

ABHANDLUNGEN

Der Eingliederungsvertrag im Völkerrecht und im Staatsrecht^{*)}

*Jochen Abr. Frowein^{**)}*

I. Besonderheiten des Eingliederungsvertrages

Unter Eingliederungsvertrag wird hier ein Vertrag verstanden, durch den ein Staat oder eine sonstige juristische Person des öffentlichen Rechts in eine andere eingegliedert wird. Demgegenüber führt der Unionsvertrag zur Bildung eines neuen Staates durch Zusammenschluß zweier bisher souveräner Staaten. Sowohl im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht sind solche Verträge bekannt. Die Verträge, die 1870/71 den Anschluß der süddeutschen Staaten an den Norddeutschen Bund regelten, waren zunächst Eingliederungsverträge des Völkerrechts¹⁾. Nicht immer wird zum Anschluß eines

^{*)} Diesen Aufsatz widme ich meinem Lehrer, Professor Dr. Dr. h. c. Ernst Friesenhahn, Bundesverfassungsrichter a. D., Bonn, zu seinem 68. Geburtstag am 26. 12. 1969.

^{**)} Verf., Dr. jur., M. C. L. (Ann Arbor), o. Professor an der Universität Bielefeld, ehemaliger Referent am Institut.

Abkürzungen: AöR = Archiv des öffentlichen Rechts; BVerfG = Bundesverfassungsgericht; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; GG = Grundgesetz; GO = Gemeindeordnung; GO NW = Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen; GS = Gesetzessammlung; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; GVBl. NW = Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen; HdbDStR = Handbuch des Deutschen Staatsrechts; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; NRW = Nordrhein-Westfalen; OVG = Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg; OVGE = Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte; PrGS = Preußische Gesetzessammlung; PrOVG = Preußisches Oberverwaltungsgericht; VerFGH = Verfassungsgerichtshof; VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung; WRV = Weimarer Reichsverfassung.

¹⁾ Vgl. E. R. H u b e r, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2 (1964), S. 258 ff.; wenn man allerdings der Auffassung von Huber folgt, daß 1871 nicht die süddeutschen Staaten dem Norddeutschen Bund beitraten, sondern mit ihm einen neuen Staat gründeten, so handelt es sich um Verträge über den Zusammenschluß von Staaten, die entsprechende Probleme aufwerfen wie Eingliederungsverträge (dazu unten S. 9 f.). Vgl. E. R. H u b e r, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 3 (1963), S. 760 ff. Die Vereinigung von Tanganyika und Sansibar geschah durch einen Unionsvertrag, der von beiden Staaten ratifiziert wurde, International Legal Materials, Bd. 3 (1964), S. 401 ff., 406 f.

Staates an einen anderen, der auf beiden Seiten freiwillig erfolgt, ein Eingliederungsvertrag geschlossen. So waren für die Eingliederung von Texas und Hawaii in die USA zwar Verträge unterzeichnet, aber nicht ratifiziert worden. Die Eingliederung geschah vielmehr in beiden Fällen durch eine Resolution des Kongresses der USA, also formell durch einseitigen Annexions-Akt²⁾. Eingliederungsverträge gibt es auch im Bundesstaatsrecht und im Kommunalrecht. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich kürzlich mit dem Eingliederungsvertrag zu befassen, den der Freistaat Coburg im Jahre 1920 mit dem Freistaat Bayern abschloß³⁾. Die regionalen Neugliederungen der letzten Zeit haben Eingemeindungsverträge in großer Zahl hervorgebracht⁴⁾.

Die Besonderheit der hier zu behandelnden Eingliederungsverträge besteht darin, daß mit ihrem Vollzug einer der Vertragspartner seine rechtliche Selbständigkeit verliert und in dem anderen Partner aufgeht. Der Vollzug erfolgt im Völkerrecht mit der tatsächlichen Eingliederung, zu der innerstaatlich nach dem Recht der meisten Staaten ein Gesetz erforderlich sein dürfte⁵⁾. Nach der WRV wurde die Eingliederung eines deutschen Landes in ein anderes durch Reichsgesetz bewirkt, der Eingliederungsvertrag regelte die Modalitäten⁶⁾. Dasselbe gilt zum Teil nach dem Gemeinderecht der Länder der Bundesrepublik⁷⁾.

²⁾ Moore, Digest of International Law, Bd. 1 (1906), S. 453 ff., 496 ff. Entsprechend wurde die Bildung der Vereinigten Arabischen Republik durch Ägypten und Syrien ohne Vertrag durch ein Plebiszit am 21. 2. 1958 und darauffolgend die Annahme der gemeinsamen Verfassung am 5. 3. 1958 herbeigeführt. Nach dem Selbstverständnis des neuen Staates war er mit dem Plebiszit ins Leben getreten, Cotran, ICLQ Bd. 8 (1959), S. 346, 348.

³⁾ BVerfGE Bd. 22, S. 221; weitere Beispiele der Vertrag zur Eingliederung von Lippe in NRW, BVerfGE Bd. 3, S. 267; Bd. 4, S. 250; sowie Staatsverträge über die Vereinigung von Pommern mit Preußen, PrGS 1922, S. 41, und Waldeck mit Preußen, PrGS 1928, S. 179. Der Zusammenschluß der thüringischen Staaten in den Jahren 1919/20 geschah durch Abschluß eines Gemeinschaftsvertrages, der die Gründung eines »Zweckverbandes« zur Vorbereitung des Staatenzusammenschlusses festlegte, und dem Reichsgesetz gemäß Art. 18 WRV. Der Volksrat der Gemeinschaft beschloß anschließend über die neue Verfassung des Gesamtstaates; Koellreutter, HdbStR Bd. 1, S. 142; Rosenthal, JÖR Bd. 9 (1920), S. 226 ff., mit dem Gemeinschaftsvertrag S. 239 ff.

⁴⁾ Vgl. GVBl. NW 1969, S. 244, 246, 247, 248 usw.

⁵⁾ Das Grundgesetz kennt keinen förmlichen Gesetzesvorbehalt zur Änderung der Bundesgrenzen wie ihn Art. 78 Abs. 3 WRV darstellte. Dennoch muß ein Gesetzesvorbehalt schon wegen der Änderung des Bereiches, in dem deutsche Gesetze gelten können, angenommen werden. Vgl. dazu auch Frowein, Verfassungsrechtliche Probleme um den deutschen Festlandsockel, ZaöRV Bd. 25 (1965), S. 1, 3.

⁶⁾ Art. 18 Abs. 1 und 2 WRV. Die von Nawiasky (Bayerisches Verfassungsrecht [1923], S. 36) geäußerte Ansicht, eines Reichsgesetzes habe es bei der Einverleibung Coburgs nicht bedurft, weil sie keine Änderung des Gebietes von Ländern im Sinne von Art. 18 WRV gewesen sei (S. 35), ist unhaltbar. Die Eingliederung eines Staates in einen anderen bewirkt notwendig die Änderung des Gebietes des aufnehmenden Landes. Nawiasky ist

Für den Fortbestand der Verträge und die Geltendmachung der in ihnen festgelegten Rechte müssen sich aus dem Vollzug besondere Probleme ergeben. Soweit ein Eingliederungsvertrag nur Regelungen über die Eingliederung der einen Vertragspartei in die andere enthält, verliert er mit dem Vollzug dieser Eingliederung jede rechtliche Bedeutung. Er ist durch Vollzug erloschen. Anders könnte es dagegen dann sein, wenn in dem Vertrag Regelungen für die Zeit nach der Eingliederung getroffen sind. Das ist sowohl bei Verträgen über die Eingliederung eines Staates in einen anderen wie auch bei Eingemeindungsverträgen durchaus die Regel. So finden sich in den Eingliederungsverträgen häufig Vorschriften über die Überleitung der Rechtsordnung, die Staats- oder Gemeindeangehörigkeit der Bürger, die Rechtsstellung der Beamten und nicht selten auch die Gewährleistung bestimmter Rechtsinstitutionen oder Rechte der Bürger des aufgenommenen Vertragspartners⁸⁾.

