

terstellt werden, er hätte mit den durch die ESM-Begleitnovelle²² geschaffenen verfassungsrechtliche Verpflichtungen für die Informations- und Mitwirkungsrechte des Nationalrats Regelungen festgelegt, deren Erfüllung die Art. 32 Abs. 5 und 34 ESM-Vertrag entgegenstehen würden.

Der VfGH hat die durch Art. 35 ESM-Vertrag eingeräumte Immunität restriktiv interpretiert und konnte deshalb deren Verfassungskonformität bestätigen. Österreich wird diese Interpretation auch gegenüber dem ESM-Gouverneursrat zu vertreten haben, sollte dieser doch darauf bestehen, dass eine Ministeranklage wegen Verletzung der Informationspflicht im Zusammenhang mit dem ESM-Vertrag nur dann erfolgen kann, wenn der Gouverneursrat zunächst Immunitätsbestimmungen aufhebt, wie dies in Art. 35 Abs. 2 ESM-Vertrag generell vorgesehen ist.

Drei weitere Eventualanträge betrafen die ausreichende Bestimmtheit einzelner Regelungen des ESM-Vertrags und deren Verhältnis zu den durch die ESM-Begleitnovelle geschaffenen neuen Verfassungsbestimmungen über die Mitwirkung des Nationalrats in Angelegenheiten des ESM. Nach Auffassung des VfGH trafen die von Kärnten geltend gemachten Bedenken nicht zu.

Der VfGH konnte daher zum Eventualantrag über die Auslegungserklärung festhalten, dass diese dann einer parlamentarischen Genehmigung bedarf, wenn sie die Bestimmungen des ESM-Vertrags in einer Weise änderte, die nicht mehr von jenem möglichen Verständnis dieser Bestimmungen erfasst wäre, in dem sie dem Nationalrat zur Genehmigung vorgelegen sind.²³ Dies war jedoch – wie gezeigt wurde – nicht der Fall. Die Anträge der Kärntner LReg waren daher insgesamt abzuweisen.

22 BGBl. I 65/2012.

23 Rz. 100.

Maßgeschneiderte Zuständigkeitsabgrenzung statt Grenzziehung

Innovative völkerrechtliche Lösungen am Beispiel des erweiterten Küstenmeers im Emsmündungsgebiet vor dem Hintergrund der Ems-Dollart-Grenzproblematik

*Pascal Hector**

I. Einführung	87
II. Die Ansprüche und ihre völkerrechtliche Begründung	89
III. Das Ems-Dollart-Vertragsregime	92
IV. Die Erweiterung des umstrittenen Küstenmeers – Raum für Äquidistanz? ..	94
V. Zur rechtlichen Relevanz der Festlandsockelgrenze im erweiterten Küstenmeer	96
VI. Abschließende Wertung und Ausblick	101

I. Einführung

Auf den ersten Blick mag es befremdlich wirken, einen Vortrag auf dem Österreichischen Völkerrechtstag einem seevölkerrechtlichen Thema zu widmen. Aber das Dossier der laufenden Ems-Dollart-Verhandlungen vereint eine Reihe von Elementen in sich, die ein besonderes Interesse rechtfertigen: die Erörterung einiger klassischer, aber immer wieder relevanter seevölkerrechtlicher Fragestellungen, wie z.B. die Definition eines historischen Titels; die völkerrechtstheoretisch spannende Frage nach dem Schicksal einer vertraglich vereinbarten Festlandsockelgrenze in einem Gebiet umstrittener Souveränität im Fall der Ausdehnung des Küstenmeeres und vor allem die den Verhandlungen bezüglich der Ems-Dollart-Region seit jeher inhärente Suche nach innovativen Lösungsan-

* Prof. Dr. *Pascal Hector*, Auswärtiges Amt, Beauftragter für Fragen des allgemeinen und besonderen Völkerrechts. Mein besonderer Dank gilt Dr. Philipp Wennholz, Referent im Referat für Seevölkerrecht des Auswärtigen Amtes, für seine maßgebliche Unterstützung bei der Ausarbeitung dieses Vortrags. Dessen Inhalt gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und ist keiner Institution zurechenbar.

sätzen, die es erlauben das Nullsummenspiel althergebrachter Grenzverhandlungen zugunsten von maßgeschneiderten Zuständigkeitszuweisungen zu überwinden, die differenzierte Regelungen für die unterschiedlichen Bereiche der Hoheitsausübung ermöglichen. Vor allem dieser letzte Gedanke könnte vielleicht auch als Inspiration für andere, in der Grundkonstellation ähnlich gelagerte Konflikte in anderen Meeren dienen.

Die Emsmündung ist für Deutschland und zunehmend auch für die Niederlande von großer Bedeutung. In wirtschaftlicher Hinsicht hat der Hafen von Emden traditionell eine wichtige Funktion als „Drehkreuz“ für die deutsche Autoindustrie. Auch das niederländische Eemshaven gewinnt an wirtschaftlicher Bedeutung, was mit einem erhöhten Schiffsaufkommen einhergeht. Mit der Ausbeutung erneuerbarer Energien auf See stellen sich neue Herausforderungen an bilaterale Koordination und Kooperation. Vor diesem Hintergrund hat mit der Ems-Dollart-Grenzproblematik ein „altes Thema“ erneut auf die Tagesordnungen beider Regierungen gefunden, die zu Fragen der wirtschaftlichen Nutzung des umstrittenen Küstenmeers zwischen 3 und 12 Seemeilen (sm) im Februar 2011 einen Gesprächsprozess eingeleitet haben, der im Herbst 2013 in Vertragsverhandlungen übergehen wird.

Über die seitliche Abgrenzung des Küstenmeers zwischen Deutschland und den Niederlanden besteht seit langem Uneinigkeit. Während Deutschland sich auf historisch begründete Rechte auf die Emsmündung bis zur Niedrigwasserlinie vor der niederländischen Küste beruft, vertreten die Niederlande eine Grenzauffassung, die grundsätzlich auf dem Mittellinien- oder Äquidistanzprinzip beruht. Hinsichtlich des Seegebiets im Bereich von 0 bis 3 sm haben sich beide Staaten mit dem Ems-Dollart-Vertrag von 1960 (EDV)¹ auf einen *modus vivendi* geeinigt, der die Grenzfrage bewusst ausgeklammert lässt, im Übrigen aber umfassende und mittlerweile bewährte Regelungen für eine Vielzahl von praktischen Fragen im umstrittenen Seegebiet enthält. Hiermit entfiel die praktische Notwendigkeit einer Entscheidung der Grenzfrage. Als problematisch erweist sich, dass beide Staaten zwischenzeitlich ihre Küstenmeere um den Bereich von 3 bis 12 sm erweitert haben. In diesem Bereich gilt der EDV nicht. Dass es entsprechender Regelungen auch hier bedarf, verdeutlicht der Fall des seit 2010 geplanten und 2012/2013 gebauten Windparks „Riffgat“,² der nach deutscher Rechtsauffassung ganz im deutschen Küstenmeer und nach niederländischer Rechtsauffassung zum Teil im niederländischen Küstenmeer gelegen ist.

