

Der Festlandsockelvertrag von 1964 und seine Auswirkungen auf die deutsch-niederländische Küstenmeergrenze

Doris König*/Sebastian tho Pesch**

Abstract	484
I. 1464-1963: Der Streit um die Grenzziehung in der Emsmündung	485
II. 1964: Der erste Festlandsockelvertrag	486
III. 1982: Das Seerechtsübereinkommen und ein 12 sm breites Küstenmeer	487
IV. 1985: Die Niederländische Erweiterung des Küstenmeers	488
1. Voraussetzungen der <i>clausula rebus sic stantibus</i>	488
a) Grundlegende Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände	488
b) Art. 62 Abs. 1 <i>lit.</i> a und b WVK	489
c) Unvorhersehbar für die Vertragsparteien	491
d) Ausnahme, Art. 62 Abs. 2 WVK: kein Grenzvertrag	492
e) Beweislast und Rechtsfolge	495
f) Ergebnis	495
2. Wegfall des Regelungsgegenstands des Festlandsockelvertrags von 1964?	495
3. Deutscher Festlandsockel blockiert ein niederländisches Küstenmeer	496
4. Niederländische Rechte an dem Gebiet östlich der Festlandsockelgrenze	497
V. 1994: Die Deutsche Erweiterung des Küstenmeers	498
VI. 2013: Status quo	500
1. Nachwirkungen des Festlandsockelvertrags	500
2. Anwendbarkeit von Art. 15 S. 1 SRÜ?	501
3. Weitere zu berücksichtigende Umstände	502
a) Auswirkungen des historischen Rechtstitels über die gesamte Ems	503
b) Auswirkungen des Ems-Dollart-Vertrags	503
c) Deutsche Betonung in dem umstrittenen Gebiet	503
4. Die Genehmigung von Windparks	504
a) Küstenmeer	505
b) Festlandsockel	505
c) Ergebnis	507
VII. Zusammenfassung in Thesen	507

* Prof. Dr., Präsidentin der Bucerius Law School in Hamburg. Sie hat dort den Claussen-Simon-Stiftungslehrstuhl für Internationales Recht inne.

** Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl und Associate der International Max Planck Research School for Maritime Affairs.

Die Autoren erarbeiten im Kompetenznetzwerk für das Recht der zivilen Sicherheit in Europa (KORSE) Beiträge zur maritimen Sicherheitsarchitektur im 21. Jahrhundert.

Abstract

In der Nordsee grenzen das deutsche und das niederländische Küstenmeer aneinander – nur ist sich niemand sicher, wo genau diese Grenze verläuft. Der jetzt durch die geplante Errichtung des Offshore-Windparks Borkum-Riffgat durch ein in Niedersachsen ansässiges Energieversorgungsunternehmen wieder aufgeflammt Disput lässt sich auf die bereits lange andauernde Kontroverse¹ um die Grenzziehung im Ems-Dollart-Gebiet zurückführen.² Auch wenn die niederländische Regierung den Widerstand gegen den Windpark selbst anscheinend aufgegeben hat,³ so bleiben die dem Streit über den Grenzverlauf zugrunde liegenden Rechtsfragen offen.

Die Niederlande argumentieren, dass ihr Küstenmeer sich jenseits einer 3 sm-Linie mangels eines formellen Abgrenzungsvertrages bis zu einer von ihnen berechneten Äquidistanzlinie erstreckt.⁴ Diese Linie, welche erstmals in den 1980er Jahren von den Niederlanden vorgeschlagen wurde,⁵ liegt ca. 3-5 sm östlich der Festlandsockelgrenze von 1964.⁶ Rainer Lagoni kommt demgegenüber in seinem 2012 veröffentlichten Gutachten zu dem Ergebnis, dass mittlerweile auch ohne eine vertragliche Abgrenzung eine *de-facto*-Grenze in dem umstrittenen Gebiet existiere, welche mit der Festlandsockelgrenze von 1964 übereinstimme.⁷ Dieser Beitrag will der Frage nachgehen, ob man tatsächlich von einer *de-facto*-Grenze sprechen kann und ob damit der Grenzstreit bereits entschieden ist. Zum besseren Verständnis des Jahrhunderte alten Grenzstreits wird zunächst die Historie des umstrittenen Gebiets beleuchtet, um schließlich den rechtlichen *status quo* darzustellen.

¹ H. G. de Jong, Extension of the Territorial Sea of the Kingdom of the Netherlands, NILR 30 (1983), 129 (141).

² D.-E. Khan, Die deutschen Staatsgrenzen, 2004, 428.

³ M. Seng, Blockade der Niederlande bei Windpark verhindert, NWZ online, abrufbar unter <<http://www.nwzonline.de>>.

⁴ R. Lagoni, Die Abgrenzung des Küstenmeeres außerhalb der Emsmündung, AVR 50 (2012), 348 (348 f., 360 ff.).

⁵ Explanatory Memorandum to the Bill Concerning the Delimitation of the Frontiers of the Netherlands' Territorial Sea (Wet grenzen Nederlandse territoriale zee), teilweise abgedruckt bei R. C. R. Siekmann, Netherlands state practice for the parliamentary year 1982–1983, NYIL 15 (1984), 267 (334).

⁶ Vgl. dazu die Karte 3 im Anhang zum Gutachten von R. Lagoni (Anm. 4), 374.

⁷ R. Lagoni (Anm. 4), 369 f.

I. 1464-1963: Der Streit um die Grenzziehung in der Emsmündung

Deutschland ist der Ansicht, dass die Niedrigwasserlinie am westlichen Ufer der Ems die Staatsgrenze darstelle,⁸ und beruft sich dabei auf einen Lehnbrief aus dem Jahr 1464.⁹ Die Niederlande wollen die Grenze nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln ziehen und berufen sich auf das Thalwegsprinzip.¹⁰ Bereits 1929 konnten sich die beiden Staaten auf eine *status quo*-Vereinbarung einigen.¹¹ Mit dem Ems-Dollart-Vertrag von 1960¹² wurde der Streit unter Beibehaltung der unterschiedlichen Rechtsauffassungen¹³ dann weitgehend "eingefroren".¹⁴ Durch den Vertrag und diverse Zusatzabkommen¹⁵ sind auch ohne Grenzziehung mittlerweile fast alle praktischen Fragen geklärt, sodass der Grenzstreit selbst im Anwendungsbereich des Ems-Dollart-Vertrags kaum noch relevant ist.¹⁶ Das durch diese Verträge befriedete Gebiet umfasst neben der Ems und dem Dollart auch das Küs-

⁸ *H.-D. Treviranus*, Der deutsch-niederländische Ems-Dollart-Vertrag, ZaöRV 23 (1963), 536 (539 m. w. N.).

⁹ *H. Aubin/E. Menzel*, Gutachten über die niederländischen Ansprüche auf die Emsmündung, 1949, 4 ff.; *D.-E. Khan* (Anm. 2), 423 f.; *R. Wolfrum*, Küstenmeergrenzen der Bundesrepublik Deutschland, AVR 24 (1986), 247 (261). Nach *Aubin/Menzel* handelt es sich bei einem 10 Jahre älteren Lehnbrief wohl um eine Fälschung, siehe *H. Aubin/E. Menzel*, Die niederländischen Ansprüche auf die Emsmündung, 1951, 9. Dort ist auch die relevante Passage des echten Lehnbriefes abgedruckt.

¹⁰ *H.-D. Treviranus* (Anm. 8), 540; *D.-E. Khan* (Anm. 2), 416.

¹¹ *H.-D. Treviranus* (Anm. 8), 540.

¹² Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 8.4.1960, BGBl II 1963, 602.

¹³ Art. 46 Abs. 2 des Ems-Dollart-Vertrages. Diese Bestimmung wurde später in den Festlandsockelvertrag von 1964 wörtlich übernommen (Art. 2 Abs. 1 S. 2).

¹⁴ Dazu ausführlich: *H.-D. Treviranus* (Anm. 8), 536 ff.

¹⁵ Zusatzabkommen zu dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande am 8. April 1960 unterzeichneten Vertrag über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 14.5.1962, BGBl II 1963, 652; das Abkommen zur Änderung des Vertrages vom 8. April 1960 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 17.11.1975, BGBl II 1978, 309 und der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Zusammenarbeit im Bereich von Ems und Dollart sowie den angrenzenden Gebieten (Kooperationsvertrag Ems-Dollart) vom 10.9.1984, BGBl II 1986, 509, das Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande über die Schiffsverkehrsordnung in der Emsmündung vom 22.12.1986, BGBl II 1987, 141, sowie das Protokoll zur Regelung der Zusammenarbeit zum Gewässer- und Naturschutz in der Emsmündung (Ems-Dollart-Umweltprotokoll) vom 22.8.1996, BGBl II 1997, 1702.

¹⁶ *D.-E. Khan* (Anm. 2), 436.

tenmeer beider Vertragsstaaten. Letzteres wies im Zeitpunkt des Vertragsschlusses eine Breite von 3 sm auf. Entsprechende Koordinaten begrenzen den Anwendungsbereich der Verträge. Die "Befriedungsfunktion" des Ems-Dollart-Vertrags entfaltet seine Wirkung also nur bis zur 3-sm-Grenze.

