



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

LEHRSTUHL FÜR DEUTSCHES, EUROPÄISCHES UND
INTERNATIONALES STRAFRECHT, STRAFPROZESSRECHT,
WIRTSCHAFTSSTRAFRECHT UND DAS
RECHT DER DIGITALISIERUNG



Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

An den

Deutschen Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)456 F

Dr. Felix Ruppert
Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth)

T +49 (0)89 2180-5726
F +49 (0)89 2180-5675
M felix.ruppert@lmu.de

Postanschrift
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München

Büroanschrift
Ludwigstr. 29/IV – Raum 404
80539 München

München, 30.06.2024

Schriftliche Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern
und der Bedrohungslage anpassen“
(BT-Drucks. 20/10726)

im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 1. Juli 2024

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur oben genannten Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanke ich mich herzlich.

Aufgrund der Vielzahl sowie Offenheit der vorgeschlagenen Maßnahmen und der mitunter weitreichenden Formulierungen greifen die nachfolgenden Ausführungen, auch angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit, einige zentrale Parameter des Antrags heraus und beurteilen diese aus rechtlicher Perspektive.

STELLUNGNAHME ZUM ANTRAG DER FRAKTION DER CDU/CSU –	3
„DIE ZEITENWENDE AUCH AUF SEE UMSETZEN – BEFUGNISSE DER BUNDESPOLIZEI ERWEITERN UND DER BEDROHUNGSLAGE ANPASSEN“	3
A. VORBEMERKUNG.....	3
I. INHALT DES ANTRAGS	3
II. INTENTION DES ANTRAGS	4
III. VERFASSUNGSRECHTLICHER RAHMEN DES ANTRAGS.....	5
IV. KONSEQUENZEN FÜR DEN ANTRAG.....	6
B. ZU DEN KONKRETEN FORDERUNGEN	7
I. EFFIZIENTE GEWÄHRLEISTUNG DER SEESICHERHEIT VON BUND UND LÄNDERN	7
II. SEESICHERHEITSGESETZ SAMT KOMPETENZBÜNDELUNG UND -AUSGESTALTUNG	8
III. ERWEITERUNG DER §§ 6, 316C STRAFGESETZBUCH	11
IV. ÄNDERUNG DES § 134 BUNDESBERGGESETZ.....	13
V. SICHERUNG VON LNG-TERMINALS UND OFFSHORE-WINDKRAFTANLAGEN	14
C. FAZIT	17

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU – „Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen“

A. Vorbemerkung

I. Inhalt des Antrags

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen“ adressiert eine Vielzahl an Maßnahmen, um die Rechtslage an die aktuelle Bedrohungslage anzupassen und den **Schutz kritischer Infrastruktur** sowie die Sicherheit auf See zu gewährleisten.¹ Im Fokus des Antrags steht dabei insbesondere der Schutz bedeutender Infrastruktur im Bereich der Energiegewinnung durch Offshore-Windanlagen sowie LNG-Terminals, welche angesichts der jüngsten Bedrohungslage nicht nur abstrakt zum Ziele hybrider Kriegsführung und von Sabotageakten zu werden drohe.²

Das daher notwendige Maßnahmenpaket erfordere neben einer optimierten Zusammenarbeit und sinnvollen Arbeitsteilung von Bund und Ländern (S. 7) unter anderem ein die maritimen Kompetenzen des Bundes bündelndes Seesicherheitsgesetz (S. 8), eine Erweiterung der strafrechtlichen Normen der §§ 6, 316c StGB zum Schutze fester Plattformen (S. 11), eine Zuständigkeitserweiterung des § 134 Bundesberggesetzes zugunsten der Bundespolizei (S. 13) sowie die Ermächtigung der Genehmigungs- und Sicherheitsbehörden, Betreiber von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen zu Maßnahmen verpflichten zu können, die zur Gefahrenabwehr erforderlich sind (S. 14), wobei besonders bedeutende Anlagen ggf. am Beispiele Norwegens in den Schutzauftrag der Bundespolizei einbezogen werden sollen.

¹ BT-Drucks. 20/10726, S. 1.

² Ebenda.

II. Intention des Antrags

Die primäre Zielsetzung des vorliegenden Antrags, die **Befugnisse der Bundespolizei zu erweitern bzw. der Bedrohungslage anzupassen**, erinnert an die Diskussionen im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BT-Drucks. 20/10406) am 22. April 2024³ und dürfte bereits daher auch in diesem Lichte zu besehen sein.

