

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie

Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel

Band: 22 (1981)

Heft: 2-3

Artikel: Die Auswirkungen der Staatsgrenze auf die Kulturlandschaft in völkerrechtlicher Sicht

Autor: Diez, Emanuel

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1088850>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Auswirkungen der Staatsgrenze auf die Kulturlandschaft in völkerrechtlicher Sicht

EMANUEL DIEZ

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 ausserordentlich komplizierte Verlauf der Schweizer Grenze lässt sich ohne Blick auf die Schweizer Geschicke nicht erklären.

Dass für die Schweizer die Landesgrenze eine hervorragende rechtliche und politische Rolle spielt, ergibt sich schon aus der Tatsache, dass 16 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 absolute Lebensnotwendigkeit; die Landesgrenzen halten die Schweiz wie eine Klammer zusammen. In den beiden Weltkriegen war der bewaffnete Schutz des schweizerischen neutralen Territoriums das wichtigste Mittel zur Erhaltung der staatlichen 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.

Botschafter Dr. Emanuel Diez, Leiter der Direktion für Völkerrecht im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, Seelandstrasse 5, CH - 3028 Spiegel

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. Österreich hat in Anlehnung an die Rechtsverhältnisse des Festlandsockels (continental shelf) die sogenannte «Haldentheorie» entwickelt, nach der ein schmäler 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 Schiffahrt und die Fischerei oder die Ausübung der Zoll- und Polizeihoheit, 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 vermarkt. Über den Grenzverlauf bestehen zahlreiche Grenzverträge, die teilweise auf Jahrhunderte zurückgehen. In den letzten Jahren hat die Schweiz mit dem Fürstentum Liechtenstein und Österreich 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 Anordnung 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 Übergriffen 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 Änderungen 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 Grenzabtauschs 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 Flächenaustauschs vornimmt. Übrigens sind solche Grenzänderungen meistens auf relativ geringe Flächen beschränkt; dabei wird in der Regel vermieden, bewohntes Gebiet miteinzubeziehen, da dies zu unerwünschten Änderungen 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 Kantongrenzen kennt. Bei dem immer noch stark vorhandenen Staatsbewusstsein der Kantone kommt den kantonalen Grenzen nach wie vor eine grosse Bedeutung zu. Auf zahlreichen Rechtsgebieten sind die Kantone gemäss der Schweizerischen Bundesverfassung für die Gesetzgebung zuständig¹¹. Die Polizeihöheit 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 bei Grenzstreitigkeiten zwischen Kantonen dort, wo kantonale Verträge keine eindeutigen Lösungen vorsehen, auf die Regeln des Völkerrechts zurückgegriffen hat¹². 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 Bundesebene¹³.

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 Änderung 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 Schiffahrt auf den Grenzseen ist vertraglich geregelt, so für Genfersee und Bodensee, wobei für die konzessionierte Schiffahrt 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 Überfremdung 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 Ölwehr geschaffen, an der alle drei Anliegerstaaten beteiligt sind. Umfassende Abkommen über die grenzüberschreitende Katastrophenhilfe sind gegenwärtig in Vorbereitung.

23 Grenzüberschreitende öffentliche Werke¹⁵

Obwohl 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 verbunden¹⁶. 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 vermeiden¹⁷. 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 von Beamten auf fremdem Hoheitsgebiet ergeben, werden in besonderen Staatsverträgen geregelt¹⁵.

3 Die Überwindung 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 Überwindung 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 bezeichnet¹⁸. 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 beruhen¹⁹, 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 bewusstere 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 Rücksichtsnahme 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 enthält²¹. 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 Grenznähe²².

Im erwähnten Gutachten von Professor Wildhaber sind neben den Ausführungen, die sich auf das konkrete Projekt beziehen, wichtige Hinweise auf die neuen 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 Schaffung eines einheitlichen internationalen Rheinregimes, das von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt verwaltet wird; es fand später seinen Niederschlag in der Mannheimer Akte von 1868, die heute noch in modifizierter Form in Kraft steht²³. Ein kürzlich abgeschlossenes Abkommen des Europarates ermuntert dessen Mitgliedstaaten durch ein entsprechendes Rahmenabkommen zum erleichterten Abschluss von bilateralen Verträgen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit²⁴. Auch das europäische Abkommen über den Schutz der Binnengewässer, das allerdings vom Ministerrat des Europarats

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 erlaubt²⁵. 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 gelöst²⁶. Schon seit Jahrzehnten bestehen auch Abkommen über die gemeinsame Schiffahrt auf den Grenzgewässern, vor allem auf den Grenzseen.

34 Besondere Mechanismen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Wohlausgewogene Staatsverträge vermögen wohl die rechtlichen Fragen beim Überschreiten 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 Arbeitsgruppe «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. Ähnlich verlief die Entwicklung im Raum 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 Raum Genf in erfreulicher Weise, hat aber im Raum 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 konnten²⁷.

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 wurde²⁸. 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. zollfreie Einfuhr zahlreicher Produkte von den auf französischem Hoheitsgebiet liegenden Zonen nach Genf²⁹.

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 am 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 begonnen³⁰. Auf dem Gebiet des Eisenbahnverkehrs ist von Interesse z.B. 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 erwähnt³¹. 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 Währungsgebiet³³. Zwischen beiden Staaten besteht auch grundsätzlich die gegenseitige Freizügigkeit der Staatsangehörigen. Obwohl Liechtenstein 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 Errei-

chung dieses idealen Ziels 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 in keiner Weise zu bedeuten, dass man resigniert die Hoffnung auf weitere Verbesserungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufgeben sollte. Unsere Anstrengungen müssen vielmehr dahingehen, die nachteiligen Folgen, die sich aus der Existenz der Staatsgrenzen ergeben, möglichst zu reduzieren und allfällig 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 scheitern³⁴.

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 ausgeklügeltesten 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.

ANMERKUNGEN

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 Übereinkommen 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, BB1 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-Mühlhausen 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 Oldestillationsanlage 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 Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1968 (Mannheimer Akte), AS 1967, 1597, und dazu Übereinkommen 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 Übereinkommen vom 27. Oktober 1960 über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung, AS 1961, 907
- ²⁶ Übereinkommen 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 *Thévénaaz, 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, BB1 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, BB1 1980, III 1273
- ³⁴ *Diez, E.*: Probleme des internationalen Nachbarrechts, aaO, S. 27/28

INTERNATIONAL LAW OF NEIGHBOURS AND CULTURAL LANDSCAPE

National boundaries are an integral part of a sovereign state, circumscribing its territory and marking it off from the neighbouring states. According to international law, national boundaries are inviolable, a principle found indirectly in art. 2.4 of the Charter of the United Nations. Boundaries may only be changed by mutual agreement of the parties concerned; usually it is a matter of exchanging territories.

Where national boundaries do not follow natural obstacles they create additional artificial barriers in the cultural landscape. This effect is particularly felt with international transportation and with commerce. Apart from this, public utilities are more and more situated on or even beyond boundaries, thus giving rise to complicated law-questions requiring special regulations according to international law.

The separating function of national boundaries is eased by multi- and bilateral treaties, destined to facilitate transboundary cooperation. More recently, regional commissions have been created for certain boundary regions, thus supplementing the national mixed commissions and arbitrary committees.

The international law of neighbours, based on the principle of good-neighbour policy, has developed customary rules which should guarantee easy mutual relationships of the neighbouring populations. In future more efforts will have to be taken to promote cooperation across national boundaries, as it would be a chimera to believe in a complete abolition of boundaries.

DROIT INTERNATIONAL DE VOISINAGE ET PAYSAGE HUMANISÉ

Les frontières sont une des caractéristiques de l'Etat souverain. Leur contour exact définit le territoire de l'Etat et le sépare des pays voisins. Le droit international public établit le principe de l'inviolabilité des frontières nationales, principe figurant à l'article 2, paragraphe 4 de la Charte de l'ONU. Les frontières ne peuvent être modifiées qu'avec l'accord des parties contractantes. Généralement, les modifications se font selon le principe d'un échange de territoires.

Tant que les frontières d'un pays ne suivent pas des obstacles naturels, elles constituent des barrières artificielles, posées dans le paysage humanisé. Leur caractère d'obstacle est sensible dans le trafic international ainsi que dans les échanges commerciaux interétatiques. De plus en plus souvent, on érige des ouvrages publics de part et d'autre de la frontière: les problèmes juridiques qui en découlent nécessitent chaque fois un accord contractuel entre Etats.

Afin d'atténuer le caractère séparateur inhérent aux frontières d'Etat, de nombreux contrats multilatéraux et bilatéraux ont été passés entre Etats selon la législation internationale en matière de contrats. Ces accords doivent faciliter la coopération transfrontalière entre pays voisins. Récemment, outre des commissions et instances d'arbitrage mixtes et d'ordre générale, des commissions régionales ont été créées pour certaines régions frontalières.

Le droit de voisinage international, qui s'appuie surtout sur le principe du bon voisinage, établit de plus en plus des règles de droit coutumier devant garantir la bonne entente. Comme il est utopique de penser à une prochaine abolition des frontières, il faut encourager tous les efforts assurant une meilleure coopération transfrontalière.

LITERATUR

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. 288 ff. und: Staatsgebiete auf Grund spezieller völkerrechtlicher Normen, S. 286 ff.) Bern

Zum internationalen Nachbarrecht:

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

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

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

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. 394 ff.) Bern

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