



UHH · Fakultät für Rechtswissenschaft · Lehrstuhl Prof. Proelß
Rothenbaumchaussee 33 · 20148 Hamburg

Prof. Dr. Alexander Proelß

Lehrstuhl für internationales Seerecht und
Umweltrecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht

Rothenbaumchaussee 33
20148 Hamburg

Tel. +49 40 42838-4545
Fax +49 40 42838-8855
alexander.proelss@uni-hamburg.de
www.uni-hamburg.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)456 H

01.07.2024

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

hier: Sachverständige Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 01.07.2024

I. Gegenstände des Antrags und der Stellungnahme

1. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU zielt auf eine Stärkung des Schutzes kritischer Infrastruktur und der Gewährleistung der Sicherheit auf See. Ausgehend von dem zutreffenden Befund, dass „Seegebiete und die dortigen Versorgungsstrukturen nicht nur abstrakt Ziele von hybrider Kriegsführung bzw. von Saboteuren oder Terroristen sind, sondern dass solche Anschläge konkret geplant und ausgeführt werden und jederzeit wieder möglich sind“,¹ sollen die Ressourcen der Bundespolizei und anderer Sicherheitsbehörden vergrößert und gleichzeitig die Mittel effizienter genutzt werden. Dies erfordert nach Ansicht der Antragstellerin eine Anpassung der Rechtslage an die Erfordernisse der aktuellen Bedrohungslage, „um eine effiziente Abwehr rechtssicher zu gestalten.“² Damit soll auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich die „deutschen Seegebiete [...] mehr und mehr zu einem Wirtschaftsraum [entwickeln], in dem neue wertvolle Infrastruktur aufgebaut wird, insbesondere im Bereich

¹ BT-Drs. 20/10726 v. 19. März 2024, Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen, S. 1.

² Ebd.

der Energiegewinnung durch Offshore-Windkraftanlagen auf Hoher See, aber auch durch LNG-Terminals in Seehäfen.“³

2. Die mit dem Antrag angesprochenen Fragen des Schutzes kritischer Infrastruktur auf See zeichnen sich in rechtlicher Hinsicht durch ihre hohe Komplexität aus. Sie betreffen mit dem Seevölkerrecht, dem Verfassungsrecht und dem Polizei- und Anlagenzulassungsrecht verschiedene Ebenen des Rechts. Eine alle diese Ebenen umfassende rechtliche Bestandsaufnahme und Identifikation von Reformbedarfen liegt, soweit erkennbar, bislang nicht vor.⁴ Schon deshalb kann die vorliegende Stellungnahme zu klärenden Fragenkomplexe weder in ihrer gesamten thematischen Breite noch in wissenschaftlicher Tiefe ausloten. Sie konzentriert sich vielmehr auf eine zusammenfassende Darstellung der beiden folgenden Problemkreise: Untersucht wird zum einen, inwieweit die Bundesrepublik Deutschland seevölkerrechtlich befugt ist, gesetzgeberische Maßnahmen zur Sicherheit von kritischer Infrastruktur in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) zu erlassen und diese gegenüber Dritten durchzusetzen. Zum anderen werden die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, Aufgaben der Gefahrenabwehr hinsichtlich der Sicherheit von kritischer Infrastruktur in der deutschen AWZ bei Bundesbehörden zu konzentrieren, dargestellt. Bei alledem sind die in dem Antrag angesprochenen Belange nicht nur ein deutsches Thema, sondern von globaler Bedeutung. So forderte die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer letzten jährlichen Resolution zum Thema „Oceans and the Law of the Sea“ alle Staaten nachdrücklich auf, in Zusammenarbeit mit der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und anderen einschlägigen internationalen Organisationen und Einrichtungen den Schutz von Offshore-Anlagen, Unterseekabeln und -pipelines sowie anderer kritischer Infrastrukturen zu verbessern, indem sie im Einklang mit dem Völkerrecht Maßnahmen zur Verhütung, Meldung und Untersuchung von Gewaltakten gegen diese Infrastrukturen ergreifen und diese Maßnahmen durch nationale Rechtsvorschriften umsetzen, um eine ordnungsgemäße und angemessene Durchsetzung sicherzustellen.⁵

³ Ebd.

⁴ Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) hat kürzlich über das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie eine Resilienzstudie maritime Versorgungswege in Auftrag gegeben, die sich auch mit den hier thematisierten Rechtsfragen befassen wird. Siehe zum Ganzen auch die disziplinübergreifende SWP Studie Voelsen (Hrsg.), Maritime kritische Infrastrukturen: Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen, 2024, abrufbar unter: <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024S03/>>.

⁵ UN Doc. A/Res/78/69 v. 11. Dezember 2023, Oceans and the Law of the Sea, Rn. 147.

II. Sicherheit auf See in der deutschen AWZ: Die Perspektive des Völkerrechts

1. Das Seevölkerrecht – geregelt vor allem im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UN-Seerechtsübereinkommen bzw. SRÜ),⁶ dem die Bundesrepublik Deutschland mit Vertragsgesetz v. 2.9.1994 beigetreten ist⁷ – ordnet bestimmte Meereszonen einzelnen Küstenstaaten zu, die in den betreffenden Räumen entweder Souveränität (innere Gewässer; Küstenmeer)⁸ oder einzelne souveräne Rechte bzw. funktional begrenzte Hoheitsgewalt (Anschlusszone; Ausschließliche Wirtschaftszone; Festlandsockel) auszuüben befugt sind. Die erstgenannten Meeresgebiete gehören zum Staatsgebiet des Küstenstaats, die zweitgenannten „Funktionshoheitszonen“ nicht. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die Rechtslage in den Meeresgebieten jenseits des deutschen Staatsgebiets, dessen maritime Außengrenze in einer Entfernung von mehr als 12 Seemeilen von den Basislinien verläuft. Angesprochen sind damit die Anschlusszone und vor allem die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ), in der sich der Großteil der deutscher Hoheitsgewalt unterliegenden kritischen Infrastruktur auf See befindet.

2. Die **Anschlusszone** grenzt an das zum Staatsgebiet zählende Küstenmeer an und erstreckt sich bis zu einer Entfernung von 24 Seemeilen von den Basislinien, vgl. Art. 33 Abs. 2 SRÜ. Ein Küstenstaat verfügt nur dann über eine Anschlusszone, wenn er sie proklamiert hat. Im Falle Deutschlands ist dies bislang nicht geschehen. Das UN-Seerechtsübereinkommen weist dem Küstenstaat in der Anschlusszone **keine Gesetzgebungsbefugnisse**, sondern lediglich **Kontrollrechte** zu, die zur Verhinderung und Ahndung von Verstößen gegen seine Finanz-, Einreise- oder Gesundheitsvorschriften auf dem Staatsgebiet notwendig sind, vgl. Art. 33 Abs. 1 SRÜ.⁹ Es handelt sich der Sache nach zwar um Durchsetzungsrechte, d.h. um die Zuordnung von Polizeigewalt; diese ist jedoch auf die in Art. 33 Abs. 1 SRÜ ausdrücklich genannten – hier allerdings nicht relevanten – Bereiche der „Zoll- und sonstigen Finanzgesetze, Einreise- oder Gesundheitsgesetze und diesbezüglichen sonstigen Vorschriften“ begrenzt.¹⁰ Fragen der Sicherheit auf See und des Schutzes der in der Anschlusszone gelegenen Bauwerke sind damit nicht

⁶ Deutsche (nicht authentische) Fassung: Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1799).

