



Fachbereich WD 2

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der russischen Schattenflotte in der Ostsee

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der russischen Schattenflotte in der Ostsee

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 072/25
Abschluss der Arbeit: 9. Juli 2025
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Rechtslage im Küstenmeer	4
1.1.	Anwendung von deutschem Recht durch die sog. „Küstenwache“	4
1.2.	Friedliche Durchfahrt (Art. 17 SRÜ) von Schiffen unter ausländischer Flagge	5
1.3.	Anlasslose Kontrollen und abstrakte Gefahren	6
2.	Rechtslage in der sog. „Ausschließlichen Wirtschaftszone“ (AWZ)	7
2.1.	Schutz der Meeresumwelt	8
2.2.	Schutz von Kabeln und Rohrleitungen	11
2.3.	Abwehr von Sabotageakten und bewaffneten Angriffen auf maritime Infrastruktur	12
2.3.1.	Verstöße gegen das Gewaltverbot und „bewaffnete Angriffe“	13
2.3.2.	Offshore-Infrastruktur und Eingriffskompetenzen der Küstenstaaten in den Sicherheitszonen	15
2.3.3.	Seekabel und Rohrleitungen	15
2.4.	Spionage	17
2.5.	Staatenpraxis	17
3.	Rechtslage in Meerengen	20
3.1.	Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Meerengen-Anrainerstaaten gegenüber transitfahrenden Schiffen	20
3.2.	Vertrag von Kopenhagen von 1857	21
4.	Beschädigung von Seekabeln als Akte der Piraterie	22
5.	Fazit	25

Dieser **Sachstand** befasst sich mit **Rechtsgrundlagen** und **Eingriffsbefugnissen** von **Ostseeanrainerstaaten** gegenüber **Schiffen unter ausländischer Flagge**, die zur sog. **russischen Schattenflotte** zählen. Angesichts der **normativen Komplexität** der Thematik sowie dem sehr kurzen Zeitraum, der für die Bearbeitung zur Verfügung stand, weist der Sachstand zum Teil einen „**brainstorming-Charakter**“ auf. Die einschlägige Fachliteratur konnte dabei nur in Teilen gesichtet und berücksichtigt werden. Beleuchtet wird im Folgenden die Rechtslage im **Küstenmeer** (1.), in der **Ausschließlichen Wirtschaftszone** (2.) sowie innerhalb von **Meerengen** (3.). Überdies werden Überlegungen zur Piraterie-Bekämpfung angestellt (4.).

1. Rechtslage im Küstenmeer

Beim Küstenmeer (Art. 2 ff. [VN-Seerechtsübereinkommen](#) von 1982, im Folgenden: SRÜ) handelt es sich um „verflüssigtes“ Staatsterritorium, das sich (parallel zur Küstenlinie) bis zu 12 Seemeilen Meer einwärts von der Basislinie (Art. 5 SRÜ) erstreckt. Die Souveränität über das Küstenmeer wird von den Küstenstaaten **nach Maßgabe des SRÜ** ausgeübt (Art. 2 Abs. 3 SRÜ). Die **deutschen Behörden** handeln im deutschen Küstenmeer **im Rahmen des Grundgesetzes**, das dort uneingeschränkt Anwendung findet, **im Rahmen der deutschen Gesetze**, die ihnen entsprechende Kompetenzen zuweisen sowie im Rahmen der **föderalen Zuständigkeitsverteilung**.

1.1. Anwendung von deutschem Recht durch die sog. „Küstenwache“

Die sog. „**Küstenwache**“ ist in Deutschland **keine eigenständige Behörde**, sondern setzt sich u. a. aus Bundespolizei, Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung, Bundeszollverwaltung (Wasserzoll) sowie der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Fischereiaufsicht) zusammen. Die Kompetenzen der **deutschen Küstenwache** sind nicht in einem eigenen „Küstenwachengesetz“ geregelt, sondern ergeben sich aus ihrer Struktur als **Koordinierungsverbund mehrerer Bundesbehörden**. Einschlägig sind die jeweiligen **Fachgesetze der beteiligten Behörden**. Die Zuständigkeiten der beteiligten Behörden bleiben bei gemeinsamen Einsätzen, die über das Gemeinsame Lagezentrum See (GLZ-See) koordiniert werden, bestehen. Jede Behörde handelt folglich **im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse**, die sowohl **spezialgesetzlich** als auch durch das **allgemeine Verwaltungsrecht** vorgegeben werden (z. B. Verhältnismäßigkeitsprinzip usw.).

Mit Blick auf Schiffe, die unter ausländischer Flagge das deutsche Küstenmeer befahren, ergeben sich für die **Bundespolizei** Zuständigkeiten des Grenzschutzes aus § 2 [BPolG](#). **Bundespolizei** und **Zollverwaltung** handeln ferner auf der Grundlage von § 14 ff. [BPolG](#) und § 3 ff. des [Seeaufgaben-gesetzes](#) (SeeAufgG), um die **notwendigen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren und schädlichen Umwelteinwirkungen einschließlich der Beseitigung von Störungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs** auf den Seewasserstraßen zu ergreifen. Die **Behörden der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung** des Bundes handeln **ordnungsrechtlich** auf der Grundlage des SeeAufgG oder des [Bundeswasserstraßengesetzes](#) (§§ 24 ff. [WaStrG](#)), das gem. § 1 Abs. 4 auch im deutschen Küstenmeer räumlich Anwendung findet („Seewasserstraßen“). Gem. § 24 Abs. 1 [WaStrG](#) haben die Behörden der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die Aufgabe, „zur Gefahrenabwehr Maßnahmen zu treffen, die nötig sind, um die Bundeswasserstraßen

in einem für die Schifffahrt erforderlichen Zustand zu erhalten“ (sog. Strompolizei). Dies schließt ein Betreten der Wasserfahrzeuge im Küstenmeer ein.

Nach Maßgabe der Art. 27 f. SRÜ kann der Küstenstaat zudem seine **nationale Zivil- und Strafgerichtsbarkeit** gegenüber ausländischen Schiffen und deren Besatzung ausüben.¹ Die deutschen Behörden können gem. § 4 SeeAufgG **Straftaten und Ordnungswidrigkeiten verfolgen**, insb. Verstöße gegen **Umweltauflagen** oder gegen **Versicherungspflichten**: Die zum Teil mehr als 15 Jahre alten Tanker der russischen Schattenflotte verfügen oft nicht über die rechtlich vorgeschriebene Ölunfallversicherung oder erfüllen nicht die aktuelle Sicherheits- und Umweltstandards.²

Neben den nationalen Rechtsvorschriften werden die **Kompetenzen des Küstenstaates** im Bereich des **Umweltschutzes** auch **völkerrechtlich abgestützt**. Art. 220 Abs. 2 SRÜ lautet:

„Bestehen eindeutige Gründe für die Annahme, dass ein im Küstenmeer eines Staates fahrendes Schiff während seiner Durchfahrt durch das Küstenmeer gegen die (...) Gesetze und sonstigen Vorschriften dieses Staates oder gegen anwendbare internationale Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe verstoßen hat, so kann dieser Staat (...) im Zusammenhang mit dem Verstoß eine Überprüfung an Bord des Schiffes durchführen und, wenn die Beweislage dies rechtfertigt, in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht (...) ein Verfahren einleiten und insbesondere das Zurückhalten des Schiffes anordnen.“

Die **polizei- und ordnungsrechtlichen Möglichkeiten** eines Küstenstaates, im Küstenmeer **Kontrollen von Schiffen unter ausländischer Flagge vorzunehmen** und bei **Verstößen** auch zu **sanktionieren** (Anhalten, Durchsuchen, Identitätsfeststellung, bis hin zum zwangsweisen Schleppen des Schiffes in den Hafen, Festsetzung der Besatzung, Beschlagnahmung des Schiffsguts), gestalten sich **umfangreich** und sind bei entsprechenden **Anlässen und Anzeichen** (auffällige Kursänderungen, schlingende Fahrweise, Austreten von Öl, offensichtlich maroder Zustand des Schiffes etc.) auch geboten. Über 300 Schiffe der russischen Schattenflotte sind derzeit direkt durch die USA oder die EU sanktioniert³ oder mit **Hafenverboten** belegt.⁴

1.2. Friedliche Durchfahrt (Art. 17 SRÜ) von Schiffen unter ausländischer Flagge

Die Anwendung und Durchsetzung deutschen Rechts im Küstenmeer können in ein **Spannungsverhältnis zum Recht der Staaten auf „friedliche Durchfahrt“ durch das Küstenmeer** (Art. 17 SRÜ) treten. Das deutsche Recht wird durch das SRÜ gewissermaßen „überlagert“.

1 Dabei muss allerdings dem Recht auf „friedliche Durchfahrt“ Rechnung getragen werden (dazu unten, 1.2.).

2 Vgl. etwa ZEIT online vom 1. Juli 2025, „[Kontrollen sollen Druck auf russische Schattenflotte erhöhen](#)“.

3 Vgl. insoweit die Forderungen des Europäischen Parlaments, Entschließung vom 14. November 2024, „[Maßnahmen der EU gegen russische Schattenflotten und Sicherstellung einer vollständigen Durchsetzung der gegen Russland verhängten Sanktionen](#)“, C/2025/809, Punkt 4.

4 Näher dazu Hilgenstock, „[Russische Schattenflotte](#)“, Bundeszentrale für politische Bildung, 24. März 2025.

„Durchfahrt“ bedeutet die Fahrt durch das Küstenmeer zu dem Zweck, es ohne Einlaufen in die inneren Gewässer (Flüsse, Seen) oder Anlaufen einer Hafenanlage zu durchqueren. Die Durchfahrt **muss ohne Unterbrechung und zügig erfolgen**. Sie schließt jedoch das Anhalten und Anker ein, aber nur insoweit, als dies zur normalen Schifffahrt gehört oder infolge höherer Gewalt oder eines Notfalls erforderlich wird (Art. 18 SRÜ).

Die **Durchfahrt ist friedlich**, solange sie nicht den **Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigt**. Art. 19 Abs. 2 SRÜ listet **abschließende Tatbestände** auf, die nach dem SRÜ als „**nicht friedlich**“ gelten: Etwa eine Handlung, die auf das Sammeln von Informationen zum Schaden der Sicherheit des Küstenstaats (Spionage) gerichtet ist; darüber hinaus das Laden oder Entladen von Waren oder Personen entgegen den Vorschriften des Küstenstaats; ferner eine vorsätzliche schwere Verschmutzung entgegen diesem Übereinkommen; schließlich Fischereitätigkeiten, Forschungs- und Vermessungsarbeiten sowie **jede andere Tätigkeit, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängt**.

