

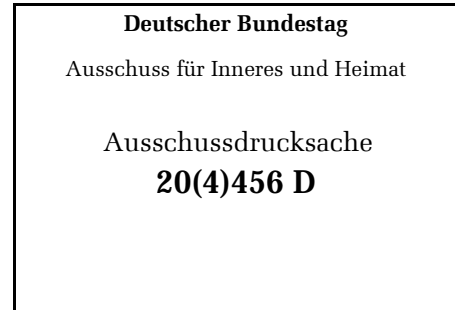
Schriftliche Stellungnahme

zur Drucksache 20/10726

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen



Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages in Berlin am Montag, 1. Juli 2024, und für die weiteren Beratungen wird nachfolgende schriftliche Stellungnahme abgegeben, der die vorstehende Inhaltsübersicht vorangestellt wird.

Inhaltsübersicht

A. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens und Antrags	3
B. Zusammenfassung der Ergebnisse	3
C. Begründung im Einzelnen.....	5
I. Zonierung des Meeres.....	6
1. Innere Gewässer und das Küstenmeer.....	7
2. Anschlusszone	7
3. Ausschließliche Wirtschaftszone	8
5. Hohe See.....	8
6. Festlandsockel	8
7. Deutsche Zonierung.....	9
8. Zonierungsherausforderungen.....	9
II. Kritische Infrastruktur	10
III. „Zuständigkeitsdschungel“	11
1. Betreiber von Infrastruktur	11
2. Bundeszuständigkeiten Gefahrenabwehr / Sicherheit	12
a) Bundespolizeiliche Zuständigkeiten	13

aa) Bundespolizei	13
bb) Bundeskriminalamt	14
b) Bundesbehörden	14
c) Bundeswehr	14
3. Länderzuständigkeiten (Gefahrenabwehr / Sicherheit)	16
4. Kompetenzbündelung	16
a) Maritimes Sicherheitszentrum	16
b) Koordinierungsverbund Küstenwache	17
c) Havariekommando	18
5. NATO	18
IV. Rechtlicher Ausgangsrahmen	19
1. Internationales Recht	19
2. Europarecht	19
3. Nationales Recht	19
V. Protokoll Plattformen	21
VI. Seesicherheitsgesetz	22
VII. Reform des § 134 BBergG	23
VIII. Umsetzung	24

A. Einordnung des Gesetzgebungsvorhabens und Antrags

Mit dem Antrag 20/10726 wird ein breites Spektrum an inhaltlicher Materie angesprochen, die sich im Kontext militärischer und polizeilicher Aufgaben und Kompetenzen auf See bewegt.

Anlass scheinen nicht zuletzt die Sabotage der Pipelines „Nord Stream 1 und 2“ im September 2022 sowie das im Oktober 2023 identifizierte Leck der Erdgas-Pipeline „Balticconnector“ in der Ostsee zwischen Finnland und Estland zu sein. Diese und andere Erwägungen werfen die Frage auf, wie es um den Schutz maritimer Infrastruktur bestellt ist.

Mit dem vorliegenden Antrag der CDU/CSU-Fraktion wurden Ansatzpunkte benannt und Fragen aufgeworfen, wie der Schutz kritischer Infrastruktur und die Gewährleistung der Sicherheit auf See zukünftig gesichert werden kann. Dabei sollen nach dem Antrag Ressourcen der Bundespolizei und anderer Sicherheitsbehörden angepasst und verbessert werden, die Etablierung von Kooperationen zwischen unterschiedlichen Behörden und Einrichtungen und nicht zuletzt um eine durchaus umfassende Neuerung der Rechtslage (neues Seesicherheitsgesetz, Anpassung des Bundespolizeigesetzes, Änderung von Straftatbeständen im StGB, Erklärung und Regelung einer Ausschlusszone, Anpassung Bundesberggesetz und neue Betreiberpflichten für Betreiber von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen).

Hierzu fand am Donnerstag, 21. März 2024 im Bundestags erstmals eine Aussprache statt.¹

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die rechtliche Untersuchung des Antrags im Rahmen dieser schriftlichen Stellungnahme kommt zu folgenden Ergebnissen:

Zu Antrag Nr. 1:

Es gibt gesetzliche bzw. staatsvertragliche Zuständigkeitsregelungen, die gebündelt von hierfür geschaffenen Organisationseinheiten (bspw. Maritimes Sicherheitszentrum) oder aber von den jeweils zuständigen Landes- und Bundessicherheitsbehörden wahrgenommen werden.² Diese Kompetenzverteilung ist austariert, wenn auch teilweise kompetenzrechtlich in ihrer Konstruktion kompliziert gestaltet. Mit dem Maritimen Sicherheitszentrum ist eine gebündelte Organisation gefunden, deren Fortentwicklung sinnvoller erscheint, als die Neuverteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten. Es ist davor zu warnen, dieses Konstrukt der austarierten Kompetenzverteilungen vorschnell zugunsten weiterer Kompetenzen der Bundespolizei auszuweiten. Es sollte vielmehr genauestens geprüft werden, in wessen Zuständigkeit die Aufgabe oder aber die Kompetenz, um deren Erweiterung es geht, bislang oder der Sache nach liegt. Parallelkompetenzen oder –zuständigkeiten sollten vermieden und nicht neu geschaffen werden. Denn hierdurch kann es zu erheblichen Nachteilen (Ressourcen, Abstimmungsbedarfe, Unklarheiten, Kompetenzüberlagerungen etc.) kommen. Demgegenüber entstünde nicht automatisch oder spiegelbildlich ein mehr an Sicherheit, dass die Nachteile aufwöge.

¹ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw12-de-bundespolizei-see-993254>.

² Teilweise auch mit Zuständigkeitsübertragungen einer Behörde für die andere, so bei der Wasserschutzpolizei Hamburg, die Aufgaben der Bundespolizei wahrnimmt.

Zu Antrag Nr. 2:

Ein Seesicherheitsgesetz am Vorbild des Luftsicherheitsgesetzes in den legislativen Prozess zu geben, erscheint sinnvoll, wenn es im Rahmen des KRITIS-DachG-E dabei bleiben soll, dass im KRITIS-DachG-E vorweglich Pflichten der Betreiber Kritischer Infrastruktur geregelt werden sollen. Jedenfalls sollte aber im Rahmen eines neu zu schaffenden Seesicherheitsgesetzes genauestens darauf geachtet werden, welche Regelungen nach Sinn und Zweck des Gesetzes im KRITIS-DachG verortet werden sollten und welche im Seesicherheitsgesetz. Eine gemeinsame Betrachtung beider Gesetze und abgestimmte Normierung scheint daher dringend geboten.

Bei der Erstellung eines Entwurfes für ein Seesicherheitsgesetz sollten die Grenzen der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung berücksichtigt werden. Das BVerfG hat aber zuletzt bspw. durchaus Raum für den ergänzenden Einsatz von Militär in Sonderlagen eingeräumt. Auch in diesem Zuge sollten aber keine neuen Kompetenzen an neue Zuständigkeiten verteilt, sondern neue Kompetenzen sinnhaft nach Ressourcen, Material, Wissen und Aufgabenanforderungen an bestehende Strukturen ange dockt werden.

Zu Antrag Nr. 3:

Die spezifischen Straftatbestände des Protokolls zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen feste Plattformen sind - soweit ersichtlich - bislang nicht in das StGB umgesetzt worden. Soweit sich Deutschland nur kraft völkerrechtlichen Vertrags zum Erlass eines Straftatbestands verpflichtet hat, dieser aber noch nicht erlassen ist, darf dieser jedoch nicht angewendet werden (Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG). Es bedürfte daher einer Anpassung von bspw. § 6 Nr. 3 StGB im Hinblick auf feste Plattformen oder gar auf das tatbestandliche Schutzobjekt maritime Kritische Infrastruktur insgesamt. Sollte sich dies im Rahmen einer Prüfung der Kompetenzen und Regelungsvorstellungen als möglich erweisen, so müsste – quasi spiegelbildlich – auch der § 316c StGB, der bislang als Tatobjekt nur Luftfahrzeuge und Schiffe schützt, auch auf die maritime Kritische Infrastruktur ausgeweitet werden. Dabei sollte i.S.d. Bestimmtheit für das StGB der Begriff der maritimen Kritischen Infrastruktur definiert werden. Im Hinblick auf die Unterschiedlichkeit der Tathandlungen mag es dabei auch sinnvoll erscheinen, nicht den § 316c StGB zu erweitern, sondern eine eigenständige Strafnorm im Hinblick auf maritime kritische Infrastruktur zu schaffen, die bspw. dem § 316c StGB folgen könnte.

Zu Antrag Nr. 4:

Im Hinblick auf die Forderung, eine Anschlusszone zu errichten, wäre zunächst zu klären, ob und wie dies mit Blick auf die sehr nahen Grenzgebiete andere EU Länder (bspw. in der Ostsee) überhaupt möglich ist. Wenn eine solche Zone von Deutschland festgesetzt wird, dann müssen auch zusätzliche Ressourcen hierfür zur Verfügung gestellt werden, die die damit verbundene Aufgabenwahrnehmung auch tatsächlich erfüllen können. Ganz konkret wird dazu neues, zusätzliches Personal erforderlich werden, um die dann zusätzlichen Aufgaben zu erfüllen. Ebenso bedarf es dazu weiterer, neuer Mittel der Aufgabenbewältigung. Die mit der Anschlusszone verbundenen Kontrollkompetenzen sollten sich innerhalb der bisherigen Strukturen bewegen. Auch hier sollten Doppelstrukturen vermieden werden.