⁷ Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982 (Vertragsgesetz Seerechtsübereinkommen, BGBl. 1994 II 1798). Vor dem Hintergrund von Art. 59 Abs. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG sind die deutschen staatlichen Organe kraft nationalen Rechts an die Vorgaben des SRÜ gebunden. Diese sind auch innerstaatlich nicht bloße Abwägungsposition, sondern Grundlage und Schranke zulässigen staatlichen Handelns.

⁸ Weiterhin unterliegen auch die Archipelgewässer staatlicher Souveränität; mangels Status als Archipelstaat sind sie für die Bundesrepublik Deutschland aber nicht relevant.

⁹ Insoweit lassen sich in der Staatenpraxis zwar Anhaltspunkte für ein großzügigeres Verständnis der küstenstaatlichen Rechte nachweisen; vgl. *Khan*, in Proelss (Hrsg.), *United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary*, 2017, Art. 33 Rn. 24. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat indes kürzlich klargestellt, dass der Küstenstaat in der Anschlusszone nicht über Souveränität oder souveräne Rechte, die Gesetzgebungsbefugnisse einschließen würden, verfügt. Siehe IGH, *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, ICJ Reports 2022, S. 266, Rn. 151

¹⁰ Nach Art 303 SRÜ kann dort auch der Verkehr von historischen und archäologischen Gegenständen kontrolliert werden.

von den küstenstaatlichen Befugnissen umfasst.¹¹ Zudem dürfen die dem Küstenstaat zugewiesenen Kontrollrechte in jedem Fall nur mit dem Ziel ausgeübt werden, **Verstöße gegen nationale Bestimmungen in seinem Staatsgebiet** (d.h. auf dem Territorium, in den inneren Gewässern und im Küstenmeer) **zu verhindern oder dort erfolgte Verstöße zu ahnden**. Soweit es gar nicht zu einer Ein- oder Ausfahrt in bzw. aus den küstenstaatlicher Souveränität unterliegenden Meeresgebieten kommt, kann der Küstenstaat in der Anschlusszone keine Polizeigewalt ausüben. Da Gefahren für die maritime Infrastruktur (soweit in einer Entfernung von maximal 24 Seemeilen von den Basislinien gelegen) regelmäßig nicht von Akteuren ausgehen werden, die sich in das deutsche Territorium begeben oder sich aus diesem herausbewegen, ist die Anschlusszone für die hier im Vordergrund stehenden Aktivitäten letztlich **nicht relevant**.¹²

3. Bei der **AWZ** handelt es sich um eine küstenstaatliche Funktionshoheitszone, in der dem Küstenstaat einzelne, wenn auch exklusive souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse zugewiesen sind. Diese Rechte und Befugnisse knüpfen nicht an die Zone im räumlichen Sinne, sondern primär an die dort vorhandenen Ressourcen bzw. Nutzungen im funktionellen Sinne an. Sind dem Küstenstaat in der AWZ nur einzelne – zumal funktional begrenzte – Rechte und Befugnisse zugewiesen, kann seine nationale Rechtsordnung dort von vornherein nur insoweit anwendbar sein, als sich die nationalen Gesetze auf eine völkerrechtliche Befugnisnorm stützen können.

4. Im Hinblick auf Art und Reichweite der dem Küstenstaat zugewiesenen Rechte und Hoheitsbefugnisse verfügt der Küstenstaat einerseits über **Hoheitsbefugnisse in Bezug auf die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken** (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. b i) SRÜ); andererseits genießen alle anderen Staaten in der AWZ innerhalb gewisser rechtlicher Grenzen **Schifffahrtswfreiheit**, Überflugfreiheit und die Freiheit der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen, jeweils einschließlich der „mit diesen Freiheiten zusammenhängende Nutzungen des Meeres, insbesondere im Rahmen des Einsatzes von Schiffen und Luftfahrzeugen sowie des Betriebs unterseeischer Kabel und Rohrleitungen“ (Art. 58 Abs. 1 SRÜ). Im Lichte der Schifffahrtswfreiheit anderer Staaten in der AWZ, die nach ganz überwiegender Ansicht auch den Einsatz unbemannter Unterwasserkörper, die über einen eigenen Antrieb verfügen, umfasst, können **Maßnahmen gegenüber Schiffen**, die unter fremder

¹¹ So ausdrücklich IGH, *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, ICJ Reports 2022, S. 266, Rn. 154; “Although there are a few States that maintain in their national laws the power to exercise control with respect to security in the contiguous zone, their practice has been opposed by other States. The materials adduced by Colombia with regard to national legislation on the contiguous zone do not support Colombia’s claim that the customary rules on the contiguous zone have evolved since the adoption of UNCLOS such that they allow a coastal State to extend the maximum breadth of the contiguous zone beyond 24 nautical miles or expand the powers it may exercise therein.”

¹² Nach Art 303 SRÜ kann dort auch der Verkehr von historischen und archäologischen Gegenständen kontrolliert werden.

Flagge fahren, ohne Zustimmung des Flaggenstaats von vorherein nur in Ausnahmesituationen zulässig sein.¹³

5. Das Verbot, Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen zu treffen, ist allerdings nur dann zu beachten, wenn die betreffenden schiffsgestützten Tätigkeiten (1) überhaupt in den Anwendungsbereich der Schifffahrtsweltfreiheit fallen und (2) im Einklang mit den entsprechenden Regelungen des UN-Seerechtsübereinkommens durchgeführt werden. Bei Tätigkeiten zur Durchführung eines terroristischen Angriffs fehlt es jedenfalls dann an der Vereinbarkeit mit dem UN-Seerechtsübereinkommen, wenn sie die **Schwelle zur unzulässigen Gewalt** gemäß Art. 2 Nr. 4 UN-Charta¹⁴ überschreiten. Denn nach Art. 88 SRÜ, der gemäß Art. 58 Abs. 2 SRÜ in der AWZ anwendbar ist, sind AWZ und Hohe See **für friedliche Zwecke vorbehalten**.¹⁵ Nach einhelliger Ansicht handelt es sich bei Aktivitäten, die gegen das Gewaltverbot der UN-Charta verstoßen,¹⁶ nicht um Maßnahmen, die friedlichen Zwecken genügen.¹⁷ Soweit der Küstenstaat dergleichen Aktivitäten unterbinden will, um Gefahren für Anlagen und Bauwerke, die den in Art. 56 Abs. 1 und Art. 60 Abs. 1 SRÜ genannten Zwecken dienen, abzuwehren, sind Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen daher völkerrechtlich zulässig.