Allerdings sind die meisten der Forderungen des vorliegenden Antrags **nur bedingt klar formuliert** und lassen somit einen weiten Interpretationsspielraum zu. Wenn etwa von einer optimierten Zusammenarbeit von Bund und Ländern gesprochen wird,⁴ so klingt dies nach einer besseren Vernetzung und Kooperation, nicht jedoch nach einer kompetenziellen Änderung. Ähnlich lässt sich etwa die Forderung nach einer legislativen Bündelung maritimer Kompetenzen des Bundes⁵ als jene nach einer Zusammenführung bestehender Kompetenzen des Bundes begreifen.

Die sich anschließende Forderung, diese in erforderlichem Umfang auszugestalten, lässt hingegen vielmehr auf einen beabsichtigten Ausbau vorhandener Kompetenzen schließen, die schließlich auch in der primären Forderung der Befugnisenerweiterung der Bundespolizei zum Ausdruck kommt. Insofern liegt die **primäre Intention** des Antrags also entgegen anderer Andeutungen innerhalb des Antrags selbst in einer **Änderung bzw. Neuverteilung der tatsächlichen Aufgaben** und Befugnisse und damit in einem neuen Regelungskonzept.

³ S. insbesondere die eine Befugnis- bzw. Aufgabenerweiterung der Bundespolizei fordernden Stellungnahmen der Gewerkschaft der Polizei 20(4)417 A, der Deutschen Polizeigewerkschaft 20(4)417 B sowie von Herrn Prof. Thiel 20(4)417 C, jeweils BT-Drucks. 20/10406.

⁴ BT-Drucks. 20/10726, S. 2.

⁵ BT-Drucks. 20/10726, S. 2.

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen des Antrags

Daher sei bereits eingangs darauf hingewiesen, dass eine Erweiterung der Befugnisse der Bundespolizei gerade zum Schutz von LNG-Terminals angesichts der Bedrohungslage zwar politisch sicherlich in den Fokus genommen werden kann. Ihre Umsetzung ist im Zuge der polizeilichen Aufgabenverteilung aber in rechtlicher Hinsicht **besonders begründungsbedürftig**.

Schließlich steht die allgemeine Polizeigewalt in der bundesstaatlichen Ordnung den Ländern zu,⁶ während der **Bund nur** über bestimmte **sonderpolizeiliche Aufgaben** verfügt.⁷ Jede Ausdehnung dieses sonderpolizeilichen Aufgabenbereichs in den Aufgabenbereich der Landespolizei hinein müsste nun aber, wollte man keine doppelte Zuständigkeit begründen, zugleich den **Aufgabenbereich der Landespolizei beschneiden**.

Gleichwohl ist verfassungsgerichtlich bestätigt, dass angesichts der Kompetenz der Länder für die vollzugspolizeilichen Aufgaben gemäß Art. 30, 70 GG die **Bundespolizei nicht zu einer allgemeinen, mit der Landespolizei konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden** und so ihr Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren darf.⁸ Selbst wer vor diesem Hintergrund hinsichtlich einer *Befugnis*erweiterung wenig Schwierigkeiten sieht, verweist auf den durch die Entscheidung begrenzten und begrenzt zu haltenden *Aufgabenbereich* der Bundespolizei,⁹ sodass hinsichtlich des Verbots einer Ausdehnung des Aufgabenbereichs Einigkeit besteht. Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung unterscheidet insofern nicht zwischen dem Verbot einer zentralen Bundespolizeibehörde zu Lande oder auf See, sodass jedwede

⁶ BVerfGE 97, 198 (217); Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B Rn. 99, 125.

⁷ BeckOK-PolR Hessen/Möstl, 32. E. 1.3.2024, Vorb. Rn. 63; Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B Rn. 99, 125.

⁸ BVerfGE 97, 198 (218); zustimmend BeckOK-PolR Bayern/Möstl, 23. E. 1.10.2023, Vorb. Rn. 63, der vor diesem Hintergrund bereits den Begriff der Bundespolizei kritisiert; Lisken/Denninger/Graulich, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, E Rn. 81; Arzt ZRP 2021, 205 (206). Deshalb verzichtet der Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BT-Drs. 20/10406) auch auf eine zuvor diskutierte, sog. gekorene Zuständigkeit.

⁹ So Thiel GSZ 2024, 89 (94).

