ABHANDLUNGEN

Verfassungsrechtliche Probleme um den deutschen Festlandsockel

Jochen Frowein*)

Mit der Proklamation vom 20. Januar 1964 (BGBl. 1964 II, S. 104, abgedruckt ZaöRV Bd. 24 [1964], S. 10) hat die Bundesregierung die Erforschung und Ausbeutung der Naturschätze im Bereich des noch genauer Abgrenzung bedürftigen Festlandsockels außerhalb der deutschen Küstengewässer als ausschließliches Hoheitsrecht der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen. Das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel vom 24. Juli 1964 (BGBl. 1964 I, S. 497, abgedruckt unten S. 25 ff.) hat die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ausbeutung geschaffen. Die Entwicklung des Völkerrechts auf diesem Gebiet seit 1945 läßt den Schluß zu, daß diese Erstreckung der Hoheitsrechte der Bundesrepublik völkerrechtlich zulässig war und der Bundesrepublik spätestens seit der Proklamation die Erforschung und Ausbeutung des deutschen Festlandsockels allein zusteht 1). Hier soll die dadurch entstandene verfassungsrechtliche Problematik untersucht werden.

1. Die staatsrechtliche Wirkung der Proklamation

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß der Proklamation folgt aus Art. 32 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG), da es sich um einen Akt der auswärtigen Gewalt handelt²). Das Wesentliche an der Proklamation ist die Inanspruchnahme des Festlandsockels, nach der seine Ausbeutung nicht mehr von der Freiheit der Meere umfaßt wird. Da die

^{*)} Der Verfasser, Dr. iur., M. C. L., ist Referent am Institut.

¹⁾ Fritz Münch, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 168, und eingehend Ingovon Münch, Die Ausnutzung des Festlandsockels vor der deutschen Nordseeküste, in: Archiv des Völkerrechts Bd. 11 (1964), S. 393 ff.

²⁾ Ebenso von Münch a. a. O., S. 400 f., der allerdings anschließend erklärt, die Frage könne dahingestellt bleiben, da die Proklamation jedenfalls völkerrechtlich wirksam sei.

¹ ZaöRV, Bd. 25/1

2

Freiheit der Meere jedenfalls primär ein Rechtssatz zugunsten der Staaten ist³), wirkt auch die Proklamation primär im Verhältnis zu anderen Staaten und fällt somit unter Art. 32 Abs. 1 GG. Daß nicht der Bundespräsident, sondern die Bundesregierung die Proklamation erlassen hat, ist im Hinblick auf Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG bedenklich, da nach dieser Vorschrift auch einseitige völkerrechtliche Erklärungen wie etwa die Erklärung über die Inbesitznahme von Gebiet zu der Zuständigkeit des Bundespräsidenten gehören 1). Nun ist die Proklamation der Bundesregierung allerdings ausdrücklich als eine Erklärung über ihre Rechtsauffassung formuliert. Bloße Feststellungen der Rechtsauffassung der Bundesregierung werden von der Praxis als zulässig angesehen und sind von der Ermächtigung der Bundesregierung zur Führung der auswärtigen Angelegenheiten gedeckt⁵). Bei der Schwierigkeit, den Wandel des Völkerrechts hinsichtlich des Festlandsockels zu bestimmen, läßt sich kaum endgültig klären, ob die Proklamation völkerrechtlich nicht doch konstitutiv wirkte⁶). Unter diesen Umständen wäre eine Ermächtigung der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten wünschenswert gewesen, von der nichts bekannt geworden ist. Selbst wenn man die Bundesregierung verfassungsrechtlich für unzuständig zur Abgabe der Proklamation ansieht, kann aber eine völkerrechtliche Unwirksamkeit oder Anfechtbarkeit der Proklamation nicht angenommen werden, weil die Unzuständigkeit für die fremden Staaten, an die die Erklärung gerichtet war, nicht erkennbar war⁷). Unter diesen Umständen wäre eine Berufung

³⁾ Verdross, Völkerrecht (4. Aufl. 1959), S. 232; Dahm, Völkerrecht Bd. 1 (1958), S. 675, wo er darauf hinweist, daß ein Schiff, das keine staatliche Flagge führen darf, nicht das Recht hat, das Meer zu befahren; so auch Judicial Committee of the Privy Council, Naim Molvan v. Attorney General for Palestine, [1948] A. C. 351, 369 f. = The International Law Quarterly (ILQ) Bd. 2 (1948), S. 262 ff.

⁴⁾ von Mangoldt-Klein, Art. 59, III, 3 d, S. 1131; Mosler, Festschrift für Bilfinger (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 29, 1954), S. 279, 287 f.

⁵⁾ Siehe Mosler, a. a. O., S. 288; vgl. auch etwa die Erklärung der Bundesregierung, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion keine Anderung ihres Rechtsstandpunktes in Bezug auf ihre Befugnis zur Vertretung des deutschen Volkes bedeute, Boehmer und Walter, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1955, ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 305.

⁶⁾ Siehe Münch, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 168, und von Münch, a. a. O., S. 409

⁷) Ebenso von Münch a.a.O. oben Anm. 1, S. 401; Geck, Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 38, 1963), S. 77 ff., 417, hält Verträge für anfechtbar, wenn die Vertragserklärung von einem unzuständigen Organ ausging. Im vorliegenden Fall fehlt es aber gerade an der von Geck betonten Voraussetzung, daß die Frage nach der Erklärungszuständigkeit keine schwierigen verfassungsrechtlichen Probleme aufwerfe. Die Rechtssicherheit im völkerrechtlichen Verkehr wäre hier beeinträchtigt. Vgl. auch Verdross a.a.O. oben Anm. 3, S. 101 f.

auf die fehlende Zuständigkeit durch die Bundesrepublik nicht möglich, abgesehen davon, daß sie aus tatsächlichen Gründen ausscheidet, wie die Verkündung des Gesetzes vom 24. Juli 1964 zeigt. Andere Staaten können sich aber auf eine Unzuständigkeit jedenfalls dann nicht berufen, wenn aus dem Verhalten aller etwa zuständigen Organe der Bundesrepublik folgt, daß sie die Proklamation als gültig behandeln⁸). Für den Bundespräsidenten ergibt sich das zweifelsfrei aus der Verkündung des Gesetzes über den Festlandsockel.

Von dem völkerrechtlichen Erwerb der Hoheitsrechte über den Festlandsockel ist der staatsrechtliche Erwerb zu unterscheiden, dessen Voraussetzungen allein vom innerstaatlichen Recht bestimmt werden ⁹). Ob es für den staatsrechtlichen Erwerb eines Gesetzes bedarf, ist mangels eindeutiger Regelung solcher oder ähnlicher Fälle im Grundgesetz zweifelhaft ¹⁰). Für eine Änderung des Bundesgebietes verlangt die herrschende Lehre ein Gesetz, teilweise sogar ein verfassungsänderndes Gesetz ¹¹). Soweit nicht die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung mit Art. 23 Satz 1 GG begründet wird, scheint man entsprechend der deutschen Verfassungstradition einen Gesetzesvorbehalt anzunehmen ¹²).

Der Erwerb der Hoheitsrechte über den Festlandsockel ist aber für die Frage des Gesetzesvorbehaltes nicht eigentlich mit dem Erwerb von neuem Gebiet zu vergleichen. Vielmehr handelt es sich bei den Hoheitsrechten am Festlandsockel um einen Ausfluß der Gebietshoheit des Uferstaates, der in den letzten Jahren Anerkennung gefunden hat 13). Das Völkerrecht hat

⁸⁾ Geck a. a. O., S. 91 f., will bei Vertragserklärungen immer nur eine Anfechtbarkeit für die Partei annehmen, deren Verfassung verletzt ist.

⁹) Vgl. für den Gebietserwerb: Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre (3. Aufl., Neudruck 1959), S. 650; Schätzel, Die Annexion im Völkerrecht (1920), wiederabgedruckt in: Schätzel, Internationales Recht Bd. 1 (1959), S. 40 ff.

¹⁰⁾ Dafür Ipsen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1964, S. 407, Anmerkung (Besprechung von Badura, Das Verwaltungsmonopol); dagegen Kölble, in: Die Offentliche Verwaltung (DOV) 1964, S. 218 f.

¹¹) Vgl. Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 23, Randnr. 12 und von Mangoldt-Klein, Art. 23, III, 3, S. 651 f. mit Nachweisen.

¹²⁾ Vgl. Art. 2 der preußischen Verfassung von 1850 und Art. 2, 78 Abs. 3 der Reichsverfassung von 1919 (für die nicht einheitliche Regelung in den einzelnen Ländern vor 1918 siehe Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts [7. Aufl. 1919], S. 239 f.). Anders Kölble a. a. O. oben Anm. 10, S. 218 f. für den Gebietserwerb. Entgegen Kölble verdient m. E. die herrschende Ansicht den Vorzug, weil die politische Bedeutung der Gebietsveränderung in Zusammenhang mit der deutschen Verfassungstradition grundsätzlich ihre Aufnahme in den Gesetzesvorbehalt verlangt. Inkonsequent erscheint es, wenn Kölble für Grenzänderungsverträge generell die Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verlangt (S. 218), da das nach seiner Auffassung nur bei einer Regelung der politischen Beziehungen in dem Vertrag notwendig ist, weil ein Gegenstand der Gesetzgebung danach nicht betroffen ist.

¹³⁾ Vgl. Münch, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 167 ff. mit Nachweisen, und von Münch

4

hinsichtlich seiner Normen über die Ausdehnung der Gebietshoheit eine Anderung erfahren, und die Küstenstaaten werden jetzt als berechtigt angesehen, eine begrenzte Hoheit über den Festlandsockel in Anspruch zu nehmen. Der Vorgang läßt sich vergleichen mit der Entwicklung des heute nach überwiegender Auffassung bestehenden Völkerrechtssatzes, daß das Küstenmeer der Gebietshoheit des Uferstaates unterliegt 14). Ebensowenig wie im letzten Fall ein Gesetz für den staatsrechtlichen Erwerb nötig war, erscheint für den Erwerb der Hoheitsrechte am Festlandsockel ein Gesetz notwendig 15). Eine andere Frage ist es, inwieweit ein Gesetz notwendig war, um die erworbenen Hoheitsrechte am Festlandsockel gegenüber Individuen ausüben und möglicherweise mit Zwang durchsetzen zu können. Hier greift der allgemeine Gesetzesvorbehalt ein, ebenso wie nach Erwerb der Gebietshoheit im Küstenmeer jede Beschränkung des Einzelnen gesetzlicher Grundlage bedarf.

In der Proklamation hatte die Bundesregierung angekündigt, daß sie erforderlichenfalls die geeigneten Maßnahmen gegen Handlungen ergreifen werde, die ohne Zustimmung der zuständigen deutschen Behörden vorgenommen werden sollten. Behörden, die auf Grund ausdrücklicher Vorschriften zur Genehmigung von Handlungen im Bereich des Festlandsockels zuständig gewesen wären, gab es vor Inkrafttreten des Gesetzes über den Festlandsockel nicht. Ob das Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld, das gemeinsame Oberbergamt der Küstenländer 16, als sachnächste Behörde nach der Proklamation Genehmigungen erteilen konnte, erscheint sehr zweifelhaft, da völlig offen war, ob der Bund oder die Länder durch das zu erwartende Gesetz für zuständig erklärt werden würden. Eine automatische Ausdehnung des Landesbergrechts auf den Kontinentalsockel kann nicht

a. a. O. oben Anm. 1, S. 403 ff.; Ipsen a. a. O. oben Anm. 10, S. 407, Anmerkung, bezeichnet die Hoheitsrechte als »Ausfluß der Gebietshoheit des Küstenstaates«.

¹⁴) Verdross a. a. O. oben Anm. 3, S. 215 f.; Dahm a. a. O. oben Anm. 3, S. 642 f. mit Darstellung der noch abweichenden Ansichten.