1 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag), BGBl. II 1963, 602ff.

2 Vgl. www.riffgat.de (aufgerufen am 13.9.2013).

II. Die Ansprüche und ihre völkerrechtliche Begründung

Völkerrechtlich ist *sedes materiae* Art. 15 des VN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ). Die Grundregel des Art. 15 Satz 1 SRÜ besagt, dass von zwei benachbarten Staaten, mangels einer gegenteiligen Vereinbarung, die hier nicht vorliegt, keiner von beiden berechtigt ist, sein Küstenmeer über die näher definierte Mittellinie auszudehnen. Allerdings enthält Art. 15 Satz 2 SRÜ eine bedeutsame Einschränkung dergestalt, dass die Bestimmung gemäß Satz 1 keine Anwendung findet, wenn es „aufgrund historischer Rechtstitel oder anderer besonderer Umstände erforderlich ist, die Küstenmeere der beiden Staaten abweichend davon gegeneinander abzugrenzen“. Auf einen solchen historischen Rechtstitel beruft sich Deutschland.

Die historischen Rechte Deutschlands und seiner Rechtsvorgänger im Emsmündungsgebiet sind urkundlich nachweisbar seit dem 15. Jahrhundert: Im Jahr 1464 belehnte der Habsburger Kaiser Friedrich III – der übrigens auch hier in der Burg Schlaining, dem Tagungsort dieses Österreichischen Völkerrechtstages, maßgeblich gewirkt hat – den Grafen von Ostfriesland Ulrich Cirksena mit einem Territorium, das die Ems einschließlich ihrer westlichen Mündung („von der Westeremse ostwards biss an die Weser“) umfasste.³ Im „Haager Vergleich“ von 1603 erkannten die niederländischen Generalstaaten, als Vermittler in einem seit 1594 schwelenden Streit zwischen dem Grafen und den Landständen von Ostfriesland um die Strompolizei, die Emshoheit des Grafen ausdrücklich an.⁴ Die Bedeutung dieser Urkunde und der Anerkennung durch die Generalstaaten erschließt sich insbesondere angesichts der Friedensverträge von Münster und Osnabrück (1648), durch welche die Rechtspositionen der bisherigen Territorialherren umfassend garantiert⁵ und aus (nach heutiger Begrifflichkeit) verfassungsrechtlichen in völkerrechtliche Rechtspositionen umgewandelt wurden.⁶

3 *Aubin/Menzel*, Die niederländischen Ansprüche auf die Emsmündung, 1951, 17. Das Original der Urkunde befindet sich im Staatsarchiv Aurich des niedersächsischen Landesarchivs. *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 15f., weisen außerdem nach, dass der Übergang des königlichen Stromregals über die Ems als einer „nassen Straße“ des Reichs, dazu führte, dass die gesamte schiffbare Wasserfläche der Ems bis zu der durch den Wurf eines Hufeisens oder Steins vom niederländischen Ufer aus bestimmten Niedrigwasserlinie unter die ostfriesische gräfliche Territorialhoheit kamen.

4 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 18.

5 *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen, 2004, 425; *Aubin/Menzel*, Emsmündung 26 unter Hinweis auf Kap. 8 § 1 Friede von Osnabrück, gleichlautend Kap. 9 § 62 Friede von Münster in denen ausdrücklich die alten Rechte, Vorrechte, Freiheiten, Privilegien, Regalien usw. garantiert wurden.

6 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 25ff.: infolge der durch den Reichsabschluss vom 23.3.1654 auch formal anerkannten Loslösung der Niederlande vom Reich.

Im Frieden von Basel (1795) zwischen Preußen – an das die Grafschaft Ostfriesland nach dem Tod des letzten Cirksena-Nachkommen 1744 gekommen war – und Frankreich wird die Mündung der Ems zu dem (preußischen) Gebiet gezählt, von dem keine Feindseligkeiten gegenüber Frankreich ausgehen dürfen.⁷ England, das zur napoleonischen Zeit alle Häfen der Batavischen Republik blockiert hatte, ließ die Emsmündung unbehelligt, erkannte sie also als nicht zu den Niederlanden gehörendes Gebiet an.⁸

Im Wiener Kongress (1815), in Folge dessen Ostfriesland zum Königreich Hannover kam – bevor es durch dessen Annexion 1866 zu Preußen zurückkehrte – ist die Grenzziehung in der Emsmündung nicht explizit festgelegt worden. Allerdings sind in Art. 30 der Wiener-Kongressakte vom 8. Juni 1815 Fragen der Schifffahrt auf der Ems geregelt, wobei die Festlegung der Einzelheiten einer gemischten preußisch-hannoverschen Kommission übertragen wurde, ohne dass die Niederlande einbezogen oder im Text der Bestimmung auch nur erwähnt würde.⁹ Die Parteien der Kongressakte gingen also offensichtlich davon aus, dass die Ems bis einschließlich der Mündung („embouchure“) ausschließlich preußisches beziehungsweise hannoversches Gebiet ist. Der Vertrag von Meppen (1824) über die Grenzziehung zwischen Hannover und den Niederlanden trifft keine Aussage über den Grenzverlauf in der Emsmündung.¹⁰

Aufschlussreich ist dagegen, nach mehreren ähnlichen Vorgängerverträgen, insbesondere der Vertrag vom 16. Oktober 1896 zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich der Niederlande über Betonung, Bekakung und Beleuchtung der Fahrstraßen der Unterems: In dessen Art. 1 wird Deutschland ausdrücklich die Verpflichtung für die „Betonung und Bekakung der Mündungen der Unterems“ sowie der Leuchttürme auf deutschem Gebiet (Borkum, Pilsun, Campen) zugewiesen, während die Niederlande nur für „die Küstenlichter in Delfzyl und in Watum“ verantwortlich sind. In Art. 13 dieses Vertrages ist sogar ausdrücklich von dem Recht beider Vertragsstaaten die Rede, bei Not oder Krieg, die „auf ihrem Gebiete befindlichen Leuchtfeuer auszulöschen und die Tonnen und Baken zu entfernen“. ¹¹ Auf dieser Grundlage entfernte denn auch

7 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 34: „[...] comprenant l'embouchure de l'Elbe, du Weser et de l'Ems [...]“

8 Siehe *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 34. Zu den „Espigle“-Fällen, die diese Rechtsauffassung im Ergebnis bestätigten, vgl. unten Nachweis in Fn. 19.

