

VERÖFFENTLICHUNGEN
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

86

RAINER LAGONI

Ländergrenzen in der Elbemündung und der Deutschen Bucht



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Rainer Lagoni

Ländergrenzen in der Elbemündung und der Deutschen Bucht

**VERÖFFENTLICHUNGEN
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL**

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilhelm A. Kewenig

Ländergrenzen in der Elbemündung und der Deutschen Bucht

Verfassungsgeschichtliche, staats- und völkerrechtliche
Aspekte des Zwischenländerrechts

Von

Rainer Lagoni



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Vollbeh u. Strobel, Kiel
Printed in Germany
ISBN 3 428 05240 4

Vorwort

Mehr als drei Jahrzehnte nach der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland gibt es zwischen einigen ihrer Länder im Bereich der Elbemündung und in der Deutschen Bucht noch Grenzprobleme, die Gebiete von nicht unerheblichem Umfang betreffen. In der Niederelbe vor Cuxhaven ist zwischen Schleswig-Holstein und Niedersachsen der Verlauf der gemeinsamen Landesgrenze ungeklärt. Im Wattenmeer (wo sich links der Außenelbe auch eine Hamburger Exklave befindet) und im anschließenden Küstenmeer fehlt überhaupt eine Grenze Schleswig-Holsteins zu Niedersachsen bzw. Hamburg. Auch die Zuständigkeitsgrenzen der Bundesländer auf dem Festlandssockel der Nordsee sind noch nicht festgelegt worden.

Diese Grenzprobleme haben bisher allenfalls die zuständigen Länderbehörden und einige Kartographen beschäftigt. Einer breiteren Öffentlichkeit wurden sie erst 1980 bekannt, als sich im Zusammenhang mit der Entdeckung einer Erdöllagerstätte im Wattenmeer und eines Erdgasvorkommens auf dem Festlandssockel der Deutschen Bucht ihre praktische Bedeutung abzeichnete. Die deutsche Staatsrechtswissenschaft hat sie weitgehend unbeachtet gelassen, obwohl gerade Grenzprobleme in unserer föderativen Verfassungsordnung wichtige Rechtsfragen des Zwischenländerverhältnisses in besonderer Deutlichkeit aufwerfen. Dies sind Fragen der Rechtskontinuität, des sog. bundesfreundlichen Verhaltens und des analogen Rückgriffs auf das Völkerrecht zwischen den deutschen Bundesländern. Sie bilden zwar den Schwerpunkt der folgenden Untersuchung, ruhen dabei aber auf einem verfassungsgeschichtlichen Sockel, ohne den das erforderliche Problemverständnis nur zu leicht unhistorisch und oberflächlich bliebe.

Den nachfolgenden Ausführungen lag ursprünglich ein Vortrag zugrunde, den ich im Januar 1981 auf den 31. Kieler Universitätstagen halten durfte. Entgegen der nicht nur unter Juristen verbreiteten Vorstellung, daß allein eine abstrakte und nüchterne Darstellung einen hohen Grad der Objektivität und Wissenschaftlichkeit gewährleiste, legte ich jenem Vortrag den Gedanken einer imaginären Reise zugrunde, die von Hamburg den Fluß hinunter durch das schöne Land der Niederelbe über die Nordsee nach Helgoland führte. Wenn ich hier zugunsten einer vertieften Erörterung der staatsrechtlichen und verfassungsgeschichtlichen Probleme von einer Reisebeschreibung abgesehen habe, so

ist der Leser dennoch wieder eingeladen, sich in Gedanken zu einer Reise entlang der aufeinanderfolgenden Grenzabschnitte einzuschiffen. Es will mir scheinen, daß auf diese Weise die geographischen und geschichtlichen Grundlagen dieses Grenzproblems auch für den mit der Gegend weniger Vertrauten anschaulicher werden. Außerdem wäre zu wünschen, daß dabei wenigstens in Umrissen der kulturelle Zusammenhang deutlich wird, der jene Landschaft mit ihrer Geschichte und ihrer staats- und verfassungsrechtlichen Ordnung verbindet.