Der Küstenstaat kann gem. Art. 21 SRÜ **Gesetze und sonstige Vorschriften über die friedliche Durchfahrt** durch das Küstenmeer u. a. in Bezug auf den **Schutz von Kabeln und Rohrleitungen** oder in Bezug auf den **Schutz der Umwelt des Küstenstaats sowie auf die Verhütung, Verringerung und Überwachung ihrer Verschmutzung** erlassen und entsprechend durchsetzen. Darüber hinaus können Küstenstaaten gem. Art. 211 Abs. 4 SRÜ Regelungen zur Eindämmung einer Verschmutzung des Meeres durch Schiffe **mit Geltung für das Küstenmeer** erlassen.

Ausnahmsweise ist der Küstenstaat berechtigt, die **friedliche Durchfahrt in bestimmten Gebieten** seines Küstenmeeres – allerdings nicht im gesamten Küstenmeer – **vorübergehend auszusetzen** (Art. 25 Abs. 3 SRÜ), sofern dies für den Schutz seiner Sicherheit unerlässlich ist. Auch die **Beschränkung** der Durchfahrt auf **bestimmte Routen oder Verkehrstrennungsgebiete** ist unter bestimmten Kautelen möglich (Art. 22 Abs. 3 und 4 SRÜ). Gem. Art. 26 Abs. 1 SRÜ besteht ein **Verbot**, für die bloße Durchfahrt durchs Küstenmeer **Gebühren** zu erheben.⁵

1.3. Anlasslose Kontrollen und abstrakte Gefahren

Solange ausländische Schiffe bei der Durchfahrt durch das Küstenmeer **keinen der in Art. 19 SRÜ enumerativ aufgelisteten Tatbestände einer „nicht-friedlichen“ Durchfahrt verwirklichen** und auch sonst **kein „auffälliges Verhalten“** (z. B. das Ausschalten der Transponder, um unerkannt zu bleiben) an den Tag legen, ist es rechtlich nicht ohne weiteres möglich, solche **Schiffe physisch aufzuhalten**. Allein die **(abstrakte) Gefahr**, dass ein marode wirkender Tanker leckgeschlagen und eine Umweltverschmutzung auslösen könnte, reicht noch nicht aus, um diesen aus dem Verkehr zu ziehen.⁶

5 Näher *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München, 8. Aufl. 2024, § 40 Rn. 19.

6 Zu diesem rechtlich nicht abschließend geklärten Problem siehe *Schlacke*, [„Putins Schattenflotte in der Ostsee: Rechte der Küstenstaaten sind begrenzt“](#), LTO, 6. Juni 2025.

Welche **Verdachtsmomente konkret vorliegen** müssen, um eine Kontrolle des Schiffes durch den Küstenstaat zu rechtfertigen, ist im Seevölkerrecht weitgehend „interpretationsoffen“ geregelt: Art. 220 SRÜ spricht von „**eindeutigen Gründen** für die Annahme, dass [...]“; die verbindliche englische Fassung des SRÜ lautet: „**clear grounds for believing that**“.

Daraus ließe sich folgern: **Anlasslose ausgreifende Kontrollen** des Küstenstaates, „**schikanöse Inspektionen** oder das **grundlose Festhalten eines Schiffes unter ausländischer Flagge über einen längeren Zeitraum**, ohne dass ein **konkreter Gesetzesverstoß** seiner Besatzung oder eine **konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die Umwelt** vorliegt, stehen in der Regel nicht nur im **Widerspruch zu nationalem Recht** (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz), sondern sind auch mit dem **Recht auf friedliche Durchfahrt** durch das Küstenmeer (Art. 17 SRÜ) kaum vereinbar.

2. Rechtslage in der sog. „Ausschließlichen Wirtschaftszone“ (AWZ)

In der sog. **Ausschließlichen Wirtschaftszone** (AWZ, vgl. Art. 55 ff. SRÜ) mit einer Ausdehnung von höchstens 200 Seemeilen – in der Ostsee treffen die Ausschließlichen Wirtschaftszonen ihrer Anrainerstaaten praktisch nahtlos aneinander – verfügt der Küstenstaat allein über **funktional begrenzte Nutzungsrechte**, dessen Anknüpfungspunkt nicht das betreffende Seegebiet, sondern allein dessen Ressourcen sind („küstenstaatlicher Funktionshoheitsraum“).⁷

Die AWZ **gehört nicht zum Staatsgebiet**, und der Küstenstaat übt dort auch **keine irgendwie geartete „wirtschaftliche“ Souveränität** oder Hoheitsgewalt aus.⁸ Umgekehrt dürfen Schiffe die AWZ nicht nur durchfahren, sondern dort auch **ankern** und grundsätzlich auch **Schiff-zu-Schiff Öltransfers** durchführen; letztere unterliegen einem strengen Sicherheitsprotokoll und müssen dem Küstenstaat zuvor angemeldet werden.⁹ In der AWZ ist der behördliche **Zugriff des Küstenstaates auf Schiffe unter ausländischer Flagge begrenzt**.

„Jedoch darf im Fall eines Verstoßes der Küstenstaat das Schiff weder betreten noch festsetzen. Er kann lediglich den Flaggenstaat informieren. Die EU greift daher darauf zurück, solche Schiffe mit einem Hafenverbot zu belegen. Werden in der AWZ Straftaten begangen, darf der Küstenstaat nur in eng begrenzten Fällen, etwa bei illegalem Dumping, Strafgerichtsbarkeit ausüben. Spionage oder die Zerstörung von Unterseekabeln fallen nicht darunter.“¹⁰

Küstenstaaten haben jedoch die Möglichkeit, zum **Schutz der Meeresumwelt** (2.1.), zum **Schutz von Kabeln und Rohrleitungen** (2.2.) oder zur **Abwehr von Sabotage oder bewaffneten Angriffen**

7 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München, 8. Aufl. 2024, § 44 Rn. 27.

8 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München, 8. Aufl. 2024, § 44 Rn. 27.

9 *Schlacke*, „[Putins Schattenflotte in der Ostsee: Rechte der Küstenstaaten sind begrenzt](#)“, LTO, 6. Juni 2025.

10 *So Schlacke*, „[Putins Schattenflotte in der Ostsee: Rechte der Küstenstaaten sind begrenzt](#)“, LTO, 6. Juni 2025.

gegen **kritische maritime Infrastruktur** (2.3.) – nicht hingegen zur Abwehr von Spionage (2.4.) – gegen **Schiffe vorzugehen, die unter ausländischer Flagge die eigene AWZ befahren.**

2.1. Schutz der Meeresumwelt

In der AWZ hat der Küstenstaat das Recht, Maßnahmen gegen Schiffe zu ergreifen, die gegen **internationale Vorschriften zur Verhütung der Meeresverschmutzung** verstoßen haben.

Das [Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe \(MARPOL-Abkommen\)](#) wurde am 2. November 1973 in London abgeschlossen und durch das Protokoll vom 17. Februar 1978 (im Folgenden: MARPOL-Übereinkommen 73/78) ergänzt. Dieses Übereinkommen führt Regelungen ein, die die Verschmutzung der Meeresumwelt verringern sollen. Nach Art. 4 Abs. 2 des MARPOL-Übereinkommens 73/78 ist jeder Verstoß gegen die Vorschriften des Übereinkommens verboten und wird unter Strafe gestellt. Diese Bestimmung sieht auch vor, dass, sobald ein derartiger Verstoß begangen wird, eine Vertragspartei des Übereinkommens entweder veranlasst, dass ein Verfahren nach ihrem Recht eingeleitet wird, oder dem Flaggenstaat alle in ihrem Besitz befindlichen Informationen und Beweise dafür vorlegt, dass ein Verstoß begangen worden ist.

Anlage I des Übereinkommens enthält Regeln zur Verhütung der Verschmutzung durch Öl. **Die Ostsee wird als Sondergebiet im Sinne dieser Anlage definiert** (Kapitel 1, Regel 1). In solchen Sondergebieten ist aus technischen Gründen im Zusammenhang mit ihrem ozeanografischen und ökologischen Zustand und ihrem Seeverkehr **die Annahme besonderer obligatorischer Methoden zur Verhütung der Meeresverschmutzung erforderlich**. Nach dem MARPOL-Übereinkommen 73/78 wird Sondergebieten ein höheres Schutzniveau zuerkannt als anderen Seegebieten.

Neben der MARPOL-Konvention können die Küstenstaaten „für ihre Ausschließlichen Wirtschaftszonen **Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe erlassen**, die den allgemein anerkannten internationalen, im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation [...] aufgestellten Regeln entsprechen“ (Art. 211 Abs. 5 SRÜ).

Das **MARPOL-Übereinkommen** von 1973 enthält in Art. 6 die **Verpflichtung der Vertragsstaaten**, bei der Aufdeckung von Verstößen und der Durchführung des Abkommens zusammenzuarbeiten, „indem sie alle geeigneten und durchführbaren Maßnahmen der Aufdeckung und der Umweltüberwachung sowie alle angemessenen Verfahren der Nachrichtenübermittlung und des Sammelns von Beweisen anwenden“. Gem. Art. 7 des MARPOL-Übereinkommens ist es „so weit wie möglich zu vermeiden, dass ein Schiff in Abwendung des Art. 6 in unangemessener Weise fest- oder aufgehoben wird.“

Die **Kompetenzen der Küstenstaaten** nach dem MARPOL-Übereinkommen beziehen sich – soweit ersichtlich – nur auf ihr **Küstenmeer** (vgl. insb. die sog. **Hafenstaat-Kontrolle** nach Anlage

IV, Kap. 5 des Übereinkommens), nicht dagegen auf die AWZ (vgl. Art. 6 Abs. 2 bis 5 MARPOL-Übereinkommen).¹¹

Bezüglich küstenstaatlicher Eingriffskompetenzen gegen ausländische Schiffe innerhalb der AWZ gelten die einschlägigen **nationalen und völkerrechtlichen Regelungen**. § 6 BPolG verweist dabei auf das Völkerrecht: „Unbeschadet der Zuständigkeit anderer Behörden oder der Streitkräfte hat die Bundespolizei auf See außerhalb des deutschen Küstenmeers die Maßnahmen zu treffen, **zu denen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist.**“

Die einschlägigen Vorschriften in Art. 220 Abs. 3, 5 und 6 SRÜ sehen **eskalatorisch abgestufte Eingriffsmöglichkeiten des Küstenstaates** vor. Abs. 6 regelt dabei die intensivste Stufe:

„Gibt es einen **eindeutigen objektiven Beweis** dafür, daß ein in der ausschließlichen Wirtschaftszone (...) eines Staates fahrendes Schiff **in der ausschließlichen Wirtschaftszone** einen in Absatz 3 genannten Verstoß begangen hat, der zu einem Einleiten führt, das schwere Schäden für die Küste oder damit zusammenhängende Interessen des Küstenstaats oder für Ressourcen seines Küstenmeers oder seiner ausschließlichen Wirtschaftszone verursacht oder zu verursachen droht, so kann dieser Staat, **wenn die Beweislage dies rechtfertigt**, in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht (...) ein Verfahren einleiten und **insbesondere das Zurückhalten des Schiffes anordnen.**“

Bei **bloßem Verdacht** eines Verstoßes (Art. 220 Abs. 3 SRÜ)¹² kann der Küstenstaat das ausländische Schiff auffordern, **Informationen wie Identität, Registerhafen, letzte und nächste Anlaufhäfen sowie weitere sachdienliche Angaben zu machen**, um den Sachverhalt zu klären.¹³

In seinen [Schlussanträgen](#) vom 28. Februar 2018 (zur EuGH-Rechtssache C-15/17, *Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. vs. Rajavartiolaitos*) führt der Generalanwalt des EuGH, *Niels Wahl*, zu den umweltrechtsbezogenen Eingriffsbefugnissen der Küstenstaaten gegen ausländische Schiffe nach Art. 56 Abs. 1 lit. b) iii) i.V.m. Art. 220 Abs. 3, 5 und 6 SRÜ grundlegend und erklärend aus:

„54. Nach dem durch das Seerechtsübereinkommen geschaffenen System der Hoheitsbefugnisse gibt es von der Hoheitsgewalt des Flaggenstaats jenseits des Küstenmeers eines Küstenstaats jedoch wichtige Ausnahmen. Eine dieser Ausnahmen betrifft die **Hoheitsgewalt des Küstenstaats in der AWZ.**

11 Ähnlich sieht die Rechtslage bezüglich der **SOLAS-Konvention** ([International Convention for the Safety of Life at Sea](#)) aus. Diese bildet das zentrale internationale Regelwerk zur Sicherheit des menschlichen Lebens auf See. Sie regelt insbesondere technische und betriebliche Sicherheitsstandards für Seeschiffe. Soweit ersichtlich, beschränken sich Durchsetzungsbefugnisse der Küstenstaaten auf die Hafenstaat-Kontrolle (vgl. z. B. Annex Chapter I, Regulation 19) und erstrecken sich nicht auf die AWZ.

12 Art. 220 Abs. 3 SRÜ lautet: „Bestehen eindeutige Gründe für die Annahme, dass ein [...] Schiff in der Ausschließlichen Wirtschaftszone gegen anwendbare internationale Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe [...] verstoßen hat [...]“

13 Vgl. näher, [EuGH, Rechtssache C-15/17, Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. gegen Rajavartiolaitos](#).

55. Die AWZ ist in Art. 57 des Seerechtsübereinkommens definiert als ein jenseits des Küstenmeers gelegenes und an dieses angrenzendes Gebiet, das sich auf höchstens 200 Seemeilen von der Basislinie erstreckt. Die AWZ ist in Teil V des Seerechtsübereinkommens (Art. 55 bis 75 des Übereinkommens) besonders geregelt. Nach Art. 56 des Übereinkommens hat der **Küstenstaat** in dieser Zone u. a. **(begrenzte) Durchsetzungsbefugnisse zum angemessenen Schutz der Meeresumwelt**. Andererseits müssen nach Art. 58 des Seerechtsübereinkommens andere Staaten dafür Sorge tragen, dass sie bei der Ausübung ihrer Rechte in der AWZ **das Übereinkommen einhalten**, die **Rechte und Pflichten des Küstenstaats gebührend berücksichtigen** und die von ihm in Übereinstimmung mit dem Seerechtsübereinkommen und den sonstigen Regeln des Völkerrechts erlassenen Regelungen und sonstigen Vorschriften einhalten.

56. Diese Grundsätze dürften den breiten internationalen Konsens widerspiegeln, der in Bezug auf die **Notwendigkeit des Schutzes der Meeresumwelt vor Verschmutzung** (durch Schiffe) herrscht. Insbesondere können die den Küstenstaaten nach **Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens** in der AWZ übertragenen **Durchsetzungsbefugnisse** zum Ergreifen von Maßnahmen gegen auf der Durchfahrt befindliche Schiffe als besonderer Ausdruck dieses Anliegens verstanden werden.

57. Konkret wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Antwort auf die wachsende Besorgnis über die Meeresverschmutzung eine Reihe von Abkommen geschlossen. Zum Beispiel wurde in der Folge der verheerenden *Torrey-Canyon*-Katastrophe das Maßnahmen-Übereinkommen geschlossen. Es gewährte allen Vertragsparteien des Übereinkommens die Befugnis zum Ergreifen von Maßnahmen auf Hoher See, wenn dem Meer oder der Küste infolge eines Seeunfalls eine Ölverschmutzung drohte. Dieser Grundsatz eines Rechts zum Ergreifen von Maßnahmen wurde in Art. 221 des Seerechtsübereinkommens bestätigt.

58. [...].

59. Zu betonen ist an dieser Stelle, dass dem Küstenstaat durch Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens lediglich **in klar definierten Fallgruppen Durchsetzungsbefugnisse übertragen werden**, die zusätzlich zur Hoheitsgewalt des Flaggenstaats bestehen. Er räumt den Küstenstaaten (begrenzte) Hoheitsbefugnisse zum Schutz der Meeresumwelt im Fall eines Verstoßes gegen anwendbare internationale Regeln und Normen für die Meeresverschmutzung durch Schiffe ein. Die **materiellen Regelungen des MARPOL-Übereinkommens 73/78 zur Verhütung einer Ölverschmutzung** stellen eine Gruppe solcher Regeln dar. Im Blick zu behalten ist nämlich, dass das Seerechtsübereinkommen ein Rahmenübereinkommen darstellt, das durch andere internationale Übereinkommen, wie das MARPOL-Übereinkommen 73/78, **ergänzt worden ist**.

60. Hingegen sieht Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens z. B. **keine strengeren Normen für die Meeresverschmutzung vor, als sie sonst gelten würden**. Auch übertragen diese Regelungen den Küstenstaaten **keine Hoheitsbefugnisse für Maßnahmen gegen fremde Schiffe, die über die Befugnisse des Flaggenstaats hinausgehen würden**. Wie sich nämlich aus Art. 228 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens ergibt, kann der Flaggenstaat das Verfahren innerhalb von sechs Monaten nach seiner Unterrichtung über die gegen ein seine Flagge führendes Schiff ergriffenen Maßnahmen durch den Küstenstaat übernehmen.

61. [...] Nach dem Grundsatz der Nähe werden durch Art. 220 Abs. 3 bis 6 des Seerechtsübereinkommens die Hoheitsbefugnisse gleichwohl auch dem Staat zugewiesen, der das offenkundigste Interesse daran hat, dies zu tun, **nämlich dem Küstenstaat**. In der Praxis wird der Küstenstaat wohl der Staat sein, der **am besten in der Lage** ist, einen **Verstoß gegen die einschlägigen internationalen Regeln für die Meeresverschmutzung durch Schiffe festzustellen bzw. Durchsetzungsmaßnahmen gegen das betreffende Schiff zu ergreifen**.“

2.2. Schutz von Kabeln und Rohrleitungen

Die Rechtslage wird in einer Studie der *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) aus dem Jahre 2024 erörtert. Die nachfolgend zitierten Ausführungen nehmen dabei Bezug auf sog. „**cross-border submarine cables and pipelines**“. Davon zu unterscheiden sind **Kabel und Rohrleitungen in der AWZ**, die mit der **offshore-Infrastruktur des Küstenstaates verbunden** sind¹⁴ – also mit Off-shore-Windparks, künstlichen Inseln, Ölplattformen, die auf dem Festlandssockel errichtet wurden und daher mit dem Meeresboden fest verbunden sind (vgl. dazu Art. 60 und 80 SRÜ).¹⁵

„[...] Etwas anderes gilt für **Transitkabel und Rohrleitungen, die lediglich auf den Festlandssockel führen oder diesen durchqueren** (ohne in das Küstenmeer des jeweiligen Küstenstaates zu münden oder dieses zu durchqueren) und die nicht mit den eben genannten Nutzungen in Verbindung stehen. In Bezug auf solche Kabel und Leitungen liegen die **Hoheitsbefugnisse nicht beim Küstenstaat**, sondern bei demjenigen Staat, der die Kabel oder Leitungen verlegt bzw. für die Verlegung durch juristische Personen des Privatrechts unter seiner Rechtsordnung die Verantwortung trägt. Dieser Staat hat das Recht, den Betrieb zu regeln und zu kontrollieren, die Kabel und Leitungen zu inspizieren und mithilfe geeigneter Vorrichtungen dauerhaft zu überwachen. In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass im Fall von Rohrleitungen der verlegende Staat aus Umweltschutzgründen sogar **verpflichtet sei, seine Leitungen vor möglichen Gefahren zu schützen**.

Umstritten ist indes, ob Küstenstaaten in ihrer AWZ bzw. auf ihrem Festlandssockel **Schutz-zonen für Kabel und Rohrleitungen einrichten** dürfen. Hierfür fehlt es an einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage im SRÜ. Gleichwohl wird vermehrt argumentiert, dass sich aus den souveränen Rechten, die dem Küstenstaat in seiner AWZ und auf seinem Festlandssockel zustehen, **auch die Befugnis ableiten lasse, zumindest zum Zwecke der Durchsetzung dieser Rechte entsprechende Zonen und Korridore zu schaffen**. Australien und Neuseeland haben solche Areale ausgewiesen. Jedenfalls haben Küstenstaaten das Recht, auf ihrem Festlandssockel angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um Verschmutzungen zu verhüten, die von Rohrleitungen ausgehen können. **Hierunter lassen sich auch Maßnahmen fassen, die dazu dienen, Öl- oder Gaspipelines vor Sabotageakten zu schützen**.

14 Dazu ILC, „[Submarine cables and pipelines under international law](#)“, Interim Report 2024, Rn. 136 f.

15 Dazu Schaller, „[Völkerrechtliche Grundlagen des Schutzes maritimer kritischer Infrastruktur](#)“, in: „Maritime Kritische Infrastrukturen. Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen“, SWP-Studie 2024/S 03, Februar 2024, S. 14-23 (17) m.w.N.

Im Übrigen enthält das SRÜ **Rechtsetzungspflichten für die Verfolgung von Straftaten, die sich gegen Kabel und Rohrleitungen richten** [...] So muss jeder Vertragsstaat die vorsätzliche oder fahrlässige Unterbrechung oder Beschädigung eines Kommunikationskabels, eines Hochspannungskabels oder einer Rohrleitung durch Schiffe, die unter seiner Flagge fahren, oder durch Personen, die seiner Gerichtsbarkeit unterstehen, unter Strafe stellen [Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 113 SRÜ]. Strafbewehrt soll schon **jedes Verhalten sein, das darauf gerichtet oder dazu geeignet ist, eine solche Unterbrechung oder Beschädigung herbeizuführen**.

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, **unter welchen Voraussetzungen Staaten aktiv gegen Schiffe vorgehen dürfen, die im Verdacht stehen, Sabotage gegen Kabel oder Rohrleitungen betrieben oder geplant zu haben** [...]. Für den Fall, dass ein Schiff Kabel oder Rohrleitungen sabotiert, statuiert das SRÜ **keine universell geltende Eingriffsbefugnis**. Insofern liegt das Zutrittsrecht nach der Ordnung der Hohen See allein beim Flaggenstaat. **Das gleiche Problem stellt sich in der AWZ**. Denn auch dort genießen alle Staaten **prinzipiell die Freiheit der Schifffahrt**. Selbst der Küstenstaat **darf hier nicht in die Freiheit der Schifffahrt eingreifen und Hoheitsgewalt über fremde Schiffe ausüben**, es sei denn, der jeweilige Flaggenstaat erteilt seine Zustimmung“ [...].¹⁶

Das [Übereinkommen zum Schutz unterseeischer Telegraphenkabel vom 14. März 1884](#) (Seekabelschutzübereinkommen, RGBL. 1888, 151), das noch immer in Kraft ist,¹⁷ sieht vor, dass **Schiffe, die im Verdacht stehen, Kabel beschädigt zu haben, von Kriegsschiffen oder anderen speziell autorisierten Schiffen der Vertragsparteien zum Zwecke der strafrechtlichen Beweisaufnahme kontrolliert werden dürfen**. Zulässig sind solche Kontrollen auch gegenüber Schiffen fremder Staatszugehörigkeit (ausgenommen sind lediglich fremde Kriegsschiffe und Staatsschiffe, die nicht Handelszwecken dienen). **Diese Kontrollbefugnis beschränkt sich jedoch auf die Feststellung der Staatszugehörigkeit des verdächtigen Schiffes** sowie auf die Feststellung von Beweismitteln (vgl. Art. 10 des Seekabelschutzübereinkommens). Weitere Schritte zur Verfolgung der Tat bleiben dem Flaggenstaat vorbehalten.

2.3. Abwehr von Sabotageakten und bewaffneten Angriffen auf maritime Infrastruktur

Wie *Schaller* in der oben zitierten SWP-Studie zutreffend bemerkt, besteht „eines der tragenden Prinzipien des Seevölkerrechts darin, dass die Hohe See **friedlichen Zwecken vorbehalten** ist – dies gilt auch für die AWZ“ (Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 88 SRÜ). Gem. Art. 301 SRÜ müssen sich die Vertragsstaaten **jeder Ausübung und Anwendung von Gewalt enthalten**, die gegen die territoriale Unversehrtheit eines Staates gerichtet ist oder sonst mit den Grundsätzen des Völkerrechts unvereinbar ist. Was aber folgt daraus, **wenn sich ein Staat unfriedlich verhält**? Das SRÜ enthält für solche Fälle **kein spezielles Instrumentarium**. Stattdessen kommen jene (allgemeinen)

16 *Schaller*, „[Völkerrechtliche Grundlagen des Schutzes maritimer kritischer Infrastruktur](#)“, in: Maritime kritische Infrastrukturen. Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen, SWP-Studie 2024/S 03, Februar 2024, S. 14-23 (18 ff.) m.w.N.

17 Ob das Übereinkommen Völkergewohnheitsrecht widerspiegelt, ist angesichts der geringen Zahl an Vertragsstaaten umstritten. Deutschland hat das Abkommen ratifiziert; die USA als Gewohnheitsrecht angesehen.

völkerrechtlichen Regelungen zur Anwendung, die die Androhung und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen generell einhegen sollen, das sogenannte *ius contra bellum*.¹⁸

2.3.1. Verstöße gegen das Gewaltverbot und „bewaffnete Angriffe“

Wenn **Sabotagehandlungen** eines ausländischen Schiffes gegen maritime Infrastruktur die **Schwelle zum „bewaffneten Angriff“** überschritten haben, kommt das **Selbstverteidigungsrecht** nach Art. 51 VN-Charta zum Tragen. Diese Schwelle bildet den **Übergang zum bewaffneten Konflikt**, welcher die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auslöst und **erweiterte Handlungsmöglichkeiten** der Konfliktparteien eröffnet.¹⁹ Ein Schiff, von dem ein bewaffneter Angriff ausgeht, darf **mit Waffengewalt bekämpft** werden. Ob und inwieweit die Sabotage unterseeischer Rohrleitungen oder Seekabel einen Verstoß gegen das Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta) oder gar die Schwelle zum „bewaffneten Angriff“ überschreitet, wird – nicht zuletzt mit Blick auf die **Sprengung der Nord-Stream 2-Plattform** – seit langem kontrovers diskutiert.²⁰ Ein Küstenstaat wird indes regelmäßig **nicht schon dadurch zum Angegriffenen** i.S.v. Art. 51 VN-Charta, dass **Kommunikationskabel oder Rohrleitungen durchtrennt** werden, die durch seine AWZ und über seinen Festlandssockel verlaufen.²¹

18 Schaller, [Spionage und Sabotage vor Europas Küsten – Kritische Infrastruktur im Fadenkreuz](#), SWP-Studie 2024/S 08, 28. Februar 2024, S. 19.

19 Vgl. z. B. [Oslo Manual on Select Topics of the Law of Armed Conflict](#), 2020, Rule 67: „States, having laid submarine cables or pipelines, or whose nationals have laid and operate such cables and pipelines, are entitled to take protective measures with a view to preventing or terminating any harmful interference.“
Vgl. aber auch Art. 54 der [Haager Landkriegsordnung](#), der die Zerstörung unterseeischer Kabel nur „im Falle unbedingter Notwendigkeit“ zulässt.

20 Azaria/Ulfstein, „[Are Sabotage of Submarine Pipelines an ›Armed Attack‹ Triggering a Right to Self-defence?](#)“, EJIL:Talk!, 18. Oktober 2022; Lott, „[Attacks against Europe’s Offshore Infrastructure within and beyond the Territorial Sea under Jus ad Bellum](#)“, EJIL:Talk!, 17. Oktober 2023.

Proelß, Stellungnahme zum [„Antrag der Fraktion der CDU/CSU \(BT-Drs. 20/10726\): Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen“](#), S. 8 (Punkt 11).
Anhaltspunkte können sich aus der Rechtsprechung des IGH im *Oil Platform-Fall* ergeben (*Oil Platforms. Islamic Republic of Iran v. United States of America*).

Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste, [„Verfolgbarkeit der Anschläge auf die Nord-Stream-Pipelines vor dem IStGH“](#), WD 2 - 3000 - 019/25, S. 13 f. sowie ILC, [„Submarine cables and pipelines under international law“](#), Interim Report 2024, Rn. 148 ff. In dem Bericht heißt es (Rn. 150):

„In determining whether an act is a threat or use of force, the scale and effects of such acts (as opposed to the means) is said to be the more decisive criterion. This raises several issues for intentional acts of damage to submarine cables and pipelines. First, **it is uncertain whether the effects of acts of damage to submarine cable cables and pipelines fall within the prohibition on the use of force**. On the basis that physical acts with direct physical effects on persons or objects fall within the prohibition on the use of force, it could be argued that acts of damage to submarine cables and pipelines **are prima facie damage to objects or property**. However, it could also be argued that the immediate effects of the acts of damage to submarine cables and pipelines are interruptions to the services or functions provided by submarine cables and pipelines, and such interruptions may or may not result in physical harm to persons or objects. For example, acts of damage to submarine cables and pipelines which **result in purely economic consequences may not qualify as a use of force**, whereas damage to submarine cables and pipelines that **result in consequent physical harm to persons and property** would more clearly qualify as a use of force.“

21 So auch Schaller, [Spionage und Sabotage vor Europas Küsten – Kritische Infrastruktur im Fadenkreuz](#), SWP-Studie 2024/S 08, 28. Februar 2024, S. 23.

Eine andere Bewertung könnte sich ergeben, wenn Kabel und Rohrleitungen betroffen sind, **die lebenswichtige, weil energievorsorgende maritime Infrastruktur eines Staates** betreffen. Ein Bericht der **Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen** (*International Law Commission, ILC*)²² setzt sich eingehender mit diesen Fragen auseinander, ohne freilich abschließende Antworten liefern zu können, da diese immer von der konkreten Konstellation im Einzelfall abhängen:

„Applying the above principles to acts of damage to submarine cables and pipelines raises several questions. First, as discussed in paragraph 149, ‘armed attack’ can encompass acts of damage to submarine cables and pipelines by weapons such as explosives or other devices not conventionally thought of as weapons, such as anchors or dredging equipment, although there are also views that ‘armed’ attack requires weapons. Second, whether acts of damage to cables and pipelines will meet the gravity required by the scales and effects tests to amount to an armed attack is context specific. For example, an act of damage against one submarine cable and pipeline may not amount to an armed attack, but a **series of coordinated attacks against multiple submarine cables and pipelines might**. Similar questions on effects that were raised in the context of a use of force also arise in determining whether an act was an ‘armed attack.’

If acts of damage to submarine cables and pipelines **result in death, harm to persons and physical damage to property, it is easier to meet the gravity threshold** so as constitute an armed attack. The more difficult question is whether acts of damage to submarine cables and pipelines that do not result in injury, death, damage or destruction is still an ‘armed attack.’ **Purely economic consequences or political disruption are not relevant** in ascertaining the gravity of an attack, although some States have taken the position that depending on the scale and consequences, non-destructive and non-injurious cyber operations that have economic consequences could amount to an armed attack.“²³

Bleiben Sabotageakte eines ausländischen Schiffes gegen maritime Infrastruktur dagegen **unterhalb der Schwelle zur Gewaltanwendung** (i.S.v. Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta), so sind sie **allein nach Seevölkerrecht** zu beurteilen.

22 Die Völkerrechtskommission wurde am 21. November 1947 von der Generalversammlung der VN mit dem Auftrag eingesetzt, die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts und dessen Kodifizierung zu fördern. Viele dieser Entwürfe gehören heute zu den Fundamenten des Völkerrechts und bilden die Arbeitsgrundlage der meisten Menschenrechtsorganisationen und weiterer Neben- und Sonderorgane der UNO. Der Kommission gehören 34 Mitglieder an, die als unabhängige Völkerrechtsexperten tätig sind und die wichtigsten Rechtssysteme der Welt repräsentieren. Sie werden von der Generalversammlung für eine fünfjährige Amtszeit gewählt, <https://unric.org/de/fuenfzig-jahre-voelkerrechtskommission-der-vereinten-nationen/>.

23 ILC, „[Submarine cables and pipelines under international law](#)“, Interim Report 2024, Rn. 154.

2.3.2. Offshore-Infrastruktur und Eingriffskompetenzen der Küstenstaaten in den Sicherheitszonen

Verhältnismäßig klar geregelt sind die Eingriffskompetenzen von Küstenstaaten in der AWZ innerhalb sog. **Sicherheitszonen** (*safety zones*), die ein Küstenstaat **rund um seine fest im Meeresboden verankerte maritime Infrastruktur** (künstliche Inseln, Offshore-Windparks, Ölplattformen) nach Maßgabe von Art. 60 Abs. 4 und 5 SRÜ einrichten darf. Zur Gewährleistung der Sicherheit der Schifffahrt und der besagten offshore-Infrastruktur kann der Küstenstaat gem. Art. 60 Abs. 4 SRÜ „geeignete Maßnahmen“ ergreifen. Dieses Recht 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. lit. b SRÜ besteht, **Kontroll- und Zwangsmaßnahmen zur Abwehr eines Anschlags ein**.²⁴ Die SWP-Studie führt dazu aus:

„Jeder Küstenstaat hat grundsätzlich das **Recht, Eingriffe in seine souveränen Rechte abzuwehren, die ihm Teil V des SRÜ zum Zwecke der wirtschaftlichen Nutzung der AWZ ausdrücklich und exklusiv einräumt**. Die Sabotage von Anlagen und Bauwerken, die der Küstenstaat für die in Artikel 56 bzw. Artikel 77 SRÜ vorgesehenen Zwecke in seiner AWZ und auf seinem Festlandsockel errichtet hat, stellt eine Verletzung seiner souveränen Rechte dar. **Unter die Zweckbeschreibungen dieser beiden Artikel fallen etwa Windparks mit ihren Kabeltrassen sowie Bohrplattformen und dazugehörige Rohrleitungen, die der Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen auf dem Festlandsockel dienen**.

Im *Arctic Sunrise*-Fall hat ein Schiedsgericht 2015 festgestellt, dass **terroristische Angriffe gegen Anlagen und Bauwerke in der AWZ den Küstenstaat unmittelbar in seinem Recht beeinträchtigen**, die nichtlebenden natürlichen Ressourcen des Meeresbodens auszubeuten.^[25] Gegen Schiffe, die unter dem begründeten Verdacht stünden, in einen solchen Angriff verwickelt zu sein, sei **auch präventives Handeln gerechtfertigt**, so das Schiedsgericht. Allerdings trafen die Richter **keine Aussage darüber, auf welcher rechtlichen Grundlage derartige präventive Maßnahmen zulässig sein sollen**. Es sei jedoch vernünftigerweise davon auszugehen, **dass der Küstenstaat gefährliche Situationen verhindern dürfe**, die zu Personenschäden oder Sachschäden an Anlagen und Ausrüstung führen könnten [...].²⁶

2.3.3. Seekabel und Rohrleitungen

Seekabel und Rohrleitungen, die in der AWZ des Küstenstaats verlaufen, sind hingegen nicht fest mit dem Meeresboden verbunden und daher **keine Anlagen und Bauwerke** im

24 Vgl. Proelß, Stellungnahme zum „[Antrag der Fraktion der CDU/CSU \(BT-Drs. 20/10726\): Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen](#)“, S. 7 (Punkt 9), unter Berufung auf die Entscheidung des Schiedsgerichts (Arbitral Tribunal) im Fall [The ‘Arctic Sunrise’](#) (*Netherlands v. Russia*), PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch vom 14. August 2015, Rn. 211.

25 Arbitral Tribunal, [The ‘Arctic Sunrise’](#) (*Netherlands v. Russia*), PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch vom 14. August 2015.

26 Schaller, [Spionage und Sabotage vor Europas Küsten – Kritische Infrastruktur im Fadenkreuz](#), SWP-Studie 2024/S 08, 28. Februar 2024, S. 19 f.

Sinne von Art. 60 SRÜ. Der Küstenstaat ist nach allgemeiner Auffassung daher nicht befugt, **Sicherheitszonen um Kabel und Pipelines herum auszuweisen**.²⁷ Der Küstenstaat kann jedoch zumindest Gefahren für solche Kabel und Rohrleitungen abwehren, die den in Art. 56 Abs. 1 SRÜ genannten Zwecken – also der Erforschung, Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen in der AWZ sowie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind – zu dienen bestimmt sind. Vor diesem Hintergrund könnte die **vorsätzliche Beschädigung von Unterseekabeln und Pipelines einen Eingriff in die Ausübung der souveränen Rechte und Hoheitsrechte des Küstenstaates zur Nutzung der Ressourcen der AWZ** darstellen und daher auch Präventionsmaßnahmen der Küstenstaaten rechtfertigen.²⁸

Auch die SWP-Studie sieht hier Auslegungs- und Argumentationsspielräume:

„Artikel 79 Absatz 2 SRÜ erwähnt das Recht des Küstenstaats, angemessene Maßnahmen zu treffen, um **Verschmutzungen zu verhüten, die von Rohrleitungen ausgehen** können [...]. Wird **als Folge der Zerstörung einer Pipeline Öl freigesetzt**, schädigt dies nicht nur die Meeresumwelt. Es bewirkt eben auch, dass der **Küstenstaat seine souveränen Rechte in Bezug auf die Ausbeutung und Erhaltung der lebenden Ressourcen der AWZ und des Festlandssockels im betroffenen Gebiet nur noch eingeschränkt ausüben kann**.

Nach [Art. 73 Abs. 1 SRÜ] kann der Küstenstaat **die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um nationale Vorschriften durchzusetzen**, die sich auf die Erforschung, Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden Ressourcen in der AWZ beziehen. **Dies schließt unter anderem ein, dass fremde Schiffe, die im Verdacht stehen, gegen die geltenden Vorschriften verstoßen zu haben, angehalten, überprüft und gegebenenfalls festgehalten werden dürfen**.

Jedoch fehlt im SRÜ eine Artikel 73 Absatz 1 entsprechende Regelung, die es dem Küstenstaat gestatten würde, solche polizeilichen Maßnahmen einzuleiten, um nationales Recht auch im Zusammenhang mit der Erforschung, Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der nichtlebenden Ressourcen der AWZ oder des Festlandssockels durchzusetzen. **Doch wird Artikel 73 Absatz 1 als Rechtsgrundlage in Erwägung gezogen, soweit es darum geht, schädigende Einwirkungen auf Pipelines zu verhindern**, die dazu führen könnten, dass die Meeresumwelt und mit ihr die lebenden Ressourcen der AWZ durch austretendes Öl in Mitleidenschaft gezogen werden.“²⁹

Die **Durchsetzungsbefugnisse der Küstenstaaten in der AWZ** auf der Grundlage von Art. 73 Abs. 1 SRÜ („erforderliche Maßnahmen“) – diese umfassen das **Anhalten, Überprüfen und Festhalten von Schiffen** unter ausländischer Flagge – war mehrfach Gegenstand von Verfahren vor

27 So Proelß, Stellungnahme zum „[Antrag der Fraktion der CDU/CSU \(BT-Drs. 20/10726\): Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen](#)“, S. 7 (Punkt 10).

28 ILC, „[Submarine cables and pipelines under international law](#)“, Interim Report 2024, Rn. 65 ff. (68).

29 Schaller, [Spionage und Sabotage vor Europas Küsten – Kritische Infrastruktur im Fadenkreuz](#), SWP-Studie 2024/S 08, 28. Februar 2024, S. 19 f.

dem **Internationalen Seegerichtshof** (IntSeeGH) in Hamburg.³⁰ Die Völkerrechtslehre plädiert pauschal dafür, dass es jedem Staat gestattet sein müsse, „**eigene“ Kabel vor rechtswidrigen Einwirkungen aktiv zu schützen.**³¹ Gleichwohl sind die **Grenzen küstenstaatlicher Befugnisse** in der AWZ weiterhin Gegenstand kontroverser rechtlicher Debatten.

2.4. Spionage

Ogleich **Spionage als solche völkerrechtlich nicht verboten** ist, stellt das **Anzapfen von Datenkabeln zum Zwecke der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs** einen Eingriff in die Souveränität desjenigen Staates dar, **in dessen Territorium die Kabel verlaufen.**³² **Außerhalb** der Hoheitsgewässer eines Staates sind solche Aktionen hingegen nicht als Souveränitätsverletzung einzustufen.³³

2.5. Staatenpraxis

Mediale Aufmerksamkeit haben u. a. Fälle ausgelöst, in denen Schiffe der russischen Schattenflotte von Küstenstaaten **in der AWZ aufgebracht** und zwecks weiterer Maßnahmen **in staatliche Hoheitsgewässer verbracht** wurden. Die zugrundeliegenden Szenarien zeigen die Herausforderungen sowie die rechtliche Problematik, vor der Küstenstaaten bei der Bekämpfung der russischen Schattenflotte heute stehen: Ad 1) **meiden die inkriminierten Schiffe offenbar die Küstemeere der Ostseeanrainerstaaten**, um etwaige Kontrollen seitens staatlicher Behörden zu umgehen. Ad 2) greifen hoheitliche Handlungsmöglichkeiten der Küstenstaaten in der AWZ in der Regel erst dann, wenn konkrete und hinreichende Verdachtsmomente bestehen, wenn Gefahren greifbar sind oder wenn ein Schaden an Kabeln- und Rohrleitungen durch Sabotage bzw. eine Verschmutzung der Meeresumwelt bereits eingetreten ist. Ad 3) stellt sich die Frage, wie ein **Verbringen des ausländischen Schiffes in den Hafen** des Küstenstaates rechtlich zu bewerten ist.

- Im Fall **Eventin** ging es um den unter panamaischer Flagge fahrenden Öltanker MV *Eventin*, der Anfang Januar 2025 auf dem Weg von Ust-Luga (Russland) nach Port Said (Ägypten) vor der Küste Rügens in der Ostsee **manövrierunfähig** wurde, nachdem sämtliche Systeme an Bord ausgefallen waren. Das Schiff hatte rund 100.000 Tonnen **russisches Rohöl geladen**. Die

30 Nachweise bei *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München, 8. Aufl. 2024, § 44 Rn. 29 (mit Fn. 229).

31 *Schaller*, „[Völkerrechtliche Grundlagen des Schutzes maritimer kritischer Infrastruktur](#)“, in: „Maritime Kritische Infrastrukturen. Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen“, SWP-Studie 2024/S 03, 6. Februar 2024, S. 14-23 (20) m.w.N.; *Dinstein/Dahl*, Oslo Manual on Select Topics of the Law of Armed Conflict – Rules and Commentary, 2020, S. 61 f.; *Heintschel v. Heinegg*, »Protecting Critical Submarine Cyber Infrastructure: Legal Status and Protection of Submarine Communications Cables under International Law«, in: Ziolkowski (Hrsg.), *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace*, Tallinn 2013, S. 291-318 (317).

32 *Schmitt* (Hrsg.), [Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations](#), 2. Aufl., Cambridge 2017, Rule 54: Submarine communication cables, S. 252 ff.

33 *Schaller*, [Spionage und Sabotage vor Europas Küsten – Kritische Infrastruktur im Fadenkreuz](#), SWP-Studie 2024/S 08, 28. Februar 2024, S. 15 ff.

deutschen Behörden sicherten den Tanker und setzten ihn zunächst vor dem Hafen von Sassnitz auf Rügen fest. Später wurde das Schiff samt Ladung vom deutschen Zoll beschlagnahmt und in deutsches Eigentum überführt. Hintergrund der Maßnahme war der Verdacht, dass die *Eventin* Teil der sogenannten russischen Schattenflotte ist, die dazu dient, westliche Sanktionen gegen russisches Öl zu umgehen.³⁴ Die Betreiber des Schiffes bestreiten, dass die *Eventin* zur Schattenflotte gehört, und argumentieren, sie hätten deutsche Gewässer nur wegen eines Notfalls angelaufen. Der Fall hat mittlerweile einen **Rechtsstreit vor den deutschen Finanzgerichten** ausgelöst.

- Im Fall des chinesischen Frachters ***Yi Peng 3*** ging es um den Verdacht gezielter Sabotage an Untersee-Datenkabeln in der Ostsee im November 2024. Ermittlungen von Behörden aus Finnland, Schweden und weiteren europäischen Ländern ergaben, dass das Schiff auf seiner Route von Russland kommend **mit ausgefahrenem Anker über mehr als 100 Seemeilen unterwegs war und dabei zwei wichtige Kommunikationskabel beschädigte**: eines zwischen Schweden und Litauen und ein weiteres zwischen Deutschland und Finnland. In der Folge wurde die *Yi Peng 3* von dänischen Marineschiffen verfolgt und im Kattegat zum Stopp gezwungen.³⁵
- Im Fall ***Eagle S*** ging es um den Verdacht, dass dieser unter der Flagge der Cookinseln fahrende, zur sogenannten russischen Schattenflotte zählende Öltanker am 25. Dezember 2024 **vorsätzlich Unterseekabel in der Ostsee beschädigt** hat. Konkret wurden das zwischen Finnland und Estland verlaufende Stromkabel *Estlink 2* sowie mehrere Kommunikationskabel in Mitleidenschaft gezogen. Die Ermittlungen ergaben, dass der Tanker zum Zeitpunkt des Schadens das Kabelgebiet passierte und dabei offenbar einen seiner Anker über eine längere Strecke am Meeresboden hinter sich herzog. Die finnischen Behörden brachten das Schiff auf und leiteten Ermittlungen wegen des Verdachts auf schwere Sabotage ein.³⁶

Die Fälle *Eagle S* und *Eventin* sind derzeit vor **Gerichten in Deutschland und Finnland anhängig**. Zu laufenden Verfahren äußern sich die Wissenschaftlichen Dienste nicht. Doch wäre es nicht überraschend, wenn Staaten in einer seerechtlichen **Grauzone** etwaige **Regelungslücken** und **Interpretationsspielräume** nutzen (und „austesten“) wollten, um rechtliche **Handlungsspielräume im Kampf gegen Schiffe der russischen Schattenflotte außerhalb des Küstenmeeres zu erweitern**.

34 Tagesschau vom 14. April 2025, „[Klage gegen Festsetzung der 'Eventin' eingereicht](#)“; NDR vom 9. Mai 2025, „[Öltanker 'Eventin' vor Rügen: Finanzgericht setzt Beschlagnahme aus](#)“; ZEIT online vom 15. Juni 2025, „[Zukunft der beschlagnahmten 'Eventin' weiter offen](#)“.

35 Tagesschau vom 20. November 2024, „[Chinesisches Schiff unter Verdacht](#)“; Tagesspiegel vom 15. Dezember 2024, „[Vom Kreml orchestrierte Sabotage an Unterseekabeln?](#)“.

36 Tagesschau vom 28. Dezember 2024, „[Finnland beschlagnahmt verdächtigen Tanker](#)“; DW vom 2. März 2025, „[Finnland gibt mutmaßlichen Sabotage-Tanker 'Eagle S' frei](#)“.

In einem Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zum Fall *Eagel S* heißt es:

„Hat Finnland mit dem Abfangen des Schiffes nun internationales Recht verletzt? `Nein, meiner Ansicht nach war die Operation völlig legal`, sagt Paula Silfverstolpe, die an der Schwedischen Verteidigungshochschule zu rechtlichen Aspekten von Militäreinsätzen in sogenannten Grauzonen forscht. Die Aktion sei erst erfolgt, nachdem das Schiff in das finnische Küstenmeer gefahren sei. Auch Valentin Schatz, Jurist und Seerechtsexperte von der Leuphana Universität Lüneburg, sagt, die Aktion sei nicht völkerrechtswidrig gewesen, da das Schiff offenbar freiwillig in das Küstenmeer gefahren sei, wo die finnischen Behörden ohne Zustimmung des Flaggenstaates an Bord gehen könnten.

Wie freiwillig die Kooperation aber war, ist unklar. Von der finnischen Polizei heißt es dazu, das Schiff sei `angewiesen` worden, in die finnischen Hoheitsgewässer einzufahren. Die Behörden hätten das befohlen, sagt der Anwalt Ljungberg. `In einigen Ländern sind Küstenwachen mit Kanonen gut ausgerüstet. Ein Handelsschiff möchte kein Risiko eingehen.` [...]

Seerechtsexperte Schatz sieht den Vorgang kritischer. **In der ausschließlichen Wirtschaftszone bestehe keine Durchsetzungskompetenz des Küstenstaates im Hinblick auf die Sabotage von Kabeln durch Schiffe unter fremder Flagge.** Daher müsse ein **anderer Anknüpfungspunkt** gesucht werden. Da sich die **Beschädigung der Kabel auf Finnland auswirke**, könne eventuell der `Auswirkungsgrundsatz` herangezogen werden. **Der ist sehr umstritten.** Demnach ist ein Staat berechtigt, Dinge außerhalb seines Gebiets zu regeln, wenn sie ihn betreffen. **Finnland teste bei dem Fall derzeit eine Rechtsauslegung**, so Schatz. Ohnehin drohe aber nur eine Klage vor dem Internationalen Seegerichtshof in Hamburg, wenn sich der Flaggenstaat (in dem Fall die Cookinseln) für das Schiff einsetze. Und danach sehe es derzeit nicht aus.“³⁷

In einem Blog-Beitrag werden die „Grauzonen des Völkerrechts“ und die „See-Blindheit“ der Politik in den Blick genommen:

„The current developments in the Baltic Sea must be placed in a greater context of so-called **Grey Zone aggression**. A Grey Zone conflict is not a legal term but a metaphor to [describe a state between armed conflict and peace](#). **Grey Zone operations encompass coercive actions falling below the threshold of armed conflict but surpassing normal diplomatic and economic measures**. Such an approach is becoming an increasingly common method of Chinese and Russian foreign policy and the seabed with its highly vulnerable infrastructure is a prime field of activities.

The latest developments may help to overcome a negligence of matters of maritime security, or simply “[sea-blindness](#)”. Submarine cables are attractive targets for acts of sabotage. To be less vulnerable, more effective deterrence and [more resilience are required](#). As a **major adjustment of the UNCLOS seems downright impossible**, this matter must be addressed **within the existing legal framework**. Likewise, commendable [calls for a specific convention](#) seem pointless. Actually, a whole catalogue of measures can be taken without altering the current legal regime.”³⁸

37 Staib, „[Entern erlaubt?](#)“, FAZ vom 15. Januar 2025.

38 Dazu Benner, „[Unterseekabel: Kritisch ungeschützt](#)“, Global Public Policy Institute, 18. Dezember 2024.

There are serious [security gaps in the current legal regime](#) for the protection of submarine cables and affected states are still struggling for answers. As states challenging the status quo undertake more aggressive actions, this requires far [more consequent enforcement](#) measures on part of challenged states in order to uphold international law.³⁹

3. Rechtslage in Meerengen

Für **Meerengen** (*straights*), die als besonders „störanfällig“ für die internationale Seefahrt gelten, sieht das internationale Seerecht **besondere Regelungen** vor (vgl. Art. 34 ff. SRÜ), insb. das Recht auf **Transitdurchfahrt** (Art. 38 und 44 SRÜ), die **nicht behindert oder ausgesetzt** werden darf. Umgekehrt müssen transitfahrende Schiffe sich „jeder Tätigkeit enthalten, die nicht mit ihrem normalen ununterbrochenen und zügigen Transit zusammenhängt, sofern sie nicht durch höhere Gewalt oder einen Notfall erforderlich wird.“ Überdies müssen die transitfahrenden Schiffe „die allgemein anerkannten internationalen Vorschriften, Verfahren und Gebräuche für die Sicherheit auf See“ sowie „die allgemein anerkannten internationalen Vorschriften, Verfahren und Gebräuche zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe befolgen“ (Art. 39 Abs. 2 SRÜ).

3.1. Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Meerengen-Anrainerstaaten gegenüber transitfahrenden Schiffen

Im Rechtsregime betreffend die Meerengen **nicht geregelt** ist die Frage, wie zu verfahren ist, wenn es tatsächlich zu einem **Vorfall in der Meerenge** (z. B. durch Sabotage, Umweltverschmutzungen, Beschädigung eines Kabels u.a.m. seitens der transitfahrenden Schiffe) kommt. Art. 44 SRÜ, der die Pflichten der Meerengen-Anrainerstaaten betrifft, schreibt lediglich vor, dass diese Staaten „alle ihnen bekannte Gefahren für die Schifffahrt in der Meerenge in geeigneter Weise bekannt machen [müssen].“

Inwieweit die Meerengen-Anrainerstaaten gegenüber transitfahrenden Schiffen unter ausländischer Flagge **Hoheitsgewalt ausüben** dürfen, indem sie etwa diese Schiffe anhalten, durchsuchen oder gar festsetzen und dadurch die Transitdurchfahrt (entgegen Art. 44 SRÜ) „behindern“, bleibt offen. Ein **Rückgriff auf die Kompetenzen nach Art. 220 SRÜ** (siehe oben, 2.1.) **scheidet angesichts des klaren Wortlauts der Vorschrift aus**: Diese begrenzt die Kompetenzen der Küstenstaaten auf Häfen (Art. 220 Abs. 1 SRÜ) sowie auf das **Küstenmeer und die AWZ** (Art. 220 Abs. 2 bis 6 SRÜ). **Meerengen** sind dagegen *per definitionem* (vgl. Art. 37 SRÜ) Wasserstraßen, „die der internationalen Schifffahrt zwischen [...] einer ausschließlichen Wirtschaftszone und [...] einer ausschließlichen Wirtschaftszone dienen“.

39 [Meiertöns, „Seabed Warfare: The Protection of Submarine Cables under International Law, Grey Zone Aggression and Sea-Blindness“](#), Völkerrechtsblog, 24. Januar 2025.

Die **Wissenschaftlichen Dienste** haben sich in einem Gutachten betreffend die **Festsetzung und Beschlagnahme des britischen Öltankers „Stena Impero“** durch iranische Revolutionsgarden im Juli 2019 in der Straße von Hormuz u. a. auch mit der Frage der Zulässigkeit von Beschränkungen der Transitdurchfahrt befasst:

„Möglich sind z.B. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Schiffssicherheit und der Sicherheit auf See, ferner Kontrollen von Umweltschutzbestimmungen sowie der Erlass von Gesundheitsgesetzen für die Transitdurchfahrt.⁴⁰ Entsprechende nationale Vorschriften und Gesetze kann ein Meerengen-Anliegerstaat im Einklang mit Art. 42 Abs. 1 SRÜ erlassen. Gleichwohl sind diese Kompetenzen letztlich sehr begrenzt. Denn mit Ausnahme von Art. 233 SRÜ darf der Meerengen-Anliegerstaat die Einhaltung der nationalen Vorschriften nicht selbst gewaltsam gegenüber dem transitfahrenden Schiff durchsetzen und damit die Transitdurchfahrt praktisch aushebeln.⁴¹ Art. 42 Abs. 2 SRÜ bestimmt insoweit, dass die Anwendung dieser Gesetze und Vorschriften „im Ergebnis nicht eine Verweigerung, Behinderung oder Beeinträchtigung des Rechts der Transitdurchfahrt nach diesem Abschnitt bewirken darf [...].“⁴²

Im Ergebnis existieren praktisch **keine seevölkerrechtskonformen Möglichkeiten**, um ein transitfahrendes Schiff aufgrund von Verstößen gegen nationale Vorschriften des Meerengen-Anrainers **gewaltsam an der Transitdurchfahrt zu hindern oder dieses festzusetzen.**“

3.2. Vertrag von Kopenhagen von 1857

Von den Vorschriften des SRÜ **nicht berührt** wird gem. Art. 35 lit. c) SRÜ „die Rechtsordnung in Meerengen, in denen die Durchfahrt ganz oder teilweise **durch lange bestehende und in Kraft befindliche internationale Übereinkünfte geregelt** ist.“ Eine solche Rechtsordnung besteht u. a. hinsichtlich der Durchfahrt durch die dänische Meerenge **Øresund** (zwischen Dänemark und Schweden), die im [Vertrag von Kopenhagen](#) vom 14. März 1857⁴³ geregelt ist. Dieser (heute noch gültige) Vertrag regelt die **Ablösung der Sund- und Beltzölle** (*Redemption of the Sound Dues*), die von Dänemark jahrhundertlang auf die Durchfahrt durch dänische Meerengen erhoben wurden. Dänemark erhielt von den damals wichtigen Seefahrernationen und Vertragsstaaten des Kopenhagener Vertrages (u. a. Preußen, Großbritannien, Schweden, Russisches Zarenreich) im Gegenzug eine hohe Ablösesumme. Die dänischen Meerengen (Øresund, Großer und Kleiner Belt) wurden mit dem Vertrag von Kopenhagen bereits Mitte des 19. Jahrhunderts – also lange vor dem SRÜ von 1982 – zu **internationalen Wasserstraßen**.

40 Vitzthum, Wolfgang Graf, in: Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, Kap. 2 Rdnr. 170 ff.; Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck 8. Aufl. 2024, § 41 Rdnr. 13 ff.

41 Jia, in: Proelß, UN Convention on the Law of the Sea. A Commentary, München 2017, Art. 42 Rdnr. 5 m.w.N.

42 Wissenschaftlichen Dienste, „[Zum Fall 'Stena Impero'](#)“, WD 2 - 3000 - 089/19, S. 6 f.

43 The Treaty between Great Britain, Belgium, France, Hannover, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Netherlands, Prussia, Russia, Sweden and Norway, and the Hanse Towns, on the one part, and Denmark, on the other part, for the Redemption of the Sound Dues, signed at Copenhagen, 14 March 1857.

Rechtsgrundlagen für Küstenstaaten, um gegen ausländische Schiffe auf Transitdurchfahrt vorzugehen, **enthält der Vertrag nicht**. Vielmehr ist er – ähnlich wie die Regelungen des SRÜ über Meerengen – ein Beitrag zur **Liberalisierung des internationalen Seeverkehrs**.

Das Meerengen-Regime des SRÜ (Art. 34 ff. SRÜ) wird durch den Vertrag von Kopenhagen von 1857 indes **nicht verdrängt**; die Vorschriften des SRÜ gelten als **gewohnheitsrechtlich⁴⁴ neben dem Vertrag fort**.

Mit Blick auf **Dänemarks neuerlichen Vorstoß, gegen Russlands Schattenflotte vorzugehen**,⁴⁵ gibt ein Fachartikel einer dänischen Rechtsanwaltssozietät zu bedenken, dass ein Konflikt zwischen dem EU-Sanktionsrecht (das den Transit verbotener Güter durch EU-Gewässer untersagt) und internationalem Recht bestehe, welches die freie Durchfahrt garantiert. Dänemark sei als Küstenstaat **weitgehend gehindert, die EU-Sanktionsvorschriften gegen ausländische Schiffe in Transitpassage durchzusetzen**, es sei denn, das Schiff verstoße gegen Umweltvorschriften (z. B. fehlende Versicherung gegen Ölschäden):⁴⁶

„In such case, Denmark may thus as coastal state physically inspect and detain the vessel if it is found not to have the required certificates and insurances in place in respect of the 1992 Civil Liability Convention. The provision even allows, if the vessel’s violation (e.g. lack of insurance or safety risks) constitute a major threat of major damage to the coastline or other interests of Denmark, to institute proceedings against the vessel and detain the vessel as required.“

4. Beschädigung von Seekabeln als Akte der Piraterie

Art. 101 lit. a) i) SRÜ **definiert Piraterie** (Seeräuberei) als eine „rechtswidrige Gewalttat, Eigentumsdelikt oder Plünderung“, die für private Zwecke von privaten Akteuren „gegen ein anderes Schiff oder gegen Personen oder Vermögenswerte an Bord dieses Schiffes“ begangen wird. Die Piraterie-Vorschriften gelten **auf Hoher See** sowie – über den Verweis in Art. 58 Abs. 2 SRÜ – auch **für die AWZ**.⁴⁷

44 Vgl. *Tanaka*, „The International Law of the Sea“, Cambridge, 3. Aufl. 2019, S. 129; *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck 8. Aufl. 2024, § 41 Rdnr. 4.

45 Vgl. dazu etwa SPIEGEL online vom 17. Juni 2024, [„Dänemark nimmt Kampf gegen russische Schattenflotte auf“](#); Merkur vom 27. Juni 2024, [„Dänemark will Putins Schattentanker stoppen“](#).

46 *Gorrissen Federspiel*, [„Passing through? Russian Vessels in the Danish Straits“](#), 2. April 2024: „The Danish authorities will thus, as a matter of international law, **largely be hindered from enforcing the transit prohibitions** contained in the Regulation on foreign vessels. The Danish authorities would potentially be permitted to take actions **if consent is obtained from the vessel’s flag authorities**.“

47 *Wolfrum*, in: Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, München 2006, Kap. 4, Rn. 50.

Die Definition bezieht sich auf Übergriffe zwischen Schiffen (sog. „Zwei-Schiffe-Kriterium“)⁴⁸ und nicht auf Angriffe gegen **maritime Infrastruktur** wie Seekabel. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Sachverständigen-Stellungnahme von *Proelß*.

[Die Piraterie-Vorschriften des SRÜ sind] „mit Blick auf den Schutz kritischer Infrastruktur auf See **nicht einschlägig**. Insbesondere können **Aktivitäten des maritimen Terrorismus nicht als Piraterie qualifiziert werden**; diesbezüglich fehlt es an den nach Art. 101 lit. a SRÜ erforderlichen Elementen der Tatbegehung zu privaten Zwecken einerseits und der Gewalt, die von einem Schiff gegenüber einem anderen Schiff und dessen Besatzung ausgeübt wird (sog. Zwei-Schiff-Klausel), andererseits.“⁴⁹

Demgegenüber beruft sich der Kieler Völkerrechtler *v. Rochow* in einem Blog-Beitrag auf einen **Unterpasus der Piraterie-Definition** in Art. 101 lit. a) ii) SRÜ. Nach diesem Absatz liege Piraterie auch dann vor, wenn ein privates Schiff **eine rechtswidrige Gewalttat** an einem anderen Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, **gegen andere Vermögenswerte verübt**. Zu solchen Vermögenswerten zählt *Rochow* **u. a. Pipelines und Seekabel in der Ausschließlichen Wirtschaftszone**. In dem Beitrag heißt es zur Begründung:

„Der Grund ist eine **alte seerechtliche Vorschrift**, die zwar seit Langem allgemeine Geltung besitzt, aber **noch nie angewandt** worden und deshalb scheinbar in Vergessenheit geraten ist. Nach dieser Vorschrift ist die mutwillige Beschädigung von Seekabeln und anderer Infrastruktur auf hoher See und in der Ausschließlichen Wirtschaftszone ein Akt der Piraterie. Das räumt staatlichen Schiffen fast unbegrenzte Eingriffsbefugnisse ein.

Die Einschätzung, dass sich Angriffe auf Infrastruktur jenseits des Küstenmeeres unter den Tatbestand der Piraterie subsummieren lassen, ist erst einmal überraschend, weil sie von der allgemeinen und geläufigen Kurzdefinition der Piraterie abweicht. Nach dieser Definition liegt Seeräuberei nämlich nur dann vor, wenn private Schiffe zu privaten Zwecken rechtswidrige Gewalttaten begehen, die auf Hoher See oder in der Ausschließlichen Wirtschaftszone gegen andere Schiffe oder Luftfahrzeuge gerichtet sind. Sie erfasst also nur Angriffe auf Kabelleger, nicht aber auf Seekabel selbst.

Der Grund dafür, dass diese Norm [Art. 101 lit a) ii) SRÜ] ein **Schattendasein** führt, liegt in ihrer Historie. [...] Die Bestimmung hatte damals das Ziel, jenseits von angegriffenen Schiffen insbesondere jene Terra-Nullius-Inseln zu erfassen, die noch nicht von einer ‚Kulturnation‘ in Besitz genommen worden waren. Hierdurch sollten Handelsfahrer, die dort mit den indigenen Ureinwohnern Handel trieben, vor den Übergriffen landender Piraten geschützt werden. Mit dem Verschwinden der letzten Terra-Nullius-Inseln **schien auch die Norm**

48 *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München, 8. Aufl. 2024, § 45 Rn. 14; *Tanaka*, *The International Law of the Sea*, Cambridge 2019, S. 453.

49 *Proelß*, Stellungnahme zum „[Antrag der Fraktion der CDU/CSU \(BT-Drs. 20/10726\): Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen](#)“, S. 6 (Punkt 7).

gegenstandslos geworden zu sein. Bestrebungen, die Klausel bei den Vorarbeiten zum Seerechtsübereinkommen zu streichen, blieben allerdings erfolglos [...].⁵⁰

Die **Völkerrechtskommission** (ILC) hat sich mit der Definition der Seeräuberei (Piraterie) in ihrem Bericht aus dem Jahre 2024 befasst:

49. It has been argued that **intentional acts of damage to submarine cables and pipelines fall within the definition of ‘piracy’ under LOSC Article 101**. Piracy consists of ‘any illegal acts of violence, or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or passengers of a private ship or a private aircraft, and directed...(ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State.’

Thus, ‘deliberately damaging a section of submarine cable outside the territorial sea would be an act of violence or depredation against property in a place beyond any State’s jurisdiction and would thus constitute piracy within the meaning of Article 101 (a) (ii).’ This is because the term ‘outside the jurisdiction’ of any State in the 1956 ILC Draft Articles covered acts committed by a ship against persons or property ‘on an island constituting terra nullius or on the shores of an unoccupied territory’ and that it is therefore ‘not incompatible with this intention to apply it to another terra nullius (or perhaps *res communis*), the seafloor area beyond national jurisdiction.’

If acts of damage to submarine cables and pipelines are piracy under LOSC Article 105, warships of all States may seize the pirate ship, arrest the persons and seize the property on board and the courts of the seizing State may decide upon the penalties to be imposed. If State vessels and associated apparatus are employed to commit acts of damage to submarine cables and pipelines, this would not be considered piracy unless the crew has mutinied and taken control of the ship, pursuant to LOSC Article 102.

50. **While this interpretation is legally plausible, it is uncertain whether States will accept that they have this right vis-à-vis intentional damage to submarine cables and pipelines under LOSC Articles 101 and 105.** The **arbitral tribunal** in the *Arctic Sunrise* Arbitration also found that the act of piracy in LOSC Article 101 **can only be directed ‘against another ship,’** which may militate against an interpretation that piracy includes intentional acts of damage to submarine cables and pipelines.⁵¹

63. **It is unclear whether intentional acts of damage to submarine cables and pipelines can be considered piracy for reasons explained above,** but if it were, the warships of all States would have the right to interdict vessels for threatened or actual acts of intentional damage to submarine cables and pipelines in the EEZ.⁵²

50 Rochow, „[Piraterie in der Ostsee](#)“, Verfassungsblog, 25. Juni 2025; Laut Tanaka (The International Law of the Sea, Cambridge 2019, S. 455) bleibt indes ein fortbestehender Anwendungsbereich von Art. 101 lit. a) ii) SRÜ hinsichtlich der Antarktis.

51 Arbitral Tribunal, [The ‘Arctic Sunrise’](#) (*Netherlands v. Russia*), PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch vom 14. August 2015, Rn. 238.

52 ILC, „[Submarine cables and pipelines under international law](#)“, Interim Report 2024, Rn. 49 f.

Der Bericht der ILC macht deutlich, dass Auslegungsansätze der Völkerrechtslehre, die sich auf Art. 101 lit. a) ii) SRÜ stützen und **Sabotageakte gegen maritime Infrastruktur** (insb. auf unterseeische Seekabel) als **Akte der Piraterie** bezeichnen, nicht von der Hand zu weisen sind. Gleichwohl **fehlt es**, so die ILC, im internationalen Seerecht derzeit noch an einer **entsprechenden Staatenpraxis**.

Bei der in Literatur, Rechtsprechung und Staatenpraxis vorherrschenden und auch gewohnheitsrechtlich akzeptierten⁵³ **Definition von Piraterie** bleibt folglich das sog. „Zwei-Schiffe-Kriterium“ (vorerst) entscheidend. Darüberhinausgehende Ansätze, die **Kabelsaboteure zu Piraten erklären** und entsprechen bekämpfen wollen, lassen sich diskutieren, müssen sich **gewohnheitsrechtlich erst noch durchsetzen**, ehe sie als geltendes Recht angesehen werden können.

Die **Herausbildung von Gewohnheitsrecht** kann in der Tat mit **(einzelnen) gewichtigen Lehrmeinungen der Völkerrechtslehre** ihren Anfang nehmen. Diese können durch Institutionen wie die ILC (die sich in Bezug auf die hier zu klärende Frage bisher nicht eindeutig positioniert hat) bekräftigt sowie durch **gleichlaufende internationale Rechtsprechung** (an der es derzeit noch fehlt, siehe *Artic Sunrise-Fall*) bestätigt werden und am Ende Akzeptanz und Bestätigung in der Praxis der Staatengemeinschaft (*general practice accepted as law*) finden. Bis dahin ist es oft ein langer Weg.

5. Fazit

Die **Kompetenzen der Küstenstaaten** im Kampf gegen (ausländische) Schiffe der russischen Schattenflotte gestalten sich **vielschichtig**.

Innerhalb des **Küstenmeeres** („verflüssigtes“ Staatsterritorium) haben die deutschen Behörden („Küstenwache“) **im Rahmen der einschlägigen Gesetze** (u. a. BPolG, SeeAufgG, WaStrG) weitgehende **ordnungsrechtliche Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeiten**, vor allem wenn es um die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Schifffahrt und den Schutz der Meeresumwelt geht.

Das nationale Gefahrenabwehr-, Ordnungs- und Schifffahrtsrecht wird allerdings **überlagert** von dem in Art. 17 des Seerechtsübereinkommens verbrieften **Recht auf „friedliche Durchfahrt“** durch das nationale Küstenmeer (Art. 17 SRÜ), welches alle Schiffe unter ausländischer Flagge in Anspruch nehmen können. Küstenstaaten können mit Blick auf die Durchfahrt durch das Küstenmeer zwar bestimmte Regelungen (hinsichtl. Umweltschutz, Sicherheit des Schiffsverkehrs) erlassen und bei gegebenem Anlass und entsprechenden Verdachtsmomenten auch kontrollieren. Dies gilt insb. dann, wenn seevölkerrechtliche Tatbestände vorliegen, die eine Durchfahrt als „nicht-friedlich“ einstufen. Gleichwohl erscheinen **anlasslose („schikanöse“) Inspektionen und Kontrollen**, die das Recht auf „friedliche Durchfahrt“ nachhaltig behindern, mit dem Seevölkerrecht kaum vereinbar.

53 *Wolfrum*, in: Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, Kap. 4, Rn. 49.

Deutlich geringer nehmen sich die hoheitlichen Befugnisse des Küstenstaates in der (nicht zum Staatsgebiet gehörenden) **Ausschließlichen Wirtschaftszone** (AWZ) aus. Küstenstaaten haben grundsätzlich die Möglichkeit, zum Schutz der Meeresumwelt, zum Schutz von Kabeln und Rohrleitungen oder zur Abwehr von Sabotage oder bewaffneten Angriffen gegen Schiffe vorzugehen, die unter ausländischer Flagge die AWZ befahren. Die Rechtslage ist hier jedoch komplexer und unübersichtlicher als im Küstenmeer, da u.a. zwischen Seekabeln und Rohrleitungen zur Versorgung fest installierter Offshore-Infrastruktur (mit entsprechenden Sicherheitszonen) sowie (bloßen) *cross-border*-Seekabeln differenziert werden muss. Die Kompetenzen der Küstenstaaten nach dem MARPOL-Übereinkommen beziehen sich – soweit ersichtlich – nur auf ihr Küstenmeer, nicht dagegen auf die AWZ.

Die **Staatenpraxis** betrifft derzeit vermehrt Fälle, in denen Schiffe der russischen „Schattenflotte“ durch nationale Behörden (Küstenwache, Marine) in der AWZ aufgebracht und zwecks weiterer Maßnahmen (Kontrollen, Beschlagnahme der Schiffe) in das Küstenmeer bzw. nahegelegene Häfen verbracht wurden. Einige dieser Fälle sind bereits vor nationalen Gerichten anhängig – dabei geht es im Kern um eine Klärung der rechtlichen Grenzen von Eingriffsbefugnissen der Küstenstaaten in der AWZ.

Noch weiter abgestuft erscheinen die Eingriffskompetenzen in sog. **Meerengen** (*straights*), die durch ein nur schwer beschränkbares Recht auf **Transitdurchfahrt** (Art. 38 SRÜ) gekennzeichnet sind. Hier lassen sich (seitens der Meerengen-Anrainerstaaten) Verstöße gegen Umweltauflagen rechtlich nur schwer durchsetzen. Sabotagehandlungen seitens transitfahrender Schiffe, die einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot begründen oder die Schwelle zu einem „bewaffneten Angriff“ überschreiten, können gleichwohl mit militärischen Mitteln abgewehrt werden. Der **Vertrag von Kopenhagen von 1857**, der durch das seevölkerrechtliche Gewohnheitsrecht (über Meerengen) ergänzt wird, sieht keine Eingriffskompetenzen der Meerengen-Anrainerstaaten gegenüber transitfahrenden Schiffen vor, die über die Regelungen des SRÜ hinausgehen.

Die klassische, in Wissenschaft und Praxis akzeptierte **Definition der Piraterie** nach Art. 101 lit. a) SRÜ setzt eine sog. „*Zwei-Schiffe-Konstellation*“ voraus. Angriffe bzw. Sabotageakte privater Schiffe auf maritime Infrastruktur wie unterseeische Pipelines und Seekabel fallen nicht darunter. Ansätze in der Literatur, die für eine weitergehende Auslegung des Piraterie-Tatbestandes plädieren, sind von der Völkerrechtskommission (ILC) als „*legally plausible*“ bezeichnet worden, können indes derzeit (noch) nicht als geltendes Recht bezeichnet werden, da eine entsprechende Herausbildung von Gewohnheitsrecht (abgestützt durch internationale Rechtsprechung sowie durch die von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragenen Staatenpraxis) noch aussteht.