Änderung an diesem Maßstab zu bemessen bleibt. Jede Aufgabenerweiterung der Bundespolizei in den Aufgabenbereich der Landespolizeien hinein kratzt damit an der verfassungsrechtlich determinierten Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern.

IV. Konsequenzen für den Antrag

Daraus ergibt sich für den Antrag jedenfalls zweierlei: Eine **Ausdehnung des Aufgabenbereichs** der Bundespolizei in den Aufgabenbereich der Landespolizei hinein würde – verfassungsrechtlich unzulässig – **konkurrierende Polizeibehörden** schaffen und die Bundespolizei in Konkurrenz mit der Aufgabenwahrnehmung der Länder setzen.

Jede **Nivellierung des Aufgabenbereichs** der Landespolizei zugunsten einer Erweiterung des Aufgabenbereichs der Bundespolizei müsste dagegen den begrenzten bundespolizeilichen Aufgabenbereich erweitern und so die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung unterminieren.

Eine Erweiterung der Befugnisse der Bundespolizei ist vor diesem Hintergrund jedenfalls stringent zu begründen und auf ihre Erforderlichkeit hin zu untersuchen. Sie kann also nicht einfach in den Raum gestellt werden, zumal darüber das Erfordernis einer Grundgesetzänderung schwebt. Damit der Antrag überhaupt als Diskussionsgrundlage dienen kann, wäre daher insbesondere die Geeignetheit sowie Erforderlichkeit einer Kompetenzübertragung oder -dopplung zu eruieren. Zahlreiche der erhobenen Forderungen sind daher auch in diesem Lichte zu evaluieren, kommen diesen Forderungen aber nicht nach.

B. Zu den konkreten Forderungen

I. Effiziente Gewährleistung der Seesicherheit von Bund und Ländern

Sofern der Antrag fordert, die Seesicherheit in all ihren Aspekten mit den vorhandenen Mitteln gemeinsam von Bund und Ländern noch effizienter zu gewährleisten (etwa durch eine optimierte Zusammenarbeit und sinnvolle Arbeitsteilung), sei auf die Einrichtung des **Maritimen Sicherheitszentrums in Cuxhaven** verwiesen, mit der bereits ein Kompetenzzentrum der operativen Kräfte des Bundes und der Küstenländer geschaffen wurde, das alle für die maritimen Sicherheit zuständigen Sicherheitsbehörden in einem Netzwerk vereint.¹⁰

Diesem Sicherheitszentrum gelingt es jedenfalls, die unterschiedlichen Akteure unter Beibehaltung der jeweiligen grundgesetzlich vorgesehenen Kompetenzen **zu vernetzen**. Optimierungen sollten daher unter Beibehaltung der Kompetenzverteilung unmittelbar in diesem Rahmen angestrebt werden, ohne darüber hinaus Zuständigkeitswirrungen in Kauf zu nehmen oder durch neue oder doppelt gelagerte Aufgabenbereiche die verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabenverteilung in Frage zu stellen. Denn eine damit einhergehende Kompetenzbescheidung der Länder zugunsten der Bundespolizei droht, den **sonderpolizeilichen Charakter der Bundespolizei** jedenfalls auf See **aufzuheben** und die Bundespolizei insofern zu einer Kernbehörde samt weitreichenden Aufgabenbereichs auszubauen, während die Landespolizei – anders als in der kompetenzrechtlichen Ausgestaltung des Grundgesetzes vorgesehen – an den Rand des Geschehens gedrängt würde.

Sofern einzelne Akteure nicht in der Lage sein sollten, entsprechende Aufgaben zu erfüllen, erfordert dies eine **Stärkung der betreffenden Behörden** und keine unkoordinierte Verschiebung von Kompetenzen, die ihrerseits nicht unmittelbar geeignet ist, Ausstattungsdefiziten zu

¹⁰ https://www.msz-cuxhaven.de/DE/Home/home_node.html, zuletzt abgerufen am 30.6.2024; dazu *Stamme* KlimR 2024, 16 (18); kritisch aber *Walter* NordÖer 2022, 217 (222).

begegnen, sondern vielmehr neue Strukturen und Ausstattung erforderlich macht und zugleich bei den beteiligten Akteuren vorhandene Ausrüstung obsolet werden ließe. Insbesondere sollten keine parallelen Kompetenzen geschaffen werden, die gleichsam die Landespolizei degradieren würden und darüber hinaus Abstimmungsschwierigkeiten sowie Unklarheiten und einen womöglich doppelten Ressourcenbedarf nach sich ziehen können. Die Vorteile zusätzlicher Kompetenzen zeichnen sich dagegen nicht ab. Lösungen auf dem Weg zu einer optimierten Zusammenarbeit lassen sich daher in bestehendem Rahmen anstreben und finden, ohne einen Bruch mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zu riskieren.