¹⁵⁾ In der britischen Entscheidung The Queen v. Keyn [1876] 2 Exch. 63 lehnte es das Gericht mit 7 zu 6 Stimmen ab, britisches Strafrecht auf einen deutschen Kapitän anzuwenden, der innerhalb von drei Meilen vor der englischen Küste einen Schiffszusammenstoß verursacht hatte. Die Mehrheit stützte sich auf verschiedene Gründe. Teilweise wurde aber ausdrücklich erklärt, das Völkerrecht könne nicht etwas zu britischem Territorium machen, ohne daß ein Gesetz des Parlaments vorliege (Cockburn, C. J. a. a. O., S. 198). Die Minderheit war dagegen der Ansicht, daß die Küstengewässer zum britischen Territorium gehören und britisches Strafrecht dort anwendbar sei (a. a. O., S. 63). In Deutschland scheint die Notwendigkeit gesetzlicher Festlegung der Gebietshoheit über die Küstengewässer niemals angenommen worden zu sein (vgl. etwa RGSt. Bd. 56, S. 135; Fontes A II 1 No. 234). – Seidl-Hohen veldern entnimmt aus Art. 25 GG den staatsrechtlichen Erwerb der Hoheitsrechte, Festschrift für Jahrreis (1964), S. 403 ff.

¹⁶⁾ Vgl. unten S. 16.

angenommen werden, wie unten noch in anderem Zusammenhang darzulegen ist 17). Demnach bestand eine Genehmigungsmöglichkeit vor Inkrafttreten des Gesetzes wohl nicht 18). Gleichfalls zweifelhaft war die Zuständigkeit für die von der Bundesregierung erforderlichenfalls angekündigten Maßnahmen gegen unbefugte Handlungen, da eine klare Rechtsgrundlage für sie nicht zu erkennen ist. In Frage käme eine analoge Anwendung der §§ 1 und 2 Bundesgrenzschutzgesetz vom 16. März 1951 (BGBl. I, S. 201). Nach diesen Vorschriften ist es Aufgabe des Bundesgrenzschutzes, das Bundesgebiet gegen verbotene Grenzübertritte zu sichern und die Sicherheit der Grenzen gefährdende Störungen der öffentlichen Ordnung im Grenzgebiet zu verhindern. Eine analoge Anwendung auf die nunmehr den Bundesgrenzen vorgelagerten partiellen Gebietsrechte wäre denkbar gewesen. Neben dem Bundesgrenzschutz wären möglicherweise die Beamten der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes mit strom- und schiffahrtspolizeilichen Befugnissen zu einer Verhinderung unbefugter Maßnahmen in der Lage gewesen 19), weil diese zu einer Störung der Schiffahrt hätten führen können und die Bundesrepublik durch die Proklamation die völkerrechtliche Verantwortung für eine ordnungsgemäße und den Rechtsstatus der Hohen See beachtende Ausbeutung des Festlandsockels übernommen hatte²⁰). Aus denselben Gründen hätte die Wasserschutzpolizei der Länder möglicherweise gegen unbefugte Handlungen einschreiten können, weil eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Beeinträchtigung der Hoheitsrechte am Festlandsockel vorliege²¹).

Lehnt man eine analoge Anwendung der polizeilichen Vorschriften ab, so wäre daran zu denken, daß der Bundesexekutive hier eine Hilfszuständigkeit zur Sicherung der Durchführung des in Vorbereitung befindlichen Bundesgesetzes zukommen konnte, die als eine Vorwirkung des Gesetzes verstanden werden könnte. Derartige Zuständigkeiten sind unter der Weimarer Reichsverfassung (WRV) in Anlehnung an den früheren Rechtszu-

¹⁷⁾ Vgl. unten S. 20 ff.

¹⁸⁾ Ebenso offenbar von Münch a.a.O. oben Anm. 1, S. 400.

¹⁹⁾ Vgl. § 6 Ziff. 4 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) vom 10. 3. 1961 (BGBl. I, S. 165).

²⁰) Vgl. die insoweit unzweifelhaft vom Völkergewohnheitsrecht geforderten Rücksichtspflichten hinsichtlich der Schiffahrt in Art. 5 Abs. 1, 5, 6 der Genfer Konvention über den Festlandsockel, die inzwischen in Kraft getreten ist (dazu Münch, ZaöRV Bd. 24 [1964], S. 625; Text in: ZaöRV Bd. 20 [1959/60], S. 32–35). Ebenso zu Art. 5 Abs. 1 von Münch a. a. O. oben Anm. 1, S. 409 f.

²¹) Für Schleswig-Holstein käme in Betracht eine analoge Anwendung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Organisation der Polizei in Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 11. 1956 (Gesetz- und Verordnungsblatt, GVBl., S. 163), wonach die Wasserschutzpolizei in den Küstengewässern Gefahren für die Sicherheit der Seeschiffahrt zu bekämpfen hat (Zu § 9 Abs. 1 a, Abs. 2 b).

stand teilweise angenommen worden ²²). Dabei erscheint hier wesentlich, daß eine gesetzliche Regelung der Rechte am Festlandsockel nur dann wirkungsvoll möglich war, wenn verhindert wurde, daß vollendete Tatsachen geschaffen waren, bevor das Gesetz in Kraft trat ²⁸).

Diese Ausführungen mögen genügen, um die Problematik des Zustandes vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 24. Juli 1964 anzudeuten. Mit dem Gesetz liegt nunmehr eine klare Regelung vor, deren Verfassungsmäßigkeit jedoch eine Untersuchung verdient.

2. Die im Gesetzgebungsverfahren vertretenen Auffassungen über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gesetzes

Die Bundesregierung hat die mit ganz geringen Abweichungen ²⁴) verabschiedete Vorlage eines Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel am 15. Mai 1964 gemäß Art. 76 Abs. 2 GG dem Bundesrat zugeleitet ²⁵). Die Regierungsbegründung betont die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Erforschung und Ausbeutung des Festlandsockels, nachdem die Bundesrepublik spätestens durch die Proklamation der Bundesregierung vom 20. Januar 1964 (BGBl. II, S. 104) ²⁶) völkerrechtlich die Zuständigkeit dazu erworben hat ²⁷). Sie stellt fest, daß eine endgültige Regelung voraussichtlich in dieser Legislaturperiode nicht mehr möglich sein werde und der Entwurf nur eine vorläufige Ordnung, die dringlich sei, treffen wolle. Der Entwurf vermeide es daher, im rechtlichen wie im wirtschaftspolitischen Bereich Grundsatzentscheidungen zu treffen. Zu der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wird in der Begründung nicht ausdrücklich Stellung genommen.

Der Bundesrat hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß das Gesetz nach Art. 87 Abs. 3 Satz 2 und 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürstig sei; die Eingangsworte des Gesetzentwurfes seien entsprechend zu fassen 28). Die Bun-

23) Daß dieser Gedanke auch bei Erlaß der Proklamation eine wesentliche Rolle gespielt hat, betont von Münch a.a.O. oben Anm. 1, S. 400.

²²) Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. 2 (1932), S. 276, erwähnt u. a. einstweilige Einfuhrsperren bis zum Inkrafttreten eines in Vorbereitung befindlichen Zollgesetzes. Er meint, derartige Hilfseingriffe seien durch Art. 48 Abs. 2 (WRV) im Gegensatz zu einem »Staatsnotrecht« nicht ausgeschlossen worden.

²⁴) Zu den Abweichungen vgl. Anm. 31.

²⁵⁾ Bundesrats-Drucksache 222/64.

²⁸⁾ Abgedruckt ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 169 f.

²⁷⁾ Bundesrats-Drucksache 222/64, S. 4.

²⁸⁾ Bundestags-Drucksache IV/2341, Anlage 2. Er hat außerdem eine hier nicht wesentliche Anderung vorgeschlagen (a. a. O.).

desregierung hat in ihrer Gegenäußerung dargelegt, die Zuständigkeit des Bundes ergebe sich aus der Natur der Sache als ausschließliche Zuständigkeit, da eine »föderative Zuordnung« der Rechte am Festlandsockel noch nicht erfolgt sei²⁰). Hilfsweise hat sie die Ansicht vertreten, die Zustimmung sei auch dann nicht notwendig, wenn man Art. 87 Abs. 3 Satz 2 und Art. 84 Abs. 1 GG schon jetzt im Bereich des Festlandsockels für anwendbar hielte²⁰).

Der Bundestag hat auf Empfehlung seines Ausschusses für Inneres die Eingangsworte in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Weise gefaßt, einige unerhebliche Anderungen vorgenommen 31) und, wegen der nach Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG für notwendig gehaltenen Mehrheit seiner Mitglieder, durch »Hammelsprung« das Gesetz mit 386 Stimmen ohne Enthaltungen oder Gegenstimmen beschlossen 32). Der Bundesrat hat am 10. Juli 1964 dem Gesetz bei Stimmenthaltung Niedersachsens zugestimmt 38). Das Gesetz ist im Bundesgesetzblatt vom 29. Juli 1964 verkündet worden. Dabei ist die Verkündungsformel für nicht zustimmungsbedürftige Gesetze verwendet worden, woraus hervorgeht, daß der Bundespräsident sich in dieser Frage der Meinung der Bundesregierung angeschlossen hat 34). Gemäß § 16 Abs. 1 ist das Gesetz am 30. Juli 1964 in Kraft getreten.

3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes mangels föderativer Zuordnung?

Das Völkerrecht sagt über die innerstaatliche Zuständigkeit zur Ausübung der Hoheitsrechte, die es der Bundesrepublik Deutschland zuweist, nichts aus. Sie richtet sich allein nach deutschem Verfassungsrecht 35). Die Bundesregierung sieht eine Zuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache als gegeben an, weil eine föderative Zuordnung der Hoheitsrechte am Festlandsockel, die Rechte der Länder begründen könne, nicht erfolgt sei 36). Diese

²⁹⁾ Bundestags-Drucksache IV/2341, Anlage 3.
30) Bundestags-Drucksache IV/2377, S. 1, 3.

³¹⁾ In § 6 wurde die Voraussetzung der Heranziehung der Bundesmarine eingeschränkt, indem jetzt die Annahme, daß die Zwangsmittel der Vollzugsbeamten des Bundes zur Vollziehung nicht ausreichen, noch nicht wie im Entwurf zur Übertragung der Vollstreckung auf die Seestreitkräfte führen kann, sondern der vergebliche Vollstreckungsversuch vorliegen muß. In § 12 wurde zur Ergänzung der letzte Halbsatz hinzugefügt. § 16 Satz 2 wurde Abs. 2, was redaktionelle Änderungen des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 Satz 4 bedingte.

³²⁾ Bericht über die 132. Sitzung am 24. 6. 1964, S. 6459 D, 6460 A, B.

³³⁾ Bericht über die 272. Sitzung am 10. 7. 1964, S. 153 C.

³⁴) Zu der verfassungsrechtlichen Problematik dieses Verhaltens vgl. unten Anm. 82.

³⁵⁾ Die mögliche Haftung der Bundesrepublik als Gesamtstaat kann allenfalls eine gewisse Vermutung für eine Bundeszuständigkeit ergeben (BVerfGE Bd. 6, S. 309, 366).

³⁶) Bundestags-Drucksache IV/2341, Anlage 3.

Ansicht ist von Kölble näher begründet worden ³⁷). Er hält eine föderative Zuordnung durch den Bund für notwendig, bevor neu erworbenes Gebiet oder gebietsbezogene Hoheitsrechte einem Bundesland zustehen können ³⁸). Eine Pflicht zur Vornahme der föderativen Zuordnung neu erworbenen Gebietes will Kölble nicht ausnahmslos annehmen. Vielmehr können nach seiner Auffassung ausreichende Gründe den Bundesgesetzgeber veranlassen, davon abzusehen. Dasselbe müsse für die Hoheitsrechte am Festlandsockel gelten. Hier seien ausreichende Gründe gegeben, die Zuordnung vorläufig zu unterlassen, weil es dazu eingehender Überlegungen bedürfe, für die bisher die Erfahrungsgrundlagen fehlten ³⁹). Vor der Zuordnung nimmt Kölble eine ausschließliche Bundeskompetenz zur Gesetzgebung über den Festlandsockel sowie zur Verwaltung für diesen Bereich an ⁴⁰), und diese Auffassung hat sich die Bundesregierung zu eigen gemacht ⁴¹).

