

Rechtsgutachten

Maritime Sanktionsumgehung und hybride Aktivitäten in Nord- und Ostsee: Völkerrechtliche Eingriffsgrundlagen der Küstenstaaten

Maritime Sanktionsumgehung und hybride Aktivitäten in Nord- und Ostsee: Völkerrechtliche Eingriffsgrundlagen der Küstenstaaten

Rechtsgutachten im Auftrag von Greenpeace e.V.

Autoren: Professor Dr. Alexander Proelß und Maurus Wollensak

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Rund 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V. Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340, F 040 30618-340, presse@greenpeace.de, greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, T 030 308899-0 **V.i.S.d.P.** Thilo Maack **Titelfoto** (Ausschnitt): © Gregor Fischer / Greenpeace **Stand** 02 / 2026

Professor Dr. Alexander Proelß
alexander.proelss@uni-hamburg.de

Maurus Wollensak
maurus.wollensak@uni-hamburg.de

**Maritime Sanktionsumgehung und hybride Aktivitäten in Nord- und Ostsee:
Völkerrechtliche Eingriffsgrundlagen der Küstenstaaten**

Rechtsgutachten im Auftrag von Greenpeace e.V.

Glückstadt/Hamburg, 10. Februar 2026

GLIEDERUNG

Abstract	1
Executive Summary	2
I. Hintergründe und Gegenstände der Studie	3
II. Eingriffsbefugnisse nach internationalem Seerecht	7
1. <i>Überblick: Zonaler Ansatz des internationalen Seerechts</i>	7
2. <i>Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen in den inneren Gewässern</i>	10
a) Grundsatz: Umfassende Hoheitsgewalt des Küsten- bzw. Hafenstaats	10
b) Mögliche Grenzen der hafen- und küstenstaatlichen Hoheitsgewalt	10
3. <i>Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen im Küstenmeer</i>	13
a) Grundsatz: Beschränkte Souveränität des Küstenstaats	13
b) Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer	14
(1) „Schiffe aller Staaten“: Flagge	14
(2) Durchfahrt durch das Küstenmeer	17
(3) Friedlichkeit der Durchfahrt	17
c) Maßnahmen zur Verhinderung einer nichtfriedlichen Durchfahrt	19
d) Regelungs- und Durchsetzungsbefugnisse des Küstenstaats bezüglich friedlicher Durchfahrt	22
4. <i>Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen in der Anschlusszone</i>	25
5. <i>Eingriffs- und Schutzbefugnisse in der AWZ</i>	26
a) Schutz kritischer Infrastruktur: Anlagen und Bauwerke	27
b) Schutz kritischer Infrastruktur: Seekabel und Pipelines	30
(1) Verbindungskabel und -rohrleitungen	31
(2) Anlandende Kabel und Rohrleitungen	34
(3) Transitkabel und -rohrleitungen	36
c) Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen im Übrigen	36
(1) Piraterie und maritimer Terrorismus	37

(2) Schutz und Bewahrung der Meeresumwelt	39
(3) Sonstige Aktivitäten	42
6. <i>Eingriffsbefugnisse auf Hoher See</i>	44
III. „Circumstances precluding wrongfulness“: Recht der Staaten- verantwortlichkeit	45
1. <i>Überblick: Regeln der Staatenverantwortlichkeit</i>	46
2. <i>Gegenmaßnahmen als Reaktion auf völkerrechtswidrige Handlungen</i>	48
a) Unmittelbar gegen die Russische Föderation gerichtete Handlungen	49
b) Gegen die Flaggenstaaten der Schattenflotte gerichtete Handlungen	52
3. <i>Rechtfertigung eines Rechtsverstoßes aufgrund eines Notstands</i>	54
4. <i>Pflicht zur Kooperation</i>	57
IV. Schlussfolgerungen	59

ABSTRACT

This study examines the scope of international legal measures available to coastal States when responding to Russia's so-called "shadow fleet" and other hybrid maritime activities in the North and Baltic Seas. Since the start of Russia's war of aggression against Ukraine, maritime activities aimed at circumventing sanctions as well as security-, information- and infrastructure-related operations at sea have significantly intensified.

The study discusses four core categories of conduct: (1) economic sanction evasion, including ship-to-ship transfers; (2) physical damage to or endangerment of critical undersea infrastructure; (3) intelligence-gathering and surveillance activities, including ship-based drone operations; and (4) interference with satellite-based navigation and communication systems. While the European Union has repeatedly announced stricter enforcement measures, practical action against individual vessels has remained limited, also due to legal uncertainties stemming from the differentiated regimes of the law of the sea.

Applying a zonal analysis under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the study demonstrates that coastal States possess extensive powers in internal waters and ports, more limited but still relevant competences in the territorial sea, and functionally restricted rights in the exclusive economic zone, particularly with regard to infrastructure and environmental protection. On the high seas, enforcement options are severely constrained by the principle of exclusive flag-state jurisdiction. The study further assesses countermeasures under the law of State responsibility and the doctrine of necessity, concluding that both provide only limited additional legal justification. Overall, the study finds that international law offers a differentiated but viable framework for responding to hybrid maritime activities, contingent on precise zonal and functional assessments.

EXECUTIVE SUMMARY

Diese Studie untersucht die völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten von Küstenstaaten gegenüber der sogenannten russischen Schattenflotte und weiteren hybriden maritimen Aktivitäten in Nord- und Ostsee. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass sich seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowohl wirtschaftlich motivierte Sanktionsumgehungen als auch sicherheits-, informations- und infrastrukturensensible Aktivitäten auf See deutlich verdichtet haben. Insoweit unterscheidet die Studie vier zentrale Aktivitätsdimensionen: ökonomische Sanktionsumgehung einschließlich Ship-to-Ship-Transfers, physische Schädigungen oder Gefährdungen kritischer Unterwasserinfrastruktur, Aufklärungs- und Spionageaktivitäten einschließlich drohnengestützter Operationen von Schiffen aus sowie Störungen elektronischer Navigations- und Satellitensysteme.

Die Analyse zeigt, dass das internationale Seerecht ein zonal abgestuftes Instrumentarium bereitstellt. In inneren Gewässern und Häfen verfügen Küsten- und Hafenstaaten über weitreichende Eingriffsbefugnisse. Im Küstenmeer sind Maßnahmen durch das Recht der friedlichen Durchfahrt begrenzt; gerade bei nicht-friedlicher Durchfahrt, von der im Hinblick auf die im Vordergrund stehenden Aktivitäten häufig auszugehen ist, bestehen aber umfangreiche Handlungsspielräume. In der Ausschließlichen Wirtschaftszone bestehen funktional begrenzte Schutz- und Eingriffsbefugnisse, insbesondere zum Schutz von Anlagen, Bauwerken und Umwelt, während für Seekabel und Pipelines ein restriktiveres Regime gilt. Auf Hoher See sind Eingriffe aufgrund der ausschließlichen Flaggenstaatsjurisdiktion stark eingeschränkt.

Ergänzend untersucht die Studie die Möglichkeiten von Gegenmaßnahmen nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit sowie der Berufung auf einen völkerrechtlichen Notstand. Beide Ansätze eröffnen nur begrenzte zusätzliche Handlungsspielräume und sind an hohe rechtliche Voraussetzungen geknüpft.

Insgesamt kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass das geltende Völkerrecht wirksame, aber kontextabhängige Reaktionsmöglichkeiten bietet, deren Nutzung eine präzise zonale und funktionale Einordnung der jeweiligen maritimen Aktivitäten erfordert.

GUTACHTEN

I. Hintergründe und Gegenstände der Studie

In den vergangenen Jahren ist in der Nord- und Ostsee eine Reihe ungewöhnlicher schiffsbasierter Aktivitäten dokumentiert worden, die über den gewöhnlichen Seehandel hinausgehen und von Anrainern sowie internationalen Akteuren als sicherheits- und/oder umweltpolitisch relevant eingeordnet werden. Ein Schwerpunkt dieser Beobachtungen liegt auf der sog. russischen Schattenflotte, einem Netzwerk von Tank- und Frachtschiffen, das insbesondere zur Umgehung westlicher Sanktionen gegen russische Öl- und Gasexporte, die im Anschluss an den Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine verhängt wurden, eingesetzt wird.¹ Laut einem Arbeitspapier der EU aus dem Dezember 2025 sind mehrere hundert bis über tausend Schiffe Teil dieses Netzwerks, die regelmäßig in europäischen Seegebieten verkehren oder dort beobachtet wurden.² Neben die Aktivitäten der Schattenflotte treten solche Handlungen auf See, die sich nicht auf wirtschaftliche Sanktionsumgehung beschränken, sondern auf sicherheits-, informations- und infrastrukturensensible Bereiche zielen. Solche schiffs- und seegestützten Handlungen werden in der politischen und sicherheitspolitischen Debatte zunehmend als Teil eines hybriden Instrumentariums verstanden, dessen Bedeutung sich spätestens seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine deutlich verstärkt hat. Insgesamt können die vorstehend skizzierten Aktivitäten nach ihrer Zielrichtung – von ökonomischer Sanktionsumgehung über sicherheits- und umweltbezogene Gefährdungen bis hin zu Infrastrukturanalysen, Navigationsstörungen und neueren, technologiebasierten Formen der Informationsgewinnung – systematisiert werden.³

Im Vordergrund der Debatten um schiffsbasierte Aktivitäten in der Nord- und Ostsee steht – erstens – der Transport von russischem Rohöl und Ölprodukten in einer Weise, die internationale Preisdeckel- und Exportbeschränkungen unterläuft. Tanker der Schattenflotte fahren mit wechselnden Flaggen, vielerorts unklaren Versicherungsstatus und manipulierten

¹ Eine Definition des Begriffs „Schattenflotte“ findet sich in IMO Doc. A 33/Res.1192 v. 11. Dezember 2023, Urging Member States and All Relevant Stakeholders to Promote Actions to Prevent Illegal Operations in the Maritime Sector by the “Dark Fleet” or “Shadow Fleet”, Ziff. 1.

² Vgl. <<https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-russland-schattenflotte-100.html>>. Zu Hintergründen und Praktiken der Schattenflotte siehe *Iva Parlov* und *Ulf Sverdrup*, The Emerging ‘Shadow Fleet’ as a Maritime Security and Ocean Governance Challenge, in: Alexander Lott (Hrsg.), *Maritime Security Law in Hybrid Warfare*, 2024, S. 225 (231 ff.).

³ Einen gelungenen Überblick liefert ein Bericht des Presse- und Informationszentrums der Marine, Ostsee: Sicherheitsrisiko russische Schattenflotte, <<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/organisation/marineschiffahrtleitung/maritime-abhaengigkeit/ostsee-sicherheitsrisiko-schattenflotte-5883596>>.

Navigationsdaten, was ihnen ermöglicht, Sanktionen zu umschiffen. Öffentliche Aufmerksamkeit haben in diesem Zusammenhang Fälle erfahren, in denen Behörden Schiffe überprüft, gesichert oder beschlagnahmt haben, weil sie offenbar ihre Identität wechselten oder technische Auffälligkeiten aufwiesen. So setzten deutsche Behörden Anfang 2025 das Tankschiff *Eventin* mit rd. 99.000 Tonnen russischem Öl wegen Sanktionsverstößes fest.⁴ Gerade in der Ostsee navigieren solche Schiffe häufig durch enge Meerengen wie Öresund und Belte, die die Ostsee mit der Nordsee verbinden. Zu den wirtschaftlich motivierten Aktivitäten zählen ferner Ship-to-Ship-Transfers (STS) auf See, bei denen Öl und andere Produkte von einem Tankschiff auf ein anderes umgeladen werden, um Herkunft und Transportweg zu verschleiern.⁵ Bei alledem hat die Präsenz einer Vielzahl veralteter Tankschiffe der Schattenflotte die vorhandenen Sicherheits- und Umweltbedenken nochmals erheblich verstärkt. Eine Studie von *Greenpeace* schlussfolgert, dass die Wahrscheinlichkeit einer Ölkatastrophe vor der deutschen Küste aufgrund der Aktivitäten der russischen Schattenflotte deutlich höher ist als vor Beginn des russischen Angriffskriegs.⁶

Eine besonders sensible Dimension der maritimen Aktivitäten in Nord- und Ostsee betrifft – zweitens – Störungen oder Schädigungen kritischer Unterwasserinfrastruktur wie Strom-, Gas- oder Datenkabel. So kam es im November 2024 zum Ausfall eines Deutschland und Finnland verbindenden Datenkabels. Im Verdacht stand der unter chinesischer Flagge fahrende Frachter *Yi Peng 3*, der das Seekabel etwa zur Zeit der Beschädigungen überquert und vorübergehend sein Ortungssignal abgestellt hatte.⁷ In einem weiteren, medial breit rezipierten Fall überquerte der unter der Flagge der Cookinseln fahrende Tanker *Eagle S*, der der russischen Schattenflotte zugeordnet wird, am 25. Dezember 2024 das Estlink 2-Stromkabel im Golf von Finnland zu

⁴ Julian Staib, Zoll beschlagnahmt Tanker der russischen Schattenflotte, FAZ v. 21. März 2025, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/warum-der-zoll-den-havarierten-tanker-eventin-beschlagnahmt-hat-110371513.html>>. Ein weiteres Beispiel hat sich vor wenigen Tagen zugetragen: Am 21. Januar 2026 fing die französische Marine das Öltankschiff *Grinch* wegen des Verdachts des Führens einer falschen Flagge und aufgrund der vermuteten Zugehörigkeit zur russischen Schattenflotte ab und setzte das Schiff im Hafen Marseille-Fos fest; dazu Reuters v. 22. Januar 2026, France Intercepts Suspected Russian Shadow Fleet Tanker in Mediterranean, <<https://www.reuters.com/world/europe/french-navy-intercepts-sanctioned-russian-tanker-mediterranean-macron-says-2026-01-22/>>.

⁵ Kaur Maran, Gabriele Navickaite, Guna Gleizde und Augustinas Šulija, How Baltic Firms Secretly Fuel Russia's 'Shadow Fleet', EUobserver v. 11. November 2025, <<https://euobserver.com/22402/how-baltic-firms-secretly-fuel-russias-shadow-fleet/>>.

⁶ Wiebke Denkena und Oliver Worm, Datenrecherche zur russischen Schattenflotte: Gefahr einer Ölkatastrophe vor deutscher Küste, <<https://www.greenpeace.de/ueber-uns/leitbild/investigative-recherche/datenrecherche-gefahr-einer-oelkatastrophe-vor-deutscher>>.

⁷ Dazu etwa <<https://www.reuters.com/business/media-telecom/telecoms-cable-linking-finland-germany-likely-severed-owner-says-2024-11-18/>>; <<https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Beschaedigte-Datenkabel-in-der-Ostsee-sind-vollstaendig-repariert,kabelsabotage104.html>>.

einem Zeitpunkt, an dem dort ein Ausfall mehrerer Verbindungen eintrat; finnische Behörden griffen ein und verdächtigten den Tanker, durch das Schleifen seines Ankers die Kabel beschädigt zu haben.⁸ Als Folge solcher Vorfälle haben die NATO-Anrainerstaaten zusätzliche Überwachungsmaßnahmen beschlossen und Patrouillen verstärkt. Im Januar 2025 wurde die NATO-Operation „Baltic Sentry“ aufgelegt, um kritische Infrastrukturen zu überwachen und schneller auf erneute Zwischenfälle reagieren zu können.⁹

Neben physische Handlungen auf See treten – drittens – Aktivitäten, die mutmaßlich der Informationsgewinnung und Spionage dienen. Berichte deuten darauf hin, dass sowohl zivile als auch militärisch ausgerüstete Schiffe in der Nähe von Unterwasserinfrastruktur oder strategischen Seewegen Position bezogen haben, um bathymetrische Daten oder andere sensorbezogene Informationen zu sammeln.¹⁰ Zudem ist in den letzten Jahren der Start und die Landung unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen) von Schiffen aus registriert worden, offenbar zwecks Aufklärung von Hafenanlagen, Offshore-Plattformen oder Infrastruktursegmenten.¹¹ Während nicht alle dieser Sichtungen eindeutig mit einem einzelnen Staat oder einer kombinierten militärischen Operation verknüpft werden konnten, weisen mehrere Sicherheitsberichte nach, dass in der Region ungewöhnliche Drohneneinsätze stattfinden, die im Zusammenhang mit hybrider Einflussnahme und Informationsbeschaffung durch Russland stehen.¹²

Ein viertes Verhaltensmuster im Nord- und Ostseeraum betrifft Störungen der elektronischen Navigations- und Satellitensysteme, insbesondere des Global Navigation Satellite System (GNSS). Behörden und Schifffahrtsinstitutionen in der Region haben seit 2024 wiederholt Störsignale und Unterbrechungen des GNSS, die zu Navigationsfehlern, unerwarteten Kursabweichungen und Ausfällen von AIS-Daten führten, festgestellt.¹³ Auch hier liegen klare Hinweise

⁸ *Julian Staib*, Entern erlaubt?, FAZ v. 15. Januar 2025, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/finnland-und-der-fall-eagle-s-entern-erlaubt-110230481.html>>.

⁹ Siehe <<https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2025/01/14/nato-launches-baltic-sentry-to-increase-critical-infrastructure-security>>.

¹⁰ Dazu *Henry Edwardes-Evans*, *Stuart Elliot* und *Andreas Franke*, Russian Vessels ‘Mapping Nordic Subsea Energy Assets’, S&P Global v. 19. April 2023, <<https://www.spglobal.com/energy/en/news-research/latest-news/electric-power/041923-russian-vessels-mapping-nordic-subsea-energy-assets>>; *Malte Kirchner*, Russian Spy Ship Maps European Undersea Cables, Heise Online v. 29. September 2025, <<https://www.heise.de/en/news/Russian-spy-ship-maps-European-undersea-cables-10674894.html>>.

¹¹ Siehe European Parliament, Eastern Flank Watch and European Drone Wall, 2025, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/777962/EPRS_ATA%282025%29777962_EN.pdf>.

¹² Dazu etwa *Nichita Gurcov*, Testing the Waters: Suspected Russian Activity Challenges Europe’s Support for Ukraine, <https://acleddata.com/report/testing-waters-suspected-russian-activity-challenges-europes-support-ukraine>.

¹³ *Anne Kauranen*, Finland Detects Satellite Navigation Jamming and Spoofing in Baltic Sea, <<https://www.reuters.com/world/europe/finland-detects-satellite-navigation-jamming-spoofing-baltic-sea-2024-10-31>>.

dafür vor, dass die betreffenden Interferenzen mit Aktivitäten russischer Schiffe und der „Schattenflotte“ zusammenhängen.¹⁴

Auf diese Entwicklungen haben die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren mit einer Vielzahl von Maßnahmen reagiert, die von der gezielten Listung einzelner Schiffe im Rahmen des unionsrechtlichen Sanktionsregimes über verstärkte Hafen- und Flaggenkontrollen bis hin zu koordinierten Überwachungs- und Schutzinitiativen in der Nord- und Ostsee reichen. Auch kooperieren Staaten wie Finnland im Rahmen gemeinsamer Initiativen mit der EU und benachbarten Anrainern, um ein gemeinsames Frühwarn- und Überwachungszentrum für maritime Infrastruktur zu etablieren, um bei Bedarf schneller auf Vorfälle reagieren zu können.¹⁵ Obwohl indes die EU seit 2023 wiederholt angekündigt hat, entschlossener und umfassender gegen die Schattenflotte vorzugehen und das Sanktionsregime in jedem Fall effektiv durchzusetzen, zeigt die dokumentierte Praxis, dass es jenseits einzelner, medial hervorgehobener Fälle bislang nur begrenzt zu konkreten operativen Eingriffen gegenüber betroffenen Schiffen gekommen ist. Dies hängt auch damit zusammen, dass die rechtlichen Handlungsspielräume gegenüber fremden Schiffen weiterhin mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten behaftet sind, insbesondere wenn Maßnahmen jenseits des klassischen Hafenstaatszugriffs in Betracht gezogen werden. Denn die Reichweite zulässiger Kontrollen, Eingriffe oder Beschränkungen hängt in hohem Maße von der jeweils betroffenen Meereszone ab – von inneren Gewässern und dem Küstenmeer über Anschlusszone und ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) bis hin zur Hohen See – und wirft grundlegende Fragen nach dem Zusammenspiel von Sanktionsrecht, internationalem Seerecht und dem Recht der Staatenverantwortung auf.

An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an: Ihr Ziel ist es, zu beantworten, welche Maßnahmen gegen die maritimen Aktivitäten, die den vier einführend skizzierten, häufig jedoch nicht trennscharf voneinander abgrenzbaren Dimensionen maritimer Aktivitäten zugeordnet werden können, völkerrechtskonform getroffen werden dürfen. Die rechtliche Analyse knüpft dabei nicht an die Frage der tatsächlichen Verantwortlichkeit einzelner Akteure an, sondern an die objektiv feststellbaren Handlungsformen und ihre völkerrechtliche Einordnung. Sie will in erster Linie zur Rechtssicherheit beitragen, nicht Verantwortlichkeiten zuweisen. Zu diesem Zweck werden in der Folge zunächst Bestand und ggf. Reichweite küstenstaatlicher

¹⁴ Russia Putting ‘All Ships at Risk’ by Jamming Navigation Systems, The Times v. 28 Januar 2026, <<https://www.thetimes.com/uk/defence/article/russia-ships-navigation-6k82dl332>>.

¹⁵ Anne Kauranen, Finland Hopes to Prevent Cable Damage with New Surveillance Centre, Reuters v. 26. Januar 2026, <<https://www.reuters.com/world/finland-teams-up-with-eu-baltic-sea-states-enhance-undersea-infrastructure-2026-01-26/>>.

Eingriffsbefugnisse diskutiert (II.), bevor das Augenmerk auf mögliche Rechtsgrundlagen nach allgemeinem Völkerrecht, auf Grundlage derer Maßnahmen zur Bekämpfung der vorstehend skizzierten maritimen Aktivitäten ergriffen werden können, gerichtet wird (III.). Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung der gefundenen Ergebnisse (IV.).

II. Eingriffsbefugnisse nach internationalem Seerecht

1. Überblick: Zonaler Ansatz des internationalen Seerechts

Das internationale Seerecht bzw. Seevölkerrecht – geregelt vor allem im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UN-Seerechtsübereinkommen bzw. SRÜ),¹⁶ dem sowohl die Bundesrepublik Deutschland mit Vertragsgesetz vom 2. September 1994¹⁷ als auch die EU beigetreten sind¹⁸ – beruht auf einem zonalen Ansatz. Dieser Ansatz unterwirft verschiedene rechtliche Meeresgebiete unterschiedlichen Regelungsregimen. Auf Grundlage dieser „rechtlichen Konstruktion“ des Ozeans kann zwischen drei Raumkategorien differenziert werden, die nachfolgend im Überblick dargestellt werden:

Die küstennahen Meereszonen – die inneren Gewässer, das Küstenmeer und, für Deutschland und die übrigen Anrainerstaaten von Nord- und Ostsee nicht relevant, die Archipelgewässer – unterliegen der Souveränität des Küstenstaats (vgl. Art. 2 Abs. 1 SRÜ) und bilden damit den maritimen Teil des Staatsgebiets (*areas under national sovereignty* – *AUNS*). Dies bedeutet, dass der Küstenstaat dort prinzipiell sein gesamtes nationales Recht, einschließlich etwaiger Befugnisnormen zur Durchsetzung rechtlicher Vorgaben, zur Anwendung bringen kann. Im Küstenmeer, dessen äußere Grenze nach Art. 3 SRÜ und korrespondierendem Völkergewohnheitsrecht höchstens 12 Seemeilen von den in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen festgelegten Basislinien (vgl. Art. 5, 7 und 10 SRÜ) entfernt sein darf, wird die Souveränität des Küstenstaats indes nur „nach Maßgabe dieses Übereinkommens und der sonstigen Regeln des Völkerrechts ausgeübt“ (Art. 2 Abs. 3 SRÜ). Die küstenstaatliche Souveränität ist dort also von vornherein völkerrechtlichen Beschränkungen unterworfen, die sich insbesondere aus dem

¹⁶ Deutsche (nicht authentische) Fassung: Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1799).

¹⁷ Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10. Dezember 1982 (Vertragsgesetz Seerechtsübereinkommen, BGBl. 1994 II S. 1798). Vor dem Hintergrund von Art. 59 Abs. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG sind die deutschen staatlichen Organe kraft nationalen Rechts an die Vorgaben des SRÜ gebunden. Diese sind auch innerstaatlich nicht bloße Abwägungsposition, sondern Grundlage und Schranke zulässigen staatlichen Handelns.

¹⁸ Beschluss des Rates v. 23. März 1998 über den Abschluss des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen v. 10. Dezember 1982 und des Übereinkommens v. 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft, ABl. EU 1998, Nr. L 179/1.

Recht der friedlichen Durchfahrt aller anderen Staaten ergeben (vgl. Art. 17 ff. SRÜ). So darf der Küstenstaat z.B. nach Art. 211 Abs. 4 SRÜ „in Ausübung [seiner] Souveränität innerhalb [des] Küstenmeers Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung durch fremde Schiffe, einschließlich der Schiffe, die das Recht der friedlichen Durchfahrt ausüben, erlassen [...]“. Dieselbe Norm stellt jedoch ausdrücklich klar, dass „[d]iese Gesetze und sonstigen Vorschriften [...] die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe nicht behindern [dürfen]“.

