

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)456 G



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den

Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

Per E-Mail an: innenausschuss@bundestag.de

29. Juni 2024

**Stellungnahme
für die Sachverständigenanhörung
im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der
Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen“,
Drucksache 20/10726 vom 19. März 2024,
zur Anhörung am 1. Juli 2024 in Berlin**

Prof. Dr. Hartmut Aden

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht,

Europarecht, Politik- und

Verwaltungswissenschaft

Forschungsinstitut für

Öffentliche und Private

Sicherheit (FÖPS Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

E-Mail: [Hartmut.Aden@](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

hwr-berlin.de

[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

www.foeps-berlin.org

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Einladung zur Mitwirkung an der Sachverständigenanhörung und für die Gelegenheit, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen. Vorab möchte ich meine Stellungnahme unter folgendem Fazit zusammenfassen: **Relevante Fragestellungen, aber kaum zielführende Vorschläge!**

Im Folgenden nehme ich zunächst zu übergreifenden Aspekten des Antrags Stellung (A) und gehe sodann auf ausgewählte Einzelvorschläge ein (B).

A) Gefahren und Gefahrenabwehr auf See

Der Antrag geht zutreffend davon aus, dass Nord- und Ostsee in zunehmenden Maße auch für kritische Infrastruktur jenseits des Seetransports genutzt werden.¹ Dies betrifft insbesondere, aber nicht nur Offshore-Windenergieanlagen. Zur Kritischen Infrastruktur zählen u. a. auch Transportrouten für

¹ Ausführlich hierzu die Beiträge in Voelsen (Hrsg.) 2024.



lebenswichtige Güter, Datenkabel und andere Formen von Kommunikationstechnik. Insofern gibt es gute Gründe, die Seegebiete in Konzepte für den Schutz kritischer Infrastrukturen einzubeziehen. Anders als der Antrag suggeriert, muss am Anfang des Schutzes kritischer Infrastruktur indes eine solide Risikoanalyse und –bewertung stehen. Hierfür ist eine breite Perspektive erforderlich, die etwa auch die menschenrechtlich besonders relevante maritime Nahrungsmittelversorgung einbezieht,² ebenso Risiken, die von Cyberangriffen ausgehen. Nur wenn hinreichend bekannt ist, welche Risiken bestehen, können diese bewertet und nötigenfalls präventive Maßnahmen hierzu vorbereitet werden.

Auch übersieht der Antrag Defizite beim Schutz kritischer Infrastruktur, die in der Praxis der Behördenkooperation liegen, insbesondere zwischen Nachrichtendiensten und Polizei – nicht etwa bei fehlenden gesetzlichen Befugnissen. Dies gilt umso mehr, weil Risiken für kritische Infrastrukturen zunehmend im Kontext geopolitischer Entwicklungen der zurückliegenden Jahre stehen, insbesondere des Kriegs Russlands gegen die Ukraine.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz kritischer Infrastrukturen durch Polizei- und anderen Behörden nicht in Form von ständiger Bewachung durch diese staatlichen Stellen erfolgen kann. Vielmehr bedarf es einer technischen Funktionsüberwachung durch die Betreiber und wirtschaftlichen Nutznießer der kritischen Infrastruktur. Eine avancierte Sensorik könnte und sollte so eingesetzt werden, dass Betreiber und zuständige Behörden alarmiert werden, wenn ein sicherheitsrelevantes Ereignis eintritt. Die Behörden wiederum hätten Informationen aus der (internationalen) Behördenzusammenarbeit und eigene Erkenntnisse in die Lagebewertung einzubringen. Das bereits im Jahr 2007 eingerichtete Maritime Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer in Cuxhaven ist hierfür eine geeignete Plattform, die entsprechend weiterentwickelt werden sollte.

² Hierzu näher Rudloff, in: Voelsen (Hrsg.) 2024, S. 37 ff.



B) Anmerkungen zu ausgewählten Elementen des Antrags

Zu ausgewählten Aspekten des Antrags nehme ich wie folgt Stellung:

1. Defizitäre Behördenzusammenarbeit eher zwischen Nachrichtendiensten und Polizei

Der Antrag suggeriert in Abschnitt II 1, es gebe Verbesserungsbedarfe bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Seesicherheit. Dies mag in Einzelfällen zutreffen. Allerdings sei hier auf die bereits seit 2007 bestehende Zusammenarbeit der Wasserschutzpolizeien der Küstenländer mit den zuständigen Bundesbehörden im Maritimen Sicherheitszentrum in Cuxhaven verwiesen.