Die von der Bundesregierung übernommene Argumentation führt dazu, daß der Bund bei dem Erwerb von Gebiet vor der föderativen Zuordnung eine umfassende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz in Anspruch nehmen kann, ohne daß es auf die Kompetenzzuweisungen des Grundgesetzes ankommt. Vor der Zuordnung ist das Gebiet danach bundesunmittelbar. Analog dazu werden die Hoheitsrechte am Festlandsockel vor einer föderativen Zuordnung als bundesunmittelbare Rechte angesehen.

Diese Auffassung begegnet Bedenken. Es besteht Einigkeit darüber, daß das Grundgesetz bundesunmittelbares Gebiet nicht kennt ⁴²). Das folgt aus Art. 23 Satz 1 GG. Teilweise wird sogar bezweifelt, ob eine Verfassungsänderung, die ein solches Gebiet vorsieht, mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar wäre ⁴³). Kölble erkennt das zwar für das bereits auf die Länder aufgegliederte Gebiet an, meint aber, für neu hinzukommendes Gebiet müsse etwas anderes gelten ⁴⁴). Hier sei Art. 23 Satz 1 GG nicht heranzuziehen, und aus dem im Grundgesetz verankerten föderalistischen Prinzip ergebe sich kein Verbot bundesunmittelbaren Gebiets ⁴⁵). Dagegen ist zu sagen, daß Art. 23 Satz 1 GG nur im Zusammenhang mit den Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes verstanden werden kann. Aus den Art. 30, 70 ff., 83 ff.

⁸⁷⁾ Bundesstaat und Festlandsockel, in: DOV 1964, S. 217 ff.

⁸⁸⁾ A. a. O., S. 220 f.

³⁹⁾ A. a. O., S. 221 ff., vor allem S. 223.

⁴⁰⁾ A. a. O., S. 224 f.

⁴¹⁾ Oben Anm. 29.

⁴²) Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 23, Randnr. 10; von Mangoldt-Klein, Art. 23, III, 4, S. 652 f.; BVerfGE, Bd. 15, S. 1, 12.

⁴³) von Mangoldt-Klein, a. a. O., S. 653; Art. 79 Abs. 3 will aber wohl nur die bundesstaatliche Struktur unabänderlich festlegen.

⁴⁴⁾ A. a. O. oben Anm. 37, S. 222.

⁴⁵⁾ A.a. O., S. 222 f., Anm. 58.

GG folgt, daß das Grundgesetz das Nebeneinander von Bundes- und Landeshoheit voraussetzt, denn es gibt keine Bundeszuständigkeit für die Gesetzgebung über sonst den Ländern vorbehaltene Materien deswegen, weil eine Landeshoheit nicht besteht. Dasselbe gilt für die Zuständigkeit des Bundes zur Verwaltung, die nach Art. 83 GG sachlich beschränkt ist. In Art. 23 Satz 1 GG hat das Prinzip der Aufteilung des Bundesgebietes in Länder seinen Ausdruck gefunden 46), das aber aus der ganzen Konstruktion des Grundgesetzes folgt und nur durch Verfassungsänderung beseitigt werden könnte.

Dem steht auch nicht das Beispiel des Reichslandes Elsaß-Lothringen entgegen, da seine Eingliederung durch verfassungsänderndes Gesetz erfolgte. Zwar wurde der Text der Verfassung zunächst nicht geändert, aber das war nach der Interpretation des Art. 78 der Reichsverfassung von 1871 (RV) nicht notwendig; das Gesetz betreffend die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 (RGBl., S. 212) wurde als verfassungsänderndes Gesetz verabschiedet, da es die Aufnahme von Elsaß-Lothringen in das Reich bestimmte, wodurch Art. 1 RV geändert wurde, und da es die Einführung der Reichsverfassung in dem neu erworbenen Gebiet regelte ⁴⁷).

Unter der Weimarer Reichsverfassung ist allerdings die Möglichkeit der Bildung eines Reichslandes aus neu erworbenem Gebiet ohne Verfassungsänderung teilweise bejaht worden 48). Als Begründung dafür berief sich diese Lehre auf Art. 2 Satz 2 WRV, wonach Gebiete durch Reichsgesetz in das Reich aufgenommen werden konnten, wenn es ihre Bevölkerung begehrte 40). Diese Verfassungsbestimmung wurde als Ermächtigung des einfachen Ge-

⁴⁶) Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 23, Randnr. 10; von Mangoldt-Klein, Art. 23, III, S. 652 f.

⁴⁷) Das geht aus den in Hirths Annalen des Deutschen Reiches Bd. 4 (1871), Sp. 845 ff. abgedruckten Gesetzesmaterialien klar hervor. Vgl. insbesondere den Kommissionsbericht, Sp. 865 (Antrag 6). Ebenso Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts (7. Aufl. 1919), S. 240, Anm. h, S. 541. Unrichtig Kölble a. a. O. oben Anm. 37, S. 221. – Daß die Stellung des Reichslandes im Rahmen der Reichsverfassung eine Anomalie war, hat Laband betont (Deutsches Staatsrecht [5. Aufl. 1911] Bd. 1, S. 198, Bd. 2, S. 214 f.). Sie ist aus dem besonderen Charakter des Bundesstaates von 1871 zu verstehen, dem das Prinzip der Bewahrung überkommener Landesstaatsgewalt zugrundelag. In Elsaß-Lothringen fehlte eine solche überkommene Staatsgewalt.

⁴⁸⁾ So Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches (14. Aufl. 1933), Art. 2, 5 c, S. 45; Giese, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. 1, S. 232, Anm. 92, und ders., Die Verfassung des Deutschen Reiches (8. Aufl. 1931), Art. 2, 4, S. 44. Anders: Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht Bd. 1 (1922), S. 150, und Gebhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches (1932), Art. 2, 4 d, S. 72, der in der Regel eine Verfassungsänderung verlangte, wenn aus neu erworbenem Gebiet ein Reichsland gebildet werden solle.

⁴⁹⁾ Anschütz und Giese a.a.O.

setzgebers zu einer von den sonstigen Vorschriften der Reichsverfassung abweichenden Regelung der Stellung des neu erworbenen Gebietes angesehen, denn die Reichsverfassung setzte in ihrer sonstigen Konzeption ebenso wie das Grundgesetz die Existenz einer Landeshoheit voraus. Ob diese Auslegung von Art. 2 Satz 2 WRV überzeugend war, braucht hier nicht entschieden zu werden 50). Das Grundgesetz bietet den positiven Anhalt nicht, der in Art. 2 Satz 2 WRV gefunden wurde. Art. 23 Satz 2 GG verlangt vielmehr die Inkraftsetzung des Grundgesetzes in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt. Daraus muß für deutsches Gebiet die Notwendigkeit der Inkraftsetzung des Grundgesetzes ohne Einschränkung entnommen werden, und dazu gehört die Aufteilung des Bundesgebietes auf Länder⁵¹). Für nicht zu Deutschland gehörendes Gebiet fehlt im Grundgesetz eine Regelung. Das zeigt aber nicht etwa, daß in diesem Fall die Bildung bundesunmittelbaren Gebietes möglich ist, sondern daraus folgt, daß das Grundgesetz die Aufnahme eines Gebietes mit der Sonderstellung als bundesunmittelbares Gebiet nicht kennt, denn dieser Fall hätte besonderer Regelung bedurft. Wenn neu erworbenes Territorium Bundesgebiet werden soll, so darf es ohne Verfassungsänderung keine verfassungsrechtliche Sonderstellung erhalten 52). Auch aus neu erworbenem Gebiet kann daher ohne Verfassungsänderung kein »Bundesland« gebildet werden 58).

Das bedeutet, daß eine Bundeskompetenz zur Gesetzgebung und Verwaltung für neuerworbenes Gebiet nicht schon aus einer fehlenden föderativen Zuordnung entnommen werden kann, womit ein bundesunmittel-

⁵¹) Die im Saar-Urteil vom Bundesverfassungsgericht für möglich erklärten Einschränkungen aus der besatzungsrechtlichen Lage können hier außer acht gelassen werden (BVerf GE Bd. 4, S. 157 ff.).

58) So auch inzidenter die herrschende Auffassung, vgl. oben Anm. 42. Die Bundesstaaten, die die Bildung bundesunmittelbaren Gebietes zulassen, haben in ihre Verfassungen dahingehende Ermächtigungen aufgenommen: USA Art. IV, Sec. 3; Australien Sec. 122; Kanada Sec. 146, 148. Dagegen wird für die Schweiz, die eine derartige Ermächtigung nicht kennt, ebenfalls eine Verfassungsänderung für notwendig gehalten, wenn aus neu erworbenem Gebiet ein Bundesterritorium gebildet werden soll (Fleiner-Gia-cometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, S. 50).

⁵⁰⁾ Gebhard a. a. O., S. 72, meinte m. E. zu Recht, daß der verfassungsrechtliche Rahmen für die Stellung eines Reichslandes in der Regel fehlen werde und eine Verfassungsänderung erforderlich sei.

⁵²⁾ Damit ist nicht gesagt, daß die Bundesrepublik nicht überseeische Besitzungen erwerben könnte. Sie könnten aber ohne Bildung einer Landesstaatsgewalt nicht Bundesgebiet werden, und eine Kompetenz des Bundes für Erwerb und Verwaltung müßte nach dem Grundgesetz (Art. 32, 73 Ziff. 1 GG) beurteilt werden. Ebenso wohl Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 23, Randnr. 34, wo er feststellt, daß die Bundesrepublik keine überseeischen Besitzungen hat, nachdem er unter Randnr. 10 erklärt hat, daß das Bundesgebiet nur aus Landesgebiet bestehen könne. – Die deutschen Schutzgebiete gehörten verfassungsrechtlich nicht zum Reichsgebiet (Labanda. O. oben Anm. 47, Bd. 2, S. 265 ff., 286 ff.; Jellineka.a.O. oben Anm. 9, S. 651 f.).

bares Gebiet geschaffen wäre. Eine Kompetenz des Bundes für die föderative Zuordnung kann, wo es ihrer bedarf, aus Art. 29 GG ⁵⁴) und aus der Natur der Sache begründet werden. Diese Kompetenz muß aber dann vom Bund mit dem staatsrechtlichen Akt des Gebietserwerbes ausgeübt werden ⁵⁵).

Auch für die Hoheitsrechte am Festlandsockel ergibt sich, daß eine umfassende Kompetenz des Bundes nicht schon aus einer fehlenden föderativen Zuordnung analog zum Gebietserwerb folgt⁵⁶). Für die Frage, ob Bund oder Länder die der Bundesrepublik zustehenden Hoheitsrechte ausüben können, ist vielmehr die verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung maßgebend. Nach ihr ist zu entscheiden, ob das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel in die Kompetenz des Bundesgesetzgebers fällt. Dabei ist auch die Möglichkeit einer Zuständigkeit aus der Natur der Sache zu erwägen.

4. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Ausbeutung des Festlandsockels

a) Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Ausbeutung des Kontinentalsockels läßt sich aus keiner der in Art. 73 aufgezählten Materien entnehmen. Als auswärtige Angelegenheit im Sinne von Art. 73 Ziff. 1 GG könnte die Ausbeutung möglicherweise vom Bund geregelt werden, wenn der Kontinentalsockel keinerlei Beziehung zu einem deutschen Land aufwiese. In diesem Fall käme schon nach der Natur der Sache nur eine Bundeszuständigkeit zur Gesetzgebung in Frage⁵⁷). Die Ausbeutung von Rechten, die der Bundesrepublik ohne jeden Zusammenhang mit ihrem Gebiet zustehen, könnte aber wohl auch als auswärtige Angelegenheit angesehen werden. Das hängt davon ab, ob Art. 73 Ziff. 1 GG auf die jedenfalls nach der Natur der Sache nur dem Bund zustehende Kompetenz zur Regelung von Fragen, die keine Beziehung zu einem Bundesland aufweisen, ausgedehnt wird, wofür eine unbefangene Auslegung des Begriffes »auswärtige Angelegenheiten« spricht^{57a}). Das deutsche Schelfgebiet

⁵⁴⁾ Kölble a. a. O. oben Anm. 37, S. 221.