6. Ob dies auch für Aktivitäten gilt, mit denen der Küstenstaat einen terroristischen Anschlag auf seine den Zwecken der Art. 56 Abs. 1 und Art. 60 Abs. 1 SRÜ dienenden Anlagen und Bauwerke abwehren will, der die Schwelle zur unzulässigen Gewalt i.S.v. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta nicht überschreitet, ist nicht abschließend geklärt. Im *Arctic Sunrise*-Fall erachtete ein internationales Schiedsgericht dies für möglich.¹⁸ Auch wenn es die Frage im Ergebnis mangels Entscheidungserheblichkeit offen ließ, stellte es allgemein fest, dass der Küstenstaat berechtigt sei, Maßnahmen zu ergreifen, um Eingriffe in seine Hoheitsrechte bezüglich der Erforschung und Ausbeutung der nicht lebenden Ressourcen seiner AWZ zu verhindern.¹⁹ Dieses Verständ-

¹³ Siehe auch Ehlers, Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See, NordÖR 2024, S. 49, 50.

¹⁴ Charta der Vereinten Nationen v. 26. Juni 1945 (BGBl 1973 II S. 431).

¹⁵ Nicht jede militärische Aktivität kann als unfriedlich qualifiziert werden kann. So gilt nach Ansicht des ganz überwiegenden Teils der Küstenstaaten (einschließlich der Bundesrepublik Deutschland) die Schifffahrtsweltfreiheit anderer Staaten gemäß Art. 58 Abs. 1 SRÜ durchaus auch für Kriegsschiffe.

¹⁶ Wann dies der Fall ist, kann im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme nicht dargestellt werden. Anerkannt ist, dass die Schwelle der unzulässigen Gewalt nach Art. 2 Nr. 4 UN-Charta niedriger ist als diejenige eines „bewaffneten Angriffs“ i.S.v. Art. 51 UN-Charta (siehe u. Rz. 11). Im *Nicaragua*-Fall stellte der IGH fest, dass die Sprengung einer unterseeischen Rohrleitung ebenso wie Attacken gegen Ölplattformen unzweifelhaft als verbotene Gewalt i.S.v. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta zu qualifizieren seien; siehe IGH, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, ICJ Reports 1986, S. 14, Rn. 251.

¹⁷ Vgl. Art. 301 SRÜ und *Proelss*, Peaceful Purposes, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2021, Rn. 12 ff.

¹⁸ *The 'Arctic Sunrise' (Netherlands v. Russia)*, PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch v. 14. August 2015, abrufbar unter: <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1438>>, Rn. 314.

¹⁹ Ebd., Rn. 324.

nis eröffnet dem Küstenstaat (nur) im Geltungsbereich seiner souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse gemäß Art. 56 Abs. 1 SRÜ durchaus **weitreichende polizeiliche Eingriffsbefugnisse**, deren Wahrnehmung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen muss.²⁰

7. Jenseits solcher Konstellationen sind **Maßnahmen des Küstenstaats gegenüber fremden Schiffen** nur dann gestattet, wenn das Seevölkerrecht den Küstenstaat hierzu ausnahmsweise ermächtigt. Die im UN-Seerechtsübereinkommen ausdrücklich geregelten Konstellationen, in denen der Küstenstaat nach Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 105 und 110 SRÜ zulässigerweise Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen treffen darf (Bekämpfung der Piraterie und des Sklavenhandels, Verbreitung nicht genehmigter Rundfunksendungen; keine Staatszugehörigkeit des Schiffs), sind mit Blick auf den Schutz kritischer Infrastruktur auf See **nicht einschlägig**. Insbesondere können Aktivitäten des maritimen Terrorismus nicht als Piraterie qualifiziert werden; diesbezüglich fehlt es an den nach Art. 101 lit. a SRÜ erforderlichen Elementen der Tatbegehung zu privaten Zwecken einerseits und der Gewalt, die von einem Schiff gegenüber einem anderen Schiff und dessen Besatzung ausgeübt wird (sog. Zwei-Schiff-Klausel), andererseits.²¹

8. Soweit Art. 110 Abs. 1 SRÜ es ermöglicht, dass ein „Eingreifen auf [anderen] vertraglich begründeten Befugnissen beruht“, **fehlt** es an bislang an **Eingriffsbefugnissen**, die sich aus **anderen völkerrechtlichen Verträgen** ergeben. Zwar erfasst das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (sog. SUA-Übereinkommen)²² auch Maßnahmen des maritimen Terrorismus, ist aber nicht auf die Ausübung von Gewalt gegenüber Anlagen und Bauwerken anwendbar. Diese Lücke wird zwar mit dem SUA-Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden, geschlossen.²³ Mit Blick auf die Reichweite der Eingriffsbefugnisse verweist Art. 1 des Protokolls jedoch auf die Vorschriften SUA-Übereinkommens zurück, das Maßnahmen gegenüber einem fremden Schiff, von dem die Gefahr für die Anlage ausgeht, auch in seiner nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 geänderten Fassung²⁴ nur mit Zustimmung des Flaggenstaats des betreffenden Schiffs gestattet.²⁵

9. Polizeiliche Eingriffsbefugnisse des Küstenstaats können aber auf Art. 60 Abs. 4 SRÜ gestützt werden. Nach dieser Vorschrift ist der Küstenstaat befugt, „**angemessene Sicherheitszonen** ein[zu]richten, in denen er geeignete Maßnahmen ergreifen kann, um die Sicherheit der Schifffahrt sowie der künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerke zu gewährleisten.“ Diese Sicherheitszonen dürfen „sich nicht über eine Entfernung von 500 Metern hinaus erstrecken,

²⁰ Ebd., Rn. 326.

²¹ Dazu etwa *Fournier*, Der Einsatz der Streitkräfte gegen Piraten auf See, 2014, S. 38 ff., 53 ff.; Wackenhuth, Die Bekämpfung von Piraterie und maritimem Terrorismus, 2020, S. 32 ff., 53 ff., jeweils m.w.N.; wie hier auch *Ehlers*, Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See, NordÖR 2024, S. 49, 53.

²² Übereinkommen v. 10. März 1988 (BGBl. 1990 II S. 496).

²³ Protokoll v. 10. März 1988 (BGBl. 1990 II S. 508; BGBl. 2015 II S. 1446). Das Protokoll trat gemäß Bekanntmachung v. 9.9.1992 (BGBl. 1992 II S. 1061) am 1. März 1992 in Kraft.

²⁴ Protokoll v. 14. Oktober 2005 (BGBl. 2015 II S. 1448).

²⁵ Vgl. Art. 8bis Abs. 5 des SUA-Übereinkommens i.d.F. des Protokolls v. 2005.

gemessen von jedem Punkt des äußeren Randes der künstlichen Inseln, Anlagen oder Bauwerke“ (Art. 60 Abs. 5 SRÜ), und sind sowohl von eigenen als auch fremden Schiffen zu beachten (vgl. Art. 60 Abs. 6 SRÜ). Das Recht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, umfasst nicht nur legislative Maßnahmen, sondern schließt, jedenfalls soweit ein Zusammenhang mit den küstenstaatlichen Hoheitsbefugnissen nach Art. 56 Abs. 1 lit. b i) i.V.m. Art. 60 Abs. lit. b SRÜ besteht, **Kontroll- und Zwangsmaßnahmen zur Abwehr eines Anschlags** ein.²⁶ Für Maßnahmen, die unmittelbar die Anlagen und Bauwerke selbst betreffen, resultiert diese Befugnis bereits aus Art. 60 Abs. 2 SRÜ. Nach dieser Norm hat der Küstenstaat „über [...] künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerke ausschließliche Hoheitsbefugnisse, einschließlich derjenigen in Bezug auf Zoll- und sonstige Finanzgesetze, Gesundheits-, Sicherheits- und Einreisegesetze und diesbezügliche sonstige Vorschriften.“ Die küstenstaatliche Hoheitsgewalt über diese Anlagen ist umfassend; sie beinhaltet auch das Recht, Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren zu treffen oder Straftaten zu ahnen und zu verfolgen, die auf oder gegen die betreffenden Installationen begangen werden.²⁷

10. Zu den Anlagen und Bauwerken, um die herum Sicherheitszonen errichtet werden dürfen, gehört jedenfalls die fest auf dem Meeresboden installierte Infrastruktur, soweit diese den in Art. 56 Abs. 1 SRÜ genannten oder anderen wirtschaftlichen Zwecken dient. Seekabel und Rohrleitungen, die in der AWZ des Küstenstaats verlaufen, sind im Lichte der Geltung unterschiedlicher Vorschriften (Art. 56 Abs. 1 lit. b i) i.V.m. Art. 60 SRÜ einerseits, Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 SRÜ andererseits) hingegen nicht als Anlagen und Bauwerke zu qualifizieren.²⁸ Der Küstenstaat ist daher nicht befugt, Sicherheitszonen um Kabel und Pipelines herum auszuweisen. Dies hat aber nicht automatisch zur Folge, dass der Küstenstaat nicht befugt wäre, Gefahren für diejenigen Kabel und Rohrleitungen abzuwehren, die den in Art. 56 Abs. 1 SRÜ genannten Zwecken zu dienen bestimmt sind. Vielmehr kann die vorsätzliche Beschädigung

²⁶ Vgl. die Entscheidung des Schiedsgerichts im Fall *The 'Arctic Sunrise' (Netherlands v. Russia)*, PCA Case N° 2014-02, Schiedsspruch v. 14. August 2015, abrufbar unter: <<https://pcacases.com/web/sendAttach/1438>>, Rn. 211: “In the view of the Tribunal, this provision allows the coastal State to take, in the safety zone, appropriate measures in the nature of the enactment of laws or regulations, and of the enforcement of such laws and regulations, provided that such measures are aimed at ensuring the safety of both navigation and the artificial islands, installations, or structures. These rights of the coastal State go beyond its rights in the EEZ at large.” Siehe auch Internationaler Seegerichtshof (ISGH), *The 'Arctic Sunrise' (Netherlands v. Russia)*, Anordnung v. 22 November 2013, gemeinsames Sondervotum der Richter *Wolfrum* und *Kelly*, ITLOS Reports 2013, S. 229, 256, Rn. 12 und 14; ebd., abweichende Meinung des Richters *Golitsyn*, ITLOS Reports 2013, S. 278, Rn. 25; aus der Literatur *Proelss*, in: ders. (Hrsg.), *United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary*, 2017, Art. 60 Rn. 24 f.; *Ehlers*, *Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See*, NordÖR 2024, S. 49, 51.

²⁷ Siehe auch *Proelss*, in: ders. (Hrsg.), *United Nations Convention for the Law of the Sea: A Commentary*, 2017, Art. 60 Rn. 16; *Ehlers*, *Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See*, NordÖR 2024, S. 49, 52.

²⁸ So auch ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, Third Interim Report 2024, Rn. 68; in der Tendenz großzügiger (unter Hinweis auf die Staatenpraxis Australiens und Neuseelands) *Schaller*, *Völkerrechtliche Grundlagen des Schutzes maritimer kritischer Infrastruktur*, in: Voelsen (Hrsg.), *Maritime kritische Infrastrukturen: Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen*, 2024, abrufbar unter: <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024S03/>>, S. 14, 18. – Bei Verdichterstationen für Gastrührleitungen und Transformatorplattformen dürfte es sich, auch wenn sie Bestandteile eines Rohrleitungs- bzw. Kabelsystems sind, in Anbetracht ihrer Errichtung an einem festen Ort um Anlagen i.S.v. Art. 60 SRÜ handeln. Vgl. *Lagoni*, in: Graf Vitzhum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, 2006, 3. Abschnitt, Rn. 168; unentschieden *Ehlers*, *Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See*, NordÖR 2024, S. 49, 52.

von Unterseekabeln und Pipelines einen Eingriff in die Ausübung der souveränen Rechte und Hoheitsrechte des Küstenstaates zur Nutzung der Ressourcen der AWZ darstellen²⁹ und daher Präventionsmaßnahmen rechtfertigen, wobei die Kriterien der Angemessenheit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit zu beachten sind.³⁰

11. Abwehrbefugnisse zum Schutz kritischer Infrastruktur auf See können sich schließlich aus dem allgemeinen Völkerrecht, namentlich dem **Recht der Selbstverteidigung** (vgl. Art. 51 UN-Charta), ergeben. Dies setzt jedoch voraus, dass ein terroristischer Anschlag auf eine Anlage in der AWZ als bewaffneter Angriff i.S.v. Art. 51 UN-Charta qualifiziert werden kann. Ob dies der Fall ist, wird unterschiedlich beurteilt.³¹ Der IGH akzeptiert nur „the most grave forms of the use of force“³² als bewaffneten Angriff. Ob ein solcher Angriff, hängt vor allem vom Umfang und den Folgen der Attacke („scale and effects“) ab.³³ Im *Oil Platforms*-Fall schloss es der IGH nicht aus, dass ein Angriff auf ein einzelnes Kriegsschiff als bewaffneter Angriff i.S.v. Art. 51 UN-Charta qualifiziert werden kann,³⁴ kam im konkreten Fall mit Blick auf Maßnahmen gegenüber einem privaten Handelsschiff – freilich primär mangels Angriffsvorsatzes – aber zu einem anderen Ergebnis.³⁵ Je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls wird man daher davon ausgehen können, dass ein terroristischer Anschlag auf kritische Infrastruktur auf See das Recht der Selbstverteidigung auslösen kann. Dies gilt freilich nur insoweit, als die betreffende Anlage von den küstenstaatlichen Rechten und Hoheitsbefugnissen umfasst bzw. deren Ausübung zu dienen bestimmt ist.³⁶ Dies ist bei Anlagen i.S.v. Art. 60 SRÜ, z.B. solchen zur Offshore-Energiegewinnung, ebenso wie bei an der deutschen Küste anlandenden Kabeln und Rohrleitungen (vgl. Art. 79 Abs. 4 SRÜ), unzweifelhaft der Fall; ob dies auch für Transitrohrleitungen und -kabel gilt, bedarf demgegenüber näherer Analyse.

²⁹ Hinsichtlich der tatsächlichen Grundlage dafür, dass die betreffenden polizeilichen Maßnahmen erforderlich waren, um Gefahren für die in Art. 56 Abs. 1 SRÜ genannten Interessen abzuwehren, ist der Küstenstaat im Streitfall beweispflichtig.

³⁰ So ILA Committee on Submarine Cables and Pipelines under International Law, Third Interim Report 2024, Rn. 68; siehe bereits o. Rz. 6.

³¹ Ausführlich dazu (mit konkretem Bezug auf die Sprengung der Nord Stream II-Pipeline) *Azaria/Ulfstein*, Are Sabotage of Submarine Pipelines an ‘Armed Attack’ Triggering a Right to Self-defence?, EJIL:Talk! v. 18. Oktober 2022, abrufbar unter: <<https://www.ejiltalk.org/are-sabotage-of-submarine-pipelines-an-armed-attack-triggering-a-right-to-self-defence/>>; *Schaller*, Völkerrechtliche Grundlagen des Schutzes maritimer kritischer Infrastruktur, in: Voelsen (Hrsg.), Maritime kritische Infrastrukturen: Strategische Bedeutung und geeignete Schutzmaßnahmen, 2024, abrufbar unter: <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024503/>>, S. 14, 22.

³² IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, ICJ Reports 1986, S. 14, Rn. 191.

³³ Ebd., Rn. 195.

³⁴ IGH, *Oil Platforms (Iran v. USA)*, Merits, ICJ Reports 2003, S. 161, Rn. 72.

³⁵ Ebd., Rn. 64.

³⁶ *Azaria/Ulfstein*, Are Sabotage of Submarine Pipelines an ‘Armed Attack’ Triggering a Right to Self-defence?, EJIL:Talk! v. 18. Oktober 2022, abrufbar unter: <<https://www.ejiltalk.org/are-sabotage-of-submarine-pipelines-an-armed-attack-triggering-a-right-to-self-defence/>>.

III. Sicherheit auf See in der deutschen AWZ: Die Perspektive des Verfassungsrechts

1. Aus der Perspektive des nationalen Rechts stellt sich die Frage, ob einer Behörde des Bundes verfassungsrechtlich die Befugnis übertragen werden kann, in Meeresgebieten jenseits der Außengrenze des deutschen Küstenmeeres, d.h. in der AWZ und auf Hoher See, Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die sich dort befindende kritische Infrastruktur zu ergreifen. Insofern ist einleitend darauf hinzuweisen, dass der Bund nicht kraft Natur der Sache für die Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug in der AWZ zuständig ist.³⁷ Vielmehr ist auch die AWZ als Funktionshoheitsraum jenseits des deutschen Staatsgebiets föderalisiert. Dies indiziert bereits § 137 Abs. 1 BBergG, wonach sich „[d]ie Zuständigkeit der Länder im Bereich des Festlandsockels [...] nach dem Äquidistanzprinzip [richtet].“ Dem Grundgesetz, das für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern maßgeblich ist, lässt sich kein Anhaltspunkt für eine automatische Bundeszuständigkeit entnehmen. In den Kompetenzkatalogen der Art. 72 ff. und Art. 84 ff. GG findet sich kein Kompetenztitel „Recht der AWZ“.³⁸ In der Literatur wird denn auch ganz überwiegend davon ausgegangen, dass die Kompetenzordnung des GG auch für AWZ und Festlandsockel gilt.³⁹ Diese Sichtweise wurde mittlerweile vom Schleswig-Holsteinischen Verfassungsgericht bestätigt, das ohne weiteres davon ausging, dass das Land Schleswig-Holstein über eine Gesetzgebungszuständigkeit – im konkreten Fall: für die Feste Fehmarnbeltquerung – auch im räumlich an das Küstenmeer anschließenden Bereich der AWZ und des Festlandsockels verfügt.⁴⁰

2. Aus § 6 i.V.m. §§ 14 ff. des Gesetzes über die Bundespolizei (BPolG)⁴¹ ergibt sich für den Bereich des Gesetzesvollzugs zunächst eine bereits bestehende Aufgabenzuweisung und Ermächtigung der Bundespolizei. So hat die Bundespolizei nach der Aufgabenzuweisungsnorm des § 6 BPolG „[u]nbeschadet der Zuständigkeit anderer Behörden oder der Streitkräfte [...] auf See außerhalb des deutschen Küstenmeers die Maßnahmen zu treffen, zu denen die Bun-

³⁷ So indes die Rechtsansicht der Länder; vgl. BR-Drs. 729/21 v. 22.9.2021, S. 2. Bezeichnenderweise hatten die Länder im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des BBergG 1977 – anders als die damalige Bundesregierung – noch die gegenteilige Position vertreten, wonach die für die Staatsgewalten geltende Kompetenzverteilung des GG auch im Bereich des Festlandsockels Geltung beanspruche, weshalb die Landesbehörden zuständig seien. Vgl. BT-Drs. 8/1315 v. 9.12.1977, S. 176.

³⁸ So bereits *Proelß*, Ausschließliche Wirtschaftszone, in: Graf Vitzthum (Hrsg.) Handbuch des Seerechts, 2006, 3. Abschnitt, Rn. 270.

³⁹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 5 – 3000 – 091/22, WD 8 – 3000 – 056/22 und WD 2 – 3000 – 055/22 v. 31.8.2022, Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands: Überblick über Akteure und Zuständigkeiten, S. 6; *Jarass*, Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, 2002, S. 50 ff.; *Kiess*, in: Schlacke (Hrsg.), GK-NBatSchG, 2012, Vorbem. zu §§ 56–58, Rn. 13; *Risch*, Windenergieanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, 2006, S. 78 f.; *Keller*, Das Planungs- und Zulassungsregime für Offshore-Windenergieanlagen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone, 2007, S. 162; *Plöger*, NordÖR 2012, 320, 322 f.; *Ehlers*, VerwArch 104 (2013), 406, 417; *Geber*, Die Netzanbindung von Offshore-Anlagen im europäischen Supergrid, 2014, S. 93 f.

⁴⁰ Schleswig-Holsteinisches LVerfG, Urt. v. 14.9.2020 – LVerfG 3/19, Rn. 129. So auch die Rechtsansicht der Bundesregierung: BT-Drs. 18/3353 v. 27.11.2014, S. 2; BR-Drs. 729/21 v. 22.9.2021, S. 2.

⁴¹ Bundespolizeigesetz v. 19. Oktober 1994 (BGBl. 1994 I S. 2978, 2979), zuletzt geändert mit Gesetz v. 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

desrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist.“ Die Bundespolizei ist für dergleichen Maßnahmen aber nicht allgemein zuständig. Bereits aus § 6 Satz 2 BPolG folgt, dass die Aufgabenzuweisung nicht für Maßnahmen gilt, „die durch Rechtsvorschriften des Bundes anderen Behörden oder Dienststellen zugewiesen oder die ausschließlich Kriegsschiffen vorbehalten sind.“ § 6 BPolG ist darüber hinaus zwingend im Einklang mit den Anforderungen des Verfassungsrechts auszulegen. Da dem Bund eine allgemeine Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Gefahrenabwehr fehlt und dieser Bereich damit nach Art. 30 und 70 GG prinzipiell in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, kann § 6 BPolG von vornherein nur solche Sachverhalte erfassen, für deren Regelung dem Bund eine **spezielle Gesetzgebungskompetenz** zusteht. Die Zuständigkeit der Bundespolizei ist hiernach auf die **Wahrnehmung sonderpolizeilicher Aufgaben** beschränkt.

3. Für die **Aufgabe des Grenzschutzes** überträgt das GG dem Bund eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit, vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG. Sie bildet eine zentrale Grundlage für die Verabschiedung des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG),⁴² dessen Bestimmungen über die Aufgaben der Bundespolizei im Jahre 1994 aufgehoben und in das BPolG integriert wurden. Diese Bundeszuständigkeit umfasst zwar die polizeiliche Überwachung der eigentlichen Grenze, des grenznahen Raums, der Flughäfen und der Grenzbahnhöfe, nach herrschender Meinung aber nicht die allgemeine Gefahrenabwehr in diesen Bereichen.⁴³ Eine solchermaßen weite Interpretation würde die grundsätzlich auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr bestehende Zuständigkeit der Länder zu weit einschränken.

3. Soweit eine Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei somit den Bestand einer speziellen und zugleich über den Grenzschutz im engeren Sinne hinausreichenden Gesetzgebungskompetenz voraussetzt, ist im Hinblick auf den Schutz kritischer Infrastruktur in Seegebieten jenseits des deutschen Staatsgebiets auf die **konkurrierende Bundeszuständigkeit für das Recht der Wirtschaft** (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zu verweisen. Bereits der Wortlaut dieser Zuständigkeitsnorm nimmt ausdrücklich auf Bergbau, Industrie und Energiewirtschaft Bezug. Soweit die Abwehr von Gefahren für Anlagen betroffen ist, die für die betreffenden Bereiche benötigt werden, ist dies jedenfalls von einer Annexkompetenz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst.⁴⁴ Im Lichte der Föderalisierung der AWZ (siehe o. III. Rz. 1) gilt dies auch für kritische Infrastruktur jenseits der Grenzen des deutschen Staatsgebiets.

4. Mit dem Bestand einer Gesetzgebungskompetenz ist noch nicht gesagt, dass auch der **Gesetzesvollzug** Aufgabe des Bundes ist und damit einer Bundesbehörde übertragen werden kann. Im Gegenteil ergibt sich aus Art. 30, 83 GG, dass auch die Ausführung der Bundesgesetze prinzipiell eigene Angelegenheit der Länder ist, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zulässt. Etwas anderes in diesem Sinne könnte sich zunächst aus Art. 89

⁴² Bundesgrenzschutzgesetz v. 18. August 1972 (BGBl. 1972 I S. 1834), zuletzt geändert mit Verordnung v. 19. Juni 2020 (BGBl. 2020 I S. 1328).

⁴³ Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Werkstand: 57. Ed. (15. Januar 2024), Art. 73 Rn. 23.

⁴⁴ Ehlers, Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See, NordÖR 2024, S. 49, 55.

Abs. 2 Satz 1 GG ergeben, wonach der Bund die **Bundeswasserstraßen** durch eigene Behörden verwaltet.⁴⁵ Der Begriff „Bundeswasserstraße“ ist verfassungsrechtlich nicht legaldefiniert. Aus einer zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG konformen Auslegung folgt aber, dass Bundeswasserstraßen die „Seewasserstraßen“ und die „dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“ sind.⁴⁶ Den Begriff der Bundeswasserstraße in Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG weiter auszulegen, widerspräche dem allgemeinen Grundsatz, dass die Verwaltungszuständigkeit des Bundes nicht weiter als seine Gesetzgebungszuständigkeit reichen kann.⁴⁷ Zwar ist auch der mit Blick auf AWZ und Hohe See allein in Betracht kommende Begriff „Seewasserstraße“ verfassungsrechtlich nicht definiert. Indem Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG jedoch eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die „Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen“ begründet, überlässt das Grundgesetz dem Bund die nähere Regelung durch Gesetz. Eine solche Regelung ist mit dem Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)⁴⁸ getroffen worden. Dieses differenziert seinerseits zwischen See- und Binnenwasserstraßen und definiert erstere als „Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres“ (§ 1 Abs. 4 Satz 1 WaStrG). Somit decken die Seewasserstraßen räumlich das deutsche Küstenmeer und Teile der deutschen inneren Gewässer im Sinne des UN-Seerechtsübereinkommens, nicht aber die AWZ ab. Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG begründet deshalb **keine Verwaltungskompetenz des Bundes** für die Wahrnehmung der Aufgaben der Gefahrenabwehr zum Schutz kritischer Infrastruktur in der AWZ und auf Hoher See.

5. Eine entsprechende Verwaltungszuständigkeit des Bundes kann aber Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG entnommen werden. Nach dieser Vorschrift können durch Bundesgesetz „Bundesgrenzschutzbehörden [...] eingerichtet werden.“ Der Begriff der **Bundesgrenzschutzbehörden** ist zwar wiederum nicht legaldefiniert, sondern auslegungsbedürftig. Das Bundesverfassungsgericht hat es aber jedenfalls implizit als mit dem Grundgesetz vereinbar erachtet, dass dem auf Grundlage von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG eingerichteten Bundesgrenzschutz, dessen Aufgaben seit 1994 von der Bundespolizei wahrgenommen werden (vgl. § 2 BPolG), nach und nach eine Reihe von Tätigkeiten zugewiesen worden sind, die mit dem Grenzschutz nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen.⁴⁹ In diesem Zusammenhang hat es explizit auf die bereits mit § 6 BGSG erfolgte Ermächtigung, auf Hoher See außerhalb des Küstenmeeres die Maßnahmen

⁴⁵ Was die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt angeht, konkretisiert Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG die allgemeine Zuständigkeitsnorm des Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG.

⁴⁶ *Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL (Januar 2024), Art. 89 Rn. 46.

⁴⁷ Grundlegend hierzu BVerfGE 15, 1, 16: „Nach der Systematik des Grundgesetzes bezeichnet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungszuständigkeit.“

⁴⁸ Bundeswasserstraßengesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 23. Mai 2007 (BGBl. 2007 I S. 962; BGBl. 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch Gesetz v. 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

⁴⁹ BVerfGE 97, 198, 216.

zu treffen, zu denen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist, verwiesen.⁵⁰

6. Auch wenn sich die vorstehend in Bezug genommene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts primär auf Situationen bezog, in denen der Bund Aufgaben, für die eine ausdrückliche Verwaltungskompetenz des Bundes besteht (im konkreten Fall: Art. 87e Abs. 1 Satz 1 GG), auf eine andere Bundesbehörde, namentlich den Bundesgrenzschutz, überträgt,⁵¹ sind ihr doch auch für die vorliegend im Vordergrund stehende Reichweite der Bundeskompetenz im Verhältnis zu den Ländern wesentliche Erkenntnisse zu entnehmen. So macht die Aussage, Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG verdeutliche, dass „die Kompetenz des Bundes zur Errichtung einer bundeseigenen Verwaltung im Bereich der Polizei begrenzt ist“,⁵² nur insoweit Sinn, als damit die eigentlich bestehende Länderkompetenz für den Bereich der polizeilichen Aufgaben geschützt werden soll. Dass das Bundesverfassungsgericht Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG gerade auch mit Blick auf den Schutz des Kompetenzbereichs der Länder im Sinne einer Schranke begreift, wird auch in folgender Aussage deutlich:

„Jedenfalls lässt es die Verfassung – auch vor dem Hintergrund der Kompetenz der Länder für die vollzugspolizeilichen Aufgaben gemäß Art. 30, 70, 83 GG – nur unter den nachstehenden Voraussetzungen zu, dem Bundesgrenzschutz Bundesaufgaben zu übertragen, die das Grundgesetz ihm nicht ausdrücklich zuweist.“⁵³

Eine Zuweisung weiterer Verwaltungsaufgaben an den Bundesgrenzschutz kann deshalb nur dann in Betracht kommen, wenn sich der Bund (1) für deren Wahrnehmung auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen kann, (2) die Aufgabe von Verfassung wegen nicht einem bestimmten Verwaltungsträger vorbehalten ist und (3) die Zuweisung der neuen Aufgabe das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen wahrt.⁵⁴ In den Worten des Bundesverfassungsgerichts darf „[d]er Bundesgrenzschutz [...] nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“⁵⁵

7. Gemessen an diesem Maßstab sprechen gute Gründe dafür, die Bundespolizei nach § 6 i.V.m. §§ 14 ff. BPolG verfassungsrechtlich für befugt zu erachten, Gefahren für die kritische Infrastruktur in der deutschen AWZ abzuwehren. Dabei bereitet die erste der vom Bundesverfassungsgericht in Bezug genommenen Voraussetzungen – das Vorliegen einer Kompetenz

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Dies zeigt sich etwa an den Ausführungen zur organisatorischen Ausgestaltung der Verwaltung bzw. zum insoweit nach Ansicht des BVerfG bestehenden Spielraums; vgl. ebd., S. 217.

⁵² Ebd., S. 215.

⁵³ Ebd., S. 217.

⁵⁴ Ebd., S. 217 f.

⁵⁵ Ebd., S. 218.

des Grundgesetzes für die Wahrnehmung der Aufgabe – die größten rechtlichen Schwierigkeiten. Zwar verfügt der Bund, wie gezeigt, über eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für den Schutz der Anlagen und Installationen in Meeresgebieten jenseits der Außengrenzen des deutschen Küstenmeeres. Die für die „Aktivierung“ von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG erforderliche Gesetzgebungskompetenz kann sich auch – wie hier – aus einer ungeschriebenen Zuständigkeit wie einer Annexkompetenz ergeben.⁵⁶ Neben der Gesetzgebungskompetenz wird aber auch die **Zuordnung einer Verwaltungskompetenz** an den Bund verlangt.⁵⁷ Diese kann wiederum aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG selbst oder auch aus einer Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache folgen.⁵⁸

8. Im Kontext von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG kommt eine Aufgabenzuweisung durch Bundesgesetz an sich nur insoweit in Betracht, als es sich bei der in Rede stehenden Aufgabe um eine solche des Grenzschatzes im engeren Sinne handelt.⁵⁹ Denn andernfalls bestünde die Gefahr, dass der einfache Bundesgesetzgeber durch Aktivierung einer anderen Gesetzgebungszuständigkeit als Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG (Grenzschatz) die Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG erweitern könnte. Zu berücksichtigen ist jedoch der Umstand, dass der Schutz kritischer Infrastruktur in Meeresgebieten jenseits der Außengrenzen des deutschen Staatsgebiets im Lichte der in der AWZ geltenden Schifffahrtsfreiheit (vgl. Art. 58 Abs. 1 SRÜ) durchaus einen **sachlichen und örtlichen Bezug zum Grenzverkehr**⁶⁰ aufweist. Ungeachtet der auch in der AWZ geltenden Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern dürfte es den Ländern mit Blick auf das spezifisch betroffene Meeresgebiet an der faktischen Möglichkeit einer effektiven Aufgabenwahrnehmung fehlen. Deshalb erscheint es vertretbar, mit spezifischem Blick auf die Abwehr von Gefahren für die in der AWZ errichteten Anlagen und Bauwerke von einer Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache auszugehen.

9. Die Zulässigkeit der Wahrnehmung des Gesetzesvollzugs durch den Bund lässt sich auch unter Bezugnahme auf Art. 87 Abs. 3 GG begründen. Nach Satz 2 dieser Vorschrift „können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden“, wenn „dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben [erwachsen]“. Ist der Bund hiernach unter den genannten Voraussetzungen befugt, **neue bundeseigene Mittel- und Unterbehörden zu errichten**, muss dies auch die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben an bereits bestehende Bundesbehörden umfassen. Die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2

⁵⁶ Siehe nur *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL (Januar 2024), Art. 87 Rn. 93.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 97, 198, 218 ff.; siehe auch *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL (Januar 2024), Art. 87 Rn. 93.

⁵⁸ *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL (Januar 2024), Art. 87 Rn. 93.

⁵⁹ Siehe ebd. m.w.N.

⁶⁰ Dies verlangt *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 42.

GG liegen im Falle des BPolG bzw. des früheren BGS, das bereits den heutigen § 6 BPolG enthielt, vor. Das seinerzeitige BGS wurde mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet.⁶¹ Bei der Abwehr von Gefahren für die kritische Infrastruktur in der deutschen AWZ handelt es sich um eine Verwaltungsaufgabe, die erst in den vergangenen Jahren und damit nach Inkrafttreten des Grundgesetzes entstanden ist. Dem Bund ist damit eine neue Aufgabe erwachsen. Im Lichte der einführend skizzierten Gefahrenlage besteht auch ein dringender Bedarf für die Aufgabenwahrnehmung durch die Bundespolizei; eine sachgerechte Durchführung der Aufgabe durch die Polizeien der Länder ist schon im Lichte der fehlenden Ausrüstung nicht vorstellbar.

10. Die weiteren Voraussetzungen für eine Erweiterung der Zuständigkeiten der Bundespolizei, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben, bereiten keine Probleme. So behält das Grundgesetz den Schutz kritischer Infrastrukturen in der deutschen AWZ nicht einer bestimmten Behörde vor. Ferner wahrt die Übertragung der Aufgabe, die hier relevanten Installationen und Anlagen im Meeresgebiet vor Sabotageakten und Anschlägen zu schützen, das **Gepräge der dem Bundesgrenzschutz in der Verfassung zugewiesenen Aufgaben**. Beim Schutz kritischer Infrastruktur in Meeresgebieten jenseits der Außengrenzen des deutschen Staatsgebiets handelt es sich um eine begrenzte und sachlich eingeschränkte Aufgabe,⁶² die im Lichte des Rechtsstatus der AWZ und der dort geltenden Schifffahrtsfreiheit über einen sachlichen und örtlichen Bezug zum Grenzverkehr aufweist. Insgesamt sprechen daher gewichtige Argumente dafür, dass eine die Abwehr von Gefahren für die kritische Infrastruktur in den Meeresgebieten jenseits der Außengrenzen des deutschen Küstenmeers erfassende Auslegung und Anwendung der Ausgabenzuweisungsnorm des § 6 BPolG im Einklang mit dem Grundgesetz steht.

11. Bei alledem kommt § 6 BPolG nur dann zur Anwendung, wenn die zu treffenden Maßnahmen nicht „durch Rechtsvorschriften des Bundes anderen Behörden oder Dienststellen zugewiesen oder [...] ausschließlich Kriegsschiffen vorbehalten sind.“ Eine solche Zuweisung findet sich in § 1 Nr. 3 lit. a und b SeeAufgG,⁶³ die jedoch verfassungsrechtlich durch Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG begrenzt ist. Deshalb kommt das SeeAufgG von vornherein nur dann zur Anwendung, wenn ein unmittelbarer Bezug zur Seeschifffahrt besteht. Ob ein solcher Bezug auch dann gegeben ist, wenn von einem fremden Schiff aus ein Anschlag auf eine Anlage oder ein Bauwerk in der AWZ erfolgt,⁶⁴ ist nicht abschließend geklärt. Zwar wurden die polizeilichen Vollzugsaufgaben hinsichtlich von unaufschiebbaren Maßnahmen zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse mit der

⁶¹ Vgl. BGBl. 1972 I S. 1834.

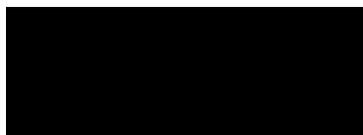
⁶² Dazu vgl. BVerfGE 97, 198, 225.

⁶³ Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt v. 17. Juni 2016 (BGBl. 2016 I S. 1489), zuletzt geänd. durch Verordnung v. 9. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 126).

⁶⁴ So Ehlers, Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See, NordÖR 2024, S. 49, 55.

SeeSchAÜV⁶⁵ auf Grundlage von § 3 Abs. 2 SeeAufgG auf die Bundespolizei übertragen; die nach dem SeeAufgG zuständige Wasser- und Schifffahrtsdirektion (WSV) bleibt aber für die Aufgabenerledigung verantwortlich und ist gegenüber der Bundespolizei weisungsbefugt (vgl. § 2 SeeSchAÜV). Schon um der Rechtsklarheit willen sollte daher gesetzlich klargestellt werden, dass die Abwehr von Gefahren für die maritime Infrastruktur in der AWZ nicht von der Zuständigkeit der WSV umfasst ist.

12. Hingegen beschränken sich die der Gefahrenabwehr gewidmeten Vorschriften des BBergG (§§ 69 ff.),⁶⁶ des SeeAnIG (§ 14)⁶⁷ und des WindSeeG (§ 79)⁶⁸ nach zutreffender Ansicht nur auf Situationen, in denen die Gefahren von den jeweiligen Anlagen selbst ausgehen.⁶⁹ Sie dienen nicht dem Schutz der Anlagen vor Gefahren von außen und entfalten daher gegenüber § 6 i.V.m. §§ 14 ff. BPolG keine Sperrwirkung. Wird demgegenüber davon ausgegangen, dass die einschlägigen Vorschriften auch die Abwehr von Gefahren für die Anlagen umfassen, sind je nach den Umständen entweder spezifische Bundesbehörden oder die Behörden der Länder zuständig. Im Lichte dieser komplizierten und selbst von Experten kaum noch durchschaubaren Zuständigkeitsverteilung⁷⁰ bietet es sich an, in die genannten Gesetze **klarstellende Regelungen** aufzunehmen, wonach sie die Abwehr von Gefahren für die jeweiligen Anlagen und Bauwerke nicht umfassen. Auf diese Weise lässt sich eine **einheitliche Zuständigkeit der Bundespolizei** auf Grundlage von § 6 BPolG begründen.



⁶⁵ Verordnung zur Übertragung von Aufgaben auf dem Gebiet der Seeschifffahrt zur Ausübung auf die Bundespolizei und die Zollverwaltung (Seeschifffahrtsaufgaben-Übertragungsverordnung) v. 23. Juni 1982 (BGBl. 1982 I S. 733), zuletzt geänd. mit Gesetz v. 21. Juni 2005 (BGBl. 2005 I S. 1818).

⁶⁶ Bundesberggesetz v. 13. August 1980 (BGBl. 1980 I S. 1310), zuletzt geänd. durch Gesetz v. 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).

⁶⁷ Seeanlagengesetz v. 13. Oktober 2016 (BGBl. 2016 I S. 2258, 2348), zuletzt geänd. durch Gesetz v. 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405).

⁶⁸ Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz) v. 13. Oktober 2016 (BGBl. 2016 I S. 2258, 2310), zuletzt geänd. durch Gesetz v. 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151).

⁶⁹ Ehlers, Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See, NordÖR 2024, S. 49, 55.

⁷⁰ Zur besonders komplexen Rechtslage im Rahmen des BBergG siehe Ehlers, Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See, NordÖR 2024, S. 49, 55.