Auch das **Havariekommando**, eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Küstenländern, die auf der Grundlage einer Bund-Länder-Vereinbarung bei komplexen Schadenslagen ein wirksames Unfallmanagement gewährleistet, indem unterschiedliche Zuständigkeiten einer gemeinsamen Einsatzleitung unterstellt werden, lebt eine optimierte Zusammenarbeit vor. Dazu wird der Leiter des Havariekommandos, ein Bundesbeamter, unter Beibehaltung der Aufgaben und Kompetenzen im Wege der Organleihe von den Ländern beauftragt, in ihrem Zuständigkeitsbereich die Leitung in ihrem Namen auszuüben.¹¹ Optionen der Vernetzung und der Zusammenarbeit bestehen daher bereits. Optimierungen sollten dementsprechend in diesen Rahmen angestrebt und gefunden werden – bevor eine kompetenzrechtliche Änderung die Grenzen des Verfassungsrechts auslotet.

II. Seesicherheitsgesetz samt Kompetenzbündelung und -ausgestaltung

Die Forderung nach einem Seesicherheitsgesetz klingt vor dem Hintergrund der angeführten Gefahrenlage zunächst interessant. Allerdings geht aus dem Antrag weder hervor, was ein solches Seesicherheitsgesetz überhaupt **leisten können soll**, noch wie dies erreicht werden soll. Der Antrag ist insofern zu unbestimmt und lässt zu viel Interpretationsspielraum.

¹¹ NK-SeeaufgG/Ehlers, 6. Aufl. 2023, § 3 Rn. 9; ferner *Walter NordÖR* 2023, 297 (301).

Für die anvisierte **legislative Bündelung** maritimer Kompetenzen des Bundes besteht bereits kein Bedarf, befinden sich die Kompetenzen des Bundes doch ohnehin bereits auf Seiten des Bundes. Eine Bündelung wäre demnach reine **Makulatur** ohne inhaltliche Neuerungen – und damit schon nicht erforderlich.

Sollen aber – worauf der Titel des Antrags und der Hinweis, maritime Kompetenzen des Bundes in erforderlichem Umfang auszugestalten, hinweisen und was die einzig sinnvolle Deutungsmöglichkeit verbleibt – im Zuge eines Seesicherheitsgesetzes **Kompetenzen** auf Seiten des Bundes **neu geschaffen** oder ausgebaut werden, so droht wiederum die Aufgabe des sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei sowie ein **Bruch mit der grundgesetzlich vorgesehenen Kompetenzverteilung**.

Insbesondere die Einbeziehung von LNG-Terminals in die Beweggründe des Antrags zeigt dabei auf, dass hier unmittelbar in den Ländern zugewiesene Kompetenzen eingegriffen und diese auf die Bundespolizei übertragen werden sollen. Denn aufgrund deren Errichtung innerhalb der 12-Seemeilen-Zone (Küstenmeer) fällt die entsprechende Gefahrenabwehr in den Auftrag der jeweiligen Landespolizei, die daher entsprechend zuständig ist.¹² Bereits daran wird erkenntlich, dass hinter dem Antrag primär das Ansinnen einer **Neuordnung der kompetenziellen Zuständigkeit steht**, die sich mit der geltenden Verfassung nicht ohne wesentliche Änderungen in Einklang bringen lässt. Dies unter dem Mantel eines Seesicherheitsgesetzes zu verbergen, ändert inhaltlich nichts an dem damit verbundenen Eingriff in die Zuständigkeit der Landespolizeien, die aufgrund der mitunter punktuellen Verortung der kritischen Infrastruktur ohnehin näher an dem zu schützenden Objekt gelegen sein dürfte.

Die Forderung nach einer Ausgestaltung maritimer Kompetenzen des Bundes dient daher als **Feigenblatt** einer erforderlichen **Verfassungsänderung** zugunsten des Aufgabenbereichs der

¹² Walter NordÖR 2023, 297 (299); s. bereits *Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste*, Maritime Sicherheitslage Deutschlands unter besonderer Berücksichtigung der Zuständigkeit von Bund und Ländern, 2008, S. 5.