⁵⁵⁾ Die Zuordnungskompetenz wird nur dann aktuell, wenn die Zuordnung des neu gewonnenen Gebietes zu einem Bundesland nicht zweifelsfrei aus seiner Lage folgt, wie es etwa bei den auf Grund des Ausgleichsvertrages mit den Niederlanden erworbenen Gebieten der Fall war (BGBl. 1963 II, S. 458). Kölble will hier eine stillschweigende Zuordnung annehmen (a. a. O., S. 221).

⁵⁶⁾ Ebenso Ipsen a. a. O. oben Anm. 10, S. 407, Anmerkung.

⁵⁷) Vgl. BVerfGE Bd. 11, S. 89, 99; Bd. 12, S. 205, 251 f. Schmitt-Lermann, DOV 1962, S. 674.

⁵⁷a) Vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 73, III, 2 a, S. 1458.

grenzt jedoch an das Bundesgebiet an, das gleichzeitig Landesgebiet ist. Dem kommt hier entscheidende Bedeutung zu. Ebenso wie es möglich ist, soweit notwendig nach Vereinbarung mit anderen Staaten, den der Bundesrepublik zustehenden Schelfbereich abzugrenzen, kann der deutsche Kontinentalsokkel auf die Küstenländer aufgeteilt werden. Freilich entstehen hier Probleme, da eine allgemein anerkannte Berechnungsmethode für den Kontinentalsockel nicht besteht 58). Hier würde wohl die oben erwähnte Zuordnungskompetenz des Bundes aktuell, soweit eine Einigung der Küstenländer nicht erfolgte 59). Jedenfalls fehlt es nicht an jeder Beziehung zum Landesgebiet, so daß eine Zuständigkeit der Küstenländer nicht von vornherein ausscheidet.

Auch die Notwendigkeit, bei der Ausbeutung des Kontinentalsockels den Status der Hohen See zu achten und die Verletzung völkerrechtlicher Rechte anderer Staaten zu vermeiden, macht die Ausbeutung selbst nicht zu einer auswärtigen Angelegenheit. Die Länder haben Kompetenzen verschiedener Art, bei deren Ausübung sie Völkerrecht zu beachten haben, so etwa ihre Zuständigkeiten im Küstenmeer, wo das Recht zur friedlichen Durchfahrt zu beachten ist. Auch Art. 74 Ziff. 21 GG zeigt, daß das Grundgesetz die Regelungskompetenz der Länder auch in einem Bereich voraussetzt, in dem völkerrechtliche Bindungen beachtlich werden können ⁶⁰).

Art. 73 Ziff. 3 und 5 GG ermöglichen es dem Bund, die paß- und zollrechtlichen Voraussetzungen der Ausbeutung zu regeln, was in dem Gesetz vom 24. Juli 1964 nicht geschehen ist. Eine Kompetenz zur Regelung der Ausbeutung enthalten sie nicht.

Eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache könnte allerdings dennoch angenommen werden, wenn andere sachgerechte Lösungen nicht vorhanden sind ⁶¹). Die Küstenländer regeln die Ausbeutung der Küstengewäs-

⁵⁸⁾ Vgl. zu den verschiedenen Systemen Kölble a.a.O. oben Anm. 37, S. 220.

⁵⁹) Vgl. oben S. 11.

⁶⁰) Der Supreme Court der USA hat in drei Entscheidungen dem Bund das Recht zur Regelung der Verhältnisse des Meeresuntergrundes unter den Küstengewässern zugesprochen (332 U.S. 19 [1947], 339 U.S. 699 [1950], 339 U.S. 707 [1950]). Er hat erklärt, dasselbe müsse für den Kontinentalsockel unter der Hohen See gelten (339 U.S. 705 f.). Als Begründung wurde sowohl die Zugehörigkeit der Materie zur auswärtigen Gewalt als auch die Tatsache herangezogen, daß die Einzelstaaten bei Gründung der USA keine Küstengewässer hatten.

⁶¹) BVerfGE Bd. 11, S. 89, 99 und Band 12, S. 205, 251. Dort wird im Anschluß an Anschluß at Lösung unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern müssen. Begriffsnotwendige Schlußfolgerungen auf eine Kompetenz sind schwer vorstellbar. Entscheidend ist die Frage, ob andere sachgerechte Lösungen nicht denkbar sind. Vgl. auch Bullinger, Die Mineralölfernleitungen (1962), S. 65 ff., und Juristische Schulung (JuS) 1964, S. 231.

ser. Ob es von der Sache her zwingend ausgeschlossen ist, daß sie dasselbe für den Kontinentalsockel tun, bedarf keiner weiteren Erörterung, solange nicht festgestellt ist, daß der Bund auch keine konkurrierende Zuständigkeit in Anspruch nehmen kann.

b) Für die Regelung der Ausbeutung des Festlandsockels besteht aber eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Ziff. 11 GG. Die dort ausdrücklich erwähnte Kompetenz zur Regelung des Rechtes des Bergbaus als Unterfall des Rechtes der Wirtschaft umfaßt die Zuständigkeit, Voraussetzungen und Verfahren der Gewinnung von Bestandteilen des Erdreichs festzulegen ⁶²). Danach fällt auch das Recht der Erdölgewinnung in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ⁶³). Selbst wenn aber Bedenken bestehen sollten, die Erdöl- und Erdgasgewinnung aus dem Meeresboden dem Bergbau zuzurechnen, so ist die Ausbeutung des Festlandsockels als besonderer Zweig der Wirtschaft umfassender Regelung durch Bundesgesetz zugänglich, das auch die notwendigen Schutzvorschriften für die Benutzer der Hohen See treffen kann ⁶⁴).

Die Inanspruchnahme der Kompetenz nach Art. 74 Ziff. 11 GG ist nur möglich, wenn ein Bedürfnis gemäß Art. 72 Abs. 2 GG vorhanden ist. Dieses Bedürfnis besteht für die Regelung der Ausbeutung des Festlandsockels, weil einzelne Länder die Angelegenheit nicht wirksam regeln können (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 1 GG) und weil die Regelung durch Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 2 GG). Wirksam ist eine Landesregelung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 dann nicht, wenn sie unter Berücksichtigung der besonderen Eigenart der Materie nicht sinnvoll erscheint. Dagegen ist nicht zu fordern, daß die Landesregelung undenkbar sei, was vom Grundgesetz durch Aufnahme in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gerade nicht angenommen wurde 64a). Eine wirksame Regelung der Ausbeutung des Kontinentalsockels muß einheitlich sein, weil nur so die

⁶²⁾ Das ist die heute herrschende Auffassung. Nachweise bei Miesbach-Engelhardt, Bergrecht, Kommentar (1962), Einleitung, S. 3; Reuss-Grotefend-Dapprich, Das Allgemeine Berggesetz (11. Aufl. 1959), Vorbemerkung, S. 25. Die zunächst teilweise vertretene Ansicht, unter die Kompetenz des Bundes falle nur das Bergwirtschaftsrecht, hat sich nicht durchgesetzt (vgl. Miesbach-Engelhardt a. a. O.; Dapprich, in: Zeitschrift für Bergrecht Bd. 94 [1953], S. 368 ff.).

⁶⁸⁾ Ebenso von Mangoldt-Klein, Art. 74, XX, 2a, S. 1586. Vgl. auch BGHZ Bd. 19, S. 209, 218 f.

⁶⁴) Daß die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung des Rechtes der Wirtschaft umfassender Natur ist, hat das BVerfG mehrfach ausgesprochen, BVerfGE Bd. 5, S. 25, 28 f.; Bd. 8, S. 143, 148 f. Für die Zulässigkeit der Einbeziehung der auf dem betreffenden Gebiet der Wirtschaft notwendigen Sicherheitsvorschriften, BVerfGE Bd. 8, S. 143, 148 ff.

⁶⁴a) Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 72, Randnr. 21.

allein sinnvolle einheitliche Ausbeutung des Festlandsockels gesichert werden kann. Durch uneinheitliche Ausbeutungsregelungen könnten die Interessen anderer Länder wie der Gesamtheit beeinträchtigt werden, indem etwa durch unterschiedliche Normierung der Voraussetzungen die Ausbeutungsanlagen im Schelfbereich eines Landes zusammengeballt würden, ohne daß auf die der Gesamtheit obliegenden völkerrechtlichen Verpflichtungen genügend Rücksicht genommen würde 65). Es ist auch vorstellbar, daß wesentlich abweichende Regelungen die Wirtschaftseinheit im norddeutschen Raum stören würden. Dann läge auch die Voraussetzung aus Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG vor 66).

Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit durch den Bund entfallen nicht etwa, wenn sich herausstellen sollte, daß die Küstenländer eine einheitliche Regelung planen. Da ihr Bergrecht weitgehend einheitlich ist und sie ein gemeinsames Oberbergamt haben ⁸⁷), läge eine solche Regelung nahe. Art. 72 Abs. 2 geht aber von einer unterschiedlichen Landesgesetzgebung aus, und sie muß bei Prüfung der Voraussetzungen unterstellt werden. Sonst könnten die Länder die konkurrierende Bundeskompetenz immer durch einheitliche Gesetzgebung blockieren, da die einheitliche Landesgesetzgebung wie eine Bundesgesetzgebung wirken würde.

Daraus folgt, daß für die sachliche Regelung der Ausbeutung des Festlandsockels, die in §§ 1, 2 des Gesetzes vom 24. Juli 1964 getroffen worden ist, die Kompetenz des Bundesgesetzgebers vorhanden war. Das gilt auch für die Strafvorschriften in §§ 7, 8 des Gesetzes und die straf- und strafverfahrensrechtlichen Bestimmungen der §§ 9, 12, für die die Bundeskompetenz aus Art. 74 Ziff. 1, Art. 72 GG folgt.

5. Die Verfassungsmäßigkeit der im Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel enthaltenen Ausführungsbestimmungen

Das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel überträgt die Genehmigung der Ausbeutung des Festlandsockels dem Oberbergamt in Clausthal-Zellerfeld (§ 2 Abs. 2 Ziff. 1) und dem Deutschen Hydrographischen Institut, einer Bundesbehörde (§ 2 Abs. 2 Ziff. 2). Für

οτ) Vgl. Miesbach-Engelhardt a.a.O. oben Anm. 62, S. 431 mit Nach-

weisen.

⁶⁵⁾ Vgl. dazu die Konvention über den Festlandsockel (oben Anm. 20), Art. 5.
66) Das BVerfG überläßt die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 72 grundsätzlich dem Gesetzgeber und kontrolliert dessen Entscheidung nur auf Ermessensmißbrauch (BVerfGE Bd. 2, S. 213, 224 f.; Bd. 10, S. 234, 245 f.; kritisch dazu Maunz Dürig, Art. 72 Randnr. 15).

die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes sind gemäß § 4 die Polizeivollzugsbeamten des Bundes 68), die Beamten des Zollgrenzdienstes und verwandter Behörden 69) und die Beamten der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes mit strom- und schiffahrtspolizeilichen Befugnissen 70) zuständig.

a) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Betrauung der genannten Bundesorgane mit der teilweisen Ausführung des Gesetzes folgt aus Art. 87 Abs. 1 und 89 Abs. 2 Satz 2 GG.

Die Erteilung der Erlaubnis zur Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen des Festlandsockels durch das Deutsche Hydrographische Institut, eine Behörde aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr, »hinsichtlich der Ordnung der Nutzung und Benutzung der Gewässer und des Luftraumes über dem Festlandsockel« (§ 2 Abs. 2 Ziff. 2) hat den Sinn, die Seeschiffahrt zu schützen, und findet ihre Grundlage in Art. 89 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach der Bund die Aufgaben der Seeschiffahrt wahrnimmt, die ihm durch Gesetz übertragen werden 11). Nach dieser Vorschrift können dem Bund Verwaltungsaufgaben zur Sicherung der Seeschiffahrt zugewiesen werden 11a). Dasselbe gilt von der Zuständigkeit, die Unterlassung unbefugter Handlungen und die Beseitigung unbefugt errichteter Einrichtungen zu verlangen, die derselben Behörde in § 3 des Gesetzes übertragen worden ist; nur wenn unbefugte Handlungen unterbunden werden, kann der Schutz der Benutzer der Hohen See erreicht werden.

