

STELLUNGNAHMEN

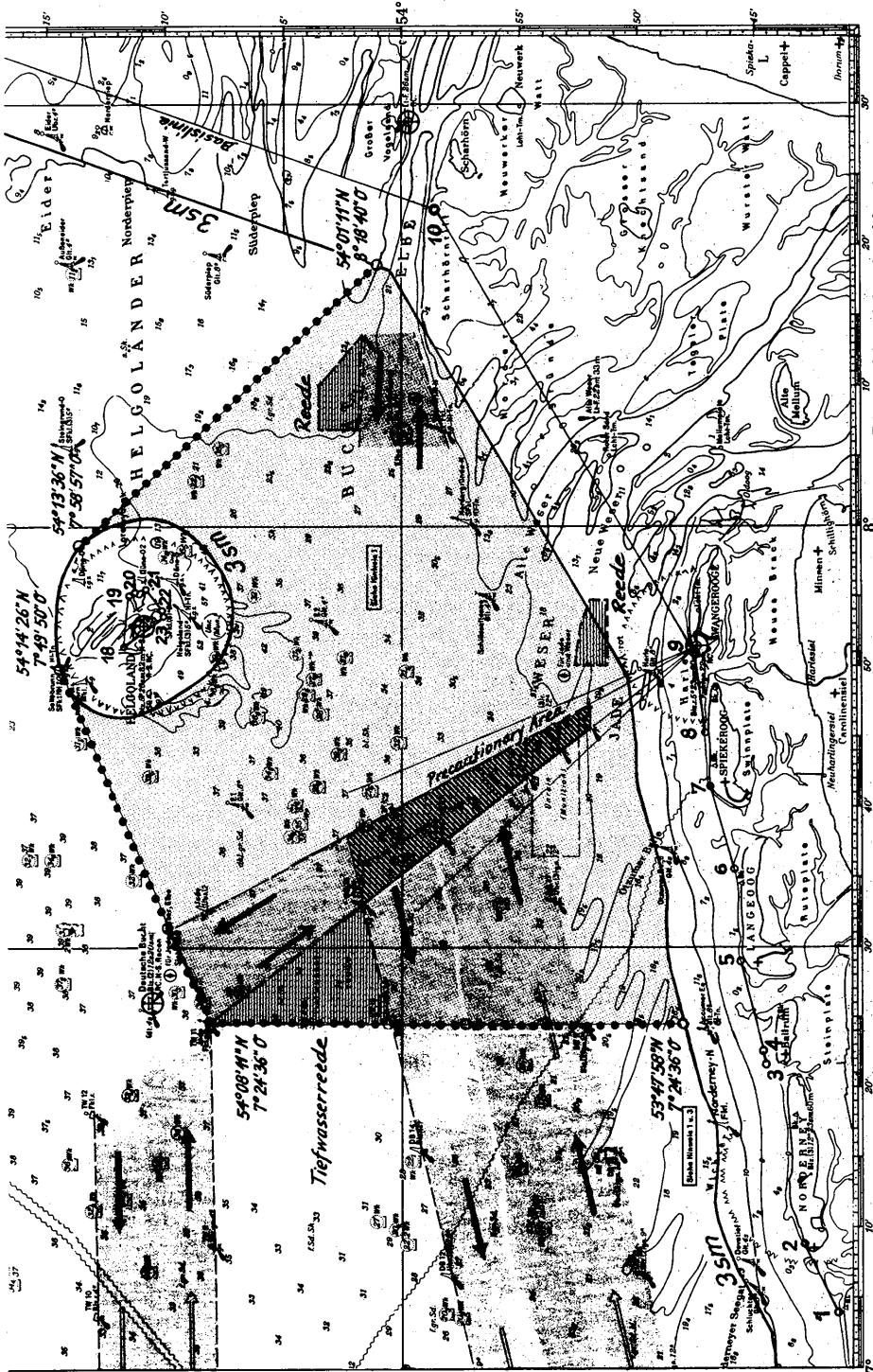
Die Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der Nordsee

Inhaltsübersicht

- I. Die getroffenen Maßnahmen
- II. Die Gründe für die Ausdehnung der Küstengewässer
- III. Die verfassungsrechtliche Problematik
 - 1. Die Zuständigkeiten von Bundesregierung und Bundespräsident
 - 2. Das Erfordernis eines Gesetzes
 - 3. Das Bundesstaatsrecht
- IV. Die völkerrechtliche Problematik
 - 1. Die seewärtige Grenze der Küstengewässer in der jüngsten Staatenpraxis
 - 2. Die Zulässigkeit der »Boxenlösung«
 - 3. Alternativen zur Erweiterung der Küstengewässer

Mit der Proklamation vom 12. November 1984 hat die Bundesregierung die deutschen Küstengewässer in der Nordsee mit Wirkung zum 16. März 1985 erweitert¹. Bislang hatte die Bundesrepublik Deutschland Küstengewässer von nur 3 Seemeilen Ausdehnung für sich in Anspruch genommen. Die in Form einer »Box« vorgenommene Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der inneren Deutschen Bucht erreicht westlich von Helgoland in der Tiefwasserreedee eine Breite bis zu 16 sm. Die besondere Form der Erweiterung der Küstengewässer – Proklamation der Bundesregierung die Staatsgrenzen betreffend – wie auch die seewärtige Begrenzung werfen eine Reihe von verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen auf, denen im folgenden Beitrag nachgegangen wird.

¹ BGBl. 1984 I, S. 1366.



Bereich der Erweiterung des Küstenmeeres der Bundesrepublik Deutschland in der Nordsee
 Area of Extension of the Territorial Sea of the Federal Republic of Germany in the North Sea

I. Die getroffenen Maßnahmen

Während die deutschen Küstengewässer bislang in Form eines Streifens von 3 sm parallel zur Basislinie verliefen, ragen sie nunmehr unter Einfluß der Insel Helgoland im Osten und westlich des Eingangs der Tiefwasserreede in der Form einer Box in der Deutschen Bucht in die Nordsee hinaus². Die Grenzen des in dieser Weise erweiterten Küstenmeeres wurden wie folgt festgelegt:

Im Westen durch eine Linie, die durch den Meridian $7^{\circ}24'36''$ gebildet wird. Sie wird begrenzt von dem nordwestlich von Langeoog gelegenen Schnittpunkt dieses Meridians mit der gegenwärtigen 3 sm-Grenze des Küstenmeeres der Bundesrepublik Deutschland ($53^{\circ}08'11''$ Nord $7^{\circ}24'36''$ Ost).

Im Norden durch eine Tangente vom letztgenannten Punkt an die kreisförmige gegenwärtige Küstenmeergrenze nordwestlich von Helgoland (der Tangentenberührungspunkt hat die Lage $24^{\circ}14'26''$ Nord $7^{\circ}29'50''$ Ost); weiter auf der gegenwärtigen Küstenmeergrenze dieser Insel bis zu dem Punkt nordöstlich von Helgoland, in den die Tangente vom Punkt der gegenwärtigen Küstenmeergrenze vor der Elbmündung mit der Lage $24^{\circ}01'11''$ Nord $8^{\circ}18'40''$ Ost die kreisförmige gegenwärtige Küstenmeergrenze nordöstlich von Helgoland berührt ($54^{\circ}13'36''$ Nord $7^{\circ}58'57''$ Ost). Diese Tangente bildet die Ostgrenze des erweiterten Küstenmeeres³.