Bundespolizei unter Beschneidung der landespolizeilichen Kompetenzen und daher einer solchen im Lichte der drohenden Erosion des sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei. Eine derartige Änderung erscheint nur umso weniger erforderlich vor dem Hintergrund, dass nicht im Ansatz dargelegt wird, weshalb die Landespolizeien außerstande sein sollten, die entsprechenden Aufgaben wahrzunehmen – und weshalb eine Übertragung an die Bundespolizei zur Verbesserung des status quo daher überhaupt notwendig sein sollte und welche Verbesserungen dies versprechen sollte.

Sollte sich das Seesicherheitsgesetz dagegen der Frage widmen, ob die bisweilen kritisierte,¹³ grundsätzliche **Trennung von militärischen und polizeilichen Einsatzformen** aufgeweicht werden sollte, so ginge auch das nicht ohne eine Beschneidung der Länderkompetenzen und müsste vor dem Hintergrund des Art. 87 Abs. 2 GG in der Verfassung Niederschlag finden. Auch eine § 13 Abs. 1 LuftSiG entsprechende Regelung,¹⁴ nach welcher die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte eingesetzt werden können, müsste sich an diesem Maßstab messen lassen – und wäre daher transparent zu diskutieren, anstatt hinter einer Gesetzesbezeichnung zu verbergen.

Die Forderung nach einem Seesicherheitsgesetz ist in ihrer derart weiten sowie unbestimmten Ausgestaltung ungeeignet, ein klares Anliegen sowie eindeutige, zu lösende Anliegen aufzuzeigen und bereits daher nicht zu begrüßen.

¹³ S. bereits *Hoffmann* *Marineforum* (10) 2005, 14; *Stehr* *Marineforum* (3) 2004, 20; ferner *Walter* *NordÖR* 2023, 297 (299).

¹⁴ Dahingehend etwa *Stamme* *KlimR* 2024, 16 (19).

III. Erweiterung der §§ 6, 316c Strafgesetzbuch

Sofern das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden,¹⁵ unverzüglich in nationales Recht umzusetzen und dazu die §§ 6, 316c StGB entsprechend erweitert werden sollen, **überzeugt** bereits der vorgeschlagene **Gesamtansatz nicht** und müsste **strafrechtssystematische Brüche** nach sich ziehen. Unbesehen des Umstands, dass das relevante Protokoll aus dem Jahre 2005 stammt und bislang kein strafrechtlicher Umsetzungsbedarf erkannt wurde,¹⁶ wirft der Vorschlag mehr Fragen als Antworten auf.

So ist eine **feste Plattform** gemäß Art. 1 Abs. 3 des Protokolls 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 ist. Damit ist schon der Bezug zu den in dem Antrag genannten Beispielen nicht hinreichend klar, erforschen oder beuten etwa LNG-Terminals doch keine Ressourcen (aus) und dienen sie nicht unmittelbar wirtschaftlichen Zwecken im Sinne einer strafrechtlich maßgeblichen Zweckbindung. Im Lichte des Art. 103 Abs. 2 GG sind LNG-Terminals daher keine derartigen Plattformen und kann der **mit dem Antrag anvisierte Schutz** daher bereits **nicht auf diesem Wege erreicht** werden, sodass der Vorschlag zur Zielerreichung bereits ungeeignet ist. Daran zeigt sich, dass die Intention des Antrags, der Schutz kritischer Infrastruktur, nicht auf das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden, gestützt werden kann – und inhaltlich weit darüber hinauszielt.

Aber auch die anvisierte Anbindung an die vorgeschlagene **Strafnorm des § 316c StGB ist** bereits im Grunde **ungeeignet**, den Schutz fester Plattformen bzw. kritischer Infrastruktur in

¹⁵ BGBl. 1990 II, S. 508, zuletzt geändert durch Protokoll von 2005 zum Plattform-Sicherheitsprotokoll vom 14.10.2005, BGBl. 2015 II, S. 1446.