Da alle ohne Erlaubnis des Deutschen Hydrographischen Instituts im Bereich des Festlandsockels vorgenommenen Handlungen zur Aufsuchung oder Ausbeutung von Bodenschätzen die Seeschiffahrt beeinträchtigen können, hatte der Bund die Kompetenz gemäß Art. 89 Abs. 2 Satz 2 GG, seinen Behörden die Überwachung und den Vollzug der betreffenden Vorschriften des Gesetzes zu übertragen. Außerdem bedeuten unbefugte Hand-

⁶⁸⁾ Nach § 6 Ziff. 1 des in § 4 Abs. 1 Festlandsockelgesetz erwähnten Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (BGBl. 1961 I, S. 165) (UZwG) in Verbindung mit § 1 Bundespolizeibeamtengesetz (BGBl. 1960 I, S. 569) sind das im einzelnen bestimmte Beamte des Bundesgrenzschutzes, des Bundeskriminalamtes, des Bundesministeriums des Innern sowie die Beamten des Ordnungsdienstes der Verwaltung des Deutschen Bundestages.

Vgl. § 6 Ziff. 2 UZwG.
 Š 6 Ziff. 4 UZwG.

⁷¹⁾ Vgl. auch § 1 Abs. 3 des Gesetzes über Aufgaben des Bundes auf dem Gebiete der Seeschiffahrt (BGBl. 1950, S. 767), wo die Aufgaben des Deutschen Hydrographischen Instituts als solche Bundesaufgaben erwähnt sind. Die Aufgaben des Deutschen Hydrographischen Instituts sind aufgezählt in § 4 des Entwurfes eines Zweiten Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiete der Seeschiffahrt (Bundestags-Drucksache IV/2549). Zur Geschichte des Instituts vgl. Begründung dieses Entwurfs, S. 10 f.

⁷¹a) Vgl. Begründung des in Anm. 71 zitierten Gesetzentwurfes, S. 7.

lungen im Bereich des Festlandsockels aber auch Eingriffe in gebietsbezogene Hoheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland, und es erscheint zulässig, aus diesem Grunde den in Art. 87 genannten Grenzsicherungs- und Polizeibehörden des Bundes die Überwachung zu übertragen, soweit die gebietsbezogenen Hoheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland reichen 72). Soweit in § 4 Abs. 1 Ziff. 2 die Überwachung der Bedingungen und Auflagen des Deutschen Hydrographischen Instituts denselben Behörden zugewiesen ist, gilt nichts anderes. Ob auch die Überwachung der vom Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld festgelegten Bedingungen und Auflagen durch die Bundesbehörden möglich ist, wie § 4 Abs. 1 Ziff. 2 es vorschreibt, wird in Zusammenhang mit der Erörterung der Zuständigkeit des Oberbergamtes geprüft werden. Die den genannten Bundesbehörden in § 10 übertragene Ermittlungstätigkeit ist aus denselben Gründen zulässig, die für die Überwachungskompetenz genannt wurden.

Auch die in § 6 vorgesehene Möglichkeit eines Einsatzes der Seestreitkräfte der Bundeswehr bleibt im Rahmen von Art. 89 Abs. 2 Satz 2 GG. Art. 143 GG steht hier nicht entgegen, da der »innere Notstand« jedenfalls nicht den Fall umfaßt, in dem außerhalb des Bundesgebietes die deutschen Hoheitsrechte am Festlandsockel beeinträchtigt werden.

b) Gemäß § 2 Abs. 2 Ziff. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel wird die Erlaubnis in bergtechnischer und bergwirtschaftlicher Hinsicht vom Oberbergamt in Clausthal-Zellerfeld erteilt. Das Oberbergamt ist eine niedersächsische Landesbehörde, die auf Grund besonderer Vorschriften der anderen Küstenländer auch für diese zuständig ist⁷⁸). Es fragt sich, ob die teilweise Übertragung der Ausführung des Bundesgesetzes auf diese Landesbehörde verfassungsrechtlich möglich war.

Die Bundesregierung meint, da eine föderative Zuordnung der Rechte am Festlandsockel nicht erfolgt sei, habe das Bundesgesetz jede vorläufige Regelung treffen können 74). Ebenso wie sie eine umfassende Gesetzgebungs-

⁷²) Die Verweisung in § 4 Abs. 1 ist allerdings zu weit gefaßt, da sie auch die Vollzugsbeamten des Bundestages für zuständig erklärt (vgl. oben Anm. 68). Das ist jedoch unschädlich, da eine Auslegung möglich ist, die die Zuständigkeit auf die sachlich in Frage kommenden Behörden beschränkt.

⁷⁸⁾ Das Oberbergamt ist durch VO vom 25. 3. 1943 (RGBl. I, S. 163) errichtet worden. Die Zuständigkeit für die anderen Küstenländer folgt: für Hamburg aus dem am 1. 10. 1957 ergangenen Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag vom 23. 3. und 12. 6. 1957 (GVBl., S. 442), für Bremen aus dem Verwaltungsabkommen vom 16. 12. 1955/14. 8. 1956 (Miesbach - Engelhardt a. a. O. oben Anm. 62, S. 1032), für Schleswig-Holstein aus der VO vom 18. 12. 1954 (GVBl., S. 172).

⁷⁴⁾ Bundestags-Drucksache IV/2341, Anlage 3. Ebenso Kölble a. a. O. oben Anm. 37, S. 225, der es bei Einverständnis der betreffenden Länder für möglich hält, daß der Bund sich »mittels einer Art Organleihe« bestimmter Landesbehörden bedient.

zuständigkeit des Bundes vor der föderativen Zuordnung annimmt, hält sie auch hinsichtlich der Verwaltung Art. 83 ff. GG nicht für anwendbar. Diese Auffassung wurde bereits abgelehnt 75). Auch die Verwaltungsregelung des Gesetzes muß sich an die vom Grundgesetz vorgesehene Zuständigkeitsverteilung halten, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß die fraglichen Kompetenzen außerhalb des Bundesgebietes wahrzunehmen sind. Ob eine Zuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache auch für die nicht von Art. 89 GG gedeckte Ausführung des Gesetzes begründet werden könnte, kann dahingestellt bleiben, da eine andere Regelung getroffen worden ist 78). Da der Kontinentalsockel aber nicht zum Landesgebiet eines deutschen Landes gehört, mußte bestimmt werden, wie das nach Art. 83, 84 GG zuständige Land zu ermitteln ist. Es bestand die Möglichkeit, daß der Bund das Gebiet des Festlandsockels für die Zwecke der Verwaltung auf die Küstenländer aufteilte, wozu er auf Grund der erwähnten Zuordnungskompetenz in der Lage gewesen wäre 177). Bei Verwaltungsbefugnissen, die außerhalb der Grenzen des Bundesgebietes wahrzunehmen sind oder sich auf Sachverhalte beziehen, die keine Anknüpfung zu einem Bundesland aufweisen, muß es aber auch als möglich angesehen werden, daß der Bund die Zuständigkeit von Landesbehörden festlegt, indem er entweder abstrakte Zuordnungskriterien aufstellt78) oder bestimmte Behörden eines Landes für zuständig erklärt 79). Den letzten Weg hat der Bundesgesetzgeber hier beschritten. Daß das Oberbergamt für alle Küstenländer zuständig ist, mußte diese Entscheidung besonders nahelegen. Mit der Zuweisung der Zuständigkeit an eine bestimmte Landesbehörde ist allerdings die Freiheit des Landes zur Regelung der Behördeneinrichtung nach Art. 84 Abs. 1 eingeschränkt, und die Zustimmung des Bundesrates ist daher notwendig. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung kann nicht angenommen

75) Vgl. oben S. 7 ff.

§ 119 Bundessozialhilfegesetz (BGBl. 1961 I, S. 815).

⁷⁶⁾ Eine derartige Zuständigkeit aus der Natur der Sache dürfte deswegen ausscheiden, weil der Bund gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 in der Lage wäre, eine Bundesoberbehörde mit der Ausführung des Gesetzes zu betrauen, da die Aufgaben keinen Verwaltungsunterbau erfordern (vgl. BVerfGE Bd. 14, S. 197, 211; Maunz bei Maunz-Dürig Art. 87, Randnr. 49). Vgl. Bullinger, in: JuS 1964, S. 233, wo er eine Zuständigkeit eines Bundesministers ablehnt, wenn die Einrichtung einer Bundesoberbehörde möglich war. Anders wohl Köttgen, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR) N. F., Bd. 11 (1962), S. 211. 77) Vgl. oben S. 11.

⁷⁸⁾ Vgl. §§ 17 und 27 Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz (BGBl. 1955 I, S. 829) und

⁷⁹⁾ Vgl. §§ 13 Abs. 3, 41, 43 Personenstandsgesetz in der Fassung vom 8. 8. 1957 (BGBl. I, S. 1126) und § 45 Abs. 3 Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes vom 12. 8. 1957 (BGBl. I, S. 1139). Bullinger, in: JuS 1964, S. 229 hält derartige Zuständigkeitsregelungen gleichfalls für möglich. Ebenso Maunz Dürig, Art. 83, Randnr. 31, S. 13.

² ZaöRV, Bd. 25/1

werden, daß die Übertragung von Aufgaben auf eine schon bestehende Landesbehörde keiner Zustimmung bedarf, weil hier nicht die Einrichtung der Behörden geregelt würde ⁸⁰). Die Zuständigkeit zur Einrichtung der Behörden gemäß Art. 84 Abs. 1 umfaßt die Entscheidung, ob die betreffende Aufgabe bestehenden Behörden übertragen werden soll oder ob neue Behörden errichtet werden. Durch die Zuweisung an eine bestimmte Landesbehörde ist diese Zuständigkeit fortgefallen, und dazu bedurfte es der Zustimmung des Bundesrates ⁸¹), die auch erteilt worden ist ⁸²). Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich aber auch daraus, daß das Bundesgesetz das Verwaltungsverfahren für das Oberbergamt teilweise regelt, indem es in § 4 Abs. 2 und § 5 Vorschriften über die Überwachung und den Vollzug der von dem Oberbergamt erlassenen Verwaltungsakte trifft.

c) Im Grundgesetz ist das Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden bei der Ausführung von Gesetzen nicht ausdrücklich vorgesehen. Nach einhelliger Auffassung ist eine gesetzliche Regelung, die Bundes- und Landesbehörden gemeinsam die Zuständigkeit zum Erlaß eines Verwaltungsaktes überträgt, verfassungsrechtlich nicht zulässig⁸⁸). Trotz gewisser Unklarheiten in der Fassung des Festlandsockelgesetzes muß aber angenommen werden, daß es ein solches Zusammenwirken nicht festlegt. Das geht aus § 2 Abs. 2 Satz 2 hervor. Dort heißt der letzte Halbsatz hinsichtlich der Erlaubnis des Deutschen Hydrographischen Instituts: »im übrigen darf diese Erlaubnis nur erteilt werden, wenn die Erlaubnis nach Satz 1 Nr. 1 vorliegt«. Das muß so verstanden werden, daß dem Antragsteller zwei Erlaubnisse erteilt werden, wobei beide Voraussetzung für die Erforschung und Ausbeutung des Festlandsockels sind, soweit nicht die Ausnahme von § 2 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 vorliegt⁸⁴). Das Deutsche Hydro-

81) Ebenso Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 84, Randnr. 20, wonach die Zuständig-

keitsregelung zur Einrichtung der Behörde gehört.

88) Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 83, Randnr. 36, vgl. aber auch Randnr. 38; Rasch, in: Rasch-Patzig, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Band I, 1. Halbband (1962), Art. 83,

4, S. 84 f., jeweils mit weiteren Literaturangaben.