Zu Antrag Nr. 5:

Hinsichtlich der Forderung § 134 BBergG dahingehend zu ergänzen, dass die Bundespolizei und andere Sicherheitsbehörden auch für die Unterbindung willentlicher Beschädigung von Unterwasserinfrastruktur zuständig sind, erscheint das BBergG nicht als richtiges Anknüpfungsgesetz. Hier werden zwar die Voraussetzungen für die Nutzung und Genehmigung von maritimer Kritischer Infrastruktur geregelt. Das Ziel und der Schutzzweck des Gesetzes sind aber der Schutz der maritimen Umgebung und Natur vor den Gefahren, die von der Errichtung und dem Betrieb der Anlagen ausgehen. Die Gefahren, die für die Anlagen selbst entstehen können, sind indes bislang nicht Gegenstand des BBergG. Es erscheint daher konsistenter, dass eine entsprechende gefahrenabwehrrechtliche Regelung zum Schutz maritimer Kritischer Infrastruktur in ein neu zu schaffendes Seesicherheitsgesetz aufgenommen wird.

Zu Antrag Nr. 6:

Vor dem Hintergrund der aktuellen Gefahren und der besonderen Bedeutung kritischer Infrastruktur auf See erscheint es sinnvoll, die Kompetenzen der Bundeswehr auch für die innere Sicherheit in verfassungsrechtlich und einfach-gesetzlich klar normierten Grenzen zu ermöglichen. Im Rahmen eines neu zu schaffenden Seesicherheitsgesetzes könnten nach dem Vorbild des Luftsicherheitsgesetzes entsprechende Ausnahmekompetenzen und Möglichkeiten des Einsatzes der Bundeswehr normiert werden. Die Koordination und Zusammenarbeit unterschiedlicher Kräfte sollte dabei über die bereits etablierten Strukturen (bspw. Maritimes Sicherheitszentrum) erfolgen. Neue Verbundstrukturen zu schaffen, sollte hingegen vermieden werden. Ziel muss es sein, Kompetenzen und Zuständigkeiten so klar wie möglich zu benennen und gesetzlich festzulegen.

Zu Antrag Nr. 7:

Betreiber von Kritischer Infrastruktur können nur in begrenztem Umfang dafür in die Pflicht genommen werden, Schutzvorkehrungen und gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen selbst zu ergreifen. Der erste Entwurfsvorschlag vom 25.07.2023 zum KRITIS-DachG zum Anbringen von Detektionsgeräten wäre hierfür eine Möglichkeit. Allerdings können von den Betreibern Kritischer Infrastruktur auch nicht Dinge verlangt werden, die diese mit eigenen Mitteln gar nicht leisten können. Ein genereller Verweis auf die primäre Zuständigkeit der Betreiber von kritischer Infrastruktur für Schutzmaßnahmen wäre daher nicht zielführend. Die unkalkulierbaren Dimensionen möglicher terroristischer Anschläge, Sabotageakte oder Spionageaktionen machen deutlich, dass deren Bewältigung ohne staatliche Hilfe ab einer gewissen Größenordnung nicht möglich wäre. Welche Behörde dabei für die Gefahrenabwehr zuständig ist, sollte maßgeblich von der Lage der Kritischen Infrastruktur innerhalb der nach dem Seerechtsübereinkommen (SRÜ) erfolgten Zonierung abhängen. Es erscheint wenig sinnvoll, hier eine Art Pauschalübertragung auf die Bundespolizei vorzunehmen, die bspw. dann wohl spätestens da endet, wo die Bundespolizei keine Kompetenzen hat, Kritische Infrastruktur aber dennoch besteht (Kritische Infrastruktur auf dem Gebiet der Küstenländer).

C. Begründung im Einzelnen

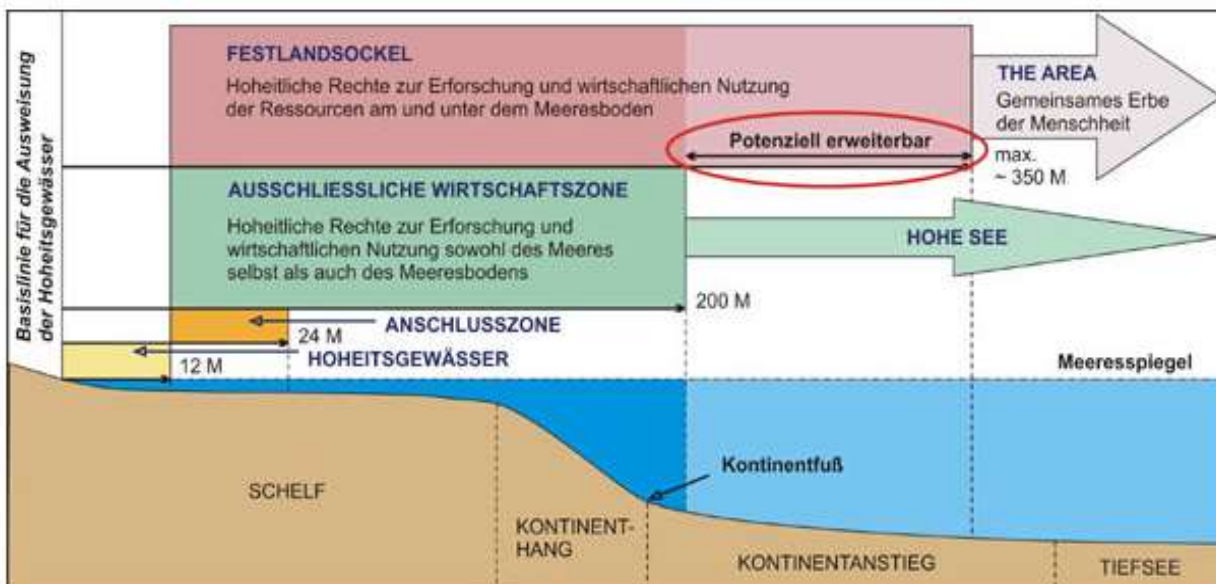
Die vorstehende Zusammenfassung der Ergebnisse dieser schriftlichen Stellungnahme beruht auf den nachfolgenden Untersuchungen und Ergebnissen. Diese Untersuchung beginnt zunächst mit einer Beschreibung der Zonierungen des Meeres, die für die Aufteilung von Kompetenzen relevant ist (hierzu

unter I.). Im Anschluss hieran wird der Begriff Kritische Infrastruktur mit der Perspektive auf die Seesicherheit erläutert (hierzu unter II.). Nach Einordnung dieser Grundbegrifflichkeiten wird auf den „Zuständigkeitsdschungel“ im Hinblick auf die maritime Sicherheit eingegangen werden und die Rolle und Bedeutung unterschiedlicher Akteure beleuchtet (hierzu unter III.). Hieran schließt sich eine Kurzbetrachtung des rechtlichen Ausgangsrahmens an (hierzu unter IV.). Im darauffolgenden Kapitel V. für auf das Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen und dessen Umsetzung in deutsches Recht eingegangen. Es folgt mit Kapitel VI. eine Darstellung zu einem möglichen Seesicherheitsgesetz und mit Kapitel VII. Ausführungen zu einer möglichen Reform des § 134 BbergG. Mit Kapitel VIII. erfolgen abschließende Bemerkungen zur Umsetzung von Neuregelungen im Bereich der maritimen Kritischen Infrastruktur.

I. Zonierung des Meeres

Um die rechtliche Bewertung greifbar und verständlich zu machen, wird nachfolgend eine Betrachtung der seerechtlich relevanten Aufteilung des Meeres (Zonierung) vorgenommen.

Das UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 (SRÜ) verfolgt einen sog. zonalen Ansatz und unterteilt die oberirdischen Gewässer in innere Gewässer, Küstenmeer, Anschlusszone, Ausschließliche Wirtschaftszoen (AWZ) und Hohe See, die sich durch den jeweiligen Rechtsstatus unterscheiden.³



Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/arktis/rechtlicher-institutioneller-rahmen-der-arktis/das-seerechtsuebereinkommen-der-vereinten-nationen#seerechtsuebereinkommen-sru>, zuletzt abgerufen am 18.06.2024, 13:08 Uhr

An diese Zonen knüpfen sich verschiedene rechtliche Befugnisse des jeweiligen Staates an. Diese können verkürzt wie folgt zusammengefasst werden:

³ Walter, NordÖR, 2023, 297 (299); <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/arktis/rechtlicher-institutioneller-rahmen-der-arktis/das-seerechtsuebereinkommen-der-vereinten-nationen#seerechtsuebereinkommen-sru>, zuletzt abgerufen am 18.06.2024, 13:08 Uhr.

Zone	Begrenzung	Rechtliche Kompetenzen
Innere Gewässer	Im Staatsgebiet	Alle Hoheitsrechte
Hoheitsgewässer	12 SM	Alle Hoheitsrechte
Anschlusszone	Weitere 12 SM (bis zu 24 SM insgesamt)	Beschränkte Hoheitsrechte
Ausschließliche Wirtschaftszone	200 SM	Nutzungsrechte
Festlandsockel	Geologische Grenze, 200 SM (potentiell erweiterbar), max. 350 SM	Nutzungsrechte
Hohe See	Jenseits der Zonen	Grds. Freiheit der Meere

Quelle: Eigene Darstellung

1. Innere Gewässer und das Küstenmeer

Die **inneren Gewässer** und das **Küstenmeer/Hoheitsgewässer** unterliegen der vollen Gebietshoheit und der territorialen Souveränität des Küstenstaates.⁴ Sie erstreckt sich gem. Art. 3 SRÜ auf maximal 12 Seemeilen. Diese erstrecken sich sowohl auf den Luftraum darüber als auch auf den Meeresboden und den Meeresuntergrund (Art. 2 Abs. 2 SRÜ) und zählen damit zum Staatsgebiet des Landes.⁵ Allerdings hat der Küstenstaat seine territoriale Souveränität in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen⁶ auszuüben.⁷

2. Anschlusszone

Dem Küstenmeer kann nach Art. 33 SRÜ die sog. **Anschlusszone** folgen, die sich nach Art. 33 Abs. 2 SRÜ 24 Seemeilen seewärts der Basislinie erstreckt, sprich zusätzliche 12 Seemeilen zum Hoheitsgewässer umfassen kann. Eine solche hat Deutschland bislang nicht eingerichtet. In diesem Areal, das sich mit dem Küstenmeer teilweise überlagert, besitzt ein Staat nach Art. 33 Abs. 1 SRÜ nur Kontrollrechte.⁸ Er darf überprüfen, ob im Küstenmeer geltende nationale Gesetze eingehalten oder gefährdet werden. Die Hoheitsbefugnisse, die ein Küstenstaat in der Anschlusszone ausüben kann, sind

⁴ Koch/Hofmann/Reese-Proelß, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024, § 7 Rn. 8.