¹⁶ S. BT-Drucks. 18/5268, S. 6.

sich aufzunehmen. Dies zeigt bereits die auf den Verkehr abzielende Deliktsüberschrift („Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr“), die entsprechend dem geschützten Rechtsgut der Norm den **Luft- und Seeverkehr** in den Fokus nimmt, wozu der Schutz der **körperlichen Unversehrtheit** der an ihm teilnehmenden Menschen tritt, **nicht jedoch ein irgendwie gearteter Eigentumsschutz**.¹⁷ Bereits angesichts dessen ist fragwürdig, wie der Schutz punktuell verorteter kritischer Infrastruktur mit jenem des Verkehrswesens gleichgestellt werden soll. Besieht man sich aber die in Art. 2 ff. des Protokolls vorgesehenen spezifischen Straftaten gegen feste Plattformen, etwa die gewaltsame **Inbesitznahme** einer festen Plattform, gewalttätige Handlungen auf einer festen Plattform gegen dortiges Personal, die **Zerstörung oder Beschädigung** einer festen Plattform oder auch die **Auslösung gefährlicher Stoffe von einer Plattform**, welche den Tod oder schwere Verletzungen oder Schäden verursacht oder zu verursachen geeignet ist, so zeigt sich, dass hinsichtlich der festen Plattformen kein Verkehrsschutz zu leisten ist, sondern vielmehr ein **Eigentums- oder Besitzschutz** gegen Inbesitznahme, Zerstörung oder Beschädigung sowie potentielle Missbrauchsgefahren erforderlich ist. Diesen vermag § 316c StGB aber nicht zu leisten, ohne in seiner Gesamtstruktur aufgebrochen zu werden.

Die mangelnde Integrationsmöglichkeit fester Plattformen zeigen auch die **Tatvarianten** des § 316c StGB auf, die auf ein im zivilen Luftverkehr **eingesetztes und im Flug befindliches**¹⁸ Luftfahrzeug (§ 316c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. a StGB) oder ein im zivilen Seeverkehr **eingesetztes** Schiff (§ 316c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. b StGB) beschränkt sind und daher einen mobilen Vorgang des Luft- oder Schiffverkehrs, aber **kein fest anliegendes Objekt** vor Augen haben.

Eine Ausdehnung des § 316c StGB nähme der Strafnorm also ihre Systematik und Zielrichtung und müsste daher einen Bruch des strafrechtlichen Regelungssystems zur Folge haben.

¹⁷ BeckOK-StGB/Stoll, 61. E. 1.5.2024, § 316c Rn. 2; Fischer, 71. Aufl. 2024, § 316c Rn. 2; NK/Zieschang, 6. Aufl. 2023, § 316c Rn. 4; Schönke/Schröder/Hecker, 30. Aufl. 2019, § 316c Rn. 1; ders. JA 2009, 673 (675); aA Lackner/Kühl/Heger/Heger, 30. Aufl. 2023, § 316c Rn. 1: zusätzlicher Schutz der Luft- und Seefracht.

¹⁸ Bzw. nach § 316c Abs. 1 S. 2 StGB gleichgestellte Luftfahrzeuge.

Auch die Einbeziehung des **§ 6 StGB** in den Antrag kann sich nur vor dem Hintergrund erklären, dass qua § 6 Nr. 3 StGB das deutsche Strafrecht unabhängig vom Recht des Tatorts für im Ausland begangene Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr iSd § 316c StGB gilt. Dahinter steht aber die Überlegung, dass die zivile Luft- und Seefahrt ein **international geschütztes Rechtsgut** darstellt.¹⁹ Warum dies für punktuell in Deutschland verortete kritische Infrastruktur, die anders als Luft- und Seefahrt gerade nicht international angelegt ist, sondern örtlich auf das Bundesterritorium begrenzt ist, ebenso gelten sollte, bleibt offen.

Eine Änderung der §§ 6, 316c StGB ist daher zur Erreichung der Ziele ungeeignet und ist vor diesem Hintergrund abzulehnen.

IV. Änderung des § 134 Bundesberggesetz

Soweit § 134 des Bundesberggesetzes (BbergG) dahingehend geändert werden soll, dass die Bundespolizei und andere Sicherheitsbehörden auch für die **Unterbindung willentlicher Beschädigungen von Unterwasserinfrastruktur** zuständig sind, so vermag auch dies nicht zu überzeugen.

Denn das BbergG regelt zwar den Betrieb von Förderplattformen sowie Transit-Rohrleitungen sowie Unterwasserkabeln. Allerdings zielt das Gesetz auf den **Schutz vor Gefahren, die von einer solchen Anlage ausgehen**.²⁰ Gefahrenabwehrmaßnahmen, die solche Einrichtungen vor **Gefahren von außen schützen, kennt das Gesetz dagegen nicht**, sodass es insofern bei den Regelungen der allgemeinen Gefahrenabwehr bleiben müsste.