II. 1964: Der erste Festlandsockelvertrag

Nach umfangreichen Erdöl- und Erdgasfunden wollten Deutschland und die Niederlande zu Beginn der 1960er Jahre mit der Förderung der Rohstoffe beginnen. Um einen dafür ausreichend sicheren Rechtsrahmen zu schaffen, war die genaue Abgrenzung des Festlandsockels notwendig geworden. Weil man sich nicht auf eine gemeinsame Grenze im gesamten Verlauf einigen konnte, wurde 1964 zunächst ein Vertrag abgeschlossen, welcher nur den südlichen Teil der Festlandsockelgrenze umfasst. Auch dieser Vertrag sollte die Frage nach dem Verlauf der Staatsgrenze nicht berühren.¹⁷ Danach riefen Deutschland, Dänemark und die Niederlande den IGH an. Nach dessen Urteil von 1969¹⁸ schloss Deutschland 1971 mit den Niederlanden¹⁹ und mit Dänemark²⁰ auf der Grundlage des Urteils²¹ jeweils einen Festlandsockelvertrag. Die Festlandsockelgrenze zwischen Deutschland und den Niederlanden wurde explizit "in Anschluß an die durch den Vertrag vom 1. Dezember 1964 festgelegte Teilgrenze (...) gebildet".²² Der jetzige Streit um die Küstenmeergrenze zwischen 3 und 12 sm findet aber aus-

¹⁷ Art. 2 Abs. 1 Festlandsockelvertrag 1964.

¹⁸ *North Sea Continental Shelf*, Judgment, ICJ Reports 1969, 3. Die Verfahren sind mit Anordnung vom 26.4.1968 zusammengefügt worden, siehe *North Sea Continental Shelf*, Order of 26 April 1968, ICJ Reports 1968, 9.

¹⁹ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee vom 28.1.1971, BGBl II 1972, 881 (889 ff.).

²⁰ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee vom 28.1.1971, BGBl II 1972, 881 (882 ff.).

²¹ So der gleichlautende dritte Absatz der Präambel zu den jeweiligen Festlandsockelverträgen: "(...) auf der Grundlage des Urteils des Internationalen Gerichtshofes vom 20.2.1969 in den Rechtsstreitigkeiten über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und dem Königreich Dänemark und dem Königreich der Niederlande andererseits, (...)".

²² Art. 1 Abs. 1 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee vom 28.1.1971. Auch mit Dänemark hatte die Bundesrepublik Deutschland bereits am 9.6.1965 eine Teilgrenze festlegen können, auf welche der Vertrag von 1971 aufbaut, siehe Art. 1 Abs. 1 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee vom 28.1.1971.

schließlich im geografischen Anwendungsbereich des Festlandsockelvertrags von 1964 statt. Der Festlandsockelvertrag von 1971, der im Anschluss an die IGH-Entscheidung abgeschlossen wurde, ist für den vorliegenden Streit daher irrelevant.

III. 1982: Das Seerechtsübereinkommen und ein 12 sm breites Küstenmeer

Seit den 1960er Jahren hat das Seevölkerrecht eine Reihe von Entwicklungen durchgemacht. Bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts gab es Bestrebungen in weiten Teilen Lateinamerikas (und später auch Afrikas) nach einer Ausdehnung des Küstenmeers über einen gewohnheitsrechtlich anerkannten schmalen Streifen hinaus.²³ Diese Entwicklung fand in den Verhandlungen auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen ihr Ende: Im dort verabschiedeten Seerechtsübereinkommen (SRÜ),²⁴ das bis heute 165 Staaten ratifiziert haben,²⁵ ist eine maximale Küstenmeeresbreite von 12 sm (Art. 3 SRÜ) vorgesehen. Sowohl Deutschland²⁶ als auch die Niederlande²⁷ haben in der Folgezeit von diesem Recht Gebrauch gemacht und ihr Küstenmeer jeweils von 3 auf 12 sm ausgedehnt.

²³ J. C. Lupinacci, *The Legal Status of the Exclusive Economic Zone in the 1982 Convention on the Law of the Sea*, in: F. O. Vicuña (Hrsg.), *The Exclusive Economic Zone: A Latin American Perspective*, 1984, 75 (75 ff.).

²⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea vom 10.12.1982, 1833 UNTS, 3 und BGBl II 1994, 1798.

²⁵ Stand: Juni 2013.

²⁶ "Die seewärtige Abgrenzung des Küstenmeeres der Bundesrepublik Deutschland in der Nordsee verläuft in einem Abstand von 12 Seemeilen, gemessen von der Niedrigwasserlinie und den geraden Basislinien.", Bekanntmachung der Proklamation der Bundesregierung über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres vom 11.11.1994, BGBl I 1994, 3428.

²⁷ Wet van 9 januari 1985, houdende vaststelling van de grenzen van de territoriale zee van Nederland (Staatsblad 1985, 129), Art. 1 1.: "De territoriale zee van Nederland strekt zich uit tot de lijn, waarvan elk punt gelegen is op een afstand van twaalf internationale zeemijlen, zijnde tweeëntwintig kilometer en tweehonderd vierentwintig meter, gemeten zeewaarts vanaf het dichtstbijgelegen punt van de laagwaterlijn langs de kust, met dien verstande dat, waar geheel of gedeeltelijk binnen deze afstand van deze laagwaterlijn een natuurlijk gevormde, bij eb droogvallende bodemverheffing is gelegen, die bij hoogtij onder water komt, gemeten wordt vanaf het dichtstbijgelegen punt van de laagwaterlijn van die bodemverheffing.". Englische Übersetzung: "The territorial sea of the Netherlands shall extend to a line, each point on which lies twelve international nautical miles, or twenty-two kilometres two hundred and twenty-four metres, seawards of the nearest point on the low-water line along the coast, with the proviso that, where a naturally formed elevation of the seabed which is covered at high tide but dry at low tide lies within this distance from the low-water line, the territorial sea shall be measured from the closest point on the low-water line of such an elevation.", Section

IV. 1985: Die Niederländische Erweiterung des Küstenmeers

Mit der Ausweitung des niederländischen Küstenmeers 1985 stellt sich erstmals die Frage, wie weit die niederländischen Ansprüche in Richtung Osten geltend gemacht werden können bzw. ob der Festlandsockelvertrag und die darin vereinbarte Grenze solche Ansprüche beschränken können. Da dieser Rechtsakt auf die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, muss geprüft werden, wie sich diese Änderung auf den Festlandsockelvertrag von 1964 ausgewirkt hat. Zunächst wäre an die Heranziehung der *clausula rebus sic stantibus* zu denken. Sollten sich die Umstände grundlegend geändert haben, kann ein völkerrechtlicher Vertrag durch die Anwendung dieser Klausel inhaltlich verändert, suspendiert oder sogar beendet werden, Art. 62 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (WVK)²⁸. Im Folgenden wird untersucht, ob die Schaffung des Rechts, ein bis zu 12 sm breites Küstenmeer zu beanspruchen, eine solche grundlegende Änderung der Umstände darstellt.

1. Voraussetzungen der *clausula rebus sic stantibus*

a) Grundlegende Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände

Als grundlegende Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände kommt allein die Weiterentwicklung des Seevölkerrechts in Betracht, denn tatsächliche Umstände haben sich, soweit ersichtlich,²⁹ nicht verändert. Auch rechtliche Veränderungen können jedoch eine Änderung der

1 para. 1 of the Netherlands Territorial Sea (Demarcation) Act of 9 January 1985, UN Law of the Sea Bulletin, No. 6, 1985, 16 ff.

²⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties vom 23.5.1969, 1155 UNTS, 331 und BGBl II 1985, 926. Sowohl die Niederlande als auch Deutschland haben die WVK ratifiziert. Allerdings wurde die WVK erst 1969 beschlossen, also 5 Jahre nach Abschluss des Festlandsockelvertrages. Was die *clausula rebus sic stantibus* betrifft, so hat die WVK aber lediglich Völkergewohnheitsrecht kodifiziert, siehe dazu W. Heintschel von Heinegg, Treaties, Fundamental Change of Circumstances, in: R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, 2006, online edition, Rn. 26, abrufbar unter <<http://www.mpepil.com>>. Der Einfachheit halber wird im Folgenden auf die *clausula rebus sic stantibus* in ihrer in der WVK kodifizierten Form abgestellt.

²⁹ Einer andauernden Veränderung unterliegt lediglich die Morphologie der Küste. Dies hat aber keine ersichtlichen Auswirkungen auf den Festlandsockelvertrag von 1964. Zu den mit der Änderung der Morphologie verbundenen Problemen, insbesondere der Festlegung einer Äquidistanzlinie, siehe R. Lagoni (Anm. 4), 363 ff. und D.-E. Khan (Anm. 2), 422.

Umstände darstellen,³⁰ wie der IGH im *Fisheries Jurisdiction*-Fall festgestellt hat.³¹ Hier hat sich der rechtliche Rahmen geändert: Während zum Zeitpunkt des Abschlusses des Festlandsockelvertrags von 1964 ein 3 sm breites Küstenmeer gewohnheitsrechtlich anerkannt war,³² hat sich die Staatengemeinschaft 1982 im SRÜ auf eine Breite von maximal 12 sm geeinigt. Somit können Staaten nach dem SRÜ mittlerweile einen Teil des Meeres, der früher (1964) Hohe See war, jetzt als Küstenmeer beanspruchen. Der südliche Teil des Festlandsockelvertrags von 1964 setzt also eine Grenze in einem Bereich fest, in dem nunmehr das deutsche und das niederländische Küstenmeer aneinandergrenzen können. Damit haben sich die Umstände geändert.

Art. 62 WVK verlangt allerdings, dass diese Änderung grundlegend sein muss ("fundamental"). Welches eigenständige Gewicht diesem Merkmal neben den Voraussetzungen aus *lit. a* und *b* zukommt, ist unklar, denn es sind kaum Konstellationen denkbar, in welchen zwar *lit. a* oder *b* erfüllt sind, jedoch keine "grundlegende" Änderung der Umstände vorliegt.³³ Daher soll es eine Vermutung für die Erfüllung des Merkmals "grundlegend" geben, wenn *lit. a* oder *b* erfüllt sind.³⁴

b) Art. 62 Abs. 1 *lit. a* und *b* WVK

Art. 62 WVK würde die Vertragsparteien nur dann zur Beendigung des Vertrages berechtigen, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ³⁵ erfüllt wären:

Nach Art. 62 Abs. 1 *lit. a* WVK muss das Vorhandensein der bei Vertragsschluss gegebenen Umstände eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein, bil-

³⁰ T. Giegerich, in: O. Dörr/K. Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, 2012, Art. 62 Rn. 42-43.

³¹ *Fisheries Jurisdiction Case (Federal Republic of Germany v. Iceland)* (Jurisdiction of the Court), ICJ Reports 1973, Rn. 32: "While changes in the law may under certain conditions constitute valid grounds for invoking a change of circumstances affecting the duration of a treaty (...)"

³² Auch 1964 gab es bereits Staaten, die ein über 3 sm hinausgehendes Küstenmeer beanspruchten. 3 sm stellten jedoch eine unbestrittene "Mindestbreite" dar. Siehe dazu S. Wolf, Territorial Sea, in: R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Anm. 28.), Rn. 6.

³³ T. Giegerich (Anm. 30), Rn. 49; wenn auch nicht explizit so wohl auch M. N. Shaw/C. Fournet, in: O. Corten/P. Klein (Hrsg.), The Vienna Conventions on the Law of Treaties – A Commentary, Vol. II, 2011, Art. 62 (1969), Rn. 27.

³⁴ T. Giegerich (Anm. 30), Rn. 50.

³⁵ T. Giegerich (Anm. 30), Rn. 31.

den. Wie aus der Präambel des Festlandsockelvertrages von 1964 hervorgeht, wollten die Vertragsparteien den Festlandsockel jenseits ihres Hoheitsgebietes abgrenzen. Die Tatsache, dass der geografische Anwendungsbereich des Vertrages außerhalb des Staatsgebietes liegt, kann durchaus als wesentliche Grundlage für die Zustimmung angesehen werden. Denn nach der Rechtslage von 1964 betrifft der Vertrag nicht die Abgrenzung von Staatsgebiet, sondern "nur" diejenige der Ausübung souveräner Rechte am Meeresboden und -untergrund. Hätten die Küstenmeere der Niederlande und Deutschlands bereits 1964 eine Ausdehnung von 12 sm gehabt, so hätte sich der Festlandsockelvertrag nicht auf den Bereich von 3-12 sm erstreckt. Dieses Merkmal ist mithin erfüllt.

Die Änderung der Umstände, also des seevölkerrechtlichen Rahmens, müsste zudem das Ausmaß der auf Grund des Vertrages noch zu erfüllenden Pflichten tiefgreifend umgestalten, Art. 62 Abs. 1 *lit.* b WVK. Dies ist z. B. der Fall, wenn die Änderung zu einer quantitativen oder qualitativen Zunahme der vertraglichen Verpflichtungen führt.³⁶ Dabei ist zunächst zu erörtern, welche Pflichten die Parteien im Festlandsockelvertrag überhaupt übernommen haben. Der Vertrag grenzt nur die Anteile am Festlandsockel voneinander ab, in dem die Vertragsparteien die ihnen dort zustehenden souveränen Rechte ausüben dürfen. Er erlegt den Parteien also nur auf, bei der Ausübung ihrer Nutzungsrechte die dort vereinbarte Grenze zu respektieren. Daneben sieht der Vertrag keinerlei Verpflichtungen vor. Dass Küstenstaaten nach der Fortentwicklung des Seerechts nunmehr ein Küstenmeer von bis zu 12 sm beanspruchen können, ändert an der Verpflichtung der Niederlande gegenüber Deutschland (nämlich die vereinbarte Grenze zu beachten) und *vice versa* nichts. Es ließe sich allein argumentieren, dass es den Vertragsparteien durch die Rechte des jeweils anderen am Festlandsockel verwehrt bleibt, ihr Küstenmeer über die festgelegte Grenze hinaus zu erweitern. Damit gestaltet die Änderung der Umstände die vertraglichen Verpflichtungen aber nicht um, sondern steht nur der Inanspruchnahme (neuer) weitergehender Rechte entgegen. Die zweite Bedingung ist mithin nicht erfüllt.

³⁶ "Moreover, in order that a change of circumstances may give rise to a ground for invoking the termination of a treaty it is also necessary that it should have resulted in a radical transformation of the extent of the obligations still to be performed. The change must have increased the burdens of the obligations to be executed to the extent of rendering the performance something essentially different from that originally undertaken.", *Fisheries Jurisdiction Case (Federal Republic of Germany v. Iceland)* (Anm. 31), Rn. 43.

c) Unvorhersehbar für die Vertragsparteien

Daneben könnte die Anwendung von Art. 62 WVK daran scheitern, dass die Änderung der Umstände vorhersehbar war. Die Änderung der Umstände betrifft hier allein die Fortentwicklung des Seevölkerrechts. Während 1964 wohl kaum absehbar war, dass nur 18 Jahre später ein Küstenmeer mit einer Breite von 12 sm allgemein akzeptiert werden würde (das Genfer Küstenmeerabkommen³⁷ war gerade erst gescheitert, weil man sich auf eine konkrete Breite nicht einigen konnte),³⁸ war offensichtlich, dass sich das Seevölkerrecht in einer Phase des Umbruchs befand. Die Niederlande haben das Genfer Küstenmeerabkommen bereits 1958 unterschrieben und 1966 ratifiziert.³⁹ Ihnen kann daher die Kontroverse um die Breite des Küstenmeeres nicht unbekannt geblieben sein.

Nun könnte man meinen, dass für die Unvorhersehbarkeit i. S. v. Art. 62 WVK nicht nur die Tatsache, dass sich etwas verändert, sondern auch das Ergebnis bereits absehbar sein müsste. Ein solches Verständnis der Norm würde hingegen ihrem Sinn und Zweck nicht entsprechen. Denn die Norm soll verhindern, dass vorhersehbare Umstände dazu genutzt werden, einen Vertrag zu modifizieren oder aufzuheben. Die WVK will aus Gründen der Rechtssicherheit möglichst wenig in die von den Parteien ausgehandelten Konditionen eingreifen. Deshalb sollen nur unvorhersehbare Umstände für Art. 62 WVK herangezogen werden können. Der Umstand ist, wie oben gezeigt, allein die Tatsache, dass sich der Rechtsrahmen geändert hat. Also muss auch allein diese Tatsache unvorhersehbar gewesen sein. Dies ist aber nicht der Fall.

Die bloße Antizipation einer Änderung der Umstände reicht allerdings nicht aus, um die Geltendmachung von Art. 62 WVK zu verneinen.⁴⁰ Man könnte argumentieren, dass das Merkmal der Unvorhersehbarkeit als gegeben angesehen werden müsse, weil das Ergebnis der Änderung noch nicht festgestanden habe, der Wandel also bloß erwartet worden sei. Sinn und Zweck einer solchen Auslegung ist, dass sich die Vertragsparteien auf im Zeitpunkt des Vertragsschlusses feste Rechtspositionen verlassen können sollen. Hier war aber bereits zu diesem Zeitpunkt eine Küstenmeerbreite von maximal 3 sm nicht mehr allgemein anerkannt. Bereits seit mehreren Jahrzehnten forderten viele Staaten ein weitaus umfangreicheres Küsten-

³⁷ Internationales Übereinkommen vom 29.4.1958 über das Küstenmeer und die Anschlusszone (Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone 1958, 516 UNTS, 205).

³⁸ S. Wolf (Anm. 32), Rn. 5.

³⁹ Abrufbar unter: <<http://treaties.un.org>>.

⁴⁰ T. Giegerich (Anm. 30), Rn. 56.

meer. International wurde dieser Punkt intensiv diskutiert. Es handelte sich 1964 also um eine Rechtsposition, die nicht mehr fest war, sondern sich bereits im Wandel befand. Damit war die Änderung der Umstände auch vorhersehbar.

Unvorhersehbar war wohl die später allgemein akzeptierte Breite von 12 sm, nicht jedoch die Tatsache, dass sich die Breite des Küstenmeeres verändern würde. Wenigstens die Niederlande hatten 1964 (6 Jahre nach dem Abschluss des Genfer Küstenmeerübereinkommens) nachweisbar Kenntnis von einem sich im Umbruch befindenden seevölkerrechtlichen Rechtsrahmen. Auch Deutschland kann dieser Umstand kaum unbekannt geblieben sein. Im Festlandsockelvertrag von 1964 hingegen finden sich keine Hinweise, dass dieser nur unter den damals bestehenden rechtlichen Umständen Bestand haben sollte. Damit war der Umstand der Rechtsänderung nicht unvorhersehbar i. S. v. Art. 62 Abs. 1 WVK.

d) Ausnahme, Art. 62 Abs. 2 WVK: kein Grenzvertrag

Selbst wenn die Voraussetzungen von Art. 62 Abs. 1 WVK erfüllt wären, bestünde das Recht zur Beendigung eines Vertrages auch bei grundlegender Änderung der Umstände dann nicht, wenn der Vertrag eine Grenze festlegte, Art. 62 Abs. 2 *lit.* b WVK. In den Verhandlungen in der International Law Commission (ILC) haben die Niederlande diese Ausnahme explizit begrüßt.⁴¹ Grund für die Ausnahme ist das übergeordnete Interesse des Völkerrechts an der Stabilität von Grenzen und einem friedlichen Umgang in den internationalen Beziehungen.⁴² Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Festlandsockelvertrag von 1964 ein Grenzvertrag i. S. v. Art. 62 Abs. 2 WVK ist, denn er grenzt nicht Staatsgebiet ab, sondern allein Bereiche, in welchen die Vertragsparteien souveräne Rechte genießen.

Sinn und Zweck dieser Ausnahme ist der Erhalt der territorialen Integrität eines Staates.⁴³ Sofern man also allein auf das Staatsgebiet abstellt, ist der Festlandsockelvertrag kein Grenzvertrag im Sinne der Ausnahme. Für eine Auslegung nach dem Wortlaut ist ein Blick in die authentische englische Fassung der WVK zu werfen. Was die deutsche Übersetzung als "wenn der Vertrag eine Grenze festlegt" wiedergibt, heißt im englischen Original "if

⁴¹ UN Yearbook ILC 1966 II, 39.

