

BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Der deutsch-niederländische Ems-Dollart-Vertrag

Am 1. August 1963 ist der deutsch-niederländische Ausgleichsvertrag in Kraft getreten, der am 8. April 1960 nach dreijährigen Verhandlungen in Den Haag unterzeichnet worden war. Ein wichtiger Bestandteil dieses umfangreichen Vertragswerks, dessen politische Bedeutung und sonstiger Inhalt hier nicht zu würdigen sind, ist der 54 Artikel umfassende deutsch-niederländische Vertrag über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) mit Anlagen, Schlußprotokoll und zwei Briefwechseln. Auf Grund seiner eigenartigen Regelung der in den Binnengewässern und im Küstenmeer der Emsmündung auftauchenden Rechtsfragen verdient er unter vielfachen Gesichtspunkten das Interesse der vergleichenden Völkerrechtswissenschaft.

Wasserrechtliche Fragen spielen an den Staatsgrenzen oft eine bedeutende Rolle; auch in anderen Nachkriegsverträgen der Bundesrepublik mit ihren westlichen Nachbarn (Frankreich: Moselkanalisierung, Verhältnisse am Oberrhein; Belgien: Weserbach; Luxemburg: Sauer) sind sie Gegenstand mehr oder weniger eingehender Regelungen. Im Verhältnis zu den Niederlanden sind die Grenzgewässer (ohne Ems und Rhein) in Kapitel 4 des Grenzvertrags abgehandelt, einem weiteren Bestandteil des Ausgleichsvertrags, in dem die Rückgabe der 1949 unter niederländische Auftragsverwaltung gestellten deutschen Grenzgebiete und andere Fragen geregelt sind¹⁾.

Geographische Vorbemerkung

In der Emsmündung standen die Vertragsparteien vor einer schwierigen Situation: Die Ems, ein Flachlandfluß mit ungleichmäßiger und unzureichender Wasserführung, nur teilweise schiffbar, im übrigen durch den Dortmund-Ems-Kanal mit dem Ruhrgebiet verbunden, verbreitet sich unter-

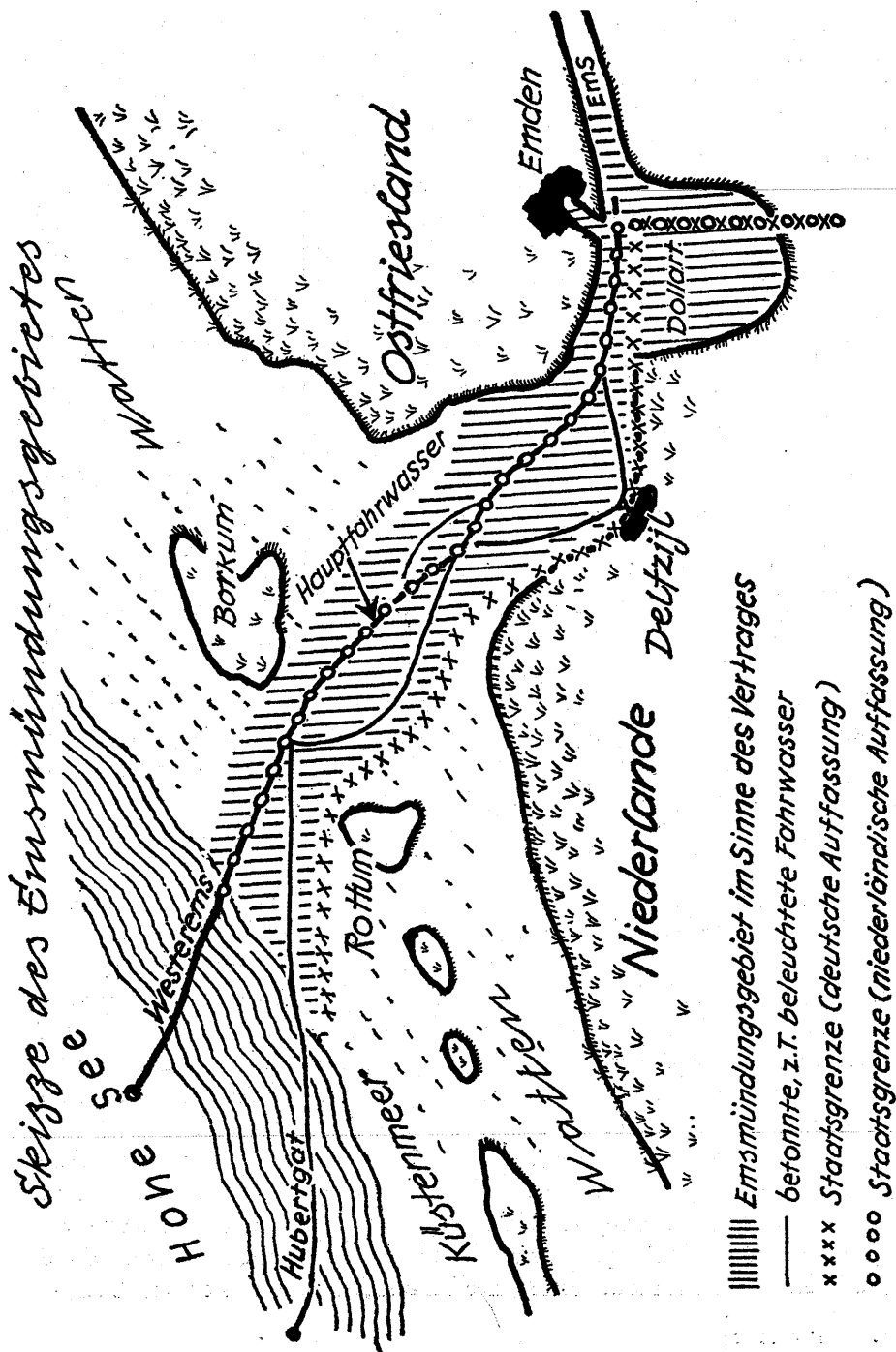
¹⁾ Zu der fortschrittlichen Grenzgewässerregelung vgl. P. Gieseke in Die Öffentliche Verwaltung Bd. 14 (1961), S. 658 ff.

halb Emdens in ausgedehnter trichterförmiger Mündung. Mehrere Arme verlaufen im flachen Wattenmeer durch die vorgelagerte Inselkette hindurch ins Meer, in dem sie als betonnte und beleuchtete Fahrrinnen für die Schifffahrt erkennbar gemacht werden. Landeinwärts hängt südlich an der Emsmündung die stattliche Einbuchtung (10 000 ha) des zu $\frac{4}{5}$ den Niederlanden gehörenden Dollart, ein noch nicht wieder gänzlich eingepoldertes Überbleibsel aus Einbrüchen früherer Sturmfluten.