Wenn der Eingliederungsvertrag den Anschluß eines bisher souveränen Staates an einen Bundesstaat regelt und dieser Staat als Gliedstaat des Bundesstaates weiterbesteht, ändert sich nur der völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Status des eingegliederten Staates, ohne daß dieser seine Existenz verliert. In einem solchen Fall ergeben sich die angedeuteten Probleme nicht in gleichem Maße. So wurde der Fortbestand der den süddeutschen Staaten in den Verträgen mit dem Norddeutschen Bund gewährten Reservatrechte, auch soweit sie nicht in die Reichsverfassung aufgenommen worden waren, allgemein angenommen⁹⁾. Allerdings waren sie in dem Gesetz vom 16. April 1871 über die Einführung der Reichsverfassung auch ausdrücklich als durch dieses Gesetz nicht berührt bezeichnet worden¹⁰⁾. Ob diese Rechte auch nach Vollzug der Eingliederung der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund auf Vertrag beruhten oder ob die Verträge insoweit auch ohne ausdrückliche Aufnahme Bestandteil des Reichsverfassungsrechts geworden waren, war zweifelhaft¹¹⁾.

daher auch allgemein auf Widerspruch gestoßen. Vgl. Anschütz, Verwaltungsarchiv Bd. 30 (1925), S. 344; ders., Die Verfassung des Deutschen Reiches, Kommentar (14. Aufl. 1933), Art. 18 Anm. 5, S. 147; Merk, AöR N. F. Bd. 8 (1925), S. 313 mit Anm. 19; Giese, HdbDStR Bd. 1 (1930), S. 239 mit Anm. 62, S. 240 mit Anm. 66; Nitschke, Die Regelung des Staatsvertragsrechts in Deutschland (Dissertation Halle 1928), S. 47.

⁷⁾ Vgl. etwa § 16 Abs. 3 GO NW mit einer Ausnahme für Fälle von geringer Bedeutung, in denen die Grenzänderung durch Ausspruch des Innenministers erfolgt.

⁸⁾ Vgl. BVerfGE Bd. 22, S. 221, 229 f.

⁹⁾ Meyer/Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts (7. Aufl. 1919), S. 704 f.

¹⁰⁾ § 3, vgl. Huber, Dokumente, a. a. O. Bd. 2 (1964), S. 289 f.

¹¹⁾ Vgl. dazu Bachof, Verfassungsrecht vergeht, Reservatrecht besteht? Festschrift für Will, S. 11, 27 ff.; im Gegensatz zur Auffassung von Bachof (a. a. O., S. 28) war allerdings Art. 78 Abs. 2 auf die nicht in die Verfassung aufgenommenen Reservatrechte nicht anwendbar, die Notwendigkeit der Zustimmung des berechtigten Staates ergab sich hier

II. Kompetenz zur Aufgabe der Existenz?

Soweit es sich um einen Eingliederungsvertrag handelt, durch den sich ein Staat einem anderen anschließt und damit seine Existenz aufgibt, muß vom Verfassungsrecht her die Frage gestellt werden, ob die Staatsorgane für den Abschluß eines derartigen Vertrages kompetent sind. Dem monarchischen Staatsrecht war ursprünglich die Möglichkeit der Verfügung des Monarchen über das gesamte Staatsgebiet durch Abtretung an einen anderen Monarchen wohl bekannt. Das konstitutionelle Staatsrecht des 19. Jahrhunderts entwickelte zum Teil ein Prinzip der Unveräußerlichkeit des Staatsgebietes, wodurch einseitige Verfügungen des Monarchen unmöglich gemacht wurden¹²⁾. Abtretungen des ganzen Staatsgebietes mit Zustimmung der Stände und u. U. der thronfolgefähigen Verwandten waren möglich. 1849 trat der Fürst von Hohenzollern/Hechingen alle Souveränitäts- und Regierungsrechte über sein Fürstentum Hechingen mit Zustimmung der thronfolgefähigen Verwandten an den König von Preußen ab¹³⁾. Hohenzollern-Hechingen wurde in Preußen eingegliedert.

Sowohl bei der Gründung des Norddeutschen Bundes als bei der Eingliederung der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund ging man davon aus, daß die Veränderung des verfassungsrechtlichen Status' durch den Zusammenschluß bzw. die Eingliederung eine Zustimmung der Einzelstaaten in den Formen der Verfassungsänderung notwendig mache¹⁴⁾. Die Verfassungsänderung wurde als genügend angesehen. In der bayerischen Kammer der Abgeordneten wurde allerdings bei Beratung der Verträge die Auffassung geäußert, daß die Kammer ohne Neuwahlen nicht bevollmächtigt sei, die Selbständigkeit Bayerns aufzugeben¹⁵⁾.

Für das Grundgesetz wird in Zusammenhang mit Art. 24 GG die Auffas-

vielmehr aus der vertragsmäßigen Begründung des Rechts. Meyer/Anschütz, a. a. O., S. 704 f.; Haenel, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1 (1892), S. 811 f.; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches (4. Aufl.) Bd. 1, S. 121 ff., vor allem aber ders., Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1874, S. 1487, 1523.

¹²⁾ Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts (1837), S. 237; Grotendorf, Das Deutsche Staatsrecht der Gegenwart (1869), S. 304 f., 307 f.

¹³⁾ PrGS 1850, S. 289; Fleischmann, Völkerrechtsquellen (1905), S. 46; in Art. 17 des Vertrages war festgelegt, daß alle »majorennen Agnaten« des Fürsten ihren Beitritt erklären und die Nachgeborenen diese Erklärung gleich nach erlangter Majorennität abzugeben hätten; für andere Fälle vgl. Meyer/Anschütz, a. a. O., S. 120.

¹⁴⁾ Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 667, 745, 748 ff.

¹⁵⁾ Der Abgeordnete Jörg führte aus: »Ich fühle mich, meine Herren, mit einem Worte nicht bevollmächtigt, in irgendeiner Weise unser liebes altes Baiernland aus unseren Händen zu geben und an Preußen auszuliefern«. Materialien der Deutschen Reichsverfassung, hrsg. von Bezold, Bd. 3 (1873), S. 615. Jörg schlug Neuwahlen der Kammer vor, wollte also nur ein Mandat vom Volk für die Entscheidung. Zu seinem Widerstand auch Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 749 f.

sung vertreten, daß die Entscheidung über die Aufgabe der Staatlichkeit der Bundesrepublik nicht auf Grund der Verfassung getroffen werden könne. Art. 146 GG, wonach das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist, wird als Beleg dieser These angesehen¹⁶). Die Entscheidung über die Aufgabe der eigenen Staatlichkeit und die Unterwerfung unter eine fremde wird als eine Grundentscheidung angesehen, die selbst bei formeller Legalität in der Form der Verfassungsänderung nicht als aus der alten Verfassung ableitbar angesehen wird. Man kann sich fragen, ob diese Verdrängung des Staatsunterganges aus der verfassungsrechtlichen Legalität und der bloßen Diskussion über ihre Legitimität berechtigt ist. Wo eine Verfassung besondere Vorschriften für die Totalrevision enthält, wird man in ihnen eine verfassungsrechtliche Ermächtigung zu einer Eingliederung sehen können¹⁷).

Nach vollzogener Eingliederung stellt sich das Problem der Verfassungsmäßigkeit oder sonstigen Rechtmäßigkeit des Eingliederungsvertrages nach dem Recht des eingegliederten Staates nicht mehr. Die Gerichte des aufnehmenden Staates werden die Legalität nur nach dessen Recht beurteilen, andere zuständige Gerichte sind nicht vorhanden. Als im Zuge der Dekolonisierung versucht wurde, die Rechtmäßigkeit der Eingliederung von Gebieten in neu unabhängig gewordene Staaten gerichtlich nachprüfen zu lassen, haben holländische und englische Gerichte ihre Jurisdiktion verneint, da sie sonst die Gültigkeit der Verfassung eines fremden Staates hätten überprüfen müssen¹⁸). Entsprechendes würde für Eingliederungsverträge gelten.

¹⁶) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog, Art. 24 Randnr. 20, b aa, wo es heißt: »Kein Staat kann von vornherein in seiner Verfassung einzelne seiner Organe ermächtigen, ihn aufzulösen und einem Einheitsstaat einzugliedern«. Vgl. auch Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 670: »Nach der überlieferten staatsrechtlichen Grundauffassung besitzt kein Staat die rechtliche Kompetenz, auf seine Souveränität zu verzichten, da er sich damit des *Essentiale* seiner Staatlichkeit entäußert«. Die Praxis kennt freilich Gegenbeispiele; die Verfassung von Hawaii von 1894 ermächtigte den Präsidenten, einen Vertrag über eine politische oder wirtschaftliche Union mit den USA abzuschließen, Moore, a. a. O. (oben Anm. 2). Eine eingehende Ablehnung der Grundthese findet sich bei Speiser, Die Basler Wiedervereinigung als Problem des Schweizerischen Verfassungsrechts (1958), S. 150 ff.

¹⁷) Kelsen, Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, Zeitschrift für Öffentliches Recht, Bd. 6 (1927), S. 329, 352.

¹⁸) In *Buck and others v. Attorney General* [1965] 1 All E. R. 882 hatte der Court of Appeal über den Antrag zu entscheiden, die Sierra Leone (Constitution) Order in Council für ungültig zu erklären, weil es unzulässig gewesen sei, der ehemaligen Kronkolonie und dem ehemaligen Protektorat eine gemeinsame Verfassung zu geben, die zu einer Benachteiligung der Einwohner der Kronkolonie führe. Diplock, L. J., S. 887 f.: "As soon as Sierra Leone became independent, the Order in Council ceased to have any effect as an Order in Council, i. e., as an exercise of the sovereign power of the United Kingdom government . . . Whatever effect it then had was a part of the law of a foreign sovereign

Die dargestellten Schwierigkeiten hinsichtlich der Kompetenz zum Abschluß eines Eingliederungsvertrages entstehen da nicht, wo die abschließende Körperschaft selbst Teil eines Staates ist und das Recht dieses Staates den Abschluß des Vertrages ausdrücklich oder stillschweigend zuläßt. So läßt etwa das Gemeinderecht der Länder der Bundesrepublik Eingemeindungsverträge zu, und das Staatsrecht des alten Reiches kannte die Möglichkeit des Abschlusses von Eingliederungsverträgen zwischen den Bundesstaaten¹⁹⁾. Nach dem Weimarer Verfassungsrecht waren Eingliederungsverträge möglich, die aber gemäß Art. 18 Abs. 1 und 2 der Verfassung erst durch ein Reichsgesetz wirksam wurden²⁰⁾. Art. 29 GG legt allein dem Bund die Neugliederung des Bundesgebietes auf. Eingliederungsverträge sind in dem festgelegten Verfahren nicht vorgesehen. Das Gesetz über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder vom 16. März 1965 gilt nur für kleinere Gebietsveränderungen und kennt nicht die Möglichkeit der Eingliederung eines Landes in ein anderes. Nach der Durchführung der Neugliederung gemäß Art. 29 Abs. 1–6 kann nach überwiegender Auffassung eine Eingliederung eines Bundeslandes in ein anderes nur noch durch Verfassungsänderung vor sich gehen²¹⁾. Ebenso wie nach Art. 18 Abs. 2 WRV oder im Eingemeindungsrecht wird man aber annehmen müssen, daß die Einzelheiten der Eingliederung hier durch Vertrag zwischen den Ländern geregelt werden können.

state into the validity of which this court has no jurisdiction to inquire". – Als die Republik der Süd-Molukken, der in den Vereinbarungen zwischen den Niederlanden und Indonesien über die Gewährung der Selbständigkeit an Indonesien eine gewisse Autonomie zugesichert war, versuchte, den Vertragsbruch vor niederländischen Gerichten feststellen zu lassen, wies das Appellationsgericht Amsterdam ab, weil ein Staatsakt eines fremden Staates zur Überprüfung gestellt werde, *Nederlandse Jurisprudentie* 1951 Nr. 129, S. 241. – Der IGH hat die Eingliederung Nord-Kameruns in Nigeria jedenfalls in einem Verfahren zwischen der Republik Kamerun und Großbritannien nicht nachgeprüft, weil davon keine zukünftigen Rechte mehr abhingen und die Wirksamkeit der Eingliederung nicht in Frage gestellt werden könne, *ICJ Reports* 1963, S. 3.

¹⁹⁾ Giese, *HdbStR* Bd. 1 (1930), S. 239 Anm. 57; Haenel, a. a. O. (oben Anm. 11), S. 347 ff., nahm allerdings an, daß die Änderung der Reichsverfassung hinzukommen müsse, also ein Zusammenwirken von Ländern und Reich notwendig sei.

²⁰⁾ Giese, a. a. O., S. 239 ff. Die Zulässigkeit der Eingliederungsverträge folgte aus Art. 18 Abs. 2: »Stimmen die unmittelbar beteiligten Länder zu, so bedarf es nur eines einfachen Reichsgesetzes«. Die Zustimmung konnte vor allem in einem Eingliederungsvertrag gefunden werden, *Alt en b e r g*, *AöR N. F.* Bd. 1 (1921), S. 187 f., 210; *M e r k*, *AöR N. F.* Bd. 8 (1925), S. 315; anders offenbar *N i t s c h k e*, a. a. O. (oben Anm. 6), S. 47 f.

²¹⁾ *M a u n z* in *Maunz/Dürig/Herzog*, Art. 29 Randnr. 79; *BVerfGE* Bd. 13, S. 54, 75; m. E. spricht allerdings vieles dafür, auch in diesen Fällen gemäß Art. 29 Abs. 7 eine Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers anzunehmen.

III. Wirkung des Vertrages nach der Eingliederung

Mit dem Vollzug des Eingliederungsvertrages geht die eingegliederte Körperschaft in der anderen auf. Es fragt sich, welche Bedeutung dem Eingliederungsvertrag danach noch zukommen kann.

Der Inhalt eines zwischen Staaten abgeschlossenen Eingliederungsvertrages kann zunächst als Gesetz des aufnehmenden Staates weiter gelten, falls nach dem Verfassungsrecht dieses Staates für die Vereinigung ein Gesetz notwendig war und der Vertrag daher in Gesetzesrecht umgeformt worden ist. So hatte dem erwähnten Staatsvertrag über die Eingliederung Coburgs in Bayern sowohl der bayerische als auch der coburgische Landtag zugestimmt²²⁾. Der Vertrag ist damit bayerisches Landesrecht geworden, ohne daß hier entschieden werden soll, ob er noch in anderer Qualität fortgilt²³⁾. Ebenso gilt der *Act of Union*, das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag, durch den 1707 Schottland und England vereinigt wurden, jedenfalls als britisches Gesetz fort, ohne daß zunächst die Frage erörtert werden soll, ob der Vertrag noch einen höheren Rang hat²⁴⁾. Ein merkwürdiger Fall, in dem die Geltung eines einem Eingliederungsvertrag ähnlichen Vertrages zu beachten war, hat vor einiger Zeit die schottischen Gerichte beschäftigt. Die Shetland-Inseln kamen 1468 als Pfand für eine Mitgift einer norwegischen Königstochter, die einen schottischen König geheiratet hatte, von Norwegen an Schottland.

²²⁾ Für Bayern ergab sich die Notwendigkeit der Zustimmung des Landtages aus § 50 der Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919 (GVBl. 1919, S. 531). – Der Freistaat Coburg hat sich eine förmliche Verfassung nicht gegeben. In dem Vorläufigen Gesetz über die Gesetzgebung und Verwaltung im Freistaat Coburg vom 10. 3. 1919 (GS 1919, S. 27) und in seiner Neufassung vom 11. 7. 1919 (GS 1919, S. 229, 233) finden sich keine Vorschriften über den Abschluß von Staatsverträgen. Gemäß § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes blieben aber die bisherigen Gesetze und Verordnungen in Kraft, soweit das Vorläufige Gesetz über die Gesetzgebung und Verwaltung nicht entgegenstand. Zu den danach noch in Kraft befindlichen Vorschriften war auch § 128 Abs. 2 des Staatsgrundgesetzes für die Herzogtümer Coburg und Gotha vom 3. 5. 1852 zu rechnen, der lautete: »Zur gültigen Abschließung der Verträge mit anderen Staaten gehört die Zustimmung des betreffenden Landtages dann, wenn dadurch dem Staat oder Einzelnen neue Lasten aufgelegt oder Gesetze gegeben, abgeändert oder aufgehoben werden. Solche Verträge sind als Gesetz zu veröffentlichen«. (Vgl. von Bassewitz, Das Staatsgrundgesetz für die Herzogtümer Coburg und Gotha vom 3. Mai 1852 [Coburg 1905]). Dementsprechend behielt sich die coburgische Staatsregierung die Zustimmung des Landtages in der Präambel des Staatsvertrages vor.

²³⁾ Ebenso Nawiasky, a. a. O. (oben Anm. 6), S. 41 ff. Folgt man der Vollzugslehre, so gilt er allerdings als Gesetz auch nur dann fort, wenn er als Vertrag nicht beendet worden ist; Partsch, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 6 (1964), S. 134 ff. Zu der Fortgeltung als Vertrag unten S. 9 ff.

²⁴⁾ Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. 1 (1967), S. 28. Vgl. auch unten S. 9 f.

In dem zugrundeliegenden Vertrag wurde als Bedingung festgelegt, daß die Grundeigentümer den Boden in derselben Weise wie früher innehaben sollten. Aus diesem Grunde gilt noch heute für Grundeigentum Sonderrecht auf den Shetland-Inseln. Die Universität Aberdeen hatte Ausgrabungen durchgeführt und wertvolle Gegenstände gefunden. In dem Verfahren war die Frage zu klären, ob das nach englischem und schottischem Recht bestehende Recht des Königs auf gefundene Schätze auch auf den Inseln gilt. Das wurde angenommen, da dieses Recht historisch nicht aus dem feudalen Obereigentum des Königs am Land, das auf den Inseln nicht besteht, sondern aus seinem Imperium, seiner souveränen Stellung, abzuleiten sei²⁵⁾.

Die bisher dargestellte rechtliche Wirkung von Eingliederungsverträgen findet ihre Grenze an der Gesetzgebungskompetenz des aufnehmenden Staates. Sobald dieser die fraglichen Bestimmungen des Vertrages durch abweichende Gesetzgebung derogiert, ist eine Berufung auf diese gesetzliche Wirkung nicht mehr möglich²⁶⁾. Hier stellt sich aber die Frage, ob der Eingliederungsvertrag auch zu einer wirksamen Bindung des Gesetzgebers geführt haben könnte. Eine solche Vorstellung war vor der Ausbildung des modernen Staates und seines Staatsrechts nicht ungewöhnlich. Als der Monarch in seiner Landeshoheit durch Verträge mit seinen Untertanen ohne weiteres beschränkt werden konnte²⁷⁾, mußte er auch als durch einen Vertrag beschränkt angesehen werden, durch den seinen Gebieten ein weiteres hinzugefügt wurde. Das moderne Staatsrecht sieht dagegen den Staat als eine Einheit, in dem alle Kompetenzen endgültig von der Verfassung verteilt sind. Dieser Vorstellung von der Einheitlichkeit der Staatsgewalt, die allein auf der Grundlage der Verfassung ausgeübt wird, muß es als ein Widerspruch erscheinen, daß ein Eingliederungsvertrag im innerstaatlichen Bereich einen höheren Rang als das Gesetz haben könnte.

Ein australisches Gericht hat es ganz im Rahmen dieser Vorstellungen abgelehnt, einem Vertrag den Gesetzgeber bindende Wirkung beizumessen, durch den ein Teil von Südaustralien auf den Bund, das Commonwealth, übertragen wurde. Die Behauptung des Klägers, daß die vom Bund erlassene

²⁵⁾ *The Lord Advocate v. Aberdeen University and another*, 1962 Scots Law Times 413, bestätigt durch 1963 Scots Law Times 53.

²⁶⁾ So etwa *Nawasky*, a. a. O. (oben Anm. 6), S. 41 ff., wo er darlegt, bayerische Gesetze, die von dem Staatsvertrag mit Coburg abweichen, seien gültig und daher maßgebend. Vgl. dazu aber unten S. 10. Ebenso *Hanel*, a. a. O. (oben Anm. 11), S. 818, für die Verträge, durch die den süddeutschen Staaten außerhalb der Reichsverfassung Rechte gewährt worden waren.

²⁷⁾ *Struben*, Nebenstunden, 3. Theil (Ausgabe 1789) XIII, Abh. § XVII: »Zweytens kann der Fürst seinen Unterthanen durch Gesetze nicht nehmen, was er ihnen durch Verträge unwiderruflich versprochen hat«. Vgl. auch *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 2 (1966), S. 239.

Mineralgesetzgebung unwirksam sei, weil sie gegen den Vertrag verstoße, in dem die Bedingungen des Überganges des Territoriums auf das Commonwealth festgelegt waren, wies das Gericht als unbeachtlich zurück, da eine Beschränkung der Gesetzgebungszuständigkeit des Commonwealth nicht möglich sei²⁸⁾.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Bindung des Gesetzgebers an die Normen eines Unionsvertrages, der insofern dieselben Besonderheiten aufweist wie ein Eingliederungsvertrag, in einem Staat diskutiert wird, der die Zäsur zu dem Staatsrecht des Vorabsolutismus nie mit der Schärfe gemacht hat wie die Staaten Kontinentaleuropas. In Großbritannien ist neuerdings von schottischer Seite die Frage erörtert worden, ob das britische Parlament in der Lage sei, Gesetze zu erlassen im Widerspruch zu dem Unionsvertrag, in dem bestimmte Gewährleistungen schottischer Einrichtungen, vor allem des Gerichts- und Religionswesens, niedergelegt sind. Da der Vertrag erst zu der Gründung des für England und Schottland zuständigen gemeinsamen Parlaments geführt habe, so sei er als verfassungsrechtliche Grenze der Zuständigkeiten dieses Parlaments anzusehen²⁹⁾. Ein schottisches Gericht hat in dem Streit darum, ob Elisabeth II. in Schottland als Elisabeth I. Königin sei, weil die englische Königin Elisabeth I. vor der Union regierte, dahingestellt gelassen, ob es möglich sei, britische Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit Vorschriften des Vertrages zu überprüfen³⁰⁾. Das ist indessen ein Ausnahmefall, der keine Verallgemeinerung verträgt und wohl auch für Großbritannien kaum wirklich maßgebend sein dürfte.

Bietet aus diesem Grunde das Staatsrecht des aufnehmenden Staates im allgemeinen keine Möglichkeit, die Bestimmungen des Eingliederungsvertrages einer späteren Gesetzgebung zu entziehen, so fragt sich, inwieweit das Völkerrecht oder das Bundesstaatsrecht den Verträgen auch nach der Eingliederung einen Schutz gegen gesetzliche Abänderung gewähren.

Bei völkerrechtlichen Eingliederungsverträgen könnte der Annahme der Weitergeltung nach Vollzug der Eingliederung ein teilweise offenbar als metajuristisch angesehener Satz entgegenstehen, wonach Verträge bei Verschmelzung der Vertragspartner erlöschen³¹⁾. Es erscheint aber durchaus

²⁸⁾ *Kean v. The Commonwealth of Australia*, Supreme Court of Northern Territory, Federal Law Reports 5 (1963) 432.

²⁹⁾ *Mitchell*, Constitutional Law (1964), S. 54–59.

³⁰⁾ *Mac Cormick v. Lord Advocate*, 1953 Scots Law Times 255; dazu *Mitchell*, a. a. O., S. 57, 68 f., und *Loewenstein*, a. a. O. (oben Anm. 24), S. 70 mit Anm. 2; nicht sehr überzeugend erscheint die Antwort auf die Frage in dem führenden Verfassungsrechtslehrbuch *Wade/Phillips*, Constitutional Law (7. Aufl. 1965), S. 58: "The answer to this would seem to be that the former Parliament of England could not be understood to have given up at the union the attribute of sovereignty which it already had".

³¹⁾ *Dahm*, Völkerrecht, Bd. 3 (1961), S. 140.

fragwürdig, ob ein derartiger Satz berechtigt ist. Er wird im internen deutschen Recht für das Sachenrecht nicht anerkannt³²⁾. Im Völkerrecht kann man an das im Bereich der Staatensukzession heimische Institut der lokalisierten Verträge denken, die am Territorium haften. Zwar ist heute Vorsicht gegenüber der Anwendung dieses Satzes geboten³³⁾. In bestimmten Grenzen dürfte er aber anerkannt und auf Eingliederungsverträge übertragbar sein. Wenn etwa in einem Eingliederungsvertrag die Neutralisierung des Gebietes des einzugliedernden Partners oder die Aufrechterhaltung einer internationalen Wasserstraße auf dessen Gebiet festgelegt wäre, so dürften gegen eine solche Auffassung keine Bedenken bestehen. In Indien sind Rechtsfragen aus Eingliederungsverträgen mehrfach vor die Gerichte gekommen, die zwar sehr zurückhaltend waren, aber die Fortgeltung der als völkerrechtlich qualifizierten Verträge nicht in Frage gestellt haben³⁴⁾.

Bessere Möglichkeiten für die Gewährleistung eines Eingliederungsvertrages ergeben sich im Recht des Bundesstaates, aber auch des Staatenbundes. Hier kann das dem Verfassungsrecht des aufnehmenden Einzelstaates übergeordnete Recht des Bundes Normen enthalten, wonach Eingliederungsverträge auch nach der Eingliederung für den aufnehmenden Einzelstaat bundesrechtlich verbindlich bleiben. Eine Gewährleistung der Eingliederungsverträge durch den Bund hat sich in der Schweiz schon zur Zeit der staatenbündisch organisierten Eidgenossenschaft nach 1815 entwickelt³⁵⁾. Auch das heutige schweizerische Staatsrecht enthält wohl diese Möglichkeit³⁶⁾.

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Fällen entschieden, daß Rechte eines untergegangenen Landes aus einem Eingliederungsvertrag in einem Verfassungsstreit zwischen diesem untergegangenen Land, das für das Verfahren als fortbestehend fingiert wird, und dem aufnehmenden Land ausgetragen werden können³⁷⁾. Insofern kennt das Bundesverfassungsrecht der Bundesrepublik einen Satz, wonach Eingliederungsverträge auch nach voll-

³²⁾ Ennecerus/Lehmann, Schuldrecht (14. Aufl. 1954), S. 294.

³³⁾ Vgl. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, Bd. 2 (1967), S. 12 ff.

³⁴⁾ Vgl. Agrawala, The Doctrine of Act of State and the Law of State Succession in India, ICLQ Bd. 12 (1963), S. 1399, 1402; allerdings fühlen sich die indischen Gerichte an den Vertrag derogierende Gesetze gebunden, a. a. O., S. 1403.

³⁵⁾ Vgl. die Gewährleistung der Vereinigungsverträge zwischen dem ehemaligen Bistum Basel mit dem Canton Bern vom 23. 11. 1815 und dem Canton Basel vom 6. 12. 1815, die am 18. 5. 1816 erfolgte: »so erklären wir nunmehr . . . , daß . . . obige Vereinigungs-Urkunde von der Schweizerischen Eidgenossenschaft ratifiziert und gewährleistet sey.«. Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffende Actenstücke (1820), S. 136, 138.

³⁶⁾ Vgl. Schumann, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler Bd. 19 (1961), S. 86, 102.

³⁷⁾ BVerfGE Bd. 3, S. 267, 279 f.; Bd. 4, S. 250, 268; Bd. 22, S. 221, 231.

zogener Eingliederung für den aufnehmenden Staat rechtlich verbindlich bleiben, und zwar unabhängig von der Gesetzgebung des aufnehmenden Staates. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem erwähnten Fall des Eingliederungsvertrages von Coburg und Bayern zutreffend ein bayerisches Gesetz an den Bestimmungen des Eingliederungsvertrages gemessen³⁸⁾.

Entsprechend wie im Bundesstaatsrecht ist die Situation im Gemeinderecht der Länder der Bundesrepublik. In Nordrhein-Westfalen wird der Eingemeindungsvertrag durch das Eingemeindungsgesetz bestätigt und so zur Grundlage der Eingemeindung, die rechtlich durch Gesetz erfolgt. Die Bestätigung hat zur Folge, daß der Eingemeindungsvertrag auch nach Vollzug der Eingemeindung als rechtliche Normierung der mit der Eingemeindung zusammenhängenden Fragen verbindlich bleibt³⁹⁾. In Baden-Württemberg führt der Vertrag, der der Genehmigung bedarf, die Eingemeindung herbei und bleibt auch nach ihrem Vollzug wirksam⁴⁰⁾. Er ist der Disposition der aufnehmenden Gemeinde entzogen.

IV. Rechte aus Eingliederungsverträgen

Nachdem dargelegt worden ist, daß Eingliederungsverträgen auch nach dem Vollzug der Eingliederung jedenfalls dann eine Bedeutung zukommen kann, wenn im Bundesstaat oder Staatenbund das höherrangige Bundesrecht oder bei Eingemeindungsverträgen das dem Eingemeindungsvertrag übergeordnete Gemeinderecht eine solche Wirkung anordnet, soll erörtert werden, wer nach dem Vollzug der Eingliederung aus diesen Verträgen berechtigt ist. Eine Berechtigung der eingegliederten Vertragspartei ist nur dann denkbar, wenn man sie für die Innehabung dieser Rechte als fortbestehend ansieht. Diesen Weg ist das Bundesverfassungsgericht in den Lippe- und Coburg-Entscheidungen gegangen⁴¹⁾. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zur Begründung auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich berufen, der die Parteifähigkeit und Aktivlegitimation von untergegangenen Gemeinden bejaht hatte, wenn Eingemeindungsgesetze von ihnen als verfassungswidrig angegriffen wurden⁴²⁾. Die Anwendung dieses für ein geschlossenes Rechtsschutzsystem unentbehrlichen Grundsatzes führe, so meint das Bundesverfassungsgericht, dazu, das untergegangene Land noch insoweit als

³⁸⁾ BVerfGE Bd. 22, S. 221, 234 ff.

³⁹⁾ Vgl. § 16 Abs. 4 GO NW, Kottenberg/Rehn, Gemeindeordnung (8. Aufl. 1968), § 16 V. Zur Entwicklung dieser Rechtslage Stier-Somlo, Handbuch des Kommunalen Verfassungsrechts in Preußen (2. Aufl. 1928), S. 196 f. und Anm. 72 auf S. 198 ff.;

⁴¹⁾ BVerfGE Bd. 3, S. 267, 279 f.; Bd. 4, S. 250, 268; Bd. 22, S. 221, 231.

⁴⁰⁾ § 9 Abs. 1 GO Baden-Württemberg.

⁴¹⁾ BVerfGE Bd. 3, S. 267, 279 f.; Bd. 4, S. 250, 268; Bd. 22, S. 221, 231.

⁴²⁾ BVerfGE Bd. 3, S. 267, 280.

fortbestehend zu behandeln, als um die Rechtsfolgen des Eingliederungsvertrages gestritten wird. In der zweiten Lippe-Entscheidung beruft sich das Gericht auch auf die Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit, die anerkannt hatte, daß nach Art. 18 Abs. 7 WRV, der die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes für Streitigkeiten bei der Vermögensauseinandersetzung infolge von Umgliederungen begründete, auch Teile eines aufgelösten Landes, die juristische Personen des öffentlichen Rechts waren, bei einem Streit über die Vermögensauseinandersetzung den Staatsgerichtshof als Partei anrufen konnten⁴³⁾.

Die Berufung der ersten Lippe-Entscheidung auf die Rechtsprechung zur Parteifähigkeit von aufgelösten Gemeinden im Rechtsstreit um die Rechtmäßigkeit oder Wirksamkeit der Auflösung, die allgemein anerkannt ist⁴⁴⁾, trifft den Fall der Geltendmachung von Rechten eines untergegangenen Landes nicht ganz, da hier nicht der Untergang selbst streitig ist⁴⁵⁾. Im Lippe-Fall war allerdings von den Antragstellern zunächst vorgetragen worden, Lippe sei noch nicht »endgültig« in Nordrhein-Westfalen eingegliedert, und zunächst war auch die Rechtmäßigkeit der Eingliederung angegriffen worden. Der letzte Punkt wurde aber später fallen gelassen. Von Anfang an wurde nicht behauptet, daß Lippe noch als Land bestehe⁴⁶⁾. Zutreffender als der Verweis auf die Rechtsprechung zur Auflösung von Gemeinden erscheint die in der zweiten Entscheidung herangezogene Lehre, die sich zu Art. 18 Abs. 7 WRV entwickelt hat. Entscheidend dürfte aber der Gesichtspunkt sein, daß in einem geschlossenen Rechtsschutzsystem, wie es das Grundgesetz für Streitigkeiten aus dem föderalen Bereich verwirklicht hat, die Möglichkeit bestehen muß, die Beachtung von Eingliederungsverträgen und ihren zugunsten der Angehörigen des untergegangenen Landes getroffenen Bestimmungen durch das aufnehmende Land zu erzwingen. Hierzu bedarf es wegen der Regelung in Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 zweiter Fall GG der Fiktion des Fortbestandes des untergegangenen Landes⁴⁷⁾.

⁴³⁾ BVerfGE Bd. 4, S. 250, 268.

⁴⁴⁾ Vgl. etwa OVG Münster, OVG Bd. 5, S. 46, 56 f.; VerfGH NRW, OVG Bd. 14, S. 372 ff.; Salzweidel, Kommunalrecht, in: Loschelder/Salzweidel, Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen (1964), S. 239; Görg, Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1966, S. 329 ff.

⁴⁵⁾ Salzweidel, a. a. O., hält eine Parteifähigkeit von Gemeinden für die Durchsetzung der Rechte aus dem Eingliederungsvertrag gerade nicht für gegeben.

⁴⁶⁾ BVerfGE Bd. 4, S. 250, 264 f. Maunz führt die Lippe-Entscheidungen als Beispiel dafür an, daß die Rechtmäßigkeit des Verlustes der Staatlichkeit einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein müsse. Darum ging es aber im Lippe-Fall nach der Änderung der Anträge nicht mehr (Maunz/Düriß, Grundgesetz, Art. 29, Randnr. 14).

⁴⁷⁾ Das BVerfG hat das im Coburg-Fall ausdrücklich angenommen, obwohl zwischen dem Abschluß des Vertrages und dem Rechtsstreit der Übergang zum Einheitsstaat nach 1933 und die Neubildung der Länder nach 1945 lagen, BVerfGE Bd. 22, S. 221, 231.

Ob Entsprechendes für Eingemeindungsverträge gilt, ist zweifelhaft. Die früher herrschende Auffassung sah nur die Aufsichtsbehörde als befugt an, über die Einhaltung der Bestimmungen eines Eingemeindungsvertrages zu wachen, wenn er ordnungsgemäß zustande gekommen war⁴⁸⁾. Eine in diesem Zusammenhang besonders interessante Regelung trifft § 9 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955. Dort ist vorgesehen, daß ein Eingemeindungsvertrag Bestimmungen über eine zu befristete Vertretung der aufgelösten Gemeinde bei Streitigkeiten über die Vereinbarung enthalten muß, wenn eine Gemeinde durch die Eingemeindung ihre Selbständigkeit verliert. Hier geht also das Gesetz von der Fiktion des Fortbestandes der Gemeinde für Streitigkeiten aus dem Eingemeindungsvertrag aus und trifft die dafür notwendigen prozessualen Vorkehrungen⁴⁹⁾. Die Regelung ist beispielhaft.

Im Völkerrecht erscheint die Vorstellung der Fiktion des Fortbestandes der eingegliederten Partei schwer möglich. Die Entscheidung des IGH betreffend Nord-Kamerun hat gezeigt, daß der IGH nicht bereit ist, vollzogene Eingliederungen unbeachtet zu lassen⁵⁰⁾. Allerdings könnte das anders sein, wo der Streit vor der Eingliederung wirksam anhängig gemacht worden ist.

Bisher wurde nur die Berechtigung des untergegangenen Staates bzw. der untergegangenen Gemeinde aus dem Eingliederungsvertrag erörtert. Es stellt sich aber die Frage, ob nicht auch Dritte Rechte aus Eingliederungsverträgen haben können. Das ist im Eingemeindungsrecht zum Teil anerkannt. Soweit aus der Formulierung des Eingemeindungsvertrages die Begründung von Rechten einzelner Personen hergeleitet werden kann, sind diese danach in der Lage, die Beachtung der Rechte durch die aufnehmende Gemeinde vor den Gerichten durchzusetzen. In diesem Sinne hat schon das sächsische Oberverwaltungsgericht 1936 entschieden⁵¹⁾, und das Oberverwaltungsgericht Münster hat diese Rechtsprechung aufgenommen⁵²⁾. In der Lehre ist die Frage

⁴⁸⁾ Stier-Somlo, a. a. O. (oben Anm. 39), S. 196 f. und Anm. 72 auf S. 198 ff.; Surén/Loschelder, a. a. O. (oben Anm. 39), S. 231; Salzwedel, a. a. O. (oben Anm. 44).

⁴⁹⁾ Vgl. dazu Kunze/Schmid, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (2. Aufl. 1964), § 9 Nr. 3. Im deutschen Aktienrecht findet sich in §§ 349 ff. Aktiengesetz eine entsprechende Regelung für Streitigkeiten aus der Verschmelzung von Aktiengesellschaften. Danach bestimmt das Gericht einen Vertreter für die insoweit als fortbestehend fingierte Gesellschaft.

⁵⁰⁾ ICJ Reports 1963, S. 3. Der IGH lehnte es ab, in einem Verfahren zwischen Kamerun und Großbritannien über die Rechtmäßigkeit der Eingliederung Nord-Kameruns in Nigeria zu entscheiden.

⁵¹⁾ Jahrbücher des Sächsischen OVG Bd. 39, S. 16, 20 (1936).