9 Siehe *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 44, m.w.N.

10 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 44f., der darauf hinweist, dass „die hannoversche Kommission davon ausging, dass die gesamte Ems der hannoverschen Landeshoheit unterliege und sich daher nicht für befugt hielt, eine Abänderung überhaupt zu diskutieren“.

11 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 45f., mit ausführlichem Zitat der beiden Bestimmungen, Hervorhebung hinzugefügt.

Deutschland bei Kriegsausbruch 1914 die Seezeichen in der Emsmündung, ohne dass dies zu Protesten der neutralen Niederlande geführt hätte.¹² Alle diese Verträge sind eindeutige Zeichen dafür, dass die europäischen Staaten seit der frühen Neuzeit durchgehend davon ausgegangen sind, dass die schiffbare Emsmündung Deutschland beziehungsweise seinem jeweiligen Rechtsvorgänger zuzurechnen ist. Erst nach dem ersten und insbesondere nach dem zweiten Weltkrieg sind hieran Zweifel geäußert worden.

Natürlich folgt der historische Titel nicht ausschließlich aus diesem Lehnbrief und den nachfolgenden völkerrechtlichen Verträgen. Diese, eine eindeutige Rechtsüberzeugung widerspiegelnden Dokumente werden vielmehr ergänzt durch eine lange, konsolidierte und anerkannte Praxis der Ausübung deutscher Hoheitsgewalt über die gesamte Emsmündung, die ebenfalls vom Mittelalter bis in die heutige Zeit reicht.¹³ Aubin und Menzel führen über 80 einzelne historisch nachweisbare Akte der Ausübung von Hoheitsgewalt in Bezug auf die Emsmündung durch Deutschland oder seine Rechtsvorgänger auf.¹⁴

Statt aller seien hier nur beispielhaft zwei Fallgruppen genannt: Erstens die Betonung und Bekakung des Fahrwassers, die seit ihrer Übertragung durch Graf Enno II. an Emden 1539¹⁵ bis heute stets von der deutschen Seite verantwortet und durchgeführt wird. Zweitens die Beschlagnahme von Schiffen in der Emsmündung, die wiederholt zu Protesten Preußens geführt hat, worauf diese freigegeben wurden: Schon 1673 entließen die Generalstaaten auf Einspruch der brandenburgischen Regierung ein von ihnen beschlagnahmtes englisches Kohlenschiff („The Annies“) mit einer Entschuldigung. 1781 gaben die Niederlande auf Protest des preußischen Gesandten im Haag das im Delfzylter Fahrwasser beschlagnahmte englische Schiff „The Grange“ wieder frei.¹⁶ 1796 führten die sog. „Chichester-Fälle“, nach der im „Gaatje“ von der Batavischen Republik aufgeführten englischen Brigg „Chichester“ zu einer ausführlichen Erörterung der Rechtslage: Gegen die niederländische Rechtsauffassung einer Abgrenzung

12 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 59, der dies als Beweis dafür wertet, dass „Deutschland nicht nur von seinem Hoheitsrecht Gebrauch gemacht hat, sondern dass dieser Standpunkt auch allgemein anerkannt wurde“.

13 Der Begriff „historischer Titel“ kann sich sowohl auf den Ursprung eines bestimmten territorialen Rechts, als auch auf die Beweise beziehen, aus denen sich dieses Recht herleitet; zentrale Elemente sind einerseits die effektive und dauerhafte Ausübung von Hoheitsgewalt und andererseits die stillschweigende Anerkennung der entsprechenden Praxis (acquiescence) andererseits; vgl. dazu: *Gioia, Andrea*, Historic Titles, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, EPIL, 2012, Rz. 1ff.

14 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 19ff., für die Zeit von 1217 bis 1648, 31ff., für den Zeitraum 1648 bis 1815, 53ff. und für 1815 bis nach dem 2. Weltkrieg.

15 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 21.

16 Nachweis zu allen genannten Fällen: *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 33ff.

anhand der Mittellinie beharrte Preußen, unter ausführlicher Darlegung seines historischen Titels, auf seiner Gebietshoheit über die Ems „selon toute sa largeur jusqu'au territoire de Groningue, et jusqu'à la mer“. Als Ergebnis untersagte die Batavische Republik ihren Wachtschiffen jeden Eingriff in die Emsschiffahrt und gab die aufgebrachten Schiffe zurück.¹⁷ In den „Espïegle“-Fällen 1799 demarchierte der niederländische Gesandte in Berlin wegen Neutralitätsverletzung gegen die Kaperung niederländischer Handelsschiffe in der Westerems durch das britische Kriegsschiff „Espïegle“, wobei er die Westerems als „partie prussienne de l'Ems“ bezeichnete.¹⁸ Schon diese kleine Auswahl an Beispielen zeigt die Praxis kontinuierlich ausgeübter Gebietshoheit durch Deutschland und seine Rechtsvorgänger im Gebiet der Emsmündung.

Die Niederlande begründen ihren Anspruch dagegen mit der Tatsache, dass es nie zu einer ausdrücklichen vertraglichen Regelung des Grenzverlaufs gekommen ist. Davon ausgehend sei maßgeblich auf das Äquidistanzprinzip abzustellen, wie es in Art. 15 Satz 1 SRÜ zum Ausdruck kommt.¹⁹

Allerdings kann eine „established maritime boundary“ – wie hier – nach Maßgabe von Art. 15 Satz 2 SRÜ eben auch aus einem historischem Titel folgen.²⁰

III. Das Ems-Dollart-Vertragsregime

Der Ems-Dollart-Vertrag,²¹ unterzeichnet am 8. April 1960, ist integraler Bestandteil des allgemeinen Ausgleichsvertrags zwischen Deutschland und den

17 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 34-37, unter ausführlichen Zitaten aus den Originalquellen.

18 *Aubin/Menzel*, Emsmündung, 37f.; dort auch noch Nachweise weiterer Fälle, die ebenfalls zur Anerkennung der preußischen Gebietshoheit über die gesamte Ems führten, z.B. durch die Entschuldigung des britischen Konsuls im Fall „Scorpion“ für die Aufbringung eines nordamerikanischen Handelsschiffs durch das britische Kriegsschiff „Scorpion“ in der neutralen Emsmündung.