Im Vordergrund der Regelung des Ems-Dollart-Vertrags stehen die Belange von zwei Emshäfen: Emden, Erz- und Kohleumschlagplatz für das östliche Ruhrgebiet, drittgrößter deutscher Seehafen mit umfangreichen Anlagen zur Bewältigung von Massengütern einerseits, Delfzijl an der niederländischen Küste in der Bucht von Watum andererseits, dem Meere 17 km näher als Emden, ein bei guter Entwicklung der lokalen Mittelindustrie aufstrebender Hafen von großer Bedeutung für die Entwicklung der nordöstlichen Niederlande, dessen Tonnageumschlag bis vor kurzem nur etwa $\frac{1}{10}$ der Emdener Umschlagziffern ausmachte. Beide Häfen sind für den Ausgang zur See auf vom Ebbstrom ausgespülte Hauptschiffahrtsrinnen angewiesen, die von der Großschifffahrt auch bei Flut sorglich einzuhalten sind und nur mit Mühe und großen Kosten laufend freigehalten und vertieft werden können. Die Sicherung der erforderlichen Tauchtiefen wird durch die starken Gezeiteneinflüsse, Strömungen und Sandbewegungen in der Emsmündung außerordentlich erschwert. Insbesondere sahen die Niederlande den freien Zugang von Schiffen mit größerem Tiefgang vom Hauptfahrwasser zum Hafen Delfzijl durch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte als bedroht an.

Wesentlicher Vertragsinhalt

Der Ems-Dollart-Vertrag sucht die in der Emsmündung durch diese schlechten Fahrwasserverhältnisse angesichts der stets wachsenden Tonnageanforderungen aufgetretenen Schwierigkeiten unter Berücksichtigung der beiderseitigen Hafeninteressen im Geiste guter Nachbarschaft pragmatisch zu lösen. Die praktische Regelung legt die Ausübung einzelner Hoheitsrechte gemäß administrativen, zum Teil geographischen Abgrenzungen fest und trägt so den verschiedenen rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten im Emsmündungsgebiet unter Ausklammerung der Grenzfrage Rechnung. Für bestimmte Rechtsgebiete sind Realteilung des Stromes, soweit möglich und praktikabel, aber auch Rechte auf gemeinsame Nutzung und Benutzung und eigenartige quasi-kondominiale Gebilde vorgesehen. Der Gedanke gemeinschaftlicher Lösung anfallender Probleme für Schifffahrt und Strombau ist in einer beratenden Kommission von Sachver-



ständigen beider Vertragsteile institutionalisiert worden. Anstelle der Isolierung durch eine trennende Grenze sichert der Ems-Dollart-Vertrag gut-nachbarliche Zusammenarbeit in der gemeinsamen Bewältigung der von der Natur gestellten Aufgaben. Angesichts dieser sachlichen Einigung über alle im Ems-Dollart-Gebiet auftretenden Fragen von praktischer und rechtlicher Bedeutung erübrigte sich eine Einigung über den strittigen Verlauf der Staatsgrenze in der Emsmündung.

Die Staatsgrenze in der Emsmündung und im Küstenmeer

Ungeachtet der Breite des seewärtigen Teils der Emsmündung, die bei geringem Anteil des von der Ems abgeführten Süßwassers schon maritimen Charakter aufweist, handelt es sich bei dem Flußmündungstrichter landwärts der Inselkette Schiermonnikoog – Rottum – Borkum – Juist unbestrittenermaßen um maritime Eigen- oder Binnengewässer (*eaux intérieures, inland waters*). Dies entspricht der ständigen Staatenpraxis der Neuzeit, der geographischen Natur des die Mündung umgebenden, bei Ebbe zum Teil trocken fallenden Wattenmeeres, der Geschichte der Nordseeküste – einst schloß das Festland die friesischen Inseln ein – und ist in Artikel 4 der auf der Genfer Seerechtskonferenz 1958 zustande gekommenen Küstenmekonvention anerkannt. Das Küstenmeer beginnt erst jenseits der durch Verbindung der am weitesten seewärts gelegenen Punkte der Inseln zu ziehenden – einigermassen geraden – Basislinie.

Bestritten ist jedoch, wo die deutsch-niederländische Staatsgrenze innerhalb der Emsmündung und im Küstenmeer verläuft. Nach deutscher Rechtsauffassung folgt sie der niederländischen Küste längs der Niedrigwasserlinie (historische Steinwurfgrenze und Wattgrenze), so daß die gesamte Emsmündung bis zu den Inseln kein Grenzfluß, sondern nationales Binnengewässer unter ausschließlicher deutscher Gebietshoheit ist, und verläuft sodann südlich des den niederländischen Inseln »vorgelagerten« Mündungsarmes der Ems bis in die Hohe See²⁾.

²⁾ Zur Begründung auf Grund historischer Titel (Verleihung des Stromregals), langdauernden ungestörten und tatsächlich ausgeübten Besitzes und vertraglicher Bestätigung siehe: Die Emsgrenze (anonym) in „Außenpolitik“ Jg. 9 (1958), S. 153–156 (zur Entwicklung seit 1815); Aubin und Menzel, Die niederländischen Ansprüche auf die Emsmündung, 1950, (Abhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Heft 4); F. Münch, Die technischen Fragen des Küstenmeers (1934) S. 33/34; F. Roerig, Zur Rechtsgeschichte der Territorialgewässer: Reede, Strom und Küstengewässer (1949) S. 14 (Ritt-, Steinwurf- oder Hammerwurfgrenze); Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts 2. Aufl. Bd. 1, S. 705 f. (Uferrandgrenze), Bd. 2, S. 388. Eine im Auftrag des UN-Sekretariats zur Vorbereitung der Ersten Genfer Seerechtskonferenz 1958 erstellte geographische Studie von

Die Niederlande dagegen bestreiten die historischen deutschen Titel auf den ganzen Strom und nehmen nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen die Mitte des Schifffahrtsweges, den Talweg³⁾, als Staatsgrenze in Anspruch, da die Grenze (bis auf einen Teil des Dollart) nicht klar vertraglich festgelegt sei. Das Hauptfahrwasser verlief bis Ende des 19. Jahrhunderts in der Bucht von Watum dicht unter dem niederländischen Ufer, liegt jetzt jedoch weiter ostwärts. Die Talweggrenze würde bedeuten, daß etwa $\frac{2}{3}$ der Emsmündung niederländisch wären⁴⁾.

1929 war es bereits zu einer *status quo*-Vereinbarung gekommen, in der die beiden Regierungen einander zusicherten, »in Zukunft von Einsprüchen wegen Verletzungen ihres gegenseitigen Rechts auf die Ems vorkommendenfalls abzusehen«. Dieser *modus vivendi* sollte jedoch »in keiner Weise ihre gegenseitigen Rechte beeinflussen . . . , solange die Frage der Landeshoheit nicht endgültig geregelt ist«. Auch im Ems-Dollart-Vertrag behalten sich beide Teile in Artikel 46 Abs. 1 ihren Rechtsstandpunkt zum Verlauf der Staatsgrenze vor, der von den vertraglichen Bestimmungen nicht präjudiziert werden soll.

Das in der Anlage B zum Ems-Dollart-Vertrag koordinatenmäßig beschriebene Emsmündungsgebiet, innerhalb dessen die Frage der politischen Staatsgrenze ausgeklammert und durch pragmatische Regelungen der einzelnen Hoheitsrechtsausübungen ersetzt ist, umfaßt nicht nur die landeinwärts der inneren Basislinie gelegenen Gewässer, sondern erstreckt sich seewärts bis zur Grenze des drei Meilen breiten Küstenmeeres zur Hohen See. Es bezieht damit teilweise zwei sich durch das Küstenmeer in die Hohe See fortsetzende Mündungsarme der Ems ein, das Hubertgat und die z. Zt.

