Zeitschrift: Wasser- und Energiewirtschaft = Cours d'eau et énergie

Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband

Band: 50 (1958)

Heft: 1-2

Artikel: Ein neuer Ausgangspunkt für internationale wasserrechtliche Regelungen: das Kohaerenzprinzip

Autor: Hartig, Edmund

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-921888

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

WASSERRECHT

Ein neuer Ausgangspunkt für internationale wasserrechtliche Regelungen: das Kohaerenzprinzip

Edmund Hartig, Wien, Sektionschef im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

Das am 18. August 1948 von der ECE in Genf ausgegebene Dokument EP/3 hat das lebhafte Interesse an der Frage neu entfacht, wie jene wasserrechtlichen Angelegenheiten, die über das Gebiet bloß eines Staates hinausreichen, international und im Sinne großräumiger Wasserwirtschaft geordnet werden sollen. Als besonderes Verdienst des hiemit befaßten Komitees für elektrische Energie sei hervorgehoben, daß es in vollem Wissen um die weltwirtschaftliche Bedeutung eines weithin gültigen internationalen Wasserrechtes doch die gewaltigen Hindernisse erkannte, die diesem Idealziele noch entgegenstehen. Mit der rapid zunehmenden Bedeutung des Wassers sind nämlich die nationalen Wasserwirtschaften gegen jeden Zwang äußerst empfindlich geworden; er könnte gerade das zerstören, was dank der Tätigkeit der ECE heute viel mehr als vor dem Kriege vorhanden ist: das Bestreben, in Eintracht und gegenseitigem Verstehen Wasserwirtschaft zu betreiben.

Ende August 1956 hat nun eine weltweite *private* Vereinigung, die «International Law Association», auf einer Tagung in *Dubrovnik* (Jugoslawien) die Festlegung völkerrechtlicher Grundsätze für die Austragung zwischenstaatlicher wasserrechtlicher Fragen als dringlich bezeichnet und Vorschläge für eine generelle Lösung erstattet. Wie nicht anders zu erwarten, waren die Meinungen hierüber geteilt.

Im Folgenden sei nun, unter Heranziehung des reichen Materiales, das vom Komitee für elektrische Energie in Genf, insbesondere durch die Dokumente E/ECE/EP/98 und E/ECE/136, allen Staaten übermittelt wurde, versuchsweise ein *praktisch* mit viel Erfolg geübter Vorgang auch zu einem rechtlichen Prinzip, dem Kohaerenzprinzip, entwickelt und als Basis internationaler wasserrechtlicher Auseinandersetzungen *zur Diskussion* gestellt. Gleichzeitig wird damit nachgetragen, was in Heft 28/29 der Schriftenreihe des Österreichischen Wasserwirtschaftsverbandes (E. Hartig, Internationale Wasserwirtschaft und internationales Recht, Wien, Springerverlag 1955) bewußt unterlassen wurde: ein konstruktiver, auf streng juridischen Überlegungen aufbauender Vorschlag, der die seinerzeitige, mit einer kritischen Betrachtung der bisherigen Lehren und Methoden verbundene Darlegung des Problems ergänzen und eine Annäherung der Meinungen fördern soll.

I. Die Gegebenheiten

Als Tatsachen, mit denen sich ein internationales Wasserrecht abzufinden hat, sind die Natur, die Staatsgrenzen, endlich die Entwicklung der Wasserwirtschaft und ihre heutige Bedeutung anzusehen.

1.

Im Bereich der Natur kommen hauptsächlich physikalisch-hydraulische Vorgänge in Betracht. Richtige Schlußfolgerungen setzen voraus, daß man alles Wesentliche tatsächlich vor Augen hat, auch das, was allgemein bekannt ist. Gerade das Selbstverständliche wird, weil nicht betont, mitunter übersehen; es kann daher nicht völlig unerwähnt bleiben.

Das gesamte, auf dem Festlande vorhandene Wasser entstammt dem natürlichen, menschlicher Einwirkung entrückten Wasserkreislauf, dessen einziger Motor die Sonne ist. Von den Niederschlägen geht ein Teil durch Verdunstung verloren, ein Teil dringt in den Boden ein (Grundwasser), ein Teil fließt ab. Auf alle diese Vorgänge übt die Vegetation wesentlichen Einfluß; dichter Wald kann beinahe als Sparkasse des Wasserkreislaufes angesehen werden. Das Grundwasser speist je nach der Boden- und Geländebeschaffenheit Quellen und sonstige Wasseraustritte oder es fließt, meist äußerst langsam, im Boden als Grundwasserströmung weiter. Ohne irgendwelche Rücksichtnahme auf staatliche Grenzen ist jeder ober- oder unterirdische Wasserablauf nach abwärts gerichtet und findet erst mit der Erreichung des Ozeans oder durch Verdunstung sein Ende.

Unverkennbar ist hiebei der Zusammenhang des Wassers, das heißt seine Neigung, zusammenhängend zu fließen und Spiegelunterschiede nach Möglichkeit auszugleichen. Dagegen fehlt dem Wasser die Tendenz, von Natur aus in dem einmal gewählten Bett zu verbleiben. Mitgeführte Kiese und Sande verlegen vielmehr, wenn nicht die Hand des Menschen eingreift, allmählich den bisherigen Lauf und führen so zu Aufstauungen, Verbreiterungen, Teilung in mehrere Arme, ja sogar zum völligen Verlassen des alten und Entstehen eines neuen Bettes. Da sich derlei Vorgänge in unregelmäßigen Zeiträumen wiederholen, ist die konstante Lage eines Wasserlaufes, Jahrzehnte hindurch unverändert im selben Bett, in der Regel keine natürliche Gegebenheit mehr, sondern ein Werk von Menschenhand.

Menschenwerk sind auch die Hochwasserdämme; die Natur selbst sieht keine vor, ihr dient das Ausströmen von Wasser aus dem natürlichen Bett als Mittel zur Verzögerung und Verflachung der Hochwasserwellen und zur Anreicherung des Grundwassers.

Auf dem mehr oder minder langen Weg von der Stelle an, wo der Niederschlag die Erde erreicht, bis zur Mündung ins Meer nimmt das Wasser nicht nur unlösliche, sondern auch lösliche Stoffe mit. Darunter viele pflanzlicher, tierischer oder menschlicher Herkunft, die alle den Keim der Verwesung in sich tragen. Während beim Grundwasser häufig wieder eine Filtrierung und Reinigung stattfindet, nimmt bei den Wasserläufen die natürliche Wasserqualität gegen die Mündung zu in der Regel ab; künstliche Verschlechterungen sollen hier außer Betracht bleiben, sie werden später zu nennen sein.

2.

Die Staatsgrenzen werden nicht durch die Natur gezogen, mögen sie sich auch manchmal an natürliche Verhältnisse anlehnen; sie sind vielmehr das Ergebnis

politischer, nationaler, wirtschaftlicher und historischer Entwicklungen. Bis vor etwa 100 Jahren ist ihr Verlauf, insbesondere bei Neufestsetzungen, meist sehr genau beschrieben worden. Seither jedoch begegnet man öfter Regelungen genereller Art, wie Längen- oder Breitengraden, Verbindungslinien bestimmter markanter Punkte u. ä. Die nachfolgende sorgfältige Grenzvermarkung ist nur Durchführungsmaßnahme und vermag die bereits erzielte Willensübereinstimmung der Vertragsstaaten nachträglich nicht mehr zu ändern, auch wenn Geländeoder sonstige Verhältnisse gegen den vereinbarten Grenzverlauf sprechen.

Sollen die weiteren Ausführungen keinen Anlaß zu Mißverständnissen geben, ist ein kleiner Ausflug in das Gebiet der Terminologie unvermeidlich.

Zwei Begriffe sind feststehend: die *übertretenden* Gewässer (fleuves successifs) queren die Grenze, in den *längsgeteilten* (fleuves contigus) verläuft sie. Für die Einordnung unter einen dieser Begriffe sind jedoch nur die relativen, d. h. örtlichen Verhältnisse maßgebend; ein und derselbe Wasserlauf kann demnach in einer bestimmten Strecke ein längsgeteiltes, an anderer Stelle übertretendes Gewässer sein.

Zu den Grenzgewässern in *weiterem* Sinne zählen auch die Zuflüsse längsgeteilter Gewässer sowie mitunter die in einer vertraglich näher festgelegten Grenzzone befindlichen Gewässer überhaupt.

Schwieriger und umstrittener ist die Einteilung in nationale und internationale Gewässer. Hier taucht die Frage auf, inwieweit Nebenflüsse und Kanäle die Eigenschaft des Hauptflusses teilen. Diese Frage bedingungslos bejahen, heißt allen Binnenstaaten nationale Gewässer generell absprechen. Zweifellos gibt es unstreitig nationale Gewässer, nämlich jene, deren Wasser in seinem Lauf vom Ursprung bis zum Meer keinen fremden Staat berührt. Als wirklich internationale Gewässer können wohl nur jene wenigen angesehen werden, denen nicht bloß echte internationale Bedeutung, z. B. als Wasserstraßen, zukommt, sondern hinsichtlich deren *multilaterale* Regelungen bestehen. Die beachtliche Zahl jener Gewässer, die nicht unzweideutig zu einer dieser beiden Gruppen gehören, rechnet SEVETTE[1] zu den nationalen Gewässern, soferne nicht zwei oder mehrere Staaten an ihnen gemeinsam interessiert sind; für diesen Fall schlägt er die Bezeichnung «Wasserläufe (Seen) von gemeinsamem Interesse — cours d'eaux (lacs) d'interêt commun» — vor.

Im Verhältnis von Grenze und Gewässern findet man sehr verschiedene Festlegungen. Bilden die Gewässer selbst die Grenze, kann sie nach SCHULTHESS (Dr. Konrad SCHULTHESS, Das internationale Wasserrecht, Zürich 1915) durch Uferrand, Mittellinie o d e r Talweg, also durch drei verschiedene Möglichkeiten gegeben sein, wogegen SEVETTE die maßgeblichen Verträge in vier Hauptkategorien einteilt:

a) Verträge, welche die Mittellinie des Wasserlaufes als Grenze betrachten;
b) Verträge, welche den Talweg als Grenze festsetzen;
c) Verträge, welche zwischen schiffbaren und nicht schiffbaren Wasserläufen unterscheiden (bei schiffbaren bildet der Talweg, bei nicht schiffbaren die Mittellinie die Grenze);
d) Verträge, die auf Grund eines Rechtes erster Inbesitznahme, des Kaufes, der Zession oder eines anderen gültigen und rechtmäßigen Anspruches oder aus praktischen Gründen bestimmen, daß entweder der gesamte Wasserlauf dem e i n e n der beiden angrenzenden Staaten gehören oder daß die Oberhoheit entsprechend besonderer Regelung geteilt werden soll.

Diese auf 101 internationalen Verträgen aufbauende Studie, die 22 völkerrechtliche Autoren zitiert — vgl. im Dokument E/ECE/136 die Anhänge 1 und 2 —, bekennt sich generell zur Folgerung: «In einem Grenzwasserlauf wird die Grenze, in Ermangelung eines gegenteiligen Abkommens zwischen den Anliegerstaaten, durch den Talweg bestimmt, wenn der Wasserlauf schiffbar ist, und durch die Mittellinie, wenn er nicht schiffbar ist.»

Die Abschnitte II und III in Kapitel 1 der Studie sowie die Anhänge 1 und 2 vermitteln einen ausgezeichneten Überblick über die Fülle von Varianten. SCHULTHESS, dem nicht so reichhaltiges Material zur Verfügung stand, gebührt das große Verdienst, auf die Schwierigkeit der Definitionen — weder die Mittellinie noch der Talweg sind eindeutig bestimmt (man denke z. B. nur an die wechselnden Wasserstände) — und auf die Veränderlichkeit von Ufer, Mittellinie und Talweg hingewiesen zu haben.

Wo die Staatsgrenze nicht durch einen Wasserlauf gebildet wird, schneidet sie solche in der Regel, mitunter denselben mehrmals; die Schnittlinie kann senkrecht oder schräg, ja auch gebrochen sein, d. h. eine kurze Strecke dem Gewässer folgen. Das gleiche gilt für Seen und das Grundwasser. Endlich werden viele Flußgebiete, d. s. Gebiete, die einen Hauptfluß, all seine unmittelbaren und mittelbaren Zubringer sowie das zugehörige Grundwasser umfassen, durch Staatsgrenzen geteilt. Daß eine solche Grenze genau entlang der Wasserscheide gezogen ist, die übrigens unter der Erde nicht immer ganz so verläuft wie auf der Oberfläche, kommt selten vor. Eine wasserwirtschaftlich ideale Grenze ist übrigens auch die Wasserscheide nicht, sondern nur das Meer.

Vielleicht darf nochmals betont werden, daß auf den natürlichen Zusammenhang des Wassers, auf seine Bewegung dem Meere zu, auf seine Tendenz, etwa irgendwo eintretende Spiegelunterschiede tunlichst auszugleichen, und auf sein Streben, zusammenhängend zu fließen, Staatsgrenzen in keiner Weise einzuwirken vermögen.

3.

Auf der ganzen Welt ist die Entwicklung der Wasserwirtschaft Jahrtausende hindurch sehr langsam vor sich gegangen. Ursprünglich konnten die einzelnen Nutzungen wohl überhaupt als *für sich alleinstehend* betrachtet werden. Allmählich kam es durch Zunahme von Anzahl und Umfang zu Rückwirkungen auf andere Anlagen oder auf die Wasserverhältnisse: der Z u s a m m e n h a n g des Wassers wurde fühlbar, teils entlang einzelner Fluß- und Bachstrecken, teils schon für kleinere Gebiete. Es ist nun ein besonderes Charakteristikum der Wasserwirtschaft, daß es an jedem Wasserlauf, an jedem Grundwasserstrom, in jedem Flußgebiet irgendeinen *Grenzwert der Entwicklung* gibt, über den hinaus ein Mehr an menschlichem Eingriff (einerlei ob an Größe, Zahl, Art oder Einflußweite) nicht mehr bloß

[1] «Die rechtlichen Gesichtspunkte des Wasserkraftausbaues an Flüssen und Seen von gemeinsamem Interesse», E/ECE/EP 98 und E/ECE/136, Genf, März 1950 bzw. Januar 1952.

einen graduellen Unterschied bedeutet, sondern tief einschneidende, geradezu *strukturelle Veränderungen* herbeiführt. Ursache ist letzten Endes der Umstand, daß sich das durch den Wasserkreislauf bestimmte Dargebot nicht nach dem jeweiligen Bedarf richtet. Ist dieser nämlich zu groß, so bewirkt der Zusammenhang des Wassers wohl meist eine bescheidene Anpassung, führt aber gleichzeitig auch zu einer Ausbreitung der Veränderung, die sonst auf die betreffende Stelle beschränkt bliebe. In einer aufgelockerten Wasserwirtschaft ist solch eine Ausbreitung vorerst nicht tragisch. Beginnen sich aber verschiedene Auswirkungen in größerem Ausmaß zu überschneiden, werden da und dort Mängel und andere Unzukömmlichkeiten nicht nur durch *einen*, sondern durch *viele*, anteilsmäßig oft gar nicht mehr feststellbare Eingriffe verursacht, dann ist die früher erwähnte Grenze berührt. Bei ihrer Überschreitung droht die Gefahr, daß die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse der beherrschenden Hand des Menschen zu entgleiten beginnen. Diesen Zustand hat eine große Anzahl von Staaten, wenn auch nicht mit dem gesamten Staatsgebiet, bereits erreicht; jene, die noch nicht soweit sind, befinden sich auf dem besten Wege dazu.

Bedauerlicherweise hat sich in den letzten 100 Jahren ein Zweig der Wasserwirtschaft ganz besonders entwickelt, nämlich die Heranziehung des Wassers zum Abtransport von Unrat und Abfallstoffen. Sicherlich kannte schon das Altertum Kanalisationen, aber seine Großstädte lagen, durch die damaligen Verkehrsmittel bedingt, überwiegend nahe dem Meer oder an großen Strömen; das Binnenland lieferte so gut wie keine Abwässer. Das ist heute radikal anders geworden, ja es sind zu den Abwässern der Siedlungen überdies noch die zahlreichen, mitunter sehr schädlichen Abwässer vieler und großer Industrien dazugekommen, meist ohne ausreichende Reinigungsanlagen. Es wäre verfehlt, deshalb Vorwürfe zu erheben. Man ahnte weder das Tempo dieser Entwicklung noch sah man auch nur annähernd die ungeheuren Abwassermengen voraus. Die Selbstreinigungskraft des Wassers wurde überschätzt, weil ihre Grenzen und ihre Wurzeln unbekannt waren. Es fehlte die Kenntnis brauchbarer Reinigungsmethoden, die von der Biologie, der Chemie und Technologie erst zu erarbeiten waren und auch heute noch weitgehend einer Ergänzung oder Vervollkommnung bedürfen. Schließlich mußte während zweier Weltkriege und ihrer Folgejahre die Reinhaltung der Gewässer gegenüber den als dringender empfundenen Forderungen der Kriegswirtschaft und des Wiederaufbaues zurücktreten. Nun macht sich aber der Zusammenhang des Wassers gerade bei Abwässerschädigungen besonders bemerkbar, namentlich dann, wenn das Selbstreinigungsvermögen der Oberflächenwässer oder des Grundwasserträgers überfordert wird. So gibt es heute weite Gebiete, in denen weder den Wasserläufen noch dem Boden einwandfreies Wasser abgewonnen werden kann und eine rasche oder gar sofortige Abhilfe in der Regel unmöglich ist.