⁵ Koch/Hofmann/Reese-Proelß, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024, § 7 Rn. 8; Walter, NordÖR, 2023, 297 (299).

⁶ Grundlegende Bedeutung hat das durch Art. 17 SRÜ garantierte Recht auf friedliche Durchfahrt („Innocent Passage“), das allen Schiffen eines fremden Staates zu gewähren ist.

⁷ Walter, NordÖR, 2023, 297 (299).

⁸ Art 33 Abs. 1 SRÜ: In einer an sein Küstenmeer angrenzenden Zone, die als Anschlusszone bezeichnet wird, kann der Küstenstaat die erforderliche Kontrolle ausüben, um a) Verstöße gegen seine Zoll- und sonstigen Finanzgesetze, Einreise- oder Gesundheitsgesetze und diesbezüglichen sonstigen Vorschriften in seinem Hoheitsgebiet oder in seinem Küstenmeer zu verhindern; b) Verstöße gegen diese Gesetze und sonstigen Vorschriften, die in seinem Hoheitsgebiet oder in seinem Küstenmeer begangen worden sind, zu ahnden.

auf ein enges Spektrum von Gesetzen beschränkt, nämlich auf Zoll-, Steuer-, Einwanderungs- und Einwanderung und Gesundheitsschutz. Dieser Katalog ist abschließend.

3. Ausschließliche Wirtschaftszone

Die **Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)** ist ein jenseits des Küstenmeeres gelegenes und an sie angrenzendes Gebiet. Gemessen von der Basislinie darf sich ihre Breite nicht über 200 Seemeilen hinaus erstrecken (200-Meilen Zone). Diese Zone unterliegt nicht der Souveränität des Küstenstaats, sondern verkörpert einen küstenstaatlichen Funktionshoheitsraum, innerhalb dessen dem Küstenstaat exklusive, wenn auch funktional begrenzte souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse⁹ zugewiesen sind.¹⁰ Dabei ist auch die Meeresbodennutzung Teil des AWZ-Regimes. So ist das Verlegen von Unterwasserkabel und -rohrleitungen in diesem Bereich gem. Art. 58 Abs. 1 i.V.m. 87 Abs. 1 lit.c und Art. 56 Abs. 3 i.V.m. Art. 79 SRÜ eine Freiheit aller Staaten. Neben Pipelines und Kabeln sind im BBergG auch die Forschungshandlungen (§ 132 BBergG) und der Meeresbodenbergbau (§ 2 III 1 BBergG) geregelt.

Da die föderale Ordnung des Grundgesetzes nach Art. 30, 70 GG auch hier gilt,¹¹ muss deswegen auch in der AWZ grundsätzlich von einer Zuständigkeit der Länder ausgegangen werden.¹²

5. Hohe See

Im Hinblick auf die sich seewärts an die AWZ anschließende **Hohe See** darf nach Art. 89 SRÜ kein Staat „den Anspruch erheben, irgendeinen Teil der Hohen See seiner Souveränität zu unterstellen.“ Es gilt grundsätzlich die Freiheit der Meere.

6. Festlandsockel

Nach Art. 76 Abs. 1 SRÜ ist der **Festlandsockel** der jenseits des Küstenmeers gelegene Meeresboden und Meeresuntergrund der Unterwassergebiete. Der Festlandsockel erstreckt sich über die gesamte natürliche Verlängerung des Landgebiets eines Küstenstaates bis zur äußeren Kante des Festlandrandes oder bis zu einer Entfernung von 200 Seemeilen ab den Basislinien, wo die äußere Kante des Festlandrandes in einer geringeren Entfernung verläuft (maximal verlängerbar auf 350 Seemeilen). Der Küstenstaat übt nach Art. 77 Abs. 1 SRÜ in diesem Bereich souveräne Rechte zum Zwecke der Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen aus. Die Nutzung des darüber liegenden Meeres durch andere Staaten ist durch die Rechte des Küstenstaates am Festlandsockel nicht beschränkt. Beschränkungen können sich allerdings aus ggf. deckungsgleichen Ausschließlichen Wirtschaftszonen ergeben.

⁹ Sie unterliegt einer besonderen Rechtsordnung (Art. 55 bis 75 SRÜ). Diese regelt einerseits die dem jeweiligen Küstenstaat zustehenden souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse (Art. 55 SRÜ), andererseits die Rechte und Freiheiten (Freiheit der Hohen See, Art. 87 SRÜ) der sie in der AWZ in Anspruch nehmenden übrigen anderen Staaten (Art. 55 SRÜ). Die souveränen Rechte des Küstenstaates regelt Art. 56 Abs. 1 Buchst. a) SRÜ. Sie sind zweckgebunden und funktionsbezogen, vgl. Walter NordÖR, 2023, 297 (299).

¹⁰ Koch/Hofmann/Reese-Proelß, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024, § 7 Rn. 9.

¹¹ Ausnahme aber §17 I ROG.

¹² Wolf, NuR 2005, S.375 (778f.); tho Pesch, DÖV 2016, S.645 (646).

7. Deutsche Zonierung

Mit dem Gesetz zur Ausführung des SRÜ-Vertragssystems, das die erforderliche Anpassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften vorgenommen hat und am 15.06.1995 in Kraft trat, hat die Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung vom 01.01.1995 das **deutsche Küstenmeer auf bis zu 12 Seemeilen** ausgeweitet und in Abstimmung mit jeweils benachbarten Küstenstaaten eine **AWZ** in der Nord- und Ostsee eingerichtet.¹³ Die in dieser Proklamation festgelegten Grenzen folgen einer Reihe von Verträgen mit den angrenzenden Nord- und Ostseestaaten. Der deutsche **Festlandssockel** und die von Deutschland beanspruchte **AWZ** dehnen sich dabei an keiner Stelle über 200 Seemeilen aus und sind somit deckungsgleich.¹⁴ Eine **Anschlusszone** besteht indes nicht.

8. Zonierungsherausforderungen

Betrachtet man die Zonierungen in der Ostsee, so wird schnell deutlich, dass die Zonierung nicht ohne Herausforderungen für die internationale Abstimmung ist. Gerade in Bereichen, wo Landesgrenzen nah beieinander verlaufen, sind potentielle Überschneidungen von Zonen möglich, die im Rahmen bi- oder multilateraler Gespräche und Vereinbarungen zu klären sind.



Quelle: <https://worldoceanreview.com/wor-1/seerecht/rechtsordnung-der-ozeane/>, zuletzt abgerufen am 26.06.2024, 13:50 Uhr.

¹³ Walter, NordÖR, 2023, 297 (299).

¹⁴ Wurmnest, RabelsZ 72 (2008), S.236 (241).

II. Kritische Infrastruktur

Bei der sog. Kritischen Infrastruktur (auch KRITIS genannt) handelt es sich um Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.¹⁵

Gemäß § 2 Absatz 10 BSIG sind Kritische Infrastrukturen Einrichtungen, Anlagen oder Teile davon, die den Sektoren Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung, Finanz- und Versicherungswesen sowie Siedlungsabfallentsorgung angehören und von hoher Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens sind, weil durch ihren Ausfall oder ihre Beeinträchtigung erhebliche Versorgungsengpässe oder Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit eintreten würden. Die Kritischen Infrastrukturen im Sinne dieses Gesetzes werden durch die Rechtsverordnung nach § 10 Absatz 1 BSIG (BSI-Kritisverordnung) näher bestimmt.¹⁶ Darunter fallen im **maritimen Bereich** Überwassereinrichtungen wie Erdöl- und Gasförderanlagen, Offshore Windkraftanlagen und Flüssiggasterminals sowie die auf dem Meeresboden verlegten Versorgungspipelines und Glasfaserkabel. An dieser Stelle sei ergänzend darauf hingewiesen, dass bei Fortschreiten der Kohlenstoffspeicherung im Meeresuntergrund und der Zuleitung mittels Pipelines auch insoweit eine relevante Infrastruktur bestehen dürfe.¹⁷

Gemäß § 2 Nr. 2 KRITIS DachG-E der ursprünglichen Entwurfsfassung sind Kritische Infrastrukturen Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Allgemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der wirtschaftlichen Tätigkeit, der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden. Die überarbeitete Entwurfsversion sieht eine Einbindung des Kritis-DachG in eine „Nationale Kritis-Resilienzstrategie“ vor, die bis zum 17.1.2026 verabschiedet werden soll, um die aktuell gültige nationale KRITIS-Strategie zu ersetzen. Die Begriffsdefinition der Kritischen Infrastruktur wurde herausgenommen.¹⁸

Um die Vorgaben des KRITIS-DachG-E zu überwachen und durchsetzen zu können, soll gem. § 3 Abs. 1 KRITIS-DachG-E das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zuständig sein. In diesem Zusammenhang sind im neuen Gesetzesentwurf die Zuständigkeiten des Bundes differenzierter ausgeführt worden. Neben dem BBK ist die Bundesnetzagentur (BNetzA), die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als weitere behördliche Anlaufstellen zu nennen.