Anschlusszone, Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) und Festlandsockel sind sog. küstenstaatliche Funktionshoheitszonen (*ares under national jurisdiction – AUNJ*). In diesen Gebieten befindet sich der Großteil der deutscher Hoheitsgewalt unterliegenden kritischen Offshore-Infrastruktur. Anschlusszone, AWZ und Festlandsockel unterliegen nicht der Souveränität des Küstenstaats und gehören damit auch nicht zum Staatsgebiet. Gleichwohl weist das Seevölkerrecht dem Küstenstaat dort bestimmte Vorzugsrechte und (regelungs- und/oder durchsetzungsbezogene) Hoheitsbefugnisse zu. Diese einzelnen Rechte und Befugnisse sind ausschließlicher, zugleich aber funktional begrenzter Natur. Das bedeutet, dass die betreffenden Rechte und Befugnisse nicht von anderen Staaten als dem Küstenstaat ausgeübt werden dürfen; zugleich sind sie in ihrem Umfang aber auf spezifische Aspekte wie die Fischerei, die Erforschung und Ausbeutung der nichtlebenden Ressourcen und den Schutz der Meeresumwelt beschränkt. Hat der Küstenstaat in den Funktionshoheitsräumen demnach nur einzelne – zumal funktional begrenzte – Rechte und Befugnisse, ist seine nationale Rechtsordnung dort von vornherein auch nur eingeschränkt anwendbar.

An die küstenstaatlichen Funktionshoheitszonen schließen sich die Staatengemeinschaftsräume Hohe See und Tiefseeboden – das sog. „Gebiet“¹⁹ – an. Bei ihnen handelt es sich um Räume jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse (*areas beyond national jurisdiction – ABNJ*). Sie können einerseits von allen Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, genutzt werden – ein seit Jahrhunderten anerkanntes Recht, das als Freiheit der Hohen See bezeichnet wird (vgl. Art. 87 SRÜ). Andererseits ist kein Staat befugt, die Hohe See und den Tiefseeboden seiner Souveränität zu unterstellen oder dort andere Staaten ausschließende souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse geltend zu machen (vgl. Art. 89 und 137 Abs. 1 SRÜ).

¹⁹ Gemäß Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 SRÜ umfasst das Gebiet „den Meeresboden und den Meeresuntergrund jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse“. Das „Gebiet“ schließt sich damit an die Außengrenze der küstenstaatlichen Festlandsockel an.

Schiffe fahren nach Art. 92 Abs. 1 SRÜ unter der Flagge eines einzigen Staates und unterstehen auf Hoher See – mit Ausnahme besonderer Fälle, die ausdrücklich im UN-Seerechtsübereinkommen oder anderen internationalen Verträgen vorgesehen sind – seiner ausschließlichen Hoheitsgewalt. Dieser Grundsatz der ausschließlichen Flaggenstaatsjurisdiktion unterwirft Maßnahmen, die auf Hoher See und, wie noch gezeigt wird, in der AWZ gegenüber fremden Schiffen getroffen werden sollen, engen rechtlichen Grenzen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre maritimen Zonen und Grenzen seit den 1960er Jahren im Einklang mit den Vorgaben des internationalen Seerechts konkretisiert. Wo dies räumlich möglich war, erweiterte Deutschland im Jahre 1994 die Breite seines Küstenmeers in der Nordsee auf 12 Seemeilen.²⁰ Im Unterschied zur Nordsee konnte das Küstenmeer in der Ostsee aufgrund der geografischen und politischen Bedingungen des betreffenden Gebiets nicht überall auf 12 Seemeilen ausgedehnt werden. Anstelle dessen identifiziert die Proklamation im Hinblick auf die Ostsee 37 Punkte, deren Verbindungslinie die Außengrenze des deutschen Küstenmeers bildet. Zudem legte Deutschland mit gesonderter Erklärung die Außengrenze seiner AWZ in Nord- und Ostsee fest.²¹ Die deutsche Proklamation bezieht sich auch hier auf eine Vielzahl von Punkten, deren Verbindungslinien die Außengrenzen der deutschen AWZ bilden. Aufgrund der Überlagerung mit den Meereszonen der Nachbarstaaten erstreckt sich die Zone in der Ostsee gar nicht und in der Nordsee nur an einem Punkt bis zur zulässigen maximalen Ausdehnung von 200 Seemeilen.²² Die Außengrenze des deutschen Festlandsockels, die ganz überwiegend, aber nicht vollständig der der AWZ entspricht, wurde mittels vertraglicher Abreden mit den Nachbarstaaten, die letztlich auf der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in den *North Sea Continental Shelf*-Fällen gründen,²³ festgelegt.²⁴

²⁰ Proklamation der Bundesregierung über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres (BGBl. 1994 I S. 3428).

²¹ Proklamation der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee, BGBl. 1994 II S. 3769.

²² Vgl. Art. 57 SRÜ: „Die ausschließliche Wirtschaftszone darf sich nicht weiter als 200 Seemeilen von den Basislinien erstrecken, von denen aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird.“

²³ Vgl. IGH, *North Sea Continental Shelf* (*Germany v. Denmark*; *Germany v. Netherlands*), Urteil v. 20. Februar 1969, ICJ Reports 1969, S. 3, Rn. 99.

²⁴ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die Abgrenzung des Festlandsockels der Nordsee in Küstennähe v. 9. Juni 1965 (BGBl. 1966 II S. 207); Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die seitliche Abgrenzung des Festlandsockels in Küstennähe v. 1. Dezember 1964 (BGBl. 1965 II S. 1142); Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee vom 28. Januar 1971 (BGBl. 1972 II S. 882); Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee v. 28. Januar 1971 (BGBl. 1972 II S. 889); Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich über die Abgrenzung des Festlandsockels unter der Nordsee v. 25. November 1971 (BGBl. 1972 II S. 897).

2. Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen in den inneren Gewässern

a) Grundsatz: Umfassende Hoheitsgewalt des Küsten- bzw. Hafenstaats

Die der küstenstaatlichen Souveränität unterliegenden inneren Gewässer sind nach Art. 8 Abs. 1 SRÜ die „landwärts der Basislinie des Küstenmeers gelegenen Gewässer“. Da Deutschland seine Basislinie an der Nordseeküste überwiegend auf Grundlage von Art. 7 Abs. 1 SRÜ („Inselkette entlang der Küste in ihrer unmittelbaren Nähe“) dergestalt gezogen hat, dass ausgewählte Basispunkte auf der Nord- bzw. Westseite der Ost- bzw. Nordfriesischen Inseln mittels gerader Basislinien verbunden wurden, zählen große Teile der heutigen Nationalparke Niedersächsisches Wattenmeer und Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer zu den deutschen inneren Gewässern. Hinsichtlich ihres Rechtsstatus sind die inneren Gewässer im Wesentlichen dem Landgebiet gleichgestellt. Darum ist Deutschland völkerrechtlich ohne weiteres befugt, dort sein nationales Recht zur Anwendung zu bringen. Diese Befugnis umfasst z.B. auch die Ausweisung von Meeresschutzgebieten. Vor allem aber umfasst sie die Befugnis, den Zugang zu den eigenen Seehäfen, die, wie sich indirekt aus Art. 11 SRÜ ergibt, zu den inneren Gewässern gehören,²⁵ zu regeln, und diejenigen Schiffe, die sich in einem dieser Häfen befinden, seiner Hoheitsgewalt zu unterstellen. Dies umfasst das Recht, fremden Schiffen unter Beachtung des Gebots der Nichtdiskriminierung den Hafenzugang zu verweigern.²⁶

b) Mögliche Grenzen der hafen- und küstenstaatlichen Hoheitsgewalt

Eine Beschränkung der dem Grunde nach umfassenden Rechtsmacht des Küsten- bzw. Hafenstaats kann sich aus Art. 8 Abs. 2 SRÜ ergeben. Nach dieser Vorschrift besteht in Gewässern, bezüglich derer „die Festlegung einer geraden Basislinie nach der in Artikel 7 bezeichneten Methode dazu führt, dass Gebiete, die vorher nicht als innere Gewässer galten, in diese einbezogen werden, [...] das in diesem Übereinkommen vorgesehene Recht der friedlichen Durchfahrt“. Unabhängig von der Frage, ob Art. 8 Abs. 2 SRÜ für die deutschen inneren Gewässer überhaupt relevant ist,²⁷ kommt diese Einschränkung der küstenstaatlichen Souveränität indes

²⁵ In seinem Urteil im Fall *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, Merits, Urteil v. 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, S. 14 Rn. 213 entschied der IGH, dass “[t]he laying of mines within the ports of another State is governed by the law relating to internal waters, which are subject to the sovereignty of the coastal State”. Damit bestätigte er implizit die Zugehörigkeit der Seehäfen zu den inneren Gewässern nach Völkergewohnheitsrecht.

²⁶ Ebd., Rn. 213: “It is also by virtue of its sovereignty that the coastal State may regulate access to its ports.”

²⁷ Sie ist zu verneinen: Deutschland hat seine geraden Basislinien bereits zu Beginn der 1980er Jahre gezogen (vgl. § 1 der Verordnung über die Besatzung von Schiffen unter fremder Flagge v. 28. Oktober 1981 (BGBl. 1981 I S. 1163) und ist dem Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlusszone

nur gegenüber Schiffen, die sich auf friedlicher Durchfahrt i.S.v. Art. 18 f. SRÜ befinden, zum Tragen. Ob sich die Flaggenstaaten der Schattenflotte oder russische Schiffe auf dieses Recht berufen können, wird in Abschnitt 3. ausführlich untersucht.

Daneben ist der Küstenstaat nach Art. 21 Abs. 1 und Art. 22 SRÜ befugt ist, das Recht der friedlichen Durchfahrt anderer Staaten rechtlich einzuhegen (z.B. zum Schutz der Umwelt des Küstenstaats und zur Verhütung, Verringerung und Überwachung ihrer Verschmutzung). Art. 211 Abs. 4 SRÜ, der für innere Gewässer i.S.v. Art. 8 Abs. 2 SRÜ entsprechend zur Anwendung kommen muss, bestätigt, dass „Küstenstaaten [...] in Ausübung ihrer Souveränität innerhalb ihres Küstenmeers Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung durch fremde Schiffe, einschließlich der Schiffe, die das Recht der friedlichen Durchfahrt ausüben, erlassen [können]“. Soweit wiederum diese „Gesetze und sonstigen Vorschriften [...] die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe nicht behindern“ dürfen, sind hiervon nach Art. 24 Abs. 1 SRÜ diejenigen Maßnahmen ausgenommen, die im UN-Seerechtsübereinkommen vorgesehen sind.

Soweit sich fremde Schiffe in einem der Häfen des Küstenstaats befinden, stellt sich die Frage, ob sich die territoriale Hoheitsgewalt auch auf solche Sachverhalte erstreckt, die sich ausschließlich auf das Schiff selbst bzw. rein interne Vorgänge beschränken, ohne Auswirkungen auf die Gesamtsituation im Hafen zu entfalten. Die frühe Staatenpraxis war insofern nicht einheitlich. COELHO verweist auf eine Entscheidung des französischen *Conseil d'État* aus dem Jahr 1806, wonach Frankreich verpflichtet gewesen sei, die interne Wirtschaftsführung eines Schiffes zu respektieren und daher nur dann in dessen innere Angelegenheiten eingreifen dürfe, wenn dies erbeten werde, oder wenn die betreffende Tätigkeit die öffentliche Ordnung Frankreichs als Hafenstaat gefährde.²⁸ Die überwiegende Literatur bewertet diese – häufig als „französische Doktrin“ bezeichnete²⁹ – Position jedoch als Ausnahme. CHURCHILL, LOWE und SANDER weisen darauf hin, dass die Entscheidung des *Conseil d'État* zu einem Zeitpunkt erging, zu dem die Souveränität des Küstenstaates über innere Gewässer und das Küstenmeer noch kein gefestigter Bestandteil der französischen Rechtsordnung war, was im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf die heutige Rechtslage zur Zurückhaltung mahnt.³⁰ In seiner Studie zur

v. 29. April 1958 (516 UNTS 205), das in Art. 5 Abs. 2 eine Art. 8 Abs. 2 SRÜ entsprechende Regelung enthält, nie beigetreten ist.

²⁸ Nelson F. Coelho, *Unilateral Port State Jurisdiction*, 2018, S. 86 f., Fn. 192.

²⁹ Moritaka Hayashi, *Jurisdiction over Foreign Commercial Ships in Ports: A Gap in the Law of the Sea Codification*, *Ocean Yearbook* 18 (2004), S. 488 (495).

³⁰ Robin R. Churchill, A. Vaughan Lowe und Amy Sander, *The Law of the Sea*, 4. Aufl. 2022, S. 125.

Hafenstaatsjurisdiktion legt MARTEN dar, dass Hafenstaaten sich nur deshalb gegenüber internen Angelegenheiten fremder Schiffe zurückhielten, weil ihnen die konkurrierende Zuständigkeit des Flaggenstaates bewusst sei und sie es akzeptierten, dass dieser über Angelegenheiten entscheide, die nur geringe praktische Relevanz für die Häfen hätten.³¹ Auch YANG vertritt die Auffassung, dass ein Hafenstaat seine Hoheitsgewalt über fremde Schiffe zwar aus außenpolitischen oder diplomatischen Erwägungen zwar zurückhaltend ausüben oder bestimmte Fragen den Behörden des Flaggenstaates überlassen könne, dies jedoch allein in seinem Ermessen liege.³² Insgesamt geht die ganz überwiegende Auffassung, gestützt von der dominierenden Staatenpraxis, daher davon aus, dass Hafenstaaten lediglich aus Gründen der Höflichkeit im zwischenstaatlichen Verkehr (*comity*) davon absehen, rein schiffsinterne Angelegenheiten ihrer territorialen Zuständigkeit zu unterwerfen; rechtlich verpflichtet sind sie hierzu nicht. Im Gegenteil wird die Hoheitsgewalt des Küsten- bzw. Hafenstaates daher auch bezüglich schiffsinterner Vorgänge nicht von der – an sich auch in den inneren Gewässern weitergeltenden – Jurisdiktion des Flaggenstaats verdrängt.

Auf all dies kommt es im vorliegenden Kontext letztlich jedoch gar nicht an. Denn sämtliche der hier im Vordergrund stehenden Handlungen stehen im Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Erwägungen und betreffen daher die Sicherheit und öffentliche Ordnung des Hafenstaates (*peace of the port*). Dass der Hafenstaat kraft seiner Souveränität befugt ist, gegenüber fremden Schiffen die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung erforderlichen Maßnahmen zu treffen, ist unstreitig. Dies umfasst gerade auch das Recht, Schiffe, die im Verdacht stehen, Sanktionen zu unterlaufen, die gegenüber einem Aggressor als Reaktion auf das von ihm begangene völkerrechtliche Unrecht verhängt wurden, der eigenen Hoheitsgewalt zu unterwerfen – oder ihnen den Zugang zu seinen Häfen ganz zu verweigern. Das Diskriminierungsgebot wird hierdurch nicht verletzt: Denn entweder handelt es sich bei der Verweigerung des Hafenzugangs um eine Maßnahme, mit der der Hafenstaat indirekt auf einen gravierenden Völkerrechtsbruch reagiert, oder die Verweigerung bezieht sich auf Schiffe eines Staats, der im Verdacht steht, hybride Maßnahmen zur Destabilisierung (auch) des Hafenstaats zu initiieren.

³¹ Bevan Marten, Port State Jurisdiction, International Conventions, and Extraterritoriality: An Expansive Interpretation, in: Henrik Ringbom (Hrsg.), Jurisdiction Over Ships, 2015, S 105 (116).

³² Haijiang Yang, Jurisdiction of the Coastal State Over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea, 2006, S. 84.

3. Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen im Küstenmeer

a) Grundsatz: Beschränkte Souveränität des Küstenstaats

Auch das Küstenmeer unterliegt gemäß Art. 2 Abs. 1 SRÜ der Souveränität des Küstenstaats und gehört damit zu dessen Staatsgebiet. Der Küstenstaat ist deshalb ohne weiteres befugt, sein nationales Recht im Küstenmeer zur Anwendung zu bringen und die gesetzlichen Regelungen, ggf. auch mit Zwangsmaßnahmen, durchzusetzen.³³ Wie Art. 2 Abs. 3 SRÜ klarstellt, ist die küstenstaatliche Souveränität im Küstenmeer jedoch von vornherein begrenzt. Die völkerrechtlich zu beachtenden rechtlichen Schranken ergeben sich insbesondere aus dem Recht der friedlichen Durchfahrt (*innocent passage*) nach Art. 17–32 SRÜ und betreffen damit fremde Schiffe. Das Recht der friedlichen Durchfahrt ist ein Recht der Flaggenstaaten (vgl. Art. 17 SRÜ: „alle Staaten“), das von den unter ihrer Flagge fahrenden Schiffen ausgeübt wird. Befindet sich ein fremdes Schiff auf friedlicher Durchfahrt durch das Küstenmeer, darf der Küstenstaat diese Durchfahrt nicht behindern, vgl. Art. 24 SRÜ. Dieses Verbot wirkt sich nach Art. 24 Abs. 1 li. a SRÜ u.a. dergestalt aus, dass der Küstenstaat fremden Schiffen keine Auflagen machen darf, die im Ergebnis eine Verweigerung oder Beeinträchtigung der Ausübung des Rechts der friedlichen Durchfahrt bewirken. Ein das Recht der friedlichen Durchfahrt ausübendes Schiff darf weder angehalten noch durchsucht oder gar festgesetzt werden – soweit dies nicht, wie Art. 24 Abs. 1 SRÜ klarstellt, im UN-Seerechtsübereinkommen klargestellt ist. Nach nicht unumstrittener Auffassung ist Letzteres u.a. der Fall, wenn der Küstenstaat wegen einer während der Durchfahrt an Bord des Schiffes begangenen Straftat eine Person festnehmen oder eine Untersuchung durchführen will, vgl. Art. 27 Abs. 1 SRÜ.³⁴ Ferner wird im Lichte der unbeschränkten Souveränität des Küstenstaats über die inneren Gewässer einschließlich der Häfen³⁵

³³ Siehe nur *Richard Barnes*, in: Alexander Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 2 Rn. 32 sowie *Valentin Schatz* und *Marco Fantinato*, *Post-rescue Innocent Passage by Non-governmental Search and Rescue Vessels in the Mediterranean*, *International Journal for Marine and Coastal Law* 35 (2020), S. 740 (756): “The sovereignty of the coastal State over its territorial sea “entails full prescriptive and enforcement jurisdiction (including with respect to criminal law).” Vgl. auch ISGH, *M/V ‘Saiga’ (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Urteil v. 1. Juli 1999, ITLOS Reports 1999, S. 10 Rn. 127: “The Tribunal notes that, under the Convention, a coastal State is entitled to apply customs laws and regulations in its territorial sea (articles 2 and 21).”

³⁴ Dazu *Alexander Proelss* und *Tobias Hofmann*, *Law of the Sea and Transnational Organised Crime*, in: Pierre Hauck und Sven Peterke (Hrsg.), *International Law and Transnational Organised Crime*, 2016, S. 422 (431) m.w.N.

³⁵ Siehe o. 2. b).

davon ausgegangen, dass „vessels intending to proceed to port may be subject to controlling measures prior to arriving at port”.³⁶

b) Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer

Damit sich ein Staat auf das Recht der friedlichen Durchfahrt berufen kann, muss das Schiff, das dieses Recht ausüben will, die Flagge des betreffenden Staats führen (1.). Es muss sich weiterhin auf der „Durchfahrt“ durch das Küstenmeer befinden (2.). Und schließlich muss diese Durchfahrt „friedlich“ sein (3.).

(1) „Schiffe aller Staaten“: Flagge

Nach Art. 17 SRÜ „genießen die Schiffe aller Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer.“ Dies setzt voraus, dass das betreffende Schiff einem Staat zugeordnet werden kann. Damit ist nicht gemeint, dass es sich um ein Staatsschiff handeln muss. Entscheidend ist vielmehr, dass das Schiff die Flagge des betreffenden Staats führt.³⁷ Aus Art. 91 Abs. 1 Satz 2 SRÜ ergibt sich, dass ein Schiff, das die Flagge eines Staats führt, dessen Staatszugehörigkeit besitzt. Dabei ist es Sache jedes Staates, im innerstaatlichen Recht³⁸ die Bedingungen festzulegen, „zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt, sie in seinem Hoheitsgebiet in das Schiffsregister einträgt und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen“ (Art. 91 Abs. 1 Satz 1 SRÜ). Nach Satz 3 der Norm muss „[z]wischen dem Staat und dem Schiff [lediglich] eine echte Verbindung bestehen.“

Hinsichtlich der Bedingungen für die Verleihung der Staatszugehörigkeit verfügen Staaten hiernach über einen weiten Entscheidungsspielraum. Entscheidend ist letztlich allein, dass das betreffende Schiff im Schiffsregister eingetragen ist, und zwar bereits im Zeitpunkt der Durchfahrt durch das Küstenmeer. Aus dem Erfordernis der echten Verbindung (*genuine link*) ergibt sich nichts anderes. So hat der Internationale Seegerichtshof (ISGH) im Zusammenhang mit der Frage, ob der ein Schiffsfreigabeverfahren nach Art. 292 Abs. 1 SRÜ initiiierende Staat wirklich der Flaggenstaat ist, Folgendes klargestellt:

³⁶ Richard Barnes, in: Alexander Proelss (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary, 2017, Art. 24 Rn. 6.

³⁷ Richard Barnes, in: Alexander Proelss (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary, 2017, Art. 17 Rn. 10.

³⁸ ISGH, *M/V 'Saiga' (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Urteil v. 1. Juli 1999, ITLOS Reports 1999, S. 10 Rn. 63.

[T]he purpose of the provisions of the convention on the need for a genuine link between a ship and its flag State is to secure more effective implementation of the duties of the flag State, and not to establish criteria by reference to which the validity of the registration of ships in a flag State may be challenged by other States.³⁹

Insofern ist das Erfordernis der echten Verbindung nicht geeignet, die Zugehörigkeit eines Schiffs zum Flaggenstaat in Zweifel zu ziehen.⁴⁰ Es bleibt daher dabei, dass die „[d]etermination of the criteria and establishment of the procedures for granting and withdrawing nationality to ships are *matters within the exclusive jurisdiction of the flag State*.“⁴¹

Zugleich betonte der ISGH, dass “disputes concerning such matters may be subject to the procedures under Part XV of the Convention.”⁴² Dabei ist zunächst der Flaggenstaat, der die Verletzung seiner Rechte geltend macht, hinsichtlich der erfolgten Schiffsregistrierung darlegungs- und beweispflichtig.⁴³ Er muss schlüssig die Tatsachen darlegen, aus denen sich ergibt, dass das Schiff seine Staatszugehörigkeit besitzt.⁴⁴ Reine Behauptungen ohne Vorlage relevanter Dokumente reichen hierfür nicht aus. Der Flaggenstaat genügt auch dann seiner Darlegungs- und Beweislast nicht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Eintragung in das Schiffsregister nachträglich erfolgt ist oder fingiert wurde. In der Folge ist es dann allerdings Sache des beklagten Küstenstaats, die Tatsachen darzulegen und zu beweisen, aus denen sich ergibt, dass das Schiff nicht (mehr) über die Staatszugehörigkeit des Flaggenstaats verfügt. Dazu muss er Tatsachen vortragen und ggf. Beweis erbringen, aus denen sich grundlegende Zweifel an der erfolgten Registrierung ergeben.⁴⁵ Da es dem Küstenstaat regelmäßig nicht möglich sein wird, nachträgliche Änderungen des Schiffsregisters zu beweisen, liegt hierin ein grundlegendes prozessuales Problem. Umso wichtiger ist es, dass das über den zwischenstaatlichen Streit entscheidende internationale Gericht die Darlegungen des Flaggenstaats einer genauen Überprüfung unterzieht. Selbst in Fällen, in denen der beklagte Staat nicht bestreitet, dass der Klägerstaat der Flaggenstaat des festgesetzten Schiffs ist, muss sich das Gericht im Rahmen des

³⁹ Ebd., Rn. 83.

⁴⁰ Deutlich ebd., Rn. 86.

⁴¹ Ebd., Rn. 65 (Hervorhebung hinzugefügt).

⁴² Ebd.

⁴³ Vgl. ebd., Rn. 66 ff.

⁴⁴ Vgl. ebd., Rn. 81 und ISGH, *Grand Prince (Belize v. France)*, Urteil v. 20. April 2001, ITLOS Reports 2001, S. 17 Rn. 81, 93. Siehe auch *Douglas Guilfoyle*, in: Alexander Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 91 Rn. 18: “The question of the validity of documents before an international tribunal will be a question of fact, albeit a fact judged by reference to national law” (Fußnote weggelassen).

⁴⁵ ISGH, *M/V ‘Saiga’ (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Urteil v. 1. Juli 1999, ITLOS Reports 1999, S. 10 Rn. 69, 72.

Schiffsfreihabeverfahrens davon überzeugen, dass der klagende Staat der Flaggenstaat des Schiffs ist (andernfalls fehlte es ihm an der gerichtlichen Zuständigkeit).⁴⁶

Staatenlose Schiffe, d.h. Schiffe, die keine Flagge führen, weil sie nicht im Schiffsregister eines Staates eingetragen sind, genießen kein Recht der friedlichen Durchfahrt.⁴⁷ Auch Art. 24 Abs. 1 SRÜ ist deshalb nicht anwendbar. Kraft der küstenstaatlichen Souveränität dürfen sie jederzeit angehalten, kontrolliert und festgesetzt werden. Dies betrifft u.a. diejenigen Schiffe der russischen Schattenflotte, die nach außen hin zwar eine Flagge führen, der (vermeintliche) Flaggenstaat hiervon aber überhaupt keine Kenntnis und sie nicht in sein Register eingetragen hat. Da gemäß Art. 91 Abs. 1 SRÜ das innerstaatliche Recht für die Bedingungen, unter denen ein Schiff die Flagge des betreffenden Staats zu führen befugt ist, maßgeblich ist, und weil nach Art. 91 Abs. 2 SRÜ der Flaggenstaat den Schiffen, denen er das Recht einräumt, seine Flagge zu führen, entsprechende Dokumente ausstellt, ist das in Täuschungsabsicht erfolgende Führen einer falschen Flagge ebenso wie das Wechseln der Flagge ohne Eintragung im Schiffsregister für die Staatszugehörigkeit ohne Belang. Die betreffenden Schiffe sind entweder staatenlos oder unterstehen der Flaggenhoheit eines anderen Staats.⁴⁸

Willigt ein Flaggenstaat hingegen ein, ein Schiff zu registrieren, das dadurch anschließend – mit oder ohne Wissen des Flaggenstaats – in die Lage versetzt wird, die gegen Russland verhängten Sanktionen zu umgehen, genießt dieses Schiff grundsätzlich das Recht der friedlichen Durchfahrt. Eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Flaggenstaaten ist seerechtlich im Lichte des in Art. 24 Abs. 1 lit. b SRÜ kodifizierten Diskriminierungsverbots nicht zulässig. Etwas anderes kommt nur dann in Betracht, wenn das Schiff nicht im Einklang mit den innerstaatlichen Vorschriften des Flaggenstaats registriert wurde, oder wenn klare Hinweise dafür bestehen, dass der Flaggenstaat kollusiv mit der Russischen Föderation zusammenwirkt. In diesem Fall ließe sich die Berufung des Flaggenstaats auf seine flaggenstaatlichen Rechte, zumal im Lichte des Verstoßes Russlands gegen Kernnormen der Völkerrechtsordnung, möglicherweise als rechtsmissbräuchlich qualifizieren – ein Ergebnis, das allerdings nicht frei von rechtlichen Zweifeln ist.

