



Wortprotokoll der 82. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 1. Juli 2024, 13:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

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

BT-Drucksache 20/10726

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss

Verteidigungsausschuss

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union

Berichterstatter/in:

Abg. Dorothee Martin [SPD]

Abg. Christoph de Vries [CDU/CSU]

Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Manuel Höferlin [FDP]

Abg. Steffen Janich [AfD]

Abg. Martina Renner [Die Linke]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	27

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Uwe Jenisch , Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht Kiel (WSI)	20(4)256 A	27
Flottillenadmiral Christian Meyer , Marinekommando Rostock (MarKdo)	20(4)256 B	30
Prof. Christian Bueger , Department of Political Science Universität Kopenhagen	20(4)256 C	34
Prof. Dr. Stefanie Grünewald , Professur für Öffentliches Recht Fachschulbereich in der Akademie der Polizei Hamburg, (HmbPolAG)	20(4)256 D	37
Holger Jungbluth , Gewerkschaft der Polizei, Bezirk Bundespolizei Zoll/Hilden (GdP)	20(4)256 E	61
Dr. jur. Felix Ruppert , Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU)	20(4)256 F	66
Prof. Dr. Hartmut Aden , Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin), Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit	20(4)256 G	84
Prof. Dr. Alexander Proelß , Universität Hamburg (UHH)	20(4)256 H	88

Dem Ausschuss sind die vorliegenden Stellungnahmen teilweise in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



Anwesende Mitglieder des Ausschusses

Fraktionen	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Baldy, Daniel Castellucci, Prof. Dr. Lars Martin, Dorothee	
CDU/CSU	Nicolaisen, Petra Vries, Christoph de	Brand (Fulda), Michael
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Pahlke, Julian	Mihalic, Dr. Irene
FDP	Höferlin, Manuel	
AfD	Janich, Steffen	
Die Linke		
BSW	Ernst, Klaus	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 1. Juli 2024, 13.00 Uhr
„Bundespolizeibefugnisse“

Prof. Dr. Hartmut Aden³⁾

Professur für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik-
und Verwaltungswissenschaft FB Polizei und Sicherheitsmanagement
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit, Berlin

Prof. Dr. Christian Bueger²⁾

Department of Political Science
Universität Kopenhagen

Prof. Dr. Stefanie Grünewald¹⁾

Professur für Öffentliches Recht
Akademie der Polizei Hamburg

Prof. Dr. Uwe K. Jenisch¹⁾

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Kiel

Holger Jungbluth¹⁾

Gewerkschaft der Polizei - Bezirk Bundespolizei/Zoll, Hilden

Flottillenadmiral Christian Meyer²⁾

Marinekommando Stellvertretender Abteilungsleiter Operation, Rostock

Prof. Dr. Alexander Proelß²⁾

Professur für internationales Seerecht und Umweltrecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht
Universität Hamburg

Dr. jur. Felix Ruppert⁴⁾

Ludwig-Maximilians-Universität München

1) Vorschlag: SPD

2) Vorschlag: CDU/CSU

3) Vorschlag: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag: FDP



Einziger Tagesordnungspunkt

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Die Zeitenwende auch auf See umsetzen –

Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen

BT-Drucksache 20/10726

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine Damen und Herren, einen guten Tag miteinander. Ich eröffne die öffentliche Anhörung unseres Ausschusses für Inneres und Heimat am heutigen 1. Juli zu den Befugnissen der Bundespolizei auf See auf der Grundlage eines entsprechenden Antrags der Fraktion der CDU/CSU. Ich werde Sie durch die Sitzung leiten als amtierender Vorsitzender. Gestatten Sie mir gleich zu Beginn den Hinweis, dass wir hier ein strenges Reglement haben, insbesondere was die Zeiten angeht. Wir haben heute zehn Sachverständige im Saal präsent oder online zugeschaltet. Nach den Eingangsstatements von je drei Minuten ist die erste halbe Stunde nach Adam Riese jedenfalls schon weg. Und so geht es ganz schnell, dass uns die Zeit hier abhanden kommt. Und auch die Fraktionen müssen ja unbedingt zu ihrem Recht kommen, hier Statements abzugeben und Fragen stellen zu können. Und wenn wir das in zwei Runden schaffen wollen, müssen wir eben sehr strikt auf das Zeitmanagement achten. Dass Sie das tun, dafür bedanke ich mich schon jetzt bei Folgenden Sachverständigen: Herrn Prof. Aden, Herrn Prof. Bueger, Herrn Prof. Jenisch, Herrn Jungbluth, Herrn Admiral Meyer, Herrn Prof. Proelß und zugeschaltet bei Frau Prof. Grünewald und Herrn Dr. Rupert. Vielen Dank, dass Sie uns mit Ihrer Expertise heute hier zur Verfügung stehen. Aus dem Ministerium ist Frau Schmitt-Falckenberg bei uns, ebenfalls herzlich willkommen.

Es ist gute Praxis, dass wir die Veranstaltungen am Ende dokumentieren. Also in Bild und Ton in der Mediathek ist das Ganze nachzuschauen. Es wird auch ein Protokoll geben, das den Sachverständigen auch nochmal zum Gegenlesen zur Verfügung steht, sodass das alles auch im Nachgang nochmal gut von der Bevölkerung und Interessierten nachvollzogen werden kann. Mit diesen Hinweisen sehe ich auch, dass Sie mit diesem Vorgehen heute wieder so einverstanden sind. Wir haben uns zwei Stunden vorgenommen, also bis 15 Uhr. Nach den Eröffnungsstatements der Sachverständigen geht es in die Fraktionsrunde. Und wie die abläuft, sage ich dann, damit es ganz frisch ist. Vielen Dank.

Herr de Vries, vorab.

Abg. **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Erst mal noch einen herzlichen Dank – auch an die anderen Fraktionen –, dass sie bereit waren, die öffentliche Anhörung heute zeitlich vorzuziehen, worum wir gebeten hatten. Dann nur der Hinweis: Herr Prof. Proelß ist ebenso wie die Kollegin Nicolaisen noch im Zug aus Hamburg. Da hat es einen Notarzteinsatz gegeben, die werden umgeleitet, aber dürften auch spätestens in 20 Minuten dabei sein.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, da werden wir einfach flexibel sein und den Sachverständigen jeweils ans Ende stellen, falls das überhaupt nötig ist, aber eben jetzt nicht warten, sondern beginnen. Herr Prof. Aden, hier im Raum. Sie haben das erste Wort.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für die Gelegenheit zu diesem interessanten Antrag Stellung zu nehmen. Ich möchte meine Stellungnahme vorab unter das Fazit stellen: Relevante Fragestellungen, aber kaum zielführende Vorschläge. Es geht hier um interessante Fragen der kritischen Infrastruktur auf See. Ganz zweifellos hat die kritische Infrastruktur auf See erheblich an Bedeutung gewonnen. Man denke an die Offshore-Windkraftgewinnung, man denke aber auch an verschiedene Transportaufgaben, Leitungen usw. Insofern ist das ein wichtiges Thema. Ich denke aber, was in dem Antrag nicht hinreichend zur Geltung kommt, ist, dass die Defizite, die es gibt, häufig darin liegen, dass die beteiligten Behörden nicht gut genug zusammenarbeiten. Erfreulicherweise gibt es auf diesem Gebiet schon seit 2007 eine Behördenzusammenarbeit in dem Maritimen Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer (MSZ) in Cuxhaven. Das ist sicherlich ein guter Ansatz. Wenn wir uns aber die neuen Bedrohungen anschauen, dann reden wir sicherlich auch sehr stark über die Schnittstellen zu den Nachrichtendiensten. Da wissen wir aus Erfahrung, dass es dort häufig hapert, wenn es wirklich gefährlich wird, dass die Informationen dann rechtzeitig von den Nachrichtendiensten an die anderen zuständigen Behörden gelangen. Man denke etwa auch an die Risiken im Zusammenhang mit Cyberangriffen. Man darf meines Erachtens auch nicht übersehen, dass man bei dieser Art von kritischer Infrastruktur nicht die Illusion haben darf, dass staatliche Stellen diese Infrastruktur von morgens bis abends überwachen könnten. Da braucht man intelligente Lösungen, die ganz anders aussehen – etwa Sensorik, die rechtzeitig Hinweise auf verdächtige Entwicklungen gibt, aber im Vorfeld eben



auch eine sehr gute Behördenzusammenarbeit, wenn es darum geht, Risiken rechtzeitig zu evaluieren. Das scheint mir hier in dem Antrag noch nicht genügend berücksichtigt zu sein: dass es doch sehr stark um Risikobewertung geht. Das heißt, man muss sehr frühzeitig darüber nachdenken, welche Arten von Risiken auftreten können und die Antworten dann von den Risiken her denken. Also sozusagen nicht stückwerkmäßig, aufgrund von einzelnen Elementen zu versuchen, die Situation in den Griff zu bekommen.

Ich möchte noch zu einem Punkt kurz Stellung nehmen. Nämlich zu der Frage: Braucht man eigentlich für diesen Bereich ein weiteres Spezialgesetz, wie das hier in dem Antrag suggeriert wird, ein Seesicherheitsgesetz? Ich wäre dort eher skeptisch, denn man muss bedenken, dass man mit einem solchen Gesetz keine Vollregelung hinbekäme. Das heißt, es wäre erstmal ein symbolischer Akt zu unterstreichen, dass man dieses Gebiet wichtig findet, aber man hätte dann alle möglichen Schnittstellenproblemen zu Eingriffsbefugnissen anderer Behörden, sowohl der Fachbehörden als auch der Bundespolizei. Das heißt, man hätte dann zwar ein Spezialgesetz, das müsste aber an zahlreichen Stellen doch wieder auf die allgemeinen Gesetze zurückgreifen und verweisen, sodass damit sehr wenig gewonnen wäre. Ich würde davon eher abraten. Wir haben hier auch eine andere Ausgangssituation als etwa bei der Luftsicherheit, wo man ja im Luftsicherheitsgesetz ein paar sehr knifflige Spezialfragen regeln musste, wie etwa die Sicherheitskontrollen an Flughäfen und so weiter. Also das Fazit: relevante Fragestellungen, aber kaum zielführende Vorschläge. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Bueger, Sie setzen bitte fort.

SV **Prof. Dr. Christian Bueger** (Universität Kopenhagen): Zunächst herzlichen Dank für die Einladung. Um es kurz zu halten: Deutschland braucht eine neue Gesetzesgrundlage. Küstenschutz heute ist Teil der maritimen Sicherheit und auf die Bedrohungen wie die russische Schattenflotte, Spionageaktivitäten und Provokationen der russischen Marine und das Risiko der Sabotage von kritischen maritimen Infrastrukturen muss entsprechend reagiert werden. An der Universität Kopenhagen erforschen wir seit fünf Jahren die neue maritime Sicherheitslage mit Blick auf den Schutz kritischer Infrastrukturen und gerade in der Nordsee und der Ostsee hat sich die Bedrohungslage umfassend verändert. Die Datenlage ist relativ klar. Die Spionageaktivitäten sind mittlerweile umfangreich dokumentiert worden und mittlerweile haben

wir zwei Fastunfälle mit der russischen Schattenflotte erlebt und wir sind der Umweltkatastrophe nur knapp entgangen. Länder wie beispielsweise Belgien, Großbritannien oder auch Schweden, aber auch Italien haben ihre Gesetzesgrundlagen umfangreich überdacht, neue maritime Sicherheitsstrukturen geschaffen, neue Investitionen für Kapazitäten auf den Weg gebracht und auch die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und mit der Industrie neu geordnet. Deutschland hinkt hier ganz klar hinterher und im Blickpunkt muss dabei die Bundespolizei See stehen. Maritime Sicherheit in deutschen Gewässern ist vorrangig eine polizeiliche Aufgabe, während die Marine eine Rolle bei der Abschreckung spielt und auch insbesondere für die Zusammenarbeit mit der NATO wichtig ist, verlangt das Seerecht den Schutz als polizeiliche Maßnahmen zu gestalten. Neue Antworten auf das Kompetenzwirrwarr, das wir in Deutschland haben, zu finden, ist absolut entscheidend. In dem Sinne gehen die Gesetzesinitiativen hier in die richtige Richtung. Es sind gute Anfangspunkte, die natürlich weiter durchdacht werden müssen und wir dürfen bei dem Ganzen nicht vergessen, dass die Digitalisierung, die Datenkabel und die Energiewende, die Windfarmen usw. auch eine maritime Wende implizieren. Wir werden mehr und mehr abhängig von der See und das bedeutet, dass wir jetzt auch eine entsprechende maritime Sicherheitsstrategie entwickeln. Es ist wirklich an der Zeit und hierbei belasse ich es erst mal. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Wir wechseln in den digitalen Raum. Frau Professorin Grünewald, bitte. Ich hoffe, dass das funktioniert. Wir sehen Sie jetzt noch nicht.

SV **Prof. Dr. Stefanie Grünewald** (HmbPolAG): So, jetzt. Können Sie mich sehen und hören? Wunderbar. Dann ein herzliches Moin aus Hamburg. Vielen Dank für die Gelegenheit, hier zu meinem Gutachten kurz einen Bericht abzustatten. Ich werde es in den sieben Antragspunkten halten. Antrag 1: die Zusammenarbeit und die Aufgabenteilung. Wie bereits gesagt, gibt es schon bereits jetzt staatsvertragliche und gesetzliche Zuständigkeitsregelungen, die die Zusammenarbeit der Landes-, Bundessicherheitsbehörden, der Bundesministerien und der Bundeswehr regeln. Hier auch das maritime Sicherheitszentrum noch mal als Stichwort genannt. Das ist ein komplexes System, austariert, in seinen Grenzen teilweise schwer zu erfassen. Bei einer Neuordnung möchte ich aber gerne davor warnen, dass hier möglicherweise Parallelkompetenzen und Zuständigkeiten geschaffen werden, die



zu Ressourcenverlusten führen können, bei denen aktuell jedenfalls nicht zu erkennen ist, dass das automatisch zu einem Mehr an Sicherheit führt.

Nummer 2 des Antrags bezieht sich auf das Seesicherheitsgesetz. Ich halte es wie mein Vorredner auch für sinnvoll, ein solches Gesetz auf den Weg zu bringen. Dies in klarer Abstimmung mit der KRITIS-DachG-Entwurfssfassung, wo es ja auch um den Schutz kritischer Infrastruktur geht, mehr aus Perspektive der Betreiber. Wichtig erscheint mir dabei aber insbesondere die Grenzen zu beachten. Grenzen im Hinblick auf vorhandene Gesetzgebung, dass es dort auch nicht zu Doppelungen kommt. Grenzen auch mit Blick auf das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz. Und natürlich da, wo ich neue Aufgaben schaffe, muss ich auch im Rahmen eines Gesetzgebungsvorhabens schon neues Personal und Material mitdenken. Die Anpassung von § 316c und 6 des StGB halte ich auch für sinnvoll, aber nicht in § 316c selbst, sondern besser aufgrund des Regelungsinhaltes in § 316cd neu zu fassen.

Zu Antrag 4 der Anschlusszone: Wir haben bereits eine Zonierung des Meeres vor den Küstengebieten, und weitere Zonen bedeuten andere Kontrollbefugnisse, die sind durch das See-Rechtsübereinkommen stark limitiert. Sollte hier eine Ausweitung angestrebt werden, muss auch neues Personal und weitere Ausstattung mitgedacht werden. Zu Antrag Nummer 5: Änderungen im Bundesberggesetz. Hier halte ich das Bundesberggesetz nicht für das richtige Anknüpfungsgesetz. Willentliche Beschädigung scheint mir hier nicht so richtig zu passen, da der Schutzzweck des Gesetzes ansonsten doch eher die von den Anlagen ausgehenden Gefahren sind. Hier wäre ein neues Seesicherheitsgesetz oder das StGB ein besserer Anknüpfungspunkt.

Zu Nummer 6 der Deutschen Marine. Es gibt bereits jetzt mit dem Maritimen Sicherheitszentrum eine bestehende Zusammenarbeit. Eine Ausweitung maritimer Kompetenzen der Bundeswehr erscheint da sinnvoll, wo sie im Rahmen des Grundgesetzes und der grundgesetzlichen Vorgaben möglich ist und ein kooperatives nebeneinander bestehen kann.

Zu Artikel 7, Verpflichtungen der Betreiber kritischer Infrastruktur auszuweiten. Hier hat das KRITIS-DachG-E ja eine sinnvolle Verortung vorgenommen. Detektionsgeräte sollten nach dem ersten Entwurf auch tatsächlich vorgesehen werden. Das ist leider gestrichen worden. Hierüber ist neu nachzudenken,

denn der Schutz kritischer Infrastruktur ist eine Aufgabe, die vor allem technischerseits vorbereitet werden muss. Wichtig dabei auch: Sie können von Betreibern nicht mehr verlangen, als möglich ist und die unkalkulierbaren Risiken rund um Anschläge und Sabotageakte werden nicht ohne staatliche Hilfe zu bewältigen sein. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Zurück in den Raum. Herr Jenisch, bitte.

SV **Prof. Dr. Uwe K. Jenisch** (WSI): Ja, ich danke auch für die Einladung und beginne mit einer positiven Meldung. Es ist ja so, dass in allen Parteien das Thema derzeit virulent ist. Es hat ja auch vor einem Jahr einen umfassenden Antrag der Koalition gegeben: „Maritime Souveränität in der Zeitenwende“ (BT-Drs. 20/7571). Die Dinge ergänzen sich, vielleicht kann man jetzt weiterkommen. Die Bedrohungslage sehe ich auch sehr ernst. Man muss daran denken, dass bis zu 50 Kreuzfahrtschiffe in der Ostsee unterwegs sind. Es ist mit spontanen Ereignissen zu rechnen, jederzeit auch mit Naturkatastrophen. Die Dark Fleet der russischen Tanker beunruhigt uns und die Ausbaupläne der Bundesregierung, die Nordsee zu einem Kraftwerk umzuwandeln, Verdreifachung der Offshore-Windenergie, bedeutet, dass wir von der Nordsee in Zukunft mit der Elektrizität einseitig sehr stark abhängig sein werden. Also das sind im Moment die dringendsten Dinge; natürlich die kritische Infrastruktur sowieso. Die Anträge sind eigentlich alle so ganz nett, sie hören sich auch gut an, aber sie bringen wenig. Es gibt das böse Wort von den „Nichts-Dahinter-Gesetzen“. Was nützt das schönste Gesetz, die schönste Änderung des Strafgesetzbuches oder des Bergrechts, wenn die Durchsetzung der Vorschriften nicht geregelt ist? Und damit bin ich bei meinem Hauptanliegen: Ich plädiere für eine einheitliche, monokratische, deutsche Küstenwache, die in Arbeitsteilung mit der Wasserschutzpolizei auf dem Seeraum insgesamt zuständig ist. Die Abgrenzung zwischen Küstenwache und Wasserschutzpolizeien der fünf Länder müsste meiner Ansicht nach die Basislinie sein. Innerhalb der Basislinie: die Wasserschutzpolizeien weiter wie bisher, außerhalb: einheitlich die Küstenwache, die dann auch „Deutsche Küstenwache“ heißen müsste – mit moderner Ausstattung, mit deutlicher Präsenz auf See, vor allen Dingen mit einer einheitlichen politischen Verantwortung. Im Moment haben wir 15 verschiedene hoheitliche Dienste auf See: Die fünf Küstenländer mit ihren Wasserschutzpolizeien, die Fischereiaufsicht und dann drei, vier, fünf Bundeszuständigkeiten. Das kann man alles



zusammenführen, und zwar meiner Ansicht nach einfach durch einen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung. Die Bundesregierung könnte die Bundespolizei, den Bundeszoll und die Fischereiaufsicht des Bundes durch Kabinettsbeschluss in einer Einheit zusammenführen. Das wäre schon mal ein politisches Signal und ein Anfang. Dann braucht diese zentrale Küstenwache natürlich ein vernünftiges Lagezimmer. Da würde sich die Schnittstelle zur Marine anbieten, die das Lagezimmer für den Unterwasserbereich vorbereitet. Also insgesamt eine ganze Menge Vorteile. Es würde eine Dynamik in Gang gesetzt werden. Es würde zeigen, dass die Bundesregierung auch Reformbereitschaft hat.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Jenisch, Sie achten auch auf die Zeit, bitte.

SV **Prof. Dr. Uwe K. Jenisch** (WSI): Und damit kann ich eigentlich schon schließen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann zu meiner Linken geht es weiter mit Herrn Jungbluth.

SV **Holger Jungbluth** (GdP): Danke, auch von mir herzlichen Dank und allen freundliches Moin in die Runde. Aus unserer Sicht, aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei ist es zu begrüßen, dass eine solche Bündelung stattfinden soll, insbesondere im maritimen Umfeld. Die letzten Erkenntnisse sind Anlass genug, darüber mal intensiv nachzudenken, gegebenenfalls auch Befugnisse zu erweitern oder zu ordnen oder eben auch der aktuellen Lage anzupassen. Die Wasserschutzpolizeien der Länder, das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, die Deutsche Marine nicht zuletzt und auch die Bundeszollverwaltung, um nur mal einige zu nennen, müssen oder müssten eine gemeinsame Basis bekommen, um eben dieses Ziel zu erreichen. Es bleibt noch die Frage: Wie ist es mit den Betreibern der Infrastruktur, inwieweit kann man die jetzt dort in polizeiliche Forderungen oder Vollzugsforderungen mit einbinden? Es ist sicherlich wünschenswert, aber es ist die Frage, ob das tatsächlich auch so umsetzbar wäre. Also aus polizeilicher Sicht wäre eine Klarstellung der Rechtslage schon sehr wünschenswert, damit alle Beteiligten auch wissen, wo es dann lang geht oder lang gehen soll. Für die Bundespolizei als solche, da muss ich ein bisschen Wasser in den Wein schütten, das ist leider so: Wir sind natürlich gut aufgestellt, so ist es nicht. Wir haben auch moderne Schiffe. Wir haben moderne Schiffe, mit denen neue Fähigkeiten abgebildet werden können. Ich sage mal, wir können die GSG 9 für spezielle Dinge mitnehmen, wir können

Hubschrauber starten und landen lassen, selbst an Bord betanken und, und, und – aber unter Wasser gucken können wir nicht, und das haben uns die Angriffe gezeigt, die in der Ostsee als auch in der Nordsee gefahren worden sind. Ohne die Kameraden der Marine hätten wir da nichts sehen können, um es mal ganz vorsichtig auszudrücken. Insofern wäre hier eine Bündelung sicherlich auch schon wichtig, aber – ganz wichtig, es kommt immer nach dem „Ja“ ein „Aber“ – die materiell-technische Ausstattung, die personelle Ausstattung und vor allem die finanzielle Ausstattung wäre dabei natürlich ganz wichtig. Selbst wenn man ein solches Gesetz schafft, dann ist das erst mal eine gute Geschichte zur Klarstellung, damit jeder weiß, was er zu tun hat. Wir können es aber nur dann tun, wenn wir auch ausreichend ausgestattet sind. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Meyer, Sie setzen bitte.

SV **FlfI Adm Christian Meyer** (MarKdo): Ich schließe mich zunächst mit dem Moin an und ebenso mit dem Dank. Ich beginne mal mit einer Trendfeststellung, die ich so wahrnehme aus dem Bereich des Bündnisses. Dort ist es mittlerweile eine Art Trend, von dem Unterwasserbereich als eigene Dimension neben Land, Luft, See und Weltraum zu sprechen. Das sage ich jetzt hier nicht, um Sie mit dem militärischen Jargon zu traktieren, sondern einfach, um ein bisschen zu unterstreichen, welches Gewicht das zumindest bei den Marinen der NATO besitzt, dieses Thema. Grundlegend neu ist der Unterwasserbereich als Operationsraum nicht. Der grundlegende Vorteil liegt auf der Hand, dass es die Möglichkeit ist, unentdeckt vorzugehen. Das ist ein klassisches Thema der Operationsführung. Es ist natürlich von besonderer Bedeutung. Im hybriden Kontext erlaubt es doch, unbeachtet nicht attribuiert, die Infrastruktur, die tatsächlich an Quantität und Qualität zunimmt, an Bedeutung gewinnt, tatsächlich empfindlich zu treffen. Jetzt kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass der Schutz kritischer Infrastruktur per se erst mal kein militärisches Thema ist. Das ist auch richtig. Allerdings transportieren Datenleitungen nicht nur die Daten von Banken und Wirtschaftsunternehmen, sondern auch militärische Daten, und Hafenbereiche und Hafenzufahrten werden vom Militär genauso genutzt wie auch von der zivilen Welt. Das heißt, die Trennung ist nicht so scharf zu vollziehen, wie man es vielleicht im ersten Moment glaubt und das Thema innere und äußere Sicherheit verschwimmt auch in diesem Bereich. Was kann man jetzt dagegen tun? Das ist das Thema Attribulierbarkeit. Es gilt ein gutes



Lagebild aufzubauen, um genau den Vorteil unbenutzt bleiben zu können, zu nehmen. Dazu ist es erforderlich, die zivilen wie auch die militärischen Stellen klug miteinander zu vernetzen und die Informationen zusammenzuführen, also ein Lagebild aufzubauen, was sich nicht nur militärisch speist, sondern zu erweitern ist um behördliche und wirtschaftliche Anteile. Ziel muss es letztlich sein, die aufkommenden Bedrohungen frühzeitig zu erkennen. Da, wo sie entstehen, sind ihnen entgegenzuwirken und dort, wo sie entstanden sind, sie zu beseitigen. Es wird dafür eines klugen Ansatzes bedürfen, der Klarheit in die Verfahren bringt, der die Mittel komplementär und abgestimmt zum Ansatz bringt. Und insofern hoffe ich sehr, dass ein Zielsicherheitsgesetz auf dieser Linie einen gewissen Fortschritt bringen kann. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Prof. Proelß, Sie waren schon begrüßt. Jetzt sind Sie da.

SV **Prof. Dr. Alexander Proelß** (UHH): Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst ein Wort der Entschuldigung. Es tut mir wirklich sehr leid. Ich dachte, 75 Minuten Zeitpuffer reichen aus für die Fahrt von Hamburg nach Berlin. Da war ich wohl etwas naiv. Bitte sehen Sie es mir nach. Ich möchte zunächst eingangs darauf hinweisen, dass das Thema, das heute hier im Ausschuss diskutiert wird, von großer Bedeutung ist, nicht nur in Deutschland, sondern global. Die Vereinten Nationen, genauer die Generalversammlung der Vereinten Nationen, hat im vergangenen Dezember in ihrer jährlichen Resolution zu Meeresfragen explizit darauf hingewiesen, dass es sich beim Schutz kritischer Infrastruktur auf dem Meer um eine große Herausforderung handelt. Sie hat sehr nachdrücklich *alle* Staaten, namentlich die Vertragsparteien des UN-See-Rechtsübereinkommens, aufgefordert, Maßnahmen zum Schutz der kritischen Infrastruktur zu treffen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen oder im Rahmen internationaler Organisationen wie der IMO, der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation. Wir reden hier nicht nur über ein deutsches Thema, sondern wir reden um ein global relevantes Thema.

Zweitens, als Jurist beschränke ich mich auf zwei Punkte, namentlich mit Blick auf die ausschließliche Wirtschaftszone, also das Gebiet, in dem sich der Großteil der deutschen maritimen kritischen Infrastruktur befindet, insbesondere die Offshore-Windenergieanlagen. Das Problem an dieser Zone ist: Sie ist nicht Teil des Staatsgebiets. Die Bundesrepublik

kann dort nicht alles tun und regeln, was sie politisch möchte, sondern sie ist an die Grenzen des Völkerrechts gebunden. Es ist aber keineswegs so, dass das Seevölkerrecht Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die kritische Infrastruktur unmöglich machen würde, sondern es lässt sie – innerhalb gewisser Grenzen – zu. Auch wenn mittlerweile bezüglich der Zulässigkeit eines begrenzten Maßnahmenbündels Konsens besteht, ist im Übrigen nach wie vor rechtlich Vieles umstritten. Kürzlich ist gerade von der Bundesregierung eine Studie in Auftrag gegeben worden, möglicherweise auch nicht die letzte, die sich genau mit diesen Rechtsfragen beschäftigt. Daran können Sie sehen: Es ist wirklich alles außerordentlich komplex. Komplex ist auch die verfassungsrechtliche Lage, denn die ausschließliche Wirtschaftszone ist keineswegs ein Gebiet, das automatisch kraft Natur der Sache unter Bundeskompetenz fällt, sondern die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern greift auch in diesem Raum. Das gilt für die Gesetzgebungsbefugnisse ebenso wie für die Verwaltungszuständigkeiten. Was folgt daraus? Es ist möglich, und das habe ich versucht, in meiner schriftlichen Stellungnahme zumindest cursorisch auszuführen, dass eine Zuständigkeitskonzentration bei der Bundespolizei erfolgt. Das erfordert zumindest gesetzliche Klarstellungen, die nach meiner Einschätzung im Einklang mit dem Grundgesetz vorgenommen werden können. Das scheint mir genau der Hebel zu sein, an dem im konkreten Fall anzusetzen ist. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Noch einmal digital zum Abschluss. Herr Ruppert, Sie haben das Wort.

SV **Dr. jur. Felix Ruppert** (LMU München): Jetzt sollte es funktionieren. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanke ich mich sehr herzlich und ich möchte auch direkt auf mein Fazit eingehen. Der vorliegende Antrag adressiert eine Vielzahl an Maßnahmen, ist inhaltlich aber weitgehend unnötig bis unbrauchbar. Ich beginne damit zunächst mit dem vorgeschlagenen Seesicherheitsgesetz, das in sehr unbestimmter Form angesprochen wird, sodass eigentlich offenbleibt, was genau damit adressiert werden soll. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Seesicherheitsgesetz in einer derart unbestimmten Form tatsächlich droht mit dem sonderpolizeilichen Charakter der Bundespolizei zu brechen. Über diesen Charakter haben wir schon im Rahmen der Anhörung zum Bundespolizeigesetz diskutiert und sind dabei von der



zutreffenden Maßgabe ausgegangen, dass verfassungsgerichtlich bestätigt ist, dass angesichts der Kompetenz der Länder für die vollzugspolizeilichen Aufgaben gemäß 30 und 70 Grundgesetz die Bundespolizei nicht zu einer allgemeinen, mit der Landespolizei konkurrierenden Bundespolizei ausgebärt werden darf und so ihr Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren darf. Es gab damals noch Unstimmigkeiten und einige Sachverständige, die mit einer Befugnisserweiterung wenig Schwierigkeiten hatten; aber auch diese Sachverständigen haben darauf verwiesen, dass eine Erweiterung des Aufgabenbereichs besonders kritisch zu betrachten ist und eine solche Erweiterung des Aufgabenbereichs besteht hier zu befürchten und danach unterscheidet das Bundesverfassungsgericht nicht, ob das auf Land oder auf See passiert, sodass ein derart unbestimmtes Seesicherheitsgesetz zumindest an der verfassungsrechtlich determinierten Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern kratzt, weshalb davon abzusehen ist.

Zweitens: Auch die Änderung der §§ 6 und 316 c StGB ist inhaltlich verfehlt. Dazu wird sich zunächst auch das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen auf dem Festlandsockel bezogen, was inhaltlich aber überhaupt nicht überzeugen kann und auch keinen tauglichen Ansatz hervorbringt, denn eine feste Plattform ist gemäß Artikel 1 Absatz 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 auf dem Meeresbogen befestigt ist. Damit sind etwa LNG-Terminals, die ja geschützt werden sollen, bereits keine festen Plattformen, sodass die vorgeschlagene Maßnahme zum Erreichen der Ziele ungeeignet ist. Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit kann ich auch nur darauf hinweisen, dass eine Anpassung der Strafen und des 316 c StGB aufgrund der dortigen Regelungssystematik überhaupt nicht geeignet ist, kritische Infrastruktur in sich aufzunehmen und auch von der Tatbestandsstruktur her in eine ganz andere Richtung zielt.

Der letzte und wichtigste Punkt ist drittens, die Sicherung von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen durch eine gesetzliche Ermächtigung, die Betreiber von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen dazu verpflichten können, Gefahrenabwehr zu betreiben, Gefahrenabwehrmaßnahmen vorzunehmen, ist bereits im KRITIS-Dachgesetz vorgesehen. Der Entwurf des KRITIS-Dachgesetzes ist da auch deutlich besser geeignet, das Ganze zu realisieren,

denn der basiert auf einem Regelungskonzept, dem eine Gesamtstrategie zur Verbesserung der Resilienz kritischer Infrastrukturen zugrunde liegt, die auf physische Resilienz sieht, die auch die Resilienz hinsichtlich des IT-Sicherheitsschutzes vor Augen hat und dazu abgestimmte Maßnahmen aufgrund eines nationalen Lageplans. Deswegen kann ich diesem Punkt nur insofern zustimmen, als man ihn als Zustimmung zum KRITIS-Dachgesetz-Entwurf betrachten möchte. Vielen Dank.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Wir danken Ihnen. Damit sind wir die Reihe der Sachverständigen einmal durch und kommen zur ersten Fraktionsrunde. In der ersten Runde haben die Fraktionen und die anwesende Gruppe jeweils die Möglichkeit zwei Fragen an einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige zu richten. Sie haben dafür zwei Minuten Zeit und den Sachverständigen steht pro Frage dann unmittelbar in der Beantwortung auch ein Zeitfenster von zwei Minuten zur Verfügung. Wir beginnen die Fraktionsrunde mit der Kollegin Martin von der SPD.

Abg. Dorothee Martin (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender und danke noch mal an alle Sachverständigen für ihre Expertise heute vor Ort oder auch digital. Ich sage das noch mal ganz bewusst über die Fraktionsgrenzen hinweg: Es ist gut, dass wir uns mit dem Thema beschäftigen. Herr Prof. Jenisch sagte es, wir haben schon letztes Jahr mit dem großen Antrag „Maritime Souveränität in der Zeitenwende“ angefangen und es ist auch gut, dass wir heute hier noch mal den Fokus auf die maritime Sicherheit wenden und ich möchte jeweils eine Frage an einen Sachverständigen stellen, das ist richtig, Herr Vorsitzender und vielleicht mal mit dieser Grundfrage anfangen oder noch mal die Vorbemerkung: Wo gibt es tatsächliche Defizite und wie können wir die am schnellsten beheben? Daher geht meine erste Frage an Frau Prof. Grünwald. Sie hatten ja eben gesagt, dass die maritime Sicherheitsarchitektur ein sehr komplexes System sei, was aber austariert sei und eine mögliche Neuordnung mit Sicherheit auch mit Ressourcenverlusten hergehen würde. Wir haben von fast allen Sachverständigen unterschiedliche Haltungen zu einem separaten Seesicherheitsgesetz gehört. Daher auch die Fragestellung in Bezug auf das Seesicherheitsgesetz: Gibt es aus Ihrer Sicht mögliche weitere Befugnisse, die man in der gegebenen Gesetzgebungsarchitektur machen könnte, also im gegebenen Kompetenzgefüge regeln könnte?



Die zweite Frage geht an Herrn Jungbluth von der GdP. Auch das wurde erwähnt und jetzt legen Sie als Gewerkschafter den Fokus nicht nur auf die Zuständigkeiten, sondern auch auf das Personal, die Kompetenzen, die Ausbildung, das Material: Können Sie uns, wenn Sie jetzt sagen, der CDU-Antrag würde hypothetisch 1:1 so durchgesetzt werden, sagen: Was bedeutet das denn an Personal, was Sie bräuchten? Wie schnell könnte man das haben? Welche Ausbildung bräuchte das Personal? Also kriegen wir das überhaupt hin? In welcher Zeit? Mit welchen Kosten?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Grünewald, Sie haben als Erste das Wort. Zwei Minuten.

SV **Prof. Dr. Stefanie Grünewald** (HmbPolAG): Ja, bin ich zu hören?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, super. Vielen Dank.

SV **Prof. Dr. Stefanie Grünewald** (HmbPolAG): Vielen Dank für die Rückfrage. Was das austarierte System angeht, habe ich mich darauf bezogen, dass wir heute schon keinen Kompetenzwirrwarr haben. Es ist nicht so, dass die Polizeien und die Marine durch die Gegend laufen und keiner weiß, wo links und rechts ist, sondern wir haben schon jetzt staatsvertragliche Regelungen. Die Hamburger Wasserschutzpolizei übernimmt zum Beispiel Aufgaben der Bundespolizei im Hamburger Hafengebiet. Es gibt klare Kompetenzen, die sich auf die Zonierung beziehen. Also insofern habe ich einmal feststellen wollen: Es ist nicht so, dass es so eine Art Chaos auf See gäbe, sondern wir haben schon jetzt ein austariertes System, wo es Kompetenzen gibt. Nichtsdestotrotz ist das Rechtssystem kompliziert. Das haben ja auch die Beiträge der Kolleginnen und Kollegen gezeigt, wenn man sich anguckt, wie viele Rechtsebenen übereinander liegen, von Völkerrecht über Bundesrecht, Verfassungsrecht, Landesrecht und das alles ist natürlich eine sehr komplexe Struktur, in der die Behörden navigieren müssen. Ich halte ein Seesicherheitsgesetz deswegen für wichtig und da nehme ich Anleihe an das Luftsicherheitsgesetz, weil man hier tatsächlich die Möglichkeit hätte, Kompetenzen zum Schutz kritischer Infrastruktur zu regeln, die insbesondere zum Beispiel auch die Marine mit einbeziehen. Da gibt es strenge grundgesetzliche, also verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, unter denen die Marine überhaupt nur hier im Bereich Gefahrenabwehrrecht im größeren Sinne agieren kann und da wäre ein Seesicherheitsgesetz, glaube ich, eine gute Möglichkeit, diese Kompetenzen zu verorten. Ansonsten mit Blick auf die Frage im

gegebenen Rahmen: Was können wir da noch regeln? Ich glaube, wir brauchen Neues, also wir werden nicht damit auskommen, dass wir jetzt die Polizeigesetze noch mal um ein paar Kompetenzen erweitern, sondern das KRITIS-DachG-E wird nötig werden, um Betreiber stärker in die Pflicht zu nehmen und wir werden nicht umherkommen, uns spezielle Regelungen zu geben, die den Schutz maritimer Infrastruktur in den Blick nehmen, weil wir es hier mit einer speziellen Materie zu tun haben.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Jungblut bitte.

SV **Holger Jungbluth** (GdP): Schwierige Frage, ja. Vor allem, was die Kosten betrifft. Also bei den Kosten kann ich wirklich nur schätzen. Personell, materiell und technisch kann oder könnte die Bundespolizei das nur sehr bedingt. Fachlich ist die Bundespolizei dazu in der Lage, personell und materiell eher weniger. Es ist also nicht gelungen, trotz verschiedenster Versuche Personal zu bekommen, das Personal auch so zu bekommen, wie es benötigt wird. Also durch die verschiedenen Dinge, die wir an Bord abbilden, muss das Personal also nicht nur eine polizeiliche Ausbildung, sondern auch eine maritime Fortbildung haben. Diese maritime Fortbildung dauert im Moment ein Jahr, zwölf Monate. Also: Drei Jahre bzw. zweieinhalb Jahre Ausbildung, dann noch mal ein Jahr hinterher. Da hat man schon mal so ein bisschen den Zeitstrahl, wenn man davon ausgeht, es wäre jetzt alles neues Personal – ist es nicht, aber ich muss dabei zu bedenken geben, dass wir vor vielen Jahren, ich darf es mal platt formulieren, hundertschaftsweise eingestellt haben und die verlassen uns auch hundertschaftsweise wieder. Das heißt, in einem kürzeren Zeitraum wird uns eine ganze Menge Personal verlassen, was wir so schnell nicht generiert bekommen. Auch die Kollegen von der Marine können uns da eben nur bedingt helfen, weil die auch ihre eigenen Interessen versorgen müssen. Jetzt kommt die Warnung. Zu den Kosten kann ich nur sagen: Es sind auf jeden Fall die Personalkosten und dann sind es die Kosten für die Fortbildung, ein Jahr Fortbildung. Das Teure daran ist zum einen das Einsatzmittel. Wir haben ja ein Schulschiff in Neustadt, wo die Leute praktisch sehr gut fortgebildet werden können. – Reicht?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Letzter Satz noch.

SV **Holger Jungbluth** (GdP): Letzter Satz: Aber die Sicherheitsfortbildung, also Brandbekämpfung etc.



kostet richtig viel Geld und da kann ich jetzt im Moment nicht wirklich eine Zahl sagen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Wir kommen zur antragstellenden Fraktion. Herr de Vries.

Abg. **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herzlichen Dank an alle Sachverständigen, die gekommen sind, hier real und auch digital mit ihrer Erfahrung und ihrem Wissen. Ich will zwei Dinge vorwegnehmen. Ich glaube – erste Feststellung – es ist gut, dass wir das Thema Seesicherheit aufgerufen haben. Bei aller Unterschiedlichkeit der Positionen ist deutlich geworden, dass es ein wichtiges Thema ist, und das kann ich als Mitglied des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht nur vor dem Hintergrund der Sabotageakte auf Nord Stream 1 und 2 bestätigen. Meine zweite Erkenntnis ist, dass der große Teil der anwesenden Sachverständigen sich für ein Seesicherheitsgesetz ausgesprochen hat. Sechs von acht. Interessant fand ich, dass es ausgerechnet alle waren, die aus Norddeutschland kommen, aber das mag an der Stelle auch nur ein Zufall sein.

Ich möchte meine Fragen an zwei Sachverständige stellen. Einmal an Sie, Herr Prof. Proelß. Vielleicht können Sie das noch mal zusammenfassen. Für wie sinnvoll halten Sie ein Seesicherheitsgesetz ähnlich dem Luftsicherheitsgesetz, was wir haben, und was müsste ein solches Gesetz mitbringen? Denn wir haben allein im Bereich der AWZ, ich glaube, rechtsmaßgebliche Gesetze als grundlegende Rechtsvorschriften. Wir haben sieben unterschiedliche Akteure in Bund und Ländern, und wir haben natürlich auch unterschiedliche Fähigkeiten und Zuständigkeiten. Also das wäre meine Frage an Sie.

Die zweite Frage an Sie, Herr Flottenadmiral Meyer. Sie haben die unterschiedlichen Fähigkeiten schon angesprochen. Vielleicht können Sie mal schildern, wie sich die Zusammenarbeit zwischen der Marine und der Bundespolizei aktuell gestaltet und welche gesetzlichen Rahmenbedingungen wir schaffen müssten, um die Zusammenarbeit weiter zu verbessern? Was können Sie, was dürfen Sie und wie machen es vielleicht auch andere Staaten in Europa anders als wir? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): So, Herr Proelß, Sie beginnen.

SV **Prof. Dr. Alexander Proelß** (UHH): Vielen Dank, Herr Abgeordneter, für die Frage. Aus meiner Sicht ist

ganz entscheidend, dass durch gesetzliche Klarstellungen eine Präzisierung und eine Konzentration der behördlichen Zuständigkeiten bei derjenigen Behörde erfolgt, die dafür am besten ausgestattet und geeignet ist. Selbstverständlich kann das in Form eines eigenständigen Gesetzes oder eines Änderungsgesetzes geschehen, das in andere Gesetze eingreift und diese ändert. Das wäre das Seesicherheitsgesetz. Es geht aber auch, indem man an den einzelnen Gesetzen ansetzt und jeweils Klarstellungen herbeiführt. Es gibt, Sie haben es zu Recht gesagt, eine ganze Vielzahl an Gesetzen, die in der AWZ anwendbar sind und unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen herbeiführen. Das ist kein „Kompetenzwirrwarr“, so weit würde auch ich nicht gehen. Frau Grünewald hat es gesagt. Aber es ist zumindest so, dass für ähnliche Aktivitäten unterschiedliche Behörden zuständig sind. Das macht weder faktisch Sinn, noch ist es rechtlich begreifbar. Es gibt viele Expertinnen und Experten, die große Schwierigkeiten haben, das Ganze noch nachvollziehen zu können, weshalb eine solche „Bereinigung“ der Zuständigkeitsverteilung um der effektiven Gefahrenabwehr willen zwingend erforderlich ist. Wie gesagt: Das kann in Form eines Seesicherheitsgesetzes geschehen, aber wie auch immer die gesetzliche Regelung erfolgt, muss sie zwingend den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern folgen. Das ist nicht unmöglich, aber man muss eben genau hinschauen. Dabei belasse ich es. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Herr Admiral.

SV **FltAdm Christian Meyer** (MarKdo): Mein Nachbar hat vorhin darauf hingewiesen, er argumentiert als Jurist. Ich tue es explizit nicht. Ich argumentiere aus der Sicht des Marineoffiziers. Um gleich die erste Frage zu beantworten: Wie ist die Zusammenarbeit mit der Bundespolizei? Da möchte ich erst mal vorwegschicken: Grundsätzlich ganz ausgezeichnet. Wir haben ein wirklich sehr gutes Verhältnis, was sich am besten dadurch zeigen lässt, dass die Bundespolizei vergangenes Jahr einen Verbindungsbeamten bei uns eingerichtet hat, um die Kooperation zu verbessern. Schwierig wird es natürlich dann, wenn es tatsächlich zu einer praktischen Bewältigung einer besonderen Lage kommt. Wir haben verfassungsrechtlich das Trennungsgebot. Die Polizeien des Bundes und der Länder sind für Strafverfolgung und vor allem jetzt für unser Thema die Gefahrenabwehr zuständig. Hybrid-Angriffe, davon dürfen wir ausgehen, werden sich regelmäßig unterhalb der Schwelle eines Angriffs



auf die Bundesrepublik Deutschland bewegen. Damit sind sie nicht in der Zuständigkeit der Streitkräfte. Heißt also, es ist ein Thema der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr und eine Verwendung der Streitkräfte kommt demzufolge vor allem im Rahmen der Amtshilfe in Betracht. Das lässt eine ganze Menge zu, ist aber eben ein eigenes Verfahren und lässt doch im Einzelfall eine ganze Reihe von zu klärenden Dingen offen: Wer führt? Wie weit darf eine Unterstützung reichen? Wie grenzt sich das von den Fragen der Strafverfolgung ab? Wie sieht es dann mit den Zuständigkeiten für kritische Infrastruktur oder verteilungswichtige Infrastruktur im Speziellen aus? Das heißt, es bleibt letzten Endes doch unscharf und das ist für den Praktiker auf See nicht immer einfach. Das gilt, denke ich mal, umso mehr, weil wir glauben, dass die hybride Bedrohung zunimmt und die Frage sich auch im Zusammenhang mit solchen Überlegungen wie zum O-Plan Deutschland ganz grundsätzlich stellt und es stellt sich die Frage umso mehr, weil wir ja wissen – das hat mein Nachbar zur rechten auch gerade gesagt – dass die Marine im Moment die einzige Stelle ist, die vielfach was tun kann und weil wir auch feststellen müssen, dass subsidiärer Mittelansatz eben nicht erlaubt, irgendetwas dafür vorzuhalten. Es ist das, was wir haben, und das wird, wenn es verfügbar ist, genutzt. Alles das könnte also in einer Ermächtigungsgrundlage liegen, die uns dann erlaubt, etwas in eigener Zuständigkeit zu klären. Dazu würde ich gerne die anderen Marinen noch erwähnen, aber ich weiß nicht, ob ich noch die Zeit habe.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): In einer zweiten Runde, wenn Sie noch mal gefragt werden.

SV Fltl Adm Christian Meyer (MarKdo): Dann muss ich hier beschließen.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Danke schön. Wir kommen zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ich gehe davon aus, dass Frau Mihalic fragt.

Abg. Dr. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Erst mal ganz herzlichen Dank für die Stellungnahmen und für die Einschätzung. Ich will das Thema jetzt gar nicht weiter politisch einordnen. Ich denke, dass es Handlungsbedarf, gerade auch im Bereich der kritischen Infrastrukturen auf See gibt, ist unbestritten. Spätestens seit den Angriffen auf Nord Stream und auch vor dem Hintergrund der Diskussion, die wir aktuell insgesamt um den Zustand unserer kritischen Infrastruktur und um die Bedrohungslage drumherum führen.

Deswegen will ich direkt zu meinen Fragen kommen und ich möchte gerne eine Frage an zwei Sachverständige stellen, und zwar an Prof. Dr. Aden und an Herrn Jungbluth. Und zwar: Wir beschäftigen uns sehr intensiv mit der Frage eines KRITIS-Dachgesetzes und harren gespannt des Gesetzentwurfes, der da angekündigt ist, um zu sehen, ob er unseren Erwartungen entspricht. So offen will ich das hier einmal aussprechen. Aber, Herr Prof. Aden, Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass ein Seesicherheitsgesetz vorwiegend ein symbolischer Akt sei, um die politische Aufmerksamkeit für das Thema zu unterstreichen, und die Rechtslage würde dann aber insgesamt unübersichtlicher. Die Frage möchte ich gerne an beide Sachverständige stellen: Wie schätzen Sie das ein? Also, ob es da tatsächlich eine Unübersichtlichkeit gäbe bzw., ob wir mit einem Seesicherheitsgesetz Gefahr laufen würden, die Rechtslage weiter zu zersplittern, auch vor dem Hintergrund dessen, womit ich eben eingeführt habe, also wir erwarten ein KRITIS-Dachgesetz und darauf drängen wir und wollen ein solches auch beschließen, was dann auch die Verantwortlichkeiten der Betreiber der kritischen Infrastrukturen regeln würde. Aber wir beraten aktuell auch die Novelle des Bundespolizeigesetzes. Das heißt, wenn es um Befugnisse für die Bundespolizei geht, dann könnten die auch dort geregelt werden. Dann hätten wir zwei Gesetze, die sich insgesamt dieser Aufgabe widmen, die eben nicht zwischen See, Land und so trennen würden. Genau, ich muss auf die Zeit gucken. Ich denke, Sie haben meine Frage verstanden. Also, mir geht es um die Übersichtlichkeit der Rechtslage.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Herr Aden, Sie beginnen bitte.

SV Prof. Dr. Hartmut Aden (HWR Berlin): Ja, vielen Dank. Das war ja auch mein Ausgangsargument, dass die Rechtslage nicht notwendigerweise klarer wird, wenn man weitere Materien in Spezialgesetze auslagert, weil man immer die Schnittstellen zu den schon bestehenden Gesetzen braucht und man solche Spezialgesetze nie als Vollregelung hinkommt. Das gilt in diesem recht komplexen Bereich sicherlich auch deswegen, weil einiges neu hinzugekommen ist und einiges neu im Werden ist. Der Vorteil des Ansatzes im KRITIS-Dachgesetz ist, dass dort der Risikoansatz sehr stark gemacht wird, und in diesem Bereich fehlt ja eigentlich, dass man tatsächlich eine Risikobewertung hat, die frühzeitig bewertet und einschätzt, welche Risiken zu erwarten sind. Denn man kann nicht davon ausgehen, dass die Risiken, die wir heute



kennen, die sind, die in fünf Jahren auch noch relevant sind. Ich denke etwa an die Entwicklung im Cyber-Bereich und auch an manche Dinge, die wir vor fünf Jahren wahrscheinlich auch noch nicht für möglich gehalten haben, die es aber jetzt gibt. Daran leidet insgesamt der Sicherheitsbereich, dass häufig nicht genügend darüber nachgedacht wird, wie man tatsächlich vordenken kann, was als Risiken kommt. Dann ist eben die Frage, was fehlt möglicherweise an Befugnissen? Ich habe hier gerade sinnvollerweise auch bei Herrn Meyer das Stichwort Amtshilfe gehört. Das ist sicherlich ein Thema, wo man schauen müsste, ob die Regelungen im Bundespolizeigesetz für solche Situationen ausreichen würden, wenn man das im Bundespolizeigesetz belassen würde. Ansonsten haben wir ja schon grundlegende Regelungen zu den Zuständigkeiten im Bundespolizeigesetz, auch über den Küstenstreifen hinaus. Es ist auch interessant, dann nochmal neu zu überlegen, wie eigentlich sinnvollerweise die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Behörden sein sollte. Denn Zentralisierung ist ja nicht alles, sondern aus meiner Sicht geht es immer darum zu schauen: Wie können Behörden am besten zusammenarbeiten? Und zwar am *effektivsten* zusammenarbeiten, sodass die Ziele erreicht werden. Und da ist Zentralisierung häufig ein falsches Versprechen. Man muss sich anschauen: Wo liegen eigentlich die Aufgaben? Und es kann zum Beispiel sein, dass bei den Seekabeln, die aus einem Bundesland kommen, vielleicht doch die Wasserschutzpolizei aus dem Bundesland besser geeignet ist als die Bundespolizei, sich darum zu kümmern.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Und nochmal Herr Jungbluth, bitte.

SV **Holger Jungbluth** (GdP): Ja gerne, vielen Dank für die Frage. Ich fange mal mit einer einfachen Feststellung an. Manchmal ist weniger mehr – zumindest sehen wir das so. Man kann sicherlich eine ganze Menge mit einem Sicherheitsgesetz regeln. Ich bin mir im Moment nicht ganz sicher, ob das BPolG in seiner Endfassung, wenn es denn so käme, dann auch tatsächlich alle möglichen Facetten da drin hat. Zumindest zweifle ich das im Moment noch an. So würde ich es mal ganz vorsichtig formulieren. Insofern ist das jetzt der „Griff nach dem Strohalm“, aber noch mal: Manchmal ist weniger mehr. Und wenn es dann ein Gesetz gäbe, was alles regelt, dann wäre die Sache gut. Noch ein Hinweis auf die Wasserschutzpolizeien der Länder. Auch da gibt es Probleme, die also dergestalt aussehen, dass, ich sage mal, die Länder, die etwas komplementär ausgestattet sind, sich das

leisten können und auch tun können. In anderen Ländern – ich hatte ja in der Stellungnahme beispielsweise das Land Niedersachsen und Bremen mal erwähnt, die sich ein seetaugliches Schiff teilen. Eins. Und bei der Küste von Niedersachsen? Gut, okay. Das hat jetzt mit dem Gesetz nichts zu tun. Also wir sind der Auffassung, wenn in dem Seesicherheitsgesetz, wenn es denn so heißen soll, auch das KRITIS-Dachgesetz mit aufgefangen werden kann, wenn so etwas dann möglich ist, wäre das sicherlich gut. Ansonsten noch mehr Gesetze brauchen wir eigentlich nicht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): So, wir kommen zur AfD-Fraktion. Herr Janich, bitte.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Ja, vielen Dank. Ja, auch meine Fragen gehen an Herrn Jungbluth von der GdP. Sie sind ein gefragter Mann, Herr Jungbluth. Ich möchte noch mal dort ansetzen, wo Sie bereits geantwortet haben und wie ausführlich das Ganze rübertragen konnten, und zwar auf die zukünftige Ausstattung der Polizei in diesem Bereich. Weil auch nach Auffassung von Dieter Romann, die Bundespolizei derzeit schon an personellen Belastungsgrenzen arbeitet. In welcher Größenordnung würden Sie denn einen Zuwachs gerade in diesem Bereich sehen, wenn wir die Bundespolizei in der Richtung noch weiter ausstatten würden? Wie viel Personal würden wir dort zusätzlich benötigen? Das wäre für mich die erste Frage.

Die zweite Frage auch an Sie. Die CDU fordert unter anderem eine sinnvolle Aufteilung von Bund und Ländern zum Schutz der Seesicherheit einzuführen. Wie würden Sie die aktuelle Zusammenarbeit gerade mit den Länderpolizeien und anderen Behörden in der Richtung sehen? Sind dort entsprechende Erfordernisse notwendig, dieses Ganze zusammenzuführen? Sie haben ja gerade gesagt, dass Sie eine gewisse Dezentralisierung im Blick haben. Vielleicht können Sie dazu in der zweiten Frage noch mal antworten. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Jungbluth, vier Minuten.

SV **Holger Jungbluth** (GdP): Ja, vielen Dank für die Fragen. Wie viel Personal ist erforderlich? Wir gucken uns mal die beiden Seegebiete an. Also einmal haben wir die Ostsee, die, ich sage mal, auch polizeilich sehr gut überwacht ist, und auf der anderen Seite haben wir die Nordsee. Der Einsatzbereich in der Nordsee ist ungefähr so groß, ich bin schon wieder im Bundesland Niedersachsen, ungefähr so groß. Also das ist unglaublich. Wir haben zurzeit, weil wir es



nicht anders bereedern können, ein Schiff ständig in See, das muss auch so sein. Wir bräuchten also mindestens vier Besatzungen, das heißt 4 x 24, noch dazu, alleine für die Nordsee. Also ein Schiff hat immer vier Besatzungen, damit das sozusagen 24/7 auch tatsächlich bereedert werden kann und bewegt werden kann. In der Ostsee ist das so ähnlich, da haben wir ja zwei große und zwei kleine Einheiten, also 86-Meter-Schiffe und 66-Meter-Schiffe. Hier werden auf jeden Fall für die beiden Inspektionen, das wäre Warnemünde und Neustadt, eben auch vier zusätzliche Besatzungen, also es werden wieder 4 x 24, um diese Rundum-die-Uhr-Bereederung hinzubekommen. Das war die erste Frage, hoffe ich. Das ging ja um wie viel Personal, oder habe ich noch was vergessen?

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Ja, in welchen Größenordnungen, Mannzahlen würden Sie das ungefähr ausdrücken? Also die Besatzungen? Ich habe eine schlechte Vorstellung, was man da jetzt noch an Zuwachs zu dem braucht, was jetzt gerade fehlt.

SV **Holger Jungbluth** (GdP): Also eine Besatzung hat im Moment 24 Leute. Je nach Ausstattung, also wenn wir beispielsweise die Gruppe mitnehmen, kann das große 86-Meter-Schiff über 50 Leute mit an Bord nehmen. Das sind Spezialeinsätze, wenn die Gruppe mit an Bord kommt, um zum Beispiel terroristische Angriffe auf Fern abzuwehren, aber um das Schiff selbst zu bewegen, brauchen wir 24 Leute. Die fahren immer Sechs-Tage-Streifen. Das hat einfach arbeitszeitverordnungsrechtliche Hintergründe, aber vier Besatzungen, also 4 x 24 und das Ganze in Nord- und Ostsee, das wäre also so die personelle Unterlegung, die wir dafür noch benötigen. Also derzeit haben wir acht Besatzungen, wir bräuchten zwölf. Die Organisationsuntersuchung sagt da ja was anderes.

Zweite Frage: Die Zusammenarbeit mit den Wasserschutzpolizeien und allen anderen Behörden. Zum einen ist die Zusammenarbeit – – Also da gibt es eigentlich nichts Negatives zu sagen. Das kann man so nicht sagen. Auf See sowieso nicht. Wir helfen uns alle gegenseitig. Egal, wer woher kommt und welche Flagge am Stock weht. Wichtig ist zu wissen, dass diese ganze Sache im Maritim-Sicherheitszentrum in Cuxhaven zusammenläuft. Das ist dieser Koordinationsverbund, in dem alle fünf norddeutschen Länder ihre Wasserschutzpolizeien, groß, klein, überhaupt, koordinieren immer im Rahmen der eigenen Zuständigkeit. Auch der Zoll, den darf man nicht vergessen, ist ja auch gar nicht so klein, wird dort mitintegriert und eben auch Fischereiaufsicht und seit neuestem

auch die Marine. Also in verschiedener Art und Weise, jeder in seinem Aufgabenbereich, nur wenn es eben zu Katastrophen kommt, dann kommt eben noch mal das Havariekommando ins Spiel. Das ist ein Zusammenschluss von Bund und Ländern. Alle fünf norddeutschen Länder plus eben die beiden Bundesbehörden, plus gegebenenfalls, soweit möglich und in der Lage, die Marine.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Höferlin, bitte für die FDP.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Hui, das ist aber laut hier. Ich nehme mal das Mikro daneben. So, kann man mich jetzt trotzdem verstehen? Würden Sie die Uhr noch mal zurücksetzen, bitte? Oder ich kriege zehn Sekunden mehr. Naja, vielen Dank erst mal für die Experten, für die Eingangsstatements. Ich finde, das ist ein wichtiges Thema, was wir heute besprechen. Unbestritten, die Abwehr von Gefahren, der Schutz von Strukturen, von Infrastrukturen, nicht nur KRITIS, ist gerade vor der derzeitigen Sicherheitslage, glaube ich, ein wichtiger Punkt. Deswegen herzlichen Dank für den Antrag und die Debatte heute. Ich will trotzdem sagen: Die Polizei, alle Sicherheitsbehörden, insbesondere auch der Bundespolizei, sind gerade stark gefordert. Ich will in der Runde auch mal sagen, dass das Respekt verdient, gerade jetzt noch mit zusätzlichen Herausforderungen, wie der EURO derzeit im Land. So schön sie ist, ist es für die Sicherheitsbehörden, glaube ich, eine ganz besondere Herausforderung. Da will ich mal einen Dank in die Runde sagen. Ich habe den Eindruck, wenn ich mir die Statements hier anhöre, kann man das ein bisschen zusammenfassen mit: Die Lage im maritimen Sicherheitsbereich ist schwierig, also brauchen wir ein neues Gesetz, schieben möglichst viel auf den Bund – Strukturen, Befugnisse, Kosten und dann löst das das Problem. Ich habe Zweifel daran. Wir haben auch im Bereich Cyberraum immer wieder ähnliche Debatten mit Kompetenzzuweisungen in verschiedenen Bereichen. Das ist nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch tatsächlich, glaube ich, – – sind wir vielleicht besser beraten, geplante und vorhandene Gesetze und Befugnisse zwischen Bund und Ländern einfach besser zu verzahnen. Das Maritime Sicherheitszentrum ist an vielen Stellen genannt worden – vielleicht kann man da noch mehr machen.

Ich habe zwei Fragen an den Sachverständigen Herrn Dr. Ruppert. Erstens: Könnten Sie bitte noch mal näher auf die Frage der Zuständigkeiten der Landespolizeien zur Gefahrenabwehr, gerade bei den LNG-



Terminals, eingehen? Wie bewerten Sie die Forderung nach der Schaffung von Kompetenzen zur Gefahrenabwehr gerade in diesem Bereich? Zweitens, zum sogenannten Seesicherheitsgesetz, das gefordert wird. Vielleicht können Sie da noch mal auf den sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei eingehen, auch vor dem Hintergrund dieses Gesetzes. Es ist gefallen, das Seesicherheitsgesetz könnte Klarheit über vorhandene Kompetenzen in verschiedenen Bereichen fassen. Auf der anderen Seite höre ich: Manchmal ist weniger mehr. Und, wie steht es im Zusammenhang mit dem KRITIS-Dachgesetz? Wird nicht mit den vorhandenen Gesetzen ausreichend abgedeckt?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Dr. Ruppert, Sie haben vier Minuten.

SV **Dr. jur. Felix Ruppert** (LMU München): Vielen Dank für die Fragen. Ich beginne direkt mit der ersten Frage der Zuständigkeit der Landespolizei für die Gefahrenabwehr auch bei LNG-Terminals. Da ist es so, dass das ein Bereich ist, der inneren Gewässer, des Küstenmeeres und diese Bereiche unterliegen der vollen Gebietshoheit und auch der territorialen Souveränität der Küstenstaaten und damit auch der Länder. Das erstreckt sich gemäß Art. 3 SAÜ auf bis zu zwölf Seemeilen, und zwar Luftraum über dem Meer, Meeresboden, Meeresuntergrund. Das ist damit eigentlich alles landespolizeiliche Kompetenz, landespolizeilicher Aufgabenbereich und Befugnis, und ich persönlich sehe nicht, wie eine Verschiebung dieser Kompetenz auf den Bund oder eine Verlagerung dieser Kompetenz auf den Bund da für ein Mehr an Gefahrenabwehr sorgen soll und sorgen können soll. Diesen Punkt kann ich mir aus dem Antrag natürlich nicht erschließen, weil der Antrag sehr dünn ist und das Ganze dann auch nicht beinhaltet, aber ich sehe da tatsächlich mehr Probleme auf uns zukommen, was mich direkt auch zur zweiten Frage bringt.

Letzten Endes hatten Sie das gerade angesprochen, dass es hier natürlich Probleme mit dem sonderpolizeilichen Status der Bundespolizei gibt und diesem gesamten Konstrukt des Seesicherheitsgesetzes, das jetzt, wie gesagt, auch sehr abstrakt im Raum steht. Es spricht davon, dass Kompetenzen gebündelt werden. Eine Bündelung setzt eigentlich voraus, dass ich es vielleicht schon habe, aber dass auch Kompetenzen erweitert und Kompetenzen neu geschaffen werden sollen. Wenn ich jetzt also in einem Bereich, der eigentlich der Hoheit der Länder obliegt, Kompetenzen neu schaffe, Kompetenzen einhänge, dann bedeutet das: Im Endeffekt wird die Landespolizei hier

beschnitten oder zumindest die Bundespolizei als konkurrierende Polizeibehörde zur Landespolizei aufgebaut und das ist etwas, was nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung so nicht passieren soll, und zwar sowohl an Land als auch auf See nicht passieren soll. Was dann neben diesen verfassungsrechtlichen Problematiken auch noch weitere Problematiken mit sich bringt, namentlich, dass damit noch nicht zwangsläufig eine Verbesserung einhergehen muss. Kompetenzüberlagerungen können entstehen, Kompetenzdoppelungen. Es kann tatsächlich dazu führen, dass am Ende gar keiner mehr weiß, wer dafür zuständig ist, dass wir also diese konkurrierende Situation des Bundesverfassungsgerichts auch nicht haben, erleben werden und die sich dann zum Nachteil für die Sicherheitslage ausüben wird. Es ist auch nicht bekannt, wie ein zusätzlicher oder vielleicht der exklusive Einsatz, so geht das aus dem Antrag nicht hervor, so eine Zuständigkeit der Bundespolizei hier für Verbesserungen sorgen soll, also Verbesserungen werden nicht benannt und wenn wir hören, dass die technische Ausstattung fehlt oder nicht vorhanden ist, dann ist das wahrscheinlich ein Problem, dass wir auf technischer Ebene haben, dass wir auf Beschaffungsebene haben und dass wir nicht rechtlich auflösen können und das ist dann auch ein Problem, das sich rechtlich so nur schwer lösen lässt.

Das bringt mich auch zur nächsten Frage bzw. zum nächsten Part der Frage, namentlich der Frage, inwiefern der Schutz des KRITIS-Dachgesetzes hier mit hineinspielt. Es ist tatsächlich so, dass gerade der letzte Punkt des Antrags, die Genehmigungs- und Sicherheitsbehörden gesetzlich zu ermächtigen, letzten Endes die Betreiber zu verpflichten, Maßnahmen zu erbringen, dass genau dieses Element in dem KRITIS-Dachgesetzentwurf vorgesehen ist, nur steht dieses Element dann nicht abstrakt im Raum, sondern ist konkreter Teil einer nationalen Risikostrategie. Das heißt, wir haben einen Gesamtansatz und innerhalb dieses Gesamtansatzes ist das KRITIS-Dachgesetz ein entscheidendes Puzzlestück, diese Gesamtstrategie zu verfolgen. Stimmt sich dann auch mit dem IT-Sicherheitsschutz ab und ich sehe hier die große Gefahr, dass wenn man jetzt noch eine zusätzliche Ermächtigung schafft, um dann noch Stückwerk zu betreiben, dass keiner Gesamtstrategie folgt, dass man damit eigentlich die Intentionen des KRITIS-Dachgesetzes komplett unterlaufen müsste, und dann schaffen wir eine Kompetenzdoppelung. Dann haben wir zwei Akteure, die befähigt werden, Betreiber von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen zu Maßnahmen zu verpflichten, wenn eine Verpflichtung sich in



einen Gesamtplan einfügt und die andere nicht, und damit haben wir eigentlich genau den gegenteiligen Effekt von dem, was wir erzielen wollen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Wir kommen zur Gruppe BSW. Herr Ernst, bitte.

Abg. **Klaus Ernst** (BSW): Ja, meine sehr verehrten Sachverständigen, herzlichen Dank für Ihre Vorträge zu Beginn. Meine Frage richtet sich – – oder vielleicht eine Vorbemerkung. Ich habe zur Kenntnis genommen, dass eigentlich alle gesagt haben: So wie es ist, ist es nicht schlecht. Oder habe ich da was überhört? Alle waren der Auffassung: Ja, diese Behörden funktionieren, sie arbeiten zusammen. Es ist von dem Kompetenzzentrum die Rede gewesen, wo auch die Zusammenarbeit funktioniert. Also insofern ist die Lage gar nicht so schlimm, wie man vielleicht denken könnte.

Jetzt zur ersten Frage. Die betrifft jetzt Herrn Admiral Meyer. Herr Admiral Meyer, der Punkt ist: Hätten wir das, was die Antragsteller jetzt wollen, schon gehabt, bevor Nord Stream 2 zerstört wurde, würden wir dann schon wissen, wer es war? Was wäre eigentlich anders bei der Bearbeitung dieses Falles, wenn all das, was jetzt hier gefordert wird, schon Realität wäre? Das ist ja keine unwichtige Frage.

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Aden. Herr Prof. Aden, es ist ja nun eine grundgesetzliche Bestimmung, dass polizeiliche Aufgaben von Bundeswehraufgaben getrennt sind. Wo sehen Sie denn da Gefahren? Wenn man die Kompetenz der einen erweitert, wird automatisch die Kompetenz der anderen Einrichtungen möglicherweise gefährdet? Kommen wir dann in einen Konflikt des Grundgesetzes, wenn das realisiert werden würde, was vorgeschlagen ist?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): So, Herr Meyer, Sie sind als Erster dran.

SV **FlfI Adm Christian Meyer** (MarKdo): Herr Abgeordneter, zum Ersten, das ist eine Frage der Strafverfolgung und da möchte ich sagen, sollte die Marine auch weiterhin ihre Unzuständigkeit erklären. Was ich eigentlich hoffe oder mir erhoffen würde, ist, dass es vielleicht gar nicht erst zu so einer Situation kommt, weil wir tatsächlich mit den Vorgaben oder den Grundlagen, die durch so ein solches Gesetz geschaffen werden, eine bessere Überwachung, ein besseres Bild und damit auch eine bessere Vorsorge schaffen könnten. Was ich aber noch ergänzen möchte: Wir hatten kurze Zeit nach Nord Stream 1 und 2 tatsächlich einen hier schon angerissenen

Vorfall in der Nordsee, bei dem sich glücklicherweise herausgestellt hat, dass es kein ernsthaft gefährliches Objekt gewesen ist. Auch dort kam die Marine in enger Abstimmung mit der Innenamtschilfe für die Bundespolizei zum Einsatz, und das machte dann eben deutlich, dass hier eine einfachere Regelung, die im Ergebnis erlaubt, dass die Marine das aus eigener Zuständigkeit tun kann, was sie ohnehin tun muss, sehr hilfreich gewesen wäre. Also insofern gucke ich tatsächlich auf die Frage der Vorbeugung und auf die Klarheit der Verfahren und der Zuständigkeiten, wenn es denn zu einer Situation kommt.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Aden.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Ja, vielen Dank. Interessante Frage. Ich würde nochmal darauf hinweisen, dass in dem Puzzle noch eine dritte Dimension fehlt. Ich hatte eingangs schon bemerkt, dass man auch immer mitberücksichtigen muss: Woher kommen eigentlich die Informationen zu Risiken und Gefahren? Die werden in diesen Bereichen, über die wir hier reden, sicherlich häufig auch von den Nachrichtendiensten kommen. Das heißt, da müsste man auch an die Zusammenarbeitsregeln denken. Die müssen eigentlich als Ziel verfolgen: Trennung, aber in dem Moment, wo konkrete Gefahren entstehen, gibt es mehr Informationszusammenarbeit. Das ist eine Thematik, die wir nicht nur auf See, sondern auch an Land haben, also insofern ist es eigentlich ein Klassiker. Ansonsten ist das Stichwort Amtshilfe gefallen. Das ist meines Erachtens die Lösung, die in solchen Konstellationen gebraucht wird. Das heißt, jeder Bereich hat seine Zuständigkeit. Die Bundespolizei ist für die Gefahrenabwehr zuständig und, wenn die Gefahr sich zu einem Schaden realisiert hat, auch für die Strafverfolgung, soweit relevant. Dann würde tatsächlich die Marine, die Bundeswehr, im Rahmen der Amtshilfe gebraucht und ich höre erfreut, dass das auch anscheinend ganz gut schon funktioniert. Also insofern haben wir vielleicht in dem Bereich weniger Defizite als das hier suggeriert wird, aber ich möchte wirklich dafür plädieren, diese dritte Dimension, die Informationen und das heißt dann eben doch auch die Nachrichtendienste hier mit in den Blick zu nehmen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut, damit sind wir bei der zweiten Runde und wir kommen zurück zur SPD-Fraktion. Noch einmal die Kollegin Martin.

Abg. **Dorothee Martin** (SPD): Danke schön, Herr Vorsitzender. Ich würde gerne sowohl Herrn Prof. Jenisch



als auch Herrn Jungbluth eine Frage stellen, weil wir jetzt auch mehrfach gehört haben, dass wir aktuell das Bundespolizeigesetz reformieren – Endlich, ist ja auch dringend nötig und Herr Jungbluth, Sie sagten eben, so ein bisschen mit einem Augenzwinkern: Naja, mal gucken, ob dann wirklich das rauskommt, womit wir auch bei dem Thema Sicherheit auf See ein bisschen vorankommen. Was haben Sie denn an konkreten Vorschlägen oder gibt es konkret etwas, was Sie uns auch heute mitgeben, weil wir ja gerade noch verhandeln, also das Zeitfenster da ist, was wir dort reinschreiben könnten? Gleiches an Herrn Prof. Jenisch, jetzt kommt aber mein kleines „Aber“: im Rahmen der zuständigen Kompetenzen, weil was wir auch schon mehrfach gehört haben, Zuständigkeiten, Zuständigkeits-, ich nenne es mal „-gerangel“. Es gibt eine Stellungnahme der Wasserschutzpolizeien der Küstenländer, die natürlich sagen: Wir geben auf gar keinen Fall Kompetenzen an die Bundespolizei, etc. Also das wissen wir auch und wenn wir ein Gesetz erfolgreich realisieren wollen, muss das auch immer klar sein: Es darf kein Rohrkrepierer sein, weil wir uns dann wieder jahrelang darüber unterhalten und wie 2019 dann eine Reform scheitert, auch an dem Widerspruch der Länder. Also noch mal kurz zusammengefasst: Was können, wollen Sie uns heute mitgeben, wenn wir nur auf Bundespolizei, Sicherheit auf See, Kompetenz, Zuständigkeitsausweitung schauen, was wir dort noch rein verhandeln sollten? Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann fangen wir mit Herrn Jungbluth an.

SV **Holger Jungbluth** (GdP): Ja, danke sehr. Also von mir ausgesehen, rechts kam schon die Anmerkung: Das ist in zwei Minuten nicht zu schaffen. Könnte so sein, aber ich sag mal, mitgeben würde ich schon mal die Frage der, wie nennen es jetzt richtig – – Es gibt ja immer mal wieder Streit, wer ist in welchem Bereich zuständig, jetzt mal unabhängig vom Küstenmeer, von der Basislinie, von der AWZ oder auch von der Anschlusszone, sondern auch ins Landesinnere hinein. Da wäre uns schon wichtig, dass da eine klare Regelung getroffen werden könnte, was also die – – Mir fällt dieser Streifen nicht ein, tut mir leid. Wie das nun tatsächlich heißt, das wäre aus unserer Sicht, glaube ich, schon mal eine wichtige Geschichte, um überhaupt eine Zuständigkeit zu haben, außerhalb der See. Bei der See haben wir einen dreistufigen Gefahrenfilter. Das fängt im Hafen an, aber dann rückwärts gesehen: wenn also grenz- und bahnpolizeilich dort etwas zu lösen wäre, dann wäre es sicherlich auch die

Frage der Zuständigkeit nach innen, und ich glaube nicht, dass die Bundespolizei irgendeiner Wasserschutzpolizei, irgendeiner Landespolizei irgendetwas streitig machen möchte. Es ist einfach nur so, ich sage mal ganz vorsichtig: Wir und der Zoll sind immer da, und die Wasserschutzpolizei ist ganz oft nicht dazu in der Lage. Das kann verschiedene Gründe haben, die einfach auch mit den Einsatzmitteln zusammenhängen, aber das wäre so ein Wunsch, so mal ganz kurz formuliert, was man da so reinschreiben könnte.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Jenisch.

SV **Prof. Dr. Uwe K. Jenisch** (WSI): Ja, danke für die Frage. Das ist die zentrale Frage, ob es Spielräume gibt der Aufgabenverlagerung. Um die Größenordnungen zu verstehen, die meisten Gefahren sind natürlich in der AWZ. Das ist ja auch das größte Gebiet, was geregelt werden muss. Die Gefahren gehen von Schiffen aus. Da hat die Bundespolizei natürlich schon mal die allgemeine Gefahrenabwehr in der AWZ. Im Hoheitsgebiet, in dem Küstenmeer, wo die Länder-Wasserschutzpolizeien zuständig sind, gibt es zwei Bereiche, die wir in Augenschein nehmen müssen. Da gibt es die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben in den zwölf Seemeilen. Das ist im Grunde auch eine Bundesaufgabe nach Grundgesetz, die ist aber im Wege der Organleihe an die Länder vergeben. Es gibt ja die Vereinbarungen über die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben im Küstenmeer zugunsten der Wasserschutzpolizeien. Diese Aufgabenübertragung kann der Bund natürlich zurückziehen, diese Vereinbarung. Dann hätte er die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben auch im Küstenmeer einheitlich. Da würde schon mal die größte Menge der Risiken polizeilich abgedeckt werden. Dann ist es aber so, dass die Länder natürlich neben dieser schiffahrtspolizeilichen Spezialpolizei auch noch die allgemeine Gefahrenabwehr im Küstenmeer haben. Wenn man den Ländern die allgemeine Gefahrenabwehr im Küstenmeer wegnehmen wollte, dann müsste man ihnen vielleicht was bieten. Und das würde wohl auch eine Grundgesetzänderung erfordern, nach herrschender Meinung. Aber die Beamten können sich ja auch mal was ausdenken. Es gibt ja Organleihe, Amtshilfe, es gibt Verwaltungsvereinbarungen. Vielleicht kommt man unterhalb der Schwelle einer Grundgesetzänderung trotzdem dazu, dass die Länder die allgemeine Gefahrenabwehr an die Bundespolizei abgeben. Dann müsste man den Ländern ein Benefit anbieten, einen Deal machen. Vielleicht könnte der Bund sich mal ein bisschen bei der Munitionsräumung bewegen und Kosten übernehmen. Die Wasserschutzpolizei würde



dann nicht arbeitslos werden. Die wäre in ihren Bereich im Nord-Ostsee-Kanal, in den Flussmündungen und könnte im Hafen eine sehr gründliche – viel gründlicher als bisher – Schifffahrtskontrolle auch noch ausüben. Das wäre das Einfachste, was man schnell machen könnte.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Die Union ist die Nächste und die Kollegin Petra Nicolaisen übernimmt.

Abg. **Petra Nicolaisen** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank auch von meiner Seite für Ihre Ausführungen. Wir haben auf EU-Ebene Richtlinien, die jetzt schon die Resilienz für die kritische Infrastruktur entsprechend regulieren. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Bueger: Welche Maßnahmen haben andere europäische Länder ergriffen, um Prävention in ihren Gewässern zu stärken und wie ist Ihre Haltung zum jetzigen, und ich muss ganz bewusst hier sagen, KRITIS-Dachgesetz-Entwurf? Es gibt ihn nicht. Es gibt bisher nur einen Entwurf. Sind die Maßnahmen, die hier definiert werden, für die Außenwirtschaftszone? Das muss ja auch noch mal klar herausgestellt werden. Wir reden hier überwiegend von der Außenwirtschaftszone.

Und meine zweite Frage, da würde ich Flottenadmiral Christian Meyer dann noch mal bitten, die Ausführung von vorhin fortzuführen und noch mal darzustellen, welche Befugnisse die Marine hat und welche Befugnisse die Bundespolizei hat, wenn es um Angriffe in Bezug auf die Unterwasserinfrastruktur geht. Da haben Sie angefangen und sind nicht ganz fertig geworden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Bueger, Sie beginnen bitte.

SV **Prof. Dr. Christian Bueger** (Universität Kopenhagen): Also, im europäischen Vergleich kommt diese Debatte, die wir hier heute haben, zu spät. Andere Länder haben das schon lange hinbekommen, ihre Gesetze neu zu gestalten und ich hatte ja schon verwiesen auf Belgien und Italien als Beispiele, die letztes Jahr neue Gesetze eingeführt haben, umfangreiche Investitionen auf den Weg gebracht haben, und Großbritannien ist ein anderes gutes Beispiel, wo unter anderem neue Informationsstrukturen gerade in der Zusammenarbeit mit der Industrie geschaffen wurden, und das bringt mich zum KRITIS-Gesetz. Ich glaube, erstens, das KRITIS-Gesetz momentan ist ein Landgesetz. Das Meer ist nicht genug berücksichtigt, insbesondere wenn es um die Frage der maritimen Industrie geht, wenn es um die unterschiedlichen

geophysischen Konditionen geht und hier kann man gerade Belgien beispielsweise in den Blick nehmen, weil was die Belgier in ihrem maritimen Sicherheitsgesetz ganz besonders gut hinbekommen haben, ist klar zu definieren, was die Ansprüche an die maritime Industrie sind und hier ist beispielsweise klar geregelt, dass Sicherheitsagenturen Sensoren installieren können, aber auch die Informationspflicht für verdächtige Aktivitäten ist klar reguliert. All das fehlt in dem Gesetz. Letztendlich will ich auch noch mal darauf hinweisen, warum der Bund in der ganzen Geschichte besonders wichtig ist, weil es geht hier auch um Fragen der internationalen Zusammenarbeit. Maritime Infrastrukturen sind immer auch international und da geht es klar um die Frage: Wer ist der Focal Point für deutsche kritische maritime Infrastruktur? Es geht auch um Fragen, wie Deutschland die europäische maritime Sicherheitsstrategie von 2023 umsetzen will, wie Deutschland den Beitrag zum Information Sharing Environment leisten will, als auch den neuen Expertenrat, der gerade erst gegründet wurde, zum Schutz von Datenkabeln unterstützen will.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Meyer.

SV **FltAdm Christian Meyer** (MarKdo): Ich setze fort: Bei der Bundespolizei oder bei den Polizeien, die allgemeine Erfahrungsgefahrenabwehr haben bei uns im Grunde keine, es sei denn, wir werden zur Hilfe gerufen, explizite Befugnisse haben wir im Grunde keine. Wir unterstützen im Bereich der Amtshilfe mit welchem Grad dann auch immer, soweit es dann rechtlich zulässig ist, und das ist ja ein entscheidender Punkt, wie wir die Ressourcen dafür haben. Das ist mir noch mal wichtig zu betonen: Subsidiär heißt, wir halten für diese Aufgaben nichts vor. Ist es etwas da oder eben auch nicht. Wir sind, was das angeht, ein unsicherer Kantonist, würde es eine originäre Aufgabe sein, dann sähe das anders aus, dann könnten wir dafür auch Mittel vorhalten, solange das nicht der Fall ist, dürfen wir es nicht. Was allerdings jetzt neu als Aufgabe bei uns hinzugekommen ist, und das geht in den Bereich der Multinationalität. Wir sind jetzt operative Ansprechstelle für die NATO. Das heißt, wir sind die Stelle, an die sich die NATO tatsächlich richtet, wenn es dann um Informationsabgleich und auch Abstimmung der möglichen Aktivitäten angeht. Das ist eine Sache, die ist noch sehr neu, befindet sich in einer Ausgestaltung, wird uns aber auch mit den verschiedenen Behörden noch mal zusammenführen, um das auszugestalten. Wie machen das andere Marinen? Die Frage war auch noch kurz offen. Sehr unterschiedlich, weil in Frankreich ist das



alles Aufgabe der Marine. In Dänemark beispielsweise wird die Marine tätig für das Innenministerium, bei den Schweden ist es ja ähnlich wie bei uns, also es ist ein sehr heterogenes Bild, was sich da so zeichnet. Diesmal habe ich meine Zeit eingehalten.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Mihalic, bitte.

Abg. **Dr. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank. Ich möchte noch zwei Fragen an Herrn Aden richten, und zwar, Sie kommen ja zu dem Fazit, dass mit dem Antrag relevante Fragestellungen aufgeworfen wurden, und ich glaube, das zeigt auch diese Anhörung hier, dass es durchaus um sehr relevante Fragestellungen geht, aber der Antrag kaum zielführende Vorschläge enthält – so ist der Befund. Ich würde Sie bitten, noch mal in kurzen Stichworten zusammenzufassen: Zum einen, was aus Ihrer Sicht zielführendere Vorschläge und regulatorische Zielrichtungen wären, und daran anschließend, in welchen Gesetzen Sie da die größten Regelungsbedarfe sehen.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (HWR Berlin): Ja, was sind die größten Defizite in dem Bereich, also im Prinzip Dinge, die ich in meiner schriftlichen Stellungnahme und auch in der Diskussion schon angesprochen hatte: die Risikobewertung. Da brauchen wir tatsächlich neue Instrumentarien, da ist es gut, dass wir im KRITIS-Bereich Ansätze dafür haben, und das ist aus meiner Sicht eigentlich das größte Defizit im Sicherheitsbereich insgesamt, dass immer sehr stark von Risiken her gedacht wird, die sich schon einmal verwirklicht haben, aber nie vorausgedacht wird, was in neuen Situationen neu hinzukommen könnte. Ich glaube, da ist sehr viel mehr Professionalität nötig. Das zweite ist Behördenkoordination. Das sind nicht notwendigerweise gesetzliche Regelungen, aber zum Teil auch gesetzliche Regelungen. Wenn es etwa um Informationsaustausch geht, dann braucht man dafür klare Regeln, wer, wann, was übermitteln darf, aber auch, wer, wann, in welcher Situation was übermitteln muss. Das wären sicherlich die wesentlichen Dinge, und mein Rat wäre, diesen Bereich etwas ganzheitlicher anzuschauen und eben nicht nur von den einzelnen Akteuren her zu denken und auch nicht nur von den einzelnen Gesetzeswerken, sondern von den Problemstellungen und die gesetzlichen Regelungen darauf aufzubauen. Ich denke, damit würde man ein ganzes Stück weiter kommen, als wenn man immer nur an einzelnen Stellschrauben herumdrehen würde. Dann würde man auch nochmal sehr viel klarer sehen, wer am besten in der Lage ist,

welche Aufgabe zu erfüllen. Denn es geht ja nicht nur darum, Kompetenzen von einem auf den anderen zu verlagern, sondern dann nochmal genau zu schauen: Wer ist eigentlich an welchem Problem am dichtesten dran? Und da könnte ich mir, anders vielleicht als Herr Jenisch andeutet, durchaus vorstellen, dass für diese küstennahen Aufgaben tatsächlich die Wasserschutzpolizei der Länder sehr viel dichter dran ist, als die Bundespolizei es wäre. Auf der anderen Seite müssen wir aber auch die privaten Akteure miteinbeziehen. Ich habe es auch in meiner Stellungnahme erwähnt und auch Herr Bueger hat es ja gerade noch mal angesprochen: Diejenigen, die die Infrastruktur betreiben, werden sicherlich auch liefern müssen, was gerade die Zusammenarbeit bei den Risiken angeht. Man muss auch bedenken: Dies ist auch deswegen durchaus gerechtfertigt, weil diejenigen, die dort Infrastruktur betreiben, das nicht aus Freiwilligkeit tun, sondern auch, weil das für sie auch ein kommerzielles Anliegen ist. Insofern ist es aus meiner Sicht zumutbar, dass die Betreiber auch zum Beispiel verpflichtet werden, bestimmte Sensorik in ihre Apparate und Kabel und so weiter einzubauen, damit man tatsächlich mit einer Technik sehr viel mehr Risikoanalyse im Vorfeld machen kann. So weit dazu.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Janich, nochmal, wenn Sie Fragen haben.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Ja, vielen Dank. Meine zwei Fragen würden an Herrn Flottenadmiral Christian Meyer gehen, und zwar als erstes: Sie haben vorher schon gesagt, dass Sie bisher eine sehr gute Zusammenarbeit zwischen der Marine und der Bundespolizei im Bereich zur See sehen, die sich auf Amtshilfe gründet. In diesem Bereich: Gibt es da Themen, bei denen die Bundespolizei noch explizit von der Marine in Bereichen lernen könnte oder müsste? Also, das heißt: Gibt es Themenbereiche, die jetzt hier in der Ausbildung der Bundespolizei zur See Schwerpunkte bilden müssen, wo jetzt noch Defizite sind? Das wäre die erste Frage. Die zweite Frage, Herr Prof. Aden hat vor uns gesagt: Staatliche Stellen können nicht rund um die Uhr überwachen und insbesondere nicht personell überwachen. Aus dem Grund meine Frage in den technischen Bereich. Damit die Bundespolizei technisch überhaupt imstande wäre, die Beschädigung der Unterwasserinfrastruktur zu bekämpfen: Welche technische Ausstattung wäre dazu denn notwendig? Müsste an eine Ausstattung in Bezug auf Unterwasserfahrzeuge gedacht werden oder Überwachungstechnik? Wie sehen Sie das? Wo



müsste man dort ansetzen, wenn man die Bundespolizei in der Richtung ertüchtigen möchte?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Dann haben Sie vier Minuten, bitte.

SV **Fltl Adm Christian Meyer** (MarKdo): Gut, dann komme ich gleich zum ersten Teil, das Lernen: Wo sind Defizite? Also jetzt steht es mir nicht zu, die Defizite hier zu beurteilen, die die Bundespolizei tatsächlich haben könnte, aber natürlich wissen wir sehr wohl, dass die Bundespolizei das eine oder andere Gerät einführt, was wir auch schon haben. Und da kann ich die Antwort auch kurz fassen. Natürlich unterstützen wir in der Sache die Bundespolizei mit echter Ausbildungsleistung. Das bietet sich in ganz verschiedener Hinsicht schlicht und ergreifend an, aufgrund der Effizienzfrage. Hinweis darüber hinaus, den ich mir trotzdem erlaube: Die Unterstützung an sich wird das Problem natürlich nicht alleine lösen. Die Frage kam vorhin auch schon mal am Rande auf. Einen Minentaucher auszubilden, und zwar einen, der sich mit solchen Fragen, wie wir es dort erlebt haben, auskennt, das dauert Jahre. Das dauert sehr viele Jahre und man schickt auch nicht den frisch ausgebildeten Minentaucher hin, sondern einen erfahrenen. Den in Übung zu halten, dauert auch und kostet Aufwand, und zwar ständig und immer. Man muss sich darüber im Klaren sein, wenn man diese Aufgaben dupliziert, bedeutet das echten Aufwand, den man sich leisten wollen muss in diesem Fall.

Und das Zweite, was natürlich die Lösung ist, die Sie gerade angerissen haben, die Frage von technischen Substituten, also mit anderen Worten: Drohnen, Geräte, was ferngesteuert oder autonom unterwegs ist. Das ist in der Tat natürlich der Weg und die Zukunft, auf die wir alle hinarbeiten müssen. Auch das, um es noch mal zu unterstreichen: Allein die Ostsee, das kleine Randmeer ist groß genug, um die Bundesrepublik Deutschland ganz leicht da reinzupacken. Wir reden also von gewaltigen Gebieten und einer extrem schwierigen Lage oder Situation, weil die Sichtweite eines Tauchers nur von 50 cm bis vielleicht 5 m reicht. Das ist die Aufgabe, vor der wir stehen. Das kann man nur erreichen durch ein Vervielfachen der Sensoren, und das wird bemannt nicht gelingen. Also wir brauchen Sensoren, die mobil sind oder stationär, solche, die dauerhaft ausgebracht werden oder für den Einzelfall und das sind Dinge, die die Marine sich zumindest fest vorgenommen hat, stärker zu beschaffen. Das ist etwas, wo die Polizei sicherlich auch in gleicher Weise darauf hinarbeiten müssen und wie man das im Sinne eines effizienten Betriebes sauber

gestaltet. Das wäre also in der Tat eine Frage, die auszuklären wäre. Ich hoffe, dass ich damit Ihre Fragen beantwortet habe.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Und Kollege Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich finde die Ausführungen sehr spannend, die die unterschiedlichen Sachverständigen machen. Ich glaube, es gibt eine Notwendigkeit, sich im Bereich maritime Sicherheit besser aufzustellen. Daran arbeiten wir auch mit Gesetzen, die sich nicht nur auf den maritimen Bereich beziehen. Genannt ist schon das KRITIS-Dachgesetz, das Bundespolizeigesetz – bis jetzt habe ich noch nicht wirklich legislativen Handlungsbedarf darüber hinaus gesehen. Ich glaube, dass es zukünftig insgesamt wichtiger ist – das ist auch gerade eben wieder gefallen – im Rahmen von Amtshilfe, Fähigkeiten auszutauschen, die man nicht redundant jederzeit vorhalten kann, weil die verschiedenen Stellen nicht immer gebraucht werden. Das trifft aber beispielsweise genauso gut auf den Bevölkerungsschutz oder auf den Cyberraum zu. Wir haben das also nicht nur im maritimen Bereich, sondern auch in anderen Bereichen. Und: Geld und Personal sind eben begrenzt. Deswegen finde ich die Einlassungen bisher sehr spannend.

Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Ruppert und eine an Professor Aden. Herr Dr. Ruppert, könnten Sie noch mal erläutern, warum die Forderung, das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen zeitfester Plattformen, so wie es im Antrag steht, die sich auf dem Festlandsockel befinden, unverzüglich in nationales Recht umzusetzen und hierfür die §§ 6 und 316c StGB entsprechend zu erweitern, warum das strafrechtssystematische Brüche nach sich ziehen könnte? Sie haben das in Ihrer Stellungnahme erwähnt.

Die zweite Frage an Professor Aden, Sie haben jetzt zweimal darauf hingewiesen, dass man nachrichtendienstliche Erkenntnisse besser einbinden sollte. Deswegen würde ich gerne da noch mal nachfragen. Ich vermute, dass Sie damit nicht verfassungsrechtliche Änderungen meinen und nicht die verfassungsrechtlich gebotenen Trennungsgebote meinen. Ist denn da zum Beispiel ein Weg, Informationsaustausch im gemeinsamen Lagezentrum See zu verbessern oder haben Sie da andere Ideen und könnte man an dem Punkt einfach im Tun, im Handeln ansetzen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Ruppert, Sie beginnen bitte.



SV Dr. jur. Felix Ruppert (LMU München): Vielen Dank auch für die Frage. Letzten Endes, sofern das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festland befinden, angeführt wird, um Straftatbestände zu ändern, dann gibt es mehrere Probleme: Das erste Problem ist tatsächlich, dass dieses Protokoll, so wie das hier angeführt wird, schon überhaupt nicht geeignet ist bzw. schon den Zweck, den man damit erfüllen will, überhaupt nicht trägt und stützt. Denn eigentlich will man kritische Infrastruktur schützen, LNG-Terminals, Offshore-Windkraftanlagen und die Definition, die sich innerhalb dieses Protokolls findet, für eine feste Plattform als künstliche Insel, Anlage oder Bauwerk, die zum Zweck der Erforschung oder Ausbeutung von Ressourcen oder zu anderen wirtschaftlichen Zwecken dauerhaft am Meeresboden befestigt sind, trägt schon gar nicht das LNG-Terminal. Das heißt, im Strafrecht haben wir hier die große Schwierigkeit, dass wir da gegen das Analogieverbot verstoßen müssten, um überhaupt das LNG-Terminal zu stützen. Aber der Kern der Frage zielt, glaube ich, darauf ab, weshalb die vorgeschlagene Strafnorm des 316c untauglich ist, das Ganze letzten Endes anzubinden. Das sieht man tatsächlich auch bei dem Blick auf die Gerichtsüberschrift, die Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr schützt, und das ist auch das Telos der Norm, zu dem überwiegend noch der Schutz der körperlichen Unversehrtheit, der am Luft- und Seeverkehr teilnehmenden Menschen tritt. Was die Norm nicht kann, ist einen Eigentumschutz zu leisten, zumindest nach ganz überwiegender Auffassung. Was aber das Protokoll *will*, ist Verteidigung gegen gewaltsame Inbesitznahme einer Plattform, gegen Zerstörung oder Beschädigung einer festen Plattform, auch gegen die Auslösung gefährlicher Stoffe von einer Plattform ausgehend. Damit will die Norm eigentlich einen Eigentumsschutz, beziehungsweise will das Protokoll einen Eigentumsschutz, den die Norm des 316c aber überhaupt nicht leisten kann. Das merkt man auch an den tatbestandlichen Beschränkungen der Norm des 316c StGB, die auf im Flug befindliche Flugzeuge, beziehungsweise im Seeverkehr eingesetzte Schiffe beschränkt ist. Das heißt, die Norm hat keinen Anwendungsbereich für einen Eigentumsschutz und auch 6 StGB hat international geschützte Rechtsgüter zum Hintergrund, zu denen Luft- und Seeverkehr zählen, weil sie international ausgestaltet sind, aber nicht die national und punktuell verortete Infrastruktur. Danke.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Danke Ihnen, und Herr Aden.

SV Prof. Dr. Hartmut Aden (HWR Berlin): Genau, wenn wir davon ausgehen, dass auch im Seegebiet sehr relevante kritische Infrastruktur vorhanden sein wird, dann könnte es zum Beispiel sein, dass durch eine gezielte Attacke etwa auf die Kabel oder auch auf die Offshore-Windenergieanlagen die Stromversorgung in größeren Teilen von Deutschland zumindest gefährdet sein könnte. Wenn so etwas sich zusammenbraut im Sinne von Sabotage, kann man meines Erachtens davon ausgehen, dass am wahrscheinlichsten Informationen dazu im Bereich der Nachrichtendienste eingehen werden, typischerweise beim Bundesnachrichtendienst. Dann, meine ich, wäre im Zuge dieser Regelung sicherzustellen, dass es Informationskanäle gibt, die dazu führen, dass diese Information dann tatsächlich an der passenden Stelle landet. Das könnte möglicherweise das maritime Sicherheitszentrum sein oder eine andere Art von Verbindungsstelle, die sicherstellt, dass wenn sich eben diese abstrakten Informationen verdichten und es tatsächlich gefährdenabwehrende Maßnahmen geben muss, diese Informationen tatsächlich auch an die zuständigen Akteure kommen. Darum geht es und nicht um mehr.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Vielen herzlichen Dank. Das war dann die zweite Runde, sodass wir die Anhörung beschließen könnten, wenn es jetzt nicht noch etwas Dringendes von Ihrer Seite gibt. Aber ich frage noch mal ab. Herr de Vries würde beginnen.

Abg. Christoph de Vries (CDU/CSU): Ja, ich würde es mal ganz gern konkret machen, Herr Prof. Proelß. Wir nehmen jetzt mal das Beispiel Nord Stream 2 und mit dem war ich auch ein bisschen intensiver befasst. Mit einer Situation, wo man beispielsweise Taucher in 100 Meter Tiefe feststellt: Hätte die Bundespolizei heute die Befugnis dort einzugreifen, also willentliche Beschädigung von Unterwasserinfrastruktur? Das erste: rechtlich. Das zweite: technisch. Könnte sie es und hätte sie das Material entsprechend mit Sonar, die überhaupt zu orten und festzustellen? Und wenn das nicht der Fall ist, was müssten wir an dem Beispiel ändern? – weil wir jetzt vielfach sehr abstrakt gewesen sind. Ich will es mal an dem Fall konkret machen, weil das auch ein Anlass war, diesen Antrag zu stellen.

Und eine zweite Frage an Sie, Herr Prof. Bueger. Vielleicht können Sie auch noch mal beschreiben, wie sich die Bedrohungslage in den deutschen Gewässern, aber vielleicht auch in internationalen Gewässern aus Ihrer Sicht verändert hat und wo eigentlich dringender Handlungsbedarf besteht und was



eigentlich auch die Erwartungshaltungen von der Europäischen Union an uns sind, die wir national, staatlich und rechtlich umsetzen sollten.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann rufe ich jetzt die beiden Sachverständigen auf und Herr Jenisch bekommt anschließend das Wort. Herr Proelß, Sie beginnen.

SV **Prof. Dr. Alexander Proelß** (UHH): Vielen Dank. Ich möchte zuallererst auf Ihre Frage damit antworten, dass bei solch schwerwiegenden Angriffen es durchaus Präzedenzfälle auf internationaler Ebene gibt, in denen die Attacken als bewaffneter Angriff betrachtet werden können. Dann reden wir nicht mehr nur über Gefahrenabwehr, sondern über den Bereich, in dem das Selbstverteidigungsrecht greift. Und dann sind wir nicht mehr im polizeilichen Bereich, sondern bei der Marine. Zweitens, das Beispiel von Gasrohrleitungen, das ist ein wirklich wichtiges, weil es uns zu einer gesetzlichen Grundlage führt, anhand derer man unsere Probleme ganz gut festmachen kann, das Bundesberggesetz. Das Bundesberggesetz sieht in den einschlägigen Vorschriften unterschiedliche Zuständigkeiten für Behörden vor: Im einen Fall für Bundesbehörden, nicht einmal nur eine einzige Bundesbehörde, im anderen Fall für Landesbehörden. Es ist rechtlich hochgradig umstritten, – insofern fehlt es eben an Rechtsklarheit – wann eigentlich welche Behörde für welchen Bereich zuständig ist.

Zweitens, das Bundespolizeigesetz, die einschlägige Norm, die ja durchaus für AWZ und Festlandssockel greift, ist nur subsidiär anwendbar. Das heißt, wir kommen überhaupt nur zur Zuständigkeit der Bundespolizei, wenn das Bundesberggesetz nichts anderes sagt. Und ob das der Fall ist, das ist umstritten. Und genau das ist das, was ich vorhin schon versucht habe anzudeuten. An diesen Stellen muss es rechtsklare Zuweisungen geben, die es bislang nicht gibt. Wie man das im Einzelfall macht, darüber kann man ganz sicher diskutieren, ob in Form eines Gesetzes oder durch Klarstellungen in den spezialgesetzlichen Grundlagen; aber es fehlt an dieser präzisen Zuständigkeitszuweisung. Und das Beispiel Nord Stream, das ist dafür, würde ich sagen, ideal geeignet. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Bueger.

SV **Prof. Dr. Christian Bueger** (Universität Kopenhagen): Vielen Dank für die Frage. Es gibt mir die Gelegenheit, noch mal auf den Titel der Veranstaltung hier heute hinzuweisen: Zeitenwende. Letztendlich reden wir hier nicht nur über ein innen-, sondern auch über ein außenpolitisches Thema. Es geht um

die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn – in der Nordsee, in der Europäischen Union, in der NATO. Es geht um die Zusammenarbeit mit internationalen Industrien, als auch um internationale Vernetzung. Das bedeutet letztendlich, dass es sich nicht nur um eine nationale und europäische Aufgabe handelt, sondern, wie schon darauf hingewiesen wurde: Es handelt sich um eine globale Aufgabe. Aus einer sicherheitspolitischen Perspektive geht es hier, denke ich, auch um Signalwirkung. Es wurde vorher kritisiert, dass es sich hier vielleicht nur um einen symbolischen Akt handeln könnte, aber in der Tat geht es eben auch um Abschreckung. Es geht um diese Signalwirkung, und wir sollten auch nicht vergessen, dass es die Warnungen gegenüber unseren kritischen Infrastrukturen schon seit mehr als zehn Jahren gibt. NATO hat ganz früh darauf hingewiesen und es gibt auch einzelne Zwischenfälle, die sich seit 2014 abgespielt haben, insbesondere mit Blick auf Zwischenfälle mit Datenkabeln, also beispielsweise der Zwischenfall in Spitzbergen. Und letztendlich gab es auch mehrere umstrittene Zwischenfälle nach den Nord Stream Attacken, die es vielleicht nicht so sehr in die Medien geschafft haben, wie beispielsweise der Unfall auf den Shetland Inseln. Spionageaktivitäten mittlerweile exzellent dokumentiert. Die russische Schattenflotte, die „Shadow Fleet“ ist vielleicht das Problem, um das wir uns mit Abstand zu wenig gekümmert haben: Hunderte Schiffe mit russischem Öl, ohne Versicherung, sind in unseren Meeren unterwegs. Zwei Zwischenfälle gab es schon. Bis jetzt hatten wir Glück, bald hätten wir vielleicht kein Glück. Deswegen heißt es, umzudenken.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Jenisch, Sie hatten sich noch gemeldet.

SV **Prof. Dr. Uwe K. Jenisch** (WSI): Ja, danke schön. Ich hoffe, es ist klar geworden, dass ich für eine zentrale deutsche Küstenwache unter dem Kommando des Bundesinnenministeriums mit klarer politischer Verantwortung plädiere. Der Ist-Zustand ist doch eigentlich erschreckend: Der Bund leistet sich drei verschiedene Flottillen auf See, die Bundespolizei See mit etwa 600 Mann Personal. Dann betreibt der sparsame Bundesfinanzminister eine Zollflottille, die Zollvorschriften auf See durchsetzt – mit eigenem Personal, eigenen Uniformen, eigener Beschaffung und eigener interner Regelung, und der Bundeslandwirtschaftsminister hat ja auch noch zwei große Schiffe für die Fischereiaufsicht, die im Nordatlantik tätig werden können. Also Zusammenlegung dieser drei Dienste des Bundes mit Kabinettsbeschluss



würde schon einmal das Personal dieser drei Dienste zusammenführen. Man hätte plötzlich eine ganze Menge erfahrenes Seepersonal zur Verfügung. Da sind Synergieeffekte möglich und dann müssen eben ab Basislinie im gesamten Seeraum diese polizeilichen Befugnisse bei der Küstenwache konzentriert werden. Das kann schrittweise durch Vereinbarung mit den Ländern geschehen. Die Länder haben übrigens keine großen Einbußen zu befürchten, denn die Wasserschutzpolizeien mit ihren wachsenden wichtigen Aufgaben sind ja dann im Binnenbereich tätig und vor allem im Hafen. Es gibt noch ein paar andere Vorteile für die Länder, die nicht angesprochen sind: Diese Küstenwache braucht Stützpunkte in den Ländern, Nordsee, Ostsee. Sie braucht Depots. Sie braucht Schulungseinrichtungen. Sie hat einen großen Beschaffungsbedarf. Man kann sogar daran denken, die Polizeiakademie in Hamburg ein wenig anzureichern in Form einer Coast Guard Academy, die nationales und internationales Personal maritim ausbildet. Also da sind durchaus strukturelle Chancen drin in dieser Umorganisation. Man muss es machen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Janich, bitte.