⁸⁰⁾ Bundestags-Drucksache IV/2341 Anlage 3.

s²) Vgl. oben S. 7. Hier zeigt sich die Problematik der Durchsetzung einer Rechtsauffassung über die Zustimmungsbedürftigkeit in der Verkündungsformel. Im vorliegenden Fall hat der Bundespräsident seine Auffassung von der fehlenden Zustimmungsbedürftigkeit gegen das übereinstimmende Votum der gesetzgebenden Körperschaften bei der Verkündung zum Ausdruck gebracht. Eine verfassungsrechtliche Unzulässigkeit kann nicht angenommen werden, da die Verkündung und damit der Gebrauch der Verkündungsformel nach Art. 82 GG Sache des Bundespräsidenten ist. Besser wäre allerdings in einem solchen Fall die Verwendung einer neutralen Formel.

⁸⁴⁾ Danach ist für Forschungshandlungen, die ihrer Art nach zur Aufsuchung von Bodenschätzen offensichtlich ungeeignet sind, nur eine Erlaubnis des Deutschen Hydrographischen Instituts notwendig.

graphische Institut wird dabei für den Bereich tätig, in dem der Bund gemäß Art. 89 Abs. 2 Satz 2 GG zuständig ist *5), während das Oberbergamt die Erlaubnis hinsichtlich der bergtechnischen und bergwirtschaftlichen Fragen erteilt, für die eine Bundeszuständigkeit nicht begründet worden ist. In § 2 Abs. 3 wird allerdings »die Erlaubnis« offenbar auf beide Erlaubnisse bezogen gebraucht, während in § 2 Abs. 4 und 5 dann wieder jeweils von einer der beiden Erlaubnisse die Rede ist. Die Fassung von § 2 Abs. 3 scheint sprachlich unglücklich, kann aber nicht so verstanden werden, als ob nur eine einheitliche Erlaubnis vorliege. Ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden in der Weise, daß die Erlaubnis von beiden Behörden für eine bestimmte Tätigkeit notwendig ist, erscheint verfassungsrechtlich möglich, wenn sich die Erlaubnis jeder Behörde auf ihren Zuständigkeitsbereich beschränkt *60*). Regelungen, die ein ähnliches Zusammenwirken vorsehen, bestehen auch bereits *70.

Desgleichen ist die Anhörung des Oberbergamtes, die gemäß § 3 vor Anordnung der Unterlassung unbefugter Handlungen durch das Deutsche Hydrographische Institut vorgeschrieben ist, unbedenklich, da die bloße Anhörung einer Landesbehörde keine Vermischung der Zuständigkeiten zur Folge hat 88).

Noch eine weitere Besonderheit der Ausführungsregelung ist zu untersuchen. Aus § 4 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes folgt, daß die Vollzugsbeamten des Bundes auch die Einhaltung der vom Oberbergamt festgelegten Bedingungen und Auflagen überwachen sollen. § 4 Abs. 2 Satz 2 erteilt zwar dem Beauftragten des Oberbergamtes gleichfalls Überwachungsbefugnisse, die aber nach der Fassung der Vorschrift die Befugnisse der Vollzugsbeamten des Bundes nicht einschränken. Hier ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken. Für eine derartige Überwachungsbefugnis kann Art. 89 GG nicht herangezogen werden, da Auflagen und Bedingungen des Oberbergamtes nicht die Schiffahrt schützen, sondern die bergtechnisch richtige Ausbeutung

⁸⁵⁾ Vgl. oben S. 15 f.

⁸⁶⁾ Daß bestimmte Vorschriften eines Gesetzes von Bundesbehörden andere von Landesbehörden ausgeführt werden, wird gleichfalls als zulässig angesehen, soweit die Verwaltungsbereiche dabei sauber geschieden werden (Köttgen a.a.O. oben Anm. 76, S. 221). Dasselbe muß hier verlangt werden.

⁸⁷⁾ Eine gewisse Parallele bietet § 4 Abs. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 29. 3. 1951 (BGBl. I, S. 225), wonach die Landesverkehrsbehörde das Recht zum Bau einer Eisenbahn an einen Unternehmer erst vergeben darf, wenn der Bundesminister für Verkehr erklärt hat, daß es nicht für die Bundesbahn in Anspruch genommen werde. Diese Erklärung kann wohl auch gegenüber dem Unternehmer erfolgen. Gemäß § 8 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung vom 6. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1742) hat der Bund als Träger der Straßenbaulast (§ 5) seine Zustimmung für Sondernutzungen zu erteilen, die von der Gemeinde gewährt werden.

⁸⁸⁾ Maunz bei Maunz-Dürig Art. 83, Randnr. 61 mit Nachweisen.

sicherstellen sollen. Sie müssen gemäß § 2 Abs. 4 den im Land Niedersachsen geltenden bergrechtlichen Vorschriften entsprechen. Die Übertragung der Überwachung auf die Bundesbehörden ist auch mit Art. 87 Abs. 3 Satz 2GG nicht zu rechtfertigen. Zwar dürfte Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG unter den dort genannten Voraussetzungen auch die Übertragung der Verwaltung auf schon bestehende und für den in Frage stehenden Bereich geeignete Bundesbehörden zulassen 89). Hier fehlt es jedoch an dem dringenden Bedarf, da einmal eine Überwachung durch das Oberbergamt, die vorgesehen ist, ausreichend und angemessen erscheint, und zum anderen die Errichtung einer Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für die gesamte Verwaltung des Festlandsockels möglich gewesen wäre. Wo die Errichtung einer Bundesoberbehörde genügt, können die Aufgaben nicht auf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden übertragen werden 90). Die Ausführungsbestimmung in § 4 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes ist daher insoweit verfassungswidrig und nichtig als danach Bundesbehörden auch die Überwachung der Bedingungen und Auflagen des Oberbergamtes übertragen worden ist 91). Davon werden die übrigen Regelungen nicht betroffen, da sie auch ohne die nichtigen Vorschriften sinnvoll bleiben 92).

Die Ausführungsbestimmungen des Gesetzes sind mit Ausnahme der zuletzt erörterten Regelung verfassungsgemäß.

6. Die Möglichkeit der Entstehung eines Staatsvorbehalts zugunsten der Küstenländer im Bereich des Festlandsockels

Das zulässigerweise ergangene Bundesgesetz über die vorläufige Regelung der Rechte am Festlandsockel verdrängt alles dort etwa bereits geltende Landesrecht, wenn es dessen Geltung nicht ausdrücklich vorbehält. § 14 des Gesetzes bestimmt: »Falls im Bereich des deutschen Festlandsockels bereits staatliche Aufsuchungs- und Gewinnungsrechte entstanden sind, werden sie durch dieses Gesetz nur vorläufig eingeschränkt«. Nach der Begründung der Bundesregierung ist diese Bestimmung notwendig geworden, weil gelegentlich die These aufgestellt worden ist, daß sich mit der Proklamation der Bundesregierung ein in den Küstengewässern bestehender

90) Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 87, Randnr. 62, wo er darlegt, daß ein Bedürfnis für die Verwaltung gerade durch Mittel- und Unterbehörden gefordert werde.

92) Vgl. BVerfGE Bd. 8, S. 274, 301 mit Nachweisen.

⁸⁹⁾ Gegenäußerung der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache IV/2341, Anlage 3, Zu 1.

⁹¹) Eine verfassungskonforme Auslegung ist nicht möglich, weil § 4 Abs. 1 Ziff. 2 bewußt so gefaßt ist, daß die Bundesorgane auch die Auflagen und Bedingungen des Oberbergamtes überwachen, wie aus der Begründung der Bundesregierung hervorgeht (Bundesrats-Drucksache 222/64, S. 5).

Staatsvorbehalt ipso iure auf den Bereich des Festlandsockels ausgedehnt habe 33).

In der Bundesrepublik ist die Förderung von Erdöl und Erdgas landesrechtlich geregelt ⁹⁴). In den Küstenländern besteht, zumeist gemäß der fortgeltenden preußischen Erdölverordnung, ein Staatsvorbehalt zugunsten der Länder. Dieser Staatsvorbehalt könnte sich mit der Proklamation der Bundesregierung ausgedehnt haben.

Die Ausdehnung des Geltungsbereiches von Rechtssätzen ohne besondere Erstreckung ist nicht ausgeschlossen. Bei dem Erwerb von Gebiet durch Anschwemmung ⁹⁵) wird im allgemeinen eine automatische Ausdehnung der gesamten Rechtsordnung anzunehmen sein. Das folgt schon aus der Unmöglichkeit, eine laufende Überwachung der beschränkten Gebietsveränderungen vorzunehmen, die durch Anschwemmung entstehen. Bei dem sonstigen Gebietserwerb dehnen sich die Verfassungsnormen über die

⁹⁸⁾ Bundesrats-Drucksache 222/64, S. 6.

⁹⁴⁾ In den norddeutschen Küstenländern gelten zumeist das preußische Gesetz zur Erschließung von Erdöl und anderen Bodenschätzen vom 12.5.1934 (GS, S. 257) und die preußische Verordnung über die Berechtigung zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und anderen Bodenschätzen vom 13. 12. 1934 (GS, S. 463), die auch in Hamburg und Bremen eingeführt worden sind (vgl. Ebel-Weller, Allgemeines Berggesetz (2. Aufl. 1963), S. 459 und 466). Diese Vorschriften waren zwar bei ihrer Entstehung materiell partielles Reichsrecht, obwohl sie als preußisches Recht bezeichnet und verkündet wurden, weil die Landeshoheit auf das Reich übergegangen war (vgl. für die Erdölverordnung BGHZ Bd. 19, S. 209 ff., allgemein BVerfGE Bd. 4, S. 115, 139). Sie gelten aber gemäß Art. 125 GG als Landesrecht fort, weil sie nicht in einer Besatzungszone einheitlich galten (vgl. dazu BGHZ Bd. 11, S. 104, 109 für das Allgemeine Berggesetz (ABG), wo die Gebiete der britischen Zone, in denen kein preußisches Bergrecht galt, wie Lippe und Oldenburg, aufgezählt werden). Aber auch etwaige Landesvorschriften, die die preußischen Erdölvorschriften nach dem 8.5.1945 geändert haben sollten, sind nicht nach Art. 125 Ziff. 2 GG Bundesrecht geworden, da das in der nationalsozialistischen Zeit gesetzte »Landesrecht« jedenfalls nicht als Reichsrecht im Sinne von Art. 125 Ziff. 2 GG anzusehen ist. Für Art. 125 Ziff. 2 GG muß es für die Zeit von 1934-1945 auf die auch damals formell aufrechterhaltene Unterscheidung zwischen Reichs- und Landesrecht ankommen, da sonst lediglich das vor dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934 (RGBl. I, S. 75) von den Ländern gesetzte Recht am 8. 5. 1945 Landesrecht gewesen wäre. Dieses Landesrecht ist aber in vielen Fällen nach dem 30. 1. 1934 durch »Landesrecht« geändert worden. Wollte man dieses nationalsozialistische »Landesrecht« als Reichsrecht im Sinne von Art. 125 Ziff. 2 GG qualifizieren, so träte eine unverständliche Spaltung des alten Landesrechts auf. Art. 125 Ziff. 2 GG knüpft an die Tatsache an, daß auch im Dritten Reich die Unterscheidung zwischen Reichs- und Landesrecht aufrechterhalten wurde (vgl. BVerfGE Bd. 10, S. 354, 361). (Diese Auffassung wird inzidenter bei Holtkotten, Bonner Kommentar Art. 125, II, 8 d, S. 21 vorausgesetzt; anders aber jetzt Maunz bei Maunz-Dürig, Art. 125, Randnr. 8). In diesem Sinne waren also Erdölgesetz und Erdölverordnung Landesrecht. (Die Vorschriften werden auch allgemein als Landesrecht qualifiziert, so etwa Miesbach-Engelhardt a.a.O. oben Anm. 62, Anhang C I 11a und 13 b, S. 998 und 1003). Unrichtig von Münch a. a. O. oben Anm. 1, S. 398, Anm. 27.

⁹⁵⁾ Dazu Dahm a.a.O. oben Anm. 3, S. 595 ff.

Zuständigkeit der Verfassungsorgane mit der Erweiterung des Tätigkeitsbereiches dieser Organe aus. Das wird häufig so ausgedrückt, daß das Verfassungsrecht in dem neu erworbenen Gebiet automatisch in Kraft trete ⁹⁶). Richtiger erscheint es, von einer Ausdehnung des die Verfassungsorgane betreffenden Rechts zu sprechen, die notwendig mit dem staatsrechtlichen Erwerb einhergeht, während andere Verfassungsnormen nicht notwendig sofort in dem erworbenen Gebiet gelten müssen ⁹⁷). Welches Recht des Erwerberstaates mit dem Wechsel der Gebietshoheit in Kraft tritt, wird allein von der Rechtsordnung des Erwerberstaates bestimmt ⁹⁸). Das Völkerrecht sagt darüber nichts aus. Die Praxis zeigt, daß die Staaten fast immer ausdrücklich festlegen, welche Teile ihrer Rechtsordnung in dem erworbenen Gebiet sofort in Kraft treten sollen, und das übrige Recht als partielles Recht des erworbenen Gebietes in Geltung lassen ⁹⁹). Das ist auch die deutsche Übung ¹⁰⁰).

Es ist freilich nicht zu verkennen, daß diese Praxis beim Gebietserwerb wesentlich von der notwendigen Rücksichtnahme auf die in dem erworbenen Gebiet lebenden Menschen geprägt ist, deren Rechtsverhältnisse sonst gestört würden. Das könnte dazu führen, die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Einführung des Rechts auf den Fall zu beschränken, in dem bewohntes Gebiet oder Gebiet, in dem Privatrechte bestanden, erworben wurde. Dafür könnte auch die Rechtslage der Küstengewässer sprechen. In den Küstengewässern, deren Einbeziehung in die Gebietshoheit oben mit dem Erwerb der Hoheitsrechte am Festlandsockel verglichen wurde ¹⁰¹),

⁹⁶) Forsthoff, Verwaltungsrecht (8. Aufl.), S. 143; Menzel, »Staatensukzession« in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 3, S. 308; Kölble a. a. O. oben Anm. 37. S. 223 f.

⁹⁷⁾ Vgl. etwa die amerikanische Auffassung, wonach in neu erworbenem, noch nicht inkorporiertem Gebiet nur die fundamental rights als Beschränkungen des federal government gelten, Dorr v. United States, 195 U.S. 138 (1904) mit weiteren Hinweisen auf die sogenannten "Insular Cases".

⁹⁸⁾ Dahm a. a. O. oben Anm. 3, S. 110.

⁹⁹⁾ Vgl. Dahm a.a.O., S. 110; Mosler, Wirtschaftskonzessionen bei Änderung der Staatshoheit (1948), S. 22 ff.; Jellinek a.a.O. oben Anm. 9, S. 280; Kölble a.a.O. oben Anm. 10, S. 223 f.

¹⁰⁰⁾ Vgl. etwa Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu dem deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag vom 10. 6. 1960 (BGBl. 1963 II, S. 458). Dort wird allerdings das deutsche Recht in den früher deutschen und nach deutscher Auffassung nur unter niederländischer Verwaltung gewesenen Gebieten nicht ausdrücklich in Kraft gesetzt. Hier ging man von einer automatischen Geltung bei Wegfall der Überlagerung durch niederländisches Recht aus; dazu auch Kölble a. a. O. oben Anm. 10, S. 224, Anm. 68, mit weiteren Beispielen. § 5 des Entwurfes eines Gesetzes über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Art. 29 Abs. 7 GG (Bundesrats-Drucksache 393/64) sieht für innerdeutsche Grenzänderungen die automatische Erstreckung des Rechts vor.

¹⁰¹⁾ Vgl. oben \$. 4.

ist das deutsche Recht nicht ausdrücklich eingeführt worden, sondern wird angewendet, soweit es seiner Natur nach dazu geeignet ist. So ist dort etwa das Landesbergrecht für Erdölbohrungen maßgebend 102).

Der Festlandsockel gehört jedoch nicht zum Gebiet eines deutschen Landes und gemäß der Proklamation der Bundesregierung werden nur gewisse Hoheitsrechte von der Bundesrepublik an ihm in Anspruch genommen. Wo das Landesrecht auf ein nicht zum Land gehörendes Gebiet ausgedehnt werden soll, kann es sich immer nur um die Inkraftsetzung bestimmter Teile der Landesrechtsordnung handeln, für die das Völkerrecht das zuläßt. Schon aus Gründen der Rechtsklarheit muß daher eine ausdrückliche Inkraftsetzung des Landesrechts als notwendig angesehen werden ¹⁰⁸). Das ist auch in fremden Staaten, die Rechte am Festlandsockel geltend gemacht haben, die allgemein anzutreffende Praxis ¹⁰⁴).

Für Schleswig-Holstein folgt die Unmöglichkeit der automatischen Erstreckung des Landesrechts außerdem aus Art. 50 Abs. 2 der Landessatzung, wonach die Erweiterung des räumlichen Geltungsbereiches des Landesrechts der Feststellung durch Gesetz bedarf ¹⁰⁵).

Man wird aber kaum fehlgehen, wenn man das als einen allgemeinen Satz des deutschen Staatsrechts ansieht, der nur die oben dargelegten Ausnahmen kennt.

Möglicherweise stand auch der Grundsatz der Bundestreue einer Erstreckung des Landesrechts entgegen. Dieser Grundsatz verwehrt es den Ländern normalerweise, im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit dann gesetzgeberisch tätig zu werden, wenn die Gesetzgebungsorgane des Bundes bereits eine Gesetzesvorlage beraten ¹⁰⁶). Hier dürfen die Länder nicht versuchen, vollendete Tatsachen zu schaffen, die eine sachgemäße Regelung durch den Bundesgesetzgeber erschweren könnten. Es liegt nahe, diesen Grundsatz unter den hier vorliegenden Voraussetzungen auf den Fall auszudehnen, in dem die Gesetzgebungsorgane des Bundes noch nicht tätig geworden sind, aber feststeht, daß eine Vorlage in allernächster Zeit eingebracht wird. Bei gewöhnlichen Gesetzesvorlagen wird es meist an der Gewißheit dafür fehlen, bevor die Vorlage eingebracht ist. Für den Kon-

¹⁰²⁾ Vgl. § 2 Abs. 5 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel.

¹⁰³⁾ Ebenso Kölble a. a. O. oben Anm. 37, S. 224. Anders Seidl-Hohen-veldern, Der deutsche Festlandsockel und die Bundesländer, Festschrift für Jahrreiss (1964), S. 405 f.

¹⁰⁴⁾ Vgl. Münch, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 625 ff.

¹⁰⁸⁾ Art. 50 Abs. 2 der Landessatzung vom 13. 12. 1949 (GVBl. 1950, S. 3): »Veränderungen des räumlichen Geltungsbereichs des Landesrechts werden durch Gesetz festgestellt«.

tinentalsockel liegen die Verhältnisse anders. Nach der Proklamation war eine Regelung der Ausbeutung notwendig, wenn die Proklamation nicht ohne Sinn bleiben sollte 107). Wenn den Ländern bekannt war oder bekannt sein mußte, daß die Bundesorgane sofort eine Regelung in Angriff nehmen wollten, so durften sie nicht versuchen, diese Regelung durch eigene Gesetzgebung zu durchkreuzen. Dann war aber auch eine automatische Ausdehnung des Landesbergrechts nicht möglich, da die Voraussetzung dafür die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung ist.

Danach ist eine Ausdehnung des landesrechtlichen Staatsvorbehaltes auf das im Festlandsockel eingeschlossene Erdöl und Erdgas nicht erfolgt. Das Bundesgesetz über die endgültige Regelung der Rechte am Festlandsockel kann hier jede mögliche Regelung treffen.

Man kann auch demgegenüber aus der Tatsache, daß die Hoheitsrechte am Festlandsockel Ausfluß der Gebietshoheit des Küstenstaates sind, nicht schließen, ein Staatsvorbehalt könne nur zugunsten der Küstenländer begründet werden ¹⁰⁸). Das würde voraussetzen, daß ein Staatsvorbehalt immer nur den Ländern, nicht aber dem Bund zustehen könnte. Ein Bundesgesetz, das gemäß Art. 74 Ziff. 11 GG das Bergrecht regeln und einen Staatsvorbehalt zugunsten des Bundes begründen würde, wo heute Vorbehalte zugunsten der Länder bestehen, würde allerdings auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Einmal genießt die fiskalisch genutzte Seite des Staatsvorbehalts möglicherweise den Schutz von Art. 14 GG ¹⁰⁰). Zum anderen ist es nicht ausgeschlossen, daß aus der Anknüpfung des Vorbehaltes an das alte Bergregal ein Verfassungsrechtssatz abzuleiten ist, nach dem der Staatsvorbehalt für bestimmte Minerale ein den Ländern unentziehbar zustehendes Recht ist ¹¹⁰). Das alles kann aber nicht für den

108) Ipsen a.a.O. oben Anm. 10, S. 407, Anmerkung (Besprechung von Badura, Das Verwaltungsmonopol), erklärt, die Sockelhoheitsrechte würden den Ländern zuwachsen, sobald eine gesetzliche Regelung erfolge.

¹⁰⁷⁾ Vgl. oben S. 4 f.

¹⁰⁰⁾ Die Frage führt auf die Möglichkeit des Grundrechtsschutzes der Länder gegenüber dem Bund. Ablehnend Dürig bei Maunz-Dürig, Art. 19 Abs. 3, Randnr. 32, 44. Für privatrechtliches Eigentum der Länder dürste aber etwas anderes gelten, da sie hier wie ein Privatmann dem Bund gegenüberstehen (vgl. BVerfGE Bd. 15, S. 256, 262 zum Grundrechtsschutz von Einrichtungen des Staates gegen den Staat).

¹¹⁰⁾ Der Staatsvorbehalt ist nicht unmittelbar aus dem Bergregal entstanden, sondern entwickelte sich – nach Ablösung der Regalität durch das Prinzip der Bergbaufreiheit im 19. Jahrhundert – für volkswirtschaftlich besonders wichtige Mineralien, für die sich die Bergbaufreiheit als ungeeignet herausstellte. 1907 wurde der Staatsvorbehalt für Steinkohle in wesentlichen Teilen Preußens eingeführt (vgl. Badura, Das Verwaltungsmonopol [1963], S. 146 ff.). Trotz des überwiegend öffentlichrechtlichen Lenkungscharakters des Staatsvorbehaltes wird das aus dem Staatsvorbehalt folgende Gewinnungsrecht teilweise als Privatrecht angesehen und eine privatrechtliche Übertragung zugelassen (Badura a. a. O., S. 155 f.; LVG Hannover, Zeitschrift für Bergrecht Bd. 97 (1956), S. 81 ff.;

Kontinentalsockel gelten. Selbst wenn man aus den erörterten Gründen den Bund nicht als befugt ansieht, den Ländern den Staatsvorbehalt auf ihrem Gebiet zu entziehen, so besteht kein verfassungsrechtlicher Grund, im Bereich des Festlandsockels nur einen Staatsvorbehalt zugunsten der Küstenländer zuzulassen, da dort ein solches Recht bisher nicht existierte. Da die Gebietshoheit staatsrechtlich zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist, kann daraus, daß die Hoheitsrechte am Festlandsockel völkerrechtlich als Ausstrahlung der Gebietshoheit der Bundesrepublik erscheinen, nichts zugunsten der Länder folgen. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes befähigt ihn, den Staatsvorbehalt im Bereich des Festlandsockels zu regeln. Die besonderen Gründe, die der Festlegung eines Staatsvorbehaltes zugunsten des Bundes dort entgegenstehen, wo bereits ein Staatsvorbehalt für die Länder besteht, liegen hier nicht vor. Daher ist der Bund in seiner Regelung frei. Ob sich unter diesen Umständen eine Regelung empfiehlt, die nicht allein die Küstenländer begünstigt, wird der Bundesgesetzgeber entscheiden müssen 111).