19 In einer elektronisch veröffentlichte Karte des niederländischen Verteidigungsministeriums (Version von Mai 2011) ist eine am Äquidistanzprinzip orientierte Grenzlinie verzeichnet, in deren Erläuterung allerdings darauf hingewiesen wird, dass über den Grenzverlauf mit Deutschland keine Einigkeit besteht (http://www.defensie.nl/english/navy/hydrographic_service/geodesy_and_tides/maritime_limits/north_sea; aufgerufen am 27.7.2012).

20 Entsprechend in diesem Zusammenhang die allgemeine Erläuterung: „UNCLOS states that, in the absence of an established maritime boundary, a state is not entitled to a more distant claim than the equidistance line with another state“ (http://www.defensie.nl/english/navy/hydrographic_service/geodesy_and_tides/maritime_limits; aufgerufen am 27.7.2012).

Niederlanden, mit dem in der Folge des Zweiten Weltkriegs diverse offene Grenzfragen und verwandte Probleme gelöst wurden.²² Der Vertrag wird im Hinblick auf die Ausbeutung von Bodenschätzen um ein Zusatzabkommen von 1962 ergänzt, das ausschließlich für diese Zwecke eine „Linie“ definiert.²³ Von praktischer Relevanz ist auch ein Umweltprotokoll von 1996.²⁴ Von zentraler Bedeutung für das Vertragsregime ist die Vorschrift des Art. 46 Abs. 1 EDV, wonach die Bestimmungen des Vertrages die „Frage des Verlaufs der Staatsgrenze in der Emsmündung“ nicht berühren.

Damit ist die Grundarchitektur der Lösungen für die Ems-Dollart-Region vorgezeichnet: Die Unterscheidung zwischen den bodenbezogenen Nutzungen einerseits - bezüglich derer eine territoriale Aufteilung anhand einer geographisch definierten Linie aus Praktikabilitätsgründen für sinnvoll erachtet wird – und der Schifffahrt andererseits, bezüglich derer detaillierte Regeln zur einvernehmlichen Nutzung des als gemeinsamer Raum verstandenen Gebiets niedergelegt werden. Diese Regelung ermöglicht es, die Grenzfrage in ihrer Substanz offen zu lassen und so den politisch schwer zu vermittelnden Streit über den Verlauf der Grenze, bei dem notwendigerweise die eine Seite verliert, was die andere gewinnt, zu vermeiden.

Die Regelungen für die Schifffahrt lauten im Einzelnen wie folgt: Art. 32 EDV enthält die Grundregel, wonach sich die Hoheitsgewalt über Schiffe grundsätzlich nach der Flagge einer der beiden Vertragsparteien und, bei Schiffen unter der Flagge von Drittländern, nach dem Ziel- oder Ausgangshafen richtet. Diese Regel verdeutlicht die Philosophie der funktionellen Anknüpfung an materielle Interessen der Staaten, die dem EDV insoweit – anstelle einer territorialen Abgrenzung von Zuständigkeitssphären – zugrunde liegt.

Hinsichtlich der Zuständigkeiten zur Erhaltung sowie zum Ausbau des Fahrwassers sieht der EDV ein Regime geteilter Verantwortlichkeiten vor, wonach grundsätzlich derjenige die Kosten trägt, der eine Maßnahme veranlasst.²⁵

21 Grundlegend dazu: *Treviranus, Hans-Dietrich*, Der deutsch-niederländische Ems-Dollart-Vertrag, ZaöRV, 1963, 536ff.

22 Vertrag vom 8.4.1960 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande zur Regelung von Grenzfragen und anderen zwischen beiden Ländern bestehenden Problemen (Ausgleichsvertrag), BGBl. II 1963, 458ff.

23 Zusatzabkommen vom 14.5.1962 zu dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande am 8.4.1960 unterzeichneten Vertrag über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag), BGBl. II 1963, 652ff.

24 Ergänzendes Protokoll vom 22.8.1996 zum Ems-Dollart-Vertrag zur Regelung der Zusammenarbeit zum Gewässer- und Naturschutz in der Emsmündung (Ems-Dollart-Umweltprotokoll), BGBl. II 1997, 1702ff.

25 Vgl. etwa die Regelung gemäß Art. 8-12 und 16-18 EDV.

Zuständigkeiten für entsprechende Maßnahmen, die unter den Begriff der Strompolizei fallen, sind gemäß Art. 19 EDV territorial verteilt, wobei Deutschland der größere Teil des Fahrwassers zugewiesen ist. Solche Maßnahmen werden in der mit deutschen und niederländischen Fachleuten besetzten und regelmäßig tagenden Emskommission beraten. Wenn eine Vertragspartei z.B. beabsichtigt, neue Wasserbauarbeiten durchzuführen, ist sie gemäß Art. 22 EDV verpflichtet, die Emskommission frühzeitig zu informieren. Das entsprechende Mitteilungsverfahren sieht für die jeweils andere Vertragspartei die Möglichkeit von Einwendungen vor, die zum Gegenstand eines Schiedsverfahrens nach Kapitel 12 EDV werden können. Die Tatsache, dass die entsprechenden Schiedsregeln noch nie zur Anwendung gebracht werden mussten, belegt den vertrauensvollen und einvernehmlichen Charakter der bilateralen Zusammenarbeit auf praktischer Ebene. Sie verdeutlicht zugleich, dass die beiderseitigen Interessen an Erhaltung und Ausbau des Fahrwassers nicht in Widerspruch zueinander stehen. Es fehlt allerdings im gegenwärtigen Vertragsregime an Regeln über ein zeitgemäßes Verkehrsmanagementsystem, dessen Erforderlichkeit sich angesichts eines wachsenden Verkehrsaufkommens in der Emsmündung immer deutlicher zeigt.

Eine gewisse Rechtsunsicherheit erwächst schließlich aus dem Umstand, dass der EDV nur den Teil des Küstenmeers zwischen 0 und 3 sm abdeckt. Da das Vertragsgebiet geografisch definiert ist, kommt eine Erweiterung des Anwendungsbereichs mittels einer dynamischen Auslegung nicht in Betracht.²⁶ Die praktische Wirkung zahlreicher Regeln des Vertragsregimes erstreckt sich jedoch *de facto* auf den erweiterten Teil des umstrittenen Küstenmeers. Diese Rechtsunsicherheiten durch pragmatische Lösungen im Geiste der bewährten Zusammenarbeit aufzuheben, ist Ziel der gegenwärtigen Verhandlungen über die wirtschaftliche Nutzung dieses Bereichs.