¹⁵ Walter, NordÖR 2023, 297 (297); Stamme, KlimR 2024, 16 (17); <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/KRITIS-und-regulierte-Unternehmen/Kritische-Infrastrukturen/Allgemeine-Infos-zu-KRITIS/allgemeine-infos-zu-kritis.html>, zuletzt abgerufen am 17.06.2024, 10:14 Uhr.

¹⁶ <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/KRITIS-und-regulierte-Unternehmen/Kritische-Infrastrukturen/Allgemeine-Infos-zu-KRITIS/allgemeine-infos-zu-kritis.html>, zuletzt abgerufen am 17.06.2024, 10:14 Uhr.

¹⁷ Hierzu etwa: Proelß/Westmark, KlimR 2023, 162 (162 ff.).

¹⁸ Stamme, KlimR 2024, 16 (17).

III. „Zuständigkeitsdschungel“¹⁹

Mangels einer einheitlichen maritimen Gefahrenabwehrbehörde gibt es verschiedene Behörden auf Landes- und Bundesebene sowie Kompetenzbündelungen, die die maritime Sicherheit schützen und in den unterschiedlichen Anwendungsfällen praktisch tätig werden sollen.²⁰ Daneben trifft auch die Betreiber der jeweiligen maritimen Infrastruktur die Pflicht, diese zu erhalten und zu sichern. Nachfolgend wird daher zwischen

1. Betreibern von Infrastruktur,
 2. Bundeszuständigkeiten,
 3. Landeszuständigkeiten und
 4. Kompetenzbündelungen, also gemeinsamen Institutionen bzw. Organisationen
- unterschieden.

Problematisch sind diesbezüglich kompetenzielle Effektivitätsverluste, die aber seit Gründung der Bundesrepublik bekannt sind und sich durch die Erweiterung des Küstenmeers auf 12 Seemeilen und die Einrichtung einer AWZ noch verschärft haben.²¹ Dabei spielt die Grundentscheidung für den föderalen Bundesstaat ebenso eine Rolle, wie die rechtlich komplexen Anforderungen an die Gewährleistung maritimer Sicherheit mit ihren sehr unterschiedlichen Facetten.

Generell ist im Rahmen der grundgesetzlichen Aufgabenzuweisung zwischen den Zuständigkeiten im Bereich der Hoheitsgewässer (Küstenmeer) und auf der Hohen See zu differenzieren. Die Aufgabenverteilung zwischen den Polizeien der Länder und des Bundes folgt an der Küste und auf See grundsätzlich dem Territorialprinzip. Die Wasserschutzpolizeien der Länder sind innerhalb der 12-Seemeilen-Zone (Küstenmeer), die Bundespolizei See – abgesehen vom Grenzschutz – seewärts davon zuständig. Besonderheiten gelten für die AWZ. Die Zuständigkeiten sind nicht eindeutig geklärt, da die verfassungsrechtlichen und seevölkerrechtlichen Fragestellungen sowie ressortübergreifenden Grundsatzfragen sowohl den Bund als auch die Länder betreffen.²²

Grundsätzlich setzt sich die föderale Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in der AWZ fort, und zwar ohne weiteren Zuordnungsakt. Soweit nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in der AWZ die Länder zuständig sind, ist eine Aufteilung dieser Zuständigkeit zwischen den Ländern nicht vorgegeben, sondern von den Ländern zu vereinbaren.²³

1. Betreiber von Infrastruktur

Im Verantwortungsbereich der Sicherheitsbehörden liegt vor allem die Seeraumüberwachung (hierzu nachfolgend unter 2.), die sich von der Seeraumbeobachtung, die in die Zuständigkeit eines Anlagenbetreibers oder bspw. der verantwortlichen Person nach § 78 Abs. 1 WindSeeG fällt,

¹⁹ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/seesicherheit-union-will-gesetz-und-mehr-kompetenzen-fuer-bundespolizei-a-eedcaf65-50c6-4b5f-b064-64d0be303f89>, zuletzt abgerufen am 18.06.2024, 10:46 Uhr.

²⁰ Hierauf verweisend auch Stamme, KlimR 2024, 16 (18).

²¹ Walter NordÖR, 2023, 297 (299).

²² Walter NordÖR, 2023, 297 (299 f.)

²³ Walter NordÖR, 2023, 297 (300).

unterscheidet.²⁴ Bei der Seeraumbeobachtung handelt es sich um die gezielte Überwachung eines begrenzten Gebietes des Seeraumes, u. a. durch den Betreiber eines Offshore-Windparks. Die Beobachtung soll die Windenergieanlagen selbst und das Personal auf der Anlage schützen sowie Kollisionsrisiken mit dem Schiffsverkehr verhindern.²⁵

Daneben treffen die Betreiber auch Pflichten bspw. nach § 28 KatSG (Betreiber kritischer Infrastruktur und ihre Pflichten nach dem Katastrophenschutzgesetz), § 11 EnWG (Meldepflichten nach dem Energiewirtschaftsgesetz) und weiteren Rechtsregimen.

Zusätzlich sind auch weitere Pflichten in der Diskussion. Es sei hier beispielhaft auf den Entwurf des KRITIS-DachG verwiesen. Betreiber Kritischer Infrastruktur sollten nach dem ersten Entwurf vom 25.07.2023 zum Anbringen von Detektionsgeräten gem. § 11 Abs. 1 des KRITIS-DachG iVm Anhang 1 zu § 11 Abs. 1 KRITISDachG verpflichtet werden können, die als Maßnahmen dazu dienen sollten, einen angemessenen physischen Schutz der Räumlichkeiten bzw. der Infrastruktur zu gewährleisten.²⁶ Dies hätte einen ersten Schritt der gemeinsam zu bewältigenden Aufgabe darstellen können, wurde aber aus dem aktualisierten Entwurf vom 21.12.2023 entfernt.²⁷

Wenn man über die Ausweitung von Betreiberpflichten spricht, müssen aber auch klar die Grenzen der Betreiberpflichten in den Blick genommen werden. Ein genereller Verweis auf die primäre Zuständigkeit der Betreiber von KRITIS für Schutzmaßnahmen ist nicht zielführend, da die unkalkulierbaren Dimensionen möglicher terroristischer Anschläge ab einer gewissen Größenordnung der Gefahrenlage ohne staatliche Hilfe gar nicht mehr machbar wäre.²⁸ Denn auch von Betreibern Kritischer Infrastruktur kann nicht Unmögliches verlangt werden.²⁹

Dies gilt im Übrigen auch bspw. im Hinblick auf den Schutz vor Spionage und Sabotage. Diese kann nicht ausschließlich durch die Betreiber geleistet werden.³⁰

2. Bundeszuständigkeiten Gefahrenabwehr / Sicherheit

Im Verantwortungsbereich der Sicherheitsbehörden liegt vor allem die Seeraumüberwachung, die sich von der Seeraumbeobachtung (hierzu vorstehend) unterscheidet.³¹

Die Seeraumüberwachung ist eine hoheitliche Aufgabe des Bundes nach § 1 Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (SeeAufgG), die die umfassende Sicherung und

²⁴ Stamme, KlimR 2024, 16 (18).

²⁵ Stamme, KlimR 2024, 16 (18).

²⁶ § 11 Abs. 1 KRITIS-DachG-E (alt): Betreiber kritischer Anlagen sind verpflichtet, geeignete und verhältnismäßige technische, sicherheitsbezogene und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Resilienz zu treffen. Diese Maßnahmen sind auf der Grundlage der nach § 9 bereitgestellten Informationen über die staatlichen Risikoanalysen und -bewertungen sowie den Ergebnissen der eigenen Risikoanalyse und -bewertung nach § 10 zu treffen. Dabei soll der Stand der Technik eingehalten werden.

²⁷ Stamme, KlimR 2024, 16 (19).

²⁸ Walter, NordÖR, 2023, 297 (303)

²⁹ Mit Verweis auf den alten Rechtsgrundsatz „nemo ultra posse obligatur“ – niemand kann Unmögliches verlangen, Walter, NordÖR, 2023, 297 (303).

³⁰ Hierauf hinweisend auch: Walter NordÖR, 2023, 297 (300).

³¹ Stamme, KlimR 2024, 16 (18).

Überwachung eines Seegebiets zum Ziel hat und in erster Linie der maritimen Verkehrssicherung und Gefahrenabwehr dient.³²

Die Zuständigkeiten auf Bundesebene verteilen sich auf die Polizeien des Bundes (hierzu unter a)), Bundesbehörden [hierzu unter b)] und die Bundeswehr [hierzu unter c)].

a) Bundespolizeiliche Zuständigkeiten

Die polizeiliche Zuständigkeit teilt sich auf Bundesebene auf die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt auf.

aa) Bundespolizei

Im deutschen Küstenmeer (12 Seemeilenzone) ist die Bundespolizei als Teil der Küstenwache zum Schutz des deutschen Staatsgebietes für den **Grenzschutz** zuständig, § 2 BPolG.

Durch Neuorganisation der Bundespolizei wurde am 1. März 2008 die Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt mit dem ausgegliederten Direktionsbereich Bundespolizei See und den drei Bundespolizeiinspektionen See in Neustadt, Warnemünde und Cuxhaven eingerichtet. Seit Juli 1994 ist die Bundespolizei See formell Teil der Küstenwache des Bundes und seit dem 1. Januar 2007 Mitglied des Gemeinsamen Lagezentrums See des Maritimen Sicherheitszentrums in Cuxhaven (hierzu nachfolgend).