Obwohl mir dies offensichtlich zu sein scheint (und eine Erwähnung deswegen überflüssig sein sollte), gebietet die politische Erfahrung dennoch den Hinweis, daß die hier behandelten Grenzfragen sachlich und rechtlich nichts mit dem bekannten Streit zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Grenzverlauf in dem Elbeabschnitt zwischen Schnackenburg und Lauenburg (km 472,6 bis 566,3) zu tun haben. Auch sind die hier verwendeten Argumente nicht auf jenes andersgelagerte Problem der deutsch-deutschen Grenze anzuwenden.

Die Anregung zu diesem Thema erhielt ich durch Herrn Dr. jur. Volkram Gebel vom Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. Ihm verdanke ich auch einige nicht allgemein zugängliche Informationen und Quellen. Zu danken habe ich ferner dem Institut für Angewandte Geodäsie in Frankfurt am Main für die Genehmigung zur Veröffentlichung der im Anhang beigefügten Karte. Es freut mich besonders, daß Herr Professor Dr. Wilhelm A. Kewenig diese aus meiner Tätigkeit am Institut für Internationales Recht hervorgegangene Schrift in die Veröffentlichungsreihe des Kieler Instituts aufgenommen hat. Ich danke ihm dafür und möchte wünschen, daß sie einen Eindruck von der fächerübergreifenden Breite der dort geleisteten Arbeit geben möge. Dank schulde ich schließlich auch Herrn Ministerpräsident Dr. Gerhard Stoltenberg für einen Druckkostenzuschuß, der das Erscheinen dieser Arbeit erleichtert hat.

Die Untersuchung ist im wesentlichen im Oktober 1981 abgeschlossen worden. Nachträgliche Entwicklungen konnten nur noch vereinzelt in den Anmerkungen berücksichtigt werden.

Kiel, Ostern 1982

Rainer Lagoni

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	11
II. Die Niederelbe als Strom des Reiches in vor-preußischer Zeit	16
1. Die kaiserliche Stromhoheit und die Hamburger Elbprivilegien im Mittelalter und in der frühen Neuzeit	16
2. Hamburgs Stellung als Reichsstadt und die holsteinische Territorialpolitik im Bereich der Niederelbe	22
3. Die Entwicklung im 19. Jahrhundert bis 1867	29
III. Die Ländergrenze in der Niederelbe	39
1. Die Entstehung der Grenzlinie	39
2. Die Grenze von der Ostemündung bis Altenbruch	44
3. Die Grenze von Altenbruch bis Cuxhaven-Döse	48
IV. Die Gebietshoheit im Wattenmeer	53
1. Die geographische und rechtliche Ausgangslage	53
2. Die Entwicklung der Gebietshoheit im Wattenmeer	58
3. Die Zugehörigkeit des rechtselbischen Wattenmeers zu Schleswig-Holstein	63
4. Niedersächsische bzw. hamburgische Ansprüche auf das rechtselbische Wattenmeer	69
V. Die Ländergrenze in der Außenelbe	72
1. Die Grenzziehung als Zwischenländerproblem	72
2. Die Suche nach den Abgrenzungsregeln	74
3. Die entsprechende Anwendung des internationalen Flußrechts	84
a) Zum Begriff der Analogie	84
b) Die Grenzziehung im einzelnen	86

VI. Die Grenzziehung im Küstenmeer und auf dem deutschen Festlandssockel	91
1. Die Ländergrenze im Küstenmeer	91
2. Die Zuständigkeitsgrenzen der Bundesländer auf dem deutschen Festlandssockel	96
3. Die ergänzend anwendbaren Abgrenzungsnormen des Seerechts	101
4. Die Verhandlungs- und Kooperationspflicht	105
VII. Zusammenfassung	107