Die Bundesregierung erklärte gleichzeitig mit der Erweiterung der Küstengewässer das gesamte Recht der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere das Strafgesetzbuch, das Wasserhaushaltsrecht des Bundes sowie die Wassergesetze der Länder in den erweiterten Küstengewässern für anwendbar. Ohne eine solche Erklärung finden bei neuerworbenem Staatsgebiet, wozu die Küstengewässer zählen, grundsätzlich nur Normen des deutschen Verfassungs- oder Verfassungsorganisationsrechts automatische Anwendung⁴. Weiterhin trat mit Inkrafttreten des Beschlusses die Sechste Verordnung zur Änderung der Seeschiffahrtstraßenordnung vom 9. Januar 1985 in Kraft⁵. Danach ist die Seeschiffahrtstraßenordnung in dem Bereich der Erweiterung des Küstenmeeres, d. h. in dem Gebiet zwischen dem bisherigen und der neuen seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres, nur eingeschränkt anwendbar. Insbesondere gilt hier eine

² Vgl. die nebenstehende Karte.

³ Quelle: Nachrichten für Seefahrer 1985, Heft 4, Beilage.

⁴ Vgl. hierzu im einzelnen J. A. Frowein, Verfassungsrechtliche Probleme um den deutschen Festlandssockel, ZaöRV 25 (1965), S.1-29 (21 ff.).

⁵ BGBl. 1985 I, S.38.

neue Vorschrift (§24a), nach der das Verbot der Behinderung von tiefgangbehinderten Fahrzeugen ohne Einschränkung besteht⁶.

II. Die Gründe für die Ausdehnung der Küstengewässer

Laut Proklamation der Bundesregierung soll die Erweiterung der Küstengewässer das Ergreifen geeigneter Maßnahmen gegen die Gefahr eines Tankerunfalles und einer Ölverseuchung des Meeres und der Küste in der Deutschen Bucht ermöglichen. Die Bundesrepublik beruft sich auf die lokalen ökologischen und geographischen Eigenheiten dieser Region, welche zu den verkehrsreichsten Seegebieten der Welt gehöre. Sehr schwierige hydrographische und meteorologische Verhältnisse bildeten einen zusätzlichen Risikofaktor für die Verkehrssicherheit. Hauptgefahrenezone der Deutschen Bucht sei die sogenannte *precautionary area*, in der die vom Tiefwasserweg oder der Tiefwasserreedee nach Wilhelmshaven einlaufenden Großtanker den von Ost nach West in Richtung Bremen und Hamburg führenden Verkehr kreuzen. Die Erweiterung der Küstengewässer sei zur Verhütung von Tankerunfällen und der daraus resultierenden ökologischen Katastrophen erforderlich. Folgende Maßnahmen sind nach der Überzeugung der Bundesregierung nur mit einer nationalen Gesetzgebung durchsetzbar:

- die obligatorische Schiffsmeldung als Voraussetzung für eine gezielte Verkehrsüberwachung;
- Verkehrsregelung und -lenkung in den Verkehrsgebieten und Zufahrten mit dem Ziel, tideabhängigen Großschiffen Vorrang vor allem anderen Verkehr einzuräumen;
- Eingriffs- und Anordnungsbefugnisse der Behörden bei konkreter Gefahr sowie Verfolgung und Ahndung von Verstößen.

⁶ Die Vorschrift lautet: »§24a – Verbot der Behinderung von tiefgangbehinderten Fahrzeugen im Bereich der Erweiterung des Küstenmeeres in der deutschen Bucht: Abweichend von Regel 18 Buchstabe d der Seestraßenordnung dürfen im Bereich der Erweiterung des Küstenmeeres in der Deutschen Bucht alle Fahrzeuge mit Ausnahme von manövrierunfähigen Fahrzeugen die Durchfahrt eines tiefgangbehinderten Fahrzeuges, unabhängig von den Umständen, nicht behindern und müssen hierzu frühzeitig Gegenmaßnahmen einleiten. Dies gilt insbesondere, wenn sie sich dem tiefgangbehinderten Fahrzeug so nähern, daß die Möglichkeit der Gefahr eines Zusammenstoßes besteht«.

Diese Vorschrift ist nicht unproblematisch, weil sie eine Abweichung von der Seestraßenordnung und den auch für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen internationalen Kollisionsregeln enthält. Diese Abweichung ist allerdings wegen der zahlreichen in die Deutsche Bucht einfahrenden tideabhängigen Schiffe unumgänglich.

Nach Ansicht der Bundesregierung gibt es keine Alternativen zu den getroffenen Maßnahmen. Eine »Box ohne Streifen«, d. h. Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm und Isolierung der Tiefwasserreede, sei unzureichend, weil wichtige Fahrwasser, insbesondere die Ansteuerung der *precautionary area* außerhalb deutscher Hoheitsgewalt geblieben wären. Eine veränderte Wegeführung zur Verlagerung der Gefahrengebiete in ein 12 sm-Küstenmeer sei aus nautischen Gründen nicht durchführbar, weil eine zu starke Konzentration des Verkehrs mit noch höherer Kollisionsgefahr entstanden wäre. Empfehlungen der International Maritime Organization (IMO) schließlich seien nicht ausreichend, weil die benötigte Durchsetzungsbefugnis der IMO nicht gegeben sei.

III. Die verfassungsrechtliche Problematik

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Art.32 Abs.1 GG, denn die Erweiterungsmaßnahme ist ein Akt des völkerrechtlichen Verkehrs, der dem Bund vorbehalten ist⁷. Im Vordergrund steht, daß Teile der Hohen See als deutsche Küstengewässer beansprucht werden und damit in die Freiheit der Meere eingegriffen wird, die sich als Rechtssatz auch zugunsten anderer Staaten auswirkt. Die Proklamation entfaltet deshalb Rechtswirkungen im Verhältnis zu anderen Staaten. Auch unter dem Aspekt der Schaffung einer neuen Grenze unterfällt die Maßnahme dem Art.32 Abs.1 GG⁸.

1. Die Zuständigkeiten von Bundesregierung und Bundespräsident

Daß nicht der Bundespräsident, sondern die Bundesregierung den Beschluß verkündet hat, ist im Hinblick auf Art.59 Abs.1 Satz 1 GG bedenklich⁹. Denn nach dieser Vorschrift gehört auch die Abgabe einseitig-

⁷ Vgl. hierzu Frowein (Anm.4), S.1f., und O. Rojahn, Rdnr.20 zu Art.32, in: von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd.2 (2. Aufl.1983).

⁸ Vgl. Rojan, Rdnr.20a.

⁹ Zum Auftreten der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr und zur Zuständigkeit des Bundespräsidenten vgl. J. A. Frowein, Bindungswirkung von Akten der auswärtigen Gewalt, in: Festschrift für E. Menzel (1975), S.126-140, und ders. (Anm.4), S.1ff.; F. Klein, Zur Praxis der Anerkennung neuer Staaten durch die Bundesrepublik Deutschland, in: Recht im Dienste der Menschenwürde, Festschrift für Herbert Kraus (1964), S.191-214; E. Menzel, Der Festlandsockel der Bundesrepublik Deutschland und das Urteil des Internationalen Gerichtshofs vom 20. Februar 1969, Jahrbuch für Internationales Recht, 14 (1969), S.13-100 (33ff.); Rojahn, Rdnr.6 zu Art.59; D. Seidel, Der Bundes-

ger völkerrechtlicher Erklärungen, wie etwa die Erklärung über die Inbesitznahme von Gebiet, zu der Zuständigkeit des Bundespräsidenten.