Auch wenn die AWZ aufgrund ihres besonderen Rechtsstatus nicht Teil des deutschen Staatsgebietes ist, darf der Küstenstaat dennoch Hoheitsrechte ausüben, die sich an den international maßgeblichen Vorgaben des UN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ) messen lassen müssen. So ist die Bundespolizei See gem. § 6 iVm § 12 Abs. 1 Nr. 6 BPolG auch für die Aufgaben auf dem Gebiet der **Strafverfolgung** außerhalb des deutschen Küstenmeers, also in der AWZ, zuständig.³³ Daher wird die Ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee regelmäßig durch die Bundespolizei überwacht.

Darüber hinaus nimmt die Bundespolizei auch weitere Aufgaben nach § 6 BPolG sowie andere übertragene Aufgaben außerhalb des deutschen Küstenmeeres wahr. Wesentliche Zuständigkeiten der Bundespolizei für die Gefahrenabwehr seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeers ergeben sich aus der Seeschiffahrtsaufgaben-Übertragungsverordnung (SeeSchAÜV) (zuletzt i. d. F. vom 21.6.2005, BGBl. I 2005, 1818) und betreffen u. a. Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die Abwehr von Gefahren für das Wasser und die Verhütung der von der Seeschiffahrt ausgehenden Gefahren und schädlichen Umwelteinwirkungen, die Schiffssicherheit einschließlich des Freibords, die Besetzung und Besetzung von Schiffen, die Eignung und Befähigung des Kapitäns und der Besatzungsmitglieder von Schiffen und die Sicherheit und Gesundheit der Seeleute (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 SeeSchAÜV).³⁴

Die Befugnis zur Gefahrenabwehr außerhalb des Küstenmeeres ergibt sich aus 14 ff. iVm § 6 BPolG. Da der Bund verfassungsrechtlich nur sonderpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen darf, gilt die sehr umfassende Befugnis allerdings nur für solche Sachverhalte, für deren Regelung dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Für Abwehrmaßnahmen zum Schutz von Kritischer Infrastruktur

³² Stämme, KlimR 2024, 16 (18).

³³ Stämme, KlimR 2024, 16 (18).

³⁴ Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 6 BPolG, Rn. 39.

auf See ließe sich eine entsprechende ordnungsrechtliche Annexkompetenz aus Art. 74 Abs. Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) herleiten. Allerdings gelten die Befugnisse nach dem BPolG nur, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen diese verdrängen. Für die Schifffahrtspolizei und die sonstige schiffsbezogene Gefahrenabwehr erforderliche Befugnisse werden durch § 3 Abs. 1 iVm § 1 Nr. 3 lit. a) und b) SeeAufgG begründet. Der Umfang der Befugnisse richtet sich im Einzelnen nach §§ § 3 a f., § 8 SeeAufgG.

bb) Bundeskriminalamt

Die Zuständigkeit des BKA ergibt sich aus § 5 BKAG, der die Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus regelt.

b) Bundesbehörden

Neben den Polizeien des Bundes sind auch Bundesbehörden in die Sicherheit auf See und den Schutz der Kritischen Infrastruktur eingebunden.

Neben der Bundeszollverwaltung, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes betrifft dies insbesondere das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (§ 3 BSIG), die Bundesnetzagentur und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, die mit eigenen Kontroll- und Genehmigungskompetenzen (bspw. Gefahrenabwehrplan für Schiffe unter deutscher Flagge) ausgestattet sind.

Um die Vorgaben des KRITIS-DachG-E zu überwachen und durchsetzen zu können, soll gem. § 3 Abs. 1 KRITIS-DachG-E das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zuständig sein.³⁵

In diesem Zusammenhang sind im neuen Gesetzesentwurf die Zuständigkeiten des Bundes differenzierter ausgeführt worden: neben dem BBK ist die Bundesnetzagentur (BNetzA), die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als weitere behördliche Anlaufstellen aufgeführt.³⁶

c) Bundeswehr

Auch die Bundeswehr ist im Rahmen ihres Schutzauftrages auf See tätig und kann unter besonderen Voraussetzungen auch zur Gefahrenabwehr hinzugezogen werden.

Auf der niederschwelligsten Ebene besteht das Recht von Landesbehörden, die Bundeswehr zur technischen Amtshilfe anzufordern. Dies umfasst bspw. die Unterstützung durch Soldaten und Hubschrauber der Bundeswehr bei der Bewältigung von Naturkatastrophen.

Auch der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen des sog. Inneren Notstandes ist nach Art. 87a GG möglich, allerdings auf die Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes beschränkt.

³⁵ Hierzu auch Stämme, KlimR 2024, 16 (17).

³⁶ Hierzu auch Stämme, KlimR 2024, 16 (17).

Im Übrigen ist die Deutschen Marine hingegen gem. Art. 87a GG zuständig im Verteidigungs- oder Spannungsfall oder im Rahmen ihrer durch die NATO übertragenen und übernommenen Aufgaben. Gem. Art. 115a GG liegt der Verteidigungsfall vor, wenn festgestellt wird, dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. In dem Fall ist auch eine Aufgabenübertragung zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen möglich, Art. 87a Abs. 3 GG. In diesen Fällen kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 GG vorliegen und die Polizeikräfte nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen.

Ein Ansatzpunkt für weiterer Überlegungen ist Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG: „*Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen.*“ Die Befugnisse, die die Bundeswehr in einem solchen Fall bekommt, werden seit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Juli 2012 neu diskutiert. In einer seiner seltenen Plenarentscheidungen, also einem gemeinsamen Beschluss beider Senate, verkündete das Gericht abweichend von früheren Entscheidungen eine neue Interpretation des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG: Bei besonders schweren Unglücksfällen "katastrophischen" Ausmaßes dürften die Streitkräfte auch im Inland "spezifisch militärische Mittel" einsetzen – und im Unterschied zur technischen Amtshilfe auch hoheitliche Aufgaben übernehmen.³⁷ Dabei ist unter dem besonders schwere Unglücksfälle, der „katastrophischen“ Ausmaßes sein muss, auch ein Schadensereignisse zu verstehen, das – wie bei einem terroristische Anschlag – von Dritten absichtlich herbeigeführt wird.³⁸

Abgesehen von der zusätzlichen Begrenzung durch das Erfordernis einer Gefahrensituation von „katastrophischer Dimension“ ist der Einsatz der Streitkräfte wie der Einsatz spezifisch militärischer Abwehrmittel aber auch in einer solchen Gefahrenlage nur als ultima ratio zulässig, wie dies auch in der Erforderlichkeitsklausel des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ausdrückt ist.³⁹

Auf nationalgesetzlicher Ebene gibt es für den Bereich der maritimen Sicherheit bislang (noch) keine gesetzliche Grundlage, die eine Einbindung der Streitkräfte darüber hinaus zur Unterstützung polizeilicher Aufgaben festschreibt (anders bspw. im § 13 Abs. 1 Luftsicherheitsgesetz).⁴⁰

Eine derartige gesetzliche Neukonzeption erscheint im Kontext der Seesicherheit aber sinnvoll und angezeigt (hierzu nachfolgend ausführlicher). Denn bestimmte Aufgaben und Maßnahmen erfordern eine besondere Expertise, die tatsächlich nur bei der Bundeswehr vorhanden ist.⁴¹ So verfügt die Deutsche Marine über das Kommando Spezialkräfte der Marine (KSM); dabei handelt sich um die maritime Komponente der Spezialkräfte der Bundeswehr.⁴² Es stellt mit den Kampfschwimmern,

³⁷ BVerfG NVwZ 2012, 1239 (1241).

³⁸ BVerfG NJW 2006, 751 (755); BVerfG, NVwZ 2012, 1239 (1244); Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr v. 13.7.2016, 136.

³⁹ BeckOK-Epping, GG, 57. Edition, Stand: 15.01.2024, Art. 35 Rn. 28.

⁴⁰ Stämme, KlimR 2024, 16 (19).

⁴¹ Walter NordÖR, 2023, 297 (303).

⁴² Walter NordÖR, 2023, 297 (303).

einschließlich ihrer Unterstützungs- und Führungsteams, Experten für besondere militärische Aufgaben im maritimen Umfeld bereit.⁴³ Ein Einsatz dieser ist gerade mit Blick auf die teilweise herausfordernde Lage maritimer Kritischer Infrastruktur durchaus sinnvoll und mit Blick auf das Ziel eines verbesserten Schutzes dieser zielführend.

3. Länderzuständigkeiten (Gefahrenabwehr / Sicherheit)

Die Wasserschutzpolizeien der Länder sind neben ihren Standardaufgaben unterschiedlich auf die maritime Gefahrenabwehr in Sonderlagen eingestellt und organisiert. In Hamburg bspw. ermittelt bei Straftaten im Hafengebiet der eigene Kriminal- und Ermittlungsdienst (WSP 63) und wird hierbei von der Dienstgruppe Fahndung (WSP 64) unterstützt. Der Schutz der Hafenanlagen vor terroristischer Bedrohung obliegt den Bediensteten der Wasserschutzpolizei und der Hamburg Port Authority in der gemeinsamen Dienststelle DA- Hafensicherheit (WSP 61). Die Sicherheit der Hafenanlagen und Häfen unterliegt der Gesetzgebungskompetenz der Länder und ist durch das Hamburgische Hafensicherheitsgesetz i.V.m. einer Senatsanordnung an die WSP 61 übertragen.⁴⁴ Die Bundespolizei hat daneben keine Zuständigkeit im Bereich des Hamburger Hafens. Über eine neue (wie auch immer geartete) Kompetenzzuweisung an die Bundespolizei würde ein insofern neuer, weiterer Sicherheitsakteur im Hamburger Hafen hinzutreten. Dies erscheint gerade am Beispiel Hamburgs als nicht sachdienliche Lösung, da die gebündelte Kompetenz der Wasserschutzpolizei aus primären und subsidiären Aufgaben im Hamburger Hafen bislang hinreichende Gewähr für die Gesamtsicherheit des überwachten Gebiets gegeben haben und zudem klare Zuständigkeiten und die Vermeidung von Doppelungen, Überlagerungen oder aber auch schlichten Abstimmungsprozessen zwischen verschiedenen Polizeieinheiten wertvolle Ressourcen sparen. Es ist nach dem vorliegenden Antrag nicht ersichtlich, welchen Vorteil eine zusätzliche Kompetenz und die Einbindung eines weiteren Akteurs haben soll. Vielmehr erscheint es sinnvoll ggf. neu zu vergebende Aufgaben an die vor Ort bereits mit der Aufgabenerfüllung betrauten Einheiten zu übergeben.

Zusätzlich zu diesen polizeilichen Landesaufgaben zählt auch der Katastrophenschutz zu den Aufgaben der Gemeinden, Kreise und Länder (§ 2 ff. Brand- und Katastrophenschutzgesetz). Die Bundesländer haben entsprechende Landeskatastrophenschutzgesetze erlassen.

4. Kompetenzbündelung

Neben Einzelzuständigkeiten haben sich auch Kompetenzbündelungen und strategische Zusammenarbeiten in hierfür speziell eingerichteten Organisationseinheiten etabliert. Hierzu zählt zunächst das Maritime Sicherheitszentrum [hierzu unter **a**)] und des Weiteren der Koordinierungsverbund Küchenwache [hierzu unter **b**)] sowie das Haveriekommando [hierzu unter **c**)].

a) Maritimes Sicherheitszentrum

Trotz der Diversifizierung der Zuständigkeiten im maritimen Bereich und der seit Jahren bestehenden Diskussionen über eine Bereinigung der Aufgabenzuweisungen ist mit dem 2007 eingerichteten Maritime Sicherheitszentrum eine Einrichtung entstanden, die die Fachkompetenzen der involvierten

⁴³ Walter NordÖR, 2023, 297 (303).

⁴⁴ Zur Organisation und Zuständigkeit in den anderen Küstenbundesländern vgl. Walter NordÖR, 2023, 297 (301).

Behörden bündelt, durch einen direkten Informationsfluss die Generierung zuverlässiger Lagebilder sichergestellt und eine koordinierte Führung in Sonderlagen gewährleistet.⁴⁵ Das Maritime Sicherheitszentrum mit Sitz in Cuxhaven besteht aus der Bundespolizei, der Bundeszollverwaltung, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, der Deutschen Marine, den Wasserschutzpolizeien der fünf Küstenländer sowie dem Havariekommando. Das integrierte Gemeinsames Lagezentrum See (GLZ-See) gewährleistet den effizienten Einsatz der maritimen Einsatzmittel auf der Grundlage gemeinsam durchgeführten Risikoanalysen und -bewertungen, wobei die Einsatzführung bei den jeweils örtlich und sachlich zuständigen Einrichtungen verbleibt.⁴⁶

Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 der Verwaltungsvereinbarung für ein Maritimes Sicherheitszentrum erstreckt sich das Einsatzgebiet des GLZ-See auch auf die AWZ.

Zu den Aufgaben gehören unter anderem die umfassende und unverzügliche Bereitstellung relevanter Daten und Informationen, die Erstellung gemeinsamer Lagebilder, die gemeinsame Bewertung der Lage, die gegenseitige Beratung und Unterstützung, die logistische Unterstützung der Vollzugs- und Einsatzkräfte, die Sicherstellung eines effektiven Einsatzes verfügbarer personeller und sachlicher Ressourcen der Partner durch eine optimale Einsatzkoordinierung, die Zusammenarbeit mit den Lagezentren anderer Behörden und Stellen sowie die Mitwirkung bei der Vorbereitung sowie Durchführung und Auswertung gemeinsamer Übungen.⁴⁷ Durch eigene Einsatzfahrzeuge der Partner auf See und aus der Luft wird zudem eine effiziente Seeraumüberwachung durch das GLZ-See sichergestellt.⁴⁸ Neben der Zusammenstellung eines Lagebildes liefert das Havariekommando eine tägliche Ereignismeldung für das GLZ-See auf Grundlage aller Daten und Informationen.⁴⁹ Für die maritime Notfallvorsorge bestehen darüber hinaus auch trilaterale Abkommen mit den Nachbarstaaten Niederlande, Dänemark und Schweden, mit denen die GLZ-See international zusammenarbeitet.⁵⁰

b) Koordinierungsverbund Küstenwache

Die „Küstenwache“ des Bundes besteht seit dem 1. Juli 1994 als Koordinierungsverbund seiner Vollzugskräfte auf See.⁵¹ Sie ist keine Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und auch keine selbständige Behörde mit eigenen Zuständigkeiten und Befugnissen, sondern nur eine Form der verabredeten Zusammenarbeit verschiedener Bundesministerien zur wirkungsvolleren Erledigung verschiedener maritimer Aufgaben durch die ihnen jeweils nachgeordneten Behörden.⁵² Rechtsgrundlage ist der Gemeinsame Einrichtungserlass „Küstenwache“ vom 14. Juni 1994, der zum

⁴⁵ Stämme, KlimR 2024, 16 (18).

⁴⁶ Walter NordÖR, 2023, 297 (301), Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 6 BPolG, Rn. 26; Verwaltungsvereinbarung vom 6. September 2005 (VkBBl. 2008 S. 599) und vom 9. Februar 2017 (VkBBl. S. 502); Stämme, KlimR 2024, 16 (18)

⁴⁷ Stämme, KlimR 2024, 16 (18 f.).

⁴⁸ Stämme, KlimR 2024, 16 (18 f.).

⁴⁹ Stämme, KlimR 2024, 16 (18 f.).

⁵⁰ Stämme, KlimR 2024, 16 (18 f.).

⁵¹ Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 6 BPolG Rn. 15.

⁵² Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 6 BPolG Rn. 15.

1. Juli 1994 in Kraft trat. Die Federführung lag beim BMVBW. Dieser geht zurück auf einen Kabinettsbeschluss vom 19. April 1994 (Schütte, Die Polizei 2003, 8, 9).⁵³

Beteiligt sind das BMF, BMI, BMEL, BMVBW und das BMU. Die Küstenwache wird auf See in der täglichen Arbeit getragen von der Bundespolizei, dem Zoll, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) und der BLE.⁵⁴

Die Kooperationspartner der Küstenwache des Bundes führen ihre originären Aufgaben grundsätzlich weiterhin individuell aus.⁵⁵

c) Havariekommando

Das Havariekommando ist eine gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Küstenländer. Es hat am 1. Januar 2003 seinen Dienst aufgenommen und soll ein gemeinsames Unfallmanagement auf Nord- und Ostsee aufbauen und durchführen.⁵⁶ Das Havariekommando bündelt die Verantwortung für die Planung, Vorbereitung, Übung und Durchführung von Maßnahmen zur Verletztenversorgung, zur Schadstoffunfallbekämpfung, zur Brandbekämpfung, zur Hilfeleistung und zur Gefahrenabwehr bezogenen Bergung bei komplexen Schadenslagen auf See sowie einer strukturierten Öffentlichkeitsarbeit.

Kernzelle dafür ist ein in 24-Stunden-Dienstbereitschaft unterhaltenes „*Maritimes Lagezentrum*“, das mit Personal aus dem Bereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes und den Wasserschutzpolizeien der Küstenländer besetzt wird. Hier laufen über die entsprechenden Meldewege alle relevanten Informationen zusammen.⁵⁷

5. NATO

Die NATO reagierte auf die Herausforderungen des Schutzes maritimer Kritischer Infrastruktur mit einer im Februar 2023 geschaffenen Koordinierungszelle zum Schutz kritischer Unterwasserinfrastruktur.⁵⁸ Als internationales Bündnis strebt die NATO nach einem Konsens für die maritime Sicherheit und möchte hierzu die verschiedenen nationalen Akteure zusammenführen.⁵⁹ Auf dieser Basis soll ein allgemeingültiges maritimes Sicherheitskonzept erschaffen werden, welches etwa die Absicht verfolgt, die Nord- und Ostsee durch verschiedene Sensoren so dicht zu überwachen, dass ein Angriff auf die Kritische Infrastruktur einem etwaigen Angreifer nachgewiesen werden kann.⁶⁰ Hierdurch sollen potenzielle hybride Kriegsführungen abgeschreckt werden.⁶¹

Zur Verbesserung des maritimen Lagebildes ordnete die NATO bspw. verstärkte Seeraumüberwachungsmaßnahmen in Atlantik sowie der Nord- und Ostsee an, die die Deutsche

⁵³ Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 6 BPolG Rn. 15.

⁵⁴ Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 6 BPolG Rn. 16.

⁵⁵ Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 6 BPolG Rn. 17.

⁵⁶ Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 6 BPolG, Rn. 22.

⁵⁷ Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 6 BPolG, Rn. 23.

⁵⁸ Stamme, KlimR 2024, 16 (19).

⁵⁹ Stamme, KlimR 2024, 16 (19).

⁶⁰ Stamme, KlimR 2024, 16 (19).

⁶¹ Stamme, KlimR 2024, 16 (19).

Marine mit wiederkehrenden Flügen von Seefernaufklärern und einer Beteiligung mit Booten und Schiffen an der Very High Readiness Joint Task Force Maritime durchführt.⁶²

IV. Rechtlicher Ausgangsrahmen

Der rechtliche Ausgangsrahmen im Hinblick auf den Schutz maritimer Kritischer Infrastruktur ist vielschichtig und verwoben.

1. Internationales Recht

Auf internationaler Ebene sind folgende (nicht abschließend) Rechtsakte von besonderer Bedeutung: SOLAS, das Seerechtsübereinkommen (SRÜ), das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (SUA) und ISPS-Codes.

2. Europarecht

Auf europäischer Ebene ist die Verordnung Nr. 725/2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen zu nennen.