Abkürzungsverzeichnis

ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
cap.	Kapitel
C. Rob.	Christopher Robinson's Reports of English Admiralty Cases
DGV	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht
Diss.	Dissertation
DOV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E / Entsch.	Entscheidung
Erl.	Erläuterung
Ges.	Gesetz
Ges. Bl. DDR	Gesetzblatt der DDR
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GVBl. / GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hamb. GVOBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hans.	Hansisches
ibid.	ibidem
ICJ-Rep.	Reports of the International Court of Justice
i. d. F.	in der Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International Legal Materials
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
kgl. / königl.	königlich
Lit.	Litera
Martens N.R.	Martens Nouveau Recueil de Traités d'alliance, . . .
Martens N.R.G.	Martens Nouveau Recueil Général de Traités, . . .
Martens N.R.G. ²	Martens Nouveau Recueil Général de Traités, . . . (2. Série)
Martens R.	Martens Recueil de Traités d'alliance, . . .
Martens R. ²	Martens Recueil de Traités d'alliance, . . . (2e édition)
nds./nieders.	niedersächsisch
Nds.	Niedersachsen
Nds. GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (für Niedersachsen)
n. F.	neue Folge
N. f. S.	Nachrichten für Seefahrer
Osterr. GBl.	Gesetzblatt der Republik Österreich
OVG	Oberverwaltungsgericht

pr./Pr./Preuß.	preußisch, Preußen
prGS	Preußische Gesetzessammlung
Rdn.	Randnummer
Ref.	Referat
ReichsVerwBl.	Reichsverwaltungsblatt
Rep.	Repositur
Rev.	Revue
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
SchGH	Schiedsgerichtshof
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
schl.-h. GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
sm	Seemeile(n)
StAH	Staatsarchiv Hamburg
StGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StrO	Strandungsordnung des Reiches vom 17. Mai 1874
Tit.	Titel
UN	United Nations — Vereinte Nationen
UN-Doc.	Documents of the United Nations
Urt.	Urteil
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen des Verbandes der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz vom 2. April 1968
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung

I. Einleitung

Zwischen Hamburg und der etwa 90 km entfernten Stadt Cuxhaven an der Elbemündung ist die Niederelbe ein breiter, von Seeschiffen befahrener Strom. Obwohl sich sein Wasserstand unter dem Einfluß von Ebbe und Flut ständig verändert, ist der Fluß in diesem Abschnitt weitgehend gezähmt und verhältnismäßig stabil. Er wird durch Deiche in seinem Bett gehalten, seine Ufer sind befestigt und die künstlich auf einer bestimmten Mindesttiefe gehaltene Hauptschiffahrtsrinne folgt über weite Strecken ungefähr der Mitte des Stroms. Bei Cuxhaven läßt die Elbe das feste Land hinter sich, zwischen Inseln und Sandbänken des Wattenmeeres beginnt ihr eigentliches Mündungsgebiet. Dort verändert sich auch das Bild des friedlichen Stroms, der sich nicht mehr in ein festes Bett zwingen läßt. Nordwestliche Stürme und auflaufende Flut können die Elbemündung in ein auch von modernen Seefahrern gefürchtetes Gewässer verwandeln.

Für die Uferstaaten auf der holsteinischen und der niedersächsischen Seite des Flusses und für die Hansestadt Hamburg — auf deren Gebiet die „Niederelbe“¹ ihren Namen erhält — hat die Elbe bis heute einen Doppelcharakter bewahrt. Als Schiffahrtsweg verbindet sie die Territorien schon seit dem Mittelalter wirtschaftlich und kulturell miteinander, als Grenzfluß hat sie sie von jeher geographisch und politisch voneinander getrennt. Möglicherweise erklärt dieser Doppelcharakter des Flusses, warum Fragen nach dem Verlauf der Niederelbegrenze und der Grenzlinie im Wattenmeer, die — wie noch zu zeigen ist — seit Beginn unseres Jahrhunderts wiederholt zwischen den Ländern aufgetaucht sind, bisher auf sich beruhen blieben und die beteiligten Bundesländer dort, wo eine Antwort unvermeidlich wurde, statt einer grundsätzlichen Klärung der Grenzfrage pragmatische Einzellösungen vorzogen. Jedenfalls bestehen zwischen Schleswig-Holstein und Niedersachsen Meinungsunterschiede über ihre gemeinsame Grenze in der Niederelbe in dem Flußabschnitt zwischen der Einmündung der Oste (einem kleinen linkselbischen Nebenfluß oberhalb von Cuxhaven) und Cuxhaven-Döse.

Der Grenzverlauf seewärts von Cuxhaven bis zur Nordsee ist vollends ungeklärt. Dabei ist man sich auch über die Zugehörigkeit gewisser rechtselbischer Sandbänke nicht einig.

¹ Die Oberelbe spaltet sich im Gebiet des Landes Hamburg in die Norder- und Süderelbe. Von deren Zusammenfluß bis zur Mündung wird der Strom Norder- oder Unterelbe genannt. Die beiden Mündungsarme im Wattenmeer werden auf alten Landkarten ebenfalls als Norder- bzw. Süderelbe bezeichnet.

Diese Meinungsunterschiede sind durch die Entdeckung einer Erdöl-lagerstätte im Elbmündungsbereich im Sommer 1980 erneut zum Leben erweckt worden. Die fündigen Bohrungen „Mittelplate“² liegen zwar eindeutig im schleswig-holsteinischen Wattenmeer, die höffigen geologischen Formationen ziehen sich aber bis Niedersachsen in den Raum Cuxhaven hinein. Nach Auffassung von Mineralöl-Geologen ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß weitere Lagerstätten in einem etwa 240 qkm großen Gebietsstreifen entdeckt werden, dessen Zugehörigkeit zwischen den Ländern ungeklärt ist.

Freilich können auch diesmal die auftretenden Zuständigkeitsprobleme von den beteiligten Bundesländern unbeschadet der Grenzfrage im Vereinbarungswege gelöst werden. Teilweise würden diese Probleme wegen der gemeinsamen Zuständigkeiten der Bergbehörden für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein³ nicht einmal ans Licht treten. Andere Probleme — wie beispielsweise die Verteilung der Förderabgaben in dem streitigen Gebiet — könnten die Länder nach dem Beispiel solcher Modelle regeln, die in der völkerrechtlichen Praxis für grenzüberschreitende Lagerstätten entwickelt worden sind⁴. Gegen ein erneutes Hinausschieben der Grenzfrage sprechen aber rechtliche und praktische Gründe: Erstens widerspräche eine Teilung des Förderzinses dem niedersächsisch / schleswig-holsteinischen Abkommen von 1954 über die gemeinsamen Bergbehörden und den fiskalischen Interessen des Landes, auf dessen Gebiet die Lagerstätten tatsächlich liegen⁵. Zweitens würde mit der Festlegung der schleswig-holsteinisch / niedersächsischen Grenze zugleich die immer noch nicht gezogene nordöstliche Grenze der hamburgischen Exklave im Wattenmeer der Elbemündung festgelegt werden. Drittens erscheint es sinnvoll, die Ländergrenzen in der Elbemündung mit jenen auf dem deutschen Festlandssockel abzustimmen. Die Aufteilung des Festlandssockels zwischen den Küstenländern ist ebenfalls erforder-

² Nach der erfolgreichen Bohrung „Mittelplate 1“ ist im Frühsommer und Herbst 1981 durch die Bohrungen „Mittelplate“ Nr. 2 und 3 die Ausdehnung des Feldes nach Süden und Norden bestätigt worden. Allerdings sind Zweifel an der Qualität des Öls aufgetaucht, vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. Oktober 1981, S. 16.

³ Vgl. die schl.-h. VO über die Bergbehörden vom 18. Dezember 1954 (schl.-h. GVBl., S. 172) und das Abkommen zwischen Schleswig-Holstein und Niedersachsen vom 14. Oktober / 4. Dezember 1954 i.d.F. vom 16. April / 5. Mai 1964.

⁴ Vgl. dazu das Zusatzabkommen vom 14. Mai 1962 zum Ems-Dollart-Vertrag von 1960 (BGBl. 1963 II, S. 652); *Hans D. Treviranus*, Der deutsch-niederländische Ems-Dollart-Vertrag, ZaöRV 23 (1963), S. 536 ff.; insgesamt zu diesem Fragenbereich *Rainer Lagoni*, Oil and Gas Deposits Across National Frontiers, AJIL 73 (1979), S. 215 ff.

⁵ Der Förderzins von z. Z. 22 % des Wertes der Mineralien oder Kohlenwasserstoffe steht dem Bundesland zu, auf dessen Gebiet sie gefördert wurden, vgl. § 1 des erwähnten Abkommens (Anm. 3). Es kann ihn nach Inkrafttreten des BBergG ab 1. Januar 1982 bis auf 40 % erhöhen, vgl. §§ 31, 32 BBergG vom 13. August 1980 (BGBl. 1980 I, S. 1310).

lich geworden, nachdem man Ende 1980 bei Probebohrungen etwa 60 km westlich von Helgoland auf eine wirtschaftlich offenbar nicht uninteressante Erdgaslagerstätte gestoßen ist.

Ländergrenzen, d. h. Grenzen zwischen Gliedstaaten der Bundesrepublik, werden ebenso wie gewöhnliche Staatsgrenzen normalerweise in zwei getrennten Schritten geschaffen, indem zuerst die rechtliche Festlegung der Grenzlinie in einem Vertrag oder durch einen anderen Rechtsakt — im Falle einer Provinzgrenze beispielsweise durch ein Gesetz — vorgenommen wird und danach die Grenzmarkierung (die physische Kennzeichnung der Grenzlinie auf der Erdoberfläche) mit Hilfe von Grenzmarken oder ähnlichen Mitteln erfolgt. Dabei unterscheidet man bei Grenzflüssen, d. h. Flüssen, deren gegenüberliegende Ufer zu verschiedenen Staaten bzw. Gliedstaaten eines Bundesstaates gehören, in der neuzeitlichen Praxis fünf verschiedene Arten von Grenzen:

1. Die *Streifengrenze*, bei welcher auf jedem Ufer eine Grenzlinie verläuft, während der Fluß dazwischen nicht zum Staatsgebiet der beiden Uferstaaten gehört.
2. Die *Ufergrenze*, die nur auf einem Flußufer verläuft, so daß der Strom in seiner ganzen Breite nur einem von zwei gegenüberliegenden Staaten gehört.
3. Die *Mittelliniengrenze*, bei welcher die Grenzlinie in der Mitte des Stromes (gemessen von beiden Ufern aus) verläuft.
4. Die *Talweggrenze*. Die Grenzlinie verläuft in der Mitte der Hauptschiffahrtsrinne. Wo diese innerhalb des Flußbettes meandriert, schneidet die Talweglinie die Mittellinie des Flusses.
5. *Willkürliche Grenzlinien*, die zwischen bestimmten, vereinbarten Brechpunkten verlaufen.

Grenzen werden nicht selten von geographischen Tatsachen bestimmt. Auch in Deutschland gibt es bekanntlich genügend Beispiele dafür, daß die Staats- oder eine Ländergrenze dem Lauf eines Flusses folgt. Grenzen stehen aber immer auch in einem bestimmten geschichtlichen Zusammenhang. Sie sind im allgemeinen erst im Zuge der Entwicklung des neuzeitlichen Territorialstaates entstanden, und ihr Verlauf ist vielerorts nur aus der Landesgeschichte zu erklären. Ähnlich wie das Völkerrecht trägt auch das Staats- und Verfassungsrecht den geographischen und historischen Entstehungsbedingungen moderner Grenzen auf verschiedene Weise Rechnung. Um dies für die Ländergrenze im Gebiet der Elbemündung deutlich zu machen, soll der Fluß zwischen Hamburg und der Nordsee in drei Abschnitte eingeteilt werden: Einen ersten Abschnitt der Niederelbe von der Hamburger Stadtgrenze flußabwärts bis zur Einmündung der Oste, in welchem der Grenzverlauf nicht streitig ist; an ihn schließt sich bis Cuxhaven-Döse ein zweiter Abschnitt der Niederelbe mit strei-