Bei der Proklamation über den Festlandssockel vom 20. Januar 1964 ergab sich eine ähnliche Problematik¹⁰. Jene Proklamation war aber in der Art einer Erklärung der Rechtsauffassung der Bundesregierung formuliert. Solche deklaratorischen Akte fallen unter dem Gesichtspunkt der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis des Bundespräsidenten weniger ins Gewicht. Wegen der noch im Fluß befindlichen völkerrechtlichen Entwicklung der Lage des Festlandssockels konnte aber eine konstitutive Wirkung der Proklamation von 1964 auch nicht völlig ausgeschlossen werden. Deshalb wurde damals das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Bundespräsidenten bemängelt. Immerhin erging aber am 24. Juli 1964 das Gesetz über die vorläufige Regelung der Rechte am Festlandssockel, welches gemäß Art. 82 GG vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet wurde. Darin könnte man eine Heilung eines eventuellen Mangels sehen¹¹.

Bei der Erweiterung der deutschen Küstengewässer von bislang 3 sm auf stellenweise bis zu 16 sm entfällt die Möglichkeit einer lediglich deklaratorischen Maßnahme. Diese Proklamation ist auch als konstitutiver Akt formuliert und begründet. An einem nachträglichen Gesetz oder einer sonstigen späteren Erklärung des Bundespräsidenten fehlt es. Das Problem der Kompetenz gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG stellt sich also in schärferer Form. Die Bundesregierung hat kein originäres, dem Grundgesetz zu entnehmendes Recht zur Erklärungsabgabe in der internationalen Sphäre. Deshalb erhebt sich die Frage, inwieweit und auf welche Art der Bundespräsident sein ausschließliches Recht zur völkerrechtlichen Vertretung der Bundesregierung zulässigerweise delegieren oder sich entsprechend vertreten lassen kann. Die Möglichkeit der Delegation oder der Übertragung zur Ausübung von Befugnissen des Bundespräsidenten im Bereich der auswärtigen Gewalt wurde insbesondere anlässlich der frühen Praxis der Bundesrepublik bei der Anerkennung neuer Staaten diskutiert. Diese erfolgte bis 1961 überwiegend durch den Bundeskanzler, während nach der wohl überwiegenden Auffassung der Bundespräsident nur minderwichtige Akte, weniger bedeutsame Vertretungsbefugnisse im völkerrechtlichen Verkehr

präsident als Träger der Auswärtigen Gewalt (1972), S. 59ff., alle mit zahlreichen Nachweisen.

¹⁰ Zum folgenden vgl. insbesondere *Frowein* (Anm. 4), S. 2 mit Nachweisen.

¹¹ Zum Gedanken der Heilung *Menzel* (Anm. 9), S. 37.

durch Bevollmächtigung delegieren darf¹². Um solche minderwichtigen Akte handelt es sich wegen ihres politischen Gewichts weder bei der Anerkennung neuer Staaten, noch bei der Erweiterung der Küstengewässer, die eine Änderung der Staatsgrenzen darstellt.

Teilweise wird aber auch eine weitergehende Befugnis des Bundespräsidenten zur Kompetenzübertragung aus Gewohnheitsrecht angenommen¹³. Aber schon die Möglichkeit der Bildung von Verfassungsgewohnheitsrecht ist durchaus zweifelhaft¹⁴. In diesem Zusammenhang ist auf Art. 79 Abs. 1 GG hinzuweisen, wonach das Grundgesetz nur durch ein seinen Wortlaut änderndes oder ergänzendes Bundesgesetz geändert werden kann. Außerdem fragt sich, ob eine für die Bildung von Verfassungsgewohnheitsrecht erforderliche, langdauernde Übung im Hinblick auf Delegationen derartiger Zuständigkeiten erkennbar ist¹⁵. Bezüglich der Delegation von Anerkennungszuständigkeiten änderte die Bundesrepublik ihre Praxis im Jahre 1961. Der Bundespräsident ist dazu übergegangen, die Anerkennung selbst auszusprechen oder die Bundesregierung entsprechend zu ermächtigen¹⁶. Bei den Proklamationen über den Festlandsockel von 1964 und derjenigen über die Erweiterung der Küstengewässer von 1984, die beide durch die Bundesregierung erfolgten, stellt sich das Problem der Vergleichbarkeit derartiger Maßnahmen. Die konstitutive Erweiterung der Küstengewässer und damit der Staatsgrenzen ist ein Schritt von rechtlich und politisch außerordentlichem Gewicht. Das spricht dagegen, daß dessen Bekanntmachung unter eine etwaige gewohnheitsrechtliche Zuständigkeitsdelegation fällt.

Trotz dieser im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Organzuständigkeiten bestehenden Bedenken ließe sich ein ernsthafter Verstoß vielleicht deshalb ausschließen, weil der Bundespräsident diese Praxis zu dulden scheint¹⁷. Ferner könnte man argumentieren, daß es nicht der Bundespräsident, sondern die Bundesregierung ist, die für die sachliche Ent-

¹² Vgl. Klein (Anm. 9), S. 191–214 (204) mit Nachweisen.

¹³ Siehe Menzel (Anm. 9), S. 35ff., und Seidel (Anm. 9), S. 63.

¹⁴ Mit überzeugenden Gründen dagegen, Chr. Tomuschat, Verfassungsgewohnheitsrecht? (1972).

¹⁵ Vgl. Klein (Anm. 9), S. 208.

¹⁶ Siehe die Nachweise in den Berichten zur Völkerrechtlichen Praxis der Bundesrepublik Deutschland: J. Jurina, ZaöRV 23 (1963), S. 421; K. W. Platz/G. Lörcher, ZaöRV 24 (1964), S. 648; M. Bothe, ZaöRV 25 (1965), S. 238; A. Werbke, ZaöRV 27 (1967), S. 154; M. Hilf, ZaöRV 29 (1969), S. 67f.

¹⁷ In dieser Richtung Menzel (Anm. 9), S. 36.

scheidung zuständig ist. Entgegen früher geäußerter Auffassungen¹⁸ entspricht es heute der herrschenden Lehre, auch den Bundespräsidenten als an die Richtlinienbestimmung des Bundeskanzlers gebunden anzusehen¹⁹. Selbst bei ausschließlicher förmlicher Zuständigkeit des Bundespräsidenten könnte so trotz Art. 59 Abs. 1 GG eine Veröffentlichung der Entscheidung nicht durch den Bundespräsidenten, sondern durch dasjenige Staatsorgan, das sie verfassungsrechtlich zu treffen hat, als kein so gewichtiger Verstoß angesehen werden, der zu ihrer Nichtigkeit führen müßte²⁰. Im Verhältnis zu anderen Staaten fehlte es auch an der Evidenz einer eventuellen Zuständigkeitsverletzung²¹.

