträgen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.²⁴⁾ Auch das europäische Abkommen über den Schutz der Binnengewässer, das allerdings vom Ministerrat des Europarates in Strassburg noch nicht verabschiedet werden konnte, sucht auf dem Territorium der Mitgliedstaaten des Europarates wenigstens einen Teil der Hindernisse zu beseitigen, die sich beispielsweise aus der Tatsache ergeben, dass der Rhein und seine Zuflüsse verschiedene Landesgrenzen überschreiten. Auf dem Gebiet des Gewässerschutzes hat die Schweiz mit allen ihren Nachbarstaaten bilaterale Abkommen abgeschlossen, die eine fruchtbare Zusammenarbeit und eine wirksame Bekämpfung der Gewässerverschmutzung von Grenzgewässern erlaubt.²⁵⁾ Das Abkommen über die Wasserentnahme aus dem Bodensee hat selbst die heikle Frage der einseitigen Nutzung eines Grenzgewässers durch einen von drei Anliegerstaaten in befriedigender Weise vertraglich gelöst.²⁶⁾ Schon seit Jahrzehnten bestehen auch Abkommen über die gemeinsame Schifffahrt auf den Grenzgewässern, vor allem auf den Grenzseen.

34 Besondere Mechanismen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Wohlausgewogene Staatsverträge vermögen wohl die rechtlichen Fragen beim Ueberschreiten einer Grenze zu regeln; dadurch kann aber nicht ohne weiteres auch eine reibungslose grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf allen Ebenen garantiert werden. Verschiedene Abkommen über den kleinen Grenzverkehr sehen deshalb gemischte Kommissionen vor, die Schwierigkeiten, die sich aus der Anwendung oder Auslegung der Staatsverträge ergeben können, einvernehmlich beheben sollen. In gewissen Verträgen sind etwa auch besondere Schiedsinstanzen vorgesehen, die allfällige Streitfragen abschliessend regeln sollen.

Wie schon erwähnt, dient auch die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt als eine Art ständige Staatenkonferenz der reibungslosen Zusammenarbeit zwischen den Anliegerstaaten des Rheins. In Grenzregionen, bei denen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von jeher von hervorragender Bedeutung war, wie namentlich in Basel und Genf, machte sich früh das Bedürfnis bemerkbar, direkte Kontakte über die Grenze zu schaffen. In der Basler Region hat die "Regio Basiliensis" das Verdienst, die massgebende Initiative für eine regionale Zusammenarbeit ergriffen zu haben. Dabei stiess sie allerdings bald einmal an die Grenzen einer nichtoffiziellen Zusammenarbeit. Aehnlich verlief die Entwicklung im Raume Genf, wo direkte Kontakte zwischen den kantonalen Behörden und den benachbarten Präfekturen ebenfalls zu einer engen Zusammenarbeit auf regionalem Gebiet geführt hatten. In beiden Fällen verlangte aber Frankreich, dass diese Zusammenarbeit institutionalisiert und jeweils durch zwischenstaatliche Kommissionen auf Ebene der Zentralregierungen überlagert werde. Die Schaffung dieser Regionalkommission funktioniert im Raume Genf in erfreulicher Weise, hat aber im Raume Basel, wo es sich zudem um drei Partner handelt und wobei die staatliche Struktur der drei Staaten recht unterschiedlich ist, zu nicht unerheblichen Schwierigkeiten geführt, die leider bisher noch nicht völlig ausgeräumt werden konnten.²⁷⁾

Es leuchtet ein, dass auch der Raumplanung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein wichtiger Platz zukommen sollte. Bisher konnten aber entsprechende praktische Ergebnisse erst in bescheidenem Masse erzielt werden. So hat z.B. die bestehende schweizerisch-deutsche Raumplanungskommission wohl verschiedene grundsätzliche Probleme der grenzüberschreitenden Raumplanung erörtert, ohne aber bisher in der Lage zu sein, beispielsweise die Durchführung einer gemeinsamen Planung über die Grenze sicherzustellen.

35 Besondere Grenzverhältnisse

Besonders komplizierte, auf historische Gegebenheiten zurückgehende Grenzverhältnisse, etwa bei Enklaven, haben dazu geführt, dass in manchen Fällen Sonderregelungen getroffen werden mussten. Dies gilt beispielsweise für die deutsche Enklave Büsingen bei Schaffhausen, für die ein entsprechendes Sonderstatut staatsvertraglich vereinbart wurde.²⁸⁾ Kürzlich hat Italien angeregt, auch für die Enklave Campione bei Lugano, die bereits heute faktisch über ein Sonderstatut verfügt, eine staatsvertragliche Regelung zu treffen.

Die sogenannten Genfer Freizonen, deren gegenwärtiges Regime im wesentlichen auf einen Schiedsspruch des Internationalen Gerichtshofs Im Haag zurückgeht, erlaubt u.a. die zollfreie Einfuhr zahlreicher Produkte von den auf französischem Hoheitsgebiet liegenden Zonen nach Genf.²⁹⁾

Kürzlich wurde ein Abkommen abgeschlossen über eine zollfreie Strasse in der Nähe von Basel, die vom deutschen Lörrach über Schweizer Gebiet nach der deutschen Ortschaft Weil a. Rhein führt. Diese Transitstrasse soll keiner schweizerischen Zoll- und Passkontrolle unterliegen. Obwohl der Vertrag in Kraft getreten ist, wurde mit dem Bau der Strasse bisher noch nicht begonnen.³⁰⁾

Auf dem Gebiet des Eisenbahnverkehrs ist von Interesse das Transitabkommen für die über deutsches Gebiet führende schweizerische Eisenbahnlinie von Zürich über Eglisau nach Schaffhausen.

Der Vollständigkeit halber sei hier noch das besondere Verhältnis der Schweiz zum Fürstentum Liechtenstein erwähnt.³¹⁾ Das Fürstentum, das seit 1923 als nach wie vor souveräner Staat durch einen Zollanschlussvertrag³²⁾ mit der Schweiz verbunden ist, gehört damit praktisch zum schweizerischen Wirtschaftsgebiet und demnächst auch zum schweizerischen Währungsgebiet.³³⁾ Zwischen beiden Staaten besteht auch grundsätzlich die gegenseitige Freizügigkeit der Staatsangehörigen. Trotzdem Liechten-

stein von der Schweiz politisch völlig unabhängig ist, findet zwischen den Staaten keine Grenzkontrolle statt; die schweizerische Zollkontrolle wurde vielmehr an die liechtensteinisch-österreichische Grenze vorverlegt.

4. Schlussbemerkungen

Immer wieder wird in Gesprächen über die Bedeutung der Staatsgrenzen das Postulat der Abschaffung aller Staatsgrenzen aufgestellt. Wer täglich mit der politischen Realität in Kontakt steht, hat allerdings Mühe, an die baldige Erreichung dieses idealen Zieles zu glauben. Auch die ursprünglich im Zusammenhang mit den europäischen Integrationsbestrebungen gehegten Hoffnungen sind trotz gewisser Ansätze weitgehend enttäuscht worden: auch die Europäischen Gemeinschaften haben das nationale Denken nicht auszuschalten vermocht. So bleibt uns wohl doch nichts anderes übrig, als so gut als möglich mit diesen Grenzen zu leben. Das braucht aber in keiner Weise zu bedeuten, dass man resigniert die Hoffnung auf weitere Verbesserungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über die Grenze aufgeben sollte. Unsere Anstrengungen müssen vielmehr dahin gehen, die nachteiligen Folgen, die sich aus der Existenz der Staatsgrenzen ergeben, möglichst zu reduzieren und allfällige bestehende Niveauunterschiede zwischen den Rechtsordnungen der Staaten auszugleichen. Auch wenn es sich dabei um eine wenig spektakuläre Aktion handelt, dürfte uns doch auch hier am ehesten geduldige Kleinarbeit unserem Ziel näher bringen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass kleinräumige Lösungen in überblickbarem Rahmen eher zum Erfolg führen, als zu weiträumig angelegte Versuche, die meistens scheitern.³⁴⁾

Aus unseren Ausführungen lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- 41 Die einschlägigen Normen des Völkerrechts, namentlich das internationale Nachbarrecht sind systematisch weiterzuentwickeln und zu verfeinern.
- 42 Die Rechtsharmonisierung in Europa, wie sie vor allem auch im Europarat betrieben wird, ist konsequent zu fördern. Dabei sollte vermieden werden, dass zwischen EG- und Nicht-EG-Staaten neue Gräben aufgerissen werden.
- 43 Der Abschluss von Regionalabkommen zur Lösung grenzüberschreitender Probleme sollte systematisch gefördert werden. Dabei wird man sich aber auch der Grenzen solcher Regionalabkommen bewusst sein müssen. So sind beispielsweise Aufgaben, welche Fragen der Energiepolitik betreffen, in der Schweiz Bundesaufgaben (und auch in allen übrigen europäischen Staaten Sache der Zentralregierungen). Auch ist zu beachten, dass durch den Abschluss von Regionalabkommen die Rechtseinheit im Landesinnern nicht gefährdet werden darf. So hat sich am Bodensee gezeigt, dass die dortige Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gewässerschutzes ihre Grenze dort findet, wo dadurch Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den anderen schweizerischen Kantonen bzw. dem übrigen Gebiet der andern Anliegerstaaten geschaffen worden wären.
- 44 Es dürfte sich empfehlen, wie dies kürzlich im europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschehen ist, allenfalls weitere Zusammenarbeitsmodelle nicht nur auszuarbeiten, sondern auch praktisch zu erproben.
- 45 Ganz generell sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dazu führen, dass die Anrainer jenseits der Grenze grundsätzlich gleich wie die eigenen Staatsangehörigen behandelt, also nicht diskriminiert werden.

- 46 Für föderalistisch aufgebaute Staaten setzt eine solche Politik eine enge Zusammenarbeit zwischen Zentral- und Regionalbehörden voraus. Dort, wo die nötigen innerstaatlichen Voraussetzungen noch nicht bestehen, sollten durch eine Politik der Dezentralisierung die nötigen Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im regionalen Rahmen geschaffen werden.
- 47 Die Staaten sollten nicht nur bei ihrer Rechtssetzung, sondern auch bei der Rechtsanwendung alles vermeiden, was die durch die Landesgrenzen geschaffenen Gräben noch vertieft.
- 48 Auch die schönsten politischen Programme und die ausgeklügeltsten völkerrechtlichen Verträge werden nicht zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit über die Staatsgrenzen hinweg führen, wenn nicht das Gespräch über die Grenze, und zwar nicht nur von Behörde zu Behörde, sondern ganz allgemein von Mensch zu Mensch gepflegt wird.

*

*

*

Internationales Symposium "Grenze und Kulturlandschaft"
 Basel, 5. - 8. Oktober 1981

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

zum Referat Diez

Zu grundsätzlichen völkerrechtlichen Problemen:

Verdross, A. / Simma, B. (1976): Universelles Völkerrecht. Berlin

Zum Problem der Staatsgrenzen:

de la Pradelle, A. (1928): La frontière; étude de droit international. Paris

de Visscher, Ch. (1969): Problèmes de confins en droit international public. Paris

Bernstein, J. (1974): Delimitation of International Boundaries, thèse. Genève

La Frontière (1980): Colloque de Poitiers (Soc. française pour le droit international. Paris

Müller, J.P. / Wildhaber, L. (1977): Praxis des Völkerrechts (insbesondere die Abschnitte Staatsgebiet/Staatsgrenzen, S. 228ff, und: Staatsgebiete auf Grund spezieller völkerrechtlicher Normen, S. 286ff.) Bern.

Zum internationalen Nachbarrecht:

Andrassy, J. (1951): Les relations internationales de voisinage, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, tome 79, p. 77ss.

Thalmann, H. (1951): Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechts, Diss. Genf, Zürich.

Diez, E.: Probleme des internationalen Nachbarrechts. Schweiz. Jahrbuch für internationales Recht, Bd. XXXV, S. 9ff. (1979)

Pop, I. (1980): Voisinage et bon voisinage en droit international, Publications de la Revue générale de droit international public, Nouvelle Série No 34. Paris

Müller, J.P. / Wildhaber, L. (1977): Praxis des Völkerrechts. (Zum internationalen Nachbarrecht: S. 394ff.) Bern

Wildhaber, L. (1975): Die Oeldestillationsanlage Sennwald und das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Bd. XXXI, S. 103.

A n m e r k u n g e n

zum Referat Diez

- 1) Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, S. 520 ff.
- 2) Verdross/Simma, aaO, S. 201
- 3) Verdross/Simma, aaO, S. 521 ff.
- 4) In einem Staatsvertrag von 1808 zwischen dem Kt. Aargau und dem Grossherzogtum Baden über gegenseitige Landesabtretung wegen des Fricktals ist der Talweg als Grenze vorgesehen.
- 5) Dipla, H., Le tracé de la limite sur les lacs internationaux, Annuaire suisse de droit international, vol. XXXVI (1980), p. 9 ss.
- 6) Riva, G., L'exercice des droits de souveraineté sur le Lac de Constance, Annuaire suisse de droit international, vol. XXIV (1967), p. 43 ss.-
Graf C., Die Hoheitsrechte am Bodensee, Schweiz. Studien zum int. Recht, Bd. 10, 1978.
- 7) z.B. das Uebereinkommen vom 1. Juni 1973 über die Schifffahrt auf dem Bodensee, AS 1976, 19.
- 8) Verdross/Simma, aaO, S. 521.
- 9) So der schweizerisch-österreichische Grenzvertrag vom 20. Juli 1970, AS 1972, 1865.
- 10) Zur Frage der Achtung der Gebietshoheit vgl. Verdross/Simma, aaO, S. 231 ff.
- 11) BV Art. 3.
- 12) So in BGE 26 I Nr. 83, insbes. S. 450.
- 13) Vgl. dazu die Botschaft über die Gründung des Kantons Jura, vom 16. November 1977, BBl 1977 II 767 ff. insbes. S. 793 ff.
- 14) Diez, E., Grenzüberschreitender Verkehr, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, S. 897 ff.
- 15) Diez, E., Probleme des internationalen Nachbarrechts, aaO, S. 17.

- 16) Schweizerisch-französischer Staatsvertrag über den Bau und den Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen in Blotzheim, AS 1950, 1299.
- 17) Abkommen vom 25. April 1956 zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Ausbau des Flughafens Genf-Cointrin, AS 1958, 129.
- 18) Diez, E., Probleme des internationalen Nachbarrechts, aaO, S. 9 ff. und die dort zitierte Literatur.
- 19) Dazu: Pop, Iftene, Voisinage et bon voisinage, Publications de la Revue générale de droit int. public, Nouvelle série, No. 34, Paris 1980.
- 20) Vgl. Hackworth. Digest of International Law, vol. II, p.344; American Journal of International Law, 1941, p. 716/7.
- 21) Wildhaber, L., Die Oeldestillationsanlage Sennwald und das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, in: Schweiz. Jahrbuch für int.Recht, Bd.XXXI (1975), S. 103.
- 22) Kloepfer A. und Kohler Ch., Kernkraftwerk und Staatsgrenze, Berlin. München 1981 (Bd 1 der Schriften zum Umweltrecht).
- 23) Revidierte Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1968 (Mannheimer Akte), AS 1967, 1597, und dazu Uebereinkommen vom 20. November 1963 zur Revision dieser Akte, AS 1967, 1591.
- 24) Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und Behörden, vom 16. April 1981, BB1 1981 II 842 ff.
- 25) So z.B. das Uebereinkommen vom 27. Oktober 1960 über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung, AS 1961, 907.
- 26) Uebereinkommen vom 30. April 1966 über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee, AS 1967, 1557.
- 27) Diez, E., Probleme des internationalen Nachbarrechts, aaO S. 25/6.
- 28) Vertrag vom 23. November 1964 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet, AS 1967, 1211.
- 29) Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 7. Juni 1932, BS 11, 130, und dazu z.B. Notenwechsel vom 22./31. März 1950 betreffend landwirtschaftliche Kontingente, AS 1950, 386. Vgl. auch Thévénaz, H., Les Zones franches de la Haute Savoie et du Pays de Gex, in: Annuaire suisse de droit international, vol. XIV (1957), p. 69 ss.

- 30) Schweizerisch-deutscher Vertrag über die Strasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein auf schweizerischem Gebiet, vom 25. April 1977, AS 1980, 971.
- 31) Bericht des Bundesrates vom 21. Dezember 1973 über die Beziehungen zum Fürstentum Liechtenstein, BBl 1974 I 161.
- 32) Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über den Anschluss an das schweizerische Zollgebiet, BS 11, 160.
- 33) Währungsvertrag mit Liechtenstein, vom 12. November 1980, BBl 1980, III 1273.
- 34) Diez, E., Probleme des internationalen Nachbarrechts, aaO, S. 27/28.

Internationales Symposium "Grenze und Kulturlandschaft"
Basel, 5. - 8. Oktober 1981

Zusammenfassung des Referats von Botschafter E. Diez

Staatsgrenzen gehören zu den Wesensmerkmalen des souveränen Staates. Ihr genauer Verlauf umschreibt das jeweilige Hoheitsgebiet und grenzt es gegenüber den Nachbarstaaten ab. Das Völkerrecht kennt den Grundsatz der Unverletzbarkeit der Landesgrenzen, der indirekt auch in Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta seinen Niederschlag gefunden hat. Grenzänderungen können nur im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragspartner vorgenommen werden. Meist geschehen sie nach dem Grundsatz des Flächenaustausches.

Soweit die Landesgrenzen nicht natürlichen Hindernissen folgen, bilden sie zusätzliche künstliche Hindernisse in der Kulturlandschaft. Sie machen sich vor allem als Hemmnisse im internationalen Verkehr, sowie namentlich auch beim zwischenstaatlichen Warenaustausch unliebsam bemerkbar. Immer öfter werden öffentliche Werke an und jenseits der Grenze errichtet; die damit zusammenhängenden komplizierten Rechtsfragen bedürfen jeweils einer besonderen staatsvertraglichen Regelung.

Um die trennende Funktion der Staatsgrenzen zu mildern, sind im völkerrechtlichen Vertragsrecht zahlreiche multilaterale und bilaterale Staatsverträge abgeschlossen worden. Sie sollen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Nachbarstaaten erleichtern. In jüngster Zeit sind neben allgemeinen gemischten Kommissionen und Schiedsinstanzen auch besondere Regionalkommissionen für bestimmte Grenzregionen geschaffen worden.

Das internationale Nachbarrecht, das vor allem auf dem Prinzip der guten Nachbarschaft beruht, entwickelt in zunehmendem Masse auch gewohnheitsrechtliche Regeln, die ein reibungsloses Zusammenleben der Grenznachbarn garantieren soll. Da es utopisch wäre, in absehbarer Zeit an eine Abschaffung der Grenzen zu denken, sind alle Bestrebungen zu fördern, die eine bessere Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus garantieren.