⁴⁶ ISGH, *Grand Prince (Belize v. France)*, Urteil v. 20. April 2001, ITLOS Reports 2001, S. 17 Rn.80 ff.

⁴⁷ Siehe nur *Robert Beckman, Trung Nguyen und Joel Ong*, Possible Actions by Coastal States to Protect Their Marine Environment from Oil Tankers in the Dark Fleet, *International Journal of Marine and Coastal Law* 40 (2025), S. 3 (22).

⁴⁸ In diesem Sinne ebd.

(2) Durchfahrt durch das Küstenmeer

Nach der Legaldefinition des Art. 18 SRÜ bedeutet „Durchfahrt“ die „Fahrt durch das Küstenmeer zu dem Zweck a) es ohne Einlaufen in die inneren Gewässer oder Anlaufen einer Reede oder Hafenanlage außerhalb der inneren Gewässer zu durchqueren oder b) in die inneren Gewässer einzulaufen oder sie zu verlassen oder eine solche Reede oder Hafenanlage anzulaufen oder zu verlassen.“ Art. 18 Abs. 2 SRÜ konkretisiert, dass die Durchfahrt „ohne Unterbrechung und zügig erfolgen [muss].“ Dies bedeutet nicht, dass die Durchfahrt mit voller Geschwindigkeit erfolgen muss; erforderlich ist vielmehr, dass das betreffende Schiff „proceeds at a normal operational speed, having due regard to the local, weather, hydrographical and navigational conditions.“⁴⁹ Anhalten und Ankern ist ausdrücklich eingeschlossen, „aber nur insoweit, als dies zur normalen Schifffahrt gehört oder infolge höherer Gewalt oder eines Notfalls oder zur Hilfeleistung für Personen, Schiffe oder Luftfahrzeuge in Gefahr oder Not erforderlich wird.“

Auch wenn es häufig nicht einfach sein wird, zu beurteilen, ob ein Anhalten zur normalen Schifffahrt gehört,⁵⁰ befindet sich ein Schiff, das auf einem Zick-Zack-Kurs unter wiederholten Kursänderungen, die navigatorisch nicht erforderlich sind, durch das Küstenmeer fährt, nicht auf der Durchfahrt durch das Küstenmeer. Gleiches gilt für Schiffe, die ungewöhnlich lange und weder navigatorisch noch mit Blick auf den geplanten Zugang zu einem Hafen veranlasst ihre Position halten, ohne sich fortzubewegen, oder für STS-Operationen, mit denen die Bestimmungs- oder Herkunftsorte der Ladungen verschleiert oder auf andere Weise die Aufsicht oder Regulierung durch Flaggen- oder Küstenstaaten umgangen werden sollen.⁵¹

(3) Friedlichkeit der Durchfahrt

Nach Art. 19 Abs. 1 SRÜ ist die Durchfahrt eines fremden Schiffs durch das Küstenmeer friedlich, „solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigt.“ Diese eher vagen Tatbestandsvoraussetzungen werden in Art. 19 Abs. 2 SRÜ anhand eines Katalogs von Beispielen, in denen der Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats als beeinträchtigt gilt, konkretisiert. Mit Blick auf den Gegenstand vorliegender Untersuchung sind dabei vor allem die in Art. 19 Abs. 2 lit. c („Handlung, die auf das Sammeln

⁴⁹ *Richard Barnes*, in: Alexander Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 18 Rn. 7.

⁵⁰ Das ist z.B. bei schlechtem Wetter, mechanischem Defekt oder vorübergehendem Ankern außerhalb eines Hafens in Erwartung eines Liegeplatzes der Fall; siehe *Barnes*, o. Anm. 49, Rn. 9.

⁵¹ Siehe den Schiedsspruch im Fall *Duzgit Integrity Arbitration (Malta v. São Tomé and Príncipe)*, PCA Case N° 2014-07, Schiedsspruch v. 5. September 2016, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1915>>, Rn. 236, 310.

von Informationen zum Schaden der Verteidigung oder Sicherheit des Küstenstaats gerichtet ist“), lit. e und f („Starten, Landen oder Anbordnehmen von Luftfahrzeugen“ bzw. „Aussetzen, Landen oder Anbordnehmen von militärischem Gerät“), lit. h („vorsätzliche schwere Verschmutzung entgegen diesem Übereinkommen“) und lit. j („Forschungs- oder Vermessungsarbeiten“) und lit. k („Handlung, die auf die Störung eines Nachrichtenübermittlungssystems oder anderer Einrichtungen oder Anlagen des Küstenstaats gerichtet ist“) relevant.

Bei einer an den technischen Möglichkeiten der Gegenwart ansetzenden Auslegung⁵² sind von diesen Regelbeispielen das Anbordnehmen von Unterwasserdrohen ebenso wie das Starten von Überwachungsdrohnen (vgl. lit. e und f), die Störung oder Schädigung kritischer Unterwasserinfrastruktur (vgl. lit. k), Tätigkeiten, die der Informationsgewinnung und Spionage dienen (vgl. lit. c) sowie wohl auch Tätigkeiten zur Störung elektronischer Navigations- und Satellitensysteme – bei ihnen handelt es sich jedenfalls um andere Tätigkeiten, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängen (vgl. Art. 19 Abs. 2 lit. 1 SRÜ) – erfasst.⁵³ Die Anrainerstaaten von Nord- und Ostsee sind damit befugt, Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen, die ihre Küstenmeere durchfahren und mutmaßlich an den einführend skizzierten Tätigkeiten beteiligt sind, zu treffen. Als problematisch kann sich dabei freilich erweisen, hinreichende Beweise dafür zu erbringen, dass es tatsächlich zu den vorbezeichneten Aktivitäten gekommen ist. Das ist insofern relevant, als der Küstenstaat in dem Fall, in dem ein Flaggenstaat im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens der friedlichen Streitbeilegung eine Verletzung des Rechts der friedlichen Durchfahrt geltend macht, für die den Tätigkeiten i.S.v. Art. 19 Abs. 2 SRÜ zugrundeliegenden Tatsachen beweispflichtig ist.

Nicht ohne weiteres von der Unfriedlichkeit ausgegangen werden kann indes im Hinblick auf die bloße Durchfahrt veralteter bzw. unsicherer Öltank- und Frachtschiffe, wie sie zur russischen Schattenflotte gehören; denn Art. 19 Abs. 2 lit. h SRÜ setzt dem Wortlaut nach voraus, dass das Schiff eine vorsätzliche schwere Verschmutzung verursacht. Allerdings wird im Schrifttum argumentiert, „vorsätzlich“ könne auch so ausgelegt werden, dass damit die Navigation ohne gebührende Berücksichtigung der Verschmutzungsrisiken gemeint sei.⁵⁴ Diese

⁵² Dazu vgl. ISGH, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Gutachten v. 21. Mai 2024, <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_corr.pdf>, Rn. 130: SRÜ als “living instrument”.

⁵³ Siehe dazu die Kommentierung von *Richard Barnes*, in: Alexander Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 19 Rn. 17, 20, 27 und 28.

⁵⁴ *Barnes*, o. Anm. 53, Rn. 23 mit Hinweis auf einen (freilich nicht näher substantiierten) „growing body of practice allowing for preventative measures without actual pollution taking place”.

Interpretation ist im Lichte der seit Mitte der 1990er Jahre erheblich gestiegenen Bedeutung des auch Teil XII SRÜ zugrundeliegenden Präventionsgrundsatzes⁵⁵ systematisch und teleologisch rechtfertigbar, aber mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Von entscheidender Bedeutung ist hier eine Untersuchung der Praxis der Küstenstaaten, die vorliegend allerdings nicht geleistet werden kann.

c) Maßnahmen zur Verhinderung einer nichtfriedlichen Durchfahrt

Liegen die Voraussetzungen der Art. 18 und 19 SRÜ nicht vor, kann sich der Flaggenstaat nicht auf das Recht der friedlichen Durchfahrt berufen. Im Lichte seiner Souveränität über das Küstenmeer steht es dem Küstenstaat in einem solchen Fall frei, dem Schiff den Zugang zu diesem Meeresgebiet zu verbieten oder die Durchfahrt Bedingungen zu unterwerfen.⁵⁶ Wenn Art. 25 Abs. 1 SRÜ dem Küstenstaat das Recht zuweist, die für die Verhinderung einer nichtfriedlichen Durchfahrt erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, ist dies hiernach zunächst nur deklaratorischer Natur. Mit der Bezugnahme auf die Erforderlichkeit der Maßnahmen verdeutlicht die Norm indes, dass der Küstenstaat bei der Wahl der Mittel zur Verhinderung der Durchfahrt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten hat.⁵⁷ Dies gilt insbesondere im Fall der Anwendung bewaffneter Gewalt, die nur als *ultima ratio* zulässig ist.⁵⁸ Im Übrigen gehen Praxis und Schrifttum von einem weiten Entscheidungsspielraum des Küstenstaats aus (relevante Judikate internationaler Gerichte liegen bislang nicht vor).⁵⁹ In den Worten von BARNES:

[T]he coastal State may have recourse to the full range of enforcement jurisdiction in order to deal with vessels engaged in non-innocent passage. [...] A logical first step is for the State to verify the exact nature or character of the passage so that it is fully appraised of the situation. It can then decide what further necessary measures are appropriate. This may include requesting

⁵⁵ Vgl. Art. 194 SRÜ. Eingehend dazu ISGH, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Gutachten v. 21. Mai 2024, <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_corr.pdf>, Rn. 197 ff. Aus der Literatur Alexander Proelß, Prinzipien des internationalen Umweltrechts, in: ders. (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2. Aufl. 2022, 3. Abschnitt Rn. 8 ff. mit Nachweisen zur Judikatur des IGH. Zuletzt vgl. IGH, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Gutachten v. 23. Juli 2025, <<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>>, Rn. 132 ff.

⁵⁶ Vgl. Art. 25 Abs. 1 SRÜ: „Der Küstenstaat kann in seinem Küstenmeer die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um eine nichtfriedliche Durchfahrt zu verhindern.“

⁵⁷ Richard Barnes, in: Alexander Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 25 Rn. 6.

⁵⁸ ISGH, *M/V 'Saiga' (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Urteil v. 1. Juli 1999, ITLOS Reports 1999, S. 10 Rn. 155 f.

⁵⁹ Barnes, o. Anm. 57, Rn. 6; Erik J. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel Source Pollution*, 1998, S. 268 ff.

information from the ship about, inter alia, its flag status, route, and purpose. This is not expressly provided for in Art. 25, but is implicit within the general enforcement jurisdiction. Subsequent measures may include warning communications, warning shots, interdiction, boarding and inspection. Vessels may then be denied passage, diverted, expelled from the territorial sea or ordered to put into port. It also is open to coastal State authorities to detain and institute proceedings against vessels, although this will be contingent upon whether or not such vessels have committed an offence under coastal State laws. Ultimately, force may be used to secure the coastal State against threats posed by delinquent ships.⁶⁰

Auch wenn Art. 25 Abs. 1 SRÜ dies nicht ausdrücklich sagt, gilt dieses Portfolio möglicher Reaktionen des Küstenstaats jedenfalls nach Völkergewohnheitsrecht auch für den Fall, dass schon keine Durchfahrt i.S.v. Art. 18 SRÜ vorliegt.⁶¹

Zu klären bleibt, welche Maßnahmen der Küstenstaat gegenüber Kriegs- und Staatschiffen (z.B. Küstenwache oder staatliche Forschungsschiffe)⁶² ergreifen darf.⁶³ Diese Schiffe genießen nach Art. 32 SRÜ Immunität. Deshalb schränkt Art. 30 SRÜ die Reaktionsmöglichkeiten des Küstenstaats für den Fall, dass ein fremdes Kriegsschiff (bzw. anderes Staatsschiff) „die Gesetze und sonstigen Vorschriften des Küstenstaats über die Durchfahrt durch das Küstenmeer nicht einhält und eine ihm übermittelte Aufforderung, sie einzuhalten, missachtet“, dahingehend ein, dass der Küstenstaat von dem betreffenden Schiff lediglich verlangen kann, das Küstenmeer sofort zu verlassen. Diese Folge der Immunität gilt ersichtlich aber nur für Verstöße gegen Gesetze und sonstigen Vorschriften des Küstenstaats über die Durchfahrt durch das Küstenmeer. Die Befugnis des Küstenstaats, dergleichen Gesetze und Vorschriften zu erlassen, ergibt sich aus Art. 21 SRÜ;⁶⁴ sie wird in der Folge noch näher betrachtet (siehe u. d.). Zudem schließt es der Immunitätsgrundsatz aus, dass der Küstenstaat gemäß Art. 27 f. SRÜ seine Straf- oder

⁶⁰ *Barnes*, o. Anm. 57, Rn. 5 und 7 (Fußnoten weggelassen).

⁶¹ *Ebd.*, Rn. 5; *Churchill, Lowe und Sander*, o. Anm. 30, S. 149.

⁶² Art. 29 SRÜ definiert „Kriegsschiff“ als ein „zu den Streitkräften eines Staates gehörendes Schiff, das die äußeren Kennzeichen eines solchen Schiffes seiner Staatszugehörigkeit trägt; es muss unter dem Befehl eines Offiziers stehen, der sich im Dienst des jeweiligen Staates befindet und dessen Name in der entsprechenden Rangliste der Streitkräfte oder in einer gleichwertigen Liste enthalten ist; die Besatzung muss den Regeln der militärischen Disziplin unterliegen.“ *Wolff Heintschel von Heinegg*, Warships, in: Anne Peters (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Online-Version, Stand: 2015, Rn. 16 weist nach, dass je nach der konkreten Verwendungsweise auch unbemannte Fahrzeuge wie Unterwasserdrohnen als Kriegsschiffe i.S.v. Art. 29 SRÜ eingeordnet werden können.

⁶³ Die nachfolgenden Überlegungen gehen – im Einklang mit der Sichtweise der Bundesrepublik Deutschland und der klaren Mehrheit der Staaten – davon aus, dass auch Kriegs- und sonstige Staatsschiffe das Recht der friedlichen Durchfahrt auszuüben befugt sind. Dafür spricht zum einen (implizit) Art. 20 SRÜ; zum anderen beruhen auch die Vorschriften für Kriegsschiffe und sonstige Staatsschiffe, die anderen als Handelszwecken dienen, in den Art. 29 ff. SRÜ erkennbar auf der Prämisse der Existenz eines Rechts der friedlichen Durchfahrt. Dazu zusammenfassend *Heintschel von Heinegg*, o. Anm. 62, Rn. 35 ff.

⁶⁴ *Richard Barnes*, in: Alexander Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 30 Rn. 1.

Zivilgerichtsbarkeit über ein fremdes Kriegsschiff, das sich in seinem Küstenmeer befindet, ausübt.⁶⁵

Nicht eindeutig von Art. 30 SRÜ und den anderen Normen des Unterabschnitts C von Teil II SRÜ erfasst ist hingegen der Fall, dass sich ein im Küstenmeer befindliches Staatsschiff nach obigen Ausführungen entweder nicht auf der Durchfahrt durch das Küstenmeer befindet oder die Durchfahrt unfriedlich ist. Es kann vom Küstenstaat nicht verlangt werden, das Eindringen eines Kriegs- oder sonstigen Staatsschiffs zu tolerieren, wenn die Voraussetzungen der Art. 18 und 19 SRÜ nicht erfüllt sind. Für Staatsschiffe kann insofern nicht anderes gelten als für dem Staat zugeordnete Luftfahrzeuge wie Aufklärungs- und Kampffjets, die in den Luftraum des Küstenstaats eindringen. Daher muss im Prinzip auch gegenüber diesen Schiffen das Instrumentarium des Art. 25 Abs. 1 SRÜ zur Anwendung kommen können.⁶⁶ Da jedoch das Betreten, Durchsuchen und Festhalten eines Kriegsschiffs, soweit nicht die Schwelle zum bewaffneten Konflikt zwischen Flaggen- und Küstenstaat überschritten ist, nicht mit dem Immunitätsgrundsatz vereinbar ist, bleibt dem Küstenstaat letztlich nur die Möglichkeit, das fremde Staatsschiff abzufangen, aufzufordern, das Küstenmeer zu verlassen (wie für die Fälle des Art. 21 SRÜ in Art. 30 SRÜ vorgesehen), und es notfalls hinauszudrängen.⁶⁷

Zu beachten ist bei alledem, dass die Anwendung von Waffengewalt gegenüber einem fremden Staatsschiff nach einheitlicher Auffassung gegen das Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) verstößt.⁶⁸ Dies gilt jedoch wiederum dann nicht, wenn in dem Verhalten des Staatsschiffs selbst eine Androhung oder Anwendung verbotener Gewalt gegenüber dem Küstenstaat zu sehen ist. Überschreitet das Maß der von dem fremden Staatsschiff angewendeten Gewalt die Schwelle eines bewaffneten Angriffs,⁶⁹ steht dem Küstenstaat das Recht der Selbstverteidigung offen, vgl. Art. 51 UN-Charta. Wird diese Schwelle nicht erreicht, löst dies zugunsten des Küstenstaats „ein Recht auf sofortige und verhältnismäßige

⁶⁵ Heintschel von Heinegg, o. Anm. 62, Rn. 23.

⁶⁶ Barnes, o. Anm. 64, Rn. 1.

⁶⁷ So auch Barnes, o. Anm. 64, Rn. 6: “although this is essentially limited by Art. 30 to steps to remove the warship from the territorial sea”; Heintschel von Heinegg, o. Anm. 62, Rn. 42; ausführlich F. David Froman, Un-chartered Waters: Non-Innocent Passage of Warships in the Territorial Sea, San Diego Law Review 21 (1984), S. 625 (664 ff.).

⁶⁸ Heintschel von Heinegg, o. Anm. 62, Rn. 17; Michael Bothe, Friedenssicherung und Kriebsrecht, in: Alexander Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 9. Aufl. 2024, 8. Abschnitt, Rn. 12.

⁶⁹ Zu den unterschiedlichen Gewaltformen IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, Merits, Urteil v. 27 Juni 1986, ICJ Reports 1986, S. 14, Rn. 191; *Oil Platforms (Iran v. USA)*, Merits, Urteil v. 6. November 2003, ICJ Reports 2003, S. 161, Rn. 51. Aus der Literatur umfassend Bothe, o. Anm. 68, Rn. 19.

Abwehrmaßnahmen aus, nicht jedoch ein umfassendes Selbstverteidigungsrecht“.⁷⁰ In den Worten des früheren IGH-Richters SIMMA:

Against such smaller-scale use of force, defensive action – by force also “short of” Article 51 – is to be regarded as lawful. In other words, I would suggest a distinction between (full-scale) self-defence within the meaning of Article 51 against an “armed attack” within the meaning of the same Charter provision on the one hand and, on the other, the case of hostile action, for instance against individual ships, below the level of Article 51, justifying proportionate defensive measures on the part of the victim, equally short of the quality and quantity of action in self-defence expressly reserved in the United Nations Charter.⁷¹

d) Regelungs- und Durchsetzungsbefugnisse des Küstenstaats bezüglich friedlicher Durchfahrt

Unbeschadet des Rechts der friedlichen Durchfahrt aller Staaten bleibt der Küstenstaat befugt, „in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen und den sonstigen Regeln des Völkerrechts Gesetze und sonstige Vorschriften über die friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer in Bezug auf alle oder einzelne der folgenden Bereiche erlassen“ (Art. 21 Abs. 1 SRÜ). Art. 21 Abs. 4 SRÜ stellt klar, dass fremde Schiffe diese Gesetze und sonstige Vorschriften bei der Ausübung des Rechts der friedlichen Durchfahrt einhalten müssen. Einerseits genießen ausländische Schiffe damit das Recht der friedlichen Durchfahrt, das nicht „behindert“ werden darf. Andererseits ist der Küstenstaat nach Art. 21 SRÜ berechtigt, Gesetze und Vorschriften „in Bezug auf die friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer“ zu erlassen – obgleich diese die friedliche Durchfahrt immer in gewisser Weise beeinträchtigen werden. Daher kann das Recht des Küstenstaates gemäß Art. 21 SRÜ, Gesetze und Vorschriften in Bezug auf die friedliche Durchfahrt zu erlassen, von vornherein nicht umfassend sein. Andernfalls könnte sich ein Küstenstaat auf Art. 21 SRÜ berufen, um durch den Erlass nationaler Rechtsvorschriften das Recht anderer Staaten auf friedliche Durchfahrt indirekt zu untergraben. Ein solches Verhalten wäre mit dem in Art. 24 Abs. 1 SRÜ kodifizierten allgemeinen Behinderungsverbot nicht vereinbar. Art. 21 Abs. 1 SRÜ statuiert deshalb einen Katalog von Bereichen, hinsichtlich derer der Küstenstaat zur Gesetzgebung „über die friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer“ befugt ist. Diese Bereiche umfassen – für vorliegende Studie besonders relevant – u.a. die Sicherheit der Schifffahrt (lit. a), den Schutz von Kabeln und Rohrleitungen (lit. c), den Schutz der Umwelt

⁷⁰ Bothe, o. Anm. 68, Rn. 19.

⁷¹ *Oil Platforms (Iran v. USA)*, Merits, Separate Opinion Simma, ICJ Reports 2003, S. 324, Rn. 12.

des Küstenstaats und die Verhütung, Verringerung und Überwachung ihrer Verschmutzung (lit. f) sowie wissenschaftliche Meeresforschung und hydrographische Vermessungen (lit. g).

Der Küstenstaat kann fremde Schiffe, die das Recht der friedlichen Durchfahrt wahrnehmen, daher z.B. an seine Gesetze zum Schutz der marinen Umwelt binden. Nach Art. 22 SRÜ darf er, „wo es die Sicherheit der Schifffahrt erfordert“, von fremden Schiffen auf friedlicher Durchfahrt ferner verlangen, „dass sie diejenigen Schifffahrtswege und Verkehrstrennungsgebiete benutzen, die er zur Regelung der Durchfahrt von Schiffen festlegen oder vorschreiben kann“ (Art. 22 Abs. 1 SRÜ). Insbesondere von Tankschiffen kann er verlangen, dass sie bei der Durchfahrt nur diese Schifffahrtswege benutzen, vgl. Art. 22 Abs. 2 SRÜ. Legt der Küstenstaat Schifffahrtswege fest oder weist Verkehrstrennungsgebiete aus, muss er dabei die in Art. 22 Abs. 3 SRÜ genannten Faktoren berücksichtigen, ist aber nicht daran gebunden. Etwas Anderes gilt lediglich dann, wenn sich die Gesetze des Küstenstaats auf den Entwurf, den Bau, die Bemannung oder die Ausrüstung von fremden Schiffen erstrecken sollen. Dies ist nur insoweit zulässig, als die küstenstaatlichen Regelungen „allgemein anerkannten internationalen Regeln oder Normen Wirksamkeit verleihen“ (Art. 21 Abs. 2 SRÜ). Insofern besteht eine Bindung an die „allgemein anerkannten internationalen Regeln oder Normen“ (*generally accepted international rules and standards – GAIRS*), bei denen es sich um die im Rahmen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (*International Maritime Organization – IMO*) verabschiedeten Regeln und Standards handelt, wie sie u.a. im Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL)⁷² und im Internationalen Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS)⁷³ kodifiziert sind.⁷⁴ Der Küstenstaat ist demnach insbesondere nicht befugt, unilateral über die in den GAIRS enthaltenen Regelungen zu Schiffsdesign und sicherheitsrelevanter Ausrüstung⁷⁵ hinauszugehen, soweit die GAIRS nicht lediglich Mindeststandards statuieren.

⁷² Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe v. 2. November 1973 mit Protokoll v. 17. Februar 1978 (BGBl 1982 II S. 4; BGBl. 1984 II S. 230).

⁷³ Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See v. 1. November 1974 (BGBl 1979 II S. 141).

⁷⁴ Zur Bedeutung des Begriffs der allgemein anerkannten internationalen Regeln oder Normen siehe ISGH, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Gutachten v. 21. Mai 2024, <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_corr.pdf>, Rn. 280. Aus der Literatur etwa *Richard Barnes*, in: *Alexander Proelss* (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 21 Rn. 20 ff.; *Alexander Proelss*, *Fragmentation and Coherence in the Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, in: *Rosemary Rayfuse, Aline Jaeckel und Natalie Klein* (Hrsg.), *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, 2. Aufl. 2023, S. 57 (69 f.), jeweils m.w.N.

⁷⁵ Eine Darstellung der einzelnen Standards ist in vorliegender Studie nicht möglich.