Die größeren Bedrohungen kritischer Infrastrukturen dürften indes von Akteuren ausgehen, die typischerweise durch polizeiliche Maßnahmen nur schwer kontrollierbar sind, etwa ausländische Nachrichtendienste. Auch Cyberattacken können von der Bundespolizei (allein) kaum wirksam verhindert werden. Gerade die Zusammenarbeit zwischen Cybersicherheitsbehörden, Nachrichtendiensten und Polizei in Situationen, in denen sich abstrakte Risiken zu konkreten Gefahren für wichtige Rechtsgüter entwickeln, war in der Vergangenheit immer wieder stark defizitär und bedarf auch bei der Gefahrenabwehr für die kritische Infrastruktur auf See ständiger Aufmerksamkeit.

2. Befugnisverlagerung in ein weiteres Spezialgesetz wenig zielführend

Die in Abschnitt II 2 des Antrags geforderte Verlagerung von polizeilichen Befugnissen und Organisationsregeln aus dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht (Bundespolizeigesetz u.a.) in ein neues Seesicherheitsgesetz erscheint nicht zielführend. Die grundsätzliche (Auffang-)Zuständigkeit der Bundespolizei für die Gefahrenabwehr in der Ausschließlichen Wirtschaftszone im Rahmen der völkerrechtlichen Befugnisse ergibt sich bereits heute aus § 6 BPolG i.V. m. § 3 Nr. 1 lit. b des Seeaufgabengesetzes.³

Der zusätzliche Erlass eines Seesicherheitsgesetzes wäre ein vorwiegend symbolpolitischer Akt,⁴ um die politische Aufmerksamkeit für das Thema zu

³ Näher hierzu Schenke/Graulich/Ruthig-Graulich 2019, § 6 BPolG.

⁴ Zur Kritik symbolischer Sicherheitsgesetzgebung: Aden & Fähmann 2021 m.w.N.



unterstreichen. Indes wird die Rechtslage durch Spezialgesetze für derartige Anwendungsfelder eher unübersichtlicher. Eine Vollregelung aller Eingriffsbefugnisse wäre hier kaum möglich und sinnvoll, so dass zahlreiche Querverweise zu den allgemeinen Gesetzen, insbesondere zum Bundespolizeigesetz (BPolG), erforderlich würden. Die Ausgangssituation stellt sich hier anders dar als bei der Luftsicherheit, die durch internationale Standards für die Flughafensicherheit und die Passagierkontrollen, die Beleihung von Privatfirmen für die Sicherheitskontrollen an Flughäfen und Hoheitsfragen während der Flüge geprägt ist. Bei der Seesicherheit können im Ausgangspunkt dagegen allgemeine polizeirechtliche Eingriffsbefugnisse zum Einsatz kommen und nötigenfalls im BPolG ergänzt werden.

C) Fazit

Der vorliegende Antrag wirft wichtige Fragen auf, trägt aber kaum zu ihrer Lösung bei. Ich komme daher auf mein Fazit zurück: **Relevante Fragestellungen, aber kaum zielführende Vorschläge!**

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

Ausgewählte Literatur zum Thema der Anhörung:

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan, 2021: Argumente für einen besseren Musterentwurf für einheitlichere Polizeigesetze. Kritische Analyse von Entwicklungen im Polizeirecht aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive, in: Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2020/2021*, Baden-Baden: Nomos und Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 580-615.

Lisken, Hans (Mitbegründer), Denninger, Erhard, Bäcker, Matthias & Graulich, Kurt (Hrsg.), 2021: *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl., München: C.H. Beck Verlag (zitiert: Lisken/Denninger-Bearbeiter*in).

Schenke, Wolf-Rüdiger, Graulich, Kurt & Ruthig, Josef (Hrsg.), 2019: *Sicherheitsrecht des Bundes. Kommentar*, 2. Aufl., München: C.H. Beck (zitiert: Schenke/Graulich/Ruthig-Bearbeiter*in).

Voelsen, Daniel (Hrsg.), 2024: Maritime kritische Infrastrukturen Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2024S03_KritischeMaritimeInfrastrukturen.pdf