¹⁹ BeckOK-StGB/von Heintschel-Heinegg/Kudlich § 6 Rn. 4; NK/Böse § 6 Rn. 12; Schönke/Schröder/Eser/Weißer § 6 Rn. 4.

²⁰ Ehlers NordÖR 2024, 49 (54).

Sollte also § 134 BbergG zu einer Gefahrenabwehrregelung vor von außen drohenden Gefahren umgestaltet werden, so müsste dies den Charakter des Gesetzes aufbrechen und die bisherige Regelungssystematik ohne ersichtlichen Grund durch eine der Gesetzesintention fremde Norm sprengen, die dann **systematisch fremd verortet** eine Gefahrenabwehrbefugnis schaffen würde. Eine solche Regelung fügte sich dann nicht nur nicht in den Charakter des BbergG ein, sondern wäre darüber hinaus auch nicht erforderlich, um einen Mehrwert gegenüber dem status quo zu schaffen.

Sofern also ein besonderer Schutz von Unterwasserinfrastruktur anvisiert wird, ist § 134 BbergG dafür der falsche Anknüpfungspunkt.

V. Sicherung von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen

Ferner wird die Forderung erhoben, die Genehmigungs- und Sicherheitsbehörden **gesetzlich zu ermächtigen**, die **Betreiber** von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen zu Maßnahmen **verpflichten zu können**, die zur Gefahrenabwehr erforderlich sind.

Angesichts des Referentenentwurfs des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz von Betreibern kritischer Anlagen und dem dort vorgesehenen **KRITIS-Dachgesetz** (KRITIS-DachG) ist eine solche **Regelung aber überhaupt nicht erforderlich**: Denn das KRITIS-DachG soll nach der Entwurfsfassung **Betreibern kritischer Anlagen** und wichtiger Einrichtungen gestufte **Anforderungen zum physischen Schutz auferlegen**.

Dies erfolgt im Rahmen einer **Gesamtstrategie zur Verbesserung der Resilienz kritischer Infrastrukturen** (Nationale KRITIS-Resilienzstrategie gemäß Art. 4 der Richtlinie [EU] 2022/2557) und somit im Rahmen eines Gesamtkonstrukts, in dessen Rahmen auch die Umsetzung der NIS-2-Richtlinie den Schutz der IT-Sicherheit erweitert, sodass ein umfassender physischer sowie informationstechnischer Schutz anvisiert und geschaffen wird. Das KRITIS-

DachG normiert insofern erstmals einheitlich bundesgesetzliche sektorenübergreifende Mindestvorgaben zum Schutz kritischer Infrastruktur.

Die in dem Antrag angeführten **LNG-Terminals** (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 KRITIS-DachG-E) sowie **Offshore-Windkraftanlagen** (§ 3 Abs. 3 Nr. 3 KRITIS-DachG-E) **unterfallen** dabei ohnehin dem **KRITIS-DachG-E**, sodass ihre Betreiber gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 KRITIS-DachG-E **ohnein verpflichtet** sind, geeignete und verhältnismäßige technische, sicherheitsbezogene und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Resilienz zu treffen, die erforderlich sind, um (Nr. 1) das Auftreten von Vorfällen zu verhindern, (Nr. 2) einen angemessenen physischen Schutz ihrer Liegenschaften und kritischen Anlagen zu gewährleisten, (Nr. 3) auf Vorfälle zu reagieren, sie abzuwehren und die negativen Auswirkungen solcher Vorfälle zu begrenzen, (Nr. 4) nach Vorfällen die Wiederherstellung der kritischen Dienstleistung zu gewährleisten, (Nr. 5) ein angemessenes Sicherheitsmanagement hinsichtlich der Mitarbeiter zu gewährleisten, einschließlich des Personals externer Dienstleister und (Nr. 6) das Personal für die genannten Maßnahmen durch Informationsmaterialien, Schulungen und Übungen zu sensibilisieren.

Dabei sind diese Maßnahmen qua § 10 Abs. 2 KRITIS-DachG-E **auf Grundlage der nationalen Risikoanalyse und Risikobewertungen** nach § 8 KRITIS-DachG-E sowie der nach § 9 Abs. 1 KRITIS-DachG-E durchzuführenden Risikoanalyse und Risikobewertung der Betreiber der kritischen Anlagen zu treffen. Der nicht abschließende Katalog an Maßnahmen umfasst dabei in präventiver Hinsicht unter anderem solche des Objektschutzes (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 lit. a KRITIS-DachG-E), Instrumente und Verfahren für die Überwachung der Umgebung (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 lit. b KRITIS-DachG-E) und den Einsatz von Detektionsgeräten (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 lit. c KRITIS-DachG-E) und ist damit ohnehin besonders umfangreich.