Anhang

Gesetz

zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel¹)

Vom 24. Juli 1964

Sammlung des Bundesrechts, Bundesgesetzbl. III 750-2

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1. Die Aufsuchung von Bodenschätzen des deutschen Festlandsockels im Sinne der Proklamation der Bundesregierung vom 20. Januar 1964 (Bundes-

Ebel-Weller a. a. O. oben Anm. 94, Anm. 1 zu § 2 Erdölverordnung, S. 466; Zydek, in: Zeitschrift für Bergrecht Bd. 99 (1958), S. 314). Eine dem Charakter des Instituts wohl besser entsprechende Ansicht sieht in der Übertragung eine öffentlichrechtliche Konzessionierung (E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 1 (2. Aufl. 1953), S. 550 f.; Steffen, in: Zeitschrift für Bergrecht Bd. 102 (1961), S. 310 ff. und 424 ff., auf S. 442 f.; Ipsen a. a. O. oben Anm. 10, S. 407; nicht ganz klar Miesbach-Engelhardt a. a. O. oben Anm. 62, Art. 2 bayBergG – § 2 ABG, Randnr. 9 a, S. 29).

¹¹¹⁾ Vgl. die Entschließung des Bundestages, unten S. 29. So wohl auch Kölble a. a. O. oben Anm. 37, S. 223. Ob bei einer anderen Betrachtungsweise Hamburg und Bremen Anspruch auf Einräumung eines Staatsvorbehaltes hätten, erscheint wegen ihrer geographischen Lage zweifelhaft. Hamburg dürsten keine Küstengewässer zustehen, Bremen allenfalls ein schmaler Streifen vor Bremerhaven.

¹⁾ Veröffentlicht in: BGBl. 1964 I, S. 497 ff.

gesetzbl. II S. 104), die Gewinnung solcher Bodenschätze und jede mit Bezug auf den Festlandsockel an Ort und Stelle vorgenommene Forschungshandlung sind verboten, soweit sie nicht nach § 2 vorläufig erlaubt werden.

- § 2. (1) Die in § 1 bezeichneten Handlungen können nach Maßgabe der Absätze 2 bis 5 auf Antrag vorläufig erlaubt werden.
 - (2) Bis zur endgültigen Regelung der Zuständigkeiten wird die Erlaubnis
- 1. in bergtechnischer und bergwirtschaftlicher Hinsicht vom Oberbergamt in Clausthal-Zellerfeld.
- 2. hinsichtlich der Ordnung der Nutzung und Benutzung der Gewässer und des Luftraumes über dem Festlandsockel vom Deutschen Hydrographischen Institut
- erteilt. Forschungshandlungen, die ihrer Art nach zur Aufsuchung von Bodenschätzen offensichtlich ungeeignet sind, bedürfen nur einer Erlaubnis nach Satz 1 Nr. 2; im übrigen darf diese Erlaubnis nur erteilt werden, wenn die Erlaubnis nach Satz 1 Nr. 1 vorliegt.
- (3) Die Erlaubnis kann von Bedingungen abhängig gemacht sowie mit Auflagen und Widerrufsvorbehalten verbunden werden; auch nachträgliche Auflagen sind zulässig. Die Erlaubnis ist auf längstens drei Jahre zu befristen und kann, sofern bei Ablauf der Frist das in § 16 Abs. 2 bezeichnete Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist, bis zu einer Gesamtdauer von fünf Jahren verlängert werden. Ein Rechtsanspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Erlaubnis besteht nicht.
- (4) Bedingungen und Auflagen einer nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 erteilten Erlaubnis müssen inhaltlich mindestens den im Land Niedersachsen geltenden Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Dritten Titels und des Zweiten Abschnitts des Neunten Titels des Allgemeinen Berggesetzes für die Preußischen Staaten vom 24. Juni 1865 (Gesetzessammlung S. 705) und der auf Grund seines § 197 erlassenen Verordnungen genügen.
- (5) Die Erteilung einer Erlaubnis zur Gewinnung von Bodenschätzen nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 kann von der Zahlung eines Entgelts abhängig gemacht werden. Die Höhe des Entgelts bemißt sich nach dem Förderzins, der an dem dem Ort der Gewinnung nächstgelegenen Punkte des deutschen Küstengewässers herkömmlich zu zahlen wäre. Von der Möglichkeit des Satzes 1 ist Gebrauch zu machen, wenn andernfalls die Wettbewerbslage der in den deutschen Küstengewässern fördernden Unternehmen wesentlich beeinträchtigt würde. Das Entgelt ist an das Oberbergamt in Clausthal-Zellerfeld zu entrichten; an wen das Oberbergamt vereinnahmte Entgelte abzuführen hat, regelt das in § 16 Abs. 2 vorgesehene Gesetz.
- § 3. (1) Wird im Bereich des deutschen Festlandsockels unbefugt eine der in § 1 bezeichneten Handlungen vorgenommen, so ordnet das Deutsche Hydrographische Institut nach Anhörung des Oberbergamtes in Clausthal-Zellerfeld ihre Unterlassung an. Sind bereits Anlagen oder Vorrichtungen vorhanden, die der Vornahme einer solchen Handlung dienen, so ist zugleich die Beseitigung der Anlagen und Vorrichtungen anzuordnen.

- (2) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Absatz 1 Satz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.
- § 4. (1) Im Bereich des deutschen Festlandsockels überwachen die in § 6 Nr. 1, 2 und 4 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes vom 10. März 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 165) bezeichneten Vollzugsbeamten, daß
- 1. dem Verbote des § 1 nicht zuwidergehandelt wird,
- 2. Bedingungen und Auflagen nach § 2 Abs. 3 erfüllt werden und
- 3. nach § 3 Abs. 1 erlassene Anordnungen durchgeführt werden.
- (2) Zur Durchführung der ihnen nach Absatz 1 obliegenden Aufgaben sind die Vollzugsbeamten des Bundes befugt, Anlagen und Vorrichtungen, die zur Vornahme einer in § 1 bezeichneten Handlung geeignet sind, sowie Wasserfahrzeuge, die der Unterhaltung oder dem Betriebe derartiger Anlagen und Vorrichtungen oder unmittelbar der Vornahme der bezeichneten Handlung dienen, zu betreten und zu untersuchen. Zur Überwachung der Erfüllung von Bedingungen und Auflagen einer vom Oberbergamt in Clausthal-Zellerfeld erteilten Erlaubnis haben auch dessen Beauftragte die Befugnisse nach Satz 1. Personen, die die tatsächliche Gewalt über die Anlagen, Vorrichtungen oder Wasserfahrzeuge ausüben, haben den in Satz 1 und 2 bezeichneten Beamten und Beauftragten die Ausübung ihrer Befugnisse sowie das Verlassen der Anlagen, Vorrichtungen und Wasserfahrzeuge zu ermöglichen.
- § 5. Die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verwaltungsakte werden auch im Bereich des deutschen Festlandsockels nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27. April 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 157) in der Fassung des Gesetzes vom 12. April 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 429) und dem Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes vollzogen. Der unmittelbare Zwang wird von den in § 4 Abs. 1 bezeichneten Vollzugsbeamten des Bundes angewandt.
- § 6. Haben Vollzugsbeamte des Bundes die Vollziehung eines auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verwaltungsaktes vergeblich versucht, so übernimmt die vom Bundesminister der Verteidigung bestimmte Kommandostelle der Seestreitkräfte der Bundeswehr auf Ersuchen der nach § 3 Abs. 1 zuständigen Behörde die Vollziehung des Verwaltungsaktes. Die Angehörigen der Bundeswehr, denen die Kommandostelle die Vollziehung übertragen hat, sind befugt, zur Durchführung dieser Aufgabe unmittelbaren Zwang nach Maßgabe des in § 4 Abs. 1 bezeichneten Gesetzes anzuwenden.
- § 7. (1) Wer vorsätzlich einer vollziehbaren Anordnung nach § 3 Abs. 1 zuwiderhandelt, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren und mit Geldstrafe bis zu 100000 Deutsche Mark oder mit einer dieser Strafen bestraft. Der Versuch ist strafbar.
- (2) Mit Gefängnis bis zu zwei Jahren und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen wird bestraft, wer vorsätzlich im Zusammenhang mit einer Handlung

- nach § 1 die See durch Ol verschmutzt. Wer die Tat fahrlässig begeht, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bestraft.
- § 8. (1) Die Strafvorschriften des § 7 gelten auch für denjenigen, der als vertretungsberechtigtes Organ einer juristischen Person, als Mitglied eines solchen Organs, als vertretungsberechtigter Gesellschafter einer Personenhandelsgesellschaft oder als gesetzlicher Vertreter eines anderen handelt. Dies gilt auch dann, wenn die Rechtshandlung, welche die Vertretungsbefugnis begründen sollte, unwirksam ist.
- (2) Den in Absatz 1 bezeichneten Personen steht gleich, wer mit der Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebs oder eines Teiles des Betriebs eines anderen beauftragt ist.
- § 9. Werden Taten nach § 7 nicht im Inland begangen, so gilt das deutsche Strafrecht unabhängig vom Recht des Tatortes.
- § 10. Im Bereich des deutschen Festlandsockels haben die in § 4 Abs. 1 bezeichneten Vollzugsbeamten des Bundes strafbare Handlungen nach § 7 zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten; den Beamten stehen die Rechte und Pflichten der Polizeibeamten nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung zu; sie sind insoweit Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft.
- § 11. Die im Bereich des deutschen Festlandsockels nach §§ 3 bis 6 und 10 bestehenden Befugnisse erstrecken sich auch auf die Gewässer und den Luftraum über dem Festlandsockel.
- § 12. Ist für eine nach § 7 strafbare Handlung ein Gerichtsstand nach §§ 7 bis 10, 13, 98 Abs. 2 Satz 3, § 128 Abs. 1, § 162 Abs. 1 oder § 165 der Strafprozeßordnung oder § 157 des Gerichtsverfassungsgesetzes im Geltungsbereich dieses Gesetzes nicht begründet, so ist Hamburg Gerichtsstand; zuständiges Amtsgericht ist das Amtsgericht Hamburg.
- § 13. Das Grundrecht des Artikels 13 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland über die Unverletzlichkeit der Wohnung wird nach Maßgabe des § 4 Abs. 2 dieses Gesetzes eingeschränkt.
- § 14. Falls im Bereich des deutschen Festlandsockels bereits staatliche Aufsuchungs- und Gewinnungsrechte entstanden sind, werden sie durch dieses Gesetz nur vorläufig eingeschränkt.
- § 15. Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.
 - § 16. (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.
- (2) Es tritt mit dem Inkrafttreten eines Gesetzes über die endgültige Regelung der Rechte am Festlandsockel außer Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 24. Juli 1964

[Unterschriften]

Entschließung des Bundestags vom 24. 6. 1964 2)

Die Bundesregierung wird ersucht, so bald wie möglich

- a) dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dem in Genf am 29. April 1958 unterzeichneten Übereinkommen über den Festlandsockel vorzulegen,
- b) auf eine den Interessen der Bundesrepublik Rechnung tragende Regelung der Abgrenzung ihres Anteiles am Festlandsockel der Nordsee gegenüber den übrigen Anliegerstaaten hinzuwirken,
- c) die im vorliegenden Gesetzentwurf offengebliebene Frage des Bund-Länder-Verhältnisses in bezug auf den Festlandsockel zu lösen, insbesondere geeignete Schritte zu unternehmen, um einen das gesamtwirtschaftliche Interesse sichernden Einfluß des Bundes bei der Vergabe von Konzessionen für die Erforschung und Ausbeutung des Festlandsockels zu gewährleisten.

²) Bundestags-Drucksache IV/2377, S. 2. Angenommen gemäß Sitzungsbericht der 132. Sitzung am 24. 6. 1964, S. 6460 B, im Anschluß an das vorstehend abgedruckte Gesetz.