IV. Die Erweiterung des umstrittenen Küstenmeers – Raum für Äquidistanz?

Nachdem sich spätestens mit Verabschiedung des SRÜ 1982 eine zulässige Küstenmeerbreite von 12 sm etabliert hatte,²⁷ waren es 1985 zunächst die Niederlande, die in Konformität mit Art. 3 SRÜ eine Erweiterung ihres Küstenmeers

26 *Wolfrum/Woltag*, a.a.O., Rz. 15; *Khan, Daniel-Erasmus*, Die deutschen Staatsgrenzen 433ff.

27 Vgl. *Vitzthum*, in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, 2006, 111f.

von 3 auf 12 sm erklärten.²⁸ Die entsprechende Küstenmeererweiterung Deutschlands erfolgte 1994.²⁹ In letzterer wurde die Frage der westlichen Abgrenzung bewusst ausdrücklich offen gelassen.³⁰ Im Hinblick auf die niederländische Erklärung wurden in der Literatur Bedenken formuliert, da sie Deutschlands begründeten Anspruch auf die Emsmündung nicht genügend berücksichtigte.³¹ Jedoch betonte die niederländische Seite in dem entsprechenden Memorandum, dass die Erweiterung nicht den Verlauf der strittigen Staatsgrenze präjudizieren solle.³² Jedenfalls ist das umstrittene Seegebiet mit der beidseitigen Erweiterung des Küstenmeers gewachsen.

Ausgehend von den oben dargelegten historischen Rechten Deutschlands über die Emsmündung, ist es eine Frage der Konsistenz, dass diese auch als geographische Grundlage des erweiterten Küstenmeeres gebührend in Betracht gezogen werden. Dieser Gedanke spricht gegen den Ansatz, zur Abgrenzung des erweiterten Küstenmeeres eine Mittellinie zu ziehen, die unvermittelt an der 3-sm-Grenze ansetzen würde, sodass es zu einem Sprung zwischen der 3- und der 12 sm Zone käme.³³

Hier zeigt sich ein wesentliches Problem einer Anwendung der Äquidistanzlinie: das Fehlen eines anerkannten Anfangspunkts, welcher im Regelfall lateraler Abgrenzung dort liegt, wo die Landgrenze auf das Meergebiet trifft,³⁴ beziehungsweise im Falle der Ausdehnung des Küstenmeeres dort, wo eine beider-

28 Netherlands Territorial Sea (Demarcation) Act of 9th January 1985, abgedruckt in: UN Law of the Sea Bulletin, No. 6, 1985, 16ff.; vgl. *H.G. de Jong*, Extension of the Territorial Sea of the Kingdom of the Netherlands, *Netherlands International Law Review*, 1983, 129ff.

29 BGBl. I 1994, 3428f.

30 Vgl. dazu *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen 429.

31 So *Wolfrum*, Küstenmeergrenzen der Bundesrepublik Deutschland, AVR 24, 1986, 259; aA *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen, 429, der feststellt, dass auch von niederländischer Seite „hinsichtlich des strittigen Seegebiets eine Grenzziehung weder erfolgt, noch eine solche beabsichtigt ist“.

32 Vgl. Art. 3 Abs. 1 des niederländischen Gesetzes (Memorandum, vom 29.10.1982; abgedruckt in: *Netherlands Yearbook of International Law* XV, 1984, 334; siehe dazu auch *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen, 431, m.w.N.

33 Von einem entsprechenden – gescheiterten – Versuch der Niederlande, Deutschland zur Anerkennung einer Grenzziehung durch eine Äquidistanzlinie im Anschluss an die 3-sm-Zone zu bewegen, zeugt ein niederländisches Regierungsmemorandum vom 29.10.1982, abgedruckt, in: R.C.R. Siekmann, *Netherlands State Practice for the Year 1982-1983*, XV *Netherlands Yearbook of International Law*, 1984, 267ff.

34 *Lagoni*, Die Abgrenzung des Küstenmeers außerhalb der Emsmündung, AVR 50, 2012, 348 (363).

seits anerkannte seitliche Abgrenzung der Küstengewässer in der bisherigen 3 sm Zone verläuft.

Auch hier gilt Art. 15 Satz 2 SRÜ, wonach die Äquidistanzregel nach Satz 1 der Vorschrift dann keine Anwendung findet, „wenn es aufgrund historischer Rechtstitel oder anderer besonderer Umstände erforderlich ist, die Küstenmeere der beiden Staaten abweichend davon gegeneinander abzugrenzen“. Das soeben dargelegte Fehlen eines anerkannten Anfangspunkts kann durchaus als „besonderer Umstand“ im Sinne dieser Vorschrift gesehen werden, um der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, eine konsistente Lösung für das Gebiet des gesamten Küstenmeeres zu finden, die einen Sprung zwischen dem bisherigen und dem erweiterten Bereich vermeidet. Darüber hinaus lässt sich auch für den Bereich des erweiterten Küstenmeeres historisch nachweisen, dass Deutschland mit der Betonung des Hauptfahrwassers und dem Betrieb der Leuchttfeuer durchgehend Hoheitsgewalt ausgeübt hat, da dieses sich über die 3-Seemeilenzone hinaus erstreckt.³⁵ Daher besteht auch im erweiterten Küstenmeer in der Emsmündung kein Raum für die Abgrenzung anhand einer Mittellinie.³⁶

V. Zur rechtlichen Relevanz der Festlandsockelgrenze im erweiterten Küstenmeer

Angesichts der Erweiterung des Küstenmeers stellt sich eine weitere, völkerrechtstheoretisch besonders interessante Frage, nämlich nach deren Rechtswirkungen auf die Festlandsockelgrenze in diesem Bereich. Diese ist im Festlandsockelgrenzvertrag von 1964 definiert.³⁷ Damals einigten sich Deutschland und die Niederlande, ausgehend von der damaligen Begrenzung des Küstenmeers auf 3 sm, jenseits davon auf eine Abgrenzung des Festlandsockels mittels einer Linie, als deren Anfangspunkt der Endpunkt der im Ems-Dollart-Zusatzabkommen von 1962 vereinbarten „Linie“³⁸ definiert wurde. So heißt es in Art. 1 des Festlandsockelgrenzvertrages:

35 So befindet sich die sogenannten „Ansteuerungstone“ jenseits dieser Zone.

36 Lagoni merkt im Übrigen an, dass die konkret ins Auge gefasste Äquidistanzlinie aufgrund fehlerhafter Anwendung der Lehre von den dynamischen Basislinien völkerrechtlich zweifelhaft sei: *Lagoni*, AVR 50, 2012, 364f.

37 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die seitliche Abgrenzung des Festlandsockels in Küstennähe, BGBl. II 1965, 1142ff.

38 So Fn. 24.

„Die Grenze zwischen dem deutschen und dem niederländischen Anteil am Festlandsockel der Nordsee verläuft bis zum 54. Breitengrad Nord von dem nördlichen Endpunkt der im Zusatzabkommen vom 14. Mai 1962 zum Ems-Dollart-Vertrag vom 8. April 1960 vereinbarten Linie, die den Grenzbereich der Emsmündung in der Längsrichtung teilt, auf der kürzesten Linie über die Punkte E1 und E2 zum Punkt E3.“

Von erheblicher Bedeutung ist, dass auch der Festlandsockelgrenzvertrag von 1964 im Hinblick auf die Grenzfrage eine rechtswahrende Klausel enthält. Art. 2 Abs. 1 des Vertrags besagt:

„Die Bestimmungen dieses Vertrags berühren nicht die Frage des Verlaufs der Staatsgrenze in der Emsmündung. Jede Vertragspartei behält sich insoweit ihren Rechtsstandpunkt vor.“

Deutschland und die Niederlande waren – und sind – sich also darüber einig, dass die Festlandsockelgrenze keinerlei präjudizielle Wirkung für die Abgrenzung des Küstenmeers haben sollte. Der rechtswahrende Gedanke kommt übrigens auch deutlich in der späteren Staatenpraxis zum Ausdruck, so enthält z.B. auch der – nie in Kraft getretene – Ems-Dollart-Kooperationsvertrag aus dem Jahr 1984 eine entsprechende rechtswahrende Klausel.³⁹ Insoweit kann die These, die Festlandsockelgrenze habe angesichts der Erweiterung des Küstenmeers den Charakter einer „*de facto* Grenze“ erlangt,⁴⁰ nicht überzeugen. Sie steht nicht allein im Widerspruch zu Art. 2 Abs. 1 des Festlandsockelgrenzvertrages, sondern ist überdies unvereinbar mit der rechtswahrenden Praxis beider Staaten sowie den jeweiligen beständig wiederholten Positionen in der Grenzfrage. Wenngleich die Grenzziehung für die Festlandsockelnutzung im Normalfall durchaus eine präjudizierende Wirkung für den Verlauf der Küstenmeergrenze haben kann,⁴¹ wird man eine solche hier nicht annehmen können.⁴² Dafür spricht nicht zuletzt, dass es hier, anders als im Normalfall, an einem gemeinsam anerkannten Ausgangspunkt für die seitliche Abgrenzung des erweiterten Küstenmeeres fehlt: Jeder der beiden Staaten würde als Ausgangspunkt selbstverständlich den Schnittpunkt der seitlichen Abgrenzung des Küstenmeeres in der von

39 „Die in diesem Kapitel enthaltenen Bestimmungen präjudizieren nicht den Rechtsstandpunkt jeder der Vertragsparteien über die Frage des Grenzverlaufs im übrigen Teil der Emsmündung[...]“; BGBl. II 1986, 515; vgl. dazu *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen, 419.

40 So *Lagoni*, AVR 50, 2012, 355ff.

41 *Wolfrum*, AVR 24, 1986, 432.

42 So auch *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen, 432.

ihm vertretenen Rechtsauffassung mit der seewärtigen Grenze der 3 sm Zone wählen. Damit würden die beiden Ausgangspunkte deutlich auseinander fallen. Damit handelt es sich bei dem fraglichen Gebiet heute um einen Teil des Küstenmeeres, den jeder der beiden Staaten für sich beansprucht.

Aus diesen Gründen ist auch der Gedanke, wonach die Niederlande 1985 aufgrund der Festlandsockelabgrenzung daran gehindert gewesen seien, ihr Küstenmeer über diese hinaus zu erweitern,⁴³ zumindest insoweit problematisch, als er eine Präjudizwirkung hinsichtlich des Verlaufs der Staatsgrenze impliziert, die die beiden Staaten gerade explizit ausgeschlossen haben.

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen zur rechtlichen Bedeutung der Festlandsockelgrenze im erweiterten Küstenmeer ist, dass es im Küstenmeer keinen Festlandsockel im Rechtssinne geben kann: Gemäß Art. 76 SRÜ umfasst der Festlandsockel eines Küstenstaats den „jenseits seines Küstenmeeres gelegenen Meeresboden und Meeresuntergrund [...]“. Der klare Wortlaut des SRÜ schließt somit eine Fortgeltung des völkerrechtlichen Festlandsockelregimes mit den Rechten aus Art. 77 SRÜ in dem betreffenden Seegebiet aus, da es sich spätestens seit der deutschen Küstenmeererweiterung 1994 unzweifelhaft vollständig um Küstenmeer im Sinne von Art. 3 SRÜ handelt; strittig ist nur, welchem der beiden Staaten das Küstenmeer zuzuordnen ist. Klar ist allerdings auch, dass die Festlandsockellinie von 1964 im erweiterten Küstenmeer weiterhin definiert geblieben ist. Schließlich gilt der Festlandsockelgrenzvertrag fort.

Khan argumentiert vor diesem Hintergrund für eine Umdeutung der Festlandsockellinie in eine „funktional auf die Ausbeutung der fossilen Ressourcen beschränkten Kompetenzabgrenzung für das (erweiterte) Küstenmeer im Emsmündungsgebiet“ und verweist dabei auf die Geltung des Zusatzabkommens zum EDV von 1962, das ein solche schließlich innerhalb der 3 Seemeilenzone bereits vorsehe.⁴⁴ Gegen eine solche Interpretation sieht er keine Bedenken, da der Festlandsockelgrenzvertrag in einem „untrennbaren sachlichen Zusammenhang mit der entsprechenden Jurisdiktionsgrenze des Zusatzabkommens“ stünde. Sie sei „durch die sich im Vertragswortlaut selbst manifestierten Intentionen und die insoweit übereinstimmende Praxis der Vertragsstaaten“ sogar „geradezu gefordert“.⁴⁵

Dieser Auffassung von *Khan* ist jedoch zu entgegnen, dass sich das EDV-Zusatzabkommen von 1962 inhaltlich nicht in einer Abgrenzung von Explorationsrechten für Bodenschätze – gleichsam als „Minus“ zu den Rechten aus Art. 77 SRÜ – erschöpft, sondern vielmehr für das Ems-Dollart-Vertragsgebiet ein

43 So *König/Pesch*, ZaöRV, 2013, 496f.

44 *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen, 431.

45 Ebd., 432.

relativ komplexes Regime eigener Art begründet, das unter anderem ein Verfahren der Kooperation und Ressourcenteilung unter den Berechtigten vorsieht.⁴⁶ Aus dem Umstand, dass die Festlandsockellinie – zweckmäßigerweise – am Endpunkt der Linie ansetzt, lässt sich nicht ohne weiteres auf einen untrennbaren Sachzusammenhang dergestalt schließen, dass die Vertragsparteien der Festlandsockelgrenze einen der „Linie“ des Zusatzabkommens vergleichbaren Regelungsgehalt hätten beimessen wollen. Eines solchen hätte es auch nicht bedurft, da die materielle Bedeutung der Festlandsockelgrenze aus dem Festlandsockelregime des allgemeinen Seevölkerrechts, heute also aus Art. 77 SRÜ, folgt. Darin besteht vielmehr ein erheblicher Unterschied zum Wesen der „Linie“. Auch bleibt unklar, auf welche „übereinstimmende Praxis“ sich *Khan* bezieht, da es – zumindest auf deutscher Seite – im erweiterten Küstenmeer, anders als innerhalb der 3 Seemeilenzone,⁴⁷ bis heute keine nennenswerten Explorationstätigkeiten gab und gibt. Der Anwendungsbereich des Zusatzabkommens ist, wie auch der des EDV, in einer Weise geographisch definiert, die einem dynamischen Verständnis eher entgegensteht.

Vor diesem Hintergrund spricht mehr dafür, dass die Festlandsockelgrenze ihre rechtliche Bedeutung im erweiterten Küstenmeer schlicht eingebüßt hat. Der Vertrag ist insoweit gegenstandslos. Dass die Festlandsockellinie von 1964 in diesem Bereich, als rein geographisch definierte Linie, bestehen bleibt, erscheint insoweit unproblematisch, als schließlich auch jeder Festlandsockel in seinem geographischen Sinne als natürliche Verlängerung des Staatsgebiets unter Wasser, im Küstenmeer gemäß Art. 3 SRÜ existiert, ohne eine rechtliche Bedeutung zu entfalten. Insoweit besteht auch keine Veranlassung, den Bestand des Vertrages für das erweiterte Küstenmeer in Frage zu stellen.⁴⁸ Der Vertrag hat materiell nicht etwa die konstitutiv wirkende Verteilung von Rechten zur Ausbeutung von natürlichen Ressourcen zum Gegenstand. Er ist kein Vertrag über die Verteilung von natürlichen Ressourcen in der Emsmündung. Vertragsgegenstand ist vielmehr nur die geographische Abgrenzung der Anteile am Festlandsockel; die Rechte daran folgen unmittelbar aus Art. 77 SRÜ, sofern und solange es sich nicht um Küstenmeer handelt. Eine gegenteilige Auffassung liefe zumindest auch der traditionellen Rechtsprechung des IGH zuwider, wonach es sich bei der Abgrenzung des Festlandsockels um nicht mehr als die deklaratorische Zuweisung dessen handelt, was den Staaten schon von Rechts wegen zu-

46 Vgl. etwa die Art. 5ff. des Zusatzabkommens.

47 Innerhalb der 3-Seemeilenzone ist etwa das erschlossene Gasfeld „Groningen“ gelegen.

48 So aber *König/Pesch*, ZaöRV, 2013, 488ff., die diesen Gesichtspunkt ausführlich als möglichen Anwendungsfall der *clausula rebus sic stantibus* gemäß Art. 62 WVK prüfen, dies aber im Ergebnis verneinen.

steht.⁴⁹ Der IGH geht davon aus, dass die souveränen Rechte des Küstenstaats am Festlandsockel *ipso facto* und *ab initio* bestehen.⁵⁰ Da es sich bei dem Festlandsockel um die natürliche Fortsetzung des Staatsgebietes unter dem Meer handelt, folgen die Rechte daran aus der Gebietshoheit des Küstenstaats und bedürfen zu ihrer Ausübung keines besonderen Verfahrens bzw. konstitutiven Aktes. Die Abgrenzung wirkt demnach rein deklaratorisch. Der IGH stellt in seinem Urteil zum Nordseefestlandsockelfall ausdrücklich klar, dass der Gedanke der Verteilung eines bislang unverteilt Gebiets mit Grundprinzipien des Festlandsockelregimes unvereinbar ist.⁵¹ Insoweit ist die Festlandsockelabgrenzung hier nicht etwa als Begründung eines Rechtsbestandes zu qualifizieren, den es nach Erweiterung des Küstenmeeres zu erhalten gelten würde. Da es in dem Seegebiet – wie bereits festgestellt – gegenwärtig noch keine Explorationsaktivitäten gibt, besteht auch bis auf weiteres keine Veranlassung, Vertrauensschutztatbestände wie z.B. eine materielle Präklusion entsprechender Ansprüche nach dem Rechtsgedanken des *venire contra factum proprium (estoppel, acquiescence)* zu prüfen.⁵²

Die entsprechende Rechtsunsicherheit nach Erweiterung des Küstenmeeres entspricht hinsichtlich festlandsockelbezogener Rechte im Grunde genommen weitgehend der Situation, die auch im Hinblick auf Aktivitäten im materiellen Anwendungsbereich des EDV besteht. Insoweit bedarf es auch hier einer pragmatischen Lösung im Geiste der Prinzipien des EDV, die auf der früher einmal gefundenen Einigung aufbauen, sie aber auf eine tragfähige neue rechtliche Grundlage stellen.

49 Vgl. *Lagoni*, in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, 2006, 278.

50 So heißt es im Urteil des IGH zum Nordseefestlandsockel von 1969: „Delimitation is a process which involves establishing the boundaries of an area already, in principle appertaining to the coastal State and not the determination de novo of such an area.“ Case Concerning the North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969, 3 Ziffer 19.

51 „It follows that even in such a situation as that of the North Sea, the notion of apportioning an as yet undelimited area, considered as whole [...], is quite foreign to, and inconsistent with, the basic concept of continental shelf entitlement, according to which the process of delimitation is essentially one of drawing a boundary line between areas which already appertain to one or other of the States affected“, ebd., Ziffer 20.

52 Der Umstand fehlender entsprechender Praxis lässt übrigens auch die Annahme einer „stillschweigenden konkludenten Beachtung der in dem Festlandsockelvertrag von 1964 festgelegten Grenzlinie“ problematisch erscheinen (so *König/Pesch*, ZaöRV, 2013, 501f.).

VI. Abschließende Wertung und Ausblick

Das Verhältnis zwischen Deutschland und den Niederlanden im Emsmündungsgebiet wird zutreffend als „communauté particulière de voisinage“ charakterisiert.⁵³ Die Betonung muss hierbei auf dem Gedanken der Gemeinschaft liegen, die schon angesichts der engen und vertrauensvollen EU-Partnerschaft beider Staaten naturgemäß weit über ein nachbarliches Nebeneinander hinausreicht. In jedem Fall spielt der strittige Verlauf der Staatsgrenze hier – heute weniger denn je – praktisch kaum mehr eine Rolle. Insbesondere im Hinblick auf das stetig zunehmende Schifffahrtsaufkommen im Hauptfahrwasser der Westereems wird der Bedarf kooperativer Lösungen für praktische Probleme deutlich. Durch eine Teilung des Emsmündungsgebiets durch Festlegung einer Staatsgrenze wäre keines dieser Probleme gelöst – im Gegenteil: Eine linienbasierte Abgrenzung würde zumindest in den Themenbereichen, in denen die Nutzung nur gemeinsam erfolgen kann, wie insbesondere in der Schifffahrt, nur zusätzliche Probleme schaffen, denen wiederum durch gemeinschaftliche Lösungen im Geiste des EDV zu begegnen wäre. Gerade im zentralen Bereich der Schifffahrt, insbesondere hinsichtlich des Verkehrsmanagements sowie der Erhaltung und des Ausbaus des Fahrwassers, wird es in Zukunft auf eine Verstärkung der bewährten Kooperation ankommen. Das Hauptfahrwasser in der Emsmündung ist ein gemeinsamer, immer stärker beanspruchter Verkehrsraum, dessen optimale Nutzung nur kooperativ sichergestellt werden kann.

Das Fehlen von territorialen Abgrenzungen und die dem Ems-Dollart-Regime eigenen Koordinations- und Kooperationsverpflichtungen sollten insoweit nicht als Mangel begriffen werden. Im Lichte einer gesamteuropäischen Rechtsentwicklung, die die Bedeutung von Staatsgrenzen im Allgemeinen und Seegrenzen im Besonderen stetig abnehmen lässt – man denke nur an die Themen Fischerei und Naturschutz, bei denen angesichts vorrangiger Regeln des Europarechts längst kaum noch Spielraum für nationale Regelungen besteht –,⁵⁴ mag dieses System im Gegenteil als Grundlage der notwendigen Zusammenarbeit im gemeinsamen „EU-Küstenmeer“ besonders geeignet sein. Maßgeblicher Erfolg der europäischen Einigung ist das Ende von „Nullsummenspielen“ zwischen den Staaten. Es geht längst um die Schaffung gemeinsamen Mehrwerts. Was so für die europäische Zusammenarbeit im Allgemeinen gilt, lässt sich auf

53 So – im Sinne der von *Erich Kaufmann* geprägten Begrifflichkeit – *Khan*, Die deutschen Staatsgrenzen, 436.

54 Vgl. Verordnung des Rates (EC) 2371/2002 („Fisheries Basic Regulation“) sowie z.B. das „Natura 2000“-Netzwerk auf Grundlage der Richtlinie 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie/FFH-Richtlinie).

das konkrete Verhältnis zwischen Deutschland und den Niederlanden im Emsmündungsgebiet besonders anschaulich übertragen.

Die gegenwärtigen Gespräche zwischen beiden Staaten über die wirtschaftliche Nutzung des erweiterten Küstenmeers, die beiderseits konstruktiv und pragmatisch geführt werden, bieten die Aussicht auf zeitgemäße und zukunftssichere, praktische Lösungen im Geiste der bewährten Prinzipien des EDV.

Darüber hinaus kann die schon heute erfolgreiche bilaterale Zusammenarbeit auf Grundlage des Ems-Dollart-Vertragsregimes – jenseits der traditionellen Ziehung von Staatsgrenzen und Delimitierung von Meereszonen – als Inspirationsquelle für die alternative und konstruktive Überwindung von Differenzen zwischen anderen Staaten über den Verlauf von Seegrenzen in vergleichbaren Situationen dienen. Man denke z.B. an Konstellationen, in denen sich im Hinblick auf die Zufahrtswege zu Buchten unvereinbare Rechtsauffassungen gegenüber stehen und so eine Seite vom Zugang zur hohen See abgeschnitten werden könnte, der aufgrund historischer Titel oder Praxis bisher immer bestand. Für diese Fälle ergeben sich aus dem Ems-Dollart-Regime zwei zentrale Gedanken: Erstens die Vermeidung des Nullsummenspiels einer Grenzziehung bei der notwendigerweise die eine Seite verliert, was die andere gewinnt. Zweitens der Gedanke einer Unterscheidung zwischen einerseits bodenbezogenen Nutzungen, wo eine Aufteilung von Genehmigungszuständigkeiten und des anwendbaren Rechts auf der Basis einer Linie Vorteile bietet, und andererseits der Schifffahrt, wo die gemeinsame Nutzung im Vordergrund steht, um den dauerhaft ungehinderten Zugang zu den Häfen aller beteiligten Staaten, z.B. durch ein gemeinsames Verkehrsmanagementsystem, zu gewährleisten.

Einblicke aus der schweizerischen Praxis

*Valentin Zellweger**

I. Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz	104
II. Aktuelles aus der Praxis	109
1. Der neue Entwurf für ein schweizerisches Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen	109
a. Vorsorgliche Sperrung von Vermögenswerten	109
b. Unterstützung für ersuchende Staaten.....	110
c. Administrative Einziehung.....	111
d. Nächste Schritte	112
2. Schweizerische Initiativen zur Regelung der Tätigkeit von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen.....	112
a. Verbindung von „Soft Law“	112
b. ... mit „Hard Law“	114
c. Ineinander greifende Regulierungsebenen als neuer Ansatz für die Gestaltung von völkerrechtlichen Regelungen?	115

Abstract

Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz: Die Frage der Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Parlament wird im Rahmen einer Gesetzesrevision derzeit im Parlament beraten. Der Ständerat unterstützt den Vorschlag des Bundesrates, die vorläufige Anwendung nur dann auszuschließen, wenn sie von einem qualifizierten Mehr der konsultierten parlamentarischen Kommissionen (2/3) abgelehnt wird. Der Nationalrat hingegen ist der Ansicht, das Parlament müsse auch bei der vorläufigen Anwendung seine Zustimmung geben. Neuer Entwurf für ein schweizerisches Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen: Das Gesetz hat zum Ziel, die vorsorgliche Sperrung sowie eine transparente Rückerstattung zu ermöglichen. Es sieht gezielte Maßnahmen vor, um die betroffenen Staaten in ihren Be-

* Rechtsberater, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern.