

Nichtanwendbarkeit des Abkommens über die Erleichterung der Grenzabfertigung durch den Wegfall der Binnengrenzkontrolle?

Anlässlich des Nato-Gipfels 2009 in Straßbourg wurde auch an der deutsch-polnischen Grenze, wenn auch nur temporär, eine Wiedereinführung der Grenzkontrollen beabsichtigt. Seitens der Bundespolizei wurde dabei unter anderem ein Rückgriff auf die noch vorhandenen Grenzabfertigungsanlagen, die sich auf polnischem Hoheitsterritorium befinden, avisiert. Die rechtliche Grundlage über die Zulässigkeit der Grenzkontrolle auf polnischem Hoheitsgebiet ergab sich in der Vergangenheit aus dem deutsch-polnischem Abkommen über die Erleichterung der Grenzabfertigung vom 29. Juli 1992¹.

Nachfolgend soll am Beispiel dieses Abkommens illustriert werden, in wie weit ein noch relevanter Regelungsinhalt vorhanden ist oder ob es gegenstandslos wurde und faktisch erloschen ist².

Bei einem Abkommen über die Erleichterung der Grenzabfertigung³ handelt es sich um einen bilateralen völkerrechtlichen Vertrag⁴.

Seit dem 21.12.2007 ist die Republik Polen „Schengen-Vollanwender-Staat“, und die in diesem Abkommen enthaltenen Bestimmungen finden, dem Wegfall der Binnengrenzkontrolle⁵ geschuldet, keine Anwendung mehr. Fraglich ist, in wie weit dieser grundlegende Wandel der Umstände möglicherweise zur Beendigung des Vertrages führte, bzw. einer Vertragspartei ein einseitiges Beendigungsrecht einräumt.

Dies gilt es im Blickwinkel des völkerrechtlichen Grundsatzes *pacta sunt servanda* (wörtlich: „Verträge sind einzuhalten“) zu betrachten, der seinerseits eine tragende Säule des Völkerrechts darstellt⁶. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz stellt die *clausula rebus sic stantibus* (dt. etwa: Bestimmung der gleich bleibenden Umstände) dar. Dem geschuldet sind die Anwendungsfälle der *clausula* sehr begrenzt.⁷ Eine häufige Anwendung dieser birgt die Gefahr einer missbräuchlichen Geltendmachung⁸ und ist auch mit dem Völkerrecht innewohnenden Grundsatz von Treu und Glauben schwer in Einklang zu bringen. Im nationalen Recht ist die

¹ Veröffentlicht BGBl. II 1994 S. 266

² Dies bejaht Schmucker in Bezug auf die Abkommen über den kleinen Grenzverkehr: Schmucker, Der Schengener Grenzkodex, 2. Auflage, S. 26

³ Neben dem deutsch-polnischem Abkommen über die Erleichterung der Grenzabfertigung schloss die Bundesrepublik mit der tschechischen Republik (BGBl. II 1996 S.18), mit Österreich (BGBl. II 1957 S.582 und Änderungen BGBl. II 1979 S. 111 und 112), mit der Schweiz (BGBl. II 1962 S. 879) mit Frankreich (BGBl. II 1960 S. 1533), mit Luxemburg (BGBl II 1963 S.141), mit Belgien (BGBl. II 1958 S. 191), mit den Niederlanden (BGBl. II 1960 S. 2183) und Dänemark (BGBl. II 1967 S. 1523) ähnliche Abkommen.

⁴ Hier in Form eines Regierungsabkommens. Näheres dazu: Münch, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage, 2001, S. 1038 Randnummer 52

⁵ Siehe Artikel 20 Schengener Grenzkodex (SGK). Bei der deutsch-polnischen Grenze handelt es sich gem. Artikel 2 Absatz 1 a SGK um eine Binnengrenze.

⁶ So bezeichnet Hobe ihn als Fundamentalgrundsatz bzw. Grundsatz der Heiligkeit der Verträge (Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 9. Auflage, 2008, Seite 188, 125), Ipsen als Grundnorm des Völkerrechts (Ipsen, Völkerrecht, 5. Auflage 2004, S.10 Randnr. 26) und Binder als den Pfeiler des Völkerrechtsrechts (Binder, Archiv des Völkerrechts, Band 47, Heft 2, Seite 192).

⁷ Siehe hierzu insbesondere für den Bereich der Staatenpraxis und Judikatur: Binder, Archiv des Völkerrechts, Band 47, Heft 2, Seite 200 ff.

⁸ Ipsen, Völkerrecht, 5. Auflage, S. 203, Rdnr. 92

clausula ungeschriebener Bestandteil des Verfassungsrechts⁹. Darüber hinaus kann sie als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts angesehen werden¹⁰.

Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (nachfolgend abgekürzt als WÜV)¹¹ regelt die Möglichkeiten der Beendigung und Suspendierung von Verträgen¹². Da sowohl die Republik Polen als auch die Bundesrepublik Deutschland zum Zeitpunkt der Ratifikation des Abkommens über die Erleichterung der Grenzabfertigung Vertragspartner der WÜV waren¹³, hat sich die Auslegung nach den Bestimmungen der WÜV zu richten.

Ein Fall der *clausula*, mit dem Recht der einseitigen Beendigung des Vertrages, liegt vor, wenn eine grundlegende Änderung der Umstände, die dem Vertrag ursächlich zu Grunde liegen, eintritt. Artikel 62 WÜV führt diese Voraussetzung in Negierung auf.

Artikel 62 Grundlegende Änderung der Umstände

- (1) Eine grundlegende Änderung der beim Vertragsabschluss gegebenen Umstände, die von den Vertragsparteien nicht vorausgesehen wurde, kann nicht als Grund für die Beendigung des Vertrages oder den Rücktritt von ihm geltend gemacht werden, es sei denn
 - a.) das Vorhandensein jener Umstände bildete eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein, und
 - b.) die Änderung der Umstände würde das Ausmaß der auf Grund des Vertrages noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten

Das Abkommen über die Erleichterung der Grenzabfertigung wurde geschlossen, um rechtsverbindlich die Modalitäten der Grenzabfertigung, u.a. die Lage der Grenzübergangsstellen, den Ort der Kontrolle, die Rechtsstellung der kontrollierenden Beamten und die Ausübung hoheitlicher Rechte auf fremdem Territorium, zu regeln¹⁴. Bei Vertragsabschluss des Abkommens war weder eine Erweiterung der Europäischen Union, noch eine Ausweitung des Schengenraumes ersichtlich. Es sei daran erinnert, dass zu diesem Zeitpunkt das Schengener Durchführungsübereinkommen in der Bundesrepublik noch nicht in Kraft gesetzt war¹⁵. Entsprechende Äußerungen zu dieser Zeit wären mit Blickpunkt auf den nicht lange zurückliegenden erfolgten politischen Umbruch, als visionär zu sehen gewesen. Folglich war dieser Umstand für die Vertragspartner auch nicht vorhersehbar. Dem Abkommen liegt ausschließlich die Regelung der Abfertigungsmodalitäten der Grenzkontrolle zu Grunde. Durch den Wegfall der Grenzkontrollen seit dem 21.12.2007 ist der dem Abkommen ursächliche Grund somit entfallen und die enthaltenen Bestimmungen finden keine Anwendung mehr. Dies könnte demnach für eine Anwendung der *clausula* sprechen.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass noch ein tatsächlicher, wenn auch nur minimaler, Regelungsgehalt vorhanden ist. Im Fall der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenz-

⁹ BVerfG, Entscheidung vom 30.01.1973, 2 BvH 1/72

¹⁰ Dahm/Dehlbrück/Wolfrum, Völkerrecht Band I/3, 2. Auflage 2002, S.752, Ipsen, Völkerrecht, 5. Auflage 2004, S. 205, Randnr. 100. Dies ist insbesondere in Hinsicht auf ältere Abkommen über die Grenzabfertigung relevant, da hier kein unmittelbarer Rückgriff auf die Bestimmungen der WÜV erfolgen kann.

¹¹ Deutscher Text: BGBl. 1985 II S. 927, In Kraft getreten für die Bundesrepublik am 20. August 1987, für die Republik Polen am 02.Juli 1990,

¹² Siehe Abschnitt 3 der WÜV

¹³ Siehe Daten der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en

¹⁴ So sind im Einzelnen u.a. Regelungen bezüglich der Zwangsanwendung (Artikel 10), Festnahme von Gebietsstaatlern (Artikel 5 Absatz 1) erfasst.

¹⁵ Näheres: Würz, Das Schengener Durchführungsübereinkommen, 1997, Seite 28 ff.

kontrollen¹⁶ finden nach Artikel 28 SGK die einschlägigen Bestimmungen von Titel II Anwendung. So sieht in einem solchen Fall unter anderem Artikel 17 SGK Gemeinschaftskontrollen vor. Diesbezüglich dürfen entsprechende bilaterale Vereinbarungen geschlossen werden. Sowohl die Bundesrepublik, als auch die Republik Polen teilten der Kommission gegenüber mit, dass als solche das Abkommen über die Erleichterungen der Grenzabfertigungen vom 29. Juli 1992 anzusehen ist¹⁷. Über die bloße Wiedergabe der Bezeichnung der bilateralen Vereinbarung hinaus, teilte die Republik Polen mit, dass in solchen Fällen eine gemeinsame Kontrolle erfolgt. Dies sollte jedoch nicht als Kontrollverpflichtung der polnischen Grenzschutzbehörden verstanden werden, sondern vielmehr als Willensbekundung.

Unabhängig von der Bewertung dieser Erklärung findet das Abkommen folglich bei einer Wiederaufnahme der Grenzkontrollen umfassend Anwendung¹⁸. Auf die sich dabei ergebende Problematik einer erneuten Benennung der Grenzübergangsstellen wird an dieser Stelle nicht eingegangen¹⁹.

Als weiterer Aspekt kann auch der Blickpunkt auf die Frage der Verkehrssicherheit bei Wiederaufnahme der Grenzkontrollen gerichtet werden. Die Grenzabfertigungsanlagen sind beleuchtet und unter anderem mit baulichen Gegebenheiten einer gezielten Verkehrslenkung versehen. Eine stattfindende Kontrollsituation ist somit für den Verkehrsteilnehmer schnell und eindeutig erkennbar. Zwar bedingt der Wegfall der Binnengrenzkontrollen die Beseitigung von Verkehrshindernissen²⁰, jedoch soll auch die notwendige Infrastruktur für den Fall einer vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen erhalten bleiben²¹. Das Verhalten entsprechender beleuchteter und mit den erforderlichen Medien ausgestatteter Freiflächen an den ehemaligen Grenzübergangsstellen dürfte somit im Einklang mit dem SGK stehen.

Sollte man hingegen die Voraussetzungen der *clausula* erfüllt sehen, so entbindet dies nicht ohne weiteres von der vertraglichen Verpflichtung²². In jedem Fall gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit²³, dass der Vertragspartner den anderen Vertragspartner über die Beendigung des Abkommens gemäß Artikel 65 WÜV unter Angabe von Gründen, in Form einer Notifikation, unterrichtet. Selbige Verfahrensweise ist als speziellere Regelung in Artikel 26 Absatz 3 des Abkommens über die Erleichterung der Grenzabfertigung vorgesehen. Nach derzeitigem Kenntnisstand liegt weder seitens der deutschen, noch der polnischen Regierung eine diesbezügliche Notifikation vor.

Wie aufgezeigt wäre also bei zukünftigen befristeten Wiederaufnahmen der Grenzkontrolle ein Rückgriff auf das Abkommen über die Erleichterung der Grenzabfertigung zulässig. Jedoch dürfte, dem nachvollziehbaren Rückbau eben dieser Grenzabfertigungsanlagen geschuldet, die tatsächliche Durchführung einer Grenzkontrolle im Fall der befristeten Wiederaufnahme der Grenzkontrollen bald nicht mehr möglich sein²⁴.

¹⁶ Die Zulässigkeit eben dieser und das dafür erforderliche Verfahren regelt Art 23 ff SGK.

¹⁷ ABIEU C 18/08 vom 24.01.2008

¹⁸ So bejaht von Westphal/Stoppa, Westphal/Stoppa, Ausländerrecht für die Polizei, 3. Auflage 2007, S.75

¹⁹ Hier sei verwiesen auf: Schmucker, Der Schengener Grenzkodex, 2. Auflage, S. 27 und Westphal/Stoppa, Ausländerrecht für die Polizei, 3. Auflage, Ziffer 4.2.2.3, Seite 112 f.

²⁰ Siehe Wortlaut Artikel 22 SGK und Ausführungen dazu von Schmucker, Der Schengener Grenzkodex, 2. Auflage, S. 26 f.

²¹ Artikel 22 SGK 2. Absatz

²² Siehe hierzu Ausführungen zum Urteil BverfGE 34, 216 in JuS 1973, Heft 12 S.763

²³ Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht Band I/3 2. Auflage 2002, S. 752 Punkt VI. und VII.

²⁴ So ist bereits heute schon der ehemalige Grenzübergang in Guben auf beiden Seiten komplett zurückgebaut. Es sind weder Freiflächen, noch Medien vorhanden. (Stand: 26.11.2009)