⁴² M. Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 62 Rn. 18; T. Giegerich (Anm. 30), Rn. 67.

⁴³ T. Giegerich (Anm. 30), Rn. 74; G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolftrum, Völkerrecht, Band I/3, 2. Aufl. 2002, 749 f.

the treaty establishes a boundary". "Boundary" ist dabei weiter zu verstehen als das deutsche Wort "Grenze". "Grenze" ist eher mit dem englischen Wort "border" gleichzusetzen. Während "border" nur eine tatsächliche Staatsgrenze meint, ist "boundary" allgemeiner.⁴⁴ Davon sind Abgrenzungen jeglicher Art erfasst, also auch die Abgrenzung von maritimen Zonen.

Diese Frage hat auch die ILC 1982 auf ihrer 34. Sitzung beschäftigt. Dabei ging es um das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen. Dieses Abkommen ist zwar bis heute nicht in Kraft getreten. Allerdings enthält es in Art. 62 ebenfalls eine Norm zum Prinzip der *clausula rebus sic stantibus* und eine Ausnahme in Bezug auf Grenzverträge.⁴⁵ Hier hat sich die ILC mehr Gedanken darüber gemacht, welche Grenzen von der Ausnahme erfasst sind. Weil der entscheidende Teil der Vorschrift wortgleich ist, können die Aussagen der ILC eine Hilfe für die Auslegung der WVK selbst darstellen.

Zunächst argumentiert die ILC auf der Grundlage des Wortlauts: Auch wenn unter dem Begriff "boundary" regelmäßig eine Staatsgrenze verstanden werde, so sei die Bedeutung weit genug, um auch andere Abgrenzungen darunter zu fassen.⁴⁶ Unter den von der Kommission aufgeführten Beispielen wird explizit eine Abgrenzung des Festlandsockels genannt. Anschließend nimmt die ILC eine teleologische Auslegung vor: Sinn und Zweck der Ausnahme sei der Erhalt des Friedens, welcher durch die stabilisierende Wirkung von Grenzen erreicht werden solle. Wenn also dieser stabilisierende Effekt der Grund für die Ausnahme sei, dann könne die Antwort auf die Frage, ob eine Grenze unter die Ausnahme falle, daran ermittelt werden, ob der vereinbarten Grenze ein stabilisierender Effekt zukommen solle.⁴⁷ Die Parteien haben den Festlandsockelvertrag geschlossen, um eine Ausbeutung der Ressourcen im Meeresboden zu ermöglichen. Bis zum Abschluss des Vertrags waren die rechtlichen Rahmenbedingungen für solche Aktivitäten

⁴⁴ G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum (Anm. 43), 750, stellen die Begriffe "boundary" und "frontier" gegenüber. Dieser Vergleich unterstreicht die allgemeinere Bedeutung des Wortes "boundary".

⁴⁵ "A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from a treaty between two or more States and one or more international organizations if the treaty establishes a boundary."

⁴⁶ "The main problem, however, is to determine the meaning of the word 'boundary'. The scope of the question must be defined first of all. The term 'boundary' customarily denotes the limit of the land territory of a State, but it could conceivably be taken more broadly to designate the various lines which fix the spatial limits of the exercise of different powers.", UN Yearbook ILC 1982 II, 60, Rn. 5.

⁴⁷ "In regard to article 62, the effect of the quality of 'boundary' is a stabilizing one.", UN Yearbook ILC 1982 II, 61, Rn. 5 a. E.

zu unsicher. Verbindliche Grenzen sollten die erforderlichen Konditionen für Rechtssicherheit schaffen. Damit kommt auch einer Festlandsockelgrenze eben jener stabilisierende Effekt zugute, weshalb auch sie eine Grenze im Sinne der Ausnahmvorschrift darstellt.⁴⁸ Die ILC wirft diese Fragen nur auf, ohne sie selbst zu beantworten, weil ihr eine verbindliche Auslegung nicht zustehe.⁴⁹ Dies gelte wegen bestimmter Besonderheiten vor allem für die Frage, ob See- (und Luft-)grenzen Grenzen i. S. v. Art. 62 Abs. 2 seien.⁵⁰

Außerdem gilt es zu beachten, dass Verträge, die Meereszonen festlegen, Ähnlichkeiten mit Verträgen haben, die den territorialen Status eines Gebiets regeln.⁵¹ Während der Verhandlungen zur WVK haben die USA einen Vorschlag gemacht, eben solche Verträge auch als Fall der Ausnahmvorschrift anzusehen. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt.⁵² Demzufolge würden Verträge über die Abgrenzung von Meereszonen nicht unter Art. 62 Abs. 2 WVK fallen, wenn sie den territorialen Status des Festlandsockels regelten. Eine genaue Betrachtung ergibt jedoch Folgendes: Verträge über die laterale Abgrenzung des Festlandsockels berühren nicht den territorialen Status des Gebiets gegenüber dritten Staaten. Der Festlandsockel steht den Küstenstaaten vielmehr *ipso facto* und *ab initio* zu, ohne dass es einer Erklärung bedarf. Auch in dem Grenzgebiet gilt gegenüber dritten Staaten: Die Wassersäule mag den Status der Hohen See haben; die Rechte am Festlandsockel stehen aber jedenfalls dem Küstenstaat (entweder Deutschland oder den Niederlanden) zu. Durch den Festlandsockelvertrag, der allein eine Grenze gezogen hat, hat sich an dem gebietsrechtlichen Status nichts geändert. Damit ist der Vertrag auch nicht mit den von den USA vorgeschlagenen Verträgen, die den territorialen Status von Gebieten regeln, vergleichbar.⁵³

⁴⁸ A. A. wohl *H. Pott*, *Clausula rebus sic stantibus*, 1992, 107 f., der betont, dass es sich lediglich um einen wirtschaftlichen Charakter handelt. Sofern es um die Festlandsockelrechte geht, handelt es sich aber immerhin um souveräne küstenstaatliche Rechte, was den rein wirtschaftlichen Charakter zurücktreten lässt.

⁴⁹ “In any event, the Commission is not equipped to interpret either the Vienna Convention or the Convention on the Law of the Sea.”, UN Yearbook ILC 1982 II, 61, Rn. 6 a. E.

⁵⁰ “Lines of maritime delimitation (not to mention the delimitation of air space) may in fact have special features and it is possible that the stabilizing effect of article 62 does not extend to certain lines of maritime delimitation, even if, to all intents and purposes, they constitute true boundaries.”, UN Yearbook ILC 1982 II, 61, Rn. 6.

⁵¹ *H. Pott* (Anm. 48), 107.

⁵² *H. Pott* (Anm. 48), 107.

⁵³ Eine andere Position bezieht *H. Pott* (Anm. 48), 107.

e) Beweislast und Rechtsfolge

Die insgesamt negative Formulierung des Art. 62 WVK zeigt, dass die Norm im Regelfall nicht von dem Vorliegen der Voraussetzungen der *clausula rebus sic stantibus* ausgeht.⁵⁴ Damit liegt die Beweislast bei der Partei, die sich auf die Norm beruft.⁵⁵ Wollen sich also die Niederlande oder Deutschland auf Art. 62 WVK berufen, so müssten sie das Vorliegen der Voraussetzungen nachweisen und dann das Recht auf Beendigung, Suspension oder Rücktritt vom Vertrag geltend machen.⁵⁶ Dabei handelt es sich allerdings nicht um die Möglichkeit, sich einseitig vom Vertrag zu lösen;⁵⁷ vielmehr muss das in Art. 65-66 WVK beschriebene Verfahren in Gang gesetzt werden. Dies hat weder die niederländische noch die deutsche Regierung getan.

f) Ergebnis

Die Voraussetzungen von Art. 62 Abs. 1 WVK waren somit weder 1985 noch später gegeben. Selbst wenn sie vorgelegen hätten, wäre der Festlandsockelvertrag von 1964 unter die Ausnahmevorschrift aus Art. 62 Abs. 2 WVK gefallen, weil es sich um einen Grenzvertrag im Sinne dieser Vorschrift handelt. Eine Möglichkeit, den Vertrag unter Verweis auf die Änderung der Küstenmeeresbreite gemäß Art. 62 WVK zu beenden, bestand folglich nicht.

2. Wegfall des Regelungsgegenstands des Festlandsockelvertrags von 1964?

Zweifel an dem Fortbestand des Vertrags, jedenfalls im Bereich zwischen 3 und 12 sm, ergeben sich aus dem Regelungsgegenstand des Vertrages, nämlich dem Festlandsockel selbst. Denn der Bestand eines Festlandsockelvertrages setzt die Existenz eines Festlandsockels logisch voraus. An dieser Existenz könnte man nach der Erweiterung des Küstenmeeres durch die Niederlande zweifeln, denn rechtlich gesehen besteht in einem Küstenmeer

⁵⁴ G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum (Anm. 43), 749.

⁵⁵ H. Pott (Anm. 48), 164 f.

⁵⁶ H. Pott (Anm. 48), 118.

⁵⁷ T. Giegerich (Anm. 30), Rn. 97.

kein Festlandsockel.⁵⁸ Dies geht aus Art. 76 Abs. 1 SRÜ hervor, wonach der Festlandsockel *jenseits* des Küstenmeeres beginnt.⁵⁹ Damit stellt sich die Frage, *was* genau der Vertrag von 1964 in dem Bereich zwischen 3 und 12 sm nach der niederländischen Erweiterung des Küstenmeers abgrenzte, denn lateral befand sich westlich der im Festlandsockelvertrag festgelegten Grenze nun niederländisches Küstenmeer, während östlich dieser Grenze, zumindest bis zur deutschen Küstenmeererweiterung 1994, noch Hohe See lag, unter welcher sich der deutsche Festlandsockel erstreckte. Die Festlandsockelgrenze grenzte also fortan nur noch zu einer Seite (der deutschen) einen Festlandsockel ab, während sich auf der anderen Seite (der niederländischen) ein Küstenmeer, also kein Festlandsockel im Rechtssinne mehr befand. Der Festlandsockelvertrag selbst spricht in Art. 1 Abs. 1 von der "(...) Grenze zwischen dem deutschen und dem niederländischen Anteil am Festlandsockel (...)". Solange überhaupt noch ein Festlandsockel bestand, grenzte der Vertrag jedenfalls den deutschen "Anteil am Festlandsockel" von dem niederländischen Küstenmeer ab. Damit hatte er seine Funktion auch in dem Bereich zwischen 3 und 12 sm nicht verloren. Schließlich wäre der Staat, der sich durch eine einseitige Erklärung über den Regelungsgehalt des Vertrags hinweggesetzt hätte, wohl vor dem Hintergrund des Rechtsmissbrauchs daran gehindert, sich zum eigenen Vorteil auf den Wegfall der Geltung des Vertrags in dem Gebiet zwischen 3 und 12 sm zu berufen.

3. Deutscher Festlandsockel blockiert ein niederländisches Küstenmeer

Der fortgeltende Festlandsockelvertrag hat, wie bereits erwähnt, weder Rechte geschaffen noch Rechte übertragen, sondern lediglich durch die genaue räumliche Abgrenzung bereits bestehender Rechte⁶⁰ für Rechtssicherheit gesorgt. Damit standen Deutschland am Festlandsockel in dem umstrittenen Gebiet nicht vertraglich eingeräumte, sondern begrenzte souveräne Rechte qua Souveränität über das dem Küstenstaat gehörende Landgebiet

⁵⁸ R. R. Churchill/A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3. Aufl. 1999, 145. Dies lässt sich vor dem Hintergrund erklären, dass das Küstenmeer zum Staatsgebiet gehört, der Küstenstaat hier also umfassende Souveränität ausübt (Art. 2 Abs. 1 SRÜ), während ihm am Festlandsockel "nur" souveräne Rechte zustehen (Art. 77 Abs. 1 SRÜ).

⁵⁹ D.-E. Khan (Anm. 2), 431.

⁶⁰ Die Festlandsockelrechte stehen dem Küstenstaat qua Souveränität zu, siehe Art. 77 SRÜ.

zu. Diese Rechte konnten von den Niederlanden nicht einseitig außer Kraft gesetzt werden.

Weil das Küstenmeer Teil des Staatsgebietes ist, stehen dem Küstenstaat hier, anders als auf dem Festlandsockel, unbeschränkte souveräne Rechte, d. h. volle Souveränität, zu, vgl. Art. 2 Abs. 1 SRÜ. Dies umfasst auch den unter dem Wasser liegenden Meeresboden und Meeresuntergrund (Art. 2 Abs. 2 SRÜ). Hätten also die Niederlande 1985 in dem umstrittenen Gebiet ein niederländisches Küstenmeer beanspruchen wollen, so wäre diese Ausweitung ihres Küstenmeers auf bereits vorhandene deutsche souveräne Rechte am Festlandsockel getroffen. Ein Küstenmeer ohne die dazugehörigen Rechte am Meeresboden und -untergrund ist im Seevölkerrecht nicht vorgesehen und mit dem Prinzip der Souveränität, also umfassender Hoheitsbefugnisse *eines* Staates, im Küstenmeer grundsätzlich nicht vereinbar. Es konnte also nicht zu einer einseitigen Ausdehnung des niederländischen Küstenmeeres in dem umstrittenen Gebiet kommen. Die deutschen Rechte am Festlandsockel "blockierten" eine Ausdehnung des niederländischen Küstenmeers über die 1964 vereinbarte Festlandsockelgrenze hinaus. Folglich konnte nur Deutschland in diesem Bereich sein Küstenmeer erweitern.

4. Niederländische Rechte an dem Gebiet östlich der Festlandsockelgrenze

Dieser These von einer vollständigen Blockierung der Ausdehnung des niederländischen Küstenmeeres über die Festlandsockelgrenze von 1964 hinaus könnte man folgende Überlegung entgegenstellen: Die deutschen Rechte am Festlandsockel präjudizierten nur niederländische Rechte am Festlandsockel selbst. Unter Beibehaltung der bestehenden Rechte im Bereich zwischen der Festlandsockelgrenze von 1964 und der Äquidistanzlinie könnten den Niederlanden aber Küstenmeerrechte *sine solo* (lat. = ohne Boden) zugestanden haben, also alle Küstenmeerrechte bis auf diejenigen, die mit dem Festlandsockel verbunden waren. Ein solches Konstrukt ist dem Seerecht allerdings fremd, denn es entspricht nicht dem tradierten Verständnis, dass das Küstenmeer Staatsgebiet ist, in dem ein Küstenstaat – von dem Recht auf friedliche Durchfahrt abgesehen – volle Souveränität ausübt. Deshalb könnte ein Küstenmeer *sine solo* auch nur durch Vertrag zwischen den beiden betroffenen Küstenstaaten errichtet werden.⁶¹

⁶¹ Daneben kann es durch eine gerichtliche Entscheidung zu einer Überlappung unterschiedlicher Ansprüche kommen. Siehe dazu *Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh v.*

Eine vertragliche Aufteilung von Meeresgebieten, die von der im SRÜ angelegten Systematik abweicht, wäre nicht neu. So haben Australien und Papua-Neu Guinea 1978 einen Vertrag über die Festlegung von Seegrenzen in der Torres-Straße geschlossen.⁶² Dort haben sich die Parteien auf unterschiedliche Grenzen für verschiedene Gebiete geeinigt; die Festlandssockelgrenze stimmt also nicht mit der Grenze der Fischereizonen überein.⁶³

Das hier angesprochene Küstenmeer *sine solo* würde in etwa einem Kondominium gleichen, also einem Gebiet, in dem zwei Staaten Staatsgewalt ausüben. Bestehende kondominiale Strukturen sehen allerdings meist gemeinsam ausgeübte Souveränität vor.⁶⁴ Im Küstenmeer *sine solo* würden hingegen, ähnlich der Kompetenzabgrenzung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), einzelne Befugnisse funktional abgegrenzt werden.

V. 1994: Die Deutsche Erweiterung des Küstenmeers

Durch Bekanntmachung der Proklamation vom 11.11.1994 hat auch Deutschland sein Küstenmeer auf 12 sm ausgeweitet. Anders als die seewärtige Abgrenzung des Küstenmeeres ist die seitliche Abgrenzung nicht durch Länge und Breite konkret bestimmt. Durch den Vorbehalt, dass über die seitliche Abgrenzung des Küstenmeers zu den Niederlanden später entschieden werden soll,⁶⁵ besteht für die Bundesrepublik keine feste seitliche Küstenmeergrenze. Auf niederländischer Seite zeigt sich ein ähnliches

Myanmar), International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Case No.16, Judgment, 14.3.2012, Rn. 463-476. Der Seegerichtshof spricht von einer "grey area", in dem sich die Ausschließliche Wirtschaftszone Myanmars und der Bereich des von Bangladesh beanspruchten äußeren Festlandssockels überlappen, und weist zur Lösung der damit verbundenen Probleme auf "specific agreements" und "appropriate cooperative arrangements" hin (vgl. Rn. 476).

⁶² Treaty between Australia and the Independent State of Papua New Guinea concerning Sovereignty and Maritime Boundaries in the area between the two Countries, including the area known as Torres Strait, and Related Matters (adopted 18.12.1978, entered into force 15.2.1985), ATS 1985 No 4 = 1429 UNTS, 207 (No. 24238).

⁶³ H. Burmester, The Torres Strait Treaty: Ocean Boundary Delimitation by Treaty, AJIL 76 (1982), 321 (333); S. Kaye, Torres Strait, in: R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Anm. 28), Rn. 7.

⁶⁴ F. L. Morrison, Condominium and Coimperium, in: R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Anm. 28), Rn. 2. Daher kritisiert Khan auch den Gebrauch des Begriffs für den *status quo* in der Emsmündung, siehe D.-E. Khan (Anm. 2), 437.

⁶⁵ "Über die seitliche Abgrenzung des Küstenmeeres der Bundesrepublik Deutschland zum Königreich der Niederlande (...) wird die Bundesregierung zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.", Bekanntmachung der Proklamation der Bundesregierung über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres vom 11.11.1994, BGBl I 1994, 3428.

Bild.⁶⁶ Gleichzeitig ist beiden Staaten ebenfalls klar, dass die jeweils über die Festlandsockelgrenze hinausgehenden Küstenmeeransprüche miteinander inkompatibel sind. Diese Situation erlaubt folgende Interpretation des *status quo*: Es ist davon auszugehen, dass beide Staaten ihr Küstenmeer zumindest soweit ausdehnen wollten, wie dies möglich war, ohne bestehende Festlandsockelrechte des jeweils anderen Staates zu negieren, also bis zur Festlandsockelgrenze. Für den Festlandsockelvertrag hatte die Ausdehnung des deutschen Küstenmeers zur Folge, dass er mangels Festlandsockel im Rechtssinne in dem Bereich zwischen 3 und 12 sm seinen Regelungsgegenstand verlor. Für die Reduzierung seines Anwendungsbereichs spricht auch ein weiterer Gedanke: Im Recht der Staatennachfolge stellt Art. 15 der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge⁶⁷ den Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen auf. Daneben ist diese Regel implizit auch in Art. 29 WVK enthalten.⁶⁸ Dabei handelt es sich um einen völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Rechtssatz,⁶⁹ der sowohl bei Vergrößerung als auch bei Verkleinerung des Staatsgebiets der Vertragsstaaten Anwendung findet.⁷⁰ Der vom Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen geregelte Fall – der Anwendungsbereich eines völkerrechtlichen Vertrags ändert sich mit der Ausdehnung oder Reduzierung des Staatsgebiets – ist in Bezug auf den vorliegenden Sachverhalt zumindest insoweit vergleichbar, dass man auf den dahinter stehenden Rechtsgedanken zurückgreifen kann. Mit der Ausdehnung auch des deutschen Küstenmeers verkleinerte sich der Festlandsockel und damit das Anwendungsgebiet des Festlandsockelvertrags. Der Grundsatz ordnet zudem eine Fortgeltung des Vertrages innerhalb der neuen Grenzen an.

Damit kommt man zu dem Ergebnis, dass auch nach dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen der Festlandsockelvertrag von 1964 weiterhin

⁶⁶ Wet van 9 januari 1985, houdende vaststelling van de grenzen van de territoriale zee van Nederland (Staatsblad 1985, 129), Art. 3 1.: “De zijwaartse begrenzing van de territoriale zee zal worden bepaald in overeenstemming met de Staten van welke de territoriale zee grenst aan die van Nederland.” Englische Übersetzung: “The lateral demarcation of the territorial sea shall be determined by agreement with the States whose territorial sea borders on that of the Netherlands.” Section 3 para. 1 of the Netherlands Territorial Sea (Demarcation) Act of 9 January 1985, UN Law of the Sea Bulletin, No. 6, 1985, 16 ff. Siehe dazu auch *H. G. de Jong* (Anm. 1), 141 f.

⁶⁷ Der Vertrag ist zwar bereits 1996 in Kraft getreten, verfügt aber nur über eine geringe Akzeptanz bei den Staaten (Stand Juni 2013: 22 Vertragsparteien).

⁶⁸ *K. Odendahl*, in: O. Dörr/K. Schmalenbach (Anm. 30.), Art. 29 Rn. 26.

⁶⁹ *H. D. Treviranus*, Die Konvention der Vereinten Nationen über Staatensukzession bei Verträgen, *ZaöRV* 39 (1979), 259 (267); *M. Fitzmaurice*, *Treaties*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL* (Anm. 28), Rn. 119; *K. Odendahl* (Anm. 68), Rn. 26 m. w. N.

⁷⁰ *K. Doehring*, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2004, Rn. 171.

Anwendung findet, allerdings nicht mehr in dem Bereich zwischen 3 und 12 sm. Eine Umdeutung des Vertrages, welche nach *Daniel-Erasmus Khan* zur Folge hätte, dass Deutschland in dem dann niederländischen Küstenmeer “eine funktional auf die Ausbeutung der fossilen Ressourcen beschränkte”⁷¹ Kompetenz hätte, wäre indes nur notwendig, wenn die Niederlande ihr Küstenmeer einseitig östlich über die Festlandsockelgrenze von 1964 hinaus hätten ausdehnen können. Dies war, wie bereits gezeigt wurde, aber ohne die Zustimmung Deutschlands rechtlich nicht möglich.

VI. 2013: Status quo

1. Nachwirkungen des Festlandsockelvertrags

Die vorangegangenen Ausführungen erlauben folgenden Schluss: Selbst wenn beide Parteien keine seitliche Begrenzung für ihre Küstenmeeransprüche festgelegt haben, so stellt die Festlandsockelgrenze von 1964 im Bereich zwischen 3 und 12 sm doch eine Linie dar, die nicht überschritten werden konnte, ohne dass in bestehende Rechte des jeweils anderen Staates eingegriffen worden wäre. Diese Linie kann somit – wie *Rainer Lagoni* es getan hat – als *de-facto*-Grenze bezeichnet werden. Folglich erzeugt der Festlandsockelvertrag von 1964 im Bereich des Küstenmeeres gewisse rechtliche Nachwirkungen.⁷² So geht etwa *Rüdiger Wolfrum* in Bezug auf den vergleichbaren Festlandsockelvertrag zwischen Deutschland und Dänemark davon aus, dass ein solcher Vertrag zwar “unmittelbar keine Bedeutung für den Verlauf der Küstengewässergrenze [hat], eine diese präjudizierende Wirkung ist ihr jedoch in der Praxis nicht abzusprechen”.⁷³ Allerdings ist diese Linie – wie sowohl die Niederlande als auch Deutschland bei der Ausdehnung ihres Küstenmeers deutlich gemacht haben – nicht mit der Staatsgrenze gleichzusetzen. Denn beide Staaten halten an ihren jeweils weitergehenden Küstenmeeransprüchen fest.

⁷¹ *D.-E. Khan* (Anm. 2), 431.

⁷² Auch jenseits der 12 sm-Grenze geht die tatsächliche Wirkung der vertraglich vereinbarten Festlandsockelgrenze über ihre ursprüngliche Funktion hinaus. Heute grenzt sie (wohl) auch die Ausschließlichen Wirtschaftszonen der beiden Staaten voneinander ab, ohne dass es zu einer entsprechenden formellen Vereinbarung gekommen ist, siehe *D.-E. Khan* (Anm. 2), 420, Fn. 114. So ist z. B. auf der Website des niederländischen Verteidigungsministeriums die Festlandsockelgrenze außerhalb der 12 sm Grenze auf einer Karte als AWZ-Grenze eingezeichnet, siehe <<http://www.defensie.nl>>.

⁷³ *R. Wolfrum* (Anm. 9), 267. *Khan* ist mit Hinweis auf den Parteiwillen anderer Ansicht, siehe *D.-E. Khan* (Anm. 2), 432.

2. Anwendbarkeit von Art. 15 S. 1 SRÜ?

Wie bereits erwähnt, begründen die Niederlande das Recht, ihr Küstenmeer in dem umstrittenen Gebiet bis zu der von ihnen errechneten Äquidistanzlinie⁷⁴ auszudehnen, mit dem Fehlen eines formellen Abgrenzungsvertrages in Bezug auf das Küstenmeer.⁷⁵ Sollte die bisher von beiden Staaten bei der Erweiterung ihres Küstenmeeres auf 12 sm stillschweigende Beachtung der in dem Festlandsockelvertrag von 1964 festgelegten Grenzlinie⁷⁶ eine "gegenteilige Vereinbarung" i. S. v. Art. 15 S. 1 SRÜ sein, so wäre die einseitige Ausdehnung des Küstenmeeres bis zur Äquidistanzlinie nicht mehr von Art. 15 S. 1 SRÜ gedeckt.⁷⁷

Die zentrale Frage dabei ist, welche qualitativen Merkmale eine solche Vereinbarung erfüllen muss. Im englischen Text spricht Art. 15 S. 1 SRÜ von "agreement". Aus Art. 2 Abs. 1 *lit.* a) und Art. 3 der WVK folgt, dass der Begriff "treaty" eine in Schriftform geschlossene und dem Völkerrecht unterliegende internationale Übereinkunft zwischen Staaten bezeichnet, während der Begriff "agreement" weiter ist und insbesondere auch solche internationalen Übereinkünfte zwischen Staaten oder zwischen diesen und anderen Völkerrechtssubjekten erfasst, die nicht in Schriftform abgeschlossen worden sind.⁷⁸ Sofern man mangels gegenteiliger Anhaltspunkte davon ausgeht, dass das Wort "agreement" in Art. 15 S. 1 SRÜ die gleiche inhaltliche Bedeutung hat wie in Art. 3 WVK, lässt sich daraus schließen, dass unter diesen Begriff nicht nur formelle, in Schriftform abgeschlossene Abgrenzungsverträge, sondern auch informelle, nicht-schriftliche und etwa lediglich durch konkludentes Handeln zustande gekommene Übereinkünfte zwischen den betroffenen Küstenstaaten fallen können.⁷⁹ Demzufolge

⁷⁴ Siehe im Einzelnen die Kritik an dieser Äquidistanzlinie bei *R. Lagoni* (Anm. 4), 363 ff.

⁷⁵ *R. Lagoni* (Anm. 4), 360 ff.

⁷⁶ *Rainer Lagoni* spricht von einer "faktische[n] Küstenmeergrenze", *R. Lagoni* (Anm. 4), 357.

⁷⁷ *K. Trümpler*, Grenzen und Abgrenzungen des Küstenmeeres, 2007, 205, weist zu Recht darauf hin, dass Art. 12 des Genfer Küstenmeerübereinkommens bzw. Art. 15 SRÜ "nicht die Küstenmeergrenze zwischen zwei Staaten in Abwesenheit eines Übereinkommens fest[schreibt], vielmehr (...) eine Grenze für die einseitige Ausdehnung des Küstenmeeres durch den Küstenstaat vor[gibt]".

⁷⁸ *K. Schmalenbach*, in: *O. Dörr/K. Schmalenbach* (Anm. 30.), Art. 2 Rn. 19 sowie Art. 3 Rn. 4-7; *M. Villiger* (Anm. 42), Art. 2 Rn. 15 und Art. 3 Rn. 3. Die Unterscheidung zwischen "agreement" und "treaty" ist auch bei Art. 31 WVK von Bedeutung, siehe *O. Dörr*, in: *O. Dörr/K. Schmalenbach* (Anm. 30.), Art. 31 Rn. 67, 72, 75.

⁷⁹ Dass es sich bei dem "agreement" i. S. v. Art. 15 SRÜ grundsätzlich auch um ein "tacit or de facto agreement" handeln kann, folgt aus den Ausführungen des Internationalen Seegerichtshofs in dem Urteil *Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary Between*

könnte man argumentieren, dass die stillschweigende konkludente Beachtung der in dem Festlandsockelvertrag von 1964 festgelegten Grenzlinie durch beide Küstenstaaten bei der Erweiterung ihres jeweiligen Küstenmeeres von 3 auf 12 sm eine "gegenteilige Vereinbarung" (bzw. ein "agreement between them to the contrary") darstellt, die jeden der beiden Küstenstaaten daran hindert, sein Küstenmeer einseitig bis zur Äquidistanzlinie auszuweiten. Diese Argumentation beabsichtigt nicht zu behaupten, dass durch konkludentes Verhalten die Küstenmeergrenze zwischen den beiden Staaten bereits endgültig festgelegt worden sei. Dies ist schon deshalb ausgeschlossen, weil beide Staaten, wie bereits erwähnt, bei ihrer jeweiligen Erweiterung des Küstenmeeres zum Ausdruck gebracht haben, dass die seitliche Abgrenzung des Küstenmeeres zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden solle. Folgt man aber der Auffassung, dass sich Deutschland und die Niederlande durch konkludentes Verhalten *de facto* darauf verständigt haben, bis zu einer endgültigen Festlegung der Grenze die in dem Festlandsockelvertrag vereinbarte Festlandsockelgrenze zu beachten, so ergibt sich daraus, dass keiner der beiden Staaten sich auf Art. 15 S. 1 SRÜ berufen kann und entsprechend einseitig sein Küstenmeer ausweiten darf.⁸⁰ Mag man dieser Auffassung nicht folgen, so ließe sich auch argumentieren, dass es sich bei der Tatsache, dass jeder der beiden Staaten vor der Ausdehnung des Küstenmeeres die mit dem Festlandsockel verbundenen souveränen Nutzungsrechte bis zur Festlandsockelgrenze von 1964 innehatte, um einen besonderen Umstand im Sinne von Art. 15 S. 2 SRÜ handelt.⁸¹ In beiden Fällen sind die Staaten dazu verpflichtet, unter Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben miteinander zu verhandeln, um entweder eine einvernehmliche Grenzlinie festzulegen oder das Problem anderweitig zu lösen und damit die für Investitionen in die Offshore-Energiegewinnung notwendige Rechtssicherheit in dem umstrittenen Gebiet zu schaffen.

3. Weitere zu berücksichtigende Umstände

Bei einer Lösung des Streits zwischen beiden Staaten auf dem Verhandlungswege sind weitere Umstände zu berücksichtigen.

Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Anm. 61), Rz. 100 ff., abrufbar unter: <www.itlos.org>.

⁸⁰ So ist wohl auch die Erklärung der Bundesregierung zu verstehen, siehe *D.-E. Khan* (Anm. 2), 430.

⁸¹ So auch *R. Lagoni* (Anm. 4), 361 f.

a) Auswirkungen des historischen Rechtstitels über die gesamte Ems

Sofern sich das deutsche Staatsgebiet tatsächlich bis an das westliche Ufer der Ems erstreckt, hat dies auch Auswirkungen auf die Staatsgrenze in der Emsmündung. Aufgrund der sich vor Borkum und Rottumeroog stark verbreiternden Mündung würde eine Berücksichtigung des historischen Titels in einer weiter westlich verlaufenden Grenze resultieren. Liegt ein historischer Rechtstitel vor, so ist gemäß Art. 15 S. 2 SRÜ die einseitige Ausdehnung des Küstenmeers bis zur Äquidistanzlinie auch aus diesem Grund nicht zulässig.⁸²

b) Auswirkungen des Ems-Dollart-Vertrags

Es wird zwar diskutiert, ob mit der Ausweitung des Küstenmeers auch der Anwendungsbereich des Ems-Dollart-Vertrags erweitert wurde.⁸³ Eine solche dynamische Auslegung kommt aber aus zwei Gründen nicht in Betracht: Erstens ist das Vertragsgebiet unter Bezugnahme auf konkrete Koordinaten abgegrenzt.⁸⁴ Diese sind einer dynamischen Auslegung nicht zugänglich. Damit kommt eine Erweiterung des Anwendungsbereichs nicht in Betracht. Zweitens besagt der Ems-Dollart-Vertrag selbst in Art. 46 Abs. 1, dass “[d]ie Bestimmungen dieses Vertrags (...) nicht die Frage des Verlaufs der Staatsgrenze in der Emsmündung [berühren]”. Dem Ems-Dollart-Vertrag kann damit keine Aussage über den Grenzverlauf in der Emsmündung entnommen werden.

c) Deutsche Betonung in dem umstrittenen Gebiet

Ausweislich offizieller deutscher Seekarten⁸⁵ wird die Betonung der Zufahrt zur Emsmündung durch deutsche Behörden vorgenommen.⁸⁶ Dabei

⁸² Auch die Niederlande haben sich in der Vergangenheit auf den Vorrang historischer Titel vor allgemeinen Abgrenzungsregeln in ihrem Grenzstreit mit Belgien berufen, siehe *R. Wolfrum* (Anm. 9), 262, der auf *S.-M. Rhee*, *Sea Boundary Delimitation between States before World War II*, *AJIL* 76 (1982), 555 (586, Fn. 152, 153) verweist.

⁸³ *G. Körtel*, *Ausdehnung der niederländischen Hoheitsgewässer auf zwölf Seemeilen Breite – ein neues Ems-Dollart-Problem?*, *HANSA* 1985, 2272 (2273); *D.-E. Khan* (Anm. 2), 433 ff.; *W. Hertel*, *Vergessene Grenzen in der Nordsee*, in: *S. Talmon* (Hrsg.), *Über Grenzen: Kolloquium zum 70. Geburtstag von Wolfgang Graf Vitzthum*, 2012, 117 (125 f.).

⁸⁴ *D.-E. Khan* (Anm. 2), 434.

⁸⁵ Damit ist die Karte in der Lage, das Ausmaß deutscher Souveränität zu bezeichnen, siehe *S. tho Pesch*, *Maps*, in: *R. Wolfrum* (Hrsg.), *MPEPIL* (Anm. 28), Rn. 1.

erstreckt sich die Betonung seit langem auch auf einen Bereich westlich der Festlandsockelgrenze von 1964 und außerhalb des ehemaligen 3 sm breiten Küstenmeers. Mittels der Betonung übt Deutschland in dem umstrittenen Bereich Hoheitsrechte aus, die seinen Küstenmeeranspruch untermauern können. Dass Souveränität auch durch die Betonung eines Seegebiets zum Ausdruck gebracht werden kann, wurde bereits 1909 im Grenzstreit zwischen Norwegen und Schweden festgestellt.⁸⁷ Dass Deutschland hier Seezeichen unterhält, ist den Niederlanden bekannt und sie haben sich nach Art. 2 des Schlussprotokolls zum Ems-Dollart-Vertrag dazu verpflichtet, "keine Einwendungen" dagegen zu erheben. Allerdings unterhält Deutschland diese Seezeichen nach dem Wortlaut der Regelung – der damaligen Rechtslage entsprechend – "auf hoher See". Zweifel an dem Fortbestand der Pflicht könnten sich deshalb daraus ergeben, dass das Gebiet jetzt unbestrittenmaßen nicht mehr Teil der Hohen See, sondern Küstenmeer ist. Bei der vertraglichen Festlegung dieser Pflicht erkannten die Niederlande deutsche Verkehrssicherungsmaßnahmen auf Hoher See an, also in einem Bereich, der niederländische Belange nicht unmittelbar berührte. Durch die Erweiterung des Küstenmeeres befinden sich die deutschen Tonnen nun in einem sowohl von Deutschland als auch von den Niederlanden beanspruchten Gebiet. Soweit ersichtlich haben die Niederlande gegen diese deutsche Souveränitätsausübung nach der deutschen Küstenmeerausdehnung allerdings nie protestiert. Die Bundesrepublik könnte sich deshalb auf den Grundsatz der *Aquieszenz* berufen, nach welchem ein Gebietstitel durch stillschweigende Zustimmung entstehen kann.⁸⁸

4. Die Genehmigung von Windparks

Schließlich soll kurz der Frage nachgegangen werden, welcher Staat in dem umstrittenen Gebiet die Errichtung von Windparks genehmigen darf. Dies hängt davon ab, wem das Seevölkerrecht diese Nutzung zugesteht. Dafür kommt es auf die rechtliche Charakterisierung der Zone an.

⁸⁶ Digitale Bundeswasserkarte der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Maßstab 1:100000, Blatt 1 – Emsmündung/Ostfriesische Inseln, Ausgabe: Februar 2009. *Khan* weist zudem darauf hin, dass Deutschland in dem Gebiet auch andere Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, siehe *D.-E. Khan* (Anm. 2), 435, Fn. 180.

⁸⁷ *Affaire des Grisbadarna* (Norvège, Suède), 23 October 1909, RIAA XI, 147 (161).

⁸⁸ *N. S. Marques Antunes*, *Aquiescence*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL* (Anm. 28), Rn. 2, 13.

a) Küstenmeer

Wie bereits gezeigt, gehört das Küstenmeer zum Staatsgebiet und untersteht damit küstenstaatlicher Souveränität. Hier stehen dem Küstenstaat alle Nutzungsbefugnisse zu, folglich auch die Nutzung der Windkraft zur Erzeugung von Elektrizität. Geht man also davon aus, dass das Gebiet zu einem – deutschen oder niederländischen – Küstenmeer geworden ist, so ist der Staat, dem das Küstenmeer zugeordnet ist, derjenige, der für die Erteilung der Genehmigung zuständig ist.

b) Festlandsockel

Art. 77 Abs. 1 SRÜ gewährt dem Küstenstaat auf dem Festlandsockel “souveräne Rechte zum Zweck seiner Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen”.⁸⁹ Dem Küstenstaat stehen also die natürlichen Ressourcen *des Festlandsockels* zu. Für das Recht, künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke auf dem Festlandsockel zu errichten, erklärt Art. 80 SRÜ den Art. 60 SRÜ, also eine Vorschrift aus dem Regime der AWZ, für sinngemäß anwendbar. Ob sich der Küstenstaat bei der Errichtung von Windkraftanlagen auf das Festlandsockelregime berufen kann, hängt deshalb davon ab, ob Windkraftanlagen Anlagen bzw. Bauwerke i. S. v. Art. 80 i. V. m. Art. 60 SRÜ sind.

Art. 60 SRÜ kennt mehrere Abstufungen: Während Abs. 1 *lit. a*) dem Küstenstaat ein umfassendes Recht gibt, in der AWZ künstliche Inseln zu schaffen, darf er nach *lit. b*) Anlagen und Bauwerke nur für bestimmte wirtschaftliche Zwecke errichten. Das SRÜ definiert nicht, was unter einer künstlichen Insel, einer Anlage oder einem Bauwerk zu verstehen ist.⁹⁰ Die Wortbedeutung legt nahe, dass es sich bei Inseln um “durch Aufschüttung natürlicher Substanzen geschaffene, nachgebildete Landmassen”⁹¹ handelt. Demgegenüber ist ein Bauwerk bzw. eine Anlage dadurch gekennzeichnet,

⁸⁹ Die Inanspruchnahme des Festlandsockels ist, anders als die AWZ, nicht von einer Erklärung abhängig, Art. 77 Abs. 3 SRÜ.

⁹⁰ Siehe dazu auch *G. K. Walker/J. E. Noyes*, Definitions for the 1982 Law of the Sea Convention – Part II, *Cal. W. Int'l L. J.* 33 (2002-2003), 191 (230).

⁹¹ *M. Keller*, Das Planungs- und Zulassungsregime für Offshore-Windenergieanlagen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) anhand völkerrechtlicher, gemeinschaftsrechtlicher und innerstaatlicher Vorgaben, 2006, 45, unter Hinweis auf *L. Gündling*, Die 200-Seemeilen-Wirtschaftszone, 1983, 226.

dass es bzw. sie entweder permanent oder zeitlich begrenzt fest mit dem Meeresboden verbunden ist.⁹²

Nach diesen Definitionen handelt es sich bei einer einzelnen Windkraftanlage um ein Bauwerk, weil diese in der Regel fest mit dem Boden verbunden ist, ohne eine künstliche Landmasse zu bilden. Ein ganzer Windpark ist als Anlage einzuordnen.⁹³ Demzufolge kann sich der Küstenstaat bei der Errichtung und Genehmigung von Windparks allein auf Art. 60 Abs. 1 *lit.* b) SRÜ stützen. Anlagen und Bauwerke dürfen aber nur “für die in Artikel 56 vorgesehenen und für andere wirtschaftliche Zwecke” errichtet werden. Die Kompetenz, solche Bauwerke in der AWZ zu errichten, ist quasi eine Annexkompetenz zu den dem Küstenstaat zustehenden Rechten aus Art. 56 SRÜ, die natürlichen Ressourcen dieser Meereszone zu nutzen. Denn in der Tat wäre es sinnlos, dem Küstenstaat in Art. 56 Abs. 1 *lit.* a) SRÜ zunächst “souveräne Rechte (...) zur (...) Energieerzeugung aus Wind” zuzusprechen, ihm aber keine Möglichkeit zu geben, diese Rechte zu realisieren. Erst durch die in Art. 60 SRÜ dem Küstenstaat eingeräumten Befugnisse kann er die ihm in der AWZ zustehenden souveränen Nutzungsrechte auch verwirklichen.

Die gleiche Argumentation gilt auch für den Festlandsockel: Der Küstenstaat soll nicht nur die Rechte haben, die natürlichen Ressourcen des Festlandsockels auszubeuten, sondern diese Rechte auch verwirklichen können. Dazu verweist Art. 80 SRÜ aus dem Festlandsockelregime auf Art. 60 SRÜ, der sich auf die Befugnisse in der AWZ bezieht. Art. 60 SRÜ soll nach dem Wortlaut des Art. 80 SRÜ auf dem Festlandsockel aber nicht wörtlich, sondern nur “sinngemäß”⁹⁴ gelten. Der Verweis kann auch nur “sinngemäß” erfolgen, weil die Rechte der Küstenstaaten auf dem Festlandsockel und in der AWZ in ihrem Umfang nicht übereinstimmen: Während der Küstenstaat in der AWZ Nutzungsrechte über der Wasseroberfläche, in der Wassersäule und am Meeresboden und -untergrund hat (Art. 56 Abs. 1 SRÜ), stehen ihm nach dem Festlandsockelregime “nur” Nutzungsrechte am Festlandsockel selbst zu (Art. 77 Abs. 1 SRÜ), also dem “jenseits seines Küstenmeeres gelegenen *Meeresboden und Meeresuntergrund*”⁹⁵. Daher spricht viel dafür, das “sinngemäß” in Art. 80 SRÜ so zu verstehen, dass Anlagen und Bauwerke auf dem Festlandsockel für die dem Küstenstaat daran, also *am Fest-*

⁹² L. Gündling (Anm. 91), 226; M. Keller (Anm. 91), 45 f.

⁹³ R. Lagoni (Anm. 4), 349.

⁹⁴ “Mutatis mutandis” in der englischen, französischen, spanischen und russischen Fassung.

⁹⁵ Art. 76 Abs. 1 SRÜ, Hervorhebung durch die Verfasser.

landsockel, zustehenden wirtschaftlichen Rechte errichtet werden können.⁹⁶ Die Ausnutzung der Kraft des über der Wasseroberfläche wehenden Windes zur Elektrizitätserzeugung gehört nicht dazu. Deshalb steht dem Küstenstaat das Recht, die Windkraft über dem Festlandsockel zu nutzen, nicht auf der Grundlage der Art. 76 ff. SRÜ zu. Folglich kann Art. 80 SRÜ dem Küstenstaat auch kein Recht geben, die dafür erforderlichen Bauwerke bzw. Anlagen zu errichten.⁹⁷ Weil sich der Festlandsockel (bis zu 200 sm) und die AWZ in der Praxis nahezu immer decken, tritt dieses Problem allerdings nur selten zu Tage.

c) Ergebnis

Derzeit beruft sich Deutschland bei der Genehmigung von Windkraftanlagen in dem umstrittenen Gebiet auf seine Küstenmeerrechte. Sollte die Bundesrepublik in dem umstrittenen Bereich allerdings keine Küstenmeerrechte mehr geltend machen können oder wollen, dann könnte sie sich bei der Genehmigung von Windkraftanlagen in diesem Gebiet nicht auf das Festlandsockelregime berufen, weil dieses die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen nicht deckt.

VII. Zusammenfassung in Thesen

Als die Niederlande 1985 ihr Küstenmeer ausgeweitet haben, konnten sie dies nur bis zur Festlandsockelgrenze von 1964 tun, denn die deutschen Rechte am Festlandsockel sperrten eine Ausdehnung des niederländischen Küstenmeeres über diese Grenze hinaus. Dieses Gebiet war also, wie der östlich davon gelegene Teil der Nordsee, bis zur deutschen Ausdehnung des Küstenmeeres 1994 seevölkerrechtlich Hohe See.

⁹⁶ So i. E. R. R. *Churchill/A. V. Lowe* (Anm. 58), 168. Auch die Entstehungsgeschichte spricht für dieses Verständnis von "sinngemäß", siehe *M. H. Nordquist* (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary*, Bd. II, Art. 80.5 (923-924).

⁹⁷ So auch *A. Proelß*, in: *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, 2006, Kap. 3, Rn. 255; *D. R. Rothwell/T. Stephens*, *The International Law of the Sea*, 2010, 90 f. und in einem steuerrechtlichen Kontext *C. Waldhoff/F. Engler*, *Die Küste im deutschen Ertragsteuerrecht – am Beispiel der Besteuerung von Offshore-Energieerzeugung*, *Finanz-Rundschau* 2012, 254 (256); a. A.: *R. Lagoni* (Anm. 4), 369 und *U. Jenisch*, *Die Errichtung von Windparks auf Hoher See und in der ausschließlichen Wirtschaftszone*, in: *P. Ehlers/W. Erbguth* (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklungen im Seerecht*, 2000, 21 (25).

Deutschland konnte 1994 sein Küstenmeer ebenfalls nur bis zur Festlandsockelgrenze ausdehnen. Aus Sicht der Rechtsregime werden die Festlandsockelrechte des Küstenstaates von den Küstenmeerrechten überlagert; im Küstenmeer gibt es keinen Festlandsockel i. S. d. Art. 76 SRÜ.

Für die Errichtung von Windkraftanlagen kann sich Deutschland nicht allein auf das Festlandsockelregime berufen, denn dieses gewährt dem Küstenstaat nur Rechte am Festlandsockel selbst. Östlich der Festlandsockelgrenze handelt es sich aber um deutsches Küstenmeer bzw. deutsche AWZ; ein Rückgriff auf das Festlandsockelregime ist folglich nicht nötig.

Keiner der beiden Staaten ist berechtigt, unter Berufung auf Art. 15 S. 1 SRÜ sein Küstenmeer einseitig bis zur Äquidistanzlinie (deren Verlauf zwischen ihnen ohnehin strittig ist) auszudehnen. Vielmehr sind beide verpflichtet, nach Treu und Glauben miteinander zu verhandeln, um eine Grenzlinie oder eine anderweitige Lösung des Problems, z. B. eine gemeinsame Nutzung, zu vereinbaren.

Das Ems-Dollart-Regime hat gezeigt, dass die Niederlande und Deutschland "im Geiste guter Nachbarschaft zusammenarbeiten"⁹⁸ können, ohne einen formalen Grenzvertrag schließen zu müssen. Auch für die Zukunft stellt dies ein praktikables Modell für den noch strittigen Bereich zwischen 3 und 12 sm dar.

⁹⁸ Art. 1 und 48 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 8.4.1960, BGBl II 1963, 602 (614).