2. Erfordernis eines Gesetzes

Ob es für den staatsrechtlichen Erwerb von Küstengewässern eines Gesetzes bedarf, ist mangels einer eindeutigen Regelung im Grundgesetz zweifelhaft²². Nach weit verbreiteter Meinung können Veränderungen des Staatsgebietes nur durch Gesetz erfolgen²³; teilweise fordert man sogar ein die Verfassung änderndes Gesetz²⁴. Um das Erfordernis eines Gesetzes zu begründen, könnte man auf Art. 23 Satz 1 GG, die deutsche Verfassungstradition, ein entsprechendes Gewohnheitsrecht und das Bedürfnis nach Rechtsklarheit verweisen. Außerdem gilt der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes, sofern die Rechtsstellung des Einzelnen unmittelbar betroffen ist²⁵. Dies ist bei einer Erweiterung der Küstengewässer der Fall. Deutsche

¹⁸ So H. Mosler unter Berufung auf E. Kaufmann, jedenfalls im Hinblick auf ein eigenständiges Recht bei der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge; vgl. H. Mosler, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen, Festschrift für C. Bilfinger (1954), S. 243–299 (281, 282 und 285).

¹⁹ K. Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (3. Aufl. 1984), S. 217; Rojahn (Anm. 7), Rdnr. 7 zu Art. 59.

²⁰ Menzel (Anm. 9), S. 36.

²¹ Vgl. Frowein (Anm. 4), S. 2f.

²² Verneinend Frowein (Anm. 4), S. 4.

²³ Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig, Kommentar zum Grundgesetz (1962), Art. 23 Rdnr. 12 mit Nachweisen.

²⁴ Vgl. H. von Mangoldt/F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1 (2. Aufl. 1966), Art. 23 III 3a; zahlreiche Nachweise dieser Auffassung finden sich auch bei Maunz (Anm. 23); siehe ferner die Zusammenstellung bei J. Köble, Bundesstaat und Festlandsockel, Die Öffentliche Verwaltung, 17 (1964), S. 217–225 (218 Anm. 23).

²⁵ In diesem Sinne auch Köble, *ibid.*, S. 218f., bezüglich des deutschen Festlandsockels. Allerdings bedarf nach diesem Autor nur die »endgültige Bestimmung der Grenzen des deutschen Festlandsockels« eines Gesetzes. Zum Vorbehalt des Gesetzes Doehring (Anm. 19), S. 193, 213f. und 233.

Fischer und Schiffer, die zuvor lediglich der Personalhoheit der Bundesrepublik Deutschland unterworfen waren und im übrigen nur die völkerrechtlichen Grundsätze des Regimes der Hohen See beachten mußten, unterstehen nun vollständig der deutschen Hoheitsgewalt. Das gilt ebenfalls für ausländische Fischer und Schiffer, auch wenn ihnen in den deutschen Küstengewässern das Recht der friedlichen Durchfahrt zusteht.

Die Frage eines Gesetzeserfordernisses als Voraussetzung des staatsrechtlichen Erwerbs ergab sich bereits anlässlich der Proklamation der Bundesregierung über den Festlandsockel²⁶. Die Meinungen waren damals geteilt. Dabei wurde die Frage des Gesetzeserfordernisses überwiegend von der Beurteilung abhängig gemacht, inwieweit der Festlandsockel als dem Staatsgebiet rechtlich vergleichbar, als ein Minus oder aber als wesensmäßig verschieden betrachtet wurde²⁷. Jedenfalls erfolgte auch insoweit eine Heilung durch das nachfolgende Gesetz über die vorläufige Regelung der Rechte am Festlandsockel²⁸.

Die Küstengewässer werden einhellig zum Staatsgebiet gezählt²⁹. Aus dieser Sicht käme man auf der Basis der herrschenden Meinung ohne weiteres zu der Annahme, daß eine Erweiterung durch Proklamation für den staatsrechtlichen Erwerb nicht ausreichend sei. Bevor man diesen Schluß zieht, sollte man jedoch folgendes bedenken: Die Erweiterung der Küstengewässer ist ein einseitiger Akt der auswärtigen Gewalt. Für einseitige Akte der auswärtigen Gewalt hat das Bundesverfassungsgericht jüngst in seinem Urteil über die Raketenstationierung³⁰ festgestellt, daß, anders als etwa bei Vertragsabschlüssen, die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nicht erforderlich ist. Außerdem waren auch die bisher von der Bundesrepublik Deutschland beanspruchten 3 sm-Küstengewässer niemals gesetzlich fixiert. Schließlich ist auch die deutsche Verfassungstradition

²⁶ Dazu Frowein (Anm.4), S.3f.; Kölblle (Anm.24); Menzel (Anm.9), S.37f.

²⁷ Nach einer etwa von I. Seidl-Hohenveldern vertretenen Mindermeinung handelt es sich um ein Minus. I. Seidl-Hohenveldern, *Der deutsche Festlandsockel und die Bundesländer*, in: *Festschrift für Hermann Jahrreiss* (1964), S.395–410 (408f.); anderer Auffassung (»beschränkt-funktionale Herrschaftsgewalt«), F. Schröder, *Staatliche Gebietshoheit und die verfassungsrechtlichen Verhältnisse am deutschen Festlandsockel*, *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 24 (1978), S.507–511, und E. Menzel, *Der deutsche Festlandsockel in der Nordsee und seine rechtliche Ordnung*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 90 (1965), S.1–61 (37f.).

²⁸ Vgl. Menzel (Anm.9), S.13–100 (37).

²⁹ I. von Münch, in: von Münch, *Grundgesetz-Kommentar* (Anm.7), Rdnr.17 zu Art.23 und Rdnr.5 zu Art.29.

³⁰ BVerfG, Entscheidung vom 18. 12. 1984, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 11 (1984), S.593 ff. (614).

hinsichtlich der Erweiterung der Küstengewässer nicht eindeutig; nach der Weimarer Reichsverfassung (WRV) bedurfte die Erweiterung des Staatsgebietes zwar eines förmlichen Gesetzes, jedoch galt dies nicht für Grenzberichtigungen für unbewohntes Gebiet³¹.

3. Das Bundesstaatsrecht

Es ist eine offene Frage, wie die erweiterten Küstengewässer in das bundesstaatliche Gefüge der Bundesrepublik einzuordnen sind³². Denkbar wäre, daß mit dem völkerrechtlichen Erwerb der erweiterten Küstengewässer diese automatisch der Hoheit einzelner Bundesländer, eventuell in ihrer Eigenschaft als Anliegerstaaten, unterfielen. Möglicherweise entstehen aber auch zunächst bundesunmittelbare Küstengewässer; dann käme eine verfassungsrechtliche Pflicht des Bundes zu einer föderativen Zuordnung in Betracht³³. Nach einer Mindermeinung, der sich allerdings die Bundesregierung in Bezug auf den Festlandsockel angeschlossen hatte, kann vorübergehend bundesunmittelbares Gebiet entstehen³⁴; bis zu einer endgültigen Zuordnung habe der Bund die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz. Hinsichtlich des Festlandsockels ist die Lage bis heute nicht endgültig erklärt. Es steht insbesondere nicht fest, welche Länder im Sinne der Art. 83, 84 GG zuständig sind. Im Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel vom 24. Juli 1964³⁵ hatte der Bund dem Oberbergamt in Clausthal-Zellerfeld die Zuständigkeit zur Durchführung zugewiesen. Dieser Modus wurde durch das dieses ablösende Bundesberggesetz vom 13. August 1980³⁶ aufrechterhalten, während die endgültige

³¹ Art. 78 Abs. 3 der WRV von 1919 lautet: »Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderungen der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich geschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur aufgrund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt«. Der in diesem Zusammenhang ebenfalls interessierende Art. 2 WRV normiert: »Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder. Andere Gebiete können durch Reichsgesetz in das Reich aufgenommen werden, wenn es ihre Bevölkerung kraft des Selbstbestimmungsrechts begehrt«.

³² Zur gleichen Frage hinsichtlich des Festlandsockels, vgl. Frowein (Anm. 4), S. 6 ff.; Kölbl (Anm. 24), S. 217–225; I. von Münch, Die Erdöl- und Erdgasbohrungen vor der Nordseeküste in rechtlicher Sicht, in: I. von Münch, Internationales Seerecht, Seerechtliche Abhandlungen 1958–1982 mit einer Einführung in das Internationale Seerecht (1985), S. 225–240 (234 ff.); Schröder (Anm. 27).

³³ So Kölbl, S. 220 ff.

³⁴ Kölbl, *ibid.*

³⁵ BGBl. 1964 I, S. 497.

³⁶ BGBl. 1980 I, S. 1310.

Regelung der Rechte am Festlandsockel einem besonderen Gesetz vorbehalten bleibt (§137 Abs.2 Bundesberggesetz). Eine Zuständigkeit des Oberbergamts lag insofern nahe, als dieses zwar eine niedersächsische Behörde, aber kraft besonderer landesrechtlicher Vorschriften für alle Küstenländer zuständig ist³⁷.

Nach herrschender Meinung kennt das Grundgesetz kein bundesunmittelbares Gebiet³⁸. Aus Art.23 Satz 1 ergibt sich, daß jedes Landesgebiet zugleich Bundesgebiet und jeder Teil des Bundesgebietes zugleich auch Landesgebiet ist. Es wird teilweise auch die weitergehende Auffassung vertreten, daß ein verfassungsänderndes Gesetz, welches bundesunmittelbares Gebiet vorsähe, gegen Art.79 Abs.3 GG verstoßen würde³⁹. Jedenfalls darf auch neu hinzuerworbenes Gebiet ohne Verfassungsänderung keinen verfassungsrechtlichen Sonderstatus erhalten⁴⁰. Dies gilt auch für das Küstenmeer, zumal es zum Staatsgebiet zählt. Auch die bisherigen 3 sm-Küstengewässer waren den Küstenländern Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zugeordnet. Eine solche Zuordnung kann durch Bundesgesetz festgelegt werden. Art.29 GG zeigt, daß die Ländergrenzen zur Disposition des Bundesgesetzgebers stehen⁴¹. Ein solches Gesetz betreffend den Gebietsstand der Länder bedürfte ihrer Mitwirkung; es berührte den Interessenbereich der Länder besonders stark. In Betracht käme insbesondere eine Mitwirkung über den Bundesrat durch ein zustimmungsbedürftiges Gesetz (Art.50 GG)⁴². Im übrigen gelten die Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes, die ein Nebeneinander von Bundes- und Landeshoheit voraussetzen (Art.30, 70ff., 83ff. GG). Relevant sind

³⁷ Zu dieser Regelung Frowein (Anm.4), S.14ff.

³⁸ Vgl. Frowein (Anm.4), S.8; von Münch in: von Münch (Anm.7), Rdnr.11 zu Art.23, beide mit Nachweisen.

³⁹ Eine Darstellung des Meinungsstandes findet sich bei von Münch, *ibid.*, Rdnr.12; siehe auch Maunz (Anm.23), Rdnr.10 zu Art.23. von Münch nimmt einen Verstoß gegen Art.79 Abs.2 GG an; von Mangoldt/Klein bezweifeln die Vereinbarkeit (Anm.24), Art.23 III 4.

⁴⁰ Frowein (Anm.4), S.10.

⁴¹ Frowein (Anm.4), S.11; Köble (Anm.24), S.221.

⁴² Zwar sind Zustimmungsgesetze nach dem Grundgesetz die Ausnahme. Die Zustimmung des Bundesrats ist nur erforderlich, soweit das Grundgesetz sie vorsieht. Voraussetzung ist, daß ein Gesetz den Interessenbereich der Länder besonders stark berührt, BVerfGE 1, 76 (79) und 37, 363 (381). Bei einer Änderung des Gebietsstandes der Länder könnte man aber eine solche besonders starke Betroffenheit annehmen. Hinzuweisen ist auch auf Art.29 Abs.7 GG, auch wenn die Bestimmung für die Erweiterung des Küstenmeeres nicht genau paßt. Mit dem Fall einer Neugliederung, für den Art.29 Abs.2 GG eine Hörung der Länder in Verbindung mit einem Volksentscheid vorsieht, ist die Ausdehnung des Küstenmeeres hingegen kaum vergleichbar.

insbesondere Art.73 Ziff.5 und 74 Ziff.21 in Verbindung mit Art.72, da wesentliches Anliegen der Erweiterung der Küstengewässer die Regelung des Schiffsverkehrs war.

IV. Die völkerrechtliche Problematik

1. Die seewärtige Grenze der Küstengewässer in der jüngsten Staatenpraxis

Die besondere Form der Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der Nordsee – kein Meeresstreifen parallel zur Basislinie, sondern eine in die Nordsee hinausragende »Box« – wirft zunächst die Frage auf, ob die nach Völkerrecht geltende seewärtige Begrenzung der Küstengewässer eingehalten wurde. Die »Box« überschreitet, wie aus der Skizze ersichtlich, in ihrem westlichen Teil die 12 sm-Grenze, eine Linie, die sich in der jüngsten Staatenpraxis immer deutlicher abzeichnet. Ob die 12 sm-Linie allerdings bereits geltendes Völkerrecht ist, ist nicht völlig zweifelsfrei. Vertraglich ist sie bisher in der neuen Seerechtskonvention von 1982 enthalten (Art.3), die jedoch noch nicht in Kraft und von der Bundesrepublik nicht einmal gezeichnet worden ist. Ob nach Völkergewohnheitsrecht die Breite der Küstengewässer 12 sm beträgt, wird noch immer bezweifelt⁴³.

Es gibt jedoch beachtliche Gründe für eine solche Annahme. Erstens läßt sich für die Beratungen der Dritten Seerechtskonferenz sagen, daß die Teilnehmerstaaten in der Frage der Küstengewässerbreite schnell zu einem Konsens für die 12 sm-Grenze gelangt sind, ganz im Gegensatz zu zahlreichen anderen von der Konferenz behandelten Themen wie etwa dem Durchfahrtsrecht durch Meerengen, dem Inhalt des Wirtschaftszonenregimes oder der Rechtsordnung des tiefen Meeresbodens. Zweitens ist die neue Seerechtskonvention von 1982 von einer großen Zahl von Staaten unterzeichnet worden, woraus man schließen darf, daß eine große Zahl

⁴³ Vgl. jüngst R. Platzöder/S. Wasum, Zur völkerrechtlichen Situation in der westlichen Ostsee nach Ausdehnung der »Territorialgewässer der DDR«, Aufzeichnung, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AZ 2409, Januar 1985, S.69: »Die Mehrheit der Küstenstaaten wendet die 12 sm-Regel zwar an, eine einheitliche Staatenpraxis besteht jedoch nicht. Bei Zugrundelegung strenger völkerrechtlicher Maßstäbe ist die 12 sm-Regel noch kein Völkergewohnheitsrecht. Die überwiegende Mehrheit der Staaten geht allerdings davon aus, daß die Maximalbegrenzung des Küstenmeeres auf 12 sm Breite völkergewohnheitsrechtliche Geltung erlangt hat«.

bereit ist, die getroffenen Vereinbarungen inhaltlich mitzutragen⁴⁴. Nach einer Dokumentation der Vereinten Nationen vom Februar 1985⁴⁵ lagen für die Konvention bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt 159 Unterzeichnungen vor⁴⁶; 13 Staaten sowie der Rat von Namibia hatten die Konvention bereits ratifiziert⁴⁷. 15 Staaten konnten sich bis dahin noch nicht zu einer Unterzeichnung der Konvention entschließen, darunter die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und die USA⁴⁸. Drittens schließlich gibt es heute bereits eine breite Staatenpraxis, die sich an die 12 sm-Regel für die Breite der Küstengewässer hält. Die erwähnte Dokumentation der Vereinten Nationen⁴⁹ gibt an, daß insgesamt 84 Staaten Küstengewässer von 12 sm Breite in Anspruch nehmen, während 25 Staaten Küstengewässer geringerer, 24 Staaten Küstengewässer größerer Breite proklamiert haben. Die Zahl der Staaten mit einem 3 sm-Küstenmeer wird mit 18 angegeben, doch sind hier mit der Bundesrepublik Deutschland, der DDR, Dänemark und den Niederlanden Staaten einbezogen, die nach ihren jüngsten Entscheidungen bzw. Planungen nicht mehr in diese Reihe gehören⁵⁰. Immerhin verbleibt eine Reihe von Staaten mit gewichtigen Meeresinteressen, die an der 3 sm-Grenze für die weiteren Küstengewässer festhalten, etwa Australien, Belgien, Großbritannien und die USA⁵¹.

⁴⁴ In der Seerechtsdebatte des Deutschen Bundestages vom 27.6.1985 wurde von mehreren Abgeordneten der Eindruck erweckt, die Unterschrift unter die neue Seerechtskonvention könne dazu benutzt werden, auf Änderungen der Konvention hinzuwirken. Vgl. dazu die Äußerungen der Abgeordneten Grunenberg (SPD), Klose (SPD) und Beckmann (FDP), Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 149. Sitzung, S.11179ff. Die Zeichnung der Konvention gibt zwar die Möglichkeit, an den Beratungen und Entscheidungen der vorbereitenden Kommission mitzuwirken. Ihre Aufgabe ist aber lediglich, das Tiefseebodenregime der Konvention zu konkretisieren, nicht es zu verändern oder neu auszuhandeln. Insofern muß vor falschen Vorstellungen gewarnt werden.

⁴⁵ Law of the Sea Bulletin No.4, S.2ff.

⁴⁶ 155 Staaten sowie Cook Islands, Europäische Gemeinschaften, Rat für Namibia und Niue, *ibid.*, S.6.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*; die weiteren Nicht-Unterzeichner sind Albanien, Ecuador, der Heilige Stuhl, Israel, Jordanien, Kiribati, Peru, San Marino, Syrien, Tonga, die Türkei und Venezuela.

⁴⁹ Law of the Sea Bulletin No.2 (Re-issued), March 1985, S.V.

⁵⁰ Der Ministerrat der DDR hat am 20.12.1984 beschlossen, die Territorialgewässer der DDR mit Wirkung vom 1.1.1985 auf 12 sm auszudehnen. Vgl. dazu Platzöder/Wasum (Anm.43). Dänemark und die Niederlande planen nach Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr ebenfalls eine Erweiterung der Territorialgewässer auf 12 sm, so daß sich die Zahl der Staaten mit 3 sm-Küstengewässern auf 14 verringert.

⁵¹ Law of the Sea Bulletin No.2 (Anm.49), S.II ff.

Nimmt man aber alle genannten Aspekte zusammen – den Konsens auf der Dritten Seerechtskonferenz, die breite Unterstützung der Seerechtskonvention von 1982 und die heute vorliegende Staatenpraxis –, ist der Schluß unabweisbar, daß die heute nach Völkergewohnheitsrecht geltende Begrenzung der Küstengewässer die 12 sm-Linie darstellt. Die Tatsache, daß es sich bei den Staaten, die an der 3 sm-Grenze festhalten, um Staaten mit gewichtigen Meeresinteressen handelt, kann dieses Ergebnis nicht in Frage stellen. Das Argument, bei der Feststellung von gewohnheitsrechtlichen Normen sei die Position der Staaten mit »wichtigen« Interessen besonders zu berücksichtigen, ist in den Diskussionen um die moderne Völkerrechtsentwicklung, insbesondere des Seerechts, immer wieder vorgebracht worden; es ist jedoch nicht stichhaltig. Erstens stellt das »gewichtige Interesse« kein geeignetes, weil kein konsensfähiges, Kriterium dar; die unterschiedlichsten Interessen können, je nach dem Ausgangspunkt der Überlegungen, als »gewichtig« angesehen werden. Zweitens widerspricht es dem unbestritten geltenden Recht der souveränen Gleichheit der Staaten, wenn man einige Staaten in besonderer Weise für geeignet hält, die Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts zu beeinflussen. Man würde die Entwicklung des Völkerrechts letztlich von der Position einzelner Staaten abhängig machen, die mächtig genug sind, bestimmte Ansprüche zu formulieren und diese Ansprüche auch durchzusetzen⁵².

⁵² Wenn in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH), insbesondere auf die *North Sea Continental Shelf*-Fälle, ICJ Reports 1969, S.1 ff., und den *Fisheries*-Fall, ICJ Reports 1951, S.116 ff., verwiesen wird, so sollte die genaue Tragweite der Aussagen, die der IGH in diesen Entscheidungen gemacht hat, beachtet werden. In den *North Sea Continental Shelf*-Fällen hat der IGH im Zusammenhang mit der Frage, ob Art.6 der Festlandsockelkonvention von 1958 zu einer Norm des Völkergewohnheitsrechts geworden sei, ausgeführt, daß man für eine gewohnheitsrechtliche Norm verlangen müsse, "that within the period in question, short though it might be, State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been both extensive and virtually uniform in the sense of the provision invoked" (a.a.O., S.41 ff., Hervorhebung von den Verf.). Damit hat der IGH festgestellt, daß für die Annahme einer gewohnheitsrechtlichen Norm eine breite und einheitliche Staatenpraxis für sich noch nicht ausreicht, daß vielmehr eine breite und einheitliche Staatenpraxis von Staaten mit besonderen Interessen an dem von der Norm erfaßten Gegenstand erforderlich ist. Aus der Aussage des IGH kann hingegen nicht geschlossen werden, daß alle Staaten mit besonderen Interessen – was immer diese »besonderen Interessen« sein mögen – eine Staatenpraxis mittragen müssen, daß folglich einzelne Staaten mit besonderen Interessen es in der Hand haben, die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Norm zu verhindern. – Im *Fisheries*-Fall hatte der IGH die Frage zu entscheiden, ob die 10 sm-Regel für die Breite von Buchten allgemeines Völkerrecht geworden sei. Der IGH stellte dazu fest, daß, selbst wenn dies anzunehmen sei, "in any event the 10-mile-rule would appear to be inapplicable as against Norway inasmuch as she has always opposed any attempt to apply it

2. Die Zulässigkeit der »Boxenlösung«

Ist damit die Erweiterung der deutschen Küstengewässer, die teilweise die 12 sm-Grenze überschreitet, völkerrechtswidrig? Bevor diese Frage beantwortet werden kann, ist ein weiterer Umstand zu berücksichtigen, nämlich die Tatsache, daß die erweiterten Küstengewässer die westlich von Helgoland belegene Tiefwasserreeede einschließen. Tiefwasserreedeen können nach dem Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone von 1958 in das Küstenmeer einbezogen werden, »selbst wenn sie anderenfalls ganz oder teilweise außerhalb der äußeren Grenzen des Küstenmeers gelegen wären« (Art.9). Da die Bundesrepublik Deutschland nicht Vertragsstaat der Genfer Konvention über das Küstenmeer und die Anschlußzone ist, kann sie sich auf die Regelung über die Tiefwasserreeede nur berufen, wenn es eine entsprechende Norm des Völkergewohnheitsrechts gibt. Für die Annahme einer gewohnheitsrechtlichen Norm lassen sich mehrere Gründe anführen. Die Entstehungsgeschichte von Art.9 der Genfer Konvention⁵³ zeigt, daß es keine Meinungsverschiedenheit zwischen den Teilnehmerstaaten darin gab, daß Tiefwasserreedeen der Souveränität des Küstenstaates unterstehen sollten; die Diskussionen gingen lediglich darum, ob Tiefwasserreedeen den Status von Küstengewässern oder gar von internen Gewässern haben sollten. Die Entstehungsgeschichte erhellt ferner, daß in der Staatenpraxis Tiefwasserreedeen stets der küstenstaatlichen Souveränität unterstanden und daß damit letztlich ein Prinzip des Völkergewohnheitsrechts kodifiziert wurde. Schließlich kann gesagt werden, daß die Regelung des Art.9 der Genfer Konvention, soweit sie zitiert wurde, unverändert in die neue Seerechtskonvention von 1982 aufgenommen wurde (Art.12) und daß es in dieser Frage offensichtlich stets einen Konsens der Teilnehmerstaaten der Dritten Seerechtskonferenz gab.

Nun besagt die Regelung über die Tiefwasserreeede, streng genommen, nur, daß die Tiefwasserreeede selbst Teil des Küstenmeers ist, nicht aber die Gewässer zwischen Tiefwasserreeede und Küstenmeer, wenn die Tief-

to the Norwegian coast" (a.a.O., S.131, Hervorhebung von den Verf.). Damit ist gesagt, daß einem Staat, der sich einer breiten Staatenpraxis beharrlich widersetzt (*persistent objector*), eine Norm des allgemeinen Völkerrechts nicht entgegengehalten werden kann. Die Feststellung des IGH bedeutet nicht, daß der einzelne sich widersetzende Staat die Entstehung der Norm verhindern kann. – Selbst wenn man somit die Rechtsprechung des IGH in den beiden genannten Fällen zugrundelegt, bleibt das Ergebnis unberührt, daß das Völkergewohnheitsrecht heute die Ausdehnung der Küstengewässer auf 12 sm erlaubt.

⁵³ Vgl. dazu D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, ed. by I. A. Shearer, Bd.1 (Oxford 1982), S.218 ff.

wasserreede vollständig außerhalb der äußeren Grenzen des Küstenmeers gelegen ist. Die dazwischenliegenden Gewässer bleiben Teil der Hohen See. Auch in diesem Punkt ist die Entstehungsgeschichte von Art.9 der Genfer Konvention aufschlußreich. In den Beratungen der Ersten Seerechtskonferenz hatten nämlich die Niederlande ausdrücklich auf das Problem der zwischen der Tiefwasserreede und den äußeren Grenzen des Küstenmeers gelegenen Gewässer aufmerksam gemacht und versucht, eine Änderung des Konventionsentwurfs dahin gehend zu erreichen, daß auch diese Gewässer Teil des Küstenmeers sind⁵⁴. Eine solche Regelung ist von der Konferenz jedoch nicht angenommen worden.

Die deutsche Regelung bezieht aber nicht nur die Tiefwasserreede selbst, sondern auch die Gewässer zwischen Tiefwasserreede und Küstenmeer in die erweiterten Küstengewässer mit ein, obwohl auch sie teilweise außerhalb der 12 sm-Grenze liegen. Geht man von der Begründung, die die Bundesregierung für die Erweiterung der Küstengewässer gibt, aus, ist die Einbeziehung auch der Gewässer zwischen Tiefwasserreede und Küstenmeer unmittelbar einleuchtend: Wenn die Erweiterung der Küstengewässer notwendig ist, um Hoheitsrechte für Verkehrsregelungen in der dichtbefahrenen Deutschen Bucht zu schaffen, wäre es in der Tat nur eine halbe Sache, nur die Tiefwasserreede, nicht aber das – noch dichter befahrene – Seegebiet landwärts der Tiefwasserreede zu Küstengewässern zu erklären. Denn gerade dieses Seegebiet bildet die *precautionary area*, in der die westöstlichen und nord-südlichen Schiffswege sich kreuzen und die Gefahr von Schiffszusammenstößen mit katastrophalen Folgen besteht. Die rechtliche Begründung für das deutsche Vorgehen ist allerdings schwieriger als die Darstellung der praktischen Erforderlichkeit. Zur Begründung bleibt nur der Grundsatz, daß bei der Ziehung der seewärtigen Küstengewässergrenze stets auf lokale Gegebenheiten Rücksicht genommen werden kann. Daß dieser Grundsatz besteht, kann seit der Entscheidung des IGH im *Anglo-Norwegian Fisheries-Fall*⁵⁵ nicht mehr bezweifelt werden. Der IGH hat in dieser für das Seerecht fundamentalen Entscheidung festgestellt, daß die Ziehung der Küstenmeergrenzen keine ausschließliche Materie des nationalen Rechts, sondern stets eine Angelegenheit des Völkerrechts ist, daß aber bei der Festlegung der Grenzen besondere lokale Umstände in die

⁵⁴ Vgl. *ibid.*, S.220.

⁵⁵ ICJ-Reports 1951, S.116 ff.; vgl. dazu L. Gündling, Fisheries Case (U. K. v. Norway), Encyclopedia of Public International Law, hrsg. von R. Bernhardt, Instalment 2 (1981), S.94f.

Entscheidung mit einbezogen werden können⁵⁶. Die Verkehrssituation und die mit ihr verbundene besondere Gefahrensituation in der Deutschen Bucht, von der der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen festgestellt hat, daß ein größerer Schiffsunfall überfällig sei⁵⁷, dürften lokale Gegebenheiten sein, die bei der Begrenzung der Küstengewässer berücksichtigt werden können. Insofern darf man die Erweiterung der deutschen Küstengewässer in der Nordsee als völkerrechtlich zulässig ansehen.

3. Alternativen zur Erweiterung der Küstengewässer

Die Schwierigkeiten der rechtlichen Begründung für das von der Bundesregierung gewählte Vorgehen legen die Frage nahe, ob es Alternativen zur Erweiterung der Küstengewässer gab, mit denen das Ziel einer effektiveren Verkehrsregelung ebenfalls erreicht worden wäre. Die Bundesregierung hat selbst mehrere Optionen geprüft, nämlich die Ausdehnung der Küstengewässer auf 12 sm und Isolierung der Tiefwasserreedee, eine veränderte Wegeführung zur Verlagerung der Gefahrenpunkte in ein 12 sm-Küstenmeer und schließlich auch die Möglichkeit von Empfehlungen durch die IMO⁵⁸. Sämtliche Optionen sind von der Bundesregierung verworfen worden, weil sie unzureichend seien, um die notwendige Verkehrssicherheit zu gewährleisten, und die jeweils angeführten Gründe muß man auch als stichhaltig ansehen.

Eine Option, die nicht geprüft wurde – die zumindest nicht in das Memorandum der Bundesregierung aufgenommen wurde –, ist die Möglichkeit von Sonderhoheitsrechten zum Zwecke der Verkehrs- und Verschmutzungskontrolle. Funktional begrenzte Hoheitsrechte des Küstenstaates sind seit Herausbildung der Konzepte des Festlandssockels, der Fischereizone und der Wirtschaftszone als solche eine anerkannte Einrichtung des Meeresvölkerrechts⁵⁹. Ob allerdings das Völkerrecht bereits Hoheitsrechte zum Zwecke der Verkehrs- und Verschmut-

⁵⁶ O'Connell (Anm.53), S.219, nennt dies "the essence of the judgment in the Anglo-Norwegian Fisheries Case".

⁵⁷ Sondergutachten »Umweltprobleme der Nordsee«, Juni 1980, Stuttgart/Mainz 1980, S.228 (Ziff.624).

⁵⁸ Memorandum der Bundesregierung »Verkehrslage in der Deutschen Bucht und Maßnahmen der Bundesregierung zur Verhütung von Tankerunfällen«, S.4.

⁵⁹ Zur Entwicklung der küstenstaatlichen Jurisdiktion seit 1945 vgl. L. Gündling, Die 200 sm-Wirtschaftszone. Entstehung eines neuen Regimes des Meeresvölkerrechts (Berlin [etc.] 1983) (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.83), S.15ff.

zungskontrolle gewährt und welchen Inhalt solche Hoheitsrechte haben, bedarf näherer Überlegung. Die noch nicht in Kraft getretene Seerechtskonvention von 1982 gibt den Küstenstaaten die Möglichkeit, derartige Hoheitsrechte zu beanspruchen, und zwar im Rahmen des 200 sm-Wirtschaftszonenregimes, das den Küstenstaaten »Jurisdiktion« hinsichtlich des Schutzes und der Erhaltung der marinen Umwelt einräumt⁶⁰. Diese Jurisdiktion schließt das Recht ein, die Meeresverschmutzung durch Schiffe zu regeln⁶¹, auch Vorschriften über verkehrslenkende Maßnahmen zu erlassen und durchzusetzen. Das im vorliegenden Fall maßgebliche Völkergewohnheitsrecht ist in der Frage der küstenstaatlichen Hoheitsrechte zum Zwecke der Verkehrs- und Verschmutzungskontrolle – noch – nicht eindeutig. Immerhin gibt es heute bereits eine breite Staatenpraxis für die 200 sm-Wirtschaftszone; insgesamt 54 Staaten nehmen 200 sm-Wirtschaftszonen in Anspruch⁶². Die Besonderheit dieser Staatenpraxis besteht allerdings darin, daß von den Küstenstaaten zwar regelmäßig Hoheitsrechte zur Kontrolle der Verschmutzung in der Wirtschaftszone proklamiert, daß diese Hoheitsrechte aber nicht näher ausgestaltet werden. Insofern kann heute noch nicht von einem abgeschlossenen hoheitsrechtlichen Regime der Verschmutzungskontrolle in der Wirtschaftszone gesprochen werden. Der Rechtsbildungsprozeß ist hier noch im Gange. Der Stand der gewohnheitsrechtlichen Entwicklung in dieser Frage läßt aber die Aussage zu, daß es heute einem Küstenstaat nicht mehr verwehrt werden kann, eine 200 sm-Wirtschaftszone einschließlich der Hoheitsrechte über die Verschmutzungskontrolle in Anspruch zu nehmen. Da die Wirtschaftszone, im Gegensatz zum Festlandssockel, den Küstenstaaten nicht *eo ipso* zusteht, sondern proklamiert wird⁶³, hat der Küstenstaat die Möglichkeit, die Rechte aus dem Wirtschaftszonenregime räumlich und auch sachlich zu begrenzen. Er ist nicht verpflichtet, ein Wirtschaftszonenregime *in toto* zu erklären, sondern kann, je nach den nationalen Bedürfnissen und Interessen, sich auf einzelne Hoheitsrechte beschränken, etwa auf die Kontrolle des Fischfangs und den Schutz der Meeresumwelt. Im Ergebnis kann deshalb gesagt werden, daß es Küstenstaaten heute nicht mehr verwehrt werden kann, Hoheitsrechte zum Zwecke der Verschmutzungskontrolle bis zu 200 sm Entfernung von der Basislinie in Anspruch zu nehmen. Diese

⁶⁰ Vgl. *ibid.*, S.255 ff.

⁶¹ Art.211, 217, 218, 219, 220 der Seerechtskonvention 1982.

⁶² Law of the Sea Bulletin No.2 (Anm.49), S.V. Ein weiterer Staat (Madagaskar) beansprucht eine Wirtschaftszone von 150 sm; insgesamt 23 Staaten haben Fischereizonen von 200 sm.

⁶³ Zu diesem nicht unbestrittenen Punkt vgl. G ü n d l i n g (Anm.59), S.203 f.

Rechte umfassen auch die Befugnis, Regelungen über die Schifffahrt zu erlassen und durchzusetzen, soweit sie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt erforderlich sind.

Wenn die Bundesregierung sich nicht auf die Option der funktional begrenzten Hoheitsrechte einlassen wollte, dürften dafür zwei Gründe den Ausschlag gegeben haben. Erstens hat die Bundesrepublik Deutschland stets eine Zurückhaltung gezeigt gegenüber den von der Dritten Seerechtskonferenz erarbeiteten neuen seerechtlichen Konzepten. Von daher ist es verständlich, daß die Bundesregierung auch nicht aktiv in den gewohnheitsrechtlichen Rechtsbildungsprozeß, der sich derzeit für verschiedene neue Konzepte und insbesondere für die 200 sm-Wirtschaftszone vollzieht, eingreifen will. Zweitens dürfte sich in der Bundesregierung die Meinung durchgesetzt haben, daß die Option der erweiterten Küstengewässer, obwohl der stärkere nationale Zugriff gegenüber funktional begrenzten Hoheitsrechten dennoch den Vorteil der größeren Klarheit für sich hat. Während sich der Inhalt der funktional begrenzten Hoheitsrechte, vor allem für den Bereich der Verschmutzungskontrolle, noch herausbilden muß, steht die Rechtsordnung des Küstenmeeres in den wesentlichen Punkten fest, so daß sich Drittstaaten wie auch einzelne Meeresnutzer von Anfang an auf die vom Küstenstaat in Anspruch genommenen Rechte einstellen können. Juliane Kokott / Lothar Gündling*

* Kapitel I–III von Juliane Kokott, Kapitel IV von Lothar Gündling bearbeitet.