Es fragt sich, welche Maßnahmen ein Küstenstaat treffen darf, wenn sich ein fremdes Schiff, das das Recht der friedlichen Durchfahrt ausübt, *nicht* an die auf Grundlage von Art. 21 und 22 SRÜ erlassenen Gesetze und Vorschriften hält. Kann der Küstenstaat dieses Schiff dann anhalten, kontrollieren und ggf. festsetzen? Aus einem Umkehrschluss zu Art. 25 Abs. 1 SRÜ ergibt sich, dass diese Frage zu verneinen ist. Der Verstoß eines Schiffs gegen die gemäß Art. 21 Abs. 4 SRÜ bestehende Pflicht, die Gesetze und sonstigen Vorschriften des Küstenstaats über die friedliche Durchfahrt, die auf Grundlage von Art. 21 Abs. 1 SRÜ erlassen wurden, einzuhalten, macht die Durchfahrt nicht automatisch unfriedlich.⁷⁶ Dies ist grundsätzlich vielmehr nur der Fall, wenn die Schwelle der Aktivitäten überschritten wird, die in Art. 19 Abs. 2 SRÜ genannt sind. Nur eine nichtfriedliche Durchfahrt darf nach Art. 25 Abs. 1 SRÜ verhindert werden, zumal Art. 21 SRÜ nur zum Gesetzes- und Regelungserlass ermächtigt, aber keine Durchsetzungsmöglichkeiten statuiert (sie finden sich auch nicht in Art. 25 SRÜ). Im Falle des Verstoßes gegen gesetzliche Vorschriften i.S.v. Art. 21 und 22 SRÜ bleibt dem Küstenstaat daher nur die Möglichkeit, ein Verfahren gegen das betreffende Schiff einzuleiten und den Verstoß zu sanktionieren, sobald das Schiff einen Hafen des Küstenstaats anläuft.⁷⁷ Beendet das Schiff die friedliche Durchfahrt, indem es das Küstenmeer mit dem Ziel, sich der Verantwortung für einen Verstoß gegen die Gesetze des Küstenstaats zu entziehen, zu verlassen sucht, ist der Küstenstaat ferner befugt, unter den in Art. 111 Abs. 1 und 3–6 SRÜ genannten Voraussetzungen vom Recht der Nacheile Gebrauch zu machen. Dieses Recht umfasst auch die Möglichkeit, das Schiff anzuhalten und zu betreten.

Durchsetzungsrechte des Küstenstaats, konkret bezogen auf den Schutz der Meeresumwelt, ergeben sich ferner aus Art. 220 Abs. 2 SRÜ. Diese Vorschrift behandelt einen der wenigen vom UN-Seerechtsübereinkommen vorgesehenen Fälle, in denen nach Art. 24 Abs. 1 SRÜ das Recht der friedlichen Durchfahrt ausnahmsweise behindert werden darf.⁷⁸ Liegen hiernach eindeutige Gründe für die Annahme vor, dass ein fremdes Schiff im Zusammenhang mit der friedlichen Durchfahrt gegen die küstenstaatlichen Gesetze zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe oder die einschlägigen GAIRS verstößt, kann der Küstenstaat das Schiff unbeschadet Art. 24 Abs. 1 SRÜ anhalten und betreten lassen, um eine

⁷⁶ Siehe auch *Froman*, o. Anm. 67, S. 660.

⁷⁷ Ähnlich *Beckman, Nguyen und Ong*, o. Anm. 47, S. 24: “If the tanker refuses to comply with such a request or is unable to produce such a certificate, the enforcement vessel of the coastal State cannot arrest the tanker, but it can record the ship’s information. If that tanker enters a port in the coastal State at any time thereafter, the authorities in the coastal State could impose a fine for the failure to provide the certificate when requested to do so.”

⁷⁸ Siehe *Shotaro Hamamoto*, in: Alexander Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, 2017, Art. 220 Rn. 14.

Überprüfung an Bord des Schiffes durchführen.⁷⁹ Bestätigt sich hierbei der Verdacht, kann der Küstenstaat das Schiff festsetzen und sein Zurückhalten anordnen, um ein innerstaatliches Verfahren einzuleiten. Bei der Untersuchung des Schiffs sind dabei die Vorgaben des Art. 226 SRÜ zu beachten.

Betrifft die Gesetzgebung eines Küstenstaates die friedliche Durchfahrt hingegen *nicht*, ist Art. 21 SRÜ, einschließlich seiner Einschränkungen, nicht anwendbar. In diesem Fall kann sich der Küstenstaat ohne weiteres auf seine territoriale Souveränität berufen, um die Anwendung und Durchsetzung seiner nationalen Rechtsvorschriften auf ausländische Schiffe zu rechtfertigen (soweit dadurch das Recht der friedlichen Durchfahrt nicht behindert wird). M.a.W. unterliegt die Regelungsbefugnis des Küstenstaats gegenüber fremden Schiffen nur mit Bezug auf die friedliche Durchfahrt Grenzen.

4. Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen in der Anschlusszone

Die Anschlusszone grenzt an das zum Staatsgebiet zählende Küstenmeer an und erstreckt sich bis zu einer Entfernung von 24 Seemeilen von den Basislinien, vgl. Art. 33 Abs. 2 SRÜ. Ein Küstenstaat verfügt nur dann über eine Anschlusszone, wenn er sie proklamiert hat. Im Falle Deutschlands ist dies bislang nicht geschehen, weshalb die hiesige Betrachtung kurz ausfallen kann.

Das UN-Seerechtsübereinkommen weist dem Küstenstaat in der Anschlusszone keine Gesetzgebungsbefugnisse, sondern lediglich Kontrollrechte zu, die zur Verhinderung und Ahndung von Verstößen gegen seine Finanz-, Einreise- oder Gesundheitsvorschriften auf dem Staatsgebiet notwendig sind, vgl. Art. 33 Abs. 1 SRÜ.⁸⁰ Es handelt sich der Sache nach zwar um Durchsetzungsrechte, d.h. um die Zuordnung von Polizeigewalt; diese ist jedoch auf die in Art. 33 Abs. 1 SRÜ ausdrücklich genannten – in vorliegendem Kontext allerdings nicht relevanten – Bereiche der „Zoll- und sonstigen Finanzgesetze, Einreise- oder Gesundheitsgesetze und

⁷⁹ Das Fehlen einer angemessenen Versicherung für die von einem Schiff ggf. verursachten Verschmutzungen dürfte für einen Verstoß i.S.v. Art. 220 Abs. 2 SRÜ hingegen nicht ausreichen; so Rainer Hofmann, Das Seevölkerrecht und die russische Schattenflotte, in: Michael Sonntag, Jens Gal und Peter Reusch (Hrsg.), Versicherungsrecht, Haftungs- und Schadensrecht, Festschrift für Manfred Wandt zum 70. Geburtstag, 2025, S. 659 (671 f.). Der das Schiff festhaltende Küstenstaat liefe Gefahr, in einem vom Flaggenstaat (wenn es diesen denn gibt) initiierten Schiffsfreigabeverfahren nach Art. 292 SRÜ zu unterliegen.

⁸⁰ Insoweit lassen sich in der Staatenpraxis zwar Anhaltspunkte für ein großzügigeres Verständnis der küstenstaatlichen Rechte nachweisen; vgl. Khan, in Proelss (Hrsg.), United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary, 2017, Art. 33 Rn. 24. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat indes kürzlich klargestellt, dass der Küstenstaat in der Anschlusszone nicht über Souveränität oder souveräne Rechte, die Gesetzgebungsbefugnisse einschließen würden, verfügt. Siehe IGH, *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, Urteil v. 21. April 2022, ICJ Reports 2022, S. 266 Rn. 151.

diesbezüglichen sonstigen Vorschriften“ begrenzt.⁸¹ Fragen der Sicherheit auf See und des Schutzes der in der Anschlusszone gelegenen Bauwerke sind damit nicht von den küstenstaatlichen Kontrollbefugnissen umfasst.⁸² Zudem dürfen die dem Küstenstaat zugewiesenen Kontrollrechte in jedem Fall nur mit dem Ziel ausgeübt werden, Verstöße gegen nationale Bestimmungen in seinem Staatsgebiet (d.h. auf dem Territorium, in den inneren Gewässern und im Küstenmeer) zu verhindern oder dort erfolgte Verstöße zu ahnden.

Soweit es gar nicht zu einer Ein- oder Ausfahrt in bzw. aus den küstenstaatlicher Souveränität unterliegenden Meeresgebieten kommt, kann der Küstenstaat in der Anschlusszone keine Polizeigewalt ausüben. Da Gefahren für die maritime Infrastruktur (soweit in einer Entfernung von maximal 24 Seemeilen von den Basislinien gelegen) regelmäßig nicht von Akteuren ausgehen werden, die sich in das deutsche Territorium begeben oder sich aus diesem herausbewegen, ist die Anschlusszone für die hier im Vordergrund stehenden Aktivitäten – sieht man von dem bereits erwähnten Umstand ab, dass die Bundesrepublik Deutschland keine Anschlusszone proklamiert hat – von vornherein nur von geringer Relevanz.

5. Eingriffs- und Schutzbefugnisse in der AWZ

Die exklusiven souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse, über die der Küstenstaat hinsichtlich seiner AWZ verfügt, knüpfen nicht an die Zone im räumlichen Sinne, sondern primär an die dort vorhandenen Ressourcen bzw. Nutzungen im funktionellen Sinne an. Im hier relevanten Zusammenhang verfügt der Küstenstaat einerseits über Hoheitsbefugnisse in Bezug auf die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. b i) SRÜ); andererseits genießen alle anderen Staaten in der AWZ innerhalb gewisser rechtlicher Grenzen Schifffahrtswegfreiheit, Überflugfreiheit und die Freiheit der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen, jeweils einschließlich der „mit diesen Freiheiten zusammenhängende Nutzungen des Meeres, insbesondere im Rahmen des Einsatzes von Schiffen und Luftfahrzeugen sowie des Betriebs unterseeischer Kabel und Rohrleitungen“ (Art. 58 Abs. 1 SRÜ). Der funktional begrenzte Charakter der dem Küstenstaat in der AWZ zugewiesenen

⁸¹ Nach Art. 303 SRÜ kann dort auch der Verkehr von historischen und archäologischen Gegenständen kontrolliert werden.

⁸² So ausdrücklich IGH, *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, Urteil v. 21. April 2022, ICJ Reports 2022, S. 266 Rn. 154; “Although there are a few States that maintain in their national laws the power to exercise control with respect to security in the contiguous zone, their practice has been opposed by other States. The materials adduced by Colombia with regard to national legislation on the contiguous zone do not support Colombia’s claim that the customary rules on the contiguous zone have evolved since the adoption of UNCLOS such that they allow a coastal State to extend the maximum breadth of the contiguous zone beyond 24 nautical miles or expand the powers it may exercise therein.”

Rechte und Hoheitsbefugnisse gebietet es, bei der im Folgenden vorzunehmenden rechtlichen Analyse zwischen den einführend skizzierten Aktivitäten anderer Staaten zu differenzieren.

a) Schutz kritischer Infrastruktur: Anlagen und Bauwerke

Gemäß Art. 56 Abs. 1 lit. a SRÜ sind dem Küstenstaat in der AWZ „souveräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind“ zugewiesen. Ferner verfügt er nach Art. 56 Abs. 1 lit. b i) SRÜ über „Hoheitsbefugnisse, wie in den diesbezüglichen Bestimmungen dieses Übereinkommens vorgesehen, in Bezug auf [...] die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken.“ Die insoweit einschlägigen „diesbezüglichen Bestimmungen“, die Errichtung, den Betrieb und die Nutzung von Anlagen und Bauwerken (auf künstliche Inseln wird in der Folge mangels Relevanz für den Gegenstand der Studie nicht weiter eingegangen) betreffend, finden sich in Art. 60 SRÜ.

Zu den von Art. 56 und Art. 60 SRÜ erfassten Anlagen und Bauwerken zählen Plattformen ebenso wie Windenergieanlagen, nicht aber unterseeische Kabel und Pipelines.⁸³ Für Letztere gilt mit Art. 79 SRÜ eine die Freiheit aller Staaten, unterseeische Kabel und Pipelines in der AWZ des Küstenstaats zu verlegen (vgl. Art. 58 Abs. 1 SRÜ), konkretisierende Sonderregel. Hinsichtlich von unterseeischen Kabeln und Rohrleitungen verfügt der Küstenstaat demnach gerade nicht über exklusive, andere Staaten ausschließende Rechte.⁸⁴ Sie werden hier deshalb separat untersucht (siehe u. b).

Nach Art. 60 Abs. 1 lit. b SRÜ hat der Küstenstaat „das ausschließliche Recht zur Errichtung sowie zur Genehmigung und Regelung der Errichtung, des Betriebs und der Nutzung von [...]

⁸³ So auch ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, Third Interim Report 2024, <www.ila-hq.org/en/documents/ilathi-1>, Rn. 68; in der Tendenz großzügiger (unter Hinweis auf die Staatenpraxis Australiens und Neuseelands) *Christian Schaller*, Völkerrechtliche Grundlagen des Schutzes maritimer kritischer Infrastruktur, in: Daniel Voelsen (Hrsg.), *Maritime kritische Infrastrukturen: Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen*, 2024, abrufbar unter: <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024S03/>>, S. 14 (18); differenzierend auch *Alexander Lott*, *Jurisdictional Approaches to Protecting Submarine Infrastructure*, *International Comparative and Law Quarterly* 74 (2025), S. 63 (67 f.).

⁸⁴ Bei Verdichterstationen für Gastrohrleitungen und Transformatorplattformen dürfte es sich, auch wenn sie Bestandteile eines Transit-Rohrleitungs- bzw. Kabelsystems sind, in Anbetracht ihrer Errichtung an einem festen Ort hingegen um Anlagen i.S.v. Art. 60 SRÜ handeln. Vgl. *Rainer Lagoni*, Festlandsockel, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, 2006, 3. Abschnitt, Rn. 168; unentschieden *Peter Ehlers*, *Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See*, *NordÖR* 2024, S. 49 (52).

Anlagen und Bauwerken für die in Artikel 56 vorgesehenen und für andere wirtschaftliche Zwecke.“ Ohne Genehmigung des Küstenstaats dürfen andere Staaten in der AWZ keine Anlagen und Bauwerke errichten und betreiben. Weder Art. 56 Abs. 1 noch Art. 60 SRÜ weisen dem Küstenstaat indes ausdrückliche Befugnisse über den Schutz der Anlagen und Bauwerken vor terroristischen oder hybriden Angriffen und ähnlichen Aktivitäten zu.

Soweit ein Angriff auf die Offshore-Infrastruktur die Schwelle zur unzulässigen Gewalt i.S.v. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta oder gar die eines bewaffneten Angriffs nach Art. 51 UN-Charta überschreitet, greifen die o. unter 3. c) dargestellten Erwägungen sinngemäß. Die Möglichkeit eines Überschreitens dieser Schwellen wird ganz überwiegend für gegeben erachtet.⁸⁵ Wie oben ausgeführt, akzeptiert der IGH nur „the most grave forms of the use of force“⁸⁶ als bewaffneten Angriff. Ob ein solcher Angriff gegeben ist, hängt vor allem vom Umfang und den Folgen der Attacke („scale and effects“) ab.⁸⁷ Im *Oil Platforms*-Fall schloss es der IGH nicht aus, dass ein Angriff auf ein einzelnes Kriegsschiff als bewaffneter Angriff i.S.v. Art. 51 UN-Charta qualifiziert werden kann,⁸⁸ kam im konkreten Fall mit Blick auf Maßnahmen gegenüber einem privaten Handelsschiff – freilich primär mangels Angriffsvorsatzes – aber zu einem anderen Ergebnis.⁸⁹ Je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls wird man daher davon ausgehen können, dass ein terroristischer Anschlag auf kritische Infrastruktur auf See das Recht der Selbstverteidigung auslösen kann. Dies gilt freilich nur insoweit, als die betreffende Anlage von den küstenstaatlichen Rechten und Hoheitsbefugnissen umfasst bzw. deren Ausübung zu dienen bestimmt ist.⁹⁰

Werden die Schwellen der Art. 2 Nr. 4 und Art. 51 UN-Charta hingegen nicht überschritten (wie es meist der Fall sein wird), stellt sich die Frage, ob der Küstenstaat gleichwohl Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für Anlagen und Bauwerke in der AWZ treffen darf. Im *Arctic Sunrise*-Fall erachtete ein internationales Schiedsgericht dies für grundsätzlich möglich.⁹¹ Auch

⁸⁵ Ausführlich dazu (mit konkretem Bezug auf die Sprengung der Nord Stream II-Pipeline) *Danae Azaria* und *Geir Ulfstein*, Are Sabotage of Submarine Pipelines an ‘Armed Attack’ Triggering a Right to Self-defence?, EJIL:Talk! v. 18. Oktober 2022, <<https://www.ejiltalk.org/are-sabotage-of-submarine-pipelines-an-armed-attack-triggering-a-right-to-self-defence/>>; *Schaller*, o. Anm. 83, S. 22.

⁸⁶ IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Urteil v. 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, S. 14 Rn. 191.

⁸⁷ Ebd., Rn. 195.

⁸⁸ IGH, *Oil Platforms (Iran v. USA)*, Merits, Urteil v. 6. November 2003, ICJ Reports 2003, S. 161 Rn. 72.

⁸⁹ Ebd., Rn. 64.

⁹⁰ *Azaria* und *Ulfstein*, o. Anm. 85.

⁹¹ *The ‘Arctic Sunrise’ (Netherlands v. Russia)*, PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch v. 14. August 2015, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1438>>, Rn. 314.

wenn es die Frage im Ergebnis mangels Entscheidungserheblichkeit offen ließ, stellte es allgemein fest, dass der Küstenstaat berechtigt sei, Maßnahmen zu ergreifen, um Eingriffe in seine Hoheitsrechte bezüglich der Erforschung und Ausbeutung der nicht lebenden Ressourcen seiner AWZ zu verhindern.⁹² Dafür spricht auch, dass andere Staaten bei der Ausübung ihrer Rechte nach Art. 58 Abs. 1 SRÜ – unterstellt, dass konkret in Rede stehende Verhalten ist von diesen überhaupt erfasst – in der AWZ des Küstenstaats dessen Rechte i.S.v. Art. 56 Abs. 1 SRÜ gebührend berücksichtigen müssen, vgl. Art. 58 Abs. 3 SRÜ. Dieses Verständnis eröffnet dem Küstenstaat im Geltungsbereich seiner souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse gemäß Art. 56 Abs. 1 SRÜ polizeiliche Eingriffsbefugnisse, und zwar auch gegenüber fremden Schiffen, Drohnen und anderen Gefahrenträgern. Die Wahrnehmung dieser Befugnisse muss aber stets dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.⁹³

Das UN-Seerechtsübereinkommen stellt dem Küstenstaat noch einen spezifischeren Mechanismus zur Gefahrenabwehr zur Verfügung. Denn nach Art. 60 Abs. 4 SRÜ ist der Küstenstaat befugt, „angemessene Sicherheitszonen ein[zu]richten, in denen er geeignete Maßnahmen ergreifen kann, um die Sicherheit der Schifffahrt sowie der künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerke zu gewährleisten.“ Diese Sicherheitszonen dürfen „sich nicht über eine Entfernung von 500 Metern hinaus erstrecken, gemessen von jedem Punkt des äußeren Randes der künstlichen Inseln, Anlagen oder Bauwerke“ (Art. 60 Abs. 5 SRÜ), und sind sowohl von eigenen als auch fremden Schiffen zu beachten (vgl. Art. 60 Abs. 6 SRÜ). Das Recht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, umfasst nicht nur legislative Maßnahmen, sondern schließt, jedenfalls soweit ein Zusammenhang mit den küstenstaatlichen Hoheitsbefugnissen nach Art. 56 Abs. 1 lit. b i) i.V.m. Art. 60 Abs. 1 lit. b SRÜ besteht, Kontroll- und Zwangsmaßnahmen zur Abwehr eines Anschlags ein. So entschied das Schiedsgericht im *Arctic Sunrise*-Fall:

In the view of the Tribunal, this provision [Art. 60 Abs. 4 – A.P.] allows the coastal State to take, in the safety zone, appropriate measures in the nature of the enactment of laws or regulations, and of the enforcement of such laws and regulations, provided that such measures are aimed at ensuring the safety of both navigation and the artificial islands, installations, or structures. These rights of the coastal State go beyond its rights in the EEZ at large.⁹⁴

⁹² Ebd., Rn. 324.

⁹³ Ebd., Rn. 326.

⁹⁴ Ebd., Rn. 211. Siehe auch ISGH, *The ‘Arctic Sunrise’ (Netherlands v. Russia)*, Anordnung v. 22 November 2013, gemeinsames Sondervotum *Wolfrum* und *Kelly*, ITLOS Reports 2013, S. 229, 256, Rn. 12 und 14; ebd., abweichende Meinung *Golitsyn*, ITLOS Reports 2013, S. 278 Rn. 25; aus der Literatur *Alexander Proelss*, in: ders. (Hrsg.), *United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary*, 2017, Art. 60 Rn. 24 f.; *Ehlers*, o. Anm. 84, S. 51.

Nach Art. 111 Abs. 2 SRÜ kann der Küstenstaat sogar das Recht auf Nacheile ausüben, wenn er gute Gründe zu der Annahme hat,⁹⁵ dass ein fremdes Schiff gegen die in den Sicherheitszonen geltenden Regelungen verstoßen hat, um diesen Verstoß zu sanktionieren.

Für Maßnahmen, die unmittelbar die Anlagen und Bauwerke selbst betreffen, resultiert diese Befugnis bereits aus Art. 60 Abs. 2 SRÜ. Nach dieser Norm hat der Küstenstaat „über [...] künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerke ausschließliche Hoheitsbefugnisse, einschließlich derjenigen in Bezug auf Zoll- und sonstige Finanzgesetze, Gesundheits-, Sicherheits- und Einreisegesetze und diesbezügliche sonstige Vorschriften.“ Die küstenstaatliche Hoheitsgewalt über diese Anlagen ist umfassend; sie beinhaltet auch das Recht, Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren zu treffen oder Straftaten zu ahnen und zu verfolgen, die auf oder gegen die betreffenden Installationen begangen werden.⁹⁶

b) Schutz kritischer Infrastruktur: Seekabel und Pipelines

Im Lichte der einführend skizzierten Vorfälle haben Rechtsfragen bezüglich des Schutzes von Seekabeln und unterseeischen Rohrleitungen in der AWZ zuletzt besondere Aufmerksamkeit erfahren. Diese Art der Offshore-Infrastruktur verfügt über einen anderen Rechtsstatus als Anlagen und Bauwerke. Sie wurde nicht den souveränen Rechten und Hoheitsbefugnissen des Küstenstaats nach Art. 56 Abs. 1 SRÜ zugeordnet; vielmehr verfügen nach Art. 58 Abs. 1 SRÜ alle Staaten über die Freiheit, unterseeische Kabel und Rohrleitungen auf dem Meeresboden der AWZ – und damit auf dem küstenstaatlichen Festlandsockel – zu verlegen. Bereits 1969 stellte der IGH fest, dass die küstenstaatliche Pflicht, die Verlegung und den Betrieb unterseeischer Kabel und Rohrleitungen auf dem Meeresboden des Festlandsockels nicht zu behindern, Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts sei.⁹⁷

Vor dem Hintergrund der parallelen Existenz der souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse des Küstenstaats nach Art. 56 Abs. 1 SRÜ, die ungeachtet Art. 58 Abs. 1 SRÜ weiterhin ausgeübt werden dürfen, einerseits und der Freiheiten anderer Staaten andererseits in der AWZ und auf dem Festlandsockel stellt sich die Frage, ob und ggf. inwieweit der Küstenstaat seevölkerrechtlich befugt ist, Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für unterseeische Rohrleitungen

⁹⁵ Nach ISGH, *M/V 'Saiga' (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Urteil v. 1. Juli 1999, ITLOS Reports 1999, S. 10 Rn. 147 setzt dies mehr als ein bloßes Verdachtsmoment voraus.

⁹⁶ Siehe auch *Proelss*, o. Anm. 94, Rn. 16; *Ehlers*, o. Anm. 84, S. 52; *Lott*, o. Anm. 83, S. 68 f.

⁹⁷ IGH, *North Sea Continental Shelf (Germany v. Denmark; Germany v. Netherlands)*, Urteil v. 20. Februar 1969, ICJ Reports 1969, S. 3 Rn. 65.

und Seekabel zu treffen. Dies betrifft sowohl die Vermeidung und Sanktionierung von Beschädigungen durch Unfälle als auch den Schutz der betreffenden Infrastruktur vor planmäßig ausgeführten hybriden Angriffen. Dabei ist zwischen Rohrleitungen und Seekabeln, die Anlagen und Bauwerke in der AWZ mit dem Festland verbinden, anderweitig anlandenden Kabeln und Pipelines sowie Transitkabeln und -rohrleitungen, die durch die AWZ des Küstenstaats laufen, zu unterscheiden.

(1) Verbindungskabel und -rohrleitungen

Es wurde bereits ausgeführt, dass unterseeische Kabel und Pipelines nicht zu den in Art. 56 und Art. 60 SRÜ geregelten Anlagen und Bauwerken zählen.⁹⁸ Es ist dem Küstenstaat deshalb auch nicht gestattet, auf Grundlage von Art. 60 Abs. 4 SRÜ Sicherheitszonen zum Schutz von Kabeln und Pipelines einzurichten. Dies gilt auch für Kabel und Rohrleitungen, die die in der küstenstaatlichen AWZ errichteten und betriebenen Anlagen und Bauwerke mit dem Festland verbinden. Soweit Küstenstaaten vereinzelt gleichwohl sog. Cable Protection Zones ausgewiesen haben, sind die innerhalb dieser Zonen geltenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht auf fremde Schiffe anwendbar.⁹⁹

Aus Art. 113 SRÜ, der nach Art. 58 Abs. 2 SRÜ auch in der AWZ gilt, folgt nichts anderes. Diese Bestimmung erfasst zwar vorsätzliche oder fahrlässige Unterbrechungen oder Beschädigungen unterseeischer Kabel und Rohrleitungen, richtet sich ausweislich ihres Wortlauts aber nicht an Küstenstaaten, sondern nur an die Flaggen- bzw. Heimatstaaten des Schiffs bzw. der Personen, das bzw. die die Unterbrechung oder Beschädigung der Infrastruktur ehrbeigeführt hat bzw. haben.¹⁰⁰

⁹⁸ Siehe o. 3. a).

⁹⁹ Siehe ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, o. Anm. 83, Rn. 89 und *Thea Coventry*, What Should States Do to Combat the Sabotage of Submarine Cables and Pipelines Beneath the High Seas/EEZs?, EJIL:Talk! v. 13. Dezember 2024, <<https://www.ejiltalk.org/what-should-states-do-to-combat-the-sabotage-of-submarine-cables-and-pipelines-beneath-the-high-seas-eezs/>>, jeweils zum australischen Telecommunications Act.

¹⁰⁰ Art. 113 SRÜ lautet: „Jeder Staat erlässt die erforderlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften, die vorsehen, dass jede vorsätzliche oder fahrlässige Unterbrechung oder Beschädigung eines unterseeischen Kabels auf Hoher See durch *ein seine Flagge führendes Schiff oder durch eine seiner Gerichtsbarkeit unterstehende Person*, wenn dadurch die Telegrafien- oder Fernsprecheverbindungen unterbrochen oder gestört werden könnten, sowie jede in gleicher Weise erfolgte Unterbrechung oder Beschädigung unterseeischer Rohrleitungen oder Hochspannungskabel eine strafbare Handlung ist. Diese Bestimmung gilt auch für ein Verhalten, das darauf gerichtet oder dazu geeignet ist, eine solche Unterbrechung oder Beschädigung herbeizuführen“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Mit Art. 79 SRÜ liegt jedoch eine Spezialvorschrift vor, die sowohl die Freiheit anderer Staaten, unterseeische Rohrleitungen und Kabel auf dem Meeresboden des Festlandsockels und der AWZ zu verlegen, als auch die küstenstaatlichen Befugnisse mit Bezug auf die Verlegung von Rohrleitungen und Seekabeln konkretisiert. Dabei stellt Art. 79 Abs. 4 Halbsatz 2 klar, dass Teil VI SRÜ über den Festlandsockel – und damit auch die vorangestellten Absätze des Art. 79 SRÜ einschließlich der Verlegungsfreiheit anderer Staaten – nicht „das Recht des Küstenstaats [berühren], [...] seine Hoheitsbefugnisse über Kabel und Rohrleitungen zu begründen, die im Zusammenhang mit der Erforschung seines Festlandsockels, der Ausbeutung seiner Ressourcen oder dem Betrieb von seinen Hoheitsbefugnissen unterliegenden künstlichen Inseln, Anlagen oder Bauwerken gebaut oder genutzt werden.“ Hieraus folgt, dass der Küstenstaat über die Infrastruktur, die die in seiner AWZ errichteten und betriebenen Anlagen mit dem Festland verbindet, ausschließliche Hoheitsgewalt ausübt.¹⁰¹ Dies umfasst auch die Befugnis, Verbindungskabel und -rohrleitungen zu überwachen, ggf. aber auch das Recht, Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen zu treffen, soweit von diesen eine Gefahr für die souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse i.S.v. Art. 56 Abs. 1 SRÜ ausgeht. Anknüpfungspunkt für dergleichen Maßnahmen ist die vom Schiedsgericht im Fall *Arctic Sunrise* getroffene Feststellung, dass „the protection of a coastal State’s sovereign rights is a legitimate aim that allows it to take appropriate measures for that purpose.“¹⁰² Um zulässigerweise Maßnahmen gegenüber einem fremden Schiff treffen zu können, muss der Küstenstaat daher nachweisen, dass von diesem Schiff eine Gefahr für die souveränen Rechte des Küstenstaats zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, einschließlich der wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone durch die Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. a SRÜ), oder ein in der AWZ zu wirtschaftlichen Zwecken betriebenes Bauwerk droht.¹⁰³

Eine rechtliche Grenze der küstenstaatlichen Durchsetzungsbefugnisse im Zusammenhang mit Beschädigungen von Seekabeln oder Pipelines durch ein fremdes Schiff oder durch fremde Personen könnte sich allerdings aus Art. 97 SRÜ ergeben. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift darf

¹⁰¹ Ebd., Rn. 137.

¹⁰² *The ‘Arctic Sunrise’ (Netherlands v. Russia)*, PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch v. 14. August 2015, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1438>>, Rn. 326.

¹⁰³ Siehe auch *The ‘Arctic Sunrise’ (Netherlands v. Russia)*, PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch v. 14. August 2015, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1438>>, Rn. 314: “One of the rights of a coastal State in its EEZ that may justify some form of preventive action against a vessel would derive from circumstances that give rise to a reasonable belief that the vessel may be involved in a terrorist attack on an installation or structure of the coastal State. Such an attack, if allowed to occur, would involve a direct interference with the exercise by the coastal State of its sovereign rights to exploit the non-living resources of its seabed.”

im Falle eines „mit der Führung eines Schiffes zusammenhängenden Ereignisses auf Hoher See“, das „die strafrechtliche oder disziplinarische Verantwortlichkeit des Kapitäns oder einer sonstigen im Dienst des Schiffes stehenden Person“ nach sich ziehen könnte, „ein Straf- oder Disziplinarverfahren gegen diese Personen nur vor den Justiz- oder Verwaltungsbehörden des Flaggenstaats oder des Staates eingeleitet werden, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt.“ Ferner darf nach Art. 97 Abs. 3 SRÜ das Festhalten oder Zurückhalten eines Schiffes nur von den Behörden des Flaggenstaats angeordnet werden. Insofern stellt sich die Frage, ob die Beschädigung oder Unterbrechung eines Seekabels oder einer Rohrleitung als „mit der Führung eines Schiffes zusammenhängendes Ereignis auf Hoher See“ zu qualifizieren ist. Bejahendenfalls könnten andere Staaten als der Flaggenstaat des Schiffes und der Staat, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt, die solcher Handlungen verdächtigt wird, kein Strafverfahren vor ihren nationalen Gerichten einleiten.

Diese Frage hat im Zusammenhang mit dem einführend in Bezug genommenen *Eagle S*-Vorfall erhöhte Aufmerksamkeit erfahren. Denn nach Ansicht des Bezirksgericht Helsinki handelte es sich bei der von diesem Schiff durch einen über den Meeresboden geschleppten Anker verursachten Unterbrechung mehrerer Unterseekabel und einer Stromverbindung zwischen Finnland und Estland um ein „mit der Führung eines Schiffes zusammenhängendes Ereignis auf Hoher See“ i.S.v. Art. 97 Abs. 1 SRÜ. Finnland sei als Küstenstaat daher nicht befugt, das Schiff und seine Crew mit den Mitteln des Strafrechts zu sanktionieren.¹⁰⁴ Diese Auslegung von Art. 97 Abs. 1 SRÜ ist gewiss vertretbar, aber keineswegs zwangsläufig.¹⁰⁵ Es erscheint vielmehr fraglich, ob Art. 97 SRÜ auch Vorfälle erfassen soll, bei denen Schiffsanker absichtlich zum Beschädigen von Unterwasserkabeln und -pipelines eingesetzt werden, oder in denen Schiffe zur Ermöglichung von hybriden Aktivitäten eingesetzt werden.¹⁰⁶ So lehnte es das Schiedsgericht im *Enrica Lexie*-Fall ab, Schäden, die nicht durch die Bewegung oder Manöver im normalen Schiffsbetrieb verursacht wurden, als „mit der Führung eines Schiffes zusammenhängendes Ereignis auf Hoher See“ einzuordnen.¹⁰⁷ Sollte die Rechtsansicht des Bezirksgerichts Helsinki

¹⁰⁴ Helsinki District Court, Urteil Nr. 1035 6447 v. 3. Oktober 2025, <https://tuomioistuimet.fi/material/sites/oikeus_karajaoikeudet_helsinginkarajaoikeus/tiedotteet/spinbijpv/ratkaisutiedote_R_706-2025-12270_EN.pdf>.

¹⁰⁵ So auch *Tom Ruys* und *Yiannis Bamnios*, Anchoring Criminal Jurisdiction at Sea: The Helsinki District Court's *Eagle S* Judgement and its Impact for the Protection of Submarine Cables and Pipelines, EJIL:Talk! v. 7. November 2025, <<https://www.ejiltalk.org/anchoring-criminal-jurisdiction-at-sea-the-helsinki-district-courts-eagle-s-judgement-and-its-impact-for-the-protection-of-submarine-cables-and-pipelines/>>.

¹⁰⁶ Überzeugend ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, o. Anm. 83, Rn. 46.

¹⁰⁷ *The 'Enrica Lexie' Incident (Italy v. India)*, PCA Case No. 2015-28, Schiedsspruch v. 21. Mai 2020, <<https://pcacases.com/web/sendAttach/16500>>, Rn. 653.

vom Berufungsgericht bestätigt werden, würden küstenstaatliche Maßnahmen zur Ahnung von Beschädigungen von Seekabeln und Rohrleitungen durch Schiffe dadurch erheblich erschwert.

(2) Anlandende Kabel und Rohrleitungen

Schwieriger ist die Rechtslage bezüglich anlandender Kabel und Rohrleitungen zu beurteilen, die *nicht* dazu dienen, die in der AWZ des Küstenstaats errichteten und betriebenen Anlagen mit dem Festland zu verbinden. Denn das UN-Seerechtsübereinkommen erlaubt anderen Staaten nicht ausdrücklich, in der AWZ oder auf dem Festlandsockel Durchsetzungs- und Präventionsmaßnahmen gegen Schiffe zu ergreifen, die im Verdacht stehen, absichtlich Unterwasserkabel und -pipelines beschädigt zu haben oder dies zu intendieren.

Ein Abstellen auf Art. 56 Abs. 1 lit. a und Art. 60 SRÜ kommt in diesen Fällen nicht in Betracht. Der Küstenstaat kann sich ggf. aber auf seine Hoheitsbefugnisse zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt nach Art. 56 Abs. 1 lit. b iii) SRÜ berufen. Diese werden von Art. 79 Abs. 4 Halbsatz 1 SRÜ mittels der Klarstellung konkretisiert, dass Teil VI SRÜ über den Festlandsockel nicht „das Recht des Küstenstaats [berührt], Bedingungen für Kabel oder Rohrleitungen festzulegen, die in sein Hoheitsgebiet oder sein Küstenmeer führen“. Dies könnte dahingehend verstanden werden, dass der Küstenstaat berechtigt ist, Hoheitsrechte über anlandende Kabel und Pipelines zu begründen und diese ggf. auch gegenüber fremden Schiffen durchzusetzen. Abgesehen von der Frage, wie weit die Bedingungen i.S.v. Art. 79 Abs. 4 Halbsatz 1 SRÜ in sachlicher Hinsicht reichen dürfen, ist jedoch schon umstritten, ob sie der Küstenstaat räumlich lediglich im Bereich des Küstenmeers zur Anwendung bringen¹⁰⁸ oder auch auf AWZ und Festlandsockel erstrecken darf.¹⁰⁹ Ein alternativer Ansatz, der vom *ILA*

¹⁰⁸ So Robert Beckman, Submarine Cables: Critically Important but Neglected Area of the Law of the Sea, 2010, <<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2010/01/Beckman-PDF-ISIL-Submarine-Cables-rev-8-Jan-10.pdf>>, S. 7; Douglas Burnett, Tara Davenport und Robert Beckman, Overview of the International Legal Regime Governing Submarine Cables, in: dies. (Hrsg.), Submarine Cables: The Handbook of Law and Policy, 2014, S. 63 (83); Tara Davenport, Submarine Communications Cables and Law of the Sea: Problems in Law and Practice, Ocean Development & International Law 43 (2012), S. 201 (211); Dorota Englender, in: Alexander Proelss (Hrsg.), UN Convention on the Law of the Sea: A Commentary, 2017, Art. 79 Rn. 25; Wolfgang Wiese, Grenzüberschreitende Landrohrleitungen und seeverlegte Rohrleitungen im Völkerrecht, 1997, S. 168.

¹⁰⁹ Lionel Carter und Alfred Soons, Marine Scientific Research Cables, in: Douglas Burnett, Tara Davenport und Robert Beckman (Hrsg.), Submarine Cables: The Handbook of Law and Policy, 2014, S. 323 (335); Mathias Schubert, Maritimes Infrastrukturecht, 2015, S. 56; Alexander Proelss, Pipelines and Protected Sea Areas, in: Richard Caddell und Rhidian Thomas (Hrsg.), Shipping, Law and the Marine Environment in the 21st Century, 2013, S. 276 (291); ders., Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Verlegung grenzüberschreitender Seekabel im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels, in: Peter Ehlers, Alexander Proelß und Klaus Ramming (Hrsg.), Kreuzpeilung, Festgabe für Marian Paschke, 2021, S. 247 (253); Sarah Wolf, Unterseeische Rohrleitungen und Meeresumweltschutz: Eine völkerrechtliche Untersuchung am Beispiel der Ostsee, 2011, S. 185 (227).

Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, einem Expertenausschuss der *International Law Association (ILA)*, befürwortet wird, stellt auf die küstenstaatlichen Befugnisse zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt nach Art. 56 Abs. 1 lit. b iii) SRÜ i.V.m. Art. 192 ff. SRÜ ab.¹¹⁰ Auf dieser Grundlage ist der Küstenstaat berechtigt, unter den Voraussetzungen des Art. 220 SRÜ¹¹¹ Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen zu ergreifen, um Gefahren für die Meeresumwelt durch die Beschädigung von Rohrleitungen und – weniger relevant – Seekabeln zu verhindern.

Eine spezielle Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen, beschränkt auf Seekabel und die Rechtsverhältnisse zwischen den 36 Vertragsparteien,¹¹² ergibt sich aus dem Internationalen Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel (Kabelschutzkonvention)¹¹³ aus dem Jahre 1884. Dieser Vertrag ist nach Art. I für alle Meeresgebiete jenseits des Küstenmeeres – und damit sowohl in der AWZ als auch auf Hoher See – anwendbar. Er statuiert in Art. X, dass von einem Schiff die Vorlage der amtlichen Dokumente verlangt werden kann, die die Staatszugehörigkeit des betreffenden Schiffes belegen, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass dieses Schiff ein Seekabel beschädigt hat. Dies umfasst nach allgemeinem Verständnis das Recht, das Schiff anzuhalten und zu betreten.¹¹⁴ Weitergehende Eingriffsrechte sieht die Konvention indes nicht vor. Es bleibt daher, wie Art. X der Kabelschutzkonvention selbst nahelegt, nur der Weg, ein Verfahren gegen das Schiff vor den nationalen Gerichten zu eröffnen.

¹¹⁰ ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, o. Anm. 83, Rn. 56 ff., 63.

¹¹¹ Hierzu siehe u. c) (3).

¹¹² Über die genaue Anzahl der Vertragsparteien herrscht in Anbetracht fehlender Angaben seitens des Verwerherstaats Frankreich Unsicherheit. Die USA gehen davon aus, dass die Kabelschutzkonvention auch völkergewohnheitsrechtlich gilt und ihre Regelungen daher auch auf Nichtvertragsparteien anwendbar sind; vgl. ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, o. Anm. 83, Rn. 48. Gerade im Hinblick auf das von Art. X implizit vorgesehene Recht zum Betreten dürfte es indes an der für die gewohnheitsrechtliche Geltung erforderlichen Staatenpraxis fehlen: Nach Angaben der National Oceanic and Atmospheric Administration der USA ist es bislang nur einmal zu einer Schiffskontrolle auf Grundlage von Art. X der Kabelschutzkonvention gekommen (<<https://www.noaa.gov/general-counsel/gc-international-section/submarine-cables-international-framework>>).

¹¹³ RGBl. 1988 S. 151.

¹¹⁴ Siehe nur ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, o. Anm. 83, Rn. 48; Lott, o. Anm. 83, S. 76.

(3) Transitzkabel und -rohrleitungen

Auch bezüglich von Transitzkabeln und -rohrleitungen kommt zwecks Gefahrenabwehr nur eine Aktivierung der umweltbezogenen Hoheitsbefugnisse des Küstenstaats in Betracht. Dies bestätigt Art. 79 Abs. 2 SRÜ, wonach „[d]er Küstenstaat [...] das Legen oder die Unterhaltung dieser Kabel oder Rohrleitungen nicht behindern [darf], vorbehaltlich seines Rechts, angemessene Maßnahmen zur Erforschung des Festlandsockels, zur Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen und zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Rohrleitungen zu ergreifen.“ Zu den „angemessenen Maßnahmen“ in diesem Sinne dürften Maßnahmen zur Überwachung von Gefahren für Unterseekabel und -pipelines gehören, um Schäden an der Meeresumwelt und den lebenden Ressourcen zu verhindern,¹¹⁵ womöglich aber auch Durchsetzungsmaßnahmen nach Art. 220 und Art. 221 SRÜ.¹¹⁶ So schlussfolgerte das ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, dass die sich aus Art. 79 Abs. 2 SRÜ ergebende küstenstaatliche Befugnis “may include the right to take enforcement or prevention measures against vessels suspected of committing acts of damage to pipelines to prevent, reduce and control pollution from pipelines”.¹¹⁷

c) Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen im Übrigen

Jenseits der vorstehend untersuchten Konstellationen sind Maßnahmen des Küstenstaats gegenüber fremden Schiffen im Lichte der in der küstenstaatlichen AWZ geltenden Schifffahrtsfreiheit (vgl. Art. 58 Abs. 1 SRÜ) seevölkerrechtlich nur ausnahmsweise gestattet.¹¹⁸ Denn Schiffe unterstehen sowohl auf Hoher See als auch – wegen Art. 58 Abs. 2 SRÜ – in der AWZ des Küstenstaates grundsätzlich der ausschließlichen Hoheitsgewalt des Flaggenstaats, vgl. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 SRÜ. Das UN-Seerechtsübereinkommen anerkennt denn auch nur wenige Fälle, in denen der Küstenstaat ermächtigt ist, Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen zu ergreifen. Relevante Eingriffsgrundlagen (vgl. insbesondere Art. 105 und Art. 110 SRÜ) finden sich vor allem in Teil VII SRÜ über die Hohe See. Diese gelten im Lichte von Art. 58 Abs. 2 SRÜ auch in der AWZ.

¹¹⁵ ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, o. Anm. 83, Rn. 40.

¹¹⁶ Ebd., Rn. 61, 69.

¹¹⁷ Ebd., Rn. 69 unter Bezugnahme auf *Natalie Klein*, Maritime Security and Law of the Sea, 2011, S. 100; siehe auch *Lott*, o. Anm. 83, S. 78.

¹¹⁸ Potentielle Eingriffsgrundlagen des *allgemeinen* Völkerrechts werden unter III. diskutiert.

(1) Piraterie und maritimer Terrorismus

Art. 110 SRÜ ermächtigt Kriegsschiffe dazu, in bestimmten Situationen fremde Schiffe, soweit diese nicht nach Art. 95 f. SRÜ Immunität genießen, in der AWZ und auf Hoher See anzuhalten, zu betreten und zu kontrollieren. Diese Befugnis ist allerdings auf Situationen begrenzt, in denen der Verdacht besteht, dass das fremde Schiff staatenlos oder in piratistische Aktivitäten, Sklavenhandel oder die Verbreitung nicht genehmigter Rundfunksendungen verwickelt ist. Weitere Eingriffsbefugnisse können sich, wie Art. 110 Abs. 1 SRÜ entnommen werden kann („[a]bgesehen von den Fällen, in denen ein Eingreifen auf vertraglich begründeten Befugnissen beruht“), zwar aus anderen völkerrechtlichen Verträgen ergeben; sie gelten dann jedoch nur zwischen den jeweiligen Vertragsparteien.

Sieht man von der Fallgruppe der staatenlosen Schiffe (vgl. Art. 110 Abs. 1 lit. d SRÜ) ab,¹¹⁹ sind die in Art. 110 SRÜ genannten Situationen mit Blick auf die vorliegend untersuchten Tätigkeiten nicht einschlägig. Insbesondere können hybride und/oder terroristische Aktivitäten nicht als Piraterie qualifiziert werden. Diesbezüglich fehlt es zumindest an dem nach Art. 101 lit. a SRÜ erforderlichen Element der Tatbegehung zu privaten Zwecken.¹²⁰ Diesbezüglich gehen die meisten Staaten und die herrschende Auffassung im völkerrechtlichen Schrifttum davon aus, dass nur solche Personen eine Tat zu privaten Zwecken begehen, die sich selbst bereichern wollen.¹²¹ „Privat“ ist hiernach nicht etwa jede Tat, die „nicht-staatlich“ ist (andernfalls wären, wovon eine Minderheit von Staaten ausgeht, Umweltaktivisten, die z.B. als Ausdruck des Protests gegen den kommerziellen Walfang Walfangschiffe rammen und damit Gewalt ausüben, Piraten), sondern eine Tat, die nicht zu öffentlichen Zwecken begangen wird. Es liegt bislang

¹¹⁹ Insoweit kann zunächst auf die Ausführungen unter 3. b) (1) verwiesen werden. Überwiegend wird davon ausgegangen, dass staatenlose Schiffe von Schiffen aller Staaten aufgebracht, in einen der eigenen Häfen geschleppt und festgesetzt werden dürfen. Anders als im Fall der Piraterie lässt sich dem UN-Seerechtsübereinkommen zwar keine entsprechende Ermächtigung aller Staaten entnehmen; es erscheint jedoch wenig zielführend, Kriegsschiffen aller Staaten nach Art. 110 Abs. 1 lit. d SRÜ ein Recht zum Betreten einzuräumen, wenn begründeter Anlass für den Verdacht besteht, dass das kontrollierte Schiff staatenlos ist, für den Fall, dass sich der Verdacht bestätigt, aber keine weiteren Maßnahmen getroffen werden dürfen. Die Gegenposition von *Churchill, Lowe und Sander*, o. Anm. 30, S. 405 sowie *Jacques Hartmann und Alexander Lott*, *The Prosecution ‘Gap’ for Attacks on Subsea Cables and Pipelines*, EJIL:Talk! v. 13. November 2025, <<https://www.ejil-talk.org/the-prosecution-gap-for-attacks-on-subsea-cables-and-pipelines/>>, wonach dergleichen Maßnahmen „some jurisdictional nexus“ voraussetzten, verkennt, dass es den Heimatstaaten der an Bord befindlichen Personen keineswegs genommen ist, diese im Wege des diplomatischen Schutzes zu unterstützen. Bei staatenlosen Schiffen kann die „ship as a unit“-Formel des ISGH (*M/V ‘Saiga’ (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Urteil v. 1. Juli 1999, ITLOS Reports 1999, S. 10 Rn. 106) von vornherein nicht greifen.

¹²⁰ Dazu und zum Folgenden etwa *Johanna Fournier*, *Der Einsatz der Streitkräfte gegen Piraten auf See*, 2014, S. 38 ff., 53 ff.; *Jan Wackenhuth*, *Die Bekämpfung von Piraterie und maritimem Terrorismus*, 2020, S. 32 ff., 53 ff., jeweils m.w.N.; wie hier auch *Ehlers*, o. Anm. 84, 53.

¹²¹ Zusammenfassend *Douglas Guilfoyle*, in: ders. (Hrsg.), *United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary*, 2017, Art. 101 Rn. 7 ff.

zwar keine internationale Gerichtsentscheidung vor, die sich mit der Frage der Auslegung des Tatbestandelements der Tatbegehung zu privaten Zwecken befasst hat. Entstehungsgeschichtlich überwiegen aber die Anhaltspunkte für das herrschende Verständnis. Zudem schlummert in dem weiten Verständnis des Tatbestands der Piraterie als „nicht-staatlich“ ein nicht unerhebliches Missbrauchspotential. Denn die Praxis zeigt, wie schnell Staaten, in denen Rechtsstaatlichkeit allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt oder nur noch formal gilt, ein missliebiges Verhalten als Piraterie qualifizieren. Handeln Personen aufgrund politischer Motivation und nicht um sich zu bereichern, sind sie mithin keine Seeräuber. Auf der anderen Seite besteht kein Zweifel daran, dass das Handeln von Personen (ob uniformiert oder anderweitig erkennbar oder nicht) im Staatsdienst oder unter der effektiven Kontrolle eines Staates immer dem dahinterstehenden Staat zuzurechnen sind.¹²² In dergleichen Situation bleibt für die Verwirklichung des Piraterietatbestands nach keiner Ansicht Raum.

Kann das Verhalten Einzelner keinem Staat zugerechnet werden, und handeln die betreffenden Personen nicht, um sich zu bereichern, sondern um gewaltsam politische Forderungen durchzusetzen (also „öffentlich“ und nicht „privat“), kommt je nach den Umständen eine Einordnung als Terroristen in Betracht. Das UN-Seerechtsübereinkommen statuiert mit Blick auf die Abwehr von terroristischen Gefahren in der AWZ indes keine Befugnisse, die es Staaten ermöglichen würden, fremde Schiffe ohne Zustimmung der Flaggenstaaten anzuhalten, zu kontrollieren oder ggf. zu beschlagnahmen. Das im Rahmen der IMO ausgehandelte Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (SUA Konvention)¹²³ sieht zwar Eingriffsbefugnisse zur Abwehr von Gefahren für Schiffe und – auf Grundlage eines separaten Protokolls zum Übereinkommen – Offshore-Plattformen¹²⁴ vor. Versuche, das Übereinkommen, das auch maritimen Terrorismus erfasst, dergestalt zu ändern, dass fremde Schiffe auch ohne Zustimmung des Flaggenstaats angehalten, kontrolliert und festgesetzt werden dürfen, scheiterten jedoch 2005.¹²⁵ Auch in seiner aktuellen Fassung gestattet

¹²² Nach den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln über die Staatenverantwortlichkeit kann ein privates Handeln – ein Handeln also, das nicht ohnehin staatlicher Natur ist – einem Staat nur dann zugerechnet werden, wenn der Staat über die betreffenden Personen und ihre Handlungen vor Ort effektive Kontrolle ausübt. Dazu IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, Merits, Urteil v. 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, S. 14 Rn. 115; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Urteil v. 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, S. 43 Rn. 400. Siehe auch Art. 8 der Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc. A/RES/56/83 v. 28. Januar 2002, Anlage.

¹²³ Übereinkommen v. 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (BGBl. 1990 II S. 496).

¹²⁴ Protokoll v. 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden (BGBl. 1990 II S. 508; BGBl. 2015 II S. 1446).

¹²⁵ Protokoll v. 14. Oktober 2005 (BGBl. 2015 II S. 1448).

das SUA-Übereinkommen Maßnahmen gegenüber einem fremden Schiff nur mit Zustimmung des Flaggenstaats.¹²⁶

Soweit es Art. 110 Abs. 1 SRÜ ermöglicht, dass ein „Eingreifen auf [anderen] vertraglich begründeten Befugnissen beruht“, fehlt es bislang an entsprechenden Eingriffsbefugnissen aus anderen völkerrechtlichen Verträgen. Nur den USA ist es gelungen, im Kontext der sog. Proliferation Security Initiative,¹²⁷ einer von vielen internationalen Reaktionen auf die Terroranschläge vom 11. September 2001, insgesamt 11 bilaterale *Ship Boarding Agreements* zu schließen. Mit dem Ziel, den Transport von Massenvernichtungswaffen zu verhindern und zu bekämpfen, fingieren diese Verträge die Zustimmung der Flaggenstaaten zur Inspektion der unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe auf Hoher See, soweit der Inspektion durch ein US-amerikanisches Staatsschiff nicht binnen kurzer Frist ausdrücklich widersprochen wurde.

(2) Schutz und Bewahrung der Meeresumwelt

In Ausführung seiner Hoheitsbefugnisse gemäß Art. 56 Abs. 1 lit. b iii) SRÜ, den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt betreffend, ist der Küstenstaat nach Art. 211 Abs. 5 SRÜ befugt, für seine AWZ „Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe [zu] erlassen, die den allgemein anerkannten internationalen, im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation oder einer allgemeinen diplomatischen Konferenz aufgestellten Regeln und Normen entsprechen und diesen Wirksamkeit verleihen.“ Der Küstenstaat kann hiernach nur solche Regelungen hinsichtlich sog. Substandard-Schiffe verabschieden, die mit den GAIRS,¹²⁸ die im Rahmen der IMO – der zuständigen internationalen Organisation i.S.v. Art. 211 Abs. 5 SRÜ – kompatibel sind. Diese Bindung an das IMO-Recht trägt dem Umstand Rechnung, dass andere Staaten in der AWZ des Küstenstaats Schifffahrtswegfreiheit und nicht nur, wie im Küstenmeer,¹²⁹ ein Recht der friedlichen Durchfahrt genießen. Ob der Küstenstaat vor diesem Hintergrund befugt ist, zur Regulierung und Überwachung von STS-Operationen bestimmte Gebiete in seiner AWZ auszuweisen, in denen Öltankschiffe vor Anker gehen müssen, um diese Tätigkeiten auszuüben, ist zumindest

¹²⁶ Vgl. Art. 8*bis* Abs. 5 des SUA-Übereinkommens i.d.F. des Protokolls v. 2005.

¹²⁷ Proliferation Security Initiative v. 31. Mai 2003, <<https://www.state.gov/bureau-of-international-security-and-nonproliferation/proliferation-security-initiative>>.

¹²⁸ Dazu bereits o. 3. d).

¹²⁹ Dort ist der Küstenstaat, wie gezeigt (siehe o. 3. d), nur hinsichtlich von Vorgaben über den Entwurf, den Bau, die Besatzung und die Ausrüstung von fremden Schiffen an die GAIRS gebunden.

nicht frei von rechtlichen Zweifeln.¹³⁰ Denn weder das UN-Seerechtsübereinkommen noch Anlage I MARPOL, in der die für Öltankschiffe einschlägigen GAIRS i.S.v. Art. 211 Abs. 5 SRÜ kodifiziert sind, äußern sich zur Ausweisung und Nutzung solcher Gebiete. Soweit die am 6. Dezember 2023 verabschiedete IMO Resolution A.1192(33) die Küstenstaaten auffordert, die gemäß Regel 42 der Anlage I MARPOL gemeldeten STS-Operationen in ihren Küstenmeeren und AWZ zu überwachen und in Fällen, in denen ein Verstoß gegen die Vorschriften für die Sicherheit im Seeverkehr und die Verhütung der Meeresverschmutzung festgestellt wird, geeignete Maßnahmen zu ergreifen,¹³¹ könnten sich hierin allerdings erste Umrisse einer bei der Auslegung von Anlage I MARPOL und Art. 211 Abs. 5 SRÜ zu beachtenden nachträglichen Praxis i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK)¹³² zeigen.

Art. 220 SRÜ ermächtigt den Küstenstaat, die auf Grundlage von Art. 56 Abs. 1 lit. b iii) i.V.m. Art. 211 Abs. 5 SRÜ zur Umsetzung der GAIRS getroffenen Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen durchsetzen. Unter der Voraussetzung, dass eindeutige Gründe für die Annahme eines Verstoßes gegen GAIRS oder die sie umsetzenden nationalen Regelungen in der AWZ bestehen, umfasst dies nach Abs. 3 der Norm zunächst allerdings nur die an das Schiff gerichtete Aufforderung, Angaben über seine Identität und seinen Registerhafen, seinen letzten und nächsten Anlaufhafen und andere sachdienliche Angaben zu machen. *Beckman, Nguyen* und *Ong* argumentieren, dass zu diesen sachdienlichen Angaben auch ein STS-Betriebsplan gemäß Anlage I MARPOL, Öltankschiffe betreffend, sowie ein gültiger Versicherungsnachweis, der die Anforderungen des Internationalen Übereinkommens über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden (CLC)¹³³ erfüllt (sog. CLC Certificate), gehört.¹³⁴ Kommt das Schiff dieser Aufforderung nicht nach, kann der Küstenstaat nach Art. 220 Abs. 5 SRÜ dann, wenn eindeutige Gründe für die Annahme bestehen, dass der Rechtsverstoß „zu einem beträchtlichen

¹³⁰ Siehe aber *Beckman, Nguyen* und *Ong*, o. Anm. 47, S. 17 f. Allgemein *Yoshifumi Tanaka*, Regulation of Ship-to-Ship Transfer Operations in the Exclusive Economic Zone: Possible Actions on the Dark Fleet?, *Korean Journal of International and Comparative Law* 13 (2025), S. 244 (261): “It would seem to follow that the coastal State can adopt laws and regulations for the prevention of marine pollution stemming from STS operation in its EEZ giving effect to Chapter 8 of MARPOL Annex I in accordance with Article 211(5).”

¹³¹ IMO Doc. A 33/Res.1192 v. 11. Dezember 2023, Urging Member States and All Relevant Stakeholders to Promote Actions to Prevent Illegal Operations in the Maritime Sector by the “Dark Fleet” or “Shadow Fleet”, Ziff. 6.

¹³² Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II S. 926).

¹³³ Internationales Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden v. 29. November 1969 (BGBl. 1975 II S. 305). Ob das CLC GAIRS verkörpert, wird freilich nicht einheitlich bewertet; verneinend (wenn auch unter Bezugnahme auf Art. 235 SRÜ) *Hofmann*, o. Anm. 79), S. 668 f.

¹³⁴ *Beckman, Nguyen* und *Ong*, o. Anm. 47, S. 14.

Einleiten führt, das eine erhebliche Verschmutzung der Meeresumwelt verursacht oder zu verursachen droht“, eine Überprüfung an Bord des Schiffes durchführen. Nur unter den noch strengeren Voraussetzungen des Art. 220 Abs. 6 SRÜ kann der Küstenstaat ein Verfahren einleiten und das Zurückhalten des Schiffes anordnen.

Dem Wortlaut des Art. 220 SRÜ sind vorbeugende Maßnahmen nicht zulässig. Vielmehr scheint es, als dürfe der Küstenstaat Durchsetzungsmaßnahmen gegen ein Schiff erst dann ergreifen, wenn der Rechtsverstoß zu einer Einleitung (*discharge*) geführt hat.¹³⁵ Gegen ein solchermaßen striktes Verständnis ist jedoch überzeugend eingewandt worden, dass dies weder mit der allgemeinen Pflicht des Art. 192 SRÜ noch mit dem umweltvölkerrechtlichen Präventionsprinzip, das in Art. 194 SRÜ kodifiziert ist,¹³⁶ vereinbar sei. In den Worten von TANAKA:

[W]here the flag State of an oil tanker in the dark fleet is unable or unwilling to exercise its jurisdiction to ensure effective compliance with international regulations on STS operations, as a matter of practice, there appears to be some scope to argue that a coastal State should be allowed to undertake physical inspection in its exercise of due diligence to prevent a substantial discharge causing or threatening significant marine pollution stemming from STS operations in the EEZ, provided that “vessel has refused to give information” or “the information supplied by the vessel is manifestly at variance with the evident factual situation” and “the circumstances of the case justify such inspections.”¹³⁷

Wird dieser Auslegung, die sich ohne weiteres mit dem dynamischen Verständnis des ISGH von den meeresumweltschutzbezogenen Vorschriften des Teils XII SRÜ in Einklang bringen lässt, gefolgt, gibt Art. 220 Abs. 5 SRÜ dem Küstenstaat ein Kontrollrecht gegenüber Öltankschiffen, von denen Verstöße gegen Anlage I MARPOL drohen, in die Hand.

Neben dem Flaggen- (vgl. Art. 217 SRÜ) und dem Küstenstaat stehen nach Art. 218 SRÜ auch dem Hafenstaat Durchsetzungsrechte gegenüber fremden Schiffen zu. Diese greifen dem Wortlaut nach zwar ebenfalls nur im Falle eines bereits erfolgten rechtswidrigen Einleitens; es gibt jedoch keinen Grund, warum Art. 218 SRÜ nicht auch in einem präventiven Sinne gedeutet werden sollte. Im Unterschied zu Art. 220 SRÜ setzt Art. 218 SRÜ allerdings voraus, dass sich das betreffende Schiff „freiwillig in einem Hafen oder an einem vor der Küste liegenden Umschlagplatz“ des betreffenden Staats befindet.

¹³⁵ So denn auch *Hamamoto*, o. Anm. 78, Rn. 12.

¹³⁶ Dazu siehe bereits o. 3. b) (3).

¹³⁷ *Tanaka*, o. Anm. 130, S. 263; im Ergebnis auch *Parlov* und *Sverdrup* (o. Anm. 2), S. 241.

(3) Sonstige Aktivitäten

Soweit infrage steht, ob andere Aktivitäten fremder Staaten in der AWZ, die nicht den vorstehend diskutierten Kategorien zuordenbar sind, durch den Küstenstaat unterbunden werden können, hängt dies maßgeblich davon ab, ob die betreffenden Aktivitäten überhaupt von den Freiheiten anderer Staaten nach Art. 58 Abs. 1 SRÜ umfasst sind. Verneinendenfalls würde Art. 59 SRÜ zur Anwendung kommen, wonach Konflikte „zwischen den Interessen des Küstenstaats und denen eines oder mehrerer anderer Staaten [...] auf der Grundlage der Billigkeit und unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände gelöst werden [sollen], wobei der Bedeutung dieser Interessen für die einzelnen Parteien sowie für die internationale Gemeinschaft als Ganzes Rechnung zu tragen ist.“¹³⁸ Zu untersuchen ist daher, bezüglich welcher Tätigkeiten in der AWZ sich andere Staaten auf Art. 58 Abs. 1 SRÜ stützen können.

Nach dieser Vorschrift genießen „[a]lle Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, [...] in der ausschließlichen Wirtschaftszone vorbehaltlich der diesbezüglichen Bestimmungen dieses Übereinkommens die in Artikel 87 genannten Freiheiten der Schifffahrt, des Überflugs und der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen sowie andere völkerrechtlich zulässige, mit diesen Freiheiten zusammenhängende Nutzungen des Meeres, insbesondere im Rahmen des Einsatzes von Schiffen und Luftfahrzeugen sowie des Betriebs unterseeischer Kabel und Rohrleitungen, die mit den anderen Bestimmungen des Übereinkommens vereinbar sind.“ In vorliegendem Kontext ist vor allem die Schifffahrtsfreiheit relevant. Von ihr sind ausweislich des Wortlauts des Art. 58 Abs. 1 SRÜ auch die mit der Schifffahrtsfreiheit „zusammenhängenden“ Nutzungen des Meeres erfasst. Heißt dies nun z.B., dass schiffsgestützte Operationen STS-Transfers, Aktivitäten zur Informationsgewinnung und Spionage durch Starten von Drohnen sowie Störungen von elektronischen Navigations- und Satellitensystemen, die von einem Schiff ausgehen, von der Freiheit des Art. 58 Abs. 1 SRÜ gedeckt sind?

Eindeutige Kriterien, anhand derer beurteilt werden kann, wann von einer mit der Schifffahrt zusammenhängenden Nutzung des Meeres ausgegangen werden kann, liegen nicht vor. In entsprechender Anwendung des Diktums des ISGH im Fall *M/V „Virginia G“* wird man insoweit aber auf einer „direkten Verbindung“ (*direct connection*) zur Schifffahrtsfreiheit bestehen

¹³⁸ Zur Klarstellung: Art. 59 SRÜ ist auch dann nicht anwendbar, wenn und soweit davon ausgegangen wird, dass Aktivitäten eines fremden Schiffs von den souveränen Rechten und Hoheitsbefugnissen des Küstenstaats umfasst ist. Dies ist nach obigen Ausführungen zumindest für STS-Operationen nicht ausgeschlossen.

müssen.¹³⁹ Eine solche direkte Verbindung kann nicht für alle von einem Schiff ausgehenden Tätigkeiten angenommen werden. Bei allen rechtlichen Unsicherheiten ist vielmehr zu fordern, dass die betreffende Tätigkeit von der Schifffahrtsfreiheit abhängt oder untrennbar mit ihr verbunden ist, weil ihre autonome (d.h. unabhängig von einem Schiff erfolgende) Durchführung sinnlos wäre.¹⁴⁰ Hiervon kann nicht ausgegangen werden, wenn die betreffende Tätigkeit auch (wenn auch möglicherweise nicht ebenso gut) unabhängig von der Nutzung eines Schiffs durchgeführt werden kann. In diesem Sinne verweist PROELSS auf das Beispiel hydrografischer Vermessungen: Eine direkte Verbindung mit der Freiheit der Schifffahrt liege vor, wenn das Hauptziel der Vermessung tatsächlich darin bestehe, die Sicherheit im Seeverkehr zu verbessern.¹⁴¹ Anderes wird aber dann zu gelten haben, wenn die Vermessungstätigkeiten in Wirklichkeit der Spionage oder der Ressourcenerkundung dienen.

In vorliegendem Zusammenhang liegen die Dinge ähnlich. Denn bei den einführend skizzierten Tätigkeiten wird die Schifffahrt als Mittel zum Zweck genutzt, um die relevanten Aktivitäten mittels Berufung auf die Schifffahrtsfreiheit zu verschleiern. Drohnen können ebenso gut von Land aus gestartet, Spionagetätigkeiten auch auf andere Weise als über den Seeweg durchgeführt werden. Das Schiff ist in diesen Fällen zwar ein geeignetes Mittel, aber die betreffenden Tätigkeiten sind ohne Nutzung des Schiffs nicht undurchführbar. Gleiches wird mehrheitlich für STS-Transfers vertreten.¹⁴² Daher sprechen gewichtige Gründe dagegen, dass die hier im Vordergrund stehenden Aktivitäten von der Schifffahrtsfreiheit des Art. 58 Abs. 1 SRÜ umfasst sind. Ähnliches dürfte für die Freiheit des Überflugs gelten: Auch wenn sich, zumal aus der Perspektive westlicher Staaten,¹⁴³ nicht ernsthaft bestreiten lässt, dass der Überflug von militärischen Luftfahrzeugen einschließlich Drohnen von Art. 58 Abs. 1 SRÜ gedeckt ist, kann dies für „überschießende“ Maßnahmen wie Spionagetätigkeiten und die Störung von elektronischen Systemen nicht gelten.

¹³⁹ ISGH, *M/V 'Virginia G' (Panama v. Guinea-Bissau)*, Urteil v. 14. April 2014, ITLOS Reports 2014, S. 4 Rn. 215. Das Urteil betraf die Zuordnung der streitgegenständlichen Tätigkeit (*offshore bunkering*) zu den souveränen Rechten des Küstenstaats.

¹⁴⁰ So *Alexander Proelss*, in: ders. (Hrsg.), *United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary*, 2017, Art. 58 Rn. 17; zustimmend *Tanaka*, o. Anm. 130, S. 256.

¹⁴¹ *Proelss*, o. Anm. 140, Rn. 19.

¹⁴² *Tanaka*, o. Anm. 130, S. 256 ff. mit eingehender Analyse; *Beckman, Nguyen und Ong*, o. Anm. 47, S. 16; *Churchill, Lowe und Sander*, o. Anm. 30, S. 291, die STS-Transfers als Anwendungsbeispiel für Art. 59 SRÜ betrachten.

¹⁴³ Die westlichen Staaten haben seit jeher die Auffassung vertreten, dass auch Kriegsschiffe und Kampffjets in die Schifffahrts- und Überflugfreiheit einbezogen sind. Erinnert sei hier nur an die sog. Freedom of Navigation Operations (FONOPs) im Südchinesischen Meer.

Aus dem Umstand, dass auch dem Küstenstaat hinsichtlich der genannten Tätigkeiten keine exklusiven Rechte und Hoheitsbefugnisse zugewiesen sind – Art. 56 Abs.1 SRÜ lässt sich insoweit nichts entnehmen –, folgt, dass Art. 59 SRÜ zur Anwendung gelangt.¹⁴⁴ Nach dieser Vorschrift sind Konflikte zwischen den – weder von Art. 56 Abs. 1 noch von Art. 58 Abs. 1 SRÜ erfassten – Interessen der Küsten- und Flaggenstaaten auf der Grundlage der Billigkeit und unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände zu lösen. Dies läuft notwendig auf eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls hinaus.¹⁴⁵ Je stärker dabei die sicherheitspolitischen Interessen des Küstenstaats von der Tätigkeit des anderen Staats tangiert werden, und je mehr die betreffenden Aktivitäten in einem Zusammenhang mit einer auf Tatsachen gründenden geopolitischen Bedrohungslage stehen, die schlimmstenfalls in einen bewaffneten Konflikt münden könnte, desto eher liegt es nahe, der Rechtsposition des Küstenstaats den Vorrang einzuräumen.

Allerdings lässt Art. 59 SRÜ offen, wie dieser Vorrang im Einzelnen umgesetzt werden könnte. Sollen Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen getroffen werden, ist dies nur unter den in den vorstehenden Unterabschnitten dargestellten Voraussetzungen zulässig. Gerade in konfliktträchtigen Situationen, in denen – wie derzeit in Nord- und Ostsee – eine Verständigung zwischen Küsten- und Flaggenstaat im Wege von Verhandlungen oder Vertragsschluss unrealistisch ist, bleibt daher nur die Möglichkeit der Einleitung eines Verfahrens der friedlichen Streitbeilegung auf Grundlage von Teil XV SRÜ, mit dem Ziel, den Vorrang der Interessen des Küstenstaats gerichtlich feststellen zu lassen.¹⁴⁶

6. Eingriffsbefugnisse auf Hoher See

Jenseits der küstenstaatlichen AWZ gelten auf Hoher See u.a. die Freiheiten der Schifffahrt und des Überflugs, vgl. Art. 87 Abs. 1 Satz 3 lit. a und b SRÜ. Alle Staaten sind befugt, sich auf diese Freiheiten zu berufen. Im Lichte des Prinzips der ausschließlichen Flaggenstaatsjurisdiktion (vgl. Art. 92 Abs. 1 SRÜ) können Schiffe auf Hoher See nur ausnahmsweise angehalten, kontrolliert und festgesetzt werden. Da die Freiheit der Hohen See, wie Art. 87 Abs. 1 Satz 3 SRÜ verdeutlicht („unter anderem“), auch andere als die ausdrücklich genannten Tätigkeiten

¹⁴⁴ Umfassend hierzu jüngst *Zhen Sun*, Finding a Balance in the Exclusive Economic Zone: Conflict and Stability in the Law of the Sea, 2025, S. 199 ff.

¹⁴⁵ *Alexander Proelss*, in: ders. (Hrsg.), United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary, 2017, Art. 59 Rn. 6.

¹⁴⁶ Vgl. auch *Churchill, Lowe und Sander*, o. Anm. 30, S. 293.

umfasst, sind auch weitere Aktivitäten wie militärische Tätigkeiten, die unterhalb der Schwelle der unzulässigen Gewaltanwendung i.S.v. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta verbleiben (z.B. Übungen mit konventionellen Waffen, Manöver etc.),¹⁴⁷ grundsätzlich zulässig. Anders als in der AWZ (vgl. Art. 58 Abs. 1 SRÜ) müssen diese Tätigkeiten auch nicht unmittelbar mit der Schifffahrt, dem Überflug oder der Verlegung unterseeischer Kabel und Pipelines zusammenhängen. Da einzelne Staaten auf Hoher See überdies keine Souveränität, souveränen Rechte oder exklusiven Hoheitsbefugnisse (mit Ausnahme solcher über die ihre Flagge führenden Schiffe) ausüben dürfen (vgl. Art. 89 SRÜ), sind die Möglichkeiten, auf Hoher See Maßnahmen gegen Aktivitäten anderer Staaten zu treffen, noch deutlich eingeschränkter als in der AWZ. Da die Hohe See-Regelungen über die Schifffahrt, den Überflug und die Verlegung von Seekabeln und Pipelines nach Art. 58 Abs. 2 SRÜ – vorbehaltlich ihrer Vereinbarkeit mit Teil V SRÜ im Übrigen – indes auch in der AWZ zur Anwendung gelangen, kann hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit beschränkender küstenstaatlicher Maßnahmen auf die Ausführungen in Unterabschnitt 4. verwiesen werden.

III. „Circumstances precluding wrongfulness“: Recht der Staatenverantwortlichkeit

Nachdem im vorstehenden Abschnitt die seevölkerrechtlichen Eingriffsbefugnisse des Küstenstaats im Mittelpunkt der Untersuchung standen, richtet der nun folgende Abschnitt das Augenmerk auf die sekundärrechtliche Ebene potentieller Rechtfertigungsgründe. Er beruht auf zwei Prämissen: Erstens dient das Handeln und Unterlassen Russlands gegenüber der Ukraine als Anknüpfungspunkt. Spätestens seit Februar 2022 verstößt Russland in besonders schwerwiegender und rechtlich nicht zu rechtfertigender Weise gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta.¹⁴⁸ Weitere Verstöße gegen das Völkerrecht, insbesondere gegen das humanitäre Völkerrecht (*jus in bello*), werden im Folgenden nicht berücksichtigt; die Vielzahl der Vorwürfe und deren Schwere und Komplexität würden den Rahmen dieser Studie sprengen. Zweitens wird für die Zwecke der Untersuchung unterstellt, dass Maßnahmen, die von den Küstenstaaten des Nord- und Ostseeraums gegen die Schattenflotte und die sonstigen von Russland initiierten hybriden Aktivitäten getroffen werden, nicht zwangsläufig mit dem primären

¹⁴⁷ Wird diese Schwelle hingegen überschritten, wird die Hohe See nicht zu „friedlichen Zwecken“ i.S.v. Art. 88 SRÜ genutzt; dazu *Alexander Proelss*, *Peaceful Purposes*, in: Peters, o. Anm. 62, Stand: 2021, Rn. 12 ff.

¹⁴⁸ Vgl. nur UN Doc. A/RES/ES-11/1 v. 2. März 2022, Rn. 2: „Deplores in the strongest terms the aggression by the Russian Federation against Ukraine in violation of Article 2 (4) of the Charter“. Siehe auch *James A. Green*, *Christian Henderson* und *Tom Ruys*, *Russia's Attack on Ukraine and the Jus ad Bellum*, *Journal on the Use of Force and International Law* 9 (2022), S. 4 (6).

Völkerrecht vereinbar sind. So kann beispielsweise die Handlung eines Küstenstaats nach obigen Ausführungen mit dem UN-Seerechtsübereinkommen unvereinbar sein.

Aufbauend auf diesen Prämissen wird nachfolgend zum einen untersucht, ob nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit an sich völkerrechtswidrige Maßnahmen der europäischen Küstenstaaten aufgrund des Umstands, dass mit ihnen auf den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands reagiert wird, als zulässige Gegenmaßnahmen (*countermeasures*) gerechtfertigt werden können. Zum anderen wird analysiert, ob sich ein Küstenstaat, der mit den gegen Schiffe der Schattenflotte oder zur Abwehr schiffsgestützter hybrider Maßnahmen ergriffenen Maßnahmen die Grenzen seiner seevölkerrechtlichen Befugnisse überschreitet, auf einen Notstand (*necessity*) berufen kann. Im einen wie im anderen Fall steht ein Umstand, der die Rechtswidrigkeit des küstenstaatlichen Handelns ausschließt (*circumstance precluding wrongfulness*), im Vordergrund der Betrachtung.

1. Überblick: Regeln der Staatenverantwortlichkeit

Während sich das völkerrechtliche Primärrecht mit dem konkreten Inhalt von Rechten und Pflichten der Völkerrechtssubjekte befasst (beispielsweise den spezifischen Rechten und Pflichten aus dem UN-Seerechtsübereinkommen), behandelt das Recht der Staatenverantwortlichkeit auf einer allgemeineren Ebene,¹⁴⁹ unter welchen Voraussetzungen ein Völkerrechtssubjekt für eine Handlung oder Unterlassung verantwortlich ist. Dabei geht es u.a. um die Zurechnung eines Verhaltens zu einem Völkerrechtssubjekt,¹⁵⁰ die mögliche Beteiligung mehrerer Völkerrechtssubjekte an einer Rechtsverletzung¹⁵¹ oder die mögliche Rechtfertigung, die eine Rechtswidrigkeit von Handlungen oder Unterlassungen ausschließen kann.¹⁵²

Die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidrige(s) Handlungen bzw. Unterlassen wird im Wesentlichen durch das Völkergewohnheitsrecht determiniert.¹⁵³ Universelle völkerrechtliche Verträge hierzu existieren nicht. Indes hat es die UN-Völkerrechtskommission (*International Law Commission – ILC*) in einem jahrzehntelangen Prozess unternommen, die gewohnheitsrechtlichen Regeln zur völkerrechtlichen Verantwortung von Staaten für

¹⁴⁹ James Crawford, State Responsibility, in: Peters, o. Anm. 62, Stand: 2006, Rn. 3.

¹⁵⁰ Vgl. Art. 4 ff. ASR.

¹⁵¹ Vgl. Art. 16 ff. ASR.

¹⁵² Vgl. Art. 20 ff. ASR.

¹⁵³ Vgl. Robert Kolb, The International Law of State Responsibility: An Introduction, 2018, S. 3.

rechtswidriges Verhalten in einem Artikelentwurf zusammenzustellen und durch Vorschläge für eine vorsichtige Weiterentwicklung zu ergänzen. Diese sog. Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln (*Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – ASR*) wurden 2001 von der ILC verabschiedet¹⁵⁴ und kurz darauf von der UN-Generalversammlung zur Kenntnis genommen.¹⁵⁵ Zwar spiegeln nicht alle Vorschriften dieser ASR in ihren Einzelheiten geltendes Gewohnheitsrecht wider;¹⁵⁶ jedenfalls im Wesentlichen reflektieren sie jedoch nach einhelliger Auffassung den Stand des Gewohnheitsrechts.

Der Erste Teil der ASR beschäftigt sich mit dem völkerrechtswidrigen Handeln eines Staates und bringt zunächst zum Ausdruck, dass ein Staat für diejenigen Handlungen und Unterlassungen verantwortlich ist, die ihm zugerechnet werden können, und die eine völkerrechtliche Pflicht verletzen. Art. 2 ASR lautet:

Eine völkerrechtswidrige Handlung eines Staates liegt vor, wenn ein Verhalten in Form eines Tuns oder eines Unterlassens

- a) dem Staat nach dem Völkerrecht zurechenbar ist und
- b) eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung des Staates darstellt.

Im Anschluss regeln die ASR die Zurechnung eines Verhaltens zu einem Staat (Kapitel II), die Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung (Kapitel III), die Verantwortlichkeit eines Staates in Verbindung mit dem Handeln eines anderen Staates (Kapitel IV) sowie Umstände, die die Rechtswidrigkeit ausschließen (Kapitel V). In den drei weiteren Teilen der ASR werden sodann der Inhalt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eines Staates (Zweiter Teil), die Durchführung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eines Staates (Dritter Teil) und allgemeine Vorschriften (Vierter Teil) behandelt.

In Bezug auf die Schattenflotte und die weiteren in der Einführung skizzierten Aktivitäten ist das Recht der Staatenverantwortlichkeit in dreierlei Hinsicht relevant:

¹⁵⁴ ILC, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, YbILC 2001 II-2, S. 31 ff.; Deutsche (nicht authentische) Fassung des Deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen in New York: <https://digitallibrary.un.org/record/454412/files/A_RES_56_83-DE.pdf>. Sofern im Weiteren auf die deutsche Sprachfassung Bezug genommen wird, handelt es sich um die Fassung der ASR in dieser Übersetzung.

¹⁵⁵ Der Text der ASR findet sich in der Anlage zu UN Doc. A/RES/56/83 v. 28. Januar 2002, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts; siehe auch UN Doc. A/56/589.CORR.1 v. 28. Januar 2002, Anlage.

¹⁵⁶ Die Aufgaben der Völkerrechtskommission umfassen einerseits die Kodifizierung des Völkerrechts, jedoch auch seine progressive Weiterentwicklung.

Erstens ermöglicht das Recht der Staatenverantwortlichkeit es einem Staat, unmittelbar auf ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen eines anderen Staats zu reagieren. In diesem Fall steht die Reaktion in einem reziproken Verhältnis zum völkerrechtswidrigen Verhalten i.S.v. Art. 2 ASR: Ein (behaupteter) Erstverstoß – etwa wenn die Durchfahrt eines Schiffes der Schattenflotte durch das Küstenmeer nicht friedlich i.S.v. Art. 19 SRÜ ist – bildet den Anknüpfungspunkt für eine völkerrechtliche Reaktion, beispielsweise das Abdrängen des betreffenden Schiffes unter Überschreitung der völkerrechtlichen Grenzen. Diese Befugnis zum Ergreifen sog. Gegenmaßnahmen (*countermeasures*) tritt letztlich *neben* die in Abschnitt II. dargestellten seevölkerrechtlichen Eingriffsgrundlagen.

Daneben kann ein staatliches Vorgehen gegen eine Aktivität – zweitens – auch eine Reaktion auf ein anderes, mit den hier im Vordergrund stehenden Aktivitäten lediglich mittelbar verbundenes Handeln oder Unterlassen sein. In einem solchen Fall fehlt es an der Reziprozität zwischen der konkreten Aktivität und der Reaktion, weil Letztere funktional auf einen anderen Bezugspunkt zielt (z.B. auf die zugrunde liegende völkerrechtswidrige Hauptaktivität, die ermöglicht oder flankiert wird). Auch insoweit steht das Recht der Gegenmaßnahmen im Vordergrund der Betrachtung.

Drittens kann das Recht der Staatenverantwortlichkeit ein an sich völkerrechtswidriges staatliches Verhalten rechtfertigen, wenn die Grenzen der primärrechtlichen Befugnisnormen aus dem UN-Seerechtsübereinkommen überschritten werden oder es gänzlich an einer Befugnisnorm fehlt, der Staat aber trotzdem Maßnahmen gegen Schiffe der Schattenflotte oder hybride Aktivitäten ergreift. Als solcher interner Rechtfertigungsgrund kommt vorliegend insbesondere der Notstand (*necessity*) in Betracht.

2. Gegenmaßnahmen als Reaktion auf völkerrechtswidrige Handlungen

Die Gegenmaßnahme ist ein völkerrechtskonformes Selbsthilferecht.¹⁵⁷ Ihre Voraussetzungen ergeben sich aus Art. 22 ASR bzw. Art. 49–54 ASR. Art. 22 ASR besagt zunächst allgemein, dass „[d]ie Rechtswidrigkeit der Handlung eines Staates, die mit einer völkerrechtlichen Verpflichtung gegenüber einem anderen Staat nicht im Einklang steht, [...] ausgeschlossen [ist]“, wenn und soweit die Handlung eine Gegenmaßnahme gegen den anderen Staat nach Kapitel II des Dritten Teils darstellt. Die Norm stellt damit klar, dass es sich bei einer zulässigen

¹⁵⁷ Kolb, o. Anm. 153, S. 121 und 174.

Gegenmaßnahme um einen Umstand handelt, der die – eigentlich bestehende – Rechtswidrigkeit der ergriffenen Maßnahme entfallen lässt.

Hinsichtlich der Modalitäten der Gegenmaßnahme verweist Art. 22 ASR auf die Art. 49–54 ASR. Grundsätzlich gilt, dass sich die Gegenmaßnahme gegen eine zuvor begangene völkerrechtswidrige Handlung richten¹⁵⁸ und das Ziel der Wiederherstellung der Rechtstreue des Verletzers verfolgen muss (vgl. Art. 49 Abs. 1 ASR). Die Gegenmaßnahme muss nicht unmittelbar gegen die Handlung oder das Unterlassen des Verletzers bezogen sein (beispielsweise das Abdrängen eines Schiffes, das sich rechtswidrig Zugang zu einem Gewässer verschafft hat), sondern es reicht aus, dass sie sich gegen den Verursacher richtet.¹⁵⁹ Nicht jede Art von Reaktion, die sich gegen den Verursacher richtet, ist jedoch zulässig. Eine Gegenmaßnahme ist gemäß Art. 49 Abs. 2 ASR vielmehr „auf die vorübergehende Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen“ zu begrenzen. Besondere Pflichten, die in Art. 50 Abs. 1 ASR genannt sind, dürfen im Zuge einer Gegenmaßnahme nicht verletzt werden. So kann beispielsweise eine Gewaltanwendung i.S.v. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta nicht auf den Rechtsfertigungsgrund der Gegenmaßnahme gestützt werden, vgl. Art. 50 Abs. 1 lit. a ASR.

a) Unmittelbar gegen den Verletzerstaat gerichtete Handlungen

Gegenmaßnahmen finden grundsätzlich in einem bilateralen, reziproken Verhältnis zwischen dem Verletzer und dem Verletzten Anwendung. Infolge des Verstoßes gegen das Gewaltverbot ist im vorliegenden Kontext Russland der verletzende und die Ukraine der verletzte Staat. Es steht daher außer Frage, dass die Ukraine befugt ist, Gegenmaßnahmen gegen die Russische Föderation zu ergreifen. Verstößt sie mit ihren Aktivitäten hingegen gegen die Rechte anderer Staaten, die keine Völkerrechtsverletzung gegenüber der Ukraine begangen haben, handelt es sich nicht um eine Gegenmaßnahme. Vielmehr kann der dann verletzte Staat seinerseits mit Gegenmaßnahmen auf den Völkerrechtsverstoß reagieren.

Abgesehen vom bilateralen Verhältnis zwischen dem verletzenden und dem verletzten Staat ergeben sich aus der spezifischen Natur einiger besonders wichtiger Rechtspflichten potenzielle Reaktionsmöglichkeiten für „dritte“ Staaten. So sollen die in Kapitel II der ASR genannten Vorgaben für zulässige Gegenmaßnahmen gemäß Art. 54 ASR nicht das Recht eines nach

¹⁵⁸ IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Urteil v. 25. September 1997, ICJ Reports 1997, S. 7 Rn. 83.

¹⁵⁹ Ebd.

Art. 48 Abs. 1 ASR berechtigten Staates beeinträchtigen, rechtmäßige Maßnahmen gegen den Verletzerstaat zu ergreifen, um die Beendigung der Rechtsverletzung und die Wiedergutmachung im Interesse des geschädigten Staates oder der Begünstigten der verletzten Verpflichtung sicherzustellen. Eine solche Möglichkeit könnte insbesondere dann bestehen, wenn die verletzten Pflichten über *erga omnes*- bzw., innerhalb eines multilateralen Übereinkommens, *erga omnes partes*-Wirkung verfügen. Auf allgemeiner, nicht auf einen spezifischen Vertrag beschränkter Ebene handelt es sich hierbei um Pflichten, die so bedeutsam sind, dass alle Staaten ein rechtliches Interesse an ihrer Einhaltung haben.¹⁶⁰ Zu den anerkannten *erga omnes*-Pflichten zählen das Verbot des Völkermords, die grundlegenden Menschenrechte einschließlich des Schutzes vor Sklaverei und Rassendiskriminierung, das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker, die grundlegenden Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht, die Pflicht zum Schutz globaler Umweltgüter wie der Atmosphäre, der Hohen See und des Klimasystems sowie, in vorliegendem Kontext besonders bedeutsam, das Verbot der Aggression.¹⁶¹

Auch wenn es sich bei der von Russland verletzten Pflicht (Gewaltverbot) damit um eine *erga omnes*-Pflicht handelt, sind Bestand und Umfang des in Art. 54 erwähnten Rechts in den ASR allerdings nicht weiter ausgestaltet worden. Im Gegenteil hat sich die UN-Völkerrechtskommission bewusst dagegen entschieden, die Gegenmaßnahmen nicht verletzter Staaten zu konkretisieren. So heißt es im Kommentar der ILC zu Art. 54 ASR wie folgt:

At present, there appears to be no clearly recognized entitlement of States referred to in article 48 to take countermeasures in the collective interest. Consequently, it is not appropriate to include in the present articles a provision concerning the question whether other States, identified in article 48, are permitted to take countermeasures in order to induce a responsible State to comply with its obligations. Instead, chapter II includes a saving clause which reserves the position and leaves the resolution of the matter to the further development of international law.¹⁶²

¹⁶⁰ Grundlegend IGH, *Barcelona Traction (Belgium v. Spain) (Second Phase)*, Urteil v. 5. Februar 1970, ICJ Reports 1970, S. 3 Rn. 33.

¹⁶¹ IGH, *Barcelona Traction (Belgium v. Spain) (Second Phase)*, Urteil v. 5. Februar 1970, ICJ Reports 1970, S. 3 Rn. 34; *East Timor (Portugal v. Australia)*, Urteil v. 30. Juni 1995, ICJ Reports 1995, S. 90 Rn. 29; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Gutachten v. 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, S. 136 Rn. 155, 157; *Legal Consequences Arising from Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Gutachten v. 19. Juli 2024, <<https://www.icj-cij.org/case/186/advisory-opinions>>, Rn. 96, 232, 274; *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Gutachten v. 23. Juli 2025, <<https://www.icj-cij.org/case/187/advisory-opinions>>, Rn. 440.

¹⁶² ILC, Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 139 Rn. 6.

Diese Entscheidung der Völkerrechtskommission spiegelt sich auch im Wortlaut des Art. 48 Abs. 1 ASR wider, der zudem nicht in den Kontext der Vorschriften über Gegenmaßnahmen eingefügt wurde.¹⁶³

Vor diesem Hintergrund wird nach wie vor kontrovers diskutiert, ob gegenüber Staaten, die *erga omnes*-Pflichten verletzen, *alle* Staaten zur Vornahme von Gegenmaßnahmen befugt sind,¹⁶⁴ oder ob entsprechende Maßnahmen ggf. auf ein gewohnheitsrechtlich geltendes Sanktionsregime außerhalb des Rechts der Staatenverantwortlichkeit gestützt werden können. Einer Analyse des Niederländischen Advisory Committee on Issues of Public International Law aus dem Jahre 2022 zufolge ist immerhin ein Trend dahingehend erkennbar, nach dem dritte (d.h. unmittelbar nicht in eigenen Rechten verletzte) Staaten gewohnheitsrechtlich befugt sind, Gegenmaßnahmen gegenüber dem Verletzerstaat einer *erga omnes*-Pflicht zu ergreifen.¹⁶⁵ Die von der EU gegenüber Russland seit der Annexion der Krim 2014 verhängten und sukzessive erheblich verschärften Sanktionen bilden insoweit einen wichtigen Präzedenzfall.¹⁶⁶

Wird die Zulässigkeit von Gegenmaßnahmen dritter Staaten als Reaktion auf die russische Verletzung des Gewaltverbots anerkannt, könnten etwaige Rechtsverstöße der Küstenstaaten des Nord- und Ostseeraums gegenüber russischen Schiffen, zu denen es durch das Überschreiten der seerechtlichen Befugnisnormen gekommen ist, gerechtfertigt sein. Dies setzt allerdings zusätzlich voraus, dass die entsprechenden Maßnahmen den für Gegenmaßnahmen geltenden Modalitäten der Art. 49–54 ASR genügen. Diesbezügliche Zweifel bestehen vor allem im Hinblick auf das mit einer Gegenmaßnahme nach Art. 49 Abs. 1 ASR zwingend zu verfolgende Ziel der Wiederherstellung der Rechtstreue des Verletzers. Kann wirklich argumentiert werden, dass die – unterstellt: seevölkerrechtswidrige – Beschlagnahme eines unter russischer Flagge fahrenden Öltankschiffs dazu dient, Russland zur Beendigung des Angriffskriegs gegen die Ukraine zu

¹⁶³ Vgl. auch *Iryna Bogdanova*, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights: The Impact of the Principle of Common Concern of Humankind*, 2022, S. 64 (Fn. 365), die deshalb davon ausgeht, dass nicht verletzte Staaten keine Gegenmaßnahmen i.e.S. ergreifen dürfen.

¹⁶⁴ Vgl. *Jörg Kammerhofer*, *Obligations erga omnes*, in: Peters, o. Anm. 62, Stand: 2015, Rn. 27 ff.

¹⁶⁵ Advisory Committee on Issues of Public International Law, *Legal Consequences of a Serious Breach of a Peremptory Norm: The International Rights and Duties of States in Relation to a Breach of the Prohibition of Aggression*, 2022, <<https://www.advisorycommitteeinternationallaw.nl/documents/2022/11/17/legal-consequences-of-a-serious-breach-of-a-peremptory-norm>>.

¹⁶⁶ Im Jahre 2016 noch kritisch *Marco Gestri*, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in: Natalino Ronzitti (Hrsg.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, 2016, S. 70 (75): “As a consequence, the lawfulness of the measures adopted by the EU could be established under international law exclusively on the basis of the notion according to which States (and other entities), even if not directly affected, may take countermeasures in the presence of violations of *erga omnes* obligations (or of “obligations owed to the international community as a whole”). This notion however is not generally accepted in the doctrine of international law.”

veranlassen? Diese Frage lässt sich nur bejahen, wenn auf die Gesamtheit der in Reaktion auf den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg ergriffenen Maßnahmen angestellt wird. Ob dies rechtlich zulässig ist, bedarf weitergehender Analyse, die in dieser Studie nicht geleistet werden kann.

b) Gegen die Flaggenstaaten der Schattenflotte gerichtete Handlungen

Stand bislang die Zulässigkeit von unmittelbar gegen Russland gerichteten Gegenmaßnahmen zur Diskussion, stellt sich unter der Prämisse, dass Gegenmaßnahmen durch dritte Staaten als Reaktion auf einen *erga omnes*-Verstoß für völkerrechtskonform erachtet werden, die Frage, ob dergleichen Maßnahmen auch gegenüber anderen Staaten, namentlich den Flaggenstaaten der Schiffe, die zur Schattenflotte gehören (soweit dies nicht Russland selbst ist), ergriffen werden dürfen. Sie ist im Grundsatz zu verneinen. An sich rechtswidrige Maßnahmen gegen Staaten, die keine Völkerrechtsverletzung begangen haben, können nicht als Gegenmaßnahmen gerechtfertigt werden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die beispielsweise wegen eines seevölkerrechtswidrigen Aufbringens eines Schiffs in ihrer Flaggenstaatsjurisdiktion verletzten Staaten ihrerseits in den russischen Völkerrechtsverstoß involviert sind.

Die rechtliche Grundlage für die Möglichkeit einer solchen Einbeziehung ist in Art. 16 ASR zu sehen. Diese Vorschrift, deren völkergewohnheitsrechtliche Geltung vom IGH anerkannt worden ist,¹⁶⁷ regelt die Beihilfe zur Völkerrechtsverletzung. Sie lautet wie folgt:

A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State.

Ein Staat, der einem Verletzerstaat Beihilfe leistet, ist hiernach selbst völkerrechtlich verantwortlich. Hierauf können andere Staaten mit Gegenmaßnahmen reagieren.

In vorliegendem Zusammenhang ist daher entscheidend, ob die Flaggenstaaten der Schattenflotte Russland in dem Wissen von den Umständen des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs gegen die Ukraine helfen oder unterstützen. Im Lichte der zahllosen Berichte und Einschätzungen zu den Hintergründen und Umständen des bewaffneten Konflikts lässt sich am in Art. 16 lit. a ASR genannten Wissenselement („knowledge“) zunächst nicht zweifeln. Zu klären ist

¹⁶⁷ IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro) (Merits)*, Urteil v. 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, S. 43 Rn. 420.

deshalb, ob in der Bereitschaft, Schiffe, die früher unter anderer (z.B. russischer) Flagge gefahren sind, in das eigene Schiffsregister aufzunehmen, objektiv eine Hilfe oder Unterstützung Russlands bei der Vornahme des begangenen Völkerrechtsverstoßes liegt. Eine formalisierte bilateralen Zusammenarbeit ist hierfür nicht erforderlich. Vielmehr zeigt der Kommentar der ILC zu Art. 16 ASR, dass eine freiwillige¹⁶⁸ finanzielle und/oder materielle Unterstützung des völkerrechtswidrigen Verhaltens ein Musterbeispiel für „aid or assistance“ i.S.d. Vorschrift verkörpert.¹⁶⁹ Diese Hilfe oder Unterstützung muss allerdings mit dem Ziel gewährt werden, die Begehung der Völkerrechtsverletzung durch Russland zu erleichtern.¹⁷⁰ Nach Ansicht der ILC ist ein Staat nicht verantwortlich für “aid or assistance under article 16 unless the relevant State organ *intended*, by the aid or assistance given, *to facilitate* the occurrence of the wrongful conduct [...]”.¹⁷¹ Damit dürfte indes keine Absicht i.S.v. *dolus directus* ersten Grades verlangt sein. Wenn die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des unmittelbar handelnden Staates nur dann von der Existenz eines Schädigungsvorsatzes o.ä. abhängt, wenn die verletzte Primärnorm selbst subjektive Tatbestandselemente statuiert,¹⁷² ist kein Grund ersichtlich, warum für unterstützende Staaten anderes gelten sollte. Art. 16 ASR ist daher dahingehend auszulegen, dass der unterstützende Staat die Hilfe in dem Wissen von dem völkerrechtswidrigen Handeln geleistet haben muss.

Ob ein solches Wissen auf Seiten der Flaggenstaaten der Schattenflotte vorliegt, ist eine Frage des Einzelfalls. Insbesondere dann, wenn der betreffende Staat enge diplomatische Kontakte mit Russland pflegt, wird sie regelmäßig zu bejahen sein. Kann nachgewiesen werden, dass eines oder mehrere Schiffe in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aktivierung und Verschärfung des europäischen Sanktionsregimes in das Schiffsregister des Flaggenstaats eingetragen wurde(n), indiziert dies, dass der betreffende Staat in dem Wissen gehandelt hat, damit den Angriffskrieg Russlands zu erleichtern und zu fördern. Denn durch die Einnahme aus den sanktionierten Ölexporten wird Russland überhaupt erst in die finanzielle Lage versetzt, seine Völkerrechtsverletzung aufrechtzuerhalten und zu vertiefen.

¹⁶⁸ ILC, Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 67 Rn. 10.

¹⁶⁹ Ebd., S. 66 Rn. 1, 4 und S. 67 Rn. 9.

¹⁷⁰ Ebd., S. 66 Rn. 3.

¹⁷¹ Ebd., S. 66 Rn. 5, Hervorhebung hinzugefügt; siehe auch ebd., S. 77 Rn. 9.

¹⁷² Siehe nur den Kommentar der ILC zu Art. 2 der Artikel zur Staatenverantwortlichkeit: ILC, Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 34 Rn. 3.

3. Rechtfertigung eines Rechtsverstoßes aufgrund eines Notstands

Der Notstand ist als Möglichkeit, eine ansonsten völkerrechtswidrige Handlung zu rechtfertigen, gewohnheitsrechtlich anerkannt.¹⁷³ Die Voraussetzungen für die Möglichkeit der Berufung auf diesen Umstand, der die Rechtswidrigkeit des staatlichen Handelns ausschließt, spiegeln sich in Art. 25 ASR wider. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

1. Ein Staat kann sich nur dann auf einen Notstand als Grund für den Ausschluss der Rechtswidrigkeit einer Handlung, die mit einer völkerrechtlichen Verpflichtung dieses Staates nicht im Einklang steht, berufen, wenn die Handlung

- a) die einzige Möglichkeit für den Staat ist, ein wesentliches Interesse vor einer schweren und unmittelbar drohenden Gefahr zu schützen, und
- b) kein wesentliches Interesse des Staates oder der Staaten, gegenüber denen die Verpflichtung besteht, oder der gesamten internationalen Gemeinschaft ernsthaft beeinträchtigt.

2. In keinem Fall kann ein Staat sich auf einen Notstand als Grund für den Ausschluss der Rechtswidrigkeit berufen,

- a) wenn die betreffende völkerrechtliche Verpflichtung die Möglichkeit der Berufung auf einen Notstand ausschließt oder
- b) wenn der Staat zu der Notstandssituation beigetragen hat.

Bei Wahrung der in Art. 25 ASR zum Ausdruck kommenden Anforderungen kann sich ein Staat sowohl hinsichtlich vertraglicher als auch bezüglich gewohnheitsrechtlicher Pflichten auf einen Notstand berufen.¹⁷⁴ Häufig handelt es sich bei der Berufung auf einen Notstand um ein (gleichwohl zulässiges) „residual argument“, weil der betreffende Staat auch auf Maßnahmen zurückgreifen kann, die sich direkt gegen eine völkerrechtswidrige Handlung richten, insbesondere in Form der Selbstverteidigung oder Gegenmaßnahmen.¹⁷⁵ Dies ist aber keineswegs immer der Fall.

Art. 25 ASR ist durch die Verwendung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe gekennzeichnet. In den Worten von KOLB: „All these notions [die Tatebestandselemente von Art. 25 ASR – A.P.] are vague and to a significant extent ‘discretionary’.“¹⁷⁶ Dies ändert jedoch nichts daran,

¹⁷³ IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Urteil v. 25. September 1997, ICJ Reports 1997, S. 7, Rn. 51 f.; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Gutachten v. 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, S. 136 Rn. 140; siehe auch *Attila Tanzi*, Necessity, State of, in: Peters, o. Anm. 62, Stand: 2021, Rn. 1.

¹⁷⁴ ILC, Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 80 Rn. 14.

¹⁷⁵ Kolb, o. Anm. 153, S. 129 f.