Dies zeigt, dass der Entwurf des **KRITIS-DachG** die anvisierte Verpflichtung der Betreiber kritischer Infrastruktur **speziell regelt und konkret** sowie umfassend **adressiert** – und dabei zudem auf Grundlage einer Gesamtstrategie sowie nationalen Risikoanalyse und -bewertung vorgeht, sodass er ein **Gesamtkonzept zur Erhöhung der Resilienz kritischer Infrastruktur verkörpert**.

Der vorliegende Antrag müsste ein solches **Konzept** aber **konterkarieren**, indem er losgelöst von einem ganzheitlichen Ansatz punktuelle (und wie gezeigt überflüssige) Verpflichtungen zu normieren ersucht, die weder einem Gesamtkonzept entsprechen noch inhaltlich daran angelehnt werden müssten. Damit würde er also in Zusammenschau mit dem KRITIS-DachG-E doppelte Zuständigkeiten für entsprechende Verpflichtungen schaffen und somit die ganzheitliche Lösung erodieren, was einem einheitlichen Schutzniveau und damit dem eigentlichen Ansinnen des Antrags zuwiderliefe.

Dem Antrag kann insofern nur insofern zugestimmt werden, als er sich als **nachdrückliche Forderung zugunsten des KRITIS-DachG-E** interpretieren lässt, da die Ansinnen des Antrags bereits von diesem – dafür aber vollumfänglich und als Teil eines ganzheitlichen Ansatzes – verfolgt werden.

C. Fazit

Der **Antrag** der Fraktion der CDU/CSU „Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen“ adressiert eine Vielzahl an Maßnahmen, um die Rechtslage an die aktuelle Bedrohungslage anzupassen und den Schutz kritischer Infrastruktur sowie die Sicherheit auf See zu gewährleisten, **kann aber inhaltlich nicht überzeugen**. Dies gilt bereits angesichts der dem Antrag immanenten Offenheit und Unbestimmtheit, die zahlreiche Deutungsmöglichkeiten offenlässt und zu wenige konkrete Fragestellungen adressiert. Ferner gilt im Einzelnen:

1. Hinsichtlich der angestrebten optimierten **Zusammenarbeit** von Bund und Ländern sollte eine solche lediglich **unter Wahrung der bestehenden Kompetenzen** angegangen werden.
2. Denn andernfalls drohte eine verfassungsrechtlich unzulässige **Aufweichung des sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei**, die auch im Rahmen eines angestrebten **Seesicherheitsgesetzes** zu befürchten steht, müsste jede Erweiterung der bundespolizeilichen Aufgaben in den Bereich der jeweiligen Landespolizei hinein doch die verfassungsrechtlich vorgesehene Kompetenzverteilung untergraben. Von einer im Raum stehenden Kompetenzdoppelung, aber auch von einer Kompetenzverschiebung ist abzusehen.
3. Die vorgeschlagene **Erweiterung der strafrechtlichen Normen** der §§ 6, 316c StGB unter Berufung auf den Schutz fester Plattformen zum Schutze kritischer Infrastruktur bereits **per se untauglich** und müsste zudem die Regelungssystematik des § 316c StGB verkehren. Von ihr ist daher Abstand zu nehmen.
4. Die Vorschrift des **§ 134 BbergG** ist aufgrund der Zielrichtung des Bundesberggesetzes **ungeeignet**, in eine Gefahrenabwehrregelung zugunsten der Bundespolizei

umfunktioniert zu werden und würde so einen Fremdkörper innerhalb des Gesetzes darstellen, was abzulehnen bleibt.

5. Die **Verpflichtung der Betreiber von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen zu Gefahrenabwehrmaßnahmen** ist bereits speziell im Rahmen des **KRITIS-DachG-E** vorgesehen und basiert dort auf einem ganzheitlichen Schutzkonzept, welches auf Grundlage einer nationalen Risikobewertung gewählt wird, sodass eine gesonderte singuläre Verpflichtung nicht nur unnötig wäre, sondern insofern zu Kompetenzdoppelungen führen müsste und den ganzheitlichen Ansatz des KRITIS-DachG-E durch unkoordinierte Einzelvorgaben gefährden würde.



Dr. Felix Ruppert, Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth)