

ABHANDLUNGEN

Über die Änderung territorialer Grenzen als Kriegsfolge

Carl Bilfinger

Der im Folgenden angestellte Versuch geht davon aus, daß das Völkerrecht als ein System zwischenstaatlicher Ordnung gedacht ist. Dieses System setzt voraus, daß die politische Welt grundsätzlich in unabhängige Staaten gegliedert ist. Für eine solche Gliederung ist eine relativ stabile Festlegung der territorialen Grenzen notwendig und normalerweise auch gegeben. Aus diesem Bedürfnis erklärt sich der Satz, daß Grenzverträge auch im Falle des Krieges nicht durch die bloße Tatsache des Kriegsausbruches und des Kriegszustandes und überhaupt nicht irgendwie gewaltsam, sondern nur im Wege vertraglicher Vereinbarungen geändert werden können. Es ist klar, daß dieser, wie weiter unten noch zu zeigen ist, allgemein anerkannte Rechtssatz, verglichen mit dem faktischen Bild einer Episode wie der heutigen, mehr als ein Postulat, eine Forderung des Völkerrechts, denn als positive Norm erscheint. Trotzdem und angesichts der gegenwärtigen Unsicherheit und nicht stabilen Lage versucht die Praxis des Völkerrechts noch immer an jenem Satze festzuhalten, indem sie die Divergenz zwischen der realen Situation und dem Recht durch die Annahme eines »Provisoriums« überwindet; der in diesem Zusammenhang geläufige Ausdruck, man habe es mit einem Schwebzustand und, mit wenigen Ausnahmen, mit einer zeitweiligen Suspendierung der vor dem großen Kriege geschlossenen Verträge zu tun, bringt ebenfalls das Moment des Provisorischen zum Ausdruck. Im besonderen gilt dies für die Grenzverträge. Damit stimmt beispielsweise die folgende Erklärung überein, der ungeachtet ihres speziellen Charakters allgemeine Bedeutung zugemessen werden kann; sie lautet¹⁾:

„Die Unterzeichnerstaaten sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche

1) Bonner Vertrag Art. 7 in der gegenwärtigen im Pariser Protokoll vom 23. Oktober 1954 formulierten Fassung.

die Grundlegung für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß²⁾.

Da insoweit die Völkerrechtsordnung, im Grunde ja als Friedensordnung gedacht, sich derzeit gleichsam in der Mitte zwischen Kriegs- und Friedenszustand befindet, so ist es nicht möglich, die Divergenz zwischen der realen Lage und der Forderung des allgemein anerkannten Völkerrechtssatzes mit Hilfe juristischer Methoden zum Ausgleich zu bringen. Für einen Beitrag bleibt derzeit nur übrig, Beispiele aus dem bisherigen Verlauf der hier in Betracht kommenden Vorgänge durchzuprüfen. Dies soll im zweiten Teil der Abhandlung versucht werden; dabei ist auf geschichtliche Erinnerungen zurückzugreifen. Im ersten Teil soll die Frage nach dem Begriff der territorialen Grenzen wenigstens berührt werden und, anschließend, das Problem des relativen Ausgleichs zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit durch feste territoriale Grenzen und, andererseits, dem bei dem ersten Weltkrieg neu belebten Verlangen der »Selbstbestimmung der Völker« untersucht werden.

I.

Die traditionelle Annahme, wie sie etwa in der Allgemeinen Staatslehre von Georg Jellinek³⁾ angedeutet ist, nämlich daß das Keimen des Staates mit der Sesshaftigkeit, also der Besiedlung von Land beginne⁴⁾, wird durch die Behauptung von Kelsen⁵⁾ in seiner Staatslehre, die bisherige Gebietstheorie sei beispiellos primitiv, nicht widerlegt. Die Gebietstheorie ist allerdings einfach, aber sie wird bestätigt durch die Erfahrungen der Geschichte, in welcher Nomadengruppen nur als Vorstufe der Entwicklung zur Sesshaftigkeit erscheinen. Der Weg von da zum Staat, nach dem Zusammen-

²⁾ Bundestagsdrucksache der II. Wahlperiode Nr. 1000.

³⁾ 3. Aufl. 1922, S. 267 ff.

⁴⁾ Der Begriff der territorialen Grenzen ist geographischer, historischer und soziologischer sowie, unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit, auch rechtlicher Natur. Das Schrifttum darüber ist spärlich, positive Andeutungen zerstreut: z. B. A. Meister, Deutsche Verfassungsgeschichte von den Anfängen bis ins 15. Jahrhundert, 3. Auflage 1922, S. 12 ff., über die Anfänge des Staats, u. a.: „... dadurch, daß auf einem räumlich begrenzten Gebiet die Sippen zu Interesseneinheiten zusammenwuchsen und verschmolzen, wurden sie zum Staat.“ Siehe ferner Frh. von Schwerin, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 1934, S. 174, über Territorien des landesherrlichen Gebiets, ferner Martin Stetter, Staatsgrenzen, 1952 (in Bücherei d. Steuerrechts), mit umfassender Übersicht und zahlreichen Hinweisen auf nichtjuristisches Schrifttum, ferner Ch. Rousseau in der Revue Générale de Droit international public, Année 58 (1954), S. 23 ff., 208 ff., 345 ff., über »Les frontières de la France«.

⁵⁾ Allgemeine Staatslehre 1925, S. 21 f.

schluß der Sippen und Gruppen auf territorial begrenztem Raum unter Gebiets-herrschaft, kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht verfolgt werden.

Ein einheitliches Bild des Fortschreitens zum Nationalstaat und der Auswirkung des nationalen Demokratismus auf die territorialen Grenzen läßt sich kaum zusammenstellen. Vielleicht kann man von dem besonderen Typus des nationalen Staates ausgehen, wie er sich auf dem europäischen Festland unter dem Einfluß der französischen Revolution gebildet und zu der Bewegung weitergeführt hat, die sich zum Prinzip des *nationalen Selbstbestimmungsrechts* erhob; dieses Prinzip hat seine Anziehungskraft auch in der Gegenwart aufrechterhalten. Es ist klar, daß dieser Bewegung ein staatsauflösendes Moment innewohnt, das eine ständige Beunruhigung oder Bedrohung des von ihr betroffenen Staates bedeuten kann; um ein in diesem Zusammenhang oft genanntes Beispiel anzuführen: der wesentlich als Ergebnis jahrhundertelanger dynastischer Politik entstandene »Nationalitätenstaat« Österreich-Ungarn. Indem diese Bewegung sich der Stabilität des Staates und seines Gebietes entgegensetzt und seine Ordnung und Sicherheit in Frage stellen kann, wirkt sie zwiespältig, je nach dem Blickpunkt, von dem aus der konkrete Fall entweder als Gefährdung des bestehenden Staates oder als Angriffsziel der auflösenden Tendenz der Selbstbestimmung betrachtet wird. Mit dieser Zwiespältigkeit ist nun auch die Verantwortung der Regierungen belastet, von deren guter Politik und vernünftigem Zusammenwirken der Inhalt eines Friedensschlusses mit Veränderungen territorialer Grenzen abhängt. Rückblickend wird man heute zugeben müssen, daß bei den Verhandlungen über die Pariser Vorortverträge diese Frage im Kreise der Alliierten und Assoziierten deutlich hervortrat und in einiger Hinsicht, wie insbesondere mittels des Instituts der Volksabstimmung, zu positiven Ergebnissen gelangt ist. Sowohl der Völkerbundspakt wie die Atlantik-Charta und nach ihr die UN-Charta haben völkerrechtspolitische, wenn auch überwiegend vage Prinzipien und Direktiven aufgestellt, die das Problem des Ausgleichs der Forderung relativer Stabilität der territorialen Grenzen mit der Rücksicht auf die »Selbstbestimmung der Völker« behandeln.

Der *Völkerbundspakt* forderte in Art. 10 den Schutz der territorialen Integrität und zwar, entgegen früherer Fassung, an erster Stelle vor der »politischen Unabhängigkeit«. Jedoch enthält der Pakt entgegen dem ursprünglichen Entwurf von Woodrow Wilson nichts über die Selbstbestimmung; eine Andeutung insoweit kann nur an Hand der Entstehungsgeschichte des Art. 19, da wo von der Nachprüfung »solcher internationaler Verhältnisse« gesprochen wird, »deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden würde«, zwischen den Zeilen gefunden werden. Da-

gegen wird durch die Mitteilungen von Robert Lansing⁶⁾ von seinem Streit mit Wilson über die Selbstbestimmung das Problem, wie die Selbstbestimmung mit der Forderung fester nationaler Grenzen zu vereinbaren sei, in helles Licht gerückt. Das Ergebnis war die Ablehnung des Standpunkts Wilsons⁷⁾; der Friede selbst brachte aber für Deutschland, wie angedeutet, ein verhältnismäßig erfolgreiches Entgegenkommen im Sinne des Ausgleichs.

Am 14. August 1941 verkündeten der damalige Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika und der Premierminister des Vereinigten Königreichs die als *Atlantic-Charter*⁸⁾ bezeichnete Deklaration über gemein-

6) In: *The Peace Negotiations; a Personal Narrative*, London 1921, S. 83 (deutsche Ausgabe: *Versailler Friedensverträge*, Berlin 1921), Chap. VII, Art. III des ursprünglichen Entwurfs Wilsons: "The Contracting Powers unite in guaranteeing to each other political independence and territorial integrity; but it is understood between them that such territorial readjustments, if any, as may in the future become necessary by reason of changes in present racial conditions and aspirations or present social and political relationships, pursuant to the principle of self-determination, and also such territorial readjustments as may in the judgement of three-fourths of the Delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned, may be effected if agreeable to those peoples; and that territorial changes may in equity involve material compensation. The Contracting Powers accept without reservation the principle that the peace of the world is superior in importance to every question of political jurisdiction or boundary".

Dagegen a. a. O., S. 86: "Fixity of national boundaries and of national allegiance, and political stability would disappear if this principle was uniformly applied"; und ebenda: "When the President talks of 'self-determination' what unit has he in mind? Does he mean a race, a territorial area, or a community? Without a definite unit which is practical, application of this principle is dangerous to peace and stability"; und endlich S. 91: "In the settlement of territorial rights and of the sovereignty to be exercised over particular regions there are several factors which require consideration. International boundaries may be drawn along ethnic, economic, geographic, historic, or strategic lines. One or all of these elements may influence the decision, but whatever argument may be urged in favour of any one of these factors, the chief object in the determination of the sovereignty to be exercised within a certain territory is national safety".

7) Nach den oben wiedergegebenen Auszügen aus den Erinnerungen Lansings und weiterem Quellenmaterial über die Verhandlungen zwischen den Alliierten und Assoziierten von 1919 hat Wilson zunächst ernstlich die Idee eines gemäßigten Friedens mit Gebietsveränderungen verfolgt, so, wie er sie in seinen Botschaften von 1918 wiederholt betont hat. Ich zitiere aus der Botschaft vom 11. Februar 1918:

"Second, that peoples and provinces are not to be bartered about from sovereignty to sovereignty as if they were chattels and pawns in a game – even the great game, now for ever discredited, of the balance of power, but that

Third, every territorial settlement involved in this war must be made in the interest and for the benefit of the population concerned, and not as a part of any mere adjustment or compromise of claims amongst rival States ..."

Man wird nicht behaupten können, daß der Friede von Versailles insoweit einen völligen Mißerfolg und eine totale Enttäuschung bedeutet hat. Es ist Sache der Historie, die im großen und ganzen bekannten Gründe des Scheiterns der Politik Wilsons, soweit man von einem solchen Scheitern sprechen kann, zu verfolgen.

8) Diese Zeitschrift Bd. 11, S. 89 ff.

same Grundsätze der nationalen Politik ihrer Regierungen. In dieser nicht irgendwie rechtsverbindlichen, sondern nur politischen Erklärung wandten sich die beiden Mächte gegen die Achsenmächte und gegen das nationalsozialistische Regime in Deutschland, aber ihrer Tendenz nach richteten sich diese Grundsätze, schon angesichts des damals noch nicht erfolgten Eintritts der Vereinigten Staaten von Amerika in den Krieg, auch universal an alle Nationen. Sie knüpfen offensichtlich an die seinerzeit gemachten Überlegungen bei Vorbereitung des Völkerbunds Pakts an und enthalten auch Anklänge an die *Stimson*-Doktrin (1931/32) gegen gewisse völkerrechtswidrige gewaltsame Aktionen, und, endlich, sie erinnern auch an die später in der UN-Charta ⁹⁾ statuierten Grundsätze, von denen weiter unten die Rede sein wird. Im vorliegenden Zusammenhang ist auf die Punkte 1, 2, 3, 6 und 8 hinzuweisen. Die beiden Mächte wünschen hier: keine territoriale oder sonstige Vergrößerung, sie möchten territoriale Veränderungen nicht gegen die frei erklärten Wünsche der betroffenen Völker sehen (*they desire to see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned*), sie achten das Recht aller Völker (*peoples*) auf freie Wahl der Regierungsform unter der sie zu leben wünschen und die Wiederherstellung der souveränen Rechte und Selbstregierung (*self-government*) derjenigen, die derselben gewaltsam beraubt worden sind, sie hoffen auf die Herstellung eines Friedens, der allen Nationen ¹⁰⁾ die Mittel gewährt wird, in Sicherheit innerhalb ihrer eigenen Grenzen (*boundaries*) zu leben; endlich sprechen sie im Zusammenhang des Strebens nach einer allgemeinen Abrüstung von Angriffen »außerhalb« der Grenzen der Nationen.

Die Vorschläge von *Dumbarton-Oaks* enthalten nichts über territoriale Grenzen mit Respektierung der Prinzipien der Integrität des Gebiets und zugleich der Achtung gegenüber der Selbstbestimmung der Völker. Es wird lediglich in den »Principles« Ziff. 4, ähnlich der Formulierung der *Stimson*-Doktrin, die Anwendung von Gewalt mit der Maßgabe untersagt, daß solche Gewalt nicht in einer dem Zweck der Organisation widersprechenden Weise gebraucht werden dürfe.

Die Frage ist nun, in welcher Weise die *UN-Charta* das Problem des relativen Ausgleichs zwischen territorial gefestigter Sicherheit und, andererseits, Selbstbestimmung anfaßt; es scheint, daß sie mit unverkennbarer Anlehnung an die Atlantik-Charta zu einem Kompromiß zu kommen sucht. In Art. 2 Ziff. 4 heißt es:

⁹⁾ Siehe dazu *Bentwich/Martin*, *Commentary* 1950, S. 7.

¹⁰⁾ *nations*: offenbar hier im Gegensatz zu *peoples* gebraucht, ähnlich Art. 3 und an anderen Stellen, also entsprechend der traditionellen Gleichsetzung von „Nation“ und „souveränem Staat“, wie z. B. bei *Vattel* (1758).

“All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”.

Der Ausdruck »territoriale Integrität« ist mindestens schon aus gewissen Regelungen des zweiten Pariser Friedens vom 20. November 1815 und des Wiener Kongresses bekannt. Er hängt naturgemäß in engster Verknüpfung mit der Sicherheit der Grenzen zusammen; dies ist, beispielsweise, durch die Neutralitätserklärungen bezüglich der Schweiz bestätigt (siehe darüber unten S. 214). Auch heute noch, trotz der Fortschritte der Technik des Verkehrs zwischen Staaten und den Einzelnen, haben die territorialen Grenzen nicht nur in ihrer Eigenschaft als äußeres Merkmal der staatlichen Gebietshoheit, sondern auch vom Völkerrecht und vom Staatsrecht her gesehen als primärer Faktor der Substanz und Existenz der Staaten Bedeutung; ohne fest umgrenztes Landgebiet hätte der Begriff des Staats keinen Sinn ¹¹⁾.

Ein besonders anschauliches Dokument zur Frage des Staatsgebiets und seiner Grenzen bleibt nach wie vor die von mir an anderer Stelle ¹²⁾ berührte Bestimmung des Art. 15 Abs. 2 verglichen mit Art. 2 des Genfer Protokolls vom 2. Oktober 1924, wonach Sanktionen gemäß Art. 10 des Völkerbunds- pacts »auf keinen Fall zu einer Beeinträchtigung der territorialen Unversehrtheit oder der politischen Unabhängigkeit des angreifenden Staats führen« dürfen. Es ist unnötig zu sagen, daß diese Forderung keinen Mißbrauch duldet, und daß hier kein Freibrief für Angreifer geschaffen werden sollte; wesentlich ist nur die grundsätzliche Bedeutung dieser Bestimmung für den Begriff der territorialen Integrität. Die Kommentare zu Ziff. 4 des Art. 2 der UN-Charta widmen, außer dem schon berührten Hinweis auf die Atlantik-Charta, wie mir scheint, diesem Gegenstand nur beschränkte Aufmerksamkeit. Beachtlich ist immerhin eine Mitteilung bei G o o d r i c h und H a m b r o , Boston 1949, S. 103: die Worte *against territorial integrity or political independence of any state* seien auf der United Nations Conference eingeschaltet worden als Antwort auf einen Antrag gewisser kleinerer Staaten, es solle eine mehr spezifische Garantie in die Charta aufgenommen werden dahingehend, daß Gewalt von den mächtigeren Staaten zur Verletzung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit nicht an-

¹¹⁾ Die Kritik der Tatsache und des Modus der gewaltsamen Evakuierung Deutscher nach der bedingungslosen Kapitulation von 1945 legt sich im Zusammenhang von Staatsgrenzen und dem Prinzip der politischen Unabhängigkeit, der Selbstbestimmung und insofern Freiheit des Staatsvolks nahe, sie soll aber im Rahmen unseres Themas hier nicht behandelt werden.

¹²⁾ Siehe diese Zeitschrift Bd. 15, S. 470.

gewandt werden dürfe. Diese Konzession ist begreiflich, zugleich bildet sie einen Beitrag zum Problem der »souveränen Gleichheit« der Staaten.

Es sollen nun die Bestimmungen in Art. 1 Ziff. 2 und Art. 55 der UN-Charta, soweit dort von Selbstbestimmung die Rede ist, betrachtet werden, alsdann ist der Begriff der territorialen Integrität in seiner Verbindung mit der Selbstbestimmung zu prüfen. In Art. 1 Ziff. 2 heißt es:

“To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace”.

Ferner steht im Eingang von Art. 55 (International economic and social cooperation):

“With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: . . .”

Zu der ersteren Bestimmung heißt es in dem Bericht des Ausschusses der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco, daß der Grundsatz der gleichen Rechte der Völker und der der Selbstbestimmung zwei sich ergänzende Teile einer Linie (*of one standard of conduct*) seien ^{12a)}; Goodrich und Hambro, S. 95/96, bemerken dazu, es scheine, daß diese Worte nicht in der Absicht gebraucht worden seien, Anträge auf unmittelbare Unabhängigkeit (*immediate independence*) oder zu Bewegungen zur Sezession zu ermutigen. Dies besagt ungefähr, das Prinzip der Selbstbestimmung sei nicht als Ermutigung zum Verlangen der Änderung des *status quo* zu verstehen. Mit dieser Auslegung stimmt nun aber die zweite Stelle (Art. 55) insofern nicht überein, als hier die Selbstbestimmung geradezu als eine Bedingung für Gleichberechtigung und Stabilität aufgestellt wird: das Gegenteil der Ansicht Lansings, die Selbstbestimmung bedeute eine Gefahr für die Stabilität. In der Tat dürfte es nicht so einfach sein, das Prinzip des *status quo* als eine Garantie gegen Bewegungen des Drangs nach Selbstbestimmung in Anspruch zu nehmen. Daher trifft die manchmal geäußerte Meinung nicht zu, W. Wilson sei ein Schwärmer gewesen, er war vielmehr wohl ein Idealist, aber das Problem hat er uns gezeigt, und es wäre besser gewesen, den Art. 19 des Völkerbunds Pakts so zu gestalten, daß dort ein wirklicher Anhaltspunkt für eine Revision des *status quo* geschaffen worden wäre. Solche Überlegungen würden zu dem Wunsche führen, den *status* der territorialen Grenzen in Friedensverträgen möglichst so zu be-

^{12a)} Report of Rapporteur of Committee 1 (Preamble, Purposes, and Principles) to Commission I, General Provisions, June 13, 1945 (Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945, Vol. 6, S. 446 ff., 455).

stimmen, daß nicht ein neuer Keim der von Lansing behaupteten Gefahr gelegt würde, oder so, daß relativ wirksame Klauseln für die Revision eingebaut würden in der Absicht eines Ausgleichs: hier ist es allein der Gedanke der Mäßigung, der entscheiden sollte, und nicht die Illusion, daß die völkerrechtliche Ordnung auf bloßer Koexistenz anstatt genossenschaftlicher Kooperation der Staaten beruhen könnte.

Die Frage, was man unter dem Begriff der territorialen Integrität in Unterscheidung von dem häufig, aber unzutreffend als gleichbedeutend gebrauchten Wort von der Unverletzlichkeit (*inviolabilité*) zu verstehen habe, ist, soweit ersichtlich, nur selten gestellt, obwohl sie wichtig ist. Im Folgenden seien zwei Fälle angeführt.

Der erste Fall hängt mit der schon oben berührten Festsetzung der Neutralität der Schweiz zusammen; er gehört zur Geschichte des Wiener Kongresses. Man weiß, daß dieser Kongreß sich vor die Aufgabe gestellt sah, alte territoriale Grenzen wieder herzustellen und neue festzulegen und wesentlich auf diesem Wege das damals im Vordergrund stehende Problem des europäischen Gleichgewichts zu lösen. Demgegenüber gab es keinen Raum für eine positive Berücksichtigung der in der napoleonischen Ära unterdrückten Idee der Selbstbestimmung; wo sie sich zeigte, wie in der polnischen Frage, fand sie, hier in der Neuaufteilung dieses Landes, Ablehnung. In der Hauptakte des Wiener Kongresses nehmen die Bestimmungen über die Grenzen den breitesten Raum ein. Dabei fügte es sich, daß die in der Hauptakte und im zweiten Pariser Frieden rechtsverbindlich deklarierte und von der Eidgenossenschaft akzeptierte Neutralität der Schweiz Stellen enthält, die klar eine Unterscheidung zwischen territorialer Integrität und Unverletzlichkeit erkennen lassen. In der Deklaration des zweiten Pariser Friedens vom 20. November 1815¹³⁾ garantieren die Vertragsstaaten der Schweiz unter anderem: «*l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites*»; an zwei weiteren Stellen findet sich die Unverletzlichkeit der Schweiz in Verbindung mit der Neutralität: «*la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse*» und weiter desgleichen im zweitletzten Absatz. Aus dieser Verbindung der Neutralität mit dem Prinzip der territorialen Integrität *plus inviolabilité* ist zu schließen, daß die Neutralität hier mehr verlangt als bloße Integrität. Der Begriff der Integrität betrifft die Substanz des Gebiets als ein Ganzes, dessen Bestandteile alle als integrierend betrachtet werden. Die Respektierung der Gebietshoheit der Eidgenossenschaft soll durch das hinzugefügte Wort »Unverletzlichkeit« verstärkt werden, der gewaltsame Eingriff, z. B. die Grenzverletzung, soll nicht durch die Behauptung entschuldigt

¹³⁾ De Clercq, Recueil des Traités de la France, Tome 2, S. 682.

werden können, es handle sich nur um eine als militärisch notwendig gebotene Maßnahme¹⁴⁾.

Einen weiteren Anlaß zur Prüfung der in Rede stehenden Unterscheidung bietet Art. 10 des Völkerbunds Pakts über die Pflicht der Mitglieder, die Unversehrtheit des Gebiets und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Mitglieder zu achten und gegen äußeren Angriff zu wahren, sowie (zweiter Satz) über den Fall eines Angriffs, der Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr. Freytagh-Loringhoven bemerkt¹⁵⁾: Art. 10 »schützt nicht die Unverletzlichkeit, sondern [nur] die Unversehrtheit des Territoriums der Mitglieder«; und er meint, das Schwergewicht der Bedeutung des Art. 10 sei in den Augenblick des Friedensschlusses zu verlegen, da »vorher Annexionsabsichten sich nur ausnahmsweise feststellen lassen«; er führt weiter aus, auch der Schutz gegen die Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr könne nur für »Ausnahmefälle« gelten, in denen die Eroberungsabsichten des einen Teils von vorneherein außer Zweifel stehen. Diese Formulierungen überzeugen nicht, sie übersehen das, was man heute als die Gefahr der »Versteinerung«, ähnlich der Rechtsfigur der Ersitzung bezeichnet. Eingehender, aber zunächst doch ähnlich äußern sich Schücking-Wehberg¹⁶⁾. Dort wird mitgeteilt, es sei in den Verhandlungen betont worden, daß man die »Unverletzlichkeit« des Territoriums lediglich gegen Überfallkriege sichern, jedoch in allen Fällen äußeren Angriffs garantieren wollte. Die Verfasser fügen ihrerseits hinzu: die Tendenz des Art. 10 gehe in Wahrheit nur dahin, »für die Zukunft dauernde Grenzveränderungen auf gewaltsamem Wege auszuschließen«, und sie kritisieren alsdann zutreffend die Mängel dieser einschränkenden Fassung und Tendenz des Art. 10. Dieser Kritik ist, nicht nur im Zusammenhang des Art. 10 des heute nicht mehr geltenden Völkerbunds Pakts, sondern grundsätzlich beizutreten. Sie besagt, daß gewaltsame Maßnahmen gegen fremdes Staatsgebiet jedenfalls dann, wenn sie, sei es von vorneherein oder allmählich, sich als Vorgriffe zwecks dauernder Wegnahme von Land herausstellen, völkerrechtswidrig sind. Daher besteht m. E. auch kein Bedenken, der Deutlichkeit halber den Ausdruck Unverletzlichkeit neben Integrität zu setzen, wie das in dem besonderen Falle der Schweiz geschehen ist. Denn es handelt

14) Vgl. dazu die Worte des ersten Artikels des 5. Abkommens der Haager Friedenskonferenz 1907: «Le territoire des Puissances neutres est inviolable». Es wird dazu berichtet, daß die Kommission auf belgischen Vorschlag diese Bestimmung an die erste Stelle gesetzt habe in der Absicht, den ersten und fundamentalen Effekt der Neutralität während des Krieges zu sanktionieren (Rapports faits aux Conférences de La Haye de 1899 et 1907. Oxford 1920, S. 539). Vgl. ferner noch den 2. Artikel über das Verbot des Hindurchführens von Truppen usw. durch das Gebiet einer neutralen Macht.

15) Die Satzung des Völkerbundes 1926, S. 125.

16) Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. 1924, S. 458-462.

sich darum, wie dargelegt, der Gefahr der »Versteinerung« durch Vorgriffe, wenigstens *de jure* des Völkerrechts entgegenzutreten.

II.

Zusammengefaßt ist das bisherige Ergebnis der Untersuchung: Gewalt- sam vorgenommene Antastungen der Grenzen des Staatsgebiets können völkerrechtlich keine Grenzveränderungen bewirken. Damit stimmt auch der allgemeine Satz überein, daß Grenzverträge nach Völkerrecht auch nicht durch den Ausbruch eines Kriegs und durch den Kriegszustand für sich allein Änderungen der bestehenden Grenzverträge herbeiführen können; vielmehr können Grenzverträge nur durch neue Vereinbarungen, gegebenenfalls im Wege des schiedsgerichtlichen Verfahrens, innerhalb oder außerhalb von Friedensverträgen geändert werden ¹⁷⁾. Dies gilt auch für Grenzverträge im

¹⁷⁾ Siehe meine Ausführungen in dieser Zeitschrift Bd. 15, S. 468–470 und die dort angeführten Stellungnahmen von Guggenheim und Verdross. Als weitere Belege füge ich hier an: *The Supreme Court of the United States, 1823 (Society for the Propagation of the Gospel v. New Haven, 8 Wheat 464, 491)*: "Treaties stipulating for permanent rights, and general arrangements, and professing to aim a perpetuity, and to deal with the case of war as well as of peace, do not cease on the occurrence of war, but are, at most, only suspended while it lasts; and unless they are waived by the parties, or new and repugnant stipulations are made, they revive in their operation at the return of peace".

Derselbe Gerichtshof, 1929 (*Karnuth v. United States, 279 U. S. 231, at 236*): "There seems to be fairly common agreement that, at least, the following treaty obligations remain in force: . . . provisions giving the rights to citizens or subjects of one of the high contracting powers to continue to hold and transmit land in the territory of the other; and, generally, provisions which represent completed acts".

Lambertus E r a d e s, *De invloed van oorlog op de geldigheid van verdragen (1792–1914)*, 1938. Final conclusions, S. 374: "Throughout the whole period examined, there existed a rule according to which treaties stipulating for territorial arrangements – the so-called transitory treaties – should remain untouched by a supervening war. I think it more precise to state that it is not the treaty itself which resisted the influence of war but the state of things created by the treaty. A treaty of cession has been completely executed when the cession itself has taken place. A transitory treaty only requires one fulfilment by the parties thereto. Has the object of the treaty been achieved, then the treaty is ended by this fulfilment. A later war cannot affect the treaty itself, because it has already expired; but only the state of things created by the treaty. No war in itself has ever had such an effect. Only a later arrangement is able to change the state of affairs".

W e s t l a k e, *International Law (1910–1913)*, französische Ausgabe, S. 320: «Forment une seconde exception à la règle des traités transitoires ou de disposition, y compris tous ceux qui ont pour but d'établir un état de choses permanent. Non seulement les traités de cession, f r o n t i è r e (Sperrung vom Verf.), reconnaissance d'une indépendance ou d'une dynastie, et tous autres semblables, tombent sous ce chef, mais aussi les stipulations qui confèrent des droits relatifs à la vie quotidienne et sans rapport concevable avec les causes de guerre ou de paix. Un exemple s'en trouve dans . . .» (folgen Beispiele).

Den Begriff des «traité transitoire ou de disposition» behandelt D e L o u t e r, *Le Droit international public positif*, London 1920, Vol. 2, S. 246: «Les traités qui ont été exécutés,

engeren Sinn dieses Worts, für Grenzregulierungen aller Art, Grenzberichtigungen, Grenz-»Begrädigung« und für servitutenähnliche Grenzvereinbarungen, wie sogenannte Überlandverträge.

In dieser Abhandlung soll nun nicht auf die Fragen eingegangen werden, die sich nunmehr für die im Vertrag von Versailles bestimmten Grenzen und den Stand der deutschen Grenzen vom 31. Dezember 1937 auf hochpolitischer Ebene ergeben haben und sich völkerrechtlich bis zur Regelung durch Friedensverträge oder an deren Stelle tretende Verträge in einer Art Schwebzustand befinden. Vielmehr sollen nur wenige Beispiele als Stichproben von Grenzverträgen aus neuerer Zeit und dabei ein nicht hochpolitischer Fall, der bis in die Gegenwart hineinreicht, herangezogen werden.

1. Aus der **Genfer Zonenfrage**, mit deren Abwicklung noch 1932 der Ständige Internationale Gerichtshof befaßt war, können hier lediglich einige Momente summarisch hervorgehoben werden¹⁸⁾. Die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen beruhen auf den im Jahre 1815 über die neutralisierte Zone Savoyens, ferner über die Freizonen von Hoch-Savoyen und des Gebiets von Gex geschlossenen Vereinbarungen: es handelte sich dabei insbesondere um die Festlegung zweier Grenzlinien, einer politischen und einer Zollgrenze, die zur Freistellung oder Erleichterung der Einfuhr bestimmter Lebensmittel zur Versorgung Genfs dienten. Die diesbezüglichen Stellen des Pariser Vertrags vom 20. 11. 1815 lauten im Auszug:

par exemple les cessions de territoire ... subsistent en entier»; Charles Rousseau, *Principes Généraux du Droit International Public*, Tome I, Paris 1944: «la guerre ne détruit pas les dispositions des traités qui déterminent les frontières des Etats».

Westlake, a. a. O., S. 64: «Ce sont de traités qui disposent de certaines choses, en transférant ou créant des droits sur elles, de même qu'un acte transférant un champ ou accordant un droit de passage par ce champ dispose de celui-ci en transférant la propriété à l'acheteur ou en créant, au profit du concessionnaire de droit de passage ...»

Hackworth, *Digest of International Law*, Bd. 5 (1943), S. 297: "... As to executed provisions of treaties, such as those relating to boundaries and vested rights, no difficulty is presented. They are generally regarded as unaffected by war. As to executory provisions, however, much depends upon their intrinsic character"; und S. 378: "Treaties of boundary or cession, 'dispositive' or 'transitory' conventions, survive".

Sir Cecil Hurst, *International Law*, London 1950, S. 34 f.: "Most writers regard treaties of cession of territory, or other treaties effecting permanent territorial dispositions or intended to effect permanent settlements, as treaties which are themselves permanent, and therefore, unaffected by war ... If such a treaty contains other provisions which are still executory, the effect which the outbreak of war will have upon those provisions depends on the nature of such provision, and on the principles applicable to treaty stipulations of that character".

¹⁸⁾ Wegen der Materialien und des Schrifttums genügen zur Übersicht etwa die Angaben bei Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, Vol. 1 (1948), S. 845 f., 831, 498, mit Belegen, Quellen und Schrifttum; ferner, bis 1928, Smeend in Strupp's Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 1, S. 383 ff., Bd. 3, S. 854 f. Dazu aus der Judikatur besonders Cour Permanente de Justice Internationale, Série A/B Nr. 46, *Affaires des Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex* (Arrêt du 7 Juin 1932).

« Les frontières de la France seront telles qu'elles étaient en 1790, sauf les modifications de part et d'autre qui se trouvent indiquées dans l'article présent . . . ».

« La ligne de douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne . . . »¹⁹⁾.

Diese Bestimmungen haben demnach den Charakter eines Grenzvertrags, durch welchen gewisse Modifikationen der bisherigen, 1815 insbesondere, bestimmt wurden, so daß damals eine zweite, nämlich die Zollgrenze, gebildet wurde. Die französische Regierung setzte nun bei den Verhandlungen zwischen den Alliierten des Versailler Vertrags 1918/19 ihre Absicht durch, dieses Zonensystem aufzuheben, und zwar in der Weise, wie dies in Art. 435 zum Ausdruck kommt; wesentlich ist hier Abs. 2:

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent de même que les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ».

Die schweizerische Regierung schloß, wenn auch mit Widerstreben, eine entsprechende Vereinbarung mit Frankreich ab, die von der Bundesversammlung mit geringer Mehrheit angenommen und alsdann gemäß Art. 89 der Verfassung dem Volke vorgelegt wurde, das das betreffende Abkommen mit überwältigender Mehrheit ablehnte, worauf Frankreich am 10. November 1923 einseitig die Zollgrenze an die politische Grenze vorschob. Aus den Ergebnissen der (zweiten) Entscheidung der Haager Cour vom 7. Juni 1932 (nachdem schon zuvor schiedsgerichtliche Verhandlungen stattgefunden hatten) ist im Zusammenhang unseres Themas die Feststellung hervorzuheben, daß Art. 435 die Stipulationen von 1815 nebst weiteren Akten von 1816 und 1829 betreffend die Zoll- und Wirtschaftsstruktur der Freizonen von Hoch-Savoyen und Gex nicht aufgehoben habe, ferner heißt es wörtlich:

« Que le Gouvernement français doit reculer sa ligne de douanes conformément aux stipulations desdits traités et actes, ce régime devant rester en vigueur tant qu'il n'aura pas été modifié par l'accord des Parties . . . » (A/B 46, S. 172).

Ein weiterer Passus besagt, daß damit den *droits fiscaux* nicht präjudiziert werde, sofern es sich nicht um Zölle handle.

Diese Entscheidung der Cour ist berühmt geworden, nicht nur im Hinblick auf den Fragenkomplex des Art. 435 überhaupt, sondern namentlich

¹⁹⁾ Cour Permanente, Série A No. 22, Affaires des Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, S. 19. – Betreffend die Freizonen von Hoch-Savoyen, siehe ebenda und die Entscheidung der Cour vom 7. 6. 1932, S. 171 f.

wegen ihrer Stellungnahme zu dem damals von Frankreich geltend gemachten Grund, daß die Grenztraktate von 1815 abrogiert seien. In den Gründen lehnt das Urteil die Anerkennung der Möglichkeit einer *caducité* alter Stipulationen nicht grundsätzlich ab, indem es lediglich das Zutreffen solcher Voraussetzungen in diesem konkreten Fall verneint:

« Comme, pour des considérations de fait, l'argument français ne saurait être retenu, il devient inutile pour la Cour d'examiner l'une quelconque des questions de principe qui se posent à propos de la théorie de la caducité des traités à raison du changement de circonstances » (a. a. O. S. 158).

Zwei Gesichtspunkte stehen sich also in diesem Fall gegenüber: einmal das Prinzip, daß Grenzverträge normalerweise nach Völkerrecht nur durch neue vertragliche Vereinbarungen geändert werden können, was selbstverständlich schiedsgerichtliche Behandlung des Falls nicht ausschließt; auch ist, m. E. in seltenen Ausnahmefällen, die Möglichkeit wirklicher Überholung und darum Abrogation zu bejahen²⁰⁾. Zweitens wird die damals skeptischer als heute angesehene Problematik der *clausula rebus sic stantibus* behandelt.

2. Nach dem ersten Weltkrieg wurden zwischen der Bundesrepublik Österreich und dem Königreich Italien gewisse »Übereinkommen« (*accordi*) abgeschlossen, die neben anderen Bestimmungen auch Regeln betreffend sogenannte Überlandgrundstücke genossenschaftlichen, kommunalen und privaten Besitzes servitut-ähnlicher Art enthalten. Es kann zweifelhaft sein, ob diesen Bestimmungen der Charakter von »Grenzverträgen« zuerkannt werden kann, weil sie nicht wie bei der Regelung der Genfer Freizonen von 1815 *uno actu* mit der Festlegung von Gebietsgrenzen getroffen worden sind; sie sind jedoch im Rahmen unserer Fragestellung beachtlich, insofern sie mittelbar freiwillig vereinbarte Modifikationen der im Friedensvertrag bestimmten territorialen Grenzen enthalten.

Im Übereinkommen vom 23. Februar 1925²¹⁾ betreffend Tirol ist in Art. 8 bestimmt, daß die auf dem Gebiete eines der beiden Staaten gelegenen Gemeinden und Fraktionen Eigentümer der ihnen gehörenden, aber infolge der neuen Staatsgrenzen im Gebiete des anderen Vertragsteiles gelegenen unbeweglichen Güter bleiben, auch für den Fall, daß die neue Grenze das Gebiet einer Gemeinde zerschnitten hätte. Ferner, es bleiben nach Art. 10 die

²⁰⁾ Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I (1948), S. 108 behauptet, daß die dauernde Nichtanwendung eines völkerrechtlichen Vertrages zu dessen Aufhebung führe; sehe ich recht, so ist zweifelhaft, ob er damit einen allgemein anerkannten Völkerrechtssatz behaupten will. Meinerseits möchte ich für die Kategorie der Grenzverträge einer solchen Ansicht nur mit Vorbehalt beitreten; man nehme z. B. den Fall, daß ein Grenzvertrag *de facto* überholt erscheint, weil er infolge der von der Gegenseite angewendeten Gewalt eben Jahr für Jahr hindurch nicht mehr zur Anwendung gelangen kann.

²¹⁾ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1926, S. 707.

Wald- und Weidedienstbarkeiten (Holzbezugsrechte, Weiderechte) sowie alle anderen Realrechte und Reallasten des Privatrechts, die an Grundstücken haften, aber in dem einen Teile einer durch die neue Grenze zerschnittenen Gemeinde gelegen sind, zugunsten der im anderen Gemeindeteile gelegenen Grundstücke unverändert aufrecht²²⁾; Art. 12 bestimmt, daß diese Rechte nur auf Grund von Übereinkommen zwischen den Hohen Vertragsschließenden Parteien abgelöst oder anderweitig geregelt werden können: der Satz von der Unantastbarkeit von Grenzen wird mit der hier vorliegenden Modifikation bestätigt, indem Änderungen nur durch neue Vereinbarungen bewirkt werden können. Beachtlich sind schließlich die Bestimmungen des letzten Teils des Übereinkommens über *schiedsgerichtliche* Regelung von Meinungsverschiedenheiten²³⁾ nebst der Klausel, daß, falls die Kontrahenten sich nicht innerhalb Monatsfrist über die Wahl des Schiedsrichters einigen sollten, auf Verlangen einer der beiden Parteien der Schiedsrichter vom Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag ernannt werden solle. Ähnliche Bestimmungen, meist mit gleichem Wortlaut, enthält das Übereinkommen betreffend Kärnten vom 24. Juni 1925²⁴⁾; etwas abweichend lautet Art. 9: »Die am 3. November 1918 bestandenen Vermögensrechte der Agrargemeinschaften (wie Nachbarschaften, Alpengenossenschaften, Alpengemeinschaften) bleiben in dem Stande, in dem sie sich zu jenem Zeitpunkt befunden haben, aufrecht.«

3. Der nachstehend behandelte Sachverhalt ähnelt den zwischen Österreich und Italien geschlossenen Überlandverträgen insofern, als auch er Fragen der Überlandgrundstücke zum Gegenstand hat. Aber während die genannten Abkommen in Auswirkung des zwischen den Partnern abgeschlossenen Friedensvertrags frei vereinbarte Lösungen enthalten, befindet sich die Regelung der Grenzländereien zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden noch in der Schwebe: alles, was an dieser Grenze geschehen ist, muß daher grundsätzlich als ein »Provisorium« (siehe oben S. 207) angegeben werden. Meine Ausführungen beschränken sich auf die *Grenzverträge von Meppen und Cleve*²⁵⁾, weil im dortigen Gebiet die Überlandfrage durch Kriegs- und Kriegsfolge-Maßnahmen besonders anschauliches Material für die völkerrechtliche Forschung bietet.

²²⁾ Diese Bestimmung wird noch ergänzt durch Art. 11, wo u. a. gesagt ist, daß die Berechtigten auf jeden Fall die für den Grenzverkehr gewährten Erleichterungen genießen.

²³⁾ Zuverlässigem Vernehmen nach besteht seit 1945 über die Auslegung der Verträge Unstimmigkeit mit Italien; näheres dazu konnte der Verf. noch nicht ermitteln.

²⁴⁾ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 1925, S. 720.

²⁵⁾ Über die geschichtliche Entwicklung vgl. den wertvollen Beitrag von Johannes Bauermann, „Vom Werden und Wesen der westfälisch-niederländischen Grenze“ in „Westfälische Forschungen“ Bd. 6 (1943–1952), S. 108 ff.

Im Zuge der Durchführung und Auswirkung der Grenzbestimmungen des Wiener Kongresses, die bekanntlich für relativ lange Zeit für die Grenzen der europäischen Länder maßgebend geblieben sind, über die Niederlande wurde am 2. Juli 1824 zwischen dem König der Niederlande und dem König von Hannover zu Meppen ein »Grens-Actaat« abgeschlossen, dessen Art. 7 lautet²⁶⁾:

„Den Grenzbewohnern, deren Eigenthum theils diess, theils jenseits der Grenzen belegen ist, soll eine völlig freye Communication mit solchen Grundstücken, in so weit es zum Betriebe ihrer Landwirthschaft nöthig ist, vorbehalten seyn; mithin können die Besitzer solcher Grundstücke, Mist, Stroh, Streu und sonstigen Dünger, für den Anbau ihrer Felder, so, wie eine jede Art, Feld-, Garten und Baumfrüchte, aus- und einführen, ohne daß sie irgend einer Zoll, sey es Ein- oder Ausfuhr, Transito, oder andern desfallsigen Abgaben unterworfen werden können.

Sie brauchen bloss durch Atteste ihrer Ortsbehörde nachzuweisen, dass sie jenseits der Grenzen ein Eigenthum besitzen und anbauen, dürfen sich aber den Besichtigungen und Durchsuchungen der Zoll- und Steuer-Aufseher, oder anderer zur Verhütung der Defraudation gesetzlich angestellten Officianten, nicht entziehen. Diese dagegen sind nur befugt, auf ihrem respectiven Gebiete Visitationen an zu stellen“.

Die entsprechende Bestimmung in dem zwischen dem König der Niederlande und dem König von Preußen am 16. Juli 1816 zu Cleve abgeschlossenen »Traité de Limites« lautet; Art. 37²⁷⁾:

« Les cultivateurs dont les propriétés sont situées partie en deçà et partie au delà des frontières, pourront exporter et importer, fumier, paille, litières et autres engrais pour la culture de leurs terres, ainsi que toute espèce de récolte. – Ils auront de même la faculté de faire sortir et rentrer leurs bestiaux pâturant; le tout sans pouvoir être assujettis à aucun droit de douanes, soit d'entrée, de sortie, de transit ou autres de cette espèce. – Il suffira qu'ils fassent constater par des certificats de l'autorité locale, qu'ils possèdent et cultivent des terres situées au delà des frontières; sans cependant pouvoir se soustraire aux visites des douanes ou autres, ayant commission légale de constater les cas de fraude; bien entendu que ces douaniers ou agents ne pourront faire des perquisitions que sur leurs territoires respectifs ».

Unter Berufung insbesondere auf das interalliierte Abkommen über Reparationen von Deutschland, Paris 14. Januar 1946, hat die niederländische Regierung gegen die Grundstücke deutscher Bauern auf niederländischem Hoheitsgebiet als deutsches Auslandsvermögen kraft niederländischer Staatsakte Maßnahmen der Beschlagnahme, der Sperrung des Zugangs dieser

²⁶⁾ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1846, Nr. 54.

²⁷⁾ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1850, Nr. 10.

Grenzlandbauern über die Grenze zu ihren jenseits liegenden Grundstücken, sowie der Liquidierung solcher Grundstücke durch Enteignung und Verkauf durchgeführt. Diese Maßnahmen stehen mit dem völkerrechtlichen Satz über die Unantastbarkeit von Grenzverträgen durch Krieg in Widerspruch. Das Fortbestehen der Grenzverträge wird von keiner der beiden Seiten bestritten. Nach Mitteilung des Bentheimer Grenzlandausschusses sind seit dem Jahre 1954 weitere niederländische Forderungen auf das hier in Betracht kommende Grenzgebiet nicht mehr geltend gemacht worden. Dagegen dauern, nach derselben Quelle, auch abgesehen von der Sperrung des Zugangs und der Verwaltung des betreffenden deutschen Grundbesitzes durch die niederländischen Behörden, gewisse Auswirkungen, besonders auch Prozesse wegen der vorgenommenen Veräußerungen noch an, und es sind wiederum derartige Prozesse²⁸⁾ aus Anlaß der Enteignung an der Rechtsauffassung der niederländischen Gerichte gescheitert, und die Betroffenen sehen ihre Grundstücke als endgültig verloren an. Daneben wurde aber auch mitgeteilt, daß in manchen Fällen noch recht befriedigende Erfolge erzielt worden seien.

Immerhin ist durch die teilweisen Divergenzen der tatsächlichen und rechtlichen Lage ein Zustand eingetreten, der in seiner Art einzig ist. Es ist klar, daß dies auf irgendwelche Weise, namentlich auch mittels schiedsgerichtlicher Verfahren bereinigt werden kann, aber schon das äußere Bild der hier vorliegenden Spaltung der Grenzverträge in ihrer Anwendung ist mißlich.

Was nun den grundsätzlichen Rechtsstandpunkt der zuständigen niederländischen Gerichte betrifft, so kommt hier offenbar der Berufung auf das Pariser Abkommen zwischen den Alliierten vom 14. Januar 1946 nach Maßgabe der Bestimmungen über deutsches Feindvermögen eine erhebliche, wo nicht entscheidende Bedeutung zu²⁹⁾. Diese Bestimmungen gehen zurück be-

²⁸⁾ Die Prozesse vollziehen sich mittels des sogenannten Entfeindungsverfahrens, das die Möglichkeit eröffnet, gegen die Maßnahmen des zur Durchführung der Beschlagnahme und Liquidierung deutschen Vermögens eingerichteten „Nederlands Beheersinstituut“ durch Berufung an den „Raad voor het Rechtsherstel“ die Rückgabe von beschlagnahmten Vermögen bzw. des Erlöses aus liquidiertem Vermögen zu erreichen; der Betroffene muß dabei nachweisen können, daß er Opfer des Nationalsozialismus sei oder die alliierten Belange während des Kriegs positiv unterstützt habe (ich entnehme diese kurze Formulierung den Nachrichten der Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen, Bremen, November 1951); daß diese Voraussetzungen eine gewisse Härte bedeuten, ist klar, es kommt hier aber dabei doch ein gewisser Spielraum für das Ermessen des Gerichts in Betracht.

²⁹⁾ Vgl. dazu neuerdings eine dpa-Meldung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 22. November 1954; „Den Haag, 21. November 1954: Die niederländische Regierung ist der Auffassung, daß eine allgemeine Rückgabe des in den Niederlanden nach dem Kriege als „Feindvermögen“ beschlagnahmten deutschen Eigentums kaum noch in Frage komme. Eine Rückerstattung würde auch gegen das Pariser Abkommen vom 14. Januar 1946 verstoßen, stellte der niederländische Justizminister Donker in einem Memorandum fest. Das Memorandum (Zititing 1954-1955, 3700) bemerkt u. a., der Verkauf von Grenzländereien

sonders auf die Beschlüsse von Berlin und Potsdam vom August 1945. Es heißt dort in Abschnitt »German Reparations« Ziff. 3 wörtlich:

“The reparation claims of the United States, the United Kingdom, and other countries entitled to reparations shall be met from the Western zones and from appropriate German assets”.

Gegen dieses Argument könnte man unter Bezugnahme auf die Formulierung *appropriate German assets* geltend machen, daß die in Rede stehenden Grenzlandereien kein „geeignetes Vermögen“ für eine solche Reparationsmaßnahme sind, weil eben das Grenztraktat-Eigentum wegen seiner Verflechtung mit dem Zug der Grenze nicht für den Reparationszweck herangezogen werden kann. Im Hinblick auf diesen Gesichtspunkt könnte die Frage nach der Zulässigkeit der Entziehung privaten Eigentums Einzelner für Reparationszwecke überhaupt vielleicht dahingestellt werden, indessen kann sie doch nicht gänzlich unerwähnt bleiben. Vor dem Bundestag hat der Stellvertreter des Bundeskanzlers zur Sache der Grenzbauern am 25. Januar 1951 erklärt:

»... Der Bundesregierung scheint die Heranziehung des privaten deutschen Auslandsvermögens zur Deckung der Reparationsverpflichtungen allgemein eine Maßnahme zu sein, die, mag sie auch in ähnlicher Form bereits im Versailler Vertrag ergriffen worden sein, mit dem überkommenen Völkerrecht nicht in Einklang steht«³⁰⁾.

Des weiteren teilte er in diesem Zusammenhang auch einige Ausführungen des niederländischen Außenministers mit, worin derselbe zur Frage des privaten deutschen Grenzland-Grundbesitzes u. a. bemerkt:

»... Ich habe die Frage schon mehrere Male mit meinen Amtskollegen, die mit der Durchführung des Beschlusses über das Feindvermögen beauftragt sind, besprochen. Hierbei ist wiederholt der besondere Charakter dieses Besitzes, der durch die Eigenart seiner Entstehung nicht ganz mit den übrigen in den Niederlanden beschlagnahmten Vermögen gleichgestellt werden kann, behandelt worden. Es erwies sich jedoch nicht als möglich, diesen Besitz ohne weiteres aus der Beschlagnahme auszunehmen, da dies im Gegensatz zu den Verpflichtungen stünde, die die Niederlande in den Reparationsabkommen eingegangen sind. Ich habe aber mit Befriedigung den Beschluß der fünf beteiligten Minister begrüßt, der besagt, daß bezüglich der Entfeindung in diesen Fällen eine mildere Regelung angewandt werden wird...«.

Die niederländischen Stellen haben noch eine weitere Rechtsfrage aufgeworfen. Sie sind der Auffassung, im vorliegenden Fall handle es sich nicht um eine völkerrechtliche, sondern nur um eine privatrechtliche Garantie. Die

sei im Hinblick auf eine schnelle Liquidation des Feindvermögens zu Recht erfolgt (juist is geweest)“.

³⁰⁾ Stenographische Berichte Bd. 6, S. 4327 C.

Begründung dieses Standpunkts, wie sie in einem Urteil des „Raads voor het Rechtsherstel“ vom 4. September 1953 gegeben wird, kann nicht überzeugen. Der betreffende Passus besagt ungefähr folgendes³¹⁾: hinsichtlich des Grundeigentumsrechts und anderer privatrechtlicher Rechte sei ein Weiterbestehen in dem Traktat nur in dem Sinne garantiert, daß diese Rechte durch den Traktat nicht geschmälert werden, jedoch ohne daß damit diesen Rechten ein besonderer unantastbarer Charakter zuerkannt werde, so daß sie, wie andere Vermögensrechte, in dem niederländischen Rechtsgebiet der Wirkung des Beschlusses über das Feindvermögen unterworfen seien; in demselben Urteil ist ausdrücklich gesagt, der Vertrag von Meppen habe nicht seine Kraft verloren als Folge des früheren Kriegszustandes zwischen den Niederlanden und Deutschland. Es ist klar, daß durch die Vernichtung des Eigentums der deutschen Grenzbauern auf niederländischem Hoheitsgebiet das Privilegium, durch welches den deutschen Bauern, im Grenzvertrag, freier Zugang zu ihrem Eigentum zugesichert ist, als Teil eines Staatsvertrags zwischen den betreffenden Grenzländern nicht durch die Liquidierung dieses Eigentums beseitigt werden kann. In diesem Zusammenhang hat sich das Gericht, soviel ich sehe, auch auf den Art. 2 des Vertrags von Meppen berufen, welcher nach der amtlichen deutschen Übersetzung lautet³²⁾:

„Die bisherigen Privats-gerechtsamen der beiderseitigen Grenz-Bewohner, auf dem einen oder andern Staatsgebiete, sie mögen sich auf die im ersten Artikel angezogenen Grenz-recesse, oder auf sonstige Privat-verträge, Besitz und Herkommen gründen, sollen, in so fern selbige durch gegenwärtigen Tractat nicht besonders regulirt und festgesetzt worden, den Beteiligten vor wie nach verbleiben“³³⁾.

Auch diese Bestimmung spricht jedoch deutlich gegen die Ansicht des niederländischen Gerichts. Allgemein ist noch zu sagen, daß die in den beiden Grenzverträgen den Grenzanwohnern bzw. den Grundeigentümern nahe der Grenze zugesicherten besonderen Rechte zu den im Schrifttum zumeist als völkerrechtliche Servituten bezeichneten Institutionen gehören. Auf die genaue Fixierung der Merkmale des Begriffs Servitut³⁴⁾ in diesem Zusammenhang ist hier nicht einzugehen, vielmehr kommt es lediglich darauf an, daß die genannten Rechte zunächst gegenseitige Rechte und Verpflichtungen

³¹⁾ Dem Verf. ist diese Mitteilung vom Bentheimer Grenzlandausschuß in deutscher Übersetzung zugegangen.

³²⁾ Staatsblad, a. a. O., 1846, Nr. 54.

³³⁾ Der holländische Ausdruck für „Besitz“ im deutschen Text lautet hier „Eigendom“.

³⁴⁾ Der Begriff Servitut als völkerrechtlicher Rechtsbegriff ist in seiner Bedeutung und Auslegung nicht überall geklärt, aber immerhin für Verhältnisse, wie sie in den beiden Grenzverträgen geregelt sind, annehmbar. Vgl. etwa G u g g e n h e i m, a. a. O., Bd. 1, S. 357 oder O p p e n h e i m - L a u t e r p a c h t, a. a. O., Vol. 1, S. 487 ff., beide mit zahlreichen weiteren Belegen.

der beiden Staaten als solcher statuieren; es ist nicht abzusehen, wieso diese Regelung als eine nur privatrechtliche, also zwischen den einzelnen Interessenten geltende Privilegierung, die dem Zugriff als Feindvermögen ausgesetzt sei, ausgelegt werden kann.

Im vorliegenden Zusammenhang wurde auch die Frage berührt, ob nicht nach Art. 3 Ziff. 6 (Reparationen) des Überleitungsvertrags (im Bonner Vertrag) betreffend das Versprechen der Bundesrepublik, in Zukunft keine Einwendungen gegen die Beschlagnahme deutschen Vermögens zu erheben, Bedenken im vorliegenden Falle in Betracht kommen könnten. Dies kommt, ganz abgesehen von der Auslegung des Begriffs der Einwendung³⁵⁾, schon deshalb nicht in Frage, weil die rechtlichen Auseinandersetzungen im Rahmen des vom Beheersinstitut errichteten Rats für Rechtswiederherstellung stattfinden: die deutschen Bauern können dort ihren Rechtsstandpunkt zunächst bei den Gerichten des Rats geltend machen; im übrigen bestehen keine Bedenken gegen etwaige schiedsgerichtliche Behandlung durch die beiden Regierungen, innerhalb oder außerhalb eines Friedensvertrags.

Es ist noch kurz zu prüfen, wie sich im vorliegenden Fall die Gegenüberstellung von Völkerrecht und Landesrecht geltend machen könnte. Die niederländischen Gerichte haben wiederholt betont, daß die auf niederländischem Hoheitsgebiet getroffenen Maßnahmen als Akte der niederländischen Staatsgewalt auf eigenem Gebiet und nach Maßgabe der für dieses Gebiet erlassenen Gesetze nicht anfechtbar seien. Durch diese Argumentierung wird angesichts des unbestrittenen Fortbestehens der Grenzverträge jedenfalls im Ergebnis des vorliegenden konkreten Falls das Landesrecht dem Völkerrecht vorgesetzt. Es kann dahingestellt bleiben, ob und inwiefern dieser Standpunkt den gegenwärtigen Tendenzen der europäischen Integration widerstreiten könnte.

Nun ist inzwischen durch eine Novelle zur Neuregelung der auswärtigen Gewalt in der Verfassung der Niederlande durch Gesetz vom 22. Mai 1953³⁶⁾ die Frage des Vorrangs von Völkerrecht gegenüber Landesrecht grundsätzlich, wenn auch nach Maßgabe des Inhalts jener neuen Bestimmungen bejaht worden. Vorsorglich soll auch dieser Gesichtspunkt noch kurz berührt werden.

Der in der zweiten Kammer mit schwacher Mehrheit beschlossene und

³⁵⁾ Siehe darüber Erich Kaufmann im Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung 1952, S. 370.

³⁶⁾ Vgl. dazu E. Zimmermann, Die Neuregelung der auswärtigen Gewalt in der Verfassung der Niederlande, in dieser Zeitschrift, Bd. 15 (1953/54), S. 164 ff., besonders S. 195–203; sowie den Aufsatz von Jonkheer H. F. van Panhuys, The Netherlands Constitution and International Law, American Journal of International Law, Vol. 47 (1953), besonders S. 554–556.

zum Gesetz gewordene Art. 65 (neue Fassung) der niederländischen Verfassung bestimmt:

„Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften finden keine Anwendung, wenn sie nicht in Einklang stehen mit Verträgen, die, sei es vor oder nach dem Zustandekommen der Vorschriften gemäß Art. 66 bekanntgemacht worden sind“.

Dazu Art. 66:

„Die Verkündung von Verträgen wird durch Gesetz geregelt. Verträge sind für jedermann verbindlich, sofern sie verkündet worden sind“.

Überlegungen darüber, ob diese Novelle für den vorliegenden Fall rechtlich oder durch die dort zum Ausdruck gebrachte grundsätzliche Richtung für die vorliegende Grenzfrage von Bedeutung sein könnte, können hier derzeit nicht angestellt werden³⁷⁾.

Abschließend ist zu sagen, daß die Erörterungen der Grenzlandfrage in den Niederlanden, namentlich in den Verhandlungen der gesetzgebenden Körperschaften, trotz der realen Schwierigkeiten des steinigen Wegs zurück zu den Forderungen des Völkerrechts als einer Friedensordnung für die Problemstellung aufschlußreich und nicht überall entmutigend gewesen sind.

(Abgeschlossen am 11. Februar 1955).

³⁷⁾ Hierzu wäre zunächst die Kenntnis des in Art. 66 in Aussicht genommenen, aber, wie es scheint, noch nicht ergangenen Gesetzes erforderlich.