Der stürmische Anstieg der Wasserwirtschaft hat vor der Jahrhundertwende begonnen. Seither ist noch zu wenig Zeit verflossen, um die gegenwärtige und künftige Bedeutung der Wasserwirtschaft in ihrer ganzen sozialen, ökonomischen und finanziellen Tragweite zu erfassen. Das gilt für den einfachen Mann wie für den Universitätsprofessor, den Industrieführer, den öffentlichen Funktionär. Ihnen allen ist, namentlich in Europa, das Wasser noch etwas Selbstverständliches, von der Natur reichlich Gegebenes, hingegen der Begriff der Wasserknappheit, der Dürre, von Eltern und Voreltern nur als Ausnahmeerscheinung überliefert.

Die Allgemeinheit besitzt daher noch keine lebendige Vorstellung von den ungeheuren Ansprüchen, die, täglich wachsend, an die Wasserwirtschaft herantreten, damit Stadt und Land, Haus und Hof und Wohnung einwandfrei versorgt, Bewässerung und Beregnung ermöglicht, Fabrikationswasser für Gewerbe und Industrie beschafft, die Wasserkräfte ausgebaut und gleichzeitig die zahllosen Abwässer, Schmutzstoffe u. dgl. unschädlich abtransportiert werden.

Ein Beispiel soll die Bedeutung der Wasserwirtschaft veranschaulichen.

In Ägypten verdankt die landwirtschaftliche Kulturfläche ihr Dasein fast zur Gänze den Nilüberschwemmungen. Durch dauernde Bewässerung konnte bereits 1893/94 fast ein Drittel davon, über 600 000 ha, *zweimal* im Jahr bebaut werden. Durch zusätzliche Bewässerungsmaßnahmen stieg innerhalb von 60 Jahren die tatsächlich genutzte landwirtschaftliche Kulturfläche um mehr als 300 000 ha, die zweimal im Jahr bebaute Fläche auf rund 1 500 000 ha.[2] Die Bewässerungspläne im Sudan und in Äthiopien, die gleichfalls den Nil bzw. Nilzuflüsse benützen wollen, würden die Wassermengen, die Ägypten zukommen, vermindern. Wer sich über den Wert der obgenannten Flächen und ihres jährlichen Ertrages Gedanken macht, wird sich kaum wundern, daß derlei Absichten in Ägypten wenig Begeisterung auslösen.

Versucht man, hieraus allgemein gültige Vorstellungen zu gewinnen, nicht allein im Bereich des landeskulturellen Wasserbaues, sondern auch in jenem der Siedlungswasserwirtschaft, so z. B. darüber, was es bedeuten würde, wenn in Wohnungen, Gaststätten, Hotels u. dgl. fast alle Wasserausläufe einschließlich jener der sanitären Einrichtungen beseitigt und durch öffentliche Brunnen ersetzt werden müßten, bei denen das Wasser zu holen ist, bzw. wenn an Stelle der WC wieder die Senkgruben träten, werden die Folgen überlegt, die sich ergäben, wenn da oder dort, gleichfalls wegen Wassermangel, die Auflassung wasseraufwendiger Fabrikationsmethoden, ja vielleicht die Stillegung ganzer Fabriken unausweichlich würde, dann erkennt man erst, *wie sehr heute Zivilisation und allgemeiner Wohlstand vom Wasser abhängen*, wie empfindlich sie bedroht wären, sobald einmal die Wasserwirtschaft nicht mehr voll funktionieren und nicht alle vernünftigen Ansprüche befriedigen würde.

II. Die Entwicklung des internationalen Wasserrechtes

Obzwar oder vielleicht gerade weil es zu einem internationalen Wasserrecht noch nicht gekommen ist, wäre die umfassende rechtshistorische Darstellung und kritische Betrachtung der bisherigen Entwicklung ein zweifellos interessantes Werk. Im Rahmen *dieser* Abhandlung kann nur auf die Literatur hingewiesen und über die völkerrechtliche Lehre, die Bemühungen um Kon-

[2] Vgl. O. BRENDL, Die Wechselbeziehungen zwischen der Wasserwirtschaft und der Gesamtwirtschaft Ägyptens (Österr. Wasserwirtschaft, Heft 11 und 12 aus 1956).

ventionen und Verträge sowie über die wichtigsten Argumentationen bei Wasserstreitigkeiten ein knapper Überblick geboten werden.

1.

Die Völkerrechtslehre läßt im allgemeinen eine ältere und eine jüngere Richtung erkennen. Die Methode der älteren Richtung bestand vornehmlich darin, wasserrechtliche Grundsätze zu formulieren, die jeweils den allgemeinen rechtsphilosophischen Auffassungen des betreffenden Autors entsprachen. Mit anderen Worten: Ausgangspunkt war im wesentlichen ein völkerrechtliches System, unter dessen Doktrinen dann irgendwie auch die internationale Wasserwirtschaft gestellt wurde.

Nun ist schon im Kapitel I betont worden, wie in den letzten Jahren und Jahrzehnten strukturelle Veränderungen der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse stattgefunden haben bzw. weiterhin stattfinden. Die alten Doktrinen passen also nicht mehr. Ebenso wäre der Versuch abwegig, aus älteren vertraglichen Regelungen und sonstigen Quellen ein gemeinsames Moment herauszuarbeiten und daraus nach Art einer gewohnten Übung[3] allgemeine Normen für die heutigen Verhältnisse ableiten zu wollen.

Die jüngere Richtung (insbesondere SMITH[4], QUINT[5], SEVETTE, BERBER[6]), die den Wandlungsprozeß bereits verspürt hat und lieber den praktischen Notwendigkeiten als nur einem System gerecht werden möchte, übt Kritik an den Doktrinen und vermeidet neue; sie ist bemüht, eine breite Basis für die Lösung des Problems herauszuarbeiten, gebraucht hiebei vielfach die sehr anschauliche Methode der Gegenüberstellung und empfiehlt den jeweils beteiligten Staaten nachdrücklich, durch Bestellung gemischter Kommissionen zu einer praktischen Zusammenarbeit (und damit meist auch zu einem gütlichen Einvernehmen) zu gelangen. Tatsächlich hat dieser Weg in fast allen Teilen der Welt zu beachtlichen Erfolgen und zur Beilegung mancher sehr heiklen Gegensätze geführt.

Gemeinsame Kommissionen hat auch die Madrider Deklaration vom 20. April 1911, eine bei einer kurzen Tagung des Institutes für internationales Recht von Völkerrechtslehrern mit Stimmenmehrheit beschlossene Resolution, in ihrem letzten Punkt empfohlen. Die vorangehenden Punkte stellen diese Resolution, die u. a. von SMITH kritisch erörtert wird, zwischen die ältere und die jüngere Richtung.

2.

Konventionen allgemeiner Art über die Benutzung von Gewässern gibt es nur zwei. Die Konvention von Barcelona vom 24. April 1921 über die Schiffahrt baut im wesentlichen auf den diesbezüglichen Artikeln der Wiener Kongreßakte von 1815 und des Pariser Kongresses von 1856 auf, betont jedoch den absoluten Vorrang der Schiffahrt vor anderen Nutzungen weniger scharf. Die Genfer Konvention vom 9. Dezember 1923 über die Nutzbarmachung von Wasserkräften, an denen mehrere Staaten beteiligt sind, ist ein mißlungener Versuch; erst 10 Jahre später kam es überhaupt dazu, daß ihn zwei aneinander angrenzende Staaten ratifiziert hatten: Österreich 1927, Ungarn 1933. Bei diesen zwei Nachbarstaaten ist es aber auch verblieben.

Mit den zwei- und mehrseitigen Verträgen, die Fragen des Wasserrechtes und der Wasserwirtschaft zum Gegenstande haben, hat sich die Literatur wiederholt und eingehend befaßt. Von den neueren Autoren seien als besonders ausführlich SEVETTE und BERBER genannt.

Die Zahl dieser Verträge ist sehr groß und wächst ständig. Sie haben in ihrer Summe die Entwicklung der Wasserwirtschaft außerordentlich gefördert und viele Spannungen zwischen Staaten verhütet oder beseitigt. Als einer der «klassischen» Verträge sei jener vom 11. Januar 1909 zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten, als eine sehr moderne Regelung die am 24. Mai 1954 in Genf zwischen Österreich und Jugoslawien abgeschlossene Vereinbarung über die Drau genannt[7].

3.

Zwischenstaatliche Wasserstreitigkeiten sind nicht erst eine Erfindung des 20. Jahrhunderts; die technische Entwicklung seit etwa 100 Jahren war und ist aber Ursache zunehmender Häufigkeit und Bedeutung. Vordem rührten solche Auseinandersetzungen an keinen Lebensnerv der nationalen Wirtschaften; sie entsprangen, wie auch heute noch oft, dem Bestreben, örtlich begrenzte Vorteile zu behaupten bzw. zu erlangen. Dadurch erklärt sich sowohl die relative Primitivität wie auch die Verschiedenartigkeit der Prinzipien, mit denen argumentiert wurde. Es sind ihrer viele, Mischformen und künstlerische Abtönungen nicht eigens gezählt. Manche Staaten haben sich nicht ein für allemal auf dasselbe Prinzip festgelegt, sondern im einen Fall dieses, im anderen jenes vertreten, da letzten Endes Utilitätserwägungen maßgebend waren.

Von den einander zum Teil widersprechenden älteren Prinzipien seien nun die sechs wichtigsten in Form einer knappen Charakterisierung wiedergegeben:

1. Das *Territorialitätsprinzip* besagt, daß einem Staat alles auf seinem Territorium befindliche Wasser gehört und er *frei darüber verfügen darf*, ohne sich der Unterliegerstaaten wegen einschränken zu müssen.
2. Das *Integritätsprinzip* sieht in dem Wasser, das sich zwar noch auf dem Gebiet des Oberliegerstaates befindet, von dort aber seinen natürlichen Abfluß zum Unterliegerstaat nimmt, bereits ein werdendes Zugehör dieses Staates; es *lehnt daher jede Schmälerung oder sonstige Veränderung des Abflusses ab.*

   Beide eben genannten Prinzipien entspringen dem *Souveränitätsgedanken*, der nur jeweils in die gegenteilige Richtung entwickelt ist. So lassen sich auch beide Prinzipien ganz primitiv auf dieselbe Formel reduzieren: «Dein Wasser ist mein Wasser»; verschieden sind Betonung und Blickpunkt.
3. Das *Prinzip der hälftigen Teilung* ist bei längsgeteilten Wasserläufen nahezu schon völkerrechtliche Übung. Nach ihm steht mangels anderweitiger Regelung jedem Uferstaat der Anspruch auf die halbe Wassermenge zu.

[3] Die ausführlichen Gegenüberstellungen von SEVETTE und BERBER lassen wenig Einheitlichkeit erkennen.

[4] «The Economic Uses of International Rivers», London 1931.

[5] «Internationales Rivierenrecht» und «Nouvelles tendances dans le droit fluvial international», Revue de droit international, 1931.

[6] «Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts», München, Oldenbourgverlag, 1955.

[7] Die beiden Vertragstexte sind in Heft 28/29 der Schriftenreihe des Österr. Wasserwirtschaftsverbandes abgedruckt (S. 91 ff. bzw. 73 ff.).

4. Das *Prinzip des Vorranges der Schiffahrt* erlaubt keine Wasserbenutzungen oder Wasserbauten, welche die Schiffahrt beeinträchtigen könnten. Diese war durch viele Jahrtausende das beste Verkehrsmittel über große Entfernungen und ist heute noch im Durchschnitt das billigste Massentransportmittel. Der Vorrang der (Binnen-) Schiffahrt besteht derzeit nur mehr bedingt, er tritt gegenüber anderen, offenkundig wichtigeren wasserwirtschaftlichen Interessen häufig zurück.
5. Das *Prinzip der Uferrechte* räumt dem Anrainer an Wasserläufen ein Vorrecht für die Bewässerung seiner Felder, die Viehtränke usw. ein. Es ist u. a. im Code civil und im britischen Common Law verankert, läßt sich bis ins Römische Recht zurück verfolgen, steht allerdings mit dem Grundsatz «flumina omnia sunt publica» und dem Prinzip des Vorranges der Schiffahrt in gewisser Antithese.

   Die Institution der Uferrechte, durch lange Jahrhunderte höchst nützlich und in vielen Gebieten heute noch gut brauchbar, ist mit der modernen Entwicklung der Wasserwirtschaft schwer vereinbar und wird mehr und mehr als überholt anzusehen sein.
6. Das *Prinzip der früheren Aneignung* ist typisch für den amerikanischen Westen und ähnliche Gebiete, da es *Ansiedlern* die Wasserversorgung und die Bewässerung des Siedlungslandes sichert. Der modernen Wasserwirtschaft wird es allmählich weichen bzw. den durch die Aneignung begründeten Wasseranspruch stark einschränken müssen.

Neben diesen Prinzipien gibt und gab es auch Doktrinen, die praktisch weniger bedeutsam sind oder nicht speziell das Wasser betreffen. Für sie genügt der Literaturhinweis, der auch hinsichtlich der oben wiedergegebenen Prinzipien wegen der knappen Skizzierung notwendig erscheint.

III. Ein modernes Prinzip

Daß brauchbare Normen für Fragen des internationalen Wasserrechtes bisher im allgemeinen nicht gefunden werden konnten, ist eine Feststellung, aber kein Werturteil und noch viel weniger ein Vorwurf. Setzten doch die Bemühungen um allgemein gültige Rechtsnormen auf diesem Gebiete gerade an der Schwelle jenes Jahrhunderts ein, das einen raschen, ja schließlich strukturellen Wandel der Wasserwirtschaft, ihrer Weiträumigkeit sowie ihrer sozialen und ökonomischen Bedeutung herbeigeführt hat. Grundsätze, die früher eine vernünftige und billige Regelung darstellten, wie z. B. die Uferrechte oder die frühere Aneignung, schwingen in den modernen Wasserrechtsgesetzen wohl noch nach, sind aber vielfach durch neue Momente zurückgedrängt.

Wasser scheint rasch einer der wichtigsten Weltrohstoffe zu werden. Darum sei der Versuch unternommen, eine in der Praxis sehr bewährte Übung auch rechtlich zu unterbauen und so ein Prinzip zur Diskussion zu stellen, das dem Souveränitätsgefühl der beteiligten Staaten zugemutet, aber auch auf die so überaus verschiedenen Verhältnisse gut angewendet werden kann. Hiebei werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen wiederholt, dann die zum Prinzip überleitenden Folgerungen aufgestellt und schließlich dieses selbst formuliert.

1.

Der Kreislauf des Wassers vollzieht sich teils in der Atmosphäre, teils auf oder unter der Erde, teils in den Ozeanen. Nur die mittlere Phase — auf oder unter der Erde — kann Gegenstand eines internationalen Wasserrechtes sein.

Ist auch der Wasserkreislauf als Ganzes unteilbar, so ergibt sich doch für die mittlere Phase eine Gliederung nach Einzugsgebieten jener Gewässer, die ins Meer münden.

In solchen Einzugsgebieten besteht ein *natürlicher Zusammenhang des Wassers* auf und unter der Erde.

Wegen des natürlichen Zusammenhanges des Wassers wirken sich Eingriffe in die Wasserverhältnisse, je nach den Umständen, enger oder weiter aus. Demungeachtet bleibt auf seinem Gebiet jeder beteiligte Staat allein souverän. Die Frage, inwieweit in solchen Fällen der Ausübung einzelstaatlicher Souveränität Schranken gezogen sind, hat die Völkerrechtslehre bisher nicht beantwortet.

Bei der heutigen Verflechtung von Wasserwirtschaft, nationaler Wirtschaft und Zivilisation wäre die Forderung unzumutbar, daß die Staaten ihre Gewässer in unveränderter Menge und Güte weiterzugeben haben (absolutes Integritätsprinzip). Ihre strikte Durchführung käme einem Rückschritt um mehrere Jahrhunderte gleich.

Die Verneinung jeder Souveränitätsbeschränkung (absolutes Territorialitätsprinzip) bedeutet für die anderen Staaten eine stete schwere Gefährdung ihrer wasserwirtschaftlichen Interessen und damit unerträgliche Unsicherheit.

2.

Unter den Völkerrechts-Autoren, die sich mit Wasser und Gewässern befassen, ist SMITH derjenige, der bloße Doktrinen entschieden ablehnt, da der Konflikt von Prinzipien unlösbar sei. Erst wenn das Recht im Hinblick auf seine Funktion betrachtet werde, den praktischen Bedürfnissen der Menschen am besten zu dienen, finde man den Weg zur Lösung.

Von einem «eingeschränkten» Territorialitäts- bzw. Integritätsprinzip spricht BERBER; er bezeichnet sie als logisch und praktisch komplementär und daher identisch. Das «Prinzipielle» an diesen eingeschränkten Prinzipien ist nun nicht der Ausgangspunkt — territoriale Souveränität bzw. Integrität —, sondern die Beschränkung, d. h. der beiderseitige Verzicht auf den extremen Standpunkt, um eine praktische Lösung zu ermöglichen. Das Maßhalten im Verhältnis von Staat zu Staat ist ein allgemeiner, keineswegs bloß auf die Benutzung der Gewässer beschränkter Grundsatz, der auch praktisch-politischen Erwägungen entspringt und bereits als Abgehen von der Doktrin — im Sinne von SMITH — zu werten ist. Solch ein «Prinzip der Beschränkung» läßt allerdings die Frage völlig offen, wieweit ein Staat jeweils dem anderen Staat in einem auf wasserwirtschaftliche Momente beschränkten Meinungsaustausch entgegenkommen muß. Gerade in dieser Unklarheit liegt eine beachtliche Schwierigkeit für jede vertragliche Regelung: wird doch vielfach erst durch die Eingrenzung der Gesprächsbasis, also durch den Überblick über die

zu erwartenden Forderungen und möglichen Zugeständnisse, echte Verhandlungsbereitschaft begründet.

Die Erfahrung kennt noch eine zweite, gleichfalls den Verhandlungswillen betreffende Schwierigkeit, daß nämlich ein Staat es grundsätzlich ablehnt, überhaupt zu verhandeln. Ob damit Wünsche a priori vereitelt werden sollen oder ob der Nachbarstaat als nebensächlich betrachtet wird, in beiden Fällen gilt die Bemerkung von SMITH zur Madrider Resolution: «Ebenso wichtig wie das Recht, eine Zustimmung zu verweigern, ist die Pflicht, sie zu geben.»

Das «Recht», eine Zustimmung zu verweigern, die «Pflicht», sie zu geben, beides juristische Formulierungen, sollten irgendwie *in der Rechtsordnung beheimatet und nicht nur der Zufälligkeit augenblicklicher Verhältnisse überlassen sein.* So sehr daher jede praktische Lösung zu begrüßen ist, wird das Fehlen einer Norm oder doch zumindest eines rechtlichen Prinzips über den Gebrauch der «Gewässer von gemeinsamem Interesse» als unbefriedigend empfunden werden. Ein solches Prinzip, das auf die oft sehr verschiedenen Gegebenheiten anwendbar sein müßte, hätte in erster Linie die Rechtsbeziehungen von Staat zu Staat zum Gegenstand, ohne jedoch die Berührung subjektiver Rechte und Interessen völlig zu übersehen; auch sollte es sich vorwiegend auf rechtliche Erwägungen stützen. Als günstiger Ausgangspunkt, um diesen Forderungen nahezukommen, sei der Zusammenhang des Wassers gewählt.

«Physikalisch stellt ein Wasserlauf eine *unteilbare Einheit* dar», sagt SEVETTE in Kapitel VIII seiner Studie, die den Wasserkraftausbau zum Gegenstand hat, jedoch auch sonstige Zweige der Wasserwirtschaft heranzieht. Die schon vorher von SMITH und anderen Autoren betonte «Einheit» ist dem Techniker etwas Selbstverständliches; sie wird auch von den Juristen und Staatsmännern anerkannt werden müssen, mag es ihnen freilich schwer fallen, sich von gewohnten Vorstellungen zu lösen. Insbesondere die *wirtschaftliche* Einheit möchten sie nicht wahr haben, da diese in Verbindung mit der physikalischen Einheit zu dem Schluß zwingt, daß ein Gewässer von gemeinsamem Interesse, rechtlich betrachtet, *eine* Sache ist, und zwar eine unbewegliche, die in zwei oder mehreren Staaten liegt.

Ein Wasserlauf, ein Grundwasserstrom, ein Flußeinzugsgebiet können, ja müssen daher heute in den meisten Fällen einem Haus gleichgeachtet werden, das *eine* Sache bleibt, auch wenn eine Grenze es schneidet. Vielleicht wäre der Vergleich mit einem mächtigen Baum, durch dessen Stamm die Grenze geht, noch anschaulicher: einzelne Nutzungen, wie die von Laub und kleinen Zweigen, sind gesondert möglich und entsprächen dem Gemeingebrauch; die Ernte der Früchte, die über dem betreffenden Gebiete hängen, steht in Parallele zu den rein innerstaatlichen Nutzungen an Gewässern. Was darüber hinausgeht, wirkt auf den ganzen Baum, auch wenn es nur in einem Staatsgebiet geschieht, wie z. B. Düngung, Schädlingsbekämpfung und eine noch weitergehende Nutzung, als die der Früchte, ebenso alle Maßnahmen, welche die Substanz berühren. Vielleicht kann hier der Umstand, daß manche Gewinnungen ein Anzapfen des Stammes erfordern, dem Vorstellungsvermögen — und damit dem Vergleich — zu Hilfe kommen.

3.

Der Zusammenhang des Wassers führt also zunächst zur Erkenntnis, daß im Rahmen der naturgegebenen Grenzen Wasserläufe, Seen, Grundwasserströmungen und Flußeinzugsgebiete physikalisch und wirtschaftlich, daher aber auch rechtlich eine Sache sind. Wird diese unbewegliche Sache durch staatliche Grenzen zerschnitten, dann besitzt jeder Staat die Souveränität nur über einen Teil der Sache, nicht aber über die ganze Sache selbst. Im Bereich des privaten Rechtes wäre man vielleicht versucht, von einer res communis bzw. von Miteigentum zu sprechen, das allerdings unteilbar wäre, weil eine actio communi dividundo gegen die Natur undenkbar ist. Nun kann aber gar nicht nachdrücklich genug betont werden, daß bei Gewässern, die durch Staatsgrenzen geteilt sind, kein *privates* Miteigentum der berührten Staaten zu ordnen ist, sondern der Souveränitätsanspruch, der dem *Völkerrecht* angehört. Dieses kennt zwei Parallelen zum privatrechtlichen Miteigentum: das Condominium und das Coimperium, doch kommen beide praktisch nicht in Betracht.

Es verbleibt also einzig die Folgerung, daß dort, wo eine wasserwirtschaftliche Einheit durch Staatsgrenzen geteilt ist, an sich keinem der beteiligten Staaten *allein* die Souveränität über die ganze Sache, sondern nur die über seinen Teil zusteht. Mit zunehmender Entwicklung der Wasserwirtschaft wird nun — ob beabsichtigt oder nicht — die Beanspruchung *bloß eines Teiles* der Sache in *zunehmendem Maße* zu einer Beanspruchung der *ganzen Sache selbst.* Dies trifft auf beide Richtungen zu: von oben nach unten und von unten nach oben. Der Unterliegerstaat, der zugunsten einer von ihm bewilligten Nutzung fordert, daß kein Gebrauch und keine Maßnahme, die dieser Nutzung abträglich ist, seitens der Oberliegerstaaten getroffen bzw. gestattet wird, verlangt damit de facto über die auf fremdem Gebiet befindlichen Sachteile ebenso Mitsprache wie vice versa ein Oberliegerstaat, der ernstliche Veränderungen der Wassergüte dauernd nicht bloß auf seinem, sondern auch auf fremdem Staatsgebiet verursacht oder zuläßt. Diese zwei Beispiele zeigen zur Genüge, daß sowohl das Territorialitäts- wie das Integritätsprinzip ihrem Wesen nach und zufolge des natürlichen und untrennbaren Zusammenhanges des Wassers über das eigene Staatsgebiet hinausgreifen.

Diese Feststellung ist deshalb bedeutsam, weil die meisten Völkerrechtslehrer, die eine ernstliche Einwirkung auf fremdstaatliche Gewässer als unstatthaft erklären, in ihr einen *Rechtsmißbrauch* sehen. Vielleicht sollte es heißen: gesehen *haben.* Denn die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse von heute und erst recht die von morgen sind nicht mehr jenen vergleichbar, aus denen heraus die Beurteilung als Rechtsmißbrauch erfolgte. Schon wiederholt wurde darauf hingewiesen, daß es in der Wasserwirtschaft Grenzwerte gibt, über die hinaus jedes Mehr an menschlichen Eingriffen einer *strukturellen* Veränderung gleichkommt. Diese strukturelle Veränderung ist in Europa, besonders in West- und Mitteleuropa bereits eingetreten; das den Grenzwert überschreitende «Mehr» liegt teils in der Größe, teils in der Reichweite der Eingriffe, teils in der Summenwirkung. Noch vor 30 bis 50 Jahren konnte die Wasserwirtschaft der einzelnen europäischen Staaten im wesentlichen als in sich abgeschlossen gelten. Einwirkungen, die über die Grenzen hinaus ernstlich fühl-

bar wurden, stellten damals eine Ausnahme dar und ihre Charakterisierung als Rechtsmißbrauch erscheint naheliegend, mag auch im Völkerrecht dieser Begriff umstritten sein.

Heute ist das Wasser wirtschaftlich wie sozial ein so unerhört wichtiger Faktor und die wasserwirtschaftliche Verflechtung in Europa, aber auch in anderen Teilen der Welt so eng, daß eine völlig geänderte Sachlage gegeben ist. Ihre rechtliche Würdigung, insbesondere die Erkenntnis, daß es sich bei Gewässern bzw. Flußeinzugsgebieten in der Regel um *eine* Sache handelt, führt nicht mehr zur Vorstellung eines Rechtsmißbrauches, sondern zu folgender Aussage:

Ein Staat, der durch Eingriffe auf seinem Territorium ernste wasserwirtschaftliche Veränderungen jenseits der Grenze verursacht oder der anderen Staaten wichtige Nutzungen verwehren will, nur damit sich bei ihm nichts ändert, mißbraucht nicht ein Recht, das ihm zusteht, sondern beansprucht Rechte, die ihm nicht zustehen.

Die völlige rechtliche Gleichsetzung von Eingriff und Ablehnung dürfte zunächst befremden; sie fußt aber auf dem Zusammenhang des Wassers, der sich eben in einer modernen Wasserwirtschaft so verdichtet, daß die zusammenhängenden Gewässer als Einheit, als eine Sache angesehen werden müssen. Auf die Verfügung über diese Sache, die sich nicht in einem Staat allein befindet, zielt, ob bewußt oder nicht, de facto ein Eingriff ebenso ab wie die Ablehnung ihrer Veränderung.

Darf die Gleichsetzung von Eingriff und Ablehnung sonach im Prinzip als richtig gelten, so liegt in ihr auch der Weg zur Lösung. Die Tatsache nämlich, daß über diese Sache kein Staat für sich allein verfügen darf, weder positiv noch negativ, erfordert Verhandlungen. Die grundsätzliche Ablehnung eines Vorschlages, solche Verhandlungen aufzunehmen, setzt den ablehnenden Staat, soweit er sich nicht auf einen speziellen und gültigen Rechtstitel stützen kann, ins Unrecht. Er verweigert dadurch dem anderen Staat die Möglichkeit der Mitsprache und des Mitverfügens[8], beansprucht also das Verfügungsrecht für sich allein, mag das Verfügen auch nur in dem Beschluß liegen, an dem gemeinsamen Objekt nichts zu ändern.

Der Ablehnung zu verhandeln muß es gleichgeachtet werden, wenn die Staaten zwar miteinander sprechen, ein echter sachlicher Gedankenaustausch jedoch bewußt vermieden wird. In dieser Hinsicht kann sich auch der Staat, der zwar Verhandlungen angeregt hat, aber nur *scheinbar* verhandelt, ins Unrecht setzen.

Nun liegt wohl nichts näher als die Frage, welche rechtlichen Folgerungen zu ziehen sind, wenn sich ein Staat ins Unrecht gesetzt hat oder wenn sachliche Verhandlungen zu keiner Verständigung führen. Besteht auf beiden Seiten aufrichtiger Verhandlungswille, sollte zumindest eine Einigung darüber erzielt werden können, welch weiterer Weg *gemeinsam* einzuschlagen wäre. In Betracht kommen fachliche Expertisen, Rechtsgutachten, ganz besonders aber die Bildung gemischter Kommissionen, welche die beste Gewähr dafür bieten, daß der zu lösende technisch-wirtschaftlich-rechtliche Fragenkomplex nach all diesen Richtungen *und* unter dem Gesichtspunkt der Individualität des Falles geprüft wird. Die Beiziehung neutraler Persönlichkeiten zu solchen Kommissionen dürfte zweckmäßiger sein als ein schiedsgerichtliches Verfahren, das sich hauptsächlich für strittige Rechtsfragen eignet.

Nach Tunlichkeit sind auch interimistische Regelungen anzustreben, die unbeschadet des Rechtsstandpunktes praktisch eine Milderung der Gegensätze bewirken. Vor Austragung der Angelegenheit wäre über die gemeinsame Sache (Gewässer oder Einzugsgebiet), den Fall eines Notstandes ausgenommen, nicht zu verfügen.

Für die erhoffte Einigung oder Schlichtung läßt sich daraus, daß zufolge des Zusammenhanges des Wassers nur *eine* — gemeinsame — Sache vorhanden ist, manches gewinnen. So darf wohl jeder beteiligte Staat erwarten, daß Verfügungen über diese Sache auch auf seine Interessen Bedacht nehmen und daß sie nicht, entgegen den durch die Natur gebotenen besseren Möglichkeiten, national zerstückelt wird. *Im Prinzip* muß jeder Staat auch größere, fremdes Gebiet berührende wasserwirtschaftliche Maßnahmen, wenn sie wirklich wichtig sind, durchführen dürfen, hat aber dabei und als Folge analoger Maßnahmen der anderen beteiligten Staaten gewisse Beschränkungen bzw. Eingriffe hinzunehmen. Rechtsnorm kann nur dieser Grundsatz selbst sein. Wie weit dann über- oder eingegriffen oder beschränkt werden darf, ist quaestio facti; zu mannigfaltig und zu veränderlich sind die Komponenten, um über die Größe der «pars rata» allgemein verbindliche Regeln aufzustellen. Keineswegs dürften z. B. die Uferkilometer oder die Länge einer Grundwasserströmung einzig maßgebend sein; es wäre vielmehr auf die Vorschläge einzugehen, die bei der Konferenz in Dubrovnik Ende August 1956, von dem für internationale Wasserrechtsfragen eingesetzten Spezialkomitee der International Law Association unter Punkt V der vorgelegten Resolution erstattet sind und zwecks gerechter Aufteilung *unter anderem* auch die Beachtung folgender Umstände verlangen:

a) Das Recht eines jeden Staates auf einen *vernünftigen* Gebrauch des Wassers;
b) das Ausmaß der Abhängigkeit eines jeden Staates von dem Wasser dieses Flusses (bzw. der Grundwasserströmung[9]);
c) der vergleichbare wirtschaftliche und soziale Vorteil, den die einzelnen Staaten und den alle an dem Fluß gelegenen Staaten zusammengenommen daraus ziehen;
d) bereits bestehende Abkommen zwischen den in Frage kommenden Staaten;
e) bereits übliche Nutzung des Wassers durch einen Staat.

Der Kommentar zu diesem Punkt der Resolution betont, daß die genannten Faktoren sich in jedem der verschiedenen Einzelfälle bei der Feststellung ob dieser oder jener Maßnahme der Vorzug gebühre, als nützlich erweisen sollten, daß aber nicht beabsichtigt sei, andere Momente, wie vielleicht die Weigerung, ein Abkommen einzugehen, auszuschließen.

[8] Dieses Wort ist hier rein praktisch und nicht formal verstanden, bedeutet also keine Ausdehnung oder Einengung der Souveränität an sich.

[9] Einfügung des Verfassers.

Dieser Passus führt zu der noch offenen Frage zurück, was gegenüber mangelndem Verhandlungswillen unternommen werden kann. Da sich der betreffende Staat, wie früher erwähnt, in der Regel im Unrecht befindet, verwirkt er auf die Dauer dieses unberechtigten Verhaltens den Anspruch auf Mitsprache und Mitverfügung. Denn dieser Anspruch kann weder aus einem Miteigentum noch aus einem Condominium oder Coimperium noch aus einem internationalen Nachbarrecht, sondern *nur* aus der Tatsache abgeleitet werden, die der nichtverhandlungsbereite Staat praktisch negiert, daß es sich nämlich um *eine* Sache handelt, die den beteiligten Staaten als *ganze* Sache nützen soll und über die jedem von ihnen, soweit es sich nicht um Angelegenheiten von wirklich nur lokaler Bedeutung handelt, Mitsprache und Mitverfügung zukommt. Jede andere Beurteilung der Rechtslage würde den obstruktionistischen Standpunkt unterstützen und dem davon betroffenen Staat ein Unrecht zufügen.

Allerdings darf dieser Staat deshalb, weil der andere Partner Verhandlungen zu Unrecht ablehnt, darin keinen Freibrief für sich erblicken. Er ist vielmehr nach wie vor verpflichtet, an dem Grundsatz der gerechten Aufteilung festzuhalten, kann aber die *Beurteilung* der Frage, wie weit er hiebei im konkreten Falle gehen darf, ohne Mitwirkung des anderen Staates vornehmen. Da die Gefahr eines Überschreitens der zulässigen Ausmaße in einer solchen Atmosphäre besonders groß ist, wäre zu fordern, daß jenem Staat, der sich aus der Mitsprache ausgeschaltet hat, die Beurteilung der gerechten Verteilung und der sonach für zulässig erachteten Maßnahmen seitens des anderes Staates bekanntgegeben wird, ehe dieser sie tatsächlich trifft.

4.

Das *Prinzip des Zusammenhanges*, der *Kohaerenz*, wäre somit wie folgt zu formulieren:

Wegen des natürlichen Zusammenhanges des Wassers bildet jedes Flußgebiet, jedes Gewässer eine physikalische Einheit, die in einer hochentwickelten Wasserwirtschaft in der Regel auch eine wirtschaftliche Einheit und damit rechtlich *eine Sache* darstellt. Von diesem Gesichtspunkt kann nur dort abgegangen werden, wo die gegenseitige Beeinflussung von Anlagen bzw. Maßnahmen geringfügig ist.