⁵²⁾ Kottenberg/Steffens, Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes NW, Nr. 2 und 3 zu § 15 GO. Anders VG Düsseldorf, a. a. O., Nr. 4, aber unter Bezugnahme auf den konkreten Vertrag.

umstritten⁵³). Daß eine Begründung von Individualrechten in den Eingemeindungsverträgen, die insoweit Verträge zugunsten Dritter sind, rechtlich möglich ist, kann aber nicht bezweifelt werden. Es kommt nur auf den konkreten Vertrag an. Begründet er Individualrechte, so sind diese gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, §§ 40, 42 VwGO auch durchsetzbar. Allerdings zeigen die jüngsten Eingemeindungsvorgänge in Nordrhein-Westfalen, daß die Aufsichtsbehörden zurückhaltend in der Genehmigung von Bestimmungen der Eingemeindungsverträge sind, die als rechtsbegründend für Bürger der aufgenommenen Gemeinde angesehen werden könnten⁵⁴).

Eine Begründung von Individualrechten in Eingliederungsverträgen ist auch im Bundesstaatsrecht möglich. So dürften die oben erwähnten Schweizer Vorgänge zu einer Entstehung von Rechten auf Seiten der begünstigten Angehörigen des aufgenommenen Kantons geführt haben⁵⁵). Entsprechendes gilt im deutschen Recht. Wenn etwa § 11 des Eingliederungsvertrages zwischen Coburg und Bayern bestimmt, daß die bisherigen Leistungen des Staates an die Kirchen in Coburg vom bayerischen Staat bis zur Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche übernommen werden, so ist daraus ein Recht der Kirchen auf Gewährung dieser Leistungen abzuleiten. Im Verwaltungsrechtsstreit kann sich die berechtigte Person auf die in dem Eingliederungsvertrag gewährten Rechte berufen, die wegen der Gewährleistung durch das Bundesverfassungsrecht höheren Rang als bayerisches Recht haben.

In völkerrechtlichen Eingliederungsverträgen kann gleichfalls die Begründung von Rechten für die Angehörigen des eingegliederten Staates zu sehen sein. Da aber keine völkerrechtlichen Möglichkeiten bestehen, derartige Rechte durchzusetzen, ist die Frage nur für den innerstaatlichen Bereich bedeutend. Hier stößt ein etwa angenommenes aus dem Vertrag folgendes Recht freilich auf die Omnipotenz des Gesetzgebers im Rahmen der Verfassung⁵⁶). Einen Schutz dagegen wird man nur in den Staaten erwarten kön-

⁵³) Dafür Surén/Loschelder, a. a. O. (oben Anm. 39), S. 230; Kumpel, Der Gebietsveränderungsvertrag nach nordrhein-westfälischem Gemeinderecht (Diss. Köln 1962), S. 119 ff.; zweifelnd Kunze/Schmid, a. a. O. (oben Anm. 49), § 9, Nr. 3; ablehnend Kottenberg/Rehn, a. a. O. (oben Anm. 39), § 15 II 4, S. 156.

⁵⁴) Vgl. GVBl. NW 1969, S. 233 § 7 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Gemeinde Wigbold Schöppingen u. a. und S. 232 § 2 des Gesetzes über den Zusammenschluß der Gemeinden des Amtes Schöppingen, Landkreis Ahaus; vgl. aber S. 248 § 10 Abs. 2 des Vertrages der Gemeinden Flerzheim u. a.: »Die Nutzung der in den einzelnen Ortschaften gelegenen landwirtschaftlichen Grundstücke ist Pächtern vorbehalten, die in der jeweiligen Ortschaft ihren Wohnsitz haben und den ortsüblichen Pachtpreis bieten«.

⁵⁵) Vgl. oben S. 10.

⁵⁶) So etwa die Rechtsprechung des Supreme Court of India, der Rechte anerkennt, soweit sie nicht vom Gesetzgeber aufgehoben werden, Agrawala, a. a. O. (oben Anm. 34), S. 1402 f. Für die Gerichte englischer Tradition stellt sich hier allerdings noch die Frage, ob sie ihre Jurisdiktion verneinen müssen, weil der Eingliederungsvertrag ein *Act of State* ist.

nen, in denen völkerrechtliche Verträge höheren Rang als Gesetze genießen⁵⁷⁾.

Ist es nach den bisherigen Darlegungen möglich, daß Rechte aus Eingliederungsverträgen auch nach der Eingliederung bestehen, so fragt es sich, ob eine Möglichkeit besteht, sie rechtmäßig aufzuheben. Daß der Beendigungsgrund der *clausula rebus sic stantibus* hier anwendbar ist, hat das Oberverwaltungsgericht Münster zutreffend angenommen und einem Eingemeindungsvertrag von 1918 im Jahre 1965 unter völlig veränderten Verhältnissen keine Bedeutung mehr beigemessen⁵⁸⁾. Im übrigen könnten Rechte aus Eingemeindungsverträgen immer durch dem Recht der aufnehmenden Gemeinde übergeordnetes Landesgesetz aufgehoben werden. Ebenso wäre im Bundesstaatsrecht jedenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes für eine Aufhebung von Eingliederungsverträgen zwischen Ländern kompetent. Für das britische Verfassungsrecht ist ein schottisches Plebiszit als Ausweg für den Fall erwogen worden, daß der Unionsvertrag eine wirksame rechtliche Bindung des britischen Parlaments bewirkt habe⁵⁹⁾. Da der Vertragspartner fehlt, wäre seine Einwilligung zur Aufhebung der Rechte nur über die etwa noch aus dem Vertrag berechtigten Personen oder Institutionen zu erreichen.

V. Prozessuale Fragen

Soweit nach dem Staatsrecht der Bundesrepublik aus einem Eingliederungsvertrag Rechte des untergegangenen Landes auch nach der Eingliederung bestehen, stellen sich einige prozessuale Fragen, die hier noch erörtert werden sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat in den Lippe- und Coburg-Entscheidungen angenommen, daß es gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG für derartige Streitigkeiten zuständig sei. Diese Zuständigkeit des Gerichtes ist subsidiär und setzt damit voraus, daß nicht eine Zuständigkeit des Bundes-

⁵⁷⁾ Wie es in den Niederlanden und Luxemburg der Fall ist, vgl. Frowein, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters 1964, S. 236. Die Vorstellung von dem höheren Rang völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Bereich wurde lange Zeit als selbstverständlich betrachtet. Vgl. Zoepfl, Grundsätze des Allgemeinen und des Constitutionell-monarchischen Staatsrechts (3. Aufl. 1846), S. 323 f.: »Alle jene Rechte, sie seien politische oder Privatrechte, welche einem Untertan kraft eines Staatsvertrages seiner Landesregierung mit auswärtigen Staaten zugestanden worden sind, können dem Berechtigten niemals ohne seine eigene Einwilligung, selbst nicht gegen Anerbieten von Entschädigung und auch selbst nicht mit Zustimmung der Landstände durch die Landesregierung entzogen werden, solange nicht der Staatsvertrag mit der auswärtigen Macht selbst aufgehoben und abgeändert worden ist, weil hier die gesetzgebende Gewalt der Landesregierung völkerrechtlich beschränkt ist«.

⁵⁸⁾ OVG B. 21, S. 287 f.

⁵⁹⁾ Loewenstein, a. a. O. (oben Anm. 24) Bd. 1, S. 70 Anm. 2.

verwaltungsgerichts gemäß § 50 Abs. 1 Ziff. 1 VwGO gegeben ist. Die etwaige Zuständigkeit des Verfassungsgerichts des aufnehmenden Landes kann in diesem Fall nicht als eine die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ausschließende Zuständigkeit angesehen werden, weil dieses Verfassungsgericht durch seine Bindung an die Landesverfassung und das Landesrecht nicht unabhängig über die Verbindlichkeit des Eingliederungsvertrages zwischen den Ländern entscheiden könnte. Das hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Lippestreit festgestellt⁶⁰⁾. Dagegen hat sich das Gericht in den Lippe-Entscheidungen nicht eingehend mit der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts befaßt.

Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht in diesen Fällen hängt davon ab, ob der Streit verfassungsrechtlicher Natur ist oder nicht. Voraussetzung einer Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach § 40 VwGO ist, daß es sich um eine öffentlichrechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Nur wenn danach die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gegeben ist, ist der Rechtsweg nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG ausgeschlossen.

Die Eingliederung eines Gliedstaates in einen anderen ist im Bundesstaat ein verfassungsrechtlicher Vorgang, denn der eingegliederte Staat verliert seine Selbständigkeit, und das Gefüge des Bundesstaates wird verändert. Aus diesem Grunde haben die Weimarer Verfassung und das Grundgesetz das Verfahren für die Veränderung des Bestandes der Länder bundesverfassungsrechtlich geregelt. Dieser Charakter des Eingliederungsvorganges umfaßt auch den etwa aus Anlaß der Eingliederung abgeschlossenen Eingliederungsvertrag, der ihre Modalitäten regelt. Aus diesem Grund sind Streitigkeiten aus Eingliederungsverträgen von solchen aus gewöhnlichen Staatsverträgen zu unterscheiden⁶¹⁾. Werden in einem Eingliederungsvertrag besondere Verpflichtungen des aufnehmenden Staates zugunsten der Bewohner und der Selbstverwaltungskörperschaften im Gebiet des früheren Landes begründet, so bilden die daraus folgenden Rechte nach der Eingliederung gewissermaßen den letzten Rest von Staatlichkeit auf der Seite des aufgenommenen Landes. Daher tragen Streitigkeiten über den Bestand dieser Rechte verfassungsrechtlichen Charakter. Das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend festgestellt, daß das selbst dann gilt, wenn man, isoliert betrachtet, den Inhalt einzelner Bestimmungen des Abkommens auch als dem Verwaltungsrecht zugehörig ansehen könnte⁶²⁾.

⁶⁰⁾ BVerfGE Bd. 3, S. 267, 278.

⁶¹⁾ Sie gehören nach allgemeiner Auffassung zur Zuständigkeit des BVerwG. Vgl. etwa Eyer mann / Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung (4. Aufl. 1965), § 50 Nr. 4.

⁶²⁾ BVerfGE Bd. 22, S. 221, 229 f.

Da das eingegliederte Land nicht mehr besteht und keine verfassungsrechtlichen Organe mehr hat, ergeben sich besondere Probleme für die Vertretung dieses Landes vor dem Bundesverfassungsgericht. Schon in den Lippe-Entscheidungen hat das Gericht die Lösung entwickelt, wonach die obersten Selbstverwaltungskörperschaften in dem Gebiet des untergegangenen Landes, die als Repräsentanten der Bevölkerung des untergegangenen Landes angesehen werden können, das Antragsrecht vor dem Gericht haben⁶³). Diese Rechtsprechung ist in der Coburg-Entscheidung weiterentwickelt worden. In diesem Verfahren waren nur zwei der in dem Gebiet des Landes bestehenden Selbstverwaltungskörperschaften als Antragsteller aufgetreten. Während die Städte Coburg und Neustadt die Durchsetzung der Rechte vor dem Bundesverfassungsgericht suchten, hatte sich der Landkreis Coburg am Verfahren nicht beteiligt. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht den Antrag der beiden Städte als zulässig angesehen. Als Begründung hat es festgestellt, daß es einer Gerichtsschutzverweigerung gleichkäme, wenn einer von mehreren in Betracht kommenden Klageberechtigten den Prozeß scheitern lassen könnte, indem er aus teils unsachlichen, teils irrigen Erwägungen sich weigere, als Antragsteller mit tätig zu werden⁶⁴). Man kann sogar darüber hinausgehend fragen, ob es nicht richtig wäre, jeweils der konkret betroffenen Selbstverwaltungskörperschaft des untergegangenen Landes das Antragsrecht zu gewähren. Eine solche Auffassung würde sowohl der vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen Lehre zu Art. 18 Abs. 7 WRV entsprechen⁶⁵) als auch mit entsprechenden Tendenzen im Eingemeindungsrecht übereinstimmen. So hat etwa das preußische OVG 1934 entschieden, daß für eine untergegangene Gemeinde, deren Klagerecht als Ortsteil der aufnehmenden Gemeinde feststand, die sachlich Beteiligten, d. h. die im konkreten Fall Betroffenen, als Antragsteller auftreten konnten⁶⁶).

⁶³) BVerfGE Bd. 3, S. 267, 279 f.; Bd. 4, S. 250, 267 f.; Bd. 13, S. 54, 86.

⁶⁴) BVerfGE Bd. 22, S. 221, 232 f.

⁶⁵) Das Bundesverfassungsgericht führt aus, die Lehre habe anerkannt, daß nach Art. 18 Abs. 7 auch Teile eines aufgelösten Landes, die in irgendeiner Form die Eigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts haben, bei einem Streit über die Vermögensauseinandersetzung den Staatsgerichtshof als Partei anrufen konnten. Diese Formulierung deutet daraufhin, daß nicht alle Teile eines aufgelösten Landes, sondern nur die an dem Streit materiell beteiligten vor dem Staatsgerichtshof auftreten konnten. Am Streit um die Auseinandersetzung beteiligt sind naturgemäß die Selbstverwaltungskörperschaften, die finanziell betroffen sind. Diese Auffassung wird bei einer Überprüfung der vom BVerfG angeführten Literatur bestätigt. Vgl. L a m m e r s, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. 7. 1921, S. 72; G i e s e, Die Verfassung des Deutschen Reiches (8. Aufl. 1931), Art. 18 Anm. 10, S. 80, ebenso HdbDStR Bd. 1, S. 243 Anm. 112; T r i e p e l, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern (1923), S. 36 Anm. 1; H u b r i c h, Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches (1921), S. 51; A l t e n b e r g, AÖR N. F. Bd. 1 (1921), S. 211; P o e t z s c h / H e f f t e r, Handkommentar der Reichsverfassung (3. Aufl. 1928), Art. 18, VI, Nr. 21, S. 155.

⁶⁶) PrOVG Bd. 93, S. 41 f.

The Incorporation-Treaty in International and Constitutional Law

I. By Incorporation-treaty the author understands a treaty providing for the incorporation of a state into another. Not only the incorporation of a sovereign state into another but also that of a member state in a federation into another is treated by the author. By comparison he looks into similar problems on the level of communities. Incorporation-treaties do create specific problems since one party loses its quality as a subject of international or constitutional law as soon as it is incorporated into the other. – II. Under II the competence of a state to conclude a treaty providing for the giving up of its existence is discussed. In constitutional theory this competence has been questioned although there are historical examples of such treaties. After incorporation the constitutionality according to the law of the incorporated state is of no relevance. – For the incorporation of a member state in a federation or a community these problems do not exist since federal or state-law regulate the legality of the incorporation. – III. The effect of the incorporation-treaty after incorporation can be that of a law of the incorporating state. It is a question if the treaty could have a higher rank than law. Concerning the Act of Union between England and Scotland this view is held by some authors. If the treaty does still exist in international law is open, since it is often held that treaties lapse if the parties join. If the treaty provides for a specific status of the territory of the incorporated state the rule of state-succession concerning localised treaties could be applied. – In German constitutional law the incorporation-treaty is upheld by federal law also after the incorporation. – IV. Rights under incorporation-treaties can be rights of the incorporated state or those of individuals. In international law both kinds of rights are hardly effective. The incorporated state does not exist any more, the individual has no standing before international tribunals. In German constitutional law the incorporated state has standing before the Constitutional Court to enforce its rights laid down in the treaty. For the procedure the existence of the incorporated state is presumed and it is represented by the public bodies in its former territory. – V. Under V some procedural problems under German law are discussed.