¹⁷⁶ Ebd., S. 128.

dass – auch im Vergleich mit den anderen Umständen, die die Rechtswidrigkeit ausschließen – eine Berufung auf den Notstand nur ausnahmsweise in Betracht kommt.¹⁷⁷ Dies hängt damit zusammen, dass der sich auf einen Notstand berufende Staat, im Unterschied z.B. zum Rechtfertigungsgrund der höheren Gewalt (*force majeure*), eine Wahlmöglichkeit hat: „[A] choice is made between suffering the grave and imminent peril and violating an obligation protecting an interest of lesser importance.“¹⁷⁸ Deshalb müssen die in Art. 25 Abs. 1 ASR genannten Tatbestandsmerkmale in jedem Fall kumulativ erfüllt sein.¹⁷⁹

Im Zusammenhang mit den Aktivitäten anderer Staaten im Küstenmeer und in der AWZ des Küstenstaats, die den Anlass der vorliegenden Studie bilden, ist die Möglichkeit der Berufung des Küstenstaats auf einen Notstand verschiedentlich bejaht worden, sowohl mit Blick auf die Beschlagnahme eines Öltankers der Schattenflotte, von dem infolge verschleierter STS-Operationen erhebliche Gefahren für die Meeresumwelt ausgehen,¹⁸⁰ aus auch bezüglich der Abwehr von Gefahren für Anlagen, Bauwerke, Seekabel und Pipelines.¹⁸¹ Auch wenn der Küstenstaat hinsichtlich der Voraussetzungen des Art. 25 ASR darlegungs- und beweispflichtig ist, wird sich häufig nicht bestreiten lassen, dass die betreffenden Aktivitäten mit dem Schutz und der Bewahrung der Meeresumwelt oder aber der Aufrechterhaltung des Datenverkehrs und der Energieversorgung wesentliche Interessen schwer und gegenwärtig gefährden. So hat der IGH im Fall *Gabčíkovo-Nagymaros Project* anerkannt, dass „wesentliche Interessen“ nicht nur solche sind, die die Existenz des Staats betreffen, sondern auch den Schutz der Umwelt erfassen.¹⁸² Gefährdungen des Datenverkehrs und der Energieversorgung können sich insbesondere in Zeiten geopolitischer Krisen und Energieknappheit in erheblichem Maße auf die Stabilität der betroffenen Gesellschaften und den sozialen Frieden auswirken.¹⁸³ Da sich der Küstenstaat, wie unter II.5. gezeigt, gerade im Hinblick auf Aktivitäten in seiner AWZ häufig nicht, jedenfalls

¹⁷⁷ So die Rechtsansicht der ILC, auf die sich der IGH in seinem Urteil im Fall *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Urteil v. 25. September 1997, ICJ Reports 1997, S. 7 Rn. 51 berief.

¹⁷⁸ Sarah Heathcote, *Circumstances Precluding Wrongfulness in the ILC Articles on State Responsibility: Necessity*, in: James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson (Hrsg.), *The Law of International Responsibility*, 2010, S. 491 (495).

¹⁷⁹ Vgl. IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Urteil v. 25. September 1997, ICJ Reports 1997, S. 7 Rn. 52.

¹⁸⁰ Beckman, Nguyen und Ong, o. Anm. 47, S. 15 f.

¹⁸¹ ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, o. Anm. 83, Rn. 59 f.

¹⁸² IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Urteil v. 25. September 1997, ICJ Reports 1997, S. 7 Rn. 53.

¹⁸³ Die ILC hat anerkannt, dass von den jeweiligen Umständen abhängt und sich nicht abschließend im Voraus definieren lässt, was als „wesentliches“ Interesse zu verstehen ist; vgl. Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 83 Rn. 15.

nicht rechtssicher, auf eine seevölkerrechtliche Eingriffsgrundlage stützen kann, sind auch Situationen vorstellbar, in denen nur der Rechtsbruch (Eingriff trotz fehlender Befugnis) als Mittel verbleibt, mithilfe dessen der Staat die gefährdeten Interessen schützen kann. Schließlich liegt auch die Schlussfolgerung nahe, dass die vorbezeichneten Interessen in Anbetracht ihrer übergreifenden Bedeutung die Schifffahrtswelt und ausschließliche Flaggenstaatsjurisdiktion, die lediglich in einem konkreten Einzelfall, namentlich mit Bezug auf das einzelne Schiff, die einzelne Drohne etc., verletzt wird, überwiegen.

Gleichwohl ist diese Lösung nicht frei von rechtlichen Zweifeln. Wiederholte Berufungen auf den Notstand durch Küstenstaaten könnten zur Unterminierung des Regel-Ausnahme-Systems des UN-Seerechtsübereinkommens – in AWZ und auf Hoher See gilt Schifffahrtswelt, soweit nicht ausnahmsweise eine Eingriffsgrundlage zur Anwendung gelangt – führen. Mit dem Grundsatz der ausschließlichen Flaggenstaatsjurisdiktion würde potentiell ein tragendes Prinzip des Seerechts in Frage gestellt, das maßgeblich zur Realisierung des für den globalen Handel erforderlichen *level-playing field* und zur Vermeidung küstenstaatlicher *creeping jurisdiction* beiträgt. Der Notstand, eigentlich ein *circumstance precluding wrongfulness*, würde zur ungeschriebenen Eingriffsgrundlage – obwohl Befugnisnorm und Rechtfertigungsgrund strukturell unterschiedliche Rechtskonzepte sind. Anders als die übrigen Rechtfertigungsgründe der Regeln der Staatenverantwortlichkeit erfasst der Notstand Situationen *unabhängig* vom vorherigen Verhalten des geschädigten Staates,¹⁸⁴ demgegenüber der Küstenstaat in den vorliegend relevanten Situationen gerade auf ein potentiell gefährliches Verhalten eines anderen Staates, vermittelt über die Nutzung eines Schiffs oder von anderer Infrastruktur, reagiert. Daher kann gefragt werden, ob es sich bei der Schifffahrtswelt und dem Grundsatz der ausschließlichen Flaggenstaatsjurisdiktion nicht um völkerrechtliche Verpflichtungen i.S.v. Art. 25 Abs. 2 lit. a ASR handelt, die die Möglichkeit der Berufung auf einen Notstand ausschließen. Soweit erkennbar, ist diese Frage in Praxis und Wissenschaft bislang nicht diskutiert worden. Sie kann hier auch nicht abschließend beantwortet werden. Dessen ungeachtet unterstreichen die vorstehend skizzierten Argumente, dass der Verweis auf den Notstand nicht zu rechtssicheren Lösungen führt.

¹⁸⁴ Ebd., S. 80 Rn. 2.

4. Pflicht zur Kooperation

Eine nur selten in den Blick genommene Möglichkeit, das Recht der Staatenverantwortlichkeit furchtbar zu machen, um auf den Verstoß gegen das Gewaltverbot durch Russland im Kontext der Schattenflotte zu reagieren, ergibt sich schließlich aus Art. 41 ASR. Diese Vorschrift verpflichtet alle Staaten zur Zusammenarbeit, um schwerwiegenden Verstößen eines Staats gegen eine Verpflichtung, die sich aus einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts ergibt, mit rechtmäßigen Mitteln ein Ende zu setzen. Nach dem Willen der ILC sollen Verstöße gegen solche „peremptory norms of general international law“ zusätzliche Folgen zeitigen, „not only for the responsible State *but for all other States*“.¹⁸⁵ Insofern kommt es für die Kooperationspflicht nicht darauf an, ob die betreffenden Staaten von den schwerwiegenden Verstößen individuell betroffen sind oder nicht.¹⁸⁶

Ob Art. 41 ASR geltendes Völkergewohnheitsrecht widerspiegelt, ist bei alledem offen. Dies ist die zentrale rechtliche Unsicherheit, die mit der Bezugnahme auf die Kooperationspflicht einhergeht. Die ILC hat die gewohnheitsrechtliche Geltung von Art. 41 ASR selbst als fraglich eingestuft, zugleich aber darauf abgestellt, dass die gebotene Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen bereits gelebte Praxis sei.¹⁸⁷ Auch die (nachgelagerte) Literatur weist auf die bestehende Praxis insbesondere im Kontext der Vereinten Nationen hin.¹⁸⁸

In der Sache entfaltet die Kooperationspflicht vor allem im Zusammenhang mit Maßnahmen, die ein verletzter Staat als Reaktion auf den Verstoß gegen eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts ergreift, Relevanz. In diesem Sinne argumentiert JØRGENSEN:

An injured State is entitled to take limited non-forcible countermeasures against the responsible State in order to induce that State to comply with its obligations of cessation and reparation. Where countermeasures are resorted to in the context of a breach under article 40, all other States are obliged to cooperate. Article 54 states that the provisions on countermeasures do not ‘prejudice the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1 to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State’. Thus it would seem that affected States may also

¹⁸⁵ Ebd., S. 112 Rn. 7 (Hervorhebung hinzugefügt).

¹⁸⁶ Ebd., S. 114 Rn. 3.

¹⁸⁷ Ebd.

¹⁸⁸ Vgl. *Nina HB Jørgensen*, The Obligation of Cooperation, in: Crawford, Pellet und Olleson, o. Anm. 178, S. 695 (699 f.).

resort to countermeasures for limited purposes, and again, the duty to cooperate would arise if the breach were of sufficient seriousness.¹⁸⁹

Zudem verpflichtet Art. 41 Abs. 2 Var. 2 ASR alle Staaten dazu, keine Beihilfe zur oder Unterstützung bei der Aufrechterhaltung schwerwiegender Verstöße gegen zwingende Normen des allgemeinen Völkerrechts zu leisten. Hierbei handelt es sich um eine zusätzliche Pflicht, in der die ILC eine „logical extension of the duty of non-recognition“¹⁹⁰ erblickt. Im Lichte der Schwere und Ernsthaftigkeit von Verstößen gegen *jus cogens* ist der Anwendungsbereich des in Art. 41 Abs. 2 Var. 2 ASR kodifizierten Verbots weiter als derjenige von Art. 16 ASR.¹⁹¹ Anders als Art. 16 ASR setzt Art. 41 Abs. 2 Var. 2 ASR nicht ausdrücklich voraus, dass der unterstützende Staat Kenntnis von den Umständen des Rechtsverstoßes hatte.¹⁹²

Im vorliegenden Zusammenhang ist all dies insofern relevant, als Russland seit Beginn des Angriffskrieges gegen die Ukraine gegen eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts – das Gewalt- und Aggressionsverbot¹⁹³ – verstößt. Wird von der völkergewohnheitsrechtlichen Geltung von Art. 41 ASR ausgegangen – und dies liegt im Lichte der in den vergangenen Jahrzehnten erheblich gestiegenen Relevanz von verbindlichen staatlichen Kooperationspflichten durchaus nahe¹⁹⁴ –, verletzt zwar nicht jede Form des Dialogs, wohl aber jede aktive Zusammenarbeit von Flaggenstaaten mit der Russischen Föderation im Zusammenhang mit dem Ausbau der Schattenflotte, durch die der Angriffskrieg verlängert wird, die Kooperationspflicht. Dieses Argument könnte im Rahmen eines Verfahrens der friedlichen Streitbeilegung wegen (vermeintlicher) Überschreitung küstenstaatlicher Eingriffsbefugnisse i.S. eines *counter-claim* vom beklagten Staat vorgetragen werden.

¹⁸⁹ Ebd., S. 698.

¹⁹⁰ ILC, Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 115 Rn. 12.

¹⁹¹ Dazu bereits o. 2. b).

¹⁹² ILC, Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 115 Rn. 11.

¹⁹³ Vgl. IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, Merits, Urteil v. 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, S. 14 Rn. 190; ILC, Draft Articles on Responsibility of States, o. Anm. 154, S. 112 Rn. 4.

¹⁹⁴ Siehe zuletzt im Hinblick auf den Klimawandel IGH, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Gutachten v. 23. Juli 2025, <<https://www.icj-cij.org/case/187/advisory-opinions>>, Rn. 364; für den Bereich des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt: ISGH, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Gutachten v. 21. Mai 2024, <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_corr.pdf>, Rn. 295 ff.

IV. Schlussfolgerungen

1. Die vorliegende Studie hat untersucht, welche völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten Küstenstaaten gegenüber der russischen Schattenflotte und anderen hybriden maritimen Aktivitäten in Nord- und Ostsee besitzen. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass sich seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowohl wirtschaftlich motivierte Sanktionsumgehungen als auch sicherheits-, informations- und infrastrukturensensible Aktivitäten auf See verdichtet haben. Die Studie hat diese Phänomene entlang der unterschiedlichen Meereszonen des internationalen Seerechts analysiert und sodann ergänzende Rechtfertigungsgrundlagen nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit geprüft. Zentrales Ergebnis ist, dass das geltende Völkerrecht den Küstenstaaten ein differenziertes, aber keineswegs wirkungsloses Instrumentarium zur Verfügung stellt, dessen Reichweite allerdings stark von der jeweiligen Meereszone sowie von der Einordnung des konkreten Verhaltens abhängt.

2. Im Hinblick auf die Gegenstände der Studie kann zwischen vier zentralen Aktivitätsdimensionen – ökonomische Sanktionsumgehung einschließlich Ship-to-Ship-Transfers, physische Schädigungen oder Gefährdungen kritischer Unterwasserinfrastruktur, Aufklärungs- und Spionageaktivitäten einschließlich des Einsatzes von Drohnen von Schiffen aus sowie Störungen elektronischer Navigations- und Satellitensysteme – unterschieden werden. Die EU hat zwar wiederholt verschärfte Maßnahmen angekündigt; bislang ist die praktische Durchsetzung gegenüber einzelnen Schiffen jedoch eher begrenzt geblieben. Rechtlichen Unsicherheiten, die insbesondere aus der unterschiedlichen rechtlichen Ordnung der Meereszonen resultieren, tragen zu den Ursachen bei.

3. Das internationale Seerecht basiert auf einem zonalen Ansatz. Es gliedert den Ozean in Meeresgebiete unter staatlicher Souveränität (innere Gewässer und Küstenmeer), küstenstaatliche Funktionshoheitszonen (Anschlusszone, AWZ und Festlandsockel) und Räume jenseits nationaler Hoheitsgewalt (Hohe See und Tiefseeboden). Die Reichweite staatlicher Eingriffsbefugnisse gegenüber fremden Schiffen nimmt mit zunehmender Entfernung von der Küste ab. Diese zonale Struktur bildet den zentralen Ordnungsrahmen für die Analyse küstenstaatlicher Eingriffsbefugnisse hinsichtlich der den Gegenstand der Studie bildenden Aktivitätsdimensionen.

4. In den inneren Gewässern, einschließlich der Seehäfen, verfügt der Küstenstaat über umfassende Souveränität. Er kann dort grundsätzlich sein gesamtes nationales Recht anwenden und durchsetzen, einschließlich der Befugnis, fremden Schiffen den Hafenzugang zu verweigern. Diese Hoheitsgewalt erstreckt sich auch auf sicherheits- und ordnungspolitisch relevante Sachverhalte. Für die in der Studie untersuchten maritimen Aktivitäten bedeutet dies, dass der

Hafenstaat gegenüber Schiffen der Schattenflotte weitreichende Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten besitzt, sofern das Diskriminierungsverbot beachtet wird. Soweit sich Hafenstaaten bei der Anwendung des nationalen Rechts und dessen Durchsetzung hinsichtlich rein interner Vorgänge auf fremden Schiffen regelmäßig zurückhalten, beruht dies auf den Regeln der internationalen Höflichkeit, nicht auf einem rechtlichen Primat der Hoheitsgewalt des Flaggenstaats. Ohnehin betreffen die im Vordergrund der Studie stehenden Aktivitäten regelmäßig die Belange der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, die von vornherein keinen Einschränkungen der Hafenstaatsjurisdiktion unterliegen.

5. Im Küstenmeer übt der Küstenstaat zwar Souveränität aus, diese ist jedoch durch das Recht der friedlichen Durchfahrt fremder Schiffe begrenzt. Solange eine Durchfahrt friedlich erfolgt, darf sie grundsätzlich nicht behindert werden. Maßnahmen wie Anhalten, Durchsuchen oder Festsetzen sind nur zulässig, wenn das UN-Seerechtsübereinkommen ausdrücklich Ausnahmen vorsieht.

a) Voraussetzung für die Berufung auf das Recht der friedlichen Durchfahrt ist, dass ein Schiff tatsächlich die Flagge eines Staates führt. Staatenlose Schiffe oder solche mit fingierter Registrierung genießen dieses Recht nicht. Andererseits ist eine Berufung auf das Erfordernis einer „echten Verbindung“ zwischen Schiff und Flaggenstaat, um die Wirksamkeit einer Registrierung durch andere Staaten in Frage zu stellen, nicht möglich.

b) Die Durchfahrt durch das Küstenmeer setzt ein zügiges und ununterbrochenes Passieren des Küstenmeers voraus. Längeres Verweilen, ungewöhnliche Manöver oder STS-Transfers führen dazu, dass schon keine Durchfahrt im seerechtlichen Sinne vorliegt. In solchen Fällen entfällt der Schutz des Rechts der friedlichen Durchfahrt, und das betreffende Schiff kann festgesetzt werden.

c) Bestimmte schiffsgestützte Handlungen – etwa Informationsgewinnung, Drohneneinsätze, Störungen von Kommunikations- oder Navigationssystemen sowie Schäden an Unterwasserinfrastruktur – machen nach Art. 19 SRÜ eine Durchfahrt unfriedlich. Für solche Fälle stehen dem Küstenstaat weitgehende Eingriffsbefugnisse zu, wobei allerdings Beweisprobleme eine praktische Hürde darstellen.

d) Ist die Durchfahrt nicht friedlich, oder liegt schon gar keine Durchfahrt vor, kann der Küstenstaat Maßnahmen zur Verhinderung ergreifen, bis hin zu Abdrängen, Umleiten oder Festsetzen des Schiffes. Dabei sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Gewaltverbot der UN-Charta zu beachten. Für Staats- und Kriegsschiffe gelten aufgrund ihrer Immunität

besondere Einschränkungen, die im Ergebnis meist auf das Verlangen beschränkt sind, das Küstenmeer zu verlassen.

e) Der Küstenstaat ist berechtigt, Gesetze über die friedliche Durchfahrt zu erlassen, etwa zum Umwelt- oder Infrastrukturschutz. Die Durchsetzung dieser Vorschriften gegenüber durchfahrenden Schiffen ist jedoch stark begrenzt und regelmäßig erst bei einem späteren Hafenaufenthalt möglich. Insbesondere führt ein Verstoß eines Schiffs gegen die auf Grundlage von Art. 21 und 22 SRÜ erlassenen küstenstaatlichen Gesetze und Regelungen nicht automatisch dazu, dass die Durchfahrt unfriedlich ist.

6. In der AWZ verfügt der Küstenstaat nicht über umfassende territoriale Souveränität, sondern lediglich über funktional begrenzte souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse. Diese beziehen sich insbesondere auf die Erforschung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die Errichtung und Nutzung wirtschaftlicher Anlagen und Bauwerke sowie auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt. Gleichzeitig genießen andere Staaten in der AWZ die Freiheiten der Schifffahrt, des Überflugs und der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen. Die rechtliche Beurteilung möglicher Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen hängt daher maßgeblich davon ab, ob und inwieweit das konkrete Verhalten eine Beeinträchtigung der dem Küstenstaat in der AWZ zugewiesenen Rechte darstellt.

a) Hinsichtlich künstlicher Inseln, Anlagen und Bauwerke in der AWZ – etwa Offshore-Windparks oder Förderplattformen – verfügt der Küstenstaat über ausschließliche Genehmigungs-, Regelungs- und Nutzungsbefugnisse. Aus diesen Hoheitsrechten lassen sich auch Befugnisse zur Gefahrenabwehr und zum Schutz dieser Infrastruktur ableiten. Das UN-Seerechtsübereinkommen erlaubt es dem Küstenstaat insbesondere, Sicherheitszonen um solche Anlagen und Bauwerke einzurichten und dort geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Schifffahrt sowie der Anlagen selbst zu treffen. Diese Maßnahmen können auch gegenüber fremden Schiffen durchgesetzt werden, sofern sie in einem funktionalen Zusammenhang mit den küstenstaatlichen Rechten stehen und verhältnismäßig ausgestaltet sind. Der Küstenstaat verfügt in diesem Bereich über ein vergleichsweise belastbares Instrumentarium, um auf Gefährdungen oder Angriffe – auch hybrider Natur – zu reagieren.

b) Anders stellt sich die Rechtslage für unterseeische Seekabel und Rohrleitungen dar. Für diese gilt grundsätzlich die Freiheit aller Staaten, sie in der AWZ und auf dem Festlandsockel zu verlegen. Dem Küstenstaat stehen insoweit keine mit Art. 60 SRÜ vergleichbaren umfassenden Schutzbefugnisse zu. Deshalb ist zwischen verschiedenen Arten von Kabeln und Pipelines zu differenzieren. Während Transitzkabel fremder Staaten weitgehend dem Regime der

Schifffahrts- und Verlegungsfreiheit unterliegen, übt der Küstenstaat über solche Kabel und Rohrleitungen, die eigene Anlagen in der AWZ mit dem Festland verbinden, ausschließliche Hoheitsbefugnisse aus. In diesen Fällen können Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen zulässig sein, wenn deren Verhalten eine konkrete Gefahr für die Ausübung der küstenstaatlichen Rechte darstellt. Gleichwohl bestehen erhebliche rechtliche Unsicherheiten, insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung von Straf- oder Zwangsmaßnahmen bei Beschädigungen, etwa durch Ankerdragging.

c) Über den Schutz konkreter Infrastruktur hinaus verfügt der Küstenstaat in der AWZ über weitere, jedoch ebenfalls funktional begrenzte Eingriffsbefugnisse. Diese betreffen insbesondere den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt sowie die Abwehr besonders schwerwiegender Gefahren wie Piraterie oder maritimen Terrorismus. Soweit fremde Schiffe durch ihr Verhalten in der AWZ die Meeresumwelt erheblich gefährden oder gegen einschlägige internationale Umweltstandards verstoßen, können dem Küstenstaat Kontroll-, Untersuchungs- und in bestimmten Fällen auch Durchsetzungsbefugnisse zustehen. Für sonstige sicherheitsrelevante oder hybride Aktivitäten, die nicht unmittelbar einer dieser Kategorien zugeordnet werden können, sind die Handlungsspielräume hingegen deutlich begrenzter. Maßnahmen in der AWZ bedürfen stets einer sorgfältigen funktionalen Anknüpfung an die dem Küstenstaat zugewiesenen Rechte; eine undifferenzierte Übertragung territorialer Eingriffsbefugnisse auf diese Meereszone ist völkerrechtlich unzulässig.

7. Auf Hoher See gelten die Grundsätze der Freiheit und der ausschließlichen Flaggenstaatsjurisdiktion. Eingriffe durch andere Staaten sind nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig. Für Maßnahmen gegen die Schattenflotte bedeutet dies, dass seerechtliche Handlungsspielräume hier besonders stark eingeschränkt sind.

8. Neben den primären Eingriffsbefugnissen nach dem Seerecht können Maßnahmen gegenüber Schiffen oder Staaten unter Umständen auch auf die sekundären Regeln der Staatenverantwortlichkeit gestützt werden. Eine entsprechende Grundlage bietet insbesondere das Konzept der Gegenmaßnahmen, die gegenüber einem Staat zulässig sein können, der einen völkerrechtswidrigen Akt begangen hat. Die betreffenden Maßnahmen müssen aber auf die Beendigung des Verstoßes und die Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands gerichtet, verhältnismäßig und reversibel sein. Bezogen auf die untersuchten Sachverhalte bildet der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine den Anknüpfungspunkt.

a) Gegenmaßnahmen kommen zunächst gegenüber dem für den Völkerrechtsverstoß verantwortlichen Staat (konkret: Russland) in Betracht. Ob auch Staaten, die selbst nicht in ihren

Rechten verletzt sind, Gegenmaßnahmen gegenüber dem Rechtsverletzer ergreifen dürfen, ist zwar nicht unumstritten. Im Lichte der Schwere und Erheblichkeit des russischen Rechtsverstößes, der mit dem Verbot des Angriffskriegs eine gegenüber allen Staaten (*erga omnes*) geltende Rechtsnorm betrifft, sprechen jedoch gewichtige Gründe für eine positive Antwort.

b) Maßnahmen gegen die Flaggenstaaten der Schattenflotte sind nochmals deutlich restriktiver zu beurteilen. Sie setzen voraus, dass diese Staaten dem völkerrechtswidrigen Verhalten Russlands zurechenbar Beihilfe leisten oder anderweitig selbst völkerrechtswidrig handeln. In der Praxis ist der Nachweis solcher Voraussetzungen regelmäßig schwierig, sodass Gegenmaßnahmen nur einen begrenzten Beitrag zur Bewältigung der untersuchten maritimen Aktivitäten leisten können.

9. An sich völkerrechtswidrige Maßnahmen der Küstenstaaten können ggf. auf einen völkerrechtlichen Notstand gestützt werden. Ein solcher Notstand kann nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit nur dann greifen, wenn ein essentielles Interesse eines Staates gegen eine schwere und unmittelbare Gefahr geschützt werden muss und keine anderen rechtmäßigen Mittel zur Verfügung stehen. Zudem darf der betreffende Staat nicht selbst zur Entstehung der Notstandslage beigetragen haben, und die Maßnahme muss strikt auf das Erforderliche begrenzt bleiben. Zwar können schwerwiegende Gefährdungen kritischer maritimer Infrastruktur oder erhebliche Risiken für die Umwelt grundsätzlich als essentielle Interessen qualifiziert werden. Gleichwohl bestehen erhebliche dogmatische Zweifel daran, ob sich auf dieser Grundlage dauerhafte oder generalisierte Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen rechtfertigen lassen. Der Notstand kann daher allenfalls als *ultima ratio* in akuten Gefahrenlagen in Betracht kommen, nicht jedoch als tragfähige Grundlage für eine systematische Durchsetzung von Sanktionen oder sicherheitspolitischen Maßnahmen auf See.