Auf europäischer Ebene befassen sich zudem zwei aktuelle Richtlinien mit der Steigerung der Resilienz Kritischer Infrastrukturen. Zum einen löst die Richtlinie über die „Resilienz kritischer Einrichtungen“ (kurz: **CER-Richtlinie**) die **EPSKI-Richtlinie** ab. Zum anderen schreibt die **NIS2-Richtlinie** über „Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen“ die NIS-Richtlinie fort.⁶³

Auf EU-Ebene billigte der Rat im Oktober 2023 einen aktualisierten Plan zum Schutz maritimer Infrastruktur und im Rahmen des nordeuropäischen Militärbundes Joint Expeditionary Force soll die Unterwasserinfrastruktur zwischen Ärmelkanal und Ostsee zusätzlich durch sechs Kriegsschiffe der britischen Marine beobachtet und geschützt werden

Die EU-Strategie für Maritime Sicherheit und ihr Aktionsplan (EUMSS) aus dem Jahr 2014 erfuhren letztmalig Anfang 2023 eine Aktualisierung. Ziel ist es, umfassende Rahmenbedingungen zu schaffen, die auf sicherheitspolitische Herausforderungen auf See reagieren und abschreckend wirken sollen.⁶⁴

3. Nationales Recht

Ein ebenen-, sektoren- und gefahrenübergreifendes „Gesetz zum Schutz Kritischer Infrastrukturen“ gibt es in Deutschland bislang nicht.

Das GG enthält relevante Kompetenzzuweisungen und –beschränkungen, die für die Übernahme von Aufgaben im Bereich der Seesicherheit von herausragender Bedeutung sind (hierzu bereits vorstehend im Rahmen der relevanten Behörden).

⁶² Stamme, KlimR 2024, 16 (19).

⁶³ Hierzu überblicksartig: https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/Strategien-und-rechtlicher-Rahmen/Rechtlicher-Rahmen/rechtlicher-rahmen_node.html, zuletzt abgerufen am 27.06.2024, 10:29 Uhr.

⁶⁴ Stamme, KlimR 2024, 16 (19).

Neben den zusätzlichen sicherheitsrechtlichen Regelungen (bspw. aus den Polizeigesetzen, § 18 Abs. 2 ZSKG⁶⁵, IT-Sicherheitsgesetz, BSIG, BSIKRITISV) ist ein Gesetzgebungsvorhaben besonders hervorzuheben:

Der deutsche Gesetzgeber verkündete im Juli 2023 den KRITIS-DachG-Entwurf, um erstmals ein einheitliches Regelwerk für den physischen Schutz Kritischer Infrastruktur zu schaffen (Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der CER-Richtlinie und zur Stärkung des Resilienz kritischer Anlagen (KRITIS-Dachgesetz – KRITIS-DachG) vom 28.07.2023, S. 30) Ein Teil des Gesetzes (darunter die relevanten Normen, die bestimmte Pflichten zum Schutz Kritischer Infrastruktur auferlegen) soll danach frühestens zum 2026 in Kraft treten.

Die Ziele des KRITIS-DachG beschreibt das BMI wie folgt:

„Das KRITIS-Dachgesetz nimmt alle kritischen Infrastrukturen in den Blick und definiert, welche Unternehmen und Einrichtungen mit Blick auf den physischen Schutz für die Gesamtwirtschaft verpflichtende Resilienzmaßnahmen ergreifen müssen. Zwei Kriterien müssen erfüllt sein: Wenn eine Einrichtung essenziell für die Gesamtversorgung in Deutschland ist und mehr als 500.000 Personen versorgt, zählt sie zu den "kritischen Anlagen", die vom KRITIS- Dachgesetz erfasst sind. Mit dem Gesetz werden auch die wechselseitigen Abhängigkeiten der kritischen Infrastrukturen untereinander berücksichtigt: So hängen zum Beispiel vom Energiesektor auch alle anderen Sektoren ab. Auch Wasser und Transportwege sind für die jeweils anderen Sektoren unverzichtbar.

Das KRITIS-Dachgesetz formuliert erstmals sektorübergreifende Ziele, nämlich Störungen und Ausfälle zu verhindern, deren Folgen zu begrenzen und die Arbeitsfähigkeit nach einem Vorfall wiederherzustellen.

Um die Ziele zu erfüllen, müssen die Betreiber kritischer Anlagen auf die spezifischen Risiken für ihre Anlagen mit passgenauen Maßnahmen reagieren. Die Maßnahmen müssen sie in sogenannten Resilienzplänen darstellen. Eine wesentliche Grundlage dafür sind Risikoanalysen und -bewertungen. Das Gesetz sieht regelmäßige Risikoanalysen und -bewertungen sowohl von staatlicher als auch von Betreiberseite in den relevanten Sektoren vor.

[...]

Darüber hinaus sieht das KRITIS-Dachgesetz ein zentrales Meldewesen für erhebliche Störungen vor. Dieses Meldewesen soll das bereits bestehende Meldewesen im Bereich der IT-Sicherheit kritischer Infrastrukturen ergänzen.

Weiterhin soll die Zusammenarbeit aller Beteiligten bei kritischen Infrastrukturen institutionalisiert werden. Die Verantwortlichkeiten der Vielzahl der am Schutz kritischer Infrastrukturen Beteiligten soll klarer herausgearbeitet werden. Bei der Umsetzung des KRITIS-Dachgesetzes soll das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BBK) eine koordinierende Rolle

⁶⁵ Hiernach berät und unterstützt der Bund „die Länder im Rahmen seiner Zuständigkeiten beim Schutz kritischer Infrastrukturen“.

bekommen. Es wird eng mit den zuständigen Aufsichtsbehörden des Bundes zusammenarbeiten.“⁶⁶

Der letzte Stand des Referentenentwurfs, der online verfügbar war, datiert auf den Bearbeitungsstand: 21.12.2023 17:05.

Bei dieser recht globalen Zielsetzung des KRITIS-DachG stellt sich die Frage, ob daneben ein Seesicherheitsgesetz überhaupt noch erforderlich ist oder aber das KRITIS-DachG neben den Betreiberpflichten auch Ermächtigungsgrundlagen für Maßnahmen der Sicherheitsbehörden zum Schutze Kritischer Infrastruktur regeln sollte. Aktuell sind letztere im Referentenentwurf nicht vorgesehen. Vielmehr regelt dieser bislang nur eher flankierende, unterstützende oder kontrollierende, behördliche Maßnahmen mit Blick auf die Betreiber Kritischer Infrastruktur.

Jedenfalls sollte aber im Rahmen eines neu zu schaffenden Seesicherheitsgesetzes genauestens darauf geachtet werden, welche Regelungen nach Sinn und Zweck des Gesetzes im KRITIS-DachG verortet werden sollten und welche im Seesicherheitsgesetz. Eine gemeinsame Betrachtung beider Gesetze und abgestimmte Normierung scheint daher dringend geboten.

V. Protokoll Plattformen

Mit dem Gesetz zu dem Übereinkommen vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt und zum Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandssockel befinden (SeeSchSiÜbkG), Ausfertigungsdatum: 13. Juni 1990, wurde der Beitritt, die Zustimmung und die Veröffentlichung des Übereinkommens und Protokolls durchgeführt (§ 1 SeeSchSiÜbkG, BGBl. II Nr. 19 vom 21.06.1990).

Eine feste Plattform im Sinne des Protokolls ist gem. Art. 1 Abs. 3 eine künstliche Insel, eine Anlage oder ein Bauwerk, die zum Zweck der Erforschung oder Ausbeutung von Ressourcen oder zu anderen wirtschaftlichen Zwecken dauerhaft am Meeresboden befestigt sind. Der Anwendungsbereich ist damit grundsätzlich mit Blick auf maritime Kritische Infrastruktur weit ausgestaltet.

In Artikel 2 ff. des Protokolls werden gesonderte, spezifische Straftaten gegen feste Plattformen normiert. Hierunter fallen etwa, die gewaltsame Inbesitznahme einer festen Plattform, gewalttätige Handlungen auf einer festen Plattform gegen Personal dieser, Zerstörung oder Beschädigung einer festen Plattform, Auslösung gefährlicher Stoffe von einer Plattform, die den Tod oder schwere Verletzungen oder Schäden verursacht oder zu verursachen geeignet ist, Einleitung gefährlicher oder schädlicher Stoffe von einer festen Plattform, Drohung, Versuch oder Beteiligung an derartigen Straftaten. Soweit ersichtlich sind diese bislang nicht in das StGB überführt worden.

Soweit sich Deutschland nur kraft völkerrechtlichen Vertrags zum Erlass eines Straftatbestands verpflichtet hat, dieser aber noch nicht erlassen ist, darf dieser jedoch nicht angewendet werden (Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG).

⁶⁶ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/KRITIS-DachG.html>, zuletzt abgerufen am 27.06.2024.

§ 6 StGB enthält aktuell mit der Nr. 3 die Regelung, dass das deutsche Strafrecht weiter gilt, unabhängig vom Recht des Tatorts, für folgende Taten, die im Ausland begangen werden: „Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr (§ 316c)“. Diese Regelung könnte ausdrücklich um maritime Kritische Infrastruktur erweitert werden, was jedoch seinerseits eine Ausweitung im Verhältnis zum Protokoll feste Plattformen darstellen würde, da hier eben „nur“ die festen Plattformen als Anknüpfungsmaterie für strafrechtlich relevantes Verhalten verwendet werden. Im Rahmen einer zu argumentierenden Annexkompetenz des Bundes (Annexkompetenz aus Art. 74 Abs. Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), hierzu bereits vorstehend) sollte aber geprüft werden, ob nicht eine Ausweitung von festen Plattformen auf maritime Kritische Infrastruktur insgesamt sinnvoll und möglich erscheint.

Aktuell gilt gem. § 6 Nr. 9 StGB, dass Taten, die auf Grund eines für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen zwischenstaatlichen Abkommens auch dann zu verfolgen sind, wenn sie im Ausland begangen werden. Um ein solches Abkommen dürfte es sich mit dem Protokoll Feste Plattformen ebenfalls handeln.

Sollte eine Anpassung von § 6 Nr. 3 im Rahmen einer umfänglichen Prüfung positiv gewertet werden, wäre in der Folge eine Anpassung des § 316c StGB ebenfalls vorzunehmen. § 316c StGB normiert bislang – spiegelbildlich zu § 6 Nr. 3 StGB - Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr. Hiervon sind als Tatobjekte bislang nur Schiffe und Luftfahrzeuge umfasst.⁶⁷ Entsprechend der Regelungen des Protokolls Feste Plattformen oder aber einer gesetzgeberischen Zielsetzung maritime Kritische Infrastruktur insgesamt in den Anwendungsbereich der Strafnorm einzubeziehen, müsste sowohl der objektive Tatbestand im Hinblick auf die geschützten Tatobjekte entsprechend verändert sowie die Tathandlungen mit denen aus dem Protokoll Feste Plattformen abgeglichen und erweitert werden. Durch das veränderte Tatobjekt müssen auch die Tathandlungen entsprechend angepasst werden. Hierbei könnte es durchaus sinnvoll erscheinen, § 316c StGB nicht um das zusätzliche Tatobjekt und die zusätzlichen Tathandlungen zu erweitern, sondern dem § 316c StGB nachfolgend eine eigene Strafnorm für Straftaten gegen maritime Kritische Infrastruktur zu fassen.

VI. Seesicherheitsgesetz

Im Hinblick auf terroristische Gefahren auf See und ausgehend hiervon sind unterschiedliche Szenarien denkbar. Sie reichen von der Entführung eines Kreuzfahrt- oder Containerschiffes durch Terroristen und die Gefährdung tausender Menschenleben, über die Entführung eines Schiffes das gefährliche Stoffe geladen hat und hiermit in einen deutschen Hafen einzufahren droht.⁶⁸

Zu den sektorenübergreifenden Regelungen des KRITIS-DachG könnten daher zukünftig Regelungen in einem Seesicherheitsgesetz hinzutreten, die insbesondere den Schutz vor besonderen Gefahren, ähnlich dem Luftsicherheitsgesetz zum Ziel haben und dabei Ermächtigungsgrundlagen für Gefahrenabwehrbehörden und die Bundeswehr vorsehen. Der Fokus wäre hier darauf zu legen, solche Sondersituationen zu beherrschen, in denen alleine die Kompetenz und Mittel der Polizeien nicht

⁶⁷ BeckOK-Stoll, 61. Edition, 01.05.2024, StGB, § 316c Rn. 5 ff.

⁶⁸ Hinsichtlich der Ausgangslage und denkbaren Szenarien vgl.

<https://www.bits.de/public/ndrinfo/sunds070204.htm>, zuletzt abgerufen am 25.06.2024, 12:16 Uhr.

ausreichen und die Mittel der Bundeswehr nach noch aktueller Rechtslage mangels gesetzlicher Kompetenz nicht eingesetzt werden dürfen.⁶⁹

Sollte hier das Ziel sein, den Schutz der tausende Kilometer langen Unterwasserinfrastruktur mit zu erfassen (was sinnvoll erscheint), so ist jedoch fraglich, ob hierfür aktuell ausreichend Mittel und Personal zur Verfügung stehen würden. Beides wäre jedoch nötig, um den dann mit einem Seesicherheitsgesetz gesetzlich verankerten Schutzauftrag seitens der zuständigen Stellen überhaupt erfüllen zu können. Es ist daher zusätzlich zu den neuen Rechtsgrundlagen sicherzustellen, dass hinreichende Mittel und hinreichendes Personal vorhanden sind oder aber beschafft werden kann.

Rechtlich ist bei der Konstruktion des Seesicherheitsgesetzes insbesondere die Rechtsprechung zum Luftsicherheitsgesetz zu beachten. Mit seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht unmissverständlich klargestellt, dass der Schutz der Menschenwürde Vorrang hat.⁷⁰ Sie muss im Kern unangetastet bleiben. Diese „rote Linie“ hat auch für ein zukünftiges Seesicherheitsgesetz zu gelten.

Mit einem Seesicherheitsgesetz könnte dann eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, die Bundeswehr als Mittel der vollziehenden Gewalt im Bereich der Inneren Sicherheit in begrenzten Ausnahmefällen einzusetzen. Dies erscheint insbesondere dann geboten, wenn in Sonderlagen die Streitkräfte mit ihren spezifischen Einsatzmitteln die Möglichkeiten der Gefahrenabwehr hat, diese aber nicht, nicht alleine oder nicht in ausreichendem Umfang den Polizeibehörden zur Verfügung stehen. Dem steht dem Grunde nach auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht entgegen. Mit seinem Plenarbeschluss zum Luftsicherheitsgesetz hatte das Bundesverfassungsgericht nämlich festgestellt, dass Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG eine Verwendung spezifisch militärischer Waffen bei Einsätzen der Streitkräfte nach diesen Bestimmungen nicht grundsätzlich ausschließt,⁷¹ oder mit anderen Worten: Ein solcher Einsatz ist unter engen gesetzlichen Vorgaben möglich.

VII. Reform des § 134 BBergG

Die Errichtung und der Betrieb von Förderplattformen, Transit-Rohrleitungen mit dazu gehörenden Verdichterplattformen sowie Unterwasserkabel werden durch das BBergG geregelt. Die damit zusammenhängenden aufsichtsbehördlichen Befugnisse ergeben sich aus §§ 70 ff. BBergG. Allerdings ist Schutz- und Zielrichtung des BbergG die Verhütung von Gefahren, die von einer Einrichtung einer solchen Anlage ausgehen.⁷² Hingegen bleiben die von außen einer Einrichtung drohenden Gefahren im BbergG bislang völlig unberücksichtigt.⁷³ Es wäre insoweit ein Novum, würde man in das BBergG eine entsprechende Regelung mit gefahrenabwehrrechtlichem Charakter aufnehmen. Hieraus könnte vielmehr sogar dogmatisch die Argumentation folgen, dass derartige Gefahren gar nicht vom BBergG

⁶⁹ Hierzu auch: Stämme, KlimR 2024, 16 (19).

⁷⁰ BVerfG NJW 2006, 751, 3. Leitsatz: Die Ermächtigung der Streitkräfte, gem. § 14 Abs. 3 LuftSiG durch unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ein Luftfahrzeug abzuschießen, das gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, ist mit dem Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG nicht vereinbar, soweit davon tatunbeteiligte Menschen an Bord des Luftfahrzeugs betroffen werden.

⁷¹ BVerfG NVwZ 2012, 1239, 2. Leitsatz.

⁷² Ehlers, NordÖR 2024, 49 (54).

⁷³ So auch Ehlers, NordÖr 2024, 49 (54).

erfasst werden, so dass insoweit entweder die allgemeine Gefahrenabwehr nach dem BPolG greift oder aber ein hierfür passendes, neues Gesetz, wie das Seesicherheitsgesetz geschaffen werden sollte.

Entsprechendes gilt für das WindSeeG und dem SeeAnlG, die auch für die Hohe See gelten (§§ 2 Abs. 2 WindSeeG, § 1 Abs. 1 SeeAnlG). Davon erfasst werden Offshore-Windkraftanlagen mit dazu gehörenden Konverterstationen und Übertragungskabeln sowie Anlagen die anderen wirtschaftlichen Zwecken oder meereskundlichen Untersuchungen dienen. Auch diese Regelungen zielen auf die Verhütung von Gefahren durch die Anlagen, nicht aber deren Schutz gegen Gefahren von außen.⁷⁴

Mit Blick auf die Gefahren, die für maritime Kritische Infrastruktur ausgehen, sei es durch terroristische Akte, Sabotage oder andere Angriffe, erscheint es daher sinnvoll eine Neuregelung in einem neu zu schaffenden Seesicherheitsgesetz zu etablieren und nicht in § 134 oder anderswo im BbergG aufzunehmen.

VIII. Umsetzung

Für die Umsetzung bedarf es neben konkreter Gesetzesentwürfe, die im parlamentarischen Prozess zu diskutieren sind, vor allem eines klaren Bewusstseins dafür, dass mit einem Mehr an Aufgaben und Verantwortung auch ein Mehr an Personal und notwendiger Ausrüstung / Material zur Verfügung gestellt werden muss. Entsprechende haushaltärische Grundlagen sind frühzeitig zu schaffen.

Zudem bedarf es eines gewissen Grades an Realismus der Gestalt, dass ein vollumfänglicher Schutz der maritimen Überwasser- und Unterwasserinfrastruktur nicht möglich sein wird.⁷⁵ Es wird auch nach Stärkung von Kompetenzen und Zuständigkeit, nach einer Ergänzung um notwendige Ausrüstung und neues Personal keine absolute Sicherheit für die maritime Kritische Infrastruktur geben.

Dennoch erscheint es ratsam, da wo möglich und sinnvoll, eine rechtlich klare und gut strukturierte Ausgangslage zu schaffen und hierfür gesetzliche Änderungen und Neuerungen auf den Weg zu bringen. Dabei sollte das Ziel sein mit einem Mehr an Rechtsklarheit zu einem Mehr an Handlungssicherheit für die handelnden Behörden zu kommen.

Hamburg, den 27.06.2024

Prof. Dr. Stefanie Grünewald

⁷⁴ So auch Ehlers, NordÖR 2024, 49 (54).

⁷⁵ Hierauf hinweisend auch: Walter NordÖR, 2023, 297 (303).