Commander Kennedy über Buchten und Flußmündungen, deren Küsten zum Hoheitsgebiet mehrerer Staaten gehören (A/Conf. 13/15), behandelt im letzten Absatz des Abschnitts V Ziffer 2 sowie in der beigelegten Karte Nr. 40 die Grenzziehung in der Emsmündung im Sinne der deutschen Rechtsauffassung. Von niederländischer Seite wurde gegen diese Ansicht protestiert. Zur Stromhoheit allgemein rechtshistorisch E. M. Meijers: Des Graven Stroom, 1940, und Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 2, S. 388.

³⁾ Zu diesem – u. U. mehrdeutigen – Begriff: Münch a. a. O. S. 164 f., 166 f. (Strombetverlagerungen); Strupp-Schlochauer a. a. O. Bd. 1, S. 707 f.

⁴⁾ Aus der niederländischen Literatur (zum Teil mit untereinander abweichenden Vorschlägen für eine angemessene bzw. dem Völkerrecht entsprechende Grenzziehung): Acker-Stratingh, De Eems, vooral de Beneden-Eems, als Handelens Gensstroom beschouwd, in »Groninger Bijdragen« 18, S. 181–206; Van der Heuven-Leonhard, De Eemsquestie, Haarlem 1918; J. F. Niemeyer, im »Telegraaf« vom 17. 1. 1917 (Anlage zu dem Werke von Leonhard); H. L. van Oordt, De Eemsgrens, in »De Gids« 1930 Teil 4, S. 211 ff.; S. J. Fockema Andreae in »Tijdschrift van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap« LXXV Nr. 4, S. 331 ff.

mehr befahrene nördlichere Westerems. Die seitliche Küstenmeergrenze⁵⁾ zwischen dem vertraglich bezeichneten Emsmündungsgebiet und dem niederländischen Küstenmeer bildet die 6-m-Tiefenlinie, die nicht senkrecht auf dem jeweils angenommenen Grenzpunkt der Basislinie verläuft, auch nicht etwa in Verlängerung der bisherigen Grenze, sondern sich dem Stromverlauf folgend, nach Westen umklappend, der niederländischen Insel Rottum vorlagert. Diese Bezeichnung des vertraglich geregelten Emsmündungsgebietes entspricht der geographischen Konfiguration und der deutschen Ansicht, daß die gesamte Emsmündung bis zu den jenseits der Drei-Meilen-Zone liegenden Ansteuerungstonnen der Mündungsarme als historisches Gewässer durch Erwerb des Stromregals, Ersitzung und tatsächliche Rechtsausübung (Legen und Wegnahme von Tonnen) deutscher Hoheit untersteht. Diese Rechtsansicht findet eine interessante Parallele in dem niederländischen Hoheitsanspruch auf die Wielingen, den der belgischen Küste vorgelagerten Mündungsarm der (Wester-)Schelde, der ebenfalls zum Teil innerhalb der Drei-Meilen-Zone verläuft. Der Streit um diese Passage hat zu verschiedenen Malen die belgisch-niederländischen Beziehungen belastet⁶⁾, bis er seit 1924 zwar noch ungelöst, jedoch praktisch durch einen *modus vivendi* (Schelde-regime) überholt wurde.

Die deutsch-niederländischen Auseinandersetzungen um die seitliche Küstenmeergrenze als Fortsetzung der Emsgrenze – die Niederlande sehen die Westerems als zur Schifffahrt geeignetste Fahrrinne als Talweggrenze an – sind ähnlich wie in der Scheldemündung durch das praktische Regime nach dem Ems-Dollart-Vertrag gegenstandslos geworden. Die betonten, von Wracks zu säubernden seewärtigen Mündungsarme der Ems bilden einen Bestandteil des einheitlich zu verwaltenden Fahrstraßensystems, dessen Teilung nach Strombauzuständigkeiten gerade hier untunlich ist.

Neben den Schifffahrtsinteressen treten im Küstenmeer der Emsmündung

⁵⁾ Vgl. hierzu Dahm, Völkerrecht Bd. 1 (1958), S. 656 f.; Münch. a. a. O., S. 156 ff.; Art. 12 des Übereinkommens über das Küstenmeer und die daran angrenzende Zone vom 29. 4. 1958.

⁶⁾ Ch. De Visscher und Ganshof in Revue de Droit international et de Législation Comparée (1920), S. 293 ff.; Joumin-Jottard, La question de l'Escaut, Brüssel (1927), S. 86 f.; François, Grondlijnen van het Volkenrecht (1954), S. 77 (Parallele zum Emsproblem); Münch., a. a. O., S. 129, 164 Anm. 19 (Talweg als Teilungsvorschlag); ähnlich Denier, Le différend des Wielingen, Paris (1922) (nach Gidel, Droit de la Mer, III (1934), S. 773 Anm. 1); vgl. auch Urteil des deutschen Staatsgerichtshofs vom 7. 7. 1928 im Streit zwischen Lübeck und Mecklenburg-Schwerin um die Landesgrenzen in der Lübecker Bucht – Travemünder Reede – (Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd. 122, Anhang S. 1 ff., abgedruckt Fontes A II 2, S. 198 ff.), wo unter anderem festgestellt wurde, daß historische Rechte an Gewässern (dort: Binnengewässern) auch ohne unmittelbaren Zusammenhang mit dem angrenzenden Landgebiet bestehen können.

andere Belange zurück. Die Bestimmungen des Ems-Dollart-Vertrags über den Geltungsbereich der Rechtsordnung, die Jurisdiktion, lassen die bloß passierende Schifffahrt längs der Küsten (zwischen Festland und Inselkette oder innerhalb der Drei-Meilenzone) ungeregt, da sich schutzwürdige Abwehrinteressen der Uferstaaten in diesem Bereich verdünnen. Dies entspricht der völkerrechtlichen Praxis der Duldung friedlicher Durchfahrt, die vom Zivil- und Strafrecht des durchfahrenen Staatsgebiets kaum berührt wird. Es ist nicht anzunehmen, daß Streitfälle im Küstenmeer dazu führen, die Grenzfrage aufzuwerfen. Das praktisch wichtige Kollisionsrecht ist besonders geregelt.

Bemerkenswert ist, daß die Tonnenreihen den beiden seewärtigen Mündungsarmen der Ems durch die Inselkette hindurch und über die Außengrenze des Küstenmeeres und damit das Emsmündungsgebiet hinaus in die Hohe See folgen, wo sie jeweils in den sogenannten Ansteuerungstonnen enden⁷⁾. In Artikel 2 des Schlußprotokolls zum Ems-Dollart-Vertrag erkennen die Niederlande insoweit die ausschließliche deutsche Sicherungsfunktion an, die im übrigen auch der deutschen Verkehrssicherungspflicht (Wrackbezeichnung u. a.) in diesem Nordseegebiet auf Grund besonderer Vereinbarungen entspricht.

Freie Durchfahrt

Die Ems gehört nicht zu den auf Grund der Wiener Schlußakte 1815 oder durch den Versailler Vertrag nach 1919 internationalisierten deutschen Strömen. Freie Durchfahrt der Schifffahrt zu den niederländischen Emshäfen, vor allem Delfzijl, ist jedoch stets gewährt worden⁸⁾. Als selbstverständliche nachbarliche Pflicht ergibt sie sich aus der Gesamtregelung des Ems-Dollart-Vertrages, der sie daher ausdrücklich nur beiläufig in Artikel 45 regelt (Verbot der Behinderung, Freiheit von Befahrungsabgaben). Auch für Schiffe von dritten Staaten (Nichtanlieger) dürfte die Durchfahrt in den

⁷⁾ Zur rechtlichen Qualifikation dieser Anschlußzone s. Münch, a. a. O., S. 129, 164 Anm. 17; Van der Heuven-Leonhard, a. a. O., S. 24; allgemein: Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 1, S. 61.

⁸⁾ Näheres s. Aubin und Menzel, a. a. O., S. 64, 68; allgemein: Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 1, S. 205, Bd. 2, S. 137; vgl. die Regelung der Durchfahrtfreiheit zugunsten Dänemarks im deutschen Wassergebiet der Flensburger Förde nach Art. 1 des deutsch-dänischen Abkommens über die Regelung der Schifffahrt in den deutsch-dänischen Grenzgewässern vom 10. 4. 1922 (RGBl. 1922 II, S. 193 ff.); Art. 1 des Statuts über die Freiheit des Durchgangsverkehrs von Barcelona vom 20. 4. 1921 (RGBl. 1924 II, S. 387). Zum Küstenmeer jetzt Art. 14 des Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschlußzone vom 29. 4. 1958; s. a. Meyer-Lindenberg, Seerechtliche Entwicklungstendenzen auf den Genfer Konferenzen von 1958 und 1960, ZaöRV Bd. 21 (1961), S. 74 f.

Binnengewässern der sogenannten *section maritime* der Flüsse, in der Flußmündung und Meer untrennbar ineinander übergehen, kraft Völkergewohnheitsrechts in der europäischen Flußschiffahrt frei sein, jedenfalls bis zu den ersten stromaufwärts gelegenen Seehäfen. Hierbei wirkt neben der stärkeren Entwicklung der Flußschiffahrtsfreiheit im europäischen Raum auf Grund der Wiener Schlußakte von 1815 (Art. 108 ff.) noch die alte völkerrechtliche Lehre nach, die in den schiffbaren Flüssen Nebenwasser des Meeres als der großen Verkehrsstraße der gesamten Menschheit sehen wollte und das Transitrecht der Flußmündungsschiffahrt analog zur Freiheit der Meere behandelte.

Das Strombauregime

Der wichtigste Teil des Ems-Dollart-Vertrags befaßt sich mit den infolge der Zunahme der Schiffgrößen einerseits und der Verschlechterung der Fahrwasserverhältnisse in der Ems andererseits in den letzten Jahrzehnten aktuell gewordenen Wasserbaufragen, hinter denen die Hafenbelange stehen. In der Emsmündung müssen alljährlich mehrere Millionen Kubikmeter unter großen Kosten ausgebaggert werden, um den Zugang zu beiden Häfen für die Großschiffahrt freizuhalten. Von deutscher Seite sind diese Baggerungen und Strombauten unter hohen Investitionen bisher allein vorgenommen worden, von unbedeutenden Uferwerken an der niederländischen Küste abgesehen. Auch die nur im niederländischen Interesse liegenden, für die Vertiefung der Zufahrt von Delfzijl zum Hauptfahrwasser erforderlichen Baggerarbeiten wurden von deutscher Seite auf deutsche Kosten ausgeführt.

Auf niederländischen Wunsch legt der Ems-Dollart-Vertrag nunmehr fest, daß die Niederlande für die Verbindung Delfzijls mit dem Hauptfahrwasser selbst in eigener Verantwortung auf eigene Kosten zuständig sein sollen, während Deutschland weiterhin das gemeinsam benutzte Hauptfahrwasser und den oberen Teil bis Emden betreut. Basis der vertraglichen Regelung bleibt das jetzige Fahrstraßensystem, an dessen Erhaltung ein gemeinsames Interesse besteht. Während Deutschland weiterhin alle Wasserbauarbeiten zur Erhaltung und Verbesserung des Hauptfahrwassers durchführt (Art. 8), führen die Niederlande alle entsprechenden Arbeiten für die Verbindungen zwischen den niederländischen Häfen und dem Hauptfahrwasser durch, einschließlich der damit unmittelbar zusammenhängenden Arbeiten im angrenzenden Teil des Hauptfahrwassers und sonstiger Wasserbauarbeiten, die den Interessen der niederländischen Häfen dienen (Art. 9). Eine entsprechende Regelung gilt für die Strompolizei (Art. 19, 21), die von der Schiffahrtspolizei zu unterscheiden ist. Sollte die jetzige Südzufahrt vom Hauptfahrwasser nach Delfzijl nicht mehr mit wirtschaftlich vertret-

baren Mitteln entsprechend den Interessen des Hafens Delfzijl offengehalten oder gegebenenfalls verbessert werden können, so dürfen die Niederlande eine neue Verbindung (künstliche Fahrrinne) zum Hauptfahrwasser der Ems herstellen. Diese ist mit Einrichtungen zu versehen, welche nachteilige Wirkungen auf das Fahrwasser nach Emden ausschließen, und möglichst so zu gestalten, daß sie die Durchführung der Pläne zur Verbesserung des Fahrwassers nach Emden erleichtert (Art. 4). Die Güte der seewärtigen Hafenverbindung hängt von ihrer Länge (Delfzijl ist hier von der Natur begünstigt) und entscheidend von der Tiefe der Fahrrinne ab. Eine wesentliche Verbesserung der jetzigen Zufahrt nach Delfzijl auf Grund der vertraglichen Wasserbaukompetenzen, vor allem aber eine neue kanalisierte oder durch Strombauten gesicherte Zufahrt, könnte Emden gegenüber einen Konkurrenzvorteil bedeuten, da es für die Erzeinfuhr in zunehmendem Maße auf die rentableren Großfrachter angewiesen ist. Um solchen Befürchtungen vorzubeugen – nachbarliche Rücksichtnahme kann nicht so weit gehen, die eigene Existenz zu gefährden⁹⁾ –, legt der Ems-Dollart-Vertrag Vertiefungsbeschränkungen fest und sieht Garantien dafür vor, daß Emden als Versorgungshafen für die ortsansässige Industrie und als Spezialhafen für Erze und Kohlen des deutschen Hinterlandes (östliches Ruhrgebiet), Delfzijl andererseits als Umschlagplatz der Industrie der Provinz Groningen und des übrigen niederländischen Hinterlandes respektiert werden. Den objektiven Bedürfnissen der beiden Häfen entsprechende Maßnahmen, die dieser naturgegebenen Aufgabenabgrenzung der beiden Häfen abträglich sein können, sollen unterlassen werden.

Diese vertragliche Garantie der gegenwärtigen und künftigen Verbindung der beiderseitigen Häfen mit Aufteilung der wasserbaulichen Zuständigkeiten unter Berücksichtigung der Interessen der anderen Partei beseitigt die niederländische Befürchtung, daß eines Tags bei weiterer Verschlechterung der Fahrwasserverhältnisse größere Schiffe Delfzijl nicht mehr anlaufen könnten.

Eine besondere Garantie für die Erhaltung der Fahrwassertiefen liegt in der Vertragspflicht (Art. 5), im Dollart, dessen ausgedehntes Wasserbecken durch den Ebbstrom für laufende Ausspülung der Fahrrinnen in der Emsmündung sorgt, nur im beiderseitigen Einvernehmen weitere Eindeichungen vorzunehmen. Die Niederlande, die den größeren Teil des Dollart besitzen und an Landgewinnung besonders interessiert sind, werden durch diese Servitut in erster Linie belastet. Eindeichungen, die den gemeinsamen

⁹⁾ Vgl. Max Huber, Ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoheit an Grenzflüssen, Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht Bd. 1, S. 163 f.: »Kein Staat ist verpflichtet, einem andern einen Vorteil zuzuwenden; er hat nur die Pflicht, nicht zu schaden«.

Schiffahrtsweg schwer schädigen und vitalen Interessen des Nachbarn und Flußanliegers zuwiderlaufen, dürften im übrigen als rechtsmißbräuchlich angesichts des besonderen Flußnachbarschaftsverhältnisses ohnehin schon unzulässig sein.

Die vertraglich gebotene Rücksichtnahme auf den Nachbarn ist dadurch gesichert, daß beide Teile nach Artikel 26 gegebenenfalls Einwendungen gegen neue Wasserbauarbeiten erheben dürfen, denen grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommt, bis eine Einigung erzielt oder durch schiedsgerichtlichen Spruch ersetzt ist.

Dieser Sanktionen wird es voraussichtlich nicht bedürfen. Durch die Zusammenarbeit der beiden Staaten in der aus Sachverständigen zusammengesetzten Emskommission, die einen Gemeinsamen Plan (Art. 3) zur großzügigen Verbesserung der Emsfahrwasser erstellen soll, ist vielmehr angesichts der vertraglichen wohlerwogenen Abgrenzung der Interessensphären eine gutnachbarliche Zusammenarbeit zu erwarten.

Das Ems-Dollart-Problem findet eine Parallele in dem niederländisch-belgischen Interessenwiderstreit in der Scheldemündung, die in ihrem Unterlauf das niederländische Seeland teilt. Hier ist für die beiderseitigen Vertragspflichten noch heute der Londoner Ausgleich-Vertrag vom 19. April 1839 maßgebend, dessen Artikel IX § 2 bestimmt, daß die in erster Linie Antwerpen zugute kommenden Fahrrinnen schiffbar zu erhalten seien. Obwohl Belgien nur Mitbenutzungs- und Kontrollrechte am Strom hat und obwohl auch in der Schelde durch das Anwachsen der Schiffsgröße Verbesserungen der Fahrwasserverhältnisse durch Baggern erforderlich geworden sind, hat sich im Lauf der Zeit eine nicht unbefriedigende pragmatische Regelung der Zuständigkeiten und Kosten eingespielt. Der niederländisch-belgische Vertrag vom 3. April 1925 zur Revision des Londoner Vertrages, mit dem unter Ausklammerung des Wielingen-Grenzstreits nach langen Verhandlungen eine dem Ems-Dollart-Vertrag ähnliche Regelung zustande gekommen war, scheiterte allerdings 1927 am Veto der Ersten Kammer der niederländischen Generalstaaten. Dieser Vertrag sollte Belgien die Garantie bieten, daß die Schifffahrt nach und von Antwerpen stets gemäß den modernen Anforderungen Fahrwasser vorfinde; eine gemischte Stromkommission und die Möglichkeit schiedsgerichtlicher Austragung waren vorgesehen¹⁰). Wenn schon auf Grund der belgisch-niederländischen Verständigung und

¹⁰) Aus der Literatur zum Scheldeproblem: Blondeau, L'Escaut, fleuve international et le conflit hollando-belge, Paris 1932; Bovard, La liberté de navigation sur l'Escaut (Thèse Lausanne 1950); Fauchille-Bonfils, Traité de Droit International Public, 8. Aufl., Paris (1925), Bd. 1, 2. Teil, S. 192 f.; Guillaume, L'Escaut depuis 1830, Brüssel 1902/1917; Siotto-Pintor, Régime de l'Escaut in: Rec. des Cours, Bd. 21 (1928 I); De Hoon, L'Escaut et son Embouchure, Brüssel 1927.

Zusammenarbeit in Sachverständigenkommissionen ein im wesentlichen befriedigendes Regime für die Schelde hergestellt werden konnte, die unter ausschließlicher niederländischer Hoheit oberhalb von Vlissingen nur den Interessen Antwerpens dient, so darf auf Grund der eingehenden und klaren Regelung des Ems-Dollart-Vertrags mit größerem Recht ein gutes Einvernehmen bei der gemeinsamen Nutzung und Verwaltung der auch Delfzijl dienenden Ems erwartet werden.

Die Seezeichenregelung

Die wichtigsten Schiffsfahrtswege in der Emsmündung sind durch Leuchtfeuer und Bojen bezeichnet, zu denen modernere Signale und Funkanlagen treten. Das Seezeichenwesen wird seit Kriegsende wieder unter beträchtlichen Kosten von deutscher Seite aus allein betrieben; die Niederlande befeuern nur stationäre Leuchtanlagen auf ihrem Festland und legen unmittelbar vor Delfzijl eigene Tonnen aus. Betreuung der Fahrwasser und Verkehrssicherung steht in engem Zusammenhang mit dem Strombau. Daher konnte der Ems-Dollart-Vertrag eine entsprechende Zuständigkeitsregelung vorsehen, wonach Deutschland weiterhin für das Hauptfahrwasser, die Niederlande für den Zugang nach Delfzijl zuständig sind (Art. 13, 14). Die vertragliche Emskommission soll das Seezeichenwesen überwachen, wie auch schon nach dem bis 1940 angewandten preussisch-niederländischen Seezeichenvertrag vom 16. Oktober 1896 (GS 1897, S. 209) eine gemeinsame Aufsicht durch zwei ständige Emskommissare unter Teilung der entstehenden Unterhaltungskosten stattgefunden hatte. In der Schelde besteht eine ähnliche Regelung des Seezeichenwesens durch neuere Vereinbarungen auf Grund des Londoner Vertrags von 1839 unter der *surveillance commune* der Scheldekommissare. Hier trägt Belgien mehr als $\frac{4}{5}$ der Kosten im Interesse der nach und von Antwerpen verkehrenden Schifffahrt.

Die auf Schiffe anzuwendende Rechtsordnung (Zoll, Gerichtsbarkeit, Polizei, Lotsenwesen u. a.)

Während schon bei den bisher geregelten Materien praktisch kein Raum für Realteilung des Flußgebietes war, sondern differenziertere Lösungen gefunden werden mußten, böte die Festlegung einer Hoheitsgrenze in der Mitte des Stromes (Talweg) auch für die Belange der Schifffahrt kaum Vorteile. Das Hauptfahrwasser der Ems ist eng, unbeständig und an mehreren Stellen, so bei der Einmündung in die Hohe See, zweiarmig, so daß sich schwer feststellen ließe, in welchem Rechtsgebiet sich ein Schiff jeweils befindet, abgesehen davon, daß eine wechselnde rechtliche Behandlung während

der Ein- und Ausfahrt von und zu den Häfen wenig sinnvoll wäre. Der Verzicht auf Ziehung einer geographischen Rechtsanwendungsgrenzlinie empfahl sich daher schon aus praktischen Gründen, zumal man befürchtete, daß eine Festlegung des Geltungsbereichs der beiderseitigen Rechtsordnungen als Souveränitätsausdruck *par excellence* die Staatsgrenze präjudizieren könnte.

Der Ems-Dollart-Vertrag knüpft vielmehr an die von dem Schiff geführte Flagge an, soweit es sich um Zugehörigkeit zur deutschen oder niederländischen Rechtsordnung handelt, betrachtet also die nationalen Schiffe als schwimmendes Territorium. Daneben wird hilfsweise – zum Teil auch ausschließlich – auf den deutschen oder niederländischen Bestimmungs- oder Ausgangshafen¹¹⁾ in der Emsmündung abgestellt. Folgende Anknüpfungsmöglichkeiten boten sich nach der Interessenlage an:

*Abstellung auf Fahrtziel (Bestimmungshafen) oder Ausgangspunkt
der seewärtigen Schiffsreise*

Lotsendienst: Hier konnte der Ems-Dollart-Vertrag bei der einzig praktischen, bisher schon geübten Lösung bleiben: Deutsche Lotsen übernehmen den Lotsendienst von See nach Emden und umgekehrt; niederländische Lotsen bedienen niederländische Emshäfen (Art. 40).

In der Schelde versorgen neuerdings niederländische Lotsen in Abstellung auf die geographische Route die Schifffahrt von und nach Westen, während belgische Lotsen die nach Süden führende Wielingen-Passage bedienen.

Zoll: Hier fehlen gleichfalls rechtliche Beziehungen von Schiff, Ladung und Besatzung zu den durchfahrenen Gewässern der Emsmündung, jedoch sind gewisse Abwehrinteressen des Uferstaates (Schmuggelbekämpfung) zu beachten. Daher wird zwar grundsätzlich die Grenzaufsicht über Wasserfahrzeuge, die deutsche Emshäfen ansteuern oder von diesen ausfahren, von deutscher Seite wahrgenommen, unter entsprechender Regelung für die Niederlande (Art. 36). Außerdem werden aber beiden Seiten Kontrollbefugnisse eingeräumt. Bis zu einer Entfernung von zwei Seemeilen von einem Emshafen gilt für den Verkehr zwischen deutschen und niederländischen Emshäfen noch die Zollhoheit des Ausgangshafens. Schon bisher hatten niederländische Zollboote die niederländische Küste bewacht; die Schifffahrt nach Delfzijl war von deutscher Seite nicht angehalten worden. Gewisse notwendige Uferrechte waren dem niederländischen Anlieger und Nachbar ungeachtet des deutschen Anspruches auf die Steinwurfgrenze (Wattgrenze) stets eingeräumt worden.

¹¹⁾ Vgl. § 10 Abs. 1 der deutschen Strafprozeßordnung (Zuständigkeit für die Verfolgung auf Hoher See begangener Straftaten: Gericht des Heimathafens oder des ersten angelaufenen deutschen Hafens).

Abstellung auf die Flagge des Schiffes

Rechtsordnung und Behördenzuständigkeit richten sich nach dem Ems-Dollart-Vertrag für bürgerliches, Straf- und Polizeirecht (ausdrücklich Art. 34 Abs. 3: Schiffssicherheitspolizei) innerhalb des strittigen Wassergebietes für und auf deutschen Schiffen nach deutschem Recht; eine entsprechende Regelung gilt für die Niederlande (Art. 32, 33). Schiffe, welche die Flagge eines dritten Staates führen, unterliegen dem Recht des Staates, in dem der angesteuerte Zielhafen in der Emsmündung liegt, und entsprechend bei ihrer Ausfahrt zur See, sofern sie nicht darauf einen Emshafen der anderen Vertragspartei ansteuern, deren Recht in diesem Falle nach Verlassen des ersten Hafens anwendbar würde. In den Häfen gilt freilich jeweils das nationale Hafenrecht, das auch für die Gesundheitspolizei und Grenzbefugung der Schiffe ausschließlich anwendbar sein soll (Art. 37, 44). Der beiderseitige Verzicht auf die Jurisdiktion über die Schifffahrt zu und von den Emshäfen der anderen Vertragspartei wird dadurch erleichtert, daß die staatliche Zwangsgewalt auf fremde Schiffe auch in den maritimen Eigengewässern im allgemeinen nur dann angewandt wird, wenn Handlungen an Bord die öffentliche Ordnung stören, während sonst im Interesse unbehinderter Schifffahrt keine Uferstaatsrechte geltend gemacht werden, von der praktischen Möglichkeit ihrer Realisierung ganz abgesehen¹²⁾.

Zum Teil besteht bereits materielle Übereinstimmung über das auf die Schifffahrt anzuwendende Recht, weil bestimmte Sachgebiete durch bilaterale oder multilaterale Verträge mit beiden Staaten einheitlich geregelt sind¹³⁾.

Weitere Rechtsgebiete fordern wegen des unteilbaren räumlichen und technischen Zusammenhangs im gesamten von einem Schiff berührten Wassergebiet eine einheitliche Rechtsgrundlage, während eine Rechtsanwendungsgrenze, wie auch immer gezogen, die Schiffswege kreuzen würde. Demgemäß führt der Ems-Dollart-Vertrag auf solchen Gebieten auf verschiedenen Wegen einheitliche Rechtsgrundlagen herbei:

Am einfachsten geschieht dies durch Vereinbarung einer schon geltenden oder doch für anwendbar erklärten Ordnung, wie der Internationalen Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen (Art. 34 Abs. 1), des Brüsseler

¹²⁾ Vgl. § 153 Abs. 2 Strafprozeßordnung (Opportunitätsprinzip für Strafverfolgung von Taten, die Ausländer im Inlande auf ausländischen Schiffen begehen); zur Vorstellung des Schiffes als *territoire flottant* auch § 5 des deutschen Strafgesetzbuchs (Geltung des deutschen Strafrechts auf deutschen Schiffen unabhängig vom Tatort).

¹³⁾ Z. B. der Vertrag zur Bekämpfung des Alkoholschmuggels vom 5. 5. 1924 (RGBl. II, S. 232); die Pariser Konvention zum Schutze unterirdischer Telegraphenkabel vom 14. 3. 1884 (RGBl. 1888, S. 151).

Abkommens vom 23. September 1910 zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen (Art. 39 Abs. 1)¹⁴⁾.

Der Geltungsbereich der bilateralen Vereinbarung über Zusammenarbeit bei Rettungsaktionen vom 25./30. Januar 1958 wird auf die ganze Emsmündung ausgedehnt (Art. 38).

Sodann soll teilweise autonomes Recht von beiden Teilen anerkannt werden, so vorläufig die deutsche Seeschiffsstraßenordnung vom 6. Mai 1952 bis zum Erlaß neuer, gemeinsam vereinbarter Regelungen in Ausführung der internationalen Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See (Art. 34 Abs. 1 a. E.)¹⁵⁾.

Schließlich wird *ad hoc* gemeinsam gesetztes Recht in Aussicht genommen (so für die Fischerei im gemeinsamen Fischereigebiet, Art. 41 Abs. 5).

Teilweise läßt sich der Geltungsbereich der Rechtsordnung von der Küste ableiten, da rechtlich relevante Vorgänge nur im Zusammenhang mit den Ufern auftreten. So wird für das Strandungsrecht auf die jeweilige deutsche oder niederländische Küste und ihr vorgelagerte Sandbänke abgestellt, an der Gegenstände strandtriftig werden (Art. 43). Eine entsprechende Regelung enthält Artikel 21 zur Strompolizei (materielles Polizeirecht für Wasserbau und Seezeichenwesen) in Anknüpfung an die territoriale Funktionsaufteilung dieser Materie in Artikel 8 bis 12.

Erdgasgewinnung

Über die Gewinnung von Bodenschätzen sah der Ems-Dollart-Vertrag – abgesehen von Artikel 20 Abs. 2 Ziffer 1) (Kontrolle der Sand- und Kiesentnahme unter strompolizeilichen Gesichtspunkten) – keine Regelung vor, da während der Verhandlungen hierfür kein Bedürfnis geltend gemacht wurde. 1961 wurden jedoch im Zusammenhang mit großen Erdgasfunden in der niederländischen Provinz Groningen mit einiger Sicherheit Erdgasvorkommen in der Emsmündung festgestellt. Die Unterzeichnerstaaten konnten hiernach noch vor Inkrafttreten des Vertrages die in Artikel 48 in Aussicht genommene Zusammenarbeit im Geiste guter Nachbarschaft bei allen vertraglich nicht ausdrücklich geregelten Fragen gemeinsamen Interesses in der Emsmündung wahr machen: In der Tat wurde eine pragmatische Regelung über gemeinsame Ausbeutung der vermuteten Bodenschätze in einem besonderen Zusatzabkommen zum Ems-Dollart-Vertrag vom 14. Mai 1962

¹⁴⁾ Eine interessante Lösung des Problems der Häufung von Anknüpfungspunkten für die Gerichtsbarkeit bringt Art. 34 Abs. 2: Wahlrecht des Klägers bei Kollisionen, für die sowohl deutsches als auch niederländisches Recht anwendbar wäre.

¹⁵⁾ Art. 3 des deutsch-dänischen Grenzgewässervertrags von 1922 sah Verständigung beider Vertragspartner über gleichartige schiffahrtspolizeiliche Bestimmungen vor.

niedergelegt, das alle beim Abbau auftretenden rechtlich relevanten Vorgänge *ad hoc* zu regeln unternimmt. Bei Offenlassen der beiderseitigen Gebietsansprüche kam ein Kompromiß zustande, wonach im Untergrund des streitigen Mündungsgebiets gefördertes Erdgas sowie alle anderen festen, flüssigen oder gasförmigen Bodenschätze beiden Vertragspartnern zu gleichen Teilen gehören soll, unter Teilung der Gewinnungskosten. Beide Staaten können Konzessionen für das ganze Gebiet erteilen, deren Ausübung jedoch gewissen Einschränkungen unterliegt.

Jedoch mußte eine regionale Abgrenzung für die praktische Durchführung der Aufsuchungs- und Gewinnungsarbeiten getroffen werden. Da praktisch von den beiderseitigen Ufern aus gearbeitet werden wird, erschien eine geographisch festgelegte Mittellinie als Rechtsanwendungsgrenze für Steuer, Zoll und Arbeitsgrenze angemessen. Das Schiedsgericht nach Kapitel 12 des Ems-Dollart-Vertrags in besonderer Zusammensetzung und mit Entscheidungsbefugnissen *ex aequo et bono* ist für Streitfälle vorgesehen.

Auch diese Lösung, die kondominiale Züge mit funktioneller Teilung verbindet, macht die Grenze überflüssig. Nachbarliche Absprachen über die Gewinnung wären im übrigen auch bei Zugrundelegung einer Hoheitsgrenze erforderlich gewesen, insbesondere da der gasförmige Zustand eine Ausbeutung von Vorkommen jenseits der Grenze im Untergrund des Wassergebiets des Nachbarn ermöglichen würde.

Fischerei und Jagd

Auch für die Gewinnung tierischer Meeresprodukte sieht der Ems-Dollart-Vertrag gemeinsame Nutzung und Polizei vor. Während die Fischerei vor den Küsten den jeweiligen Anliegern vorbehalten wird, bildet ein Teil der Emsmündung gemeinsames Fischereigebiet (Art. 41), das gemeinsamer Aufsicht unterstellt wird (Art. 35), auf einheitlichen, im gegenseitigen Einvernehmen festgelegten Vorschriften (Schonzeiten, Fangmethoden) beruhend (Art. 41 Abs. 5). Allerdings sollen deutsche Polizeiorgane nur deutsche Fischer beaufsichtigen, niederländische Polizeiorgane niederländische Fischer, unbeschadet des Rechts des ersten Zugriffs in Eilfällen. Eine entsprechende Regelung gilt für die Seehundsjagd auf den bei Ebbe trocken fallenden Sandbänken der Emsmündung (Art. 42).

Gemeinsamkeit ist auch das Motto der Regelung in Artikel 27, 28 des Ems-Dollart-Vertrags, die beiden Vertragsparteien gestatten, im seewärtigen, für die Schifffahrt bedeutsamen Emsmündungsgebiet Vermessungen, Lotungen und hydrologische Untersuchungen durchzuführen, deren Ergebnisse auszutauschen sind¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Niederländische Schiffsbesuche in der Emsmündung zu Vermessungszwecken hatten

Emskommission

Eine ständige deutsch-niederländische Emskommission nach Kapitel 8 des Vertrags, aus sechs Sachverständigen bestehend, dient der gegenseitigen Information und gemeinsamen Beratung der mit der Verwaltung des Stromes (Wasserbauten, Seezeichen, Eindeichung) zusammenhängenden Fragen, nimmt Inspektionen vor, erstattet Gutachten und Empfehlungen und wird allgemein prüfend und vermittelnd tätig. Sie hat jedoch keine Entscheidungsgewalt oder rechtsgestaltende Befugnisse wie die gemischten Kommissionen der internationalisierten Ströme. Kommt in ihrem Rahmen keine Einigung zustande, so müssen entstehende Streitfragen, wenn sie anders nicht ausgeräumt werden können, gegebenenfalls schiedsgerichtlich ausgetragen werden.

Vorläufer der Emskommission waren die Seezeichenkommissare, die nach dem niederländisch-preußischen Vertrag von 1896 gemeinsame Aufsicht über die Betonung und Beleuchtung der Emsmündung ausübten. Für die Schelde besteht eine mit ähnlichen Befugnissen ausgestattete Kommission, die ihre Rechtsgrundlage noch heute in Artikel IX § 6 des Londoner Vertrags vom 19. April 1839 findet:

« Il est convenu que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune et que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre ».

Die von beiden Staaten ernannten ständigen Scheldekommissare treten turnusmäßig zu Besprechungen und Inspektionen zusammen, um Übereinstimmung über zu treffende Maßnahmen zu erreichen. Sie haben *de iure* nur beratende, keine Entscheidungsbefugnisse (anders die *Commission de gestion* mit weitergehenden Rechten nach dem nicht zustandegekommenen Vertrag von 1925).

In fachlichen Gremien stellt sich erfahrungsgemäß schnell ein Einvernehmen über praktisch erforderliche Maßnahmen her. So ist anzunehmen, daß auch die von Vertretern der beiden Länder, die zugleich Sachkenner sind, beschickte Emskommission regelmäßig Verständigung über Fragen des gemeinsamen Interesses erzielen wird.

Schiedsgericht

Ein besonderes, unter Ausschluß der bestehenden anderen Möglichkeiten vorgesehenes Ems-Dollart-Schiedsgericht soll etwaige Streitigkeiten ent- als Indiz für Inanspruchnahme der Hoheit bis zum *modus vivendi* von 1929 deutsche Proteste zur Folge gehabt. (Derartige Bestandsaufnahmen, durch Staatsschiffe in amtlichem Auftrag vorgenommen, brauchen freilich nicht notwendig *à titre de souverain* vorgenommen zu werden, wie der Internationale Gerichtshof im Minquiers-Fall festgestellt hat.)

scheiden (Art. 50). Es besteht aus einem ständigen Vorsitzenden und vier *ad hoc* zu ernennenden Beisitzern. Die Schlichtungsfunktion des Vorsitzenden ist betont (Art. 52 Abs. 3 und 5), der in Eilfällen einstweilige Anordnung treffen kann (Art. 53 Abs. 3). Das Schiedsgericht entscheidet auf Grund der Vertragsbestimmungen und der allgemeinen Regeln des Völkerrechts, nicht aus Billigkeitserwägungen (Art. 53 Abs. 1). Sein Verfahren richtet sich nach Artikel 63 bis 82 des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907.

Eine Revision des Ems-Dollart-Vertrags ist nur für den Fall vorgesehen, daß wesentliche Veränderungen der ihm zugrunde liegenden Verhältnisse oder nicht vorhergesehene Entwicklungen oder Ereignisse eintreten (Art. 49 Abs. 1). Bei Meinungsverschiedenheiten über das Vorliegen eines Revisionsgrundes entscheidet das Ems-Dollart-Schiedsgericht; kommt eine Revision nicht in angemessener Frist zustande, so kann der Ständige Vergleichsrat nach Artikel 13 ff. des am 20. Mai 1926 im Haag unterzeichneten Deutsch-Niederländischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrags angerufen werden (Art. 49 Abs. 2 und 3). Die zum Vertragsschluß führenden Beratungen der Sachverständigen auf Grundlage von Gutachten und Modellversuchen waren jedoch so gründlich und eingehend, daß den getroffenen Regelungen aller Voraussicht nach Dauerwert zukommt. Außerdem wird der laufende gutnachbarliche Kontakt im Rahmen der Emskommission ein weiteres gutes Einvernehmen bewirken. Es wird daher kaum jemals erforderlich sein, das vertragliche Ems-Dollart-Schiedsgericht anzurufen.

Da auch die bisher praktisch gewordenen übrigen Fragen in der Emsmündung in befriedigenden Kompromissen vertraglich geregelt sind, ist es unwahrscheinlich, daß sich noch ein Vertragsteil veranlaßt sehen sollte, den Internationalen Gerichtshof oder das deutsch-niederländische Schiedsgericht nach dem Vertrag vom 20. Mai 1926 mit der Grenzfrage zu befassen (Art. 46 Abs. 2), zumal die wichtigsten besonderen Bestimmungen (bis auf gewisse Jurisdiktionsfragen) von einer solchen Grenzziehung nicht berührt werden sollen (Art. 47).

Gemeinschaftliche Regelung der beide Flußnachbarn angehenden Fragen ist schon früher von Kennern der Emsmündung als beste Lösung bezeichnet worden, wobei die Grenzfrage in den Hintergrund treten konnte¹⁷⁾.

So konnte auch in der deutschen und in der niederländischen Denkschrift (Begründung) des Ems-Dollart-Vertrags ausgeführt werden, daß eine Eini-

¹⁷⁾ Für eine Kondominiallösung der Emdener Magistratsdirigent und Reichskommissar beim Preussischen Seeamt Emden Fürbringer in einer Denkschrift »Äußerung betr. Regulierung der deutsch-niederländischen Grenze in der Emsmündung« vom 13. 11. 1880. Ein ähnliches Emsregime schlug der niederländische Admiral van Oordt, a. a. O., S. 235 ff., vor (allerdings mit Mittelliniengrenze).

gung über die Grenze keineswegs eine Lösung des Emsproblems bedeutet hätte. Mit Rücksicht auf die Territorialhoheit des Nachbarn in seinem Teil des Emsmündungsgebiets wären vielmehr in jedem Falle wasserbauliche, verkehrstechnische und andere administrative Regelungen erforderlich geworden. Dies entspricht den Erkenntnissen der Völkerrechtslehre. Flußmündungsgebiete, in denen mehrere Anlieger am Fahrwasser teilhaben, bedürfen als hydrographische Einheit (*ensemble* nach Wilhelm von Humboldt) einer gemeinschaftlich gesetzten Ordnung des Nachbarschaftsverhältnisses. Die *communauté particulière de voisinage*¹⁸⁾ bedarf vertraglicher Durch- und Ausführung, da die völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtssätze über das Nachbarrecht bei Grenzflüssen noch zu wenig entwickelt und zu allgemein sind, um im Einzelfall befriedigende Lösungen vorzuzeichnen. Praktisch kann allein ein Vertrag die Verschiedenheiten der konkreten Situationen, die »völkerrechtliche Individualität« (Verdross), gebührend berücksichtigen. Die in der Schelde und in der Flensburger Förde anzutreffenden Regelungen zeigen, daß ausschließliche oder geteilte Strom- bzw. Gebietshoheit einer gemeinschaftlichen Nutzung, ja Verwaltung der Grenzgewässer nicht entgegensteht¹⁹⁾, wie überhaupt bis zum 16. Jahrhundert eine gemeinsame Teilhabe der Anlieger, romanistisch als Kondominium zweier Nachbarstaaten über einen Grenzfluß klassifiziert, die völkerrechtliche Regel war.

Die Ausgestaltung des nachbarlichen Lebensverhältnisses in der Emsmündung nach den praktischen Bedürfnissen und Interessen, wie sie im Ems-Dollart-Vertrag vorgenommen ist, stellt sich so als eine weitere fortschrittliche Lösung des modernen Vertragsvölkerrechts dar. Mit den Worten des deutschen Delegationsleiters in den Ausgleichsverhandlungen, des jetzigen Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Lahr:

»Auf einem Gebiet, über dessen staatliche Zugehörigkeit die Meinungen weiterhin auseinandergehen, erfolgt eine Aufteilung administrativer Tätigkeiten, die jede der beiden Seiten als Ausfluß ihrer vermeintlichen, von der anderen Seite bestrittenen Souveränität betrachtet, eine Aufteilung, die kein Kondominium, sondern nur eine auf pragmatischer Grundlage ruhende Form zwischenstaatlicher Zusammenarbeit darstellt, letztlich also eine Lösung, die in Vorwegnahme künftiger Entwicklungen die Bedeutung der Staatsgrenze negiert«²⁰⁾.

Hans-Dietrich Treviranus

¹⁸⁾ Erich Kaufmann, *Règles Générales du Droit de la Paix* in: *Rec. des Cours*, Bd. 54 (1935 IV), S. 72.

¹⁹⁾ Siehe Münch., a. a. O., S. 154–160 zu anderen Kondominien und Teilungen von Buchten und Flußmündungen; ferner Held, Artikel »Baien und Buchten« in Strupp-Schlochauer, a. a. O. Bd. 1, S. 188.

²⁰⁾ Rolf Lahr, Der Ausgleich mit den Niederlanden, in »Außenpolitik« (1960), S. 357 ff., 361.