Eine Zerschneidung durch Staatsgrenzen ändert nichts an dem Umstand, daß es sich um *eine* Sache handelt, die freilich in verschiedenen Staatsgebieten liegt. Auf seinem Gebiet ist jeder Staat allein souverän, allein jedoch nur soweit, als die Verfügung über seinen Teil der Sache nicht — gewollt oder ungewollt — zu einer Beanspruchung der ganzen Sache wird. Die Summe dieser beschränkten Verfügungsmöglichkeiten ist unter Umständen wesentlich kleiner als die Möglichkeiten bei Verfügung *über die ganze Sache:* ein Beweis für die wirtschaftliche Einheit.

Ein Staat, der jenseits der Grenze empfindliche Veränderungen bewirkt bzw. Duldungen oder Unterlassungen fordert, *maßt sich Rechte an*, die ihm nicht zustehen. Verfügungen, welcher Art immer, die auf die ganze Sache oder auf einen größeren als den nationalen Teil abzielen, bedürfen vorheriger Verhandlungen.

Hinsichtlich der ganzen Sache und ihrer vernünftigen Verwendung gebührt jedem Staat grundsätzlich Mitsprache und Mitverfügung. Ebenso besteht im Prinzip Anspruch darauf, wichtige Nutzungen und Maßnahmen wirklich tätigen zu können, ohne hiebei *unbillig* behindert oder belastet zu werden.

Zwecks gerechter Aufteilung sind insbesondere die individuellen Verhältnisse, namentlich die Abhängigkeit vom Gewässer oder Einzugsgebiet sowie die vergleichbaren wirtschaftlichen und sozialen Vorteile, die aus ihm gezogen werden, ferner bestehende Abkommen und bereits vorhandene Nutzungen zu berücksichtigen.

Mangelnder Verhandlungswille verneint das Moment *einer* ganzen Sache und entzieht dem Anspruch auf Mitsprache und Mitverfügung die Grundlage.

Führen zwischenstaatliche Verhandlungen infolge sachlicher Gegensätze zu keiner Einigung, soll nicht einseitig vorgegangen, sondern gemeinsam ein Weg zu ihrer Austragung gesucht werden. Besonders geeignet erscheint hiefür die Bildung gemischter Kommissionen, erforderlichenfalls unter Beiziehung neutraler Persönlichkeiten.

IV. Weitere Folgerungen

Mit dem zur Diskussion gestellten «Prinzip des Zusammenhanges» («Kohaerenzprinzip») wäre für ein künftiges internationales Wasserrecht die notwendige Basis erst umrissen. Die Regelung so gut wie aller Einzelheiten, die in ihrer Fülle noch gar nicht zu übersehen sind, bliebe einer auf dieser Basis aufbauenden lebendigen Entwicklung überlassen.

Immerhin sind heute schon einige Probleme so interessant, daß ihre grundsätzliche Erörterung angebracht erscheint. Es sind dies der wasserwirtschaftliche status quo sowie Rechte und Ansprüche, die von jenseits der Grenze gegenüber nationalen Maßnahmen auftauchen.

1.

Wohl die meisten zwischenstaatlichen Verträge, die eine Materie neu regeln, enthalten — so wie im allgemeinen die nationalen Gesetze — irgendwelche Übergangsbestimmungen für all das, was diesbezüglich bereits früher geschehen oder schon im Laufe ist. Hiebei wird üblicherweise dem status quo irgendwie Rechnung getragen.

Die jeweils getätigte Wasserwirtschaft ist das Ergebnis einer langen Entwicklung und im einzelstaatlichen Bereich engstens mit der nationalen Wirtschaft, aber auch mit den Lebensverhältnissen, der Zivilisation, der Natur usw. verbunden. Schlagartige Einschränkungen sind für keinen Staat erträglich, Forderungen solcher Art wären höchst unerfreulich und ungerecht, jedenfalls aber geeignet, den Verhandlungswillen des Betroffenen auf Null zu reduzieren. *Ausgangspunkt* für neue Vereinbarungen müssen daher wohl immer die faktisch bestehenden Verhältnisse bilden; hingegen erscheint es durchaus zumutbar, allmähliche Veränderungen vorzusehen.

In manchen Sparten wird ein Aufholen des gegenüber seinem gerechten Anteil wesentlich zurückgebliebenen Nachbarstaates wohl zweckmäßiger sein als eine Beschränkung beim vorausgeeilten Staat. Auch rechtliche Erwägungen sprechen in diesem Sinne, weil die ungleichmäßige Entwicklung der Wasserwirtschaft zweier Staaten ja kein Verschulden darstellt, das Zurückschrauben schon geübter Nutzungen einer Strafmaßnahme aber äußerst ähnlich sieht.

Die Festlegung des faktischen Zustandes wird entweder für eine bestimmte Anlage bei gegebenem Anlaß

oder ganz allgemein erfolgen können. Der zweite Weg verursacht frühzeitig nicht unbeträchtliche Arbeit, die nach Flußeinzugsgebieten durch bilaterale Komissionen geleistet werden müßte. (Bei der Bildung *multilateraler* Kommissionen erscheint eine gewisse Zurückhaltung deshalb angezeigt, weil die Teilnahme *mehrerer* Staaten in der Regel den Geschäftsgang empfindlich erschwert. Dennoch wäre es falsch, sie überhaupt vermeiden zu wollen.)

Im Endergebnis dürfte sich jedoch die baldige Berufung gemischter Kommissionen arbeitsparend auswirken, nicht zuletzt deshalb, weil es einen fühlbaren Unterschied macht, ob die Zusammenarbeit in ruhiger und freundschaftlicher Atmosphäre erfolgt oder ob schon die Schatten von Gegensätzen hereinspielen. Auch wird die Gewässer-Verschmutzung und ihre schrittweise Sanierung in manchen Fällen keinen langen Aufschub mehr vertragen. Endlich besteht überhaupt begründete Besorgnis, daß sich das Wasserproblem ganz allgemein verschärft, ein Moment, das die eheste Pflege zwischenstaatlicher wasserwirtschaftlicher Beziehungen ratsam erscheinen läßt.

Die schon vor bald 50 Jahren von den Völkerrechtslehrern in Madrid (Madrider Resolution vom 20. April 1911) empfohlene Einrichtung dauernder gemeinsamer Gewässerkommissionen ist seither nicht nur von vielen anerkannten Autoren auf dem Gebiet des internationalen Wasserrechtes, wie SCHULTHESS, SMITH, SEVETTE u. a., gleichfalls angeregt worden, sondern stellt sich heute, im Sinne einer Mitsprache und Mitverfügung über die *eine* gemeinsame Sache, noch viel aktueller und wünschenswerter dar als damals. Schon bei der Feststellung des faktischen Standes der Wassernutzungen und ihres von Nachbar zu Nachbar anzuerkennenden Umfanges wird sich nämlich zwangsläufig ein Programm für die in nächster und in naher Zeit zu treffenden Maßnahmen sowie für die gemeinsame Einflußnahme auf die Entwicklung der Wasserwirtschaft überhaupt, damit aber auch eine echte Zusammenarbeit im Sinne des «Kohaerenzprinzips» ergeben. Gerade hiezu erscheint noch die Bemerkung wichtig, daß es sich bei der Anerkennung des zu berücksichtigenden Umfanges der nachbarstaatlichen Wasserwirtschaft keineswegs nur um einseitige Zugeständnisse des Unterliegerstaates an den Staat oberhalb handelt, von dem dann ja doch erwartet wird, daß er auf flußabwärts bestehende Nutzungen und Anlagen bei Verfügungen auf seinem Gebiet angemessen Bedacht nimmt.

2.

Damit ist die heikelste, völkerrechtlich sehr verschieden beurteilte Frage berührt, die bei der Auswirkung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen über die Staatsgrenzen hinaus auftauchen kann, nämlich jene nach dem Schutz- und Entschädigungsanspruch für auf fremdem Boden betroffene *subjektive Rechte*. Ohne die später folgenden Überlegungen damit grundsätzlich ausschließen zu wollen, darf doch gesagt werden, daß sich in den längsgeteilten Grenzgewässern das Problem viel weniger scharf darstellt. Im Verhältnis der beiden Uferstaaten zueinander scheint sich allmählich eine Coimperium-ähnliche Entwicklung zu vollziehen: Maßnahmen und Bauten, die dem gegenüberliegenden Staat ernstliche Nachteile bringen könnten, erfolgen meist nach vorherigem Einvernehmen, wenn sie nicht überhaupt von *beiden* Staaten einem wasserrechtlichen Verfahren unterzogen werden. Im einen wie im anderen Falle ist in der Regel die Möglichkeit vorhanden, Schutz- und Entschädigungsansprüche für die auf dem fremden Staatsgebiet berührten subjektiven Rechte bei den eigenen Behörden geltend zu machen.

Bei übertretenden Gewässern streuen sowohl Theorie als auch Praxis ziemlich weit auseinander. Dasselbe gilt für längsgeteilte Gewässer dann, wenn die Auswirkung nicht den anderen Uferstaat, sondern einen weiter unterhalb gelegenen Staat trifft oder wenn die oben erwähnte Möglichkeit nicht gegeben war bzw. keine Lösung gebracht hat. In all diesen Fällen muß zwischen dem Verhältnis der Betroffenen zum fremden *Staat*, von dessen Gebiet die Benachteiligung ausgeht, und zu den in ebendiesem Staate handelnden (oder unterlassenden) *Personen* unterschieden werden.

Vorweg sei daran erinnert, daß jeder Staat auf seinem Territorium die Gewässerhoheit beansprucht. Daher steht hinter allen Maßnahmen, die in einem Staate entweder durch ihn selbst oder mit seiner Zustimmung oder entsprechend den von ihm beschlossenen Ordnungen (Gesetzen, Verordnungen, Verträgen usw.) getroffen oder unterlassen werden, die Souveränität dieses Staates. Sie deckt, wie immer auch gegebenenfalls eine Regreßmöglichkeit innerstaatlich geregelt ist, nach außen hin die handelnden oder säumigen Staatsangehörigen. Mit anderen Worten: zu vertreten hat die erwähnten *legalen* Maßnahmen bzw. Unterlassungen *dem Ausland gegenüber der Staat*, auf dessen Gebiet sie sich ereignet haben oder unterblieben sind, nicht aber die jeweilige Einzelperson. Die gegenteilige Auffassung käme einer Negierung der staatlichen Gewässerhoheit gleich.

Ferner ergibt sich aus dem Souveränitätsbegriff als selbstverständlich, daß kein Staat durch seine nationale Gesetzgebung *fremdes* Staatsgebiet erfassen oder durch seine Verwaltungsakte die in einem *anderen* Staat bestehenden Rechte und Rechtsverhältnisse zu ändern vermag. Für das gegenständliche Thema bedeutet dies, daß die wasserrechtlichen, die verfahrensrechtlichen und die Entschädigungs- oder sonst einschlägigen Vorschriften des genehmigenden Staates nicht über seine Grenzen hinaus Anwendung finden, weshalb die im Ausland betroffenen Dritten sich weder auf diese Vorschriften berufen noch verlangen können, dem fremdstaatlichen Verwaltungsverfahren als Parteien beigezogen zu werden. Es bedeutet weiters, daß die gegenständlichen Verwaltungsakte (Bewilligungen, Verfügungen, sonstige Entscheidungen usw.) des genehmigenden Staates in subjektive oder konkrete Rechte nur innerhalb dieses Staatsgebietes *rechtlich* eingreifen, daher deshalb, weil sie jenseits der Grenze *faktische* Nachteile nach sich ziehen, *im Rechtswege* nicht angefochten werden können.

Dies darf keineswegs im Sinne «Was beim Nachbarn geschieht, geht uns nichts an» verstanden werden. Den Verwaltungsbehörden des genehmigenden Staates soll das Recht nachbarlicher Rücksichtnahme und der Vorschreibung entsprechender Auflagen — unter dem Titel des öffentlichen Interesses — durchaus zugebilligt sein. Ansonsten ist es aber nicht dasselbe, ob der *einzelne Betroffene* im Ausland oder der *Nachbarstaat* selbst sich einschaltet. Vielmehr muß streng daran festgehalten werden, daß dem Ausland gegen-

über die Wahrnehmung innerstaatlicher Rechte und Interessen, auch subjektiver, soweit sie durch ausländische Verwaltungsakte bedroht oder beeinträchtigt werden, eine Angelegenheit ist, die von Staat zu Staat ausgetragen wird. Der betroffene Private ist also in solchen Fällen weder materiell- noch verfahrensrechtlich legitimiert, vor der Behörde eines fremden Staates als rechtssuchende Partei aufzutreten. Ja, diese Behörde würde sogar gegen die Souveränität des anderen Staates verstoßen, nämlich durch Mißachtung der von ihm in Anspruch genommenen außenpolitischen Zuständigkeit, wollte sie in ihrem Verfahren die Vertreter im Ausland gelegener Rechte und Interessen als Parteien zulassen.

Anders liegen die Dinge dann, wenn ein zwischenstaatlicher Vertrag, wie z. B. der klassische Grenzgewässervertrag vom 11. Januar 1909 zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien (Kanada)[10], die Heranziehung, Anhörung und Berücksichtigung fremdstaatlicher Beteiligter vorsieht und damit dem früher erwähnten Mangel der materiell- und verfahrensrechtlichen Legitimation für bestimmte Fälle oder Bereiche abhilft.

Für direkte Auseinandersetzungen zwischen den Betroffenen im einen und den Verursachern im anderen Staat verbleiben, soweit das internationale Privatrecht eine Möglichkeit bietet, alle jene Angelegenheiten, in denen eine Handlung oder Unterlassung nicht durch den Staat, in dem sie geschieht, gedeckt wird. Insbesondere sind hier Rechtswidrigkeit und Fahrlässigkeit zu nennen, da der Heimatstaat wohl nur in ganz seltenen Ausnahmefällen bereit sein dürfte, selbst hiefür einzustehen. Weiter kommen konkrete privatrechtliche Vereinbarungen in Betracht, namentlich über die Errichtung und den Betrieb von Anlagen sowie über Leistungen und sonstige Maßnahmen, die freilich nur die Vertragspartner persönlich, nicht aber die Staaten selbst zu binden vermögen. Daß auch aus internationalen Verträgen unmittelbare rechtliche Beziehungen erwachsen können, ist schon angedeutet worden.

[10] Vgl. Heft 28/29 der Schriftenreihe des Österr. Wasserwirtschaftsverbandes, S. 92, Art. 2.

Die friedliche Zusammenarbeit der Staaten zu fördern und ihren Völkern den Weg zur bestmöglichen Nutzung eines Naturschatzes zu ebnen, der für Wohlstand, Zivilisation und Kultur immer unentbehrlicher, vielfach aber leider auch immer knapper wird, das war der Leitgedanke, unter dem diese Zeilen geschrieben wurden. Sie sind freilich nur ein bescheidener Beitrag hiezu, eine bloße Anregung wie das, was sich in der Praxis bisher allein bewährt hat, nämlich das «Miteinander», auch rechtlich eine Untermauerung finden könnte. Wenn damit die Erstarrung, in die alle Diskussionen um ein internationales Wasserrecht schließlich immer geraten, in ein lebhaftes Für und Wider, in ein neues Streben verwandelt wird, haben sie ihren Zweck erreicht. *Ein* Gedanke allerdings möge unbestritten bleiben: So sehr der Gebrauch eines so unersetzlichen Naturgutes wie des Wassers auch einer internationalen *Ordnung* bedarf, kann es doch *niemals eine Funktion des Rechtes sein, der Menschheit diese Kostbarkeit zu verschließen.*

Staatsvertrag Schweiz/Italien betreffend Spöl-Wasserkraft

Nachdem die eidgenössischen Räte dem Abkommen vom 27. Mai 1957 zwischen der Schweiz und Italien zugestimmt haben [1], ist der Bundesbeschluß betreffend die Genehmigung des zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik abgeschlossenen Abkommens über die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Spöl am 20. Dezember 1957 in Kraft getreten. Dieser Beschluß untersteht den Bestimmungen von Art. 89, Abs. 3, der Bundesverfassung betreffend die Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum. Am 26. Dezember 1957 wurde der Bundesbeschluß veröffentlicht, so daß die Referendumsfrist am 26. März 1958 abläuft.

Da für das Zustandekommen des Referendums nur 30 000 Unterschriften erforderlich sind, ist damit zu rechnen, daß der Staatsvertrag noch durch eine Volksabstimmung zu sanktionieren sein wird. *Tö.*

[1] Siehe WEW 1957, Seiten 331/337.

Spölvertrag-Referendum und Schweizerischer Naturschutzbund

Der *Naturschutzrat des Schweizerischen Bundes für Naturschutz* hat in seiner Sitzung vom 22. Januar 1958 folgenden *Beschluß* gefaßt:

1. Da das Referendum zum Staatsvertrag mit Italien über den Spöl mit der *Nationalparkinitiative* unlösbar verknüpft ist, *unterstützt* der Naturschutzrat in logischer Konsequenz auch das *Referendum.*

2. Sollte das Referendum *zustande* kommen, so wird dadurch eine rasche *Volksabstimmung* ermöglicht, was im Interesse sowohl der Unterengadiner Gemeinden als des Naturschutzes und der Kraftwerke liegt.

3. Da das Ergebnis der Volksabstimmung über den Staatsvertrag ungewiß ist, muß für den Fall einer Bestätigung des Spölabkommens mit Italien durch das Volk die Arbeit der vom Eidgenössischen Departement des Innern ernannten *Verständigungskommission fortgeführt* werden, um für den Fall des Inkrafttretens des Staatsvertrags die Basis für den *erweiterten Nationalpark* und dessen Festigung durch ein *neues Nationalparkstatut* bereit zu haben.