Beiträge zur Geschichte der Exklave Büsingen

12. Teil

Die Exklave in der Zeit von 1815 - 1945

9. Abschnitt: Die Besetzung Büsingens zu Ende des Zweiten Weltkriege[1]

Von Ottobert L. Brintzinger, Eßlingen am Neckar / Kiel

I.

Die an Wechselfällen reiche Geschichte der Exklave Büsingen weist in knapp hundert Jahren zwei militärische Besetzungen auf, die angesichts der Insellage der Gemeinde im Hoheitsgebiet der neutralen Schweiz von einer für Historiker wie Juristen reizvollen Problematik sind, obwohl die Ereignisse nur Episoden der Zeitgeschichte darstellen. Die erste dieser militärischen Besetzungen erfolgte durch ein hessisches Kontingent der deutschen Bundesarmee in der Stärke von 170 Mann und dauerte zehn Tage: vom 21. bis 30. Juli 1849, führte zu ernstlichen diplomatischen Verwicklungen und veranlaßte sogar den schweizerischen Bundesrat, die gesamte schweizerische Bundesarmee „auf Pikett zu stellen" und sofort 24 000 Mann unter Waffen zu rufen. Dieses Geschehen ist unter dem Namen „Büsinger Handel" in die Geschichte eingegangen und hat verschiedentlich Darstellung gefunden[2]. Der zweite

[1] Der folgende Beitrag ist eine weitere Fortsetzung meiner Aufsätze „Büsingen bis zur Vogtei der Schaffhauser Familie Im Thurn (1535)" in Hegau-Heft 2 (4) 1957, „Büsingen von 1535 bis zum sogen. Reiather Jurisdiktionskauf 1723" in Hegau-Heft 1 (5) 1958, „Büsingen von 1723 bis 1815 (Wiener Kongreß), die weiteren Bemühungen Schaffhausens um die Landeshoheit über Büsingen" in Hegau-Heft 2 (6) 1958, „Die Exklave in der Zeit von 1815 bis 1945, 1. Abschnitt: Territorialstreitigkeiten" in Hegau-Heft 1 (7) 1959, „2. Abschnitt: Die evangelische Kirche in Büsingen — ihr Übergang an Baden (1843)" in Hegau-Heft 2 (10) 1960, „3. Abschnitt: Der sogen. Büsinger Handel (1849)" in Hegau-Heft 1/2 (11/12) 1961, „4. Abschnitt: Der Streit um die Fischrechte im Rhein (1851/1854)" in Hegau-Heft 1 (13) 1962, „5. Abschnitt: Die Allodifizierung der Büsinger Lehensvogtei" in Hegau-Heft 2 (14) 1962, „6. Abschnitt: Die Entstehung der zollrechtlichen Sonderstellung der Exklave Büsingen" in Hegau-Heft 1/2 (15/16) 1963, „7. Abschnitt: Büsingen im Ersten Weltkrieg" in Hegau-Heft 1 (17) 1964 und „8. Abschnitt: Die Bemühungen um einen Anschluß Büsingens an die Schweiz von 1913 - 1933" in Hegau-Heft 2 (18) 1964.
Auf die Gefahren einer Berichterstattung zeitgeschichtlicher Ereignisse auf Grund eines möglicherweise einseitigen Aktenmaterials habe ich bereits in meinem vorletzten Beitrag (Hegau-Heft 1 (17) 1964, S. 41 Anm. 1) verwiesen. Was dort gesagt ist, gilt auch für diese Seiten, soweit sie über einzelne Geschehnisse berichten. Die rechtliche Seite der hier geschilderten Vorgänge ist von sehr komplexer Natur; eine eingehende Darstellung würde den in dieser Zeitschrift zur Verfügung stehenden Raum sprengen, wäre aber hier auch kaum am richtigen Platz. Da bisher noch nirgends eine Würdigung der Ereignisse von 1945 erfolgte, habe ich es aber für richtig gehalten, wenigstens die Grundzüge für eine rechtliche Beurteilung aufzuzeigen, zumal es sich dabei um allgemeine Probleme der deutsch-schweizerischen Grenze handelt, die teilweise auch noch von akutem Interesse sind. Ich hoffe, meine Leser damit nicht zu langweilen.
Mit dieser — zwölften — Folge meiner Beiträge zur Geschichte Büsingens beschließe ich vorerst die Reihe der Berichte, die auf meinen historischen und juristischen Forschungen aus den Jahren 1955/56 beruhen. Ich hoffe, sie gelegentlich durch die Publikation einiger noch unausgewerteter Materialien ergänzen zu können.

[2] *Leutenegger*, Der Büsinger Handel 1849, in: Thurgauische Beiträge zur vaterländischen Geschichte, 63. Heft, Frauenfeld 1926, auch als Seperatdruck erschienen Frauenfeld 1929; *Weiner*, Der Büsinger Handel 1849, Konstanz 1925; *Brintzinger*, Der sogen. Büsinger Handel (1849), in Hegau-Heft 1/2 (11/12) 1961, S. 78-84.

derartige Vorgang brachte nur ein kleines Détachement von einem Offizier und zehn Mann nach Büsingen: vom 9. Mai bis 8. Oktober 1945, also genau ein halbes Jahr, war Büsingen von einer kleinen französischen Streitmacht besetzt. In der vor wenigen Monaten erschienenen, allen an den Büsinger Problemen Interessierten wärmstens empfohlenen Broschüre „Die Exklave Büsingen von 1939 - 1964" von Dr. Philipp Daum wird auch dieses Ereignis näher geschildert[3]. Wenn nachfolgend nochmals auf diese jüngste Besetzung Büsingens eingegangen wird, so geschieht dies nur, um in einem weiteren Zusammenhang die „militärpolitische Lage" Büsingens darzustellen, einige Details nachzutragen und die völkerrechtliche Problematik aufzuzeigen.

Alle Probleme Büsingens beruhen auf der exzeptionellen territorialen Lage als deutsche Exklave in der Schweiz. Was andernorts keinerlei Schwierigkeiten bereitet — der dienstliche Verkehr mit dem übrigen Staatsgebiet, polizeiliche Inspektionen, militärische Aktionen, die Gefangennahme und Überführung von Delinquenten zum Gericht und Gefängnis, der Aufenthalt von Soldaten im Heimatort — wird hier zum rechtlichen und tatsächlichen Problem, da der Verkehr der Exklave mit Deutschland und umgekehrt stets einen Transit über schweizerisches Staatsgebiet voraussetzt. Es liegt auf der Hand, daß der schweizerische Nachbar aus politischen Gründen und auch zu seiner eigenen Sicherheit bestrebt ist, diesen „hoheitlichen" Verkehr über sein Statsgebiet einzuschränken und zu kontrollieren, selbst wenn der Transitweg nur 700 Meter — über die Laagstraße von Gailingen nach Büsingen — beträgt. Die Besonderheiten dieses „hoheitlichen" Transitverkehrs sind oft nur auf dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung der grenznachbarlichen Beziehungen Deutschlands und der Schweiz verständlich, die hier deshalb berücksichtigt werden müssen. Dabei interessieren hier nur die Fragen eines Transits der „bewaffneten Macht" — also militärischer Streitkräfte, paramilitärischer Organisationen, Polizei und Zoll, die im allgemeinen Waffen führen und zu deren Gebrauch dienstlich befugt sind. Inwieweit zwischen einem Transit im Frieden und einem solchen in Kriegszeiten zu unterscheiden ist, wird den nachstehenden Ausführungen zu entnehmen sein. Es braucht aber nicht besonders betont zu werden, daß das Problem des Transits von Angehörigen der „bewaffneten Macht" über schweizerisches Gebiet in Zeiten kriegerischer Verwicklungen Deutschlands angesichts der dauernden Neutralität der Schweiz von besonderem Gewicht ist.

II.

Die Bemühungen, konstruktive Maßstäbe für das in Kriegsfällen für die kriegsführenden Parteien oder die unbeteiligten Neutralen Erlaubte und Unerlaubte zu finden, ist ein sehr altes Anliegen der Völkerrechtswissenschaft und der internationalen Praxis. Seit jeher vertritt die völkerrechtliche Literatur und Praxis unterschiedliche Auffassungen über das Recht kriegführender Staaten, fremdes neutrales Staatsgebiet während eines Krieges zu militärischen Operationen zu benutzen, und über die Pflicht der neutralen Staaten, solches zu verhindern oder doch wenigstens die Art und den Umfang solcher Aktionen zu kontrollieren. In einer Zeit der engen verkehrstechnischen und verkehrswirtschaftlichen Verflechtung der Territorien über die oft zerklüfteten Staatsgrenzen hinweg wie der großräumigen Strategie des modernen Bewegungskrieges ist es schwer, angesichts der vielgestaltigen Interessen der Beteiligten zu einer klaren Entscheidung über Kriegführungsrechte und Neutralitäts-

[3] *Daum*, Die Exklave Büsingen von 1939 - 1964, (Büsingen / Singen) 1964, S. 19-22.

pflichten zu gelangen. Darauf ist es wohl auch zurückzuführen, daß das auf der Zweiten Friedenskonferenz im Haag beschlossene V. Haager Abkommen „betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges" vom 18. Oktober 1907[4] nach übereinstimmender Auffassung der Konferenzteilnehmer keine abschließende Kodifikation des Neutralitätsrechts zu Lande darstellt, sondern nur eine Auswahl der wichtigsten Regeln wiedergibt, die für das Verhalten der Neutralen maßgebend sein müssen[5]. Den einzelnen Vertragsstaaten — zu denen u. a. die Schweiz, Deutschland und Frankreich zählen — wie den an diesem Abkommen nicht beteiligten Mächten verblieb daher ein weiter Spielraum zur freien Regelung der in der Praxis auftretenden Fragen, der auch einen Teil des Transitproblems umfaßt. Eine vorzügliche Zusammenstellung der Völkerrechtslehre zu allen Fragen des Transits durch ein neutrales Land im Falle des Landkriegs und insbesondere der schweizerischen Praxis hierzu findet sich in der Zürcher Dissertation von Richard Ochsner „Der Transit von Personen und Gütern durch ein neutrales Land im Falle des Landkrieges"[6], auf die hier für alle Einzelfragen verwiesen werden muß. Aus dieser Arbeit wird ganz deutlich, daß sich die Auffassungen nach der jeweiligen Situation der Beteiligten unterscheiden, vom Kriegführungsrecht zu einer weiten, vom Neutralitätsrecht her zu einer restriktiven Auslegung kommen, und sich, im Ganzen gesehen, an Hand einer sehr unsicheren, den jeweiligen Machtverhältnissen angepaßten Praxis orientieren. Allgemein anerkannt ist jedoch der Grundsatz, daß es den Kriegführenden nach den Regeln des Völkerrechts verboten ist, Truppen durch neutrales Gebiet zu führen, und die Neutralen solche Transite abzuweisen und zu verhindern haben, wenn das Transitziel feindliches Gebiet ist oder der Transitzweck militärischen Charakter trägt (Durchmarsch durch neutrales Gebiet zu militärischen Operationen gegen den Kriegsgegner, Einbeziehung des neutralen Gebiets in strategische Operationen, taktische Übergriffe auf neutrales Territorium). Von diesem Transitverbot werden regelmäßig auch der Transit zur Verbindung zweier kriegführender Mächte und der Transit zur Verbindung zweier vom gleichen kriegführenden Staat oder der gleichen kriegführenden Partei besetzten Gebietsteile erfaßt.

Dagegen unterliegt nach allgemeiner Auffassung der Genehmigungsfreiheit des neutralen Staates die Durchreise von Angehörigen der bewaffneten Macht eines Kriegführenden, wenn diese vorwiegend humanitären Charakter besitzt, also etwa ein Verwundetentransport kriegführender Mächte durch neutrales Gebiet oder der Austausch von Verwundeten und Gefangenen der kriegführenden Parteien auf neutralem Boden. Auch die Durchreise von Zivilpersonen kann der neutrale Staat nach seinem Ermessen genehmigen, ganz gleich welches Transitziel besteht, es sei denn, eine mit der Kriegführung in Zusammenhang stehende Aufgabe (Sabotage, Spionage) sei offenkundig.

Damit konzentriert sich das Transitproblem auf die Form der Durchreise von Angehörigen der bewaffneten Macht mit vorwiegend militärischem Charakter von einem zum anderen Landesteil eines Staates, wobei der Unterscheidung zwischen Kriegs- und Friedenszeiten keine sehr wesentliche Bedeutung zukommt. Die Merkmale für diesen Transitvorgang lassen sich folgendermaßen bestimmen:

[4] RGBl. 1910 S. 151. Schweizer Fundstellen: BBl. 1909 I 1 = AS Bd. 26 S. 499 = BS Bd. 11 S. 469. Vgl. dazu auch: M. *Huber*, Die Fortbildung des Völkerrechts durch die II. Friedenskonferenz im Haag, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts II (1908), S. 471-649.

[5] *Ochsner*, Der Transit von Personen und Gütern durch ein neutrales Land im Falle des Landkrieges Zürcher Studien zum Internationalen Recht Nr. 13, Zürich 1948, S. 19.

[6] Vgl. Anm. 5.

1. Durchreise:

Transit ohne Aufenthalt auf Reisewegen (Eisenbahn, Straßen, Wasserwege, Luftgebiet), wobei reisebedingte Aufenthalte (Bahnstationen, Kontrollstellen, Unfälle, Autopannen) nicht in Betracht kommen;

2. von einem zum anderen Gebietsteil:

beide Gebietsteile, also Ausgangsort und Zielort, müssen demselben Staat angehören (bei kriegführenden Staaten muß dieses Erfordernis bereits im Frieden bestanden oder eine völkerrechtlich allgemein anerkannte Staatensukzession stattgefunden haben);

3. durch Angehörige der bewaffneten Macht:

hierzu zählen sämtliche militärischen Organisationen, aber auch militärisch einsetzbare staatliche Hilfsorganisationen, wie Grenzschutz, Polizei, Zoll u. ä.;

4. mit vorwiegend militärischem Charakter:

Zweck und Ziel der Durchreise muß eine militärische Aufgabe sein, worunter auch die Aufrechterhaltung bedrohter und die Wiederherstellung gestörter Sicherheit und Ordnung, die Abhaltung von Übungen, die Verlegung von Einheiten usw. zu rechnen sind; die Durchreise kann in militärischer Form und Ausrüstung, wenn auch evtl. mit entladenen Waffen und unter Kontrolle des anderen (neutralen) Staates, erfolgen;

5. in beschränkter Zahl:

es darf sich dabei um keine größeren Einheiten handeln.

III.

Die komplizierte Ziehung der Grenze zwischen Baden und der Schweiz erforderte schon früh — im Zusammenhang mit dem Bau badischer Eisenbahnlinien über schweizerisches Hoheitsgebiet[7] und einer schweizerischen Linie über badisches Gebiet[8] — eine vertragliche Regelung der den beiden Staaten zustehenden Rechte zum Transport von Militärpersonen und militärischen Einheiten auf den über fremdes Hoheitsgebiet führenden Eisenbahnstrecken.

Die erste derartige Vereinbarung findet sich in den Art. 32 und 36 des Vertrags „betreffend die Weiterführung der badischen Eisenbahn über schweizerisches Gebiet" vom 27. 7./11. 8. 1852[9]. Auf der Grundlage der Gegenseitigkeit wurden hier Zugeständnisse gemacht, die bei Beachtung der ausführlich beschriebenen Bedingungen einer sorglichen Vorsicht den Transport größerer Truppenmassen, im Einzeltransport auf 1000 Mann beschränkt, auf der nördlich des Rheins gelegenen badischen Eisenbahnlinie ermöglichten. Der Vorteil lag, territorial gesehen, auf schweizerischer Seite, da die Bahnstrecke Basel-Schaffhausen für schweizerische Truppentransporte geöffnet wurde, militärisch aber auf badisch-deutscher Seite, da zum einen die Schweiz an großen Truppenverschiebungen kein gleichstarkes Interesse haben konnte und bald

[7] Badische Eisenbahnlinien mit Endpunkt in Basel (Badischer Bahnhof) von Weil a. Rh., dem Wiesental und Grenzach; badische Eisenbahnlinie von Erzingen über Schaffhausen nach Thayngen durch den Kanton Schaffhausen. — Vertragsbestimmungen über den Eisenbahnverkehr Baden/Deutschland-Schweiz siehe in der schweizerischen BS Bd. 13 S. 257 ff.

[8] SBB-Linie Schaffhausen-Zürich durch den sogen. Jestetter Zipfel.

[9] AS (a. F.) Bd. 3 S. 438; Art. 32 ist bei *Becker*, Die Rechtsverhältnisse an der Schweizergrenze, ein Beitrag zum nachbarlichen Völkerrecht (jur. Dissertation Zürich 1931), Glarus 1931, S. 150, wiedergegeben.

über eine fast parallele Verbindung südlich des Rheins verfügte, zum anderen, weil nicht nur badischen, sondern allgemein den Truppen des damaligen Deutschen Bundes das Transitrecht eingeräumt wurde[10].

Die politischen Veränderungen in Deutschland — die Auflösung des Deutschen Bundes durch den Krieg von 1866 und die darauf folgende Militärallianz mit dem mächtigen Preußen — veranlaßten die Schweiz, eine Änderung dieser weitgehenden Bestimmungen zu erwirken. In dem sogen. Karlsruher Protokoll vom 9./17. 7. 1867[11] verzichteten beide Staaten auf die Rechte aus den Art. 32 und 36 des Eisenbahnvertrags von 1852. In Art. 3 des genannten Protokolls wurde der gegenseitige freie Militärtransport für Friedenszeiten auf eine Höchstzahl von 30 Mann beschränkt, wobei die Untersagung solcher Transporte für den Fall, daß „Sicherheit oder . . . Neutralität eine Einstellung erheischen könnte", vorbehalten wurde[12].

Die Schweiz interpretierte den Art. 3 des Karlsruher Protokolls während des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 dahin, daß der Durchzug bewaffneter Beamter und Bediensteter der öffentlichen Verwaltung des Großherzogtums Baden (Polizei und Zoll) durch Schweizer Gebiet — und umgekehrt — auch während der Kriegszeit gestattet sei, nicht aber dem eigentlichen Militär[13].

Durch beiderseitige Erklärungen vom 18./24. 1. 1898[14] wurde die Übereinkunft von 1867, die nach Kriegsende 1871 wieder in vollem Umfang in Kraft getreten war, auch auf die schweizerische Bahnlinie Eglisau - Schaffhausen, die im Jestetter Zipfel badisches Territorium durchschneidet, ausgedehnt.

Eine Auslegungskontroverse über die Anwendung des Art. 3 des Karlsruher Protokolls von 1867 beim Transport von unbewaffneten und nichtuniformierten Rekruten und Reservisten unter militärischem Kommando wurde durch den Austausch gleichlautender Erklärungen vom 29. 8. / 4. 9. 1899[15] entsprechend dem badischen Standpunkt dahingehend erledigt, daß die Befugnis zum Transport von Rekruten und Reservisten in beliebiger Anzahl zugestanden wurde, sofern die bewaffnete Mannschaft die Zahl von 30 Soldaten nicht erreiche.

Eine neue Fassung für diese Bestimmung über den Eisenbahntransit von Angehörigen der bewaffneten Macht und erstmals auch für die Benützung von Grenzstraßen durch solche Personen brachte der bedeutsame Notenwechsel zwischen dem deutschen Reichsminister des Auswärtigen und dem schweizerischen Geandten in Berlin vom 13. / 14. November 1928[16] über den Verkehr von Militär- und Polizei-

[10] Hier kommen deutlich die Erkenntnisse strategischer Notwendigkeiten aus vorangegangenen Jahren zum Ausdruck: Der Schweiz lag nach den Erfahrungen des Sonderbundkrieges von 1847/48 an einer solchen Transportmöglichkeit, während Baden einen wirklichen militärischen Rückhalt nur in der Bundesarmee finden konnte, wie der badische Aufstand vom Mai 1849 eben bewiesen hatte.

[11] AS (a. F.) Bd. 9 S. 79 = BBl. 1868 II S. 527; auch bei *R. v. Salis*, Schweizerisches Bundesrecht, 2. Aufl., Bern 1903, Bd. I S. 391, und *Becker* (Anm. 9), S. 152.

[12] Art. 3 des Karlsruher Protokolls von 1867 lautet: „Der Durchzug mittelst Eisenbahn über das Gebiet der beiden Staaten ohne vorausgegangene Anzeige bleibt indessen für die Zeit des Friedens zur Erleichterung des grenznachbarlichen Verkehrs für einzeln reisende Militärs und kleinere Abteilungen unter 30 Mann, mit ungeladenem Gewehr, ohne Munition, und ohne aufgepflanztem Bajonett, sowie für bewaffnete Beamte und Bedienstete der öffentlichen Verwaltung auch fernerhin gesichert.
Einem jeden der beiden Staaten soll übrigens die Befugnis zur Untersagung dieses Durchtransportes für den Fall und auf die Zeit ausdrücklich vorbehalten sein, wo das Interesse seiner Sicherheit oder der Neutralität eine Einstellung erheischen könnte."

[13] *Becker* (Anm. 9), S. 153, mit weiteren Nachweisen.

[14] AS (n. F.) Bd. 16 S. 576 = BBl. 1900 I S. 664; auch *R. v. Salis* (Anm. 11), Bd. I S. 392.

[15] AS (n. F.) Bd. 17 S. 368.

personen auf gewissen schweizerisch-badischen Eisenbahnstrecken und Grenzstraßen. Diese — noch fortgeltende — zwischenstaatliche Vereinbarung sei hier wegen ihrer Bedeutung für die grenzrechtlichen Verhältnisse im Wortlaut zitiert:

„Zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Deutschen Regierung besteht, unvorgreiflich der Regelung der grundsätzlichen Fragen, die sich aus Anlaß des Übergangs der ehemaligen badischen Staatseisenbahnen an das Deutsche Reich bzw. an die Deutsche Reichseisenbahn-Gesellschaft zwischen der Schweiz und Deutschland stellen, Einverständnis darüber, daß, nachdem die Voraussetzungen für die Anwendung des Vorbehalts von Art. 3 Abs. 2 des schweizerisch-badischen Protokolls vom 9. Juli 1867 fortgefallen sind, die Bestimmungen des genannten Protokolls vom 9. Juli 1867 sowie der schweizerisch-badischen Zusatzerklärungen vom 18./24. Januar 1898 und 29. August/4. September 1899 wieder angewandt werden. Die Schweizerische Regierung stimmt mit der Deutschen Regierung auch darin überein, daß der Grenzverkehr sich in allen Stücken nach den Bestimmungen der genannten drei Verträge, so wie sie bisher ausgelegt worden sind, und nach der herkömmlichen Übung in folgender Weise richten soll:

I. Eisenbahnverkehr:

1. Unter dem Begriff „bewaffnete Beamte und Bedienstete der öffentlichen Verwaltung" sollen auch die Gendarmerie- und Polizeibeamten verstanden werden.
2. Es bleibt im übrigen bei der bisherigen Auslegung des Art. 3 der Übereinkunft von 1867, wonach die vertragliche Höchstgrenze von 30 Mann sowie das Verbot des Mitführens von Munition für geschlossene Formationen auch auf die Gendarmerie- und Polizeibeamten Anwendung findet.

II. Straßenverkehr:

3. Einzeln reisende Wehrpflichtige[17] sollen fernerhin auf den Straßen, die über fremdes Staatsgebiet unmittelbar zu ihrem Wohnsitz führen, verkehren dürfen. Soweit schweizerische Wehrpflichtige in Frage stehen, kommen für diesen Durchgangsverkehr namentlich die badischen Straßenstrecken bei Jestetten-Lottstetten, Büsingen, Gailingen und Gottmadingen (Buch - Gottmadingen - Thayngen) in Betracht[18].

   Entsprechend der früheren Handhabung finden diese Vergünstigungen nur Anwendung auf solche schweizerische Wehrmänner, die in Uniform aus der Schweiz kommen und über kurze Strecken badischen Gebiets ohne Aufenthalt sich auf schweizerisches Gebiet zurückbegeben, nicht aber auf schweizerische Wehrpflichtige, die in Baden ihren Wohnsitz haben und von Baden aus in die Schweiz und von da sich wieder nach Baden zurückbegeben wollen.

[16] AS Bd. 44 S. 800; inhaltlich wiedergegeben bei *Becker* (Anm. 9), S. 154 ff. — Dieser Notenwechsel war schon im Jahre 1925 von der badischen Staatsregierung angeregt worden, da diese ein großes Interesse hatte, Jahre nach Kriegsende das Transitrecht für ihre Beamten durch Basler und Schaffhauser Gebiet wieder zugesprochen zu erhalten; vgl. das Schreiben des Badischen Staatsministeriums Nr. 14046 vom 21. 1. 1925 an das Auswärtige Amt des Deutschen Reiches (in: Akten des Badischen Generallandesarchivs, Karlsruhe).

[17] Anmerkung der schweizerischen AS: „Mit dem Begriff ‚einzel reisende Wehrpflichtige' in Abs. 1 hiervor sind Wehrpflichtige gemeint, die, gleichgültig ob sie einzeln oder in losen Gruppen reisen, nicht in geschlossenem Verband oder unter militärischer Führung stehen."

[18] Badischerseits war auch daran gedacht (vgl. das in Anm. 16 genannte Schreiben), den Transit schweizerischer Wehrmänner aus Schaffhausen über Waldshut zu ihren Dienstorten in der Westschweiz zuzulassen.

4. Vereinzelte Polizeiorgane — d. h. in Ausnahmefällen auch mehrere Polizeibeamte zusammen — dürfen zur Besorgung des laufenden Dienstes[19] in Uniform oder in Zivil unter Mitnahme von Waffen und der nötigen Handmunition die über auswärtiges Gebiet führenden Grenzstraßen, schweizerischerseits insbesondere die Straßen Stetten - Riehen - Weil, Stetten - Riehen - Inzlingen, Stetten - Riehen - Grenzach, zu Fuß oder mit Fahrzeugen benutzen, wobei volle Gegenseitigkeit gewährleistet wird.

   Die Durchreise hat auf dem kürzesten Weg zu erfolgen. Amtshandlungen, wie z. B. Gefangenentransporte[20], bleiben ausgeschlossen. Für den Grenzübertritt und für die Benutzung der auf fremdem Staatsgebiet liegenden Grenzstraßen sind andere Papiere als der bloße Dienstausweis nicht erforderlich.

5. Die Benutzung kurzer Auslandsstrecken ist den uniformierten Beamten und Angestellten der beiden Zollverwaltungen gestattet.

6. Geschlossene Formationen von Polizei- und Gendarmeriebeamten werden gleich wie militärische Abteilungen nach wie vor zu den angegebenen Bedingungen im Rahmen des vertraglichen Zustandes nur zur Bahnfahrt über fremdes Gebiet ermächtigt.

7. Auf die Ziffern 3 bis 6 findet der Vorbehalt in Art. 3 Abs. 2 des Protokolls von 1867, betreffend Untersagung dieses Durchgangsverkehrs im Interesse der staatlichen Sicherheit oder der Neutralität, sinngemäß Anwendung."

Aus diesem Notenwechsel sind vor allem drei Punkte hervorzuheben: der Transit einzelreisender Wehrpflichtiger, das Transitrecht für Polizeiorgane in Ausübung ihres Dienstes und die Beschränkung des Transits von geschlossenen militärischen und polizeilichen Formationen auf die Eisenbahn.

1. Der unbehinderte Transit von einzelreisenden Wehrpflichtigen durch das Gebiet des anderen Staates, der in Ziff. 3 der Noten ausdrücklich gestattet wurde, entsprach altem Herkommen an der deutsch-schweizerischen Grenze, worauf auch Ziff. 3 S. 1 der Noten („ . . . sollen fernerhin . . . verkehren dürfen") hinweist. Schon in den Verhandlungen, die der Lösung des „Büsinger Handels" im Juli 1849 vorausgingen, wurde deutscherseits vorgetragen[21], daß etwa während des Sonderbundkrieges zwischen den schweizerischen Kantonen 1846/47 wiederholt schweizerisches Militär mit dem Dampfboot nach Konstanz gekommen und von dort weitergefahren oder durch die Stadt marschiert[22] sei. Dies wurde schweizerischerseits auch nicht abgestritten; man wies nur darauf hin, daß es sich dabei stets um aufgelöste, nicht geführte Truppenabteilungen gehandelt habe. Baden beschwerte sich nach dem „Büsinger Handel" bei der Schweiz, daß während der ganzen Zeit der damaligen Grenzbesetzung[23] bewaffnete schweizerische Truppeneinheiten auf der Straße Merishausen - Bargen über badisches Gebiet im sogen. „Schlauch" gezogen waren, und noch bis 1853 mußte sich die Schaffhauser Kantonsregierung nicht selten für ähnliche, meist bei Musterungen erfolgte Grenzverletzungen im Gebiete des „Schlauch" und

[19] Anmerkung der schweizerischen AS: „Unter dem Begriff ‚laufender Dienst' in Abs. 1 hiervor ist nicht der Dienst zur Verhütung nahe bevorstehender oder zur Unterdrückung ausgebrochener politischer oder wirtschaftliche Unruhen zu verstehen."
[20] Vgl. dazu unten im Text sub Ziff. 2.
[21] Vgl. *Leutenegger* (Anm. 2), S. 40; *Brintzinger* (Anm. 2), Hegau-Heft 1/2 (15/16) 1961, S. 83.
[22] Nach Kreuzlingen? (Frage des Verfassers).
[23] Vgl. *Brintzinger* (Anm. 2), Hegau-Heft 1/2 (11/12) 1961, S. 79/80.

bei Gailingen entschuldigen[24]. Erst in diesem Jahr ging Baden auf den schweizerischen Vorschlag ein, den vor 1849 in dieser Hinsicht herrschenden Zustand der stillschweigenden Duldung des bewaffneten Durchzugs von Militärpersonen, einzeln oder in Gruppen, wieder eintreten zu lassen[25]. Ganz offenkundig hatte die Schweiz das weitaus größere Interesse, ihre Wehrpflichtgen — in Uniform und mit Handwaffen — unbehindert über die deutschen Grenzdurchgangsstraßen ziehen lassen zu können. Dies erklärt sich aus der schweizerischen Militärorganisation, deren milizartiger Charakter häufige Übungen verlangt, die Benutzung der schnellsten Verbindung vom Wohnort des Wehrpflichtigen zum Sammelort fordert und dem Soldaten Uniform und Waffen zur ständigen Bereitschaft mit nach Hause gibt. Das große Interesse der Schweiz am freien Transit ihrer Wehrpflichtigen über deutsches Gebiet ist aus Ziff. 3 des Notenwechsels deutlich zu erkennen, wo nähere Bestimmungen nur für den Transit schweizerischer Wehrpflichtiger getroffen worden sind. Obwohl dies natürlich auch darauf zurückzuführen ist, daß zur Zeit dieses Notenwechsels in Deutschland keine Wehrpflicht und damit kein aktueller Anlaß für eine besondere Regelung des Transits deutscher Wehrpflichtiger über schweizerische Straßen bestand, bestätigt Ziff. 3 S. 2 eindeutig, daß der unbehinderte Transit von einzelreisenden Wehrpflichtigen auf der Grundlage voller Gegenseitigkeit eingeräumt wurde. Das bedeutet aber, daß die Schweiz sich in dieser Note auch verpflichtete, deutschen einzelreisenden Wehrpflichtigen das Passieren von schweizerischen Straßen von und zu ihrem Wohnort in Uniform zu gestatten.

Darin konnte selbst im Kriegsfall keine Verletzung der schweizerischen Neutralitätspflichten gesehen werden. Der Transit waffenfähiger Zivilisten durch ein neutrales Land wird im Völkerrecht allgemein als gestattet angesehen, selbst wenn diese Zivilisten als Wehrpflichtige bereits zum Wehrdienst einberufen worden sind und infolgedessen den Wehrgesetzen und Wehrpflichten des kriegführenden Staates unterstehen. Ochsner führt in seiner bereits genannten Dissertation hierzu aus[26]:

> Dem „Verbot des Durchzugs waffenfähiger Zivilisten . . . kann . . . zumindest nach 1907 nicht mehr beigepflichtet werden. Die von gewissen neutralen Ländern auf diesem Gebiet erlassenen teilweise sehr rigorosen Vorschriften gingen über das durch das Neutralitätsrecht geforderte Minimum hinaus. Positiv-rechtlich besteht heute auf alle Fälle der Grundsatz, daß die in neutralen Ländern sich befindlichen Aufgebotenen dem Ruf des Heimatstaates ungehindert folgen dürfen. Selbst in Massen dürfen sie — wie anläßlich der Behandlung des Neutralitätsabkommens ausdrücklich zu Protokoll gegeben wurde — in ihre Heimat zurückkehren, um dort dem Aufgebot zum Kriegsdienst Folge zu leisten. A fortiori ist daraus zu schließen, daß auch ihrem Transit, wie auch demjenigen individueller Zuzügler anderer Nationalität, neutralitätsrechtlich nichts im Wege steht."

Wenn aber das Neutralitätsrecht weder die Rückreise aus dem neutralen Staat in das kriegführende Heimatland noch die Durchreise von einem dritten durch den neutralen zum kriegführenden Staat verbietet, so ist auch ein — aus der territorialen Situation — unbedingt notwendiger Transit einzelreisender Wehrpflichtiger von einem Gebietsteil des kriegführenden Staates über neutrales Territorium zu einem anderen Gebietsteil dieses Staates neutralitätsrechtlich zu gestatten.

[24] Nach *Leutenegger* (Anm. 2), S. 40; vgl. *Brintzinger* (Anm. 2), Hegau-Heft 1/2 (15/16) 1961, S. 83 Anm. 23.
[25] Ebdt.
[26] *Ochsner* (Anm. 5), S. 86.

Dies gilt aber nicht nur für den Transit des „zu den Fahnen eilenden" Wehrpflichtigen, sondern auch für Wehrdiensturlauber, soweit sie in Zivil reisen. Selbst wenn solche Wehrdienst- oder Kriegsurlauber, erkennbar als Militärpersonen, auf dem unmittelbaren Wege zu ihrem Heimatort oder von diesem zurück zur Truppe neutrales Gebiet passieren, kann von einer Neutralitätsverletzung nicht gesprochen werden. Man wird, auch bei Anlegung strengster Maßstäbe, einen Wehrdienst- oder Fronturlaub am Heimatort nicht als militärische Operation betrachten können, selbst wenn er auch dem Zwecke dient, die Wehrfähigkeit des Urlaubers zu kräftigen oder wiederherzustellen, da der Urlaubsaufenthalt bei der Familie und in der Heimat einem humanitären Prinzip entspricht.

Nicht viel anderes kann für den Fall gelten, daß der einzelreisende Wehrdienstpflichtige oder -urlauber in Uniform durchreist. Allein durch das Tragen der Uniform auf dem ansonsten gestatteten Transit kann keine Neutralitätsverletzung erfolgen. Nur politische Gründe, etwa die Abneigung gegen die Kriegspolitik des Nachbarstaates, mögen ein Verbot der Durchreise in Uniform rechtfertigen. Selbstverständlich ist ein Staat nicht gehindert, Angehörigen anderer Staaten in Friedens- wie Kriegszeiten das Betreten seines Staatsgebietes in Uniform zu verwehren, soweit er nicht durch völkerrechtliche Vereinbarungen in dieser Hinsicht gebunden ist oder die allgemeine Courtoisie im zwischenstaatlichen Verkehr — etwa für Eisenbahn und Feuerwehr — Ausnahmen rechtfertigt. Die Schweiz hat durch einen Bundesratsbeschluß vom 1. 2. 1932[27] das Tragen ausländischer Uniformen in der Schweiz verboten, allerdings in einem gleichzeitig ergangenen Kreisschreiben des Eidgenössischen Politischen Departements an die Kantonsregierungen zur Erläuterung dieses Beschlusses ausdrücklich festgestellt, daß damit entgegenstehende Bestimmungen besonderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen nicht aufgehoben werden sollten. Das deutschen Wehrpflichtigen auf der Grundlage der vollen Gegenseitigkeit in Ziff. 3 der Noten vom 13./14. November 1928 eingeräumte Recht des Transits in Uniform ist demnach durch diesen Bundesratsbeschluß nicht beeinträchtigt worden.

Nach der im deutsch-schweizerischen Grenzverkehr in Jahrzehnten stiller Duldung entwickelten, den Forderungen des Völkerrechts entsprechenden Übung, die durch den Notenwechsel von 1928 noch ausdrücklich bestätigt wurde, war der Transit der zur Truppe einberufenen männlichen Bewohner der Exklave Büsingen[28] über das neutrale schweizerische Gebiet nach und von Deutschland in allen Kriegen — 1866, 1870/71, 1914/18 und 1939/45 — kaum behindert. Nur den allgemeinen Sperrungen der Schweizergrenze für jeden Verkehr mit Deutschland waren auch die Büsinger Wehrpflichtigen stets unterworfen: obwohl diese Grenzsperre nicht an der Exklavengrenze, sondern an der direkten Territorialgrenze der Schweiz mit dem deutschen Hauptland wirksam wurde, konnten Büsinger Einwohner zur Zeit solcher Grenzsperren das deutsche Gebiet nicht erreichen, da sie ja auch diese letztere Grenze passieren mußten. Es hat sich allerdings — im Gegensatz zu dem aus Ziff. 3 des Notenwechsels von 1928 ergebenden Recht, das schweizerische Territorium auf dem Wege zum und vom Heimatort in Uniform zu passieren — während des Zwei-

[27] AS Bd. 48 S. 58 = BS Bd. 1 S. 92. Das nachstehend erwähnte Kreisschreiben ist inhaltlich wiedergegeben im Rundschreiben des deutschen Auswärtigen Amtes Nr. V 5047 vom 25. 4. 1932 (in: Akten des Badischen Generallandesarchivs, Karlsruhe, Abt. 233).

[28] Ein Transit von Wehrpflichtigen über schweizerisches Territorium mußte nur von Büsingen aus erfolgen. Die kleine deutsche Exklave Verenahof ist nur von schweizerischen Staatsangehörigen bewohnt; die Wehrpflichtigen aus dem Jestetter Zipfel konnten den Weg durch den sogen. Hals, der das Jestetter Gebiet mit dem deutschen Territorium verbindet, nehmen.

ten Weltkrieges die Praxis entwickelt, die Uniform durch einen übergezogenen Zivilmantel zu bedecken. Das deutsche Zollamt Gailingen-West, über das sich in Kriegszeiten der Verkehr mit der Exklave auf dem kürzesten Transitweg über die Laag-Straße vollzog, hielt zu diesem Zweck immer eine Anzahl von Mänteln für unverhofft ankommende Büsinger Urlauber bereit[29].

2. Ziff. 4 des Notenwechsels vom 13./14. November 1928 gibt den deutschen Polizeiorganen das Recht, „zur Besorgung des laufenden Dienstes" in Zivil oder Uniform und unter Mitnahme von Waffen und Handmunition die über schweizerisches Gebiet führenden Grenzdurchgangsstraßen zu benutzen. Daß diese Bestimmung auch für den Transit nach und von Büsingen heranzuziehen ist, obwohl es an einer ausdrücklichen Erwähnung der dafür in Frage kommenden Straße(n) in der beispielhaften Aufzählung dieser Ziffer fehlt, ist unbestritten. Der Transit der Polizeiorgane hat auf dem kürzesten Wege zu erfolgen. Diese Bestimmung dürfte nicht nur ein Verbot von Ab- und Umwegen enthalten, sondern auch eine Beschränkung auf die objektiv kürzeste Straßenverbindung über schweizerisches Gebiet. Das bedeutet aber für den Transit nach Büsingen, daß das schweizerische Territorium von deutschen Polizeiorganen auf dem Wege von oder nach Büsingen über die Laag-Straße zu passieren ist. Eine zahlenmäßige Beschränkung ist nur insoweit gegeben, als von vereinzelten Polizeiorganen, in Ausnahmefällen auch mehrere Polizeibeamte zusammen, die Rede ist und „geschlossene Polizeiformationen" nach Ziff. 6 der Noten vom Straßentransit ausgeschlossen sind. Man wird deshalb feststellen können, daß im Regelfall nur ein Polizeibeamter das Recht zum unbehinderten Transit und nur in besonderen Fällen mehrere Beamte zusammen dieses Recht in Anspruch nehmen können. Angesichts der seit 1928 veränderten Umstände — etwa des erheblich größeren Straßenverkehrs — dürfte eine großzügige Auslegung dieser Beschränkung, so im Falle eines größeren Verkehrsunfalles, heute gerechtfertigt sein. Allerdings gehört nach schweizerischer Auffassung[30] die Verhütung bevorstehender oder die Unterdrückung bereits ausgebrochener politischer oder wirtschaftlicher Unruhen nicht zum „laufenden Dienst" der Polizeiorgane, zu dessen Besorgung diesen ein Transit über das fremde Staatsgebiet erlaubt ist. Diese Auffassung könnte im Falle Büsingens zu Problemen führen, wenn es etwa dort zu ernsten politischen Unruhen kommen würde, die deutsche Polizei aber durch diese schweizerische Auffassung am Eingreifen gehindert wäre, während die schweizerische Polizei auf deutschem Hoheitsgebiet nicht tätig werden kann, und so die Büsinger Bevölkerung nur im Wege der Selbsthilfe Sicherheit und Ordnung wiederherstellen könnte.

Die in Ziff. 7 des Notenwechsels vorgesehene Einschränkung entsprechend dem Vorbehalt des Karlsruher Protokolls von 1867, nämlich, daß jeder der beiden Staaten im Interesse seiner Sicherheit oder seiner Neutralität den nach dem Notenwechsel gestatteten Transit untersagen könne, ist während des Zweiten Weltkrieges zur Anwendung gelangt[31]. Jedoch waren auch während der Kriegszeit einzelne Transite deutscher Polizeiorgane zu verzeichnen, so daß nicht von einer strengen Handhabung dieser Beschränkungsklausel seitens der Schweiz gesprochen werden kann.

Keine Anwendung auf den Transitverkehr von Büsingen nach dem deutschen Hauptgebiet kann die Bestimmung der Ziff. 4 des Notenwechsels von 1928 finden, nach der ein Gefangenentransport durch deutsche Polizeiorgane über schweizerische Straßen ausgeschlossen ist. Hier geht zweifellos der Art. 2 der Übereinkunft zwi-

[29] Vgl. *Daum* (Anm. 3), S. 16.
[30] Anmerkung der schweizerischen AS, vgl. Anm. 19 oben.
[31] Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen.

schen dem Deutschen Reich und der Schweiz betreffend die Großherzoglich badische Gemeinde Büsingen vom 21. September 1895[32] vor, der den zuständigen deutschen Behörden die freie Überführung eines in der Exklave verhafteten deutschen Staatsangehörigen zugesteht (während schweizerische Staatsangehörige, die einer Straftat verdächtig sind, den schweizerischen Behörden überstellt werden müssen). Ein diplomatischer Notenwechsel ist nicht geeignet, Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrags aufzuheben oder abzuändern; im übrigen dürfte dies auch nicht die Absicht der Noten von 1928 gewesen sein.

3. Von wesentlicher Bedeutung ist schließlich die in Ziff. 6 des Notenwechsels enthaltene Beschränkung des Transits von „geschlossenen Formationen" der Polizei und Gendarmerie wie von „militärischen Abteilungen" auf die Eisenbahn. Damit ist jeder Straßentransit militärischer und polizeilicher Einheiten über schweizerisches Territorium ausgeschlossen. Da Büsingen nur über die Straße zu erreichen ist — der Wasserweg dürfte, jedenfalls nach dem Vorgang des „Büsinger Handels", ausscheiden —, ist damit auch ein deutsches Recht zu militärischer Besetzung Büsingens in Verfolgung eigener staatlicher Interessen oder zu kriegsbedingten taktischen Operationen inzidenter verneint. Dies ergibt sich auch daraus, daß eine solche Maßnahme nach Art und Zweck des dazu erforderlichen Transits nicht mehr im Wege der grundsätzlich gestatteten „Durchreise einzelner Wehrpflichtiger", sondern nur durch einen Durchmarsch einer noch so kleinen militärischen Formation über einen noch so schmalen schweizerischen Gebietsstreifen zu verwirklichen wäre. Ein solcher Durchmarsch würde aber eine Verletzung der schweizerischen Souveränität und — im Kriegsfalle — Neutralität bedeuten.

Mangels eines solchen militärischen Durchmarschrechts über schweizerisches Territorium nach Büsingen fehlt es hier auch an einem in Friedenszeiten aktiven, ständig geübten „militärischen Staatsservitut" an fremdem Gebiet, das — nach einer etwa von Verdross[33] vertretenen völkerrechtlichen Auffassung — im Kriegsfalle dem Gegner die Berechtigung zu militärischen Operationen auf oder über dieses mit einem militärischen Staatsservitut belasteten neutralen Territorium geben würde. Es kann, im Gegensatz hierzu, in strenger Konsequenz des vom Neutralitätsrecht diktierten Durchmarschverbotes für eine in neutralem Gebiet situierte Exklave der Grundsatz aufgestellt werden, daß ein solcher, rechtlich Kriegsgebiet darstellender Gebietsteil einer kriegführenden Partei nicht zum Kriegsschauplatz werden darf. Es darf nicht als Ausgangspunkt kriegerischer Aktionen desjenigen kriegführenden Staates dienen, der die Staatshoheit über die im neutralen Gebiet liegende Exklave besitzt, da die Neutralität des die Exklave umschließenden Staates laut völkerrechtlichem Gebot zu wahren ist; und dem Gegner dieses Kriegführenden fehlt jede rechtliche Möglichkeit, das Gebiet der letzterem gehörenden Exklave mit seinen militärischen Operationen zu erreichen, da er hierfür neutrales Gebiet benützen müßte[34]. Der neutrale Staat

[32] RGBl. 1896 S. 1.

[33] *Verdross*, Völkerrecht, 5. Aufl., Wien 1964, S. 483/484. *Ochsner*, (Anm. 5), S. 53, verlangt den tatsächlichen Gebrauch des militärischen Staatsservituts durch den Berechtigten während der Kriegszeit und schränkt diese Berechtigung damit wesentlich ein.

[34] So ganz eindeutig der schweizerische (!) Völkerrechtswissenschaftler *von Waldkirch* in *von Waldkirch / Vanselow*, Neutralitätsrecht (Handbuch des Völkerrechts 6. Bd. 5. Abt.), Stuttgart 1936, S. 47, wiederholt von dem ebenfalls schweizerischen Autor *Ochsner* (Anm. 5), S. 46. *von Waldkirch* beruft sich dabei auf das von *van Eysinga*, Die Niederlande und das Neutralitätsrecht während des Weltkrieges, Zeitschrift für Völkerrecht Bd. XVI (1932), S. 603-632 (628), berichtete Beispiel, daß die von niederländischem Gebiet umschlossene belgische Exklave Baerle-Hertog während des Ersten Weltkrieges von deutschen Truppen nicht besetzt werden konnte.

ist seinerseits auf Grund der von ihm eingenommenen Neutralität verpflichtet, ohne Rücksicht darauf, daß er rechtliches Kriegsgebiet in seiner Neutralitätssphäre einschließt, einen Versuch des einen oder anderen kriegführenden Staates, die Exklave militärisch zu besetzen, abzuweisen und eventuell mit Waffengewalt zu verhindern, weil die einzige Möglichkeit zur Besetzung in einem Durchmarsch über sein neutrales Gebiet besteht und damit implicite eine Verletzung seiner Neutralität verursachen müßte. Diese Ansicht kommt in ihrer logischen Konsequenz einer weitgehenden Neutralisierung der in einem neutralen Staat eingeschlossenen Exklave nahe, also einer Neutralisierung von Gebietsteilen eines Kriegführenden. Dieses muß nicht unbedingt eine logische Inkonsequenz bedeuten. Wir besitzen historische Beispiele für solche Neutralisationen in dem Institut der sogen. Neutralitäts-Servitute, etwa der durch Art. 92 der Wiener Schlußakte von 1815 vorgesehenen Neutralisierung Hochsavoyens zu Gunsten der Schweiz (mit dem gleichzeitigen Recht, dieses Gebiet zum Schutze der eigenen Neutralität fürsorglich zu besetzen)[35], ferner in ähnlicher Weise die Verpflichtungen zur Nichtbefestigung bestimmter Gebiete[36]. Die weitgehende Neutralisation — wenigstens von militärischen Aktionen — einer in einem neutralen Staat eingeschlossenen Exklave eines kriegführenden Staates kann nur als Vorteil für den neutralen Staat angesehen werden. Denn einmal ist der neutrale Staat für die auf seinem Gebiet erfolgten Verletzungen der Neutralität völkerrechtlich verantwortlich, sofern er nicht Anstrengungen zu ihrer Verhinderung unternimmt, zum anderen muß eine nicht neutralisierte Exklave stets einen Anreiz für irgendwelche Verletzungen der Neutralität durch beide kriegführenden Parteien darstellen.

Die Tatsache, daß die Exklave Büsingen zu Ende des letzten Weltkriegs durch französische Truppen besetzt wurde, die zu diesem Zweck schweizerisches Territorium durchqueren mußten, muß nach dem hier Ausgeführten als Verletzung des für den militärischen Transit geltenden Rechts betrachtet werden.

IV.

Die Eidgenossenschaft hatte beim Beginn des Zweiten Weltkriegs zum Schutze ihrer unbedingten Neutralität und ihrer territorialen Integrität ihre Wehrkräfte mobilisiert und die Grenzen der Schweiz militärisch besetzt. Die geographische Lage der Schweiz im strategischen Winkel zwischen den Kriegsparteien Deutschland und Frankreich, als Keil zwischen Deutschland und dem ihm verbündeten Italien, im Besitze strategisch und verkehrstechnisch wichtiger Alpenpässe und Eisenbahnverbindungen, rückte die Gefahr eines Angriffs, eines Durchmarschversuches oder von Grenzverletzungen im Zuge der komplizierten Nordgrenze gegen Deutschland oder der Westgrenze gegen Frankreich in den Bereich der Möglichkeiten.

[35] Auf den Nachfolgestaat Frankreich als Erwerber Savoyens gemäß den Grundsätzen der Staatensukzession übergegangene Verpflichtung: Art. 2 des Vertrags von Turin vom 24. 3. 1860; aufgehoben im Friedensvertrag von Versailles 1918, Art. 435; vgl. *Guggenheim*, Lehrbuch des Völkerrechts, Basel 1948/50, Bd. I S. 356 Anm. 74 und S. 108 Anm. 175.

[36] Verpflichtung zur Nichtbefestigung der elsässischen Stadt Hüningen gem. Art. 3 des 2. Pariser Friedens vom 20. 11. 1815 für Frankreich, nach dem Frankfurter Frieden von 1871 für Deutschland, nach dem Versailler Friedensvertrag 1919 wiederum für Frankreich; vgl. *Guggenheim* (Anm. 35), Bd. I S. 356 Anm. 74 und S. 90 Anm. 130. — Verpflichtung zur Nichtbefestigung der Aalandsinseln gem. Vertrag vom 30. 3. 1856; vgl. *Guggenheim*, aaO., *S. 90* Anm. 129.

Abgesehen von kleineren Grenzverletzungen, meist unbeabsichtigt und von lokaler Natur[37], kam es trotz der militärisch-politischen Wechselfälle des Zweiten Weltkriegs, vor allem der gesteigerten Gefahr während des Frankreich-Feldzuges 1940, dem Vormarsch der Alliierten durch Frankreich und der hieran anschließenden militärischen Operationen in Frankreich und Deutschland 1944/45, zu keinen offenkundigen Neutralitätsverletzungen territorialer Natur[38].

Die Weisungen des Schweizerischen Bundesrates an den Oberkommandierenden der schweizerischen Armee, General Henri Guisan, vom 3. August 1939 lauteten im Auszug[39]:

"1. Sie haben den Auftrag, unter Einsatz aller geeigneten militärischen Mittel die Unabhängigkeit des Landes zu behaupten und die Unversehrtheit des Territoriums zu wahren. . . .

. . .

4. Bei Ausbruch von Feindseligkeiten zwischen der Schweiz und einem benachbarten Staat werden, sofern es sich nicht lediglich um einen lokalen Zwischenfall handelt, alle im Hinblick auf die Neutralität getroffenen Abmachungen hinfällig. . . . Falls es sich lediglich um eine unfreiwillige Verletzung unserer Grenze handelt oder um eine Verletzung von kurzer Dauer und von schwachem Ausmaß, an der nur geringe Truppenbestände beteiligt sind, werden Sie dem Bundesrat unverzüglich von den Umständen des Zwischenfalls und von den durch Sie zur augenblicklichen Wiederherstellung der Rechtslage getroffenen Maßnahmen in Kenntnis setzen.

5. Vom Zeitpunkt an, wo sich die Schweiz im Kriegszustand befindet, haben Sie das Recht, mit dem nächsten Kommandanten einer fremden Armee Abkommen zu schließen, soweit es sich lediglich um die vorübergehende und rein militärische Regelung von Fragen eher lokaler Bedeutung handelt.

. . . ".

Die seit Mitte März 1945 — nach dem bei Straßburg erfolgten Rheinübergang der VII. US-amerikanischen und der 1. französischen Armee — im süddeutschen Raum operierenden Streitkräfte beider Kriegsparteien bildeten in ihren strategischen Operationen und Kampfhandlungen eine stete Gefährdung der Schweizer Nordgrenze. General Guisan ordnete deshalb, um auch „während der letzten Wochen die Unversehrtheit unseres Gebietes zu bewahren"[40], eine starke Besetzung der Nordgrenze an, wobei die 7. Division des 4. schweizerischen Armeekorps in „die Enklave nördlich des Rheins bei Schaffhausen und in den Raum südlich der Stadt"[41] einrückte.

Die 1. französische Armee, welche die Aufgabe der Besetzung des südlichen Teils von Baden und Württemberg übernommen hatte, stieß mit ihren Hauptkräften in den Schwarzwald vor und erreichte, aus diesem in südöstlicher Richtung weitervordringend, mit motorisierten Einheiten erstmals am 22. April 1945 bei Beggingen und

[37] Vgl. hierzu im allgemeinen und die spezielle Übersicht bei *Guisan*, Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939-1945, Bern 1946.
[38] Überfliegungen, die in großer Zahl stattfanden, können hier außer Acht bleiben.
[39] *Guisan* (Anm. 37), S. 241/242.
[40] *Guisan* (Anm. 37), S. 73.
[41] *Guisan* (Anm. 37), S. 74. Die Bezeichnung „Enklave" für den hier genannten Hauptteil des Kantons Schaffhausen ist irreführend, da es sich rechtlich nicht um eine Enklave, sondern nur um ein nördlich des sonst die Grenze bildenden Rheinstroms in das deutsche Gebiet hineinragendes schweizerisches Territorium des in drei Teile gespaltenen Kantons Schaffhausen handelt.

Bargen die Nordgrenze des schweizerischen Kantons Schaffhausen. Nach dem Ausräumen mehrerer kleinerer deutscher Widerstandsnester stießen die französischen Truppen einerseits in östlicher Richtung entlang der Schweizer Nordgrenze und andererseits in Richtung Singen a. H. vor, nachdem der Bodensee bereits am 22. April 1945 (Übergabe von Überlingen und Radolfzell) von aus dem Norden vordringenden französischen Einheiten erreicht und der Hegau damit abgeschnitten war. Die an der Ostseite des Kantons Schaffhausen gelegenen deutschen Ortschaften (einschließlich des zwischen zwei schweizerischen Gebietsteilen nördlich des Rheins gelegenen Gailingen) wurden am 24. und 25. April 1945 besetzt.

Leichte französische Kräfte waren von Straßburg/Kehl aus in der badischen Ebene nach Süden in Richtung Lörrach vorgestoßen und vereinigten sich am Oberrhein bei Säckingen mit den vom Schwarzwald nach Waldshut und von dort wieder westlich vorgedrungenen französischen Einheiten. Bis zum 28. April 1945 bestanden jedoch an der Westgrenze des Kantons Schaffhausen, entlang der Wutach, „wandernde Kessel" eingeschlossener deutscher Truppen von geringerer Stärke, die — insbesondere nach dem Fall des letzten deutschen Widerstandsnestes Fützen (oberhalb des Wutachtales) — in geschlossenen Abteilungen und aufgelöst auf schweizerisches Territorium überzutreten versuchten. Diese Bemühungen, die besonders an den unübersichtlichen Grenzstellen des „Schlauch" und gegenüber der deutschen Exklave Verenahof sowie entlang der schweizerischerseits durch Stacheldraht gesicherten Wutach-Grenze von größerer Intensität waren, konnten durch die schweizerischen Grenztruppen weitgehend verhindert oder wieder rückgängig gemacht werden[42].

Verletzungen der schweizerischen Neutralität fanden während dieses Vormarsches der französischen Truppen nicht statt. Das Schweizer Armee-Oberkommando hatte mit der 1. französischen Armee bereits vorher Verbindung aufgenommen, die durch eine am 20. April 1945 dorthin abgeordnete Mission schweizerischer Offiziere aufrechterhalten wurde und als zweite derartige Mission die Aktionen dieser Armee während der folgenden drei Wochen verfolgte[43].

Am 19. April 1945 wurde vom schweizerischen Bundesrat zum Schutze der Schweiz die Schließung der Landesgrenze im Norden (später auch im Osten gegen Österreich) angeordnet. Der Grenzverkehr mit Deutschland war dadurch unterbrochen[44]. Doch wurde aus humanitären Gründen in lokaler Kompetenz mehrfach der kurzfristige Übertritt der von Kampfhandlungen bedrohten deutschen Zivilbevölkerung von Grenzgemeinden gestattet[45].

Am 22. April 1945 wurde schweizerischerseits als Sicherheitsmaßnahme die Reichsbahnlinie am Ort ihres Aus- und Eintritts in den Kanton Schaffhausen, bei Wilchingen-Hallau und Thayngen, unterbrochen[46]. Bald darauf wurden von unbekannter Hand die Telefondrähte zwischen Büsingen und der deutschen Gemeinde Gailingen durchschnitten; damit war die letzte, nachrichtliche Verbindung der durch die schweizerische Grenzsperre isolierten Exklave nach Deutschland unterbrochen[47], während der reguläre Telefon- und Telegraphenverkehr der Schweiz mit Deutschland erst am

[42] Die militärischen Operationen sind hier nach *Guisan* (Anm. 37), S. 73/74, und den Berichten der „Schaffhauser Nachrichten" vom 20. bis 30. 4. 1945 dargestellt.
[43] *Guisan* (Anm. 37), Beilage 2, S. 155.
[44] Schaffhauser Nachrichten vom 23. 4. 1945.
[45] Dies wird verschiedentlich in den Schaffhauser Nachrichten vom 20. bis 30. 4. 1945 berichtet.,
[46] Schaffhauser Nachrichten vom 23. 4. 1945.
[47] Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen.

2. Mai 1945 eingestellt wurde[48]. Am 24. April 1945 ordnete ein Unbekannter durch Anschlag am Büsinger Rathaus die Ablieferung von nationalsozialistischen Emblemen und Führerbildern auf dem Rathaus an, der von der Büsinger Bevölkerung bereitwillig Folge geleistet wurde[49]. Am 29. April 1945 wurden auf Anordnung des Bürgermeisters von Büsingen alle deutschen Lebensmittel und Waren in Büsingen ausverkauft. Damit war gleichzeitig das Ende der bisher in Büsingen bestehenden Doppelwährung Reichsmark / Schweizerfranken herbeigeführt. Es gab nun keine Einnahmen in Reichsmark mehr (durch die Grenzsperre war auch die Arbeit in Deutschland unmöglich gemacht) und auch keine Ausgabemöglichkeit[50].

Die schweizerischen Grenzbehörden standen von Anfang an mit den französischen Okkupationstruppen in reger Fühlungnahme[51]. Es stand im Schweizer Interesse, die Verhältnisse an der Grenze so weitgehend wie nur möglich im guten Einvernehmen mit den neuen militärischen Machthabern des Nachbarstaates zu regeln. So wurde schon am 6. Mai 1945 — also noch vor der deutschen Kapitulation — von Seiten des französischen Militärbefehlshabers die schweizerische Schiffahrt auf dem Untersee und Rhein freigegeben und die Genehmigung zur Durchfahrt über die deutschen Wasserzonen erteilt[52].

Am gleichen Tage wurde der bisherige Ratschreiber von Büsingen, Huldreich Walter, der von der Bevölkerung als kommissarischer Bürgermeister eingesetzt worden war, von der französischen Besatzungsmacht nach Gailingen zitiert, um „Instruktionen über das künftige Regime" in Büsingen entgegenzunehmen[53]. Ein um 16 Uhr dieses 6. Mai 1945 am Rathaus in Büsingen angebrachter Anschlag verfügte die Ablieferung aller Radioapparate, Schuß- und Handwaffen, von Munition und Fotoapparaten[54].

Der Schweizerische Bundesrat beschloß am 8. Mai 1945, keine deutsche Reichsregierung mehr offiziell anzuerkennen[55], und vertrat weiter die Rechtsauffassung, daß die Schweiz nach der Nichtanerkennung einer deutschen Regierung auf schweizerischem Gebiet als Treuhänder einer künftigen, legalen und von der Schweiz anerkannten Rechtsnachfolgerin der Reichsregierung handle[56].

Die „Schaffhauser Nachrichten" berichteten in ihrer Ausgabe vom 8. Mai 1945 von einem in der Büsinger Bevölkerung verbreiteten Gerücht, eine Besetzung Bü-

[48] Schaffhauser Nachrichten vom 4. 5. 1945.

[49] Schaffhauser Nachrichten vom 25. 4. 1945 und Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen. — Über den in den letzten Kriegstagen von dem — aus einem schweizerischen Internierungslager im Kanton Aargau entwichenen — 25jährigen Sudetendeutschen *Matak* unternommenen Versuch, die Verwaltung der Gemeinde Büsingen an sich zu reißen, berichtet *Daum* (Anm. 3), S. 18. *Matak* wurde im Wege der Selbsthilfe von Büsinger Einwohnern festgenommen und der schweizerischen Grenzwache an der Rheinhalde, zwischen Büsingen und Schaffhausen, zur Verwahrung übergeben. Die so erfolgte Auslieferung eines deutschen Staatsangehörigen, dem deutscherseits nur eine auf deutschem Boden verübte Unruhestiftung vorgeworfen werden konnte, an die Schweiz war gewiß rechtswidrig, wenn auch angesichts der gegebenen Situation verständlich, da eine Sicherstellung des *Matak* durch Überführung nach Deutschland wegen der schweizerischerseits verfügten Grenzsperre nicht möglich war.

[50] Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen.

[51] Vgl. die Berichte der Schaffhauser Presse aus dieser Zeit.

[52] Schaffhauser Nachrichten vom 7. 5. 1945.

[53] Arbeiter-Zeitung (Schaffhausen) vom 12. 5. 1945. Diese Zitierung kann nur durch Vermittlung schweizerischer Behörden (Grenzwache?) erfolgt sein, nachdem eine Nachrichtenverbindung mit Deutschland nicht mehr bestand.

[54] Schaffhauser Nachrichten v. 8. 5. 1945; Arbeiter-Zeitung (Schaffhausen) v. 12. 5. 1945.

[55] Schaffhauser Nachrichten vom 9. 5. 1945.

[56] Schaffhauser Nachrichten vom 30. 5. 1945.

singens durch französische Truppen solle an diesem Tag erfolgen. Am Nachmittag des 9. Mai 1945 besetzte dann ein französisches Détachement in der Stärke von einem Offizier und zehn Mann[57] die Exklave, kehrte aber am selben Abend wieder nach Gailingen zurück, nachdem zuvor der frühere Bürgermeister verhaftet und „sämtliche deutschen Wehrmachtsangehörigen, die sich auf irgendeinem Wege nach Büsingen durchschlagen konnten, sichergestellt und in französische Kriegsgefangenschaft abgeführt" worden waren[58].

Dieser „in der Geschichte der schweizerischen Neutralität wohl einzig dastehende Zustand"[59] der Besetzung einer inmitten neutralen Hoheitsgebietes gelegenen Exklave durch eine militärische Einheit des siegreichen Kriegsgegners des die Hoheit über die Exklave ausübenden Staates hat in der Öffentlichkeit der Schweiz wenig Beachtung gefunden, obwohl hier fremden Truppen der Transit über schweizerisches Territorium und damit ein Recht zugestanden wurde, das dem Staat, dem die Exklave zugehört, in Friedens- wie in Kriegszeiten verweigert wurde. Die Tatsache der Besetzung wird weder in dem Bericht General Guisans[60] erwähnt, noch in der schweizerischen Nachkriegsliteratur zur Neutralitätsfrage vermerkt. Auch die Schaffhauser Presse berichtete, obwohl an Grenzfragen und besonders Büsingen sonst stets interessiert, nur spät und beiläufig von der Besetzung Büsingens — wohl eine Folge der scharfen schweizerischen Pressezensur[61]. Während die in Schaffhausen erscheinende „Arbeiter-Zeitung" die Besetzung Büsingens erstmals in ihrer Ausgabe vom 12. Mai 1945 erwähnt, findet sich in den renommierten „Schaffhauser Nachrichten" ein Hinweis darüber erst in der Ausgabe vom 18. Mai 1945[62]. Dies ist um so erstaunlicher, als stets Beziehungen zur Exklave bestanden und man den Grenzfragen zu Kriegsende wieder erhebliches Interesse widmete. Schon am 11. Mai 1945 — drei Tage nach der deutschen Kapitulation — richtete der Schaffhauser Kantonsrat Werner (Merishausen) eine Motion an den Großen Rat zur Regulierung der Schaffhauser Grenzen[63], und Vorsprachen nicht nur des damaligen Bürgermeisters von Büsingen, sondern auch der Bürgermeister von Gailingen und von Randegg im Schaffhauser Stadthaus, um für die „Eingemeindung" zu plädieren, führten zu einer weiteren Motion von Kantonsrat Schlatter, zu deren Mitunterzeichnern auch der Schaffhauser Stadtpräsident Bringolf gehörte[64].

Einzelheiten über die Büsinger Besatzungszeit berichtet Dr. Daum in seiner eingangs genannten Schrift. Nachzutragen sind nur einige, mir zusätzlich bekanntgewordene Details. So kam es in den ersten Tagen der Besetzung noch zu keiner Einquartierung, denn das französische Détachement hielt sich bis etwa Mitte Mai 1945 nur tagsüber in Büsingen auf; dann bezog ein französischer Offizier vom „Service

[57] Diese Zahl wird von der Schaffhauser Presse (vgl. z. B. Arbeiter-Zeitung vom 12. 5. 1945) genannt und durch die mir erteilten Auskünfte der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung (vgl. unten Anm. 67) bestätigt. *Daum* (Anm. 3), S. 19, spricht dagegen von „einem Détachement von einem Offizier und neun Mann Marokkanern".

[58] Arbeiter-Zeitung (Schaffhausen) vom 12. 5. 1945.

[59] So der Chef des Pressedienstes der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung, Dr. *H. R. Kurz*, in seinem zweiten Schreiben an mich (vgl. Anm. 67). Vgl. auch das letzte der unten angeführten Zitate hieraus.

[60] Vgl. Anm. 37.

[61] Vgl. dazu: *Maetzke*, Grundzüge der schweizerischen Pressekontrolle im Zweiten Weltkrieg, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1955, S. 177-183.

[62] Die „Arbeiter-Zeitung" berichtete am 12. 5. 1945 unter der Überschrift „Die Büsinger haben Anschlußsorgen", die „Schaffhauser Nachrichten" am 18. 5. 1945 unter dem Titel „Grenzfragen".

[63] Schaffhauser Nachrichten vom 11. 5. 1945.

[64] Schaffhauser Nachrichten vom 6. 11. 1957.

de récupération de la Ière armée française" (Rückerstattungsdienst der 1. französischen Armee) mit einem Adjutanten und sechs Soldaten in der Exklave Unterkunft[65]. Schon am 11. Mai 1945 wurden die beschlagnahmten Radioapparate der Zivilbevölkerung zurückerstattet, soweit es sich nicht um Geräte französischer Herkunft handelte, von denen man vermutete, daß sie in Frankreich gestohlen worden waren[66]. Am 17. Mai 1945 ging die Schaffhauser „Arbeiter-Zeitung" auf einen Bericht der „Schaffhauser Zeitung" vom Tag zuvor ein, nach dem die Franzosen in Büsingen eigentlich alles gestohlen hätten, was nicht niet- und nagelfest war, und ein Major dann mit der Siegesbeute abgezogen sei:

„ . . . und nun frägt die sonst nicht so naive Schaffhauser Zeitung, ob es nach den geltenden Bestimmungen so ohne weiteres statthaft sei, daß die Siegesbeute weggeschafft werden könne und ob zu solchem Zweck der Übertritt eines fremden Offiziers über unser Territorium erlaubt sei."

Auf meine Anfrage bei der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung in Bern nach den Umständen und der rechtlichen Begründung der Besetzung Büsingens durch französische Truppen erhielt ich im Jahre 1956 zwei Stellungnahmen[67], die hier auszugsweise angeführt werden sollen:

„Ihre Anfrage hat es notwendig gemacht, unsere Nachforschungen bei drei verschiedenen Instanzen: der militärischen, zollpolizeilichen und außenpolitischen, durchzuführen. Da bei allen diesen Stellen keine konkreten Unterlagen beschafft werden konnten, hat sich leider unsere Antwort . . . etwas verzögert; . . . ."[68]

„Wir hätten es . . . begrüßt, wenn wir Ihnen das Vorkommnis anhand des Tagebuches des betreffenden Grenzwachtpostens hätten schildern können, doch sind diese Aufzeichnungen bereits makuliert worden.

In Ermangelung authentischer Berichte der schweizerischen Zollbehörden haben wir versucht, in den Aufzeichnungen der Einheiten unserer Armee das Gesuchte zu finden. Da aber die Bewachungseinheiten in der kritischen Zeit in sehr rascher Folge ausgewechselt und verschoben wurden und zudem gewisse Posten nur zeitweise durch Militär verstärkt waren, konnten leider auch hier keine konkreten Hinweise gefunden werden. Immerhin geht aus allen militärischen Tagebüchern hervor, daß französische Truppen nur vereinzelt in den letzten Wochen und Tagen des Krieges an der Schaffhauser Grenze festgestellt wurden. Die meisten Grenzgebiete waren vielmehr zu dieser Zeit weder von deutschen noch von französischen Truppen besetzt. Erst der Waffenstillstand setzte die französische Armee in die Lage, Kräfte, die vorher im Fronteinsatz gestanden hatten, nunmehr an die Grenze zu verlegen."[69]

„Soweit sich der ganze Vorfall heute anhand schweizerischer Dokumente noch rekonstruieren läßt, muß anfangs Mai 1945 das Kommando der französischen Besatzungstruppen in Deutschland untergeordneten schweizerischen Behörden mündlich das Gesuch gestellt haben, es möchte einer französischen Patrouille, bestehend aus einem Leutnant und zehn Mann, der Transit über Schweizergebiet gestattet werden, um in der Gemeinde Büsingen Polizeifunktionen ausüben zu können.

[65] Vgl. die Mitteilung der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung (unten Anm. 67), nachstehend auch zitiert.
[66] Arbeiter-Zeitung (Schaffhausen) vom 12. 5. 1945.
[67] Schreiben des Chefs des Pressedienstes, Dr. *H. R. Kurz*, der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung No. 0700.86 v. 55 vom 28. 1. 1956 und vom 27. 3. 1956.
[68] Schreiben vom 28. 1. 1956.
[69] Schreiben vom 27. 3. 1956.

Diesem Gesuch wurde offenbar, ohne daß allerdings die zuständigen Regierungsstellen oder das Armeekommando orientiert worden wären, schweizerischerseits entsprochen und dem Kommando der französischen Besatzungstruppen am 9. Mai 1945 . . . das Recht zugestanden, in kleinen Abteilungen nach Büsingen zu transitieren, um dort Polizeifunktionen auszuüben. Die Bewilligung dürfte in Anlehnung an den Notenaustausch vom 13./14. November 1928 zwischen der Schweiz und Deutschland betreffend den Verkehr von Militär- und Polizeipersonen auf gewissen schweizerisch-badischen Eisenbahnstrecken und Grenzstraßen, Ziff. II/4, und Art. 2 der Übereinkunft vom 21. September 1895 zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich betreffend die badische Gemeinde Büsingen erteilt worden sein. Am gleichen Tag, also am 9. Mai 1945, begaben sich ein französischer Offizier mit zehn Soldaten nach Büsingen. Sie hielten sich bis ca. Mitte Mai nur tagsüber dort auf; dann bezogen ein französischer Offizier vom „Service de récupération de la Ière armée française" mit einem Adjutanten und sechs Soldaten in der Enklave Unterkunft. Sie blieben dort bis Mitte Oktober 1945.

Die im Mai 1945 offenbar von untergeordneten Stellen erteilte Zustimmung — wie gesagt fehlen hierüber genaue Angaben —, der Gemeinde Büsingen gewisse Polizeikräfte zuzuführen, ist dann in der französisch-schweizerischen Konvention vom 3. November 1945 über den Grenzverkehr zwischen der Schweiz und der französischen Besatzungszone in Deutschland ausdrücklich bestätigt worden; wir verweisen namentlich auf Art. 15, Abs. 2 dieser Vereinbarung." [70]

„Es steht fest, daß schweizerischerseits die Bewilligung zum Durchlaß eines französischen Détachements nach Büsingen am 9. Mai 1945 erteilt worden ist, d. h. also erst nach der Kapitulation Deutschlands, bzw. nach der Einstellung der Feindseligkeiten. Diese Entsendung des französischen Détachements kann deshalb nicht mehr als kriegerische Handlung im Sinne des Kriegsrechts betrachtet werden, sondern ist als eine unmittelbare Folge des Verlustes der deutschen Eigenstaatlichkeit anzusprechen. Nach dem Abschluß der Feindseligkeiten bestand schweizerischerseits keine rechtliche Verpflichtung mehr, das Neutralitätsrecht anzuwenden. Dieser Standpunkt ist auch in verschiedenen Maßnahmen der schweizerischen Behörden zum Ausdruck gekommen; so wurden z. B. nach der Kapitulation Deutschlands die in der Schweiz internierten Militärpersonen heimgeschafft und das zurückbehaltene Kriegsmaterial zurückgegeben. Mit dem Waffenstillstand war die französische Armee in die Rechte der deutschen Staatsmacht eingetreten, und es konnte deshalb das Gesuch, in der deutschen Enklave Büsingen Polizeikräfte zu stationieren, nicht abgelehnt werden. Um diesem, in der Geschichte der schweizerischen Neutralität wohl einzig dastehenden Zustand die gebührende Rechtsform zu geben, wurde er . . . im schweizerisch-französischen Abkommen vom 3. November 1945 über den Grenzverkehr zwischen der Schweiz und der französischen Besatzungszone Deutschlands verankert." [71]

Infolge der Exklaven-Situation und der engen wirtschaftlichen Verbindung Büsingens mit Schaffhausen [72] ist die Gemeinde nicht in allen Beziehungen der strengen Administration der Besatzungsverwaltung unterstellt worden und hat so Vergünstigungen gegenüber dem übrigen französischen Besatzungsgebiet in Deutschland erfahren. So wurde Büsingen nicht zu Requisitionsleistungen außerhalb des Bedarfs der in Büsingen selbst stationierten Besatzungstruppen herangezogen, was sich be-

[70] Schreiben vom 28. 1. 1956.
[71] Schreiben vom 27. 3. 1956.

sonders zugunsten der Büsinger Land- und Forstwirtschaft auswirkte. Dazu kam nach einer kurzen Übergangszeit die Einbeziehung Büsingens in die schweizerische Lebensmittelversorgung. Während der Lebensmittelrationierung in Deutschland und der Schweiz hatten die Bewohner der Exklave deutsche Lebensmittelkarten bezogen. Soweit Einwohner Büsingens die schweizerische Staatsangehörigkeit besaßen oder landwirtschaftliche Erzeugnisse nach Schaffhausen lieferten, erhielten sie zusätzlich auch schweizerische Lebensmittelkarten. Vom Beginn der schweizerischen Grenzsperre am 19. April 1945 bis zum 31. August 1945 war die Gemeinde — soweit ihre Bürger keine schweizerischen Lebensmittelkarten bezogen — auf Selbstversorgung angewiesen. Milch, Brot und Kartoffeln standen in genügender Menge zur Verfügung. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen der französischen Besatzungsmacht, der Gemeinde Büsingen und dem Kanton Schaffhausen übernahm dann am 1. September 1945 das Kantonale Lebensmittelamt in Schaffhausen die völlige Versorgung Büsingens[73]. Damit wurde — wie nach dem Ende des Ersten Weltkrieges[74] — der wirtschaftliche Anschluß an die Schweiz vollzogen.

Im Oktober 1945 wurde schließlich die französische Besatzung Büsingens — nachdem sich Unzuträglichkeiten im Verkehr der Besatzungsorgane mit Schaffhausen und im Schmuggel mit dem übrigen französischen Besatzungsgebiet ergeben hatten — schweizerischerseits veranlaßt, Büsingen zu räumen. Jedoch gaben spätere Vereinbarungen[75] der französischen Besatzungsmacht das Recht, Polizei- und Zollbefugnisse im Einzelfall durch ihre Organe in Büsingen vorzunehmen.

V.

Was ist nun von der rechtlichen Begründung zu halten, welche die Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung für die am 9. Mai 1945 erteilte Genehmigung zum Transit eines Détachements der französischen Besatzungstruppen in Deutschland über schweizerisches Territorium und damit zur militärischen Besetzung Büsingens gab?

Die Eidgenössische Militärverwaltung führt — in den oben zitierten Stellungnahmen — an, der Transit über schweizerisches Territorium sei dem französischen Truppendétachement zur Ausübung von Polizeifunktionen in Büsingen in Anlehnung an Ziff. 4 der Noten vom 13./14. November 1928[76] und Art. 2 der Übereinkunft vom 21. September 1895[77] nach Einstellung der Feindseligkeiten und als unmittelbare Folge des Verlustes der deutschen Eigenstaatlichkeit gestattet worden und könne deshalb nicht als kriegerische, d. h. neutralitätswidrige Handlung betrachtet werden.

[72] Zur wirtschaftlichen Abhängigkeit Büsingens von Schaffhausen vgl. auch meinen Beitrag „Die Entstehung der zollrechtlichen Sonderstellung der Exklave Büsingen" in Hegau-Heft 1/2 (15/16) 1963, S. 107-119 (116-119).

[73] Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen.

[74] Vgl. meinen Beitrag „Büsingen im Ersten Weltkrieg" in Hegau-Heft 1 (17) 1964.

[75] Vereinbarung über den Grenzverkehr zwischen der Schweiz und der französischen Besatzungszone in Deutschland, abgeschlossen in Bern am 3. 11. 1945 (Berner Grenz-Vereinbarung), wiedergegeben im Anhang meiner juristischen Dissertation „Untersuchungen über die rechtliche Stellung der deutschen Exklave Büsingen im Kanton Schaffhausen unter besonderer Berücksichtigung der verkehrs- und zollrechtlichen Fragen", Basel 1957. Der Art. 15 dieser Vereinbarung, der sich mit der Regelung des mit Büsingen im Zusammenhang stehenden Komplexes befaßte, ging weit über die Deutschland vorher vertraglich zugestandenen Rechte hinaus. Näheres vgl. in meiner eben zitierten Dissertation.

[76] Vgl. oben Text bei Anm. 16, 19.

[77] Vgl. Anm. 32.

Ohne Zweifel kann eine Okkupationsmacht ihre militärischen Kräfte zu polizeilichen Zwecken in dem besetzten Gebiet einsetzen. Sie ist, soweit sich das von ihren Streitkräften besetzte Gebiet in ihrer tatsächlichen Gewalt befindet (Art. 42 HLKO[78]), auch verpflichtet, ihrerseits „alle ... Vorkehrungen zu treffen, um nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten, und zwar, soweit kein zwingendes Hindernis besteht, unter Beachtung der Landesgesetze" (Art. 43 HLKO[79]). Büsingen war jedoch bis zum 9. Mai 1945 nicht besetzt und damit auch nicht in der tatsächlichen Gewalt der französischen Okkupationsmacht, diese daher auch nicht zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in der Exklave nach der zitierten kriegsrechtlichen Vorschrift verpflichtet.

Die bedingungslose Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 7./8. Mai 1945[80] übertrug den Siegermächten nicht zugleich auch die deutsche Staatsgewalt, sondern nur das Recht, das bis dahin noch nicht eroberte deutsche Gebiet durch widerstandsfreie militärische Operationen zu besetzen und sich damit kriegsrechtlich in den Besitz der tatsächlichen Gewalt zu setzen. Mit der Kapitulation war die deutsche Staatsgewalt auch nicht untergegangen und nur insoweit suspendiert, wie die tatsächliche Besatzungsgewalt der Okkupationsmächte reichte. Es bestand ja auch noch über den Zeitpunkt der Kapitulation hinaus bis zum 23. Mai 1945[81] eine deutsche Reichsregierung, die — ohnedies von zweifelhafter staatsrechtlicher Legalität — allerdings von der Schweiz nicht anerkannt wurde[82]. Die oberste Regierungsgewalt in Deutschland haben die Alliierten Mächte, nachdem die staatsrechtliche Desorganisation Deutschlands durch völlige Besetzung des deutschen Territoriums und besatzungsrechtliche Maßnahmen offenkundig geworden war, erst durch die Vier-Mächte-Erklärung vom 5. Juni 1945[83] übernommen. Die von den Okkupationsmächten getroffenen Maßnahmen trugen jedenfalls vor diesem Zeitpunkt kriegsrechtlichen Charakter, denn die Einstellung der Feindseligkeiten im Zeitpunkt der Kapitulation ist nicht gleichbedeutend mit der tatsächlichen und rechtlichen Beendigung des Kriegszustandes; zumindest ist dem Bestehen eines tatsächlichen Kriegszustandes noch diejenige Zeit hinzuzurechnen, in der — wenn auch nur einseitig — Handlungen vorgenommen werden, die vom Kriegsrecht bestimmt sind, so Besetzung, Gefangennahmen, Requisitionen. Rechtlich wird der Kriegszustand gar erst durch Friedensvertrag oder einseitige Erklärungen der Siegerstaaten beendet. Noch die Vier-Mächte-Erklärung über die Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland durch die Okkupationsmächte vom 5. Juni 1945 geht ganz offensichtlich vom Fortbestand auch eines tatsächlichen Kriegszustandes aus, da diese Übernahme der obersten Regierungsgewalt u. a. erfolgte, um „Vorkehrungen für die Einstellung weiterer Feindseligkeiten seitens der deutschen Streitkräfte" zu treffen, und die Art. 1 bis 12 dieser Erklärung ausschließlich kriegs- und besatzungsrechtliche Vorschriften enthalten.

[78] HLKO = Haager Landkriegsordnung = Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. 10. 1907, RGBl. 1910, S. 107.
[79] Wie Anm. 78.
[80] ABl. des Kontroll-Rates, Erg. Heft 1, S. 6; *Rauschning*, Die Gesamtverfassung Deutschlands. Die Staatsverfassungen der Welt in Einzelausgaben (Bd. 1), Frankfurt a. M./Berlin 1962, S. 73 (mit weiteren Nachweisen).
[81] An diesem Tage wurde die letzte deutsche Reichsregierung (Dönitz/Graf Schwerin v. Krosigk) an Bord des deutschen Wohnschiffes „Patria" in der Flensburger Förde durch den US-Generalmajor Rooks zu Kriegsgefangenen erklärt.
[82] Vgl. oben Text bei Anm. 55.
[83] ABl. des Kontroll-Rates, Erg. Heft 1, S. 7; *Rauschning* (Anm. 80), S. 86 (mit weiteren Nachweisen).

Die Okkupationsmächte üben nach weithin herrschender völkerrechtlicher Auffassung auf dem besetzten Gebiet ihre eigene Staatsgewalt aus und sind deshalb weder Stellvertreter noch Rechtsnachfolger des okkupierten Staates. Es kann zweifelhaft sein, ob bei einer völligen Debellation und der Übernahme der „obersten Regierungsgewalt" in dem besetzten Staat durch die Okkupanten — wie dies durch die Vier-Mächte-Erklärung vom 5. Juni 1945 bezüglich Deutschlands geschah — nicht eine andere Rechtssituation eintritt. Bis zu diesem Zeitpunkt jedoch übten die Okkupationsmächte jedenfalls nur ihre eigene, auf dem Recht der kriegerischen Eroberung basierende Besatzungsgewalt aus. Es kann deshalb keine Rede davon sein, daß „die französische Armee mit dem Waffenstillstand in die Rechte der deutschen Staatsmacht eingetreten war." [84]

Die Besatzungsgewalt, welche die Okkupationsmacht auszuüben berechtigt und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auch verpflichtet ist, erstreckt sich jedoch (nach Art. 42 Abs. 2 HLKO[85]) „nur auf Gebiete, wo diese Gewalt hergestellt ist und ausgeübt werden kann", die sich — mit anderen Worten — „tatsächlich in der Gewalt des feindlichen Heeres" befinden (Art. 42 Abs. 1 HLKO[86]). Zwar ist nicht die Besetzung jedes einzelnen Ortes erforderlich, doch muß sich das Gebiet als Ganzes in der Gewalt des Okkupanten befinden und der Okkupant jederzeit die Möglichkeit haben, seine Macht innerhalb des betreffenden Gebietes auszuüben[87]. Das war aber hinsichtlich Büsingen solange nicht der Fall, als die Exklave nicht einer effektiven Kontrolle der Besatzungsmacht unterworfen war. Dies konnte nur durch militärische Besetzung geschehen. So wird man kaum in der Annahme fehlgehen, daß ausschließlicher Zweck der Entsendung eines französischen Truppendétachements nach Büsingen die Besetzung und effektive Herstellung der Besatzungsgewalt in der Exklave war, also zweifellos eine Kriegshandlung.

Für eine polizeiliche Aktion war auch kein konkreter Anlaß gegeben. In der Exklave herrschte Ruhe und Ordnung; die nationalsozialistische Gemeindeverwaltung war bereits durch die Bevölkerung selbst entfernt, ein Unruhestifter aus der Exklave verbracht[88] worden. Im übrigen zählten — nach der von der Schweiz bislang vertretenen Rechtsauffassung[89] — „politische oder wirtschaftliche Unruhen" nicht zu jenen Tatbeständen, die einen Transit von Polizeiorganen über schweizerisches Territorium rechtfertigen. Andere „polizeiwidrige Umstände" lagen aber in der Exklave nicht vor. Der Transit zur Ausübung von Polizeifunktionen war nach der Ziff. 4 des deutsch-schweizerischen Notenwechsels vom 13./14. November 1928[90] auch nur einzelnen, in Ausnahmefällen mehreren Polizeibeamten gestattet; dieser einzelnen Polizeibeamten gestattete Transit stand unter der ausdrücklichen Beschränkung der Ziff. 6 des genannten Notenwechsels, nach der geschlossene Polizeiformationen vom Straßentransit ausgeschlossen sind. Der quantitative wie qualitative Unterschied zwischen der Entsendung einer Gruppe von Polizeibeamten, etwa eines vollbesetzten Streifenwagens, „zur Besorgung des laufenden Dienstes" [91] und der Détachie-

[84] So die Stellungnahme der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung vom 27. 3. 1956 (vgl. Anm. 67), zitiert bei Anm. 71.
[85] Wie Anm. 78.
[86] Wie Anm. 78.
[87] Vgl. etwa von *Schmoller - Maier - Jobler*, Handbuch des Besatzungsrechts, Tübingen 1957 ff., § 24a, S. 4.
[88] Vgl. Anm. 49.
[89] Vgl. die Anmerkung der AS zu Ziff. 4 des Notenwechsels vom 13./14. November 1928, zitiert oben Anm. 19.
[90] Vgl. oben Text bei Anm. 16, 19.
[91] So Ziff. 4 des Notenwechsels vom 13./14. November 1918, vgl. bei Anm. 19.

rung eines militärischen Kommandos in Stärke von einem Offizier und zehn Mann zur Herstellung eines kriegsrechtlichen Zustandes — der Errichtung der Besatzungsgewalt — und Vornahme kriegsrechtlicher Maßnahmen — Beschlagnahmungen, Gefangennahme — ist ohne weiteres erkennbar. Die Verhaftung des ehemaligen NS-Bürgermeisters von Büsingen, die Gefangennahme von Wehrmachtsangehörigen und ihre Wegführung über schweizerisches Territorium geschah keinesfalls in „Ausübung von Polizeifunktionen", sondern waren eindeutig Kriegshandlungen. Diese Handlungen widersprachen im übrigen dem Art. 2 der deutsch-schweizerischen Übereinkunft vom 21. September 1895[92], der die zwangsweise Überführung deutscher Staatsangehöriger aus der Exklave über schweizerisches Territorium nach dem deutschen Hauptgebiet nur gestattet, sofern eine „nach den Gesetzen des deutschen Reiches oder des Großherzogtums Baden mit Strafe bedrohte Handlung" vorliegt „oder auf Grund eines von einem deutschen Gericht erlassenen Strafurteils oder Haftbefehls". Daß diese Voraussetzungen bei der Überführung der in der Exklave kriegsgefangenen Wehrmachtsangehörigen nicht bestanden, bedarf keiner weiteren Ausführungen. Der französischen Besatzungsmacht wurden so durch die schweizerischen Stellen weit mehr Rechte eingeräumt als je den Behörden des Staates, dessen Hoheitsgewalt die Exklave untersteht.

Die Eidgenössische Militärverwaltung beruft sich weiter darauf, daß mit dem Ende der Feindseligkeiten zwischen Deutschland und den Alliierten Mächten die Pflicht der Schweiz zur Wahrung der Neutralität gegen die kriegführenden Mächte weggefallen sei. Tatsächlich endet die Neutralität nach einer verbreiteten Auffassung mit der endgültigen Einstellung von Feindseligkeiten, auch wenn nur ein Waffenstillstand dahin führt[93]. Dieser Zeitpunkt ist jedoch nach anderer Meinung zu knapp bemessen, wenn nach der tatsächlichen und endgültigen Beendigung der Feindseligkeiten noch weitere militärische Operationen (Besetzung, Entwaffnung) oder auf Kriegsrecht beruhende Handlungen (Gefangennahme, Requisitionen) vorgenommen werden. Dies war aber unbestreitbar noch nach der deutschen Kapitulation der Fall. Auch war der Zweite Weltkrieg noch keineswegs beendet: in Ostasien dauerte der Krieg mit dem Deutschland verbündeten Japan noch an[94]. Außerdem war die Schweiz nicht nur durch ihre Neutralität im Zweiten Weltkrieg an eine strenge Einhaltung allgemeiner Neutralitätspflichten gebunden, sondern hatte auch ihrer international anerkannten dauernden Neutralität Rechnung zu tragen. Die dauernde Neutralität verpflichtet aber den neutralisierten Staat, nicht nur im Falle kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen dritten Staaten eine strenge Neutralität im kriegsrechtlichen Sinne zu beobachten, sondern auch vor und nach einem Krieg eine unparteiische Haltung gegenüber anderen Mächten einzunehmen und weder den einen noch den anderen Staat durch irgendwelche Handlungen zu bevorzugen oder zu unterstützen. Zumindest eine solche, im Gegensatz zu ihrer dauernden Neutralität stehende Handlung muß in der Einräumung von solchen Transitrechten, die Deutschland selbst nie zugestanden worden waren, an die französische Okkupationsmacht in Deutschland durch die Schweiz gesehen werden. Die Schweiz kann sich dabei auch nicht auf andere schweizerische Maßnahmen, wie etwa die Heimschaffung der in der Schweiz während des Zweiten

[92] Vgl. Anm. 32.

[93] Darüber *Guggenheim*, Traité de droit international public, Bd. II, Basel 1954, S. 472 Anm. 2 und S. 511.

[94] Über die neutralitätsrechtlichen Erwägungen der Schweiz anläßlich eines britischen Ersuchens um Transit britischer Militärpersonen durch die Schweiz nach Beendigung der Feindseligkeiten in Europa, aber vor der Kapitulation Japans vgl. *Ochsner* (Anm. 5), S. 112-116.

Weltkrieges internierten Militärpersonen sofort nach Einstellung der Feindseligkeiten, berufen, da solche Aktionen humanitären Charakter trugen, was für die Besetzung Büsingens durch französische Truppen und vor allem die Gefangennahme deutscher Wehrmachtsangehöriger und ihre Überführung über schweizerisches Territorium in Kriegsgefangenenlager in Deutschland und in den Siegerstaaten nicht in Anspruch genommen werden kann. Wenn die Schweiz — wobei es gleichgültig ist, welches staatliche Organ, ein untergeordnetes oder ein politisch verantwortliches, die in Frage stehende Genehmigung erteilt hat — sich sofort nach Einstellung der Feindseligkeiten zu einem solchen Akt bereitfinden konnte, so kann darin nur ein weiteres Merkmal einer „gewissen Erschlaffung" des von der Schweiz vertretenen Prinzips der dauernden und unbedingten Neutralität erblickt werden, die — in einem anderen Zusammenhang — von einem führenden französischen Völkerrechtswissenschaftler konstatiert wurde[95].

VI.

Blicken wir heute zurück auf dieses Geschehen des Jahres 1945, so soll — trotz aller rechtlichen Bedenken gegen die Gestattung eines militärischen Transits nach Büsingen — nicht übersehen werden, daß die damalige Situation kaum mit normalen Maßstäben zu erfassen war. Diese Feststellung kann und soll keine Entschuldigung oder Rechtfertigung sein; sie kann nur das Verhalten derjenigen zu erklären versuchen, die daran beteiligt waren. Es ist das Schicksal dieser Welt, daß immer wieder Augenblicke der Verwirrung und Verirrung auftreten, in denen die gesetzten und vereinbarten Normen leicht gebogen oder gar gebrochen werden. Das war auch in diesen Tagen und Wochen des Jahres 1945 der Fall, von denen ich hier berichtete.

Es wäre müßig, darüber nachzusinnen, was das Schicksal der Exklave Büsingen hätte sein können, wenn sie nicht an der Besetzung Deutschlands teilgenommen hätte — es sei denn, man suche Stoff für einen utopisch-skurilen Roman. Mit jenem 9. Mai 1945, dem Tag der Besetzung, hat die rechtliche und wirtschaftliche Situation der Exklave eine Wendung in eine Richtung erfahren, deren Ziel heute in — hoffentlich — absehbare Nähe gerückt ist. Denn auf die Besetzung folgten die Berner Grenz-Vereinbarungen vom 3. November 1945, die Einbeziehung der Exklave in das schweizerische Zollgebiet und damit der völlige Wirtschaftsanschluß an die Schweiz[96] und schließlich — scheinbar endlose — Verhandlungen zwischen den beteiligten Staaten, der Bundesrepublik und der Schweiz, um die rechtliche Gestaltung und Sicherung der gegenwärtigen Position der Exklave im deutsch-schweizerischen Grenzraum. Mag auch nicht alles, was erstrebt wurde, erreicht worden sein, so ist doch ein Weg beschritten worden, der vor wenigen Jahrzehnten noch undenkbar gewesen wäre. Die friedliche und gütliche Lösung drängender Probleme in den Grenzräumen der Staaten, die noch so kleinen Fortschritte im zwischenstaatlichen Nachbarrecht sind gewichtige Bausteine einer modernen Völkerrechtsgemeinschaft in einer friedliebenden Welt.

[95] *Rousseau*, Droit international public, Paris 1953, S. 149: „Un certain relâchement dans l'application du principe de la neutralité intégrale s'est d'ailleurs manifesté dès la fin des hostilités de la part autorités suisses elles-mêmes, ...".

[96] Vgl. dazu nähers meine in Anm. 75 genannte juristische Dissertation.