Abg. **Steffen Janich** (AfD): Ja, ich hätte noch eine Frage an Herrn Flottillenadmiral Christian Meyer. Wir haben die scharfe Abgrenzung zwischen Marine und Bundespolizei. Marine für Angriffe von außen zuständig, im Material wesentlich besser ausgestattet. Wir haben die Bundespolizei für unsere innere Sicherheit. Meine Frage ist: Trotz der hervorragenden Zusammenarbeit auch in der Amtshilfe, gibt es genau in diesem Bereich zwischen Marine und Bundespolizei Reibungspunkte beispielsweise in Abgrenzung von Zuständigkeiten oder einfach in praktischen Sachen, die wir halt kennen sollten als Abgeordnete? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Bitte, Herr Meyer.

SV **Fltl Adm Christian Meyer** (MarKdo): Also die schnelle Antwort ist nein. Bangeleien oder dergleichen gibt es nicht. Es ist wirklich ein hervorragender Austausch und ein gutes Miteinander und auch ein guter fachlicher Abgleich. Was ich nochmal aufgreife: Natürlich ist die Marine aufgestellt, im Sinne des Verteidigungsauftrags und im Sinne der äußeren Sicherheit und natürlich ist das bei der Bundespolizei jetzt so nicht der Fall. Gleichwohl für das, was jetzt die wesentliche Aufgabe ist, oder die erste Aufgabe, nämlich ein Lagebild zu erstellen, in dem es darum geht,

aufkommende Bedrohungen zu erkennen, gibt es eine solche Trennung, was die Ausstattung angeht, nicht. Es ist dasselbe und es geht darum, diese Vielfalt von Sensoren sauber zusammenzubringen, um genau diese Frühwarnung zu verhindern.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Und Frau Martin, bitte noch.

Abg. **Dorothee Martin** (SPD): Ganz herzlichen Dank. Ich würde gerne noch mal auf den Punkt 7 des Antrags zurückkommen: Offshore, LNG-Terminals und deren Schutz. Und da Frau Professor Grünewald fragen, wenn ich darf. Sie hatten sich in Ihrer Stellungnahme auch dazu geäußert. Ich habe schon wahrgenommen, dass es auch zwischen den Professoren ein bisschen unterschiedliche Haltungen gibt, auch bezüglich der Verantwortlichkeit der Betreiber von kritischer Infrastruktur. Aber hier in dem Antrag wurde auch das Beispiel Norwegen genannt, was ich glaube, etwas hinkt, weil Norwegen auch eine staatliche Infrastruktur hat und betreibt, aber Ihre Stellungnahme noch mal dazu und der Rolle der Bundespolizei bei einem möglichen Schutz von Offshore und LNG-Terminals.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke. Bitte, Frau Grünewald.

SV **Prof. Dr. Stefanie Grünewald** (HmbPolAG): Ja, vielen Dank für die Rückfrage. Also mit dem KRITIS-Dachgesetzentwurf – es liegt ein zweiter Entwurf vor, der erste Entwurf sah tatsächlich Detektionsgeräte vor. Wir haben ja auch schon darüber gesprochen, dass die Überwachung von Unterwasserkabeln und Infrastruktur nicht physisch in der Form erfolgen kann, dass jetzt die ganze Zeit Schiffe darüber patrouillieren und dann irgendwie gucken, was da unten so los ist oder wir da Taucher hinschicken. Das heißt also, diese Detektionsgeräte, der Einsatz von Technik, möglicherweise dann auch KI unterstützt, ist sicherlich der Ansatz, der gewählt werden muss, um überhaupt frühzeitig erkennen zu können, dass es zu bestimmten gefährlichen – hoffentlich dann nicht gefährlichen – Körpern an Infrastrukturleitungen oder sowas gekommen ist, um dann selektiv genau an diesem Ort zum Beispiel über Amtshilfe, Marine-Taucher gezielt dort hinschicken zu können. Ich sehe da tatsächlich die Bundespolizei im Rahmen ihrer Kompetenzen für zuständig, sehe aber auch, dass wir häufig im polizeilichen Kontext die Möglichkeit haben, mit Schiffen und Ähnlichem vor Ort zu sein, aber die Möglichkeit dann 80 Meter tief zu tauchen und dann zu gucken, ob es jetzt hier ein Kanister ist, der an



einer Leitung ist oder ein wie auch immer anderweitig gefährliches Objekt. Das ist etwas, was ohne Amtshilfe und Unterstützung der Marine-Taucher in dem Einzelfall nicht möglich sein wird. Von daher, was ich in meinem Gutachten habe, zum Ausdruck bringen wollen ist, natürlich sind Betreiber in der Pflicht und die müssen wir in Pflicht nehmen. Es ist auch ihr ureigenes Interesse, muss man ja dazu sagen, ihre eigene Infrastruktur abzusichern, aber gerade im Bereich der Dimension von potenziellen Anschlägen, Sabotage-Akten, wird es auch nicht gehen ohne staatliche Hilfe und da sehe ich im Moment nicht, dass die Bundespolizei oder die Landespolizeien das aus eigenen Mitteln tun können, sondern, dass es dort auf Amtshilfe ankommen wird und wie es jetzt auch schon mehrfach angeklungen ist, wird die Amtshilfe nicht vorgehalten, und da mit einem Seesicherheitsgesetz eine Rechtsgrundlage für eine Art stehende Amtshilfe zu schaffen, finde ich für durchaus sinnvoll, wenn wir bedenken, was auf dem Spiel steht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Höferlin, bitte.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank. Ich habe noch eine Frage an Herrn Dr. Ruppert. Es ist jetzt zum Beispiel von dem Sachverständigen Herrn Proelß genannt worden, das Bundesberggesetz. Jetzt habe ich das so verstanden, dass innerhalb des Bundesberggesetzes vor allen Dingen der Schutz von Gefahren, die von der Anlage ausgehen, behandelt werden. Wir sprechen hier vor allen Dingen von Gefahren einer anderen Art, nämlich der Gefahren, der Schutz der kritischen Infrastruktur selbst. Deswegen würde ich von Ihnen gerne noch mal wissen, inwiefern denn diese Norm der richtige Ort dafür ist.

Haben wir vereinbart, dass wir eine Frage stellen, oder kann ich noch eine zweite Frage stellen, Herr Vorsitzender? Mich würde nur interessieren, weil gerade eben die Sachverständige auch gesagt hat: zur Amtshilfe. Herr Meyer, inwiefern ist es denn oder anders, wenn Sie gefragt werden, Amtshilfe für so einen Tiefseetaucher bereitzustellen. Wie läuft das? Funktionierte das? Machen Sie das? Ist das ein Problem, das man jetzt legislativ in großer Weise regeln muss oder ist das eine Sache von guter Zusammenarbeit und Absprache, wo man da vielleicht was im Rahmen der Koordinierung verbessern könnte?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Also wir sind jetzt im Nachklapp. Ich bitte einfach, dass man jetzt die Dinge, die noch dringend und wichtig oder neu aufgetaucht sind, noch mal zur Sprache bringt.

Aber ich würde es mit dieser Redemeldung und der Antwort dann auch für heute belassen, und wir kommen deswegen jetzt zu Herrn Ruppert und dann eine Frage, die hier noch mal offengeblieben ist. Dann hat der Admiral das letzte Wort, also vor mir jedenfalls. Herr Ruppert, Sie sind der Nächste.

SV **Dr. jur. Felix Ruppert** (LMU München): Ja, vielen Dank. Also § 134 des Bundesberggesetzes wird ja im Rahmen des Antrags in den Raum gestellt, der ergänzt werden sollte für die Unterbindung windlicher Beschädigungen von Unterwasserinfrastruktur. Und wenn ich dieses Bundesberggesetz durchsehe, dann sehe ich das genauso, wie das auch in der Frage tatsächlich schon zum Ausdruck kam: dass es ein Gesetz ist, das den Schutz vor Gefahren, die von einer solchen Lage ausgehen, vor Augen hat. Das heißt, das Gesetz regelt eigentlich nach innen und möchte schützen vor den Gefahren, die von den geregelten Gegenständen selbst ausgehen und kennt derzeit keine Gefahrenabwehrmaßnahmen, die quasi von außen abgewehrt werden müssen. Das heißt, das wäre eine Regelung, die nicht in die Regelungsstruktur dieses Gesetzes passt, die es aber vielleicht nicht benötigt, weil wenn das Gesetz keine Regelung dazu trifft, dann müsste es bei den allgemeinen Gefahrenabwehrbefugnissen bleiben. Deswegen sehe ich da 134 Bundesberggesetz nicht als richtigen Anknüpfungspunkt. Und was ich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit noch gerne anbringen würde, weil wir uns so lange über Detektionsgeräte unterhalten haben: Detektionsgeräte selbst sind auch im Rahmen des 10 Absatz 3 Nummer 1 c KRITIS-Dachgesetzentwurf – natürlich nur der Entwurf, aber sind da tatsächlich auch vorgesehen. Das heißt, es gibt auch Stellschrauben, genau die gewünschten Geräte tatsächlich an die Infrastruktur zu bringen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank.

SV **Fltl. Adm. Christian Meyer** (MarKdo): Wie würde das ablaufen? Es ist also irgendein Ereignis. Es gibt einen entsprechenden Antrag auf Amtshilfe der entsprechenden Behörde, das kann eine Landespolizeibehörde sein, das kann auch die Bundespolizei sein. Im Fall Nord Stream 1 und 2 haben wir es über die Bundespolizei erlebt. Die geht bei den Stellen der Bundeswehr ein, wird auf Rechtmäßigkeit und verfügbare Ressourcen geprüft. Wenn beides bejaht wird, gibt es einen entsprechenden Bescheid, der dann natürlich – es läuft ja auch vieles parallel – sofort bei uns in die Umsetzung geht und dann fährt ein Minensuchboot oder Minenjäger mit Minentauchern raus, um nach der Direktion der jeweiligen Behörde tätig



zu werden. Und dann wird es spannend: Dann stellen wir also fest, es gibt ein Objekt, wir wissen nicht genau was. Jetzt ist zu entscheiden, geht jetzt ein Taucher runter oder geht eine Drohne runter? Darüber muss man sich ja im Klaren sein, es gehen Gefährdungen für den Menschen, das eigene Material und vielleicht eine Pipeline einher. Die Entscheidung, ob jetzt was passieren wird oder nicht, trifft tatsächlich die Behörde. Also jetzt irgendwas zu machen, tätig zu werden, die konkrete Umsetzung regelt die Marine über ihren Einsatzbefehl. Denn wir schicken jetzt nicht auf Weisung einer Polizeibehörde einen Taucher ins Wasser, das müssen wir schon selbst tun. Ist das Ganze fürchterlich problematisch? Muss nicht. Ist es unnötig kompliziert? Ja, denn im Grunde könnte man, wenn die Marine von vornherein damit beauftragt, wäre als die Stelle, die es kann und sie ist die Einzige, die es kann und sie wird absehbar die einzige bleiben, die es kann, weil der Aufwand, um es zu erreichen, beträchtlich ist, dann kann ich es auch einfacher machen. Gibt es dafür im Moment die Grundlage, das zu tun? Nein, wir werden in so einem Fall immer nach Maßgabe einer Behörde tätig und sind dann auch immer auf die ausgewiesene Entscheidung dieser Behörde angewiesen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Damit sind wir am Ende der Anhörung. Ich danke Ihnen allen sehr herzlich, dass Sie uns Ihren Sachverstand hier zur Verfügung gestellt haben, auch für die disziplinierte Debatte. Der Antrag geht damit in die Beratung des Innenausschusses zurück und wir schauen, was daraus wird. Vielen Dank und Ihnen eine erfolgreiche Woche.

Schluss der Sitzung: 14:49 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Stellvertretender Vorsitzender

Schriftliche Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung „Bundespolizeibefugnisse“
am 1. Juli 2024 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Der Antrag der CDU/CSU „Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen“ (Drs. 20/10726) fordert Anpassungen, Zusammenarbeit, Arbeitsteilung, Prüfungen und vereinzelte Verbesserungen in Gesetzen. Das sind einzelne Schritte in die richtige Richtung, aber leider nur „Bausteine“ auf dem Weg zu einer modernen zentralen Deutschen Küstenwache (KW) zum Schutz der Meeresflächen in Nordsee und Ostsee unter deutscher Zuständigkeit (ca. 45.000 km²).

Derzeit sind rd. 15 (!) Seedienste des Bundes und der 5 Küstenländer in einem ungewöhnlich zergliederten System zuständig (Anlage). Ähnlich Bahnpolizei und Luftaufsicht gehören die Vollzugsaufgaben („Seepolizei“) jedoch in die Hand **einer** zentralen Küstenwache, zumal die Bedrohungslage sich dramatisch verschlechtert hat (Spionage, Sabotage, Terror, Migration). Dazu ist keine („Super“-)Behörde erforderlich, sondern Konzentration bei der bestehenden Bundespolizei-See (BPol-See) des BMI, wo auch der Katastrophenschutz ressortiert.

Beispiele für alte und neue Schutzaufgaben (verstehen, ordnen, wachen, intervenieren):

- Schifffahrtswege (Gefahrguttransporte, Kreuzfahrer, Ostseeverkehre, „dark fleet“)
- LNG- und Ölterminals, Küstenschutzbauwerke,
- Windparks (Verdreifachung der Kapazitäten + Konverterplattformen und Kabel)
- Kritische Unterwasserstrukturen (Kabel für Strom und Kommunikation, Pipelines für Öl, Gas, zukünftig auch CO₂, H₂, Tunnel); Russland „kartiert“ Nord- u. Ostsee!
- Schutzgebiete (Fischerei, Naturschutz, Wattenmeer, Habitatschutz,...)
- Übungsgebiete für die Marine
- Permanente Überwachung von Umweltverschmutzungen
- Spontan-Ereignisse, Naturkatastrophen usw.

Bausteine für die Deutsche Küstenwache mit allen Vollzugsaufgaben bei der BPol-See

1. **Gefahrenabwehr**, Prävention, Abschreckung, perman. Lagebild, „in der Lage leben“,
2. **Moderne Ausstattung** mit Schiffen (offshore patrol vessels OPV, Hubschrauber, unbemannte Systeme, Lagezentrum (vernetzt mit Marine),
3. **Deutliche Präsenz** auf See, Interventionsmöglichkeit, Weisungsrechte, schnelle Reaktion, „the golden minutes“ bei Zwischenfällen,
4. **Einheitliche Führung und klare politische Verantwortung**,
5. **Umbenennung in „Deutsche Küstenwache“**; Einheitliches Erscheinungsbild von Schiffen und Personal, „one face to the customer“, (s.a. Art. 107 UNCLOS),

6. **Zentraler Ansprechpartner** für internationale Zusammenarbeit: EU-Küstenwache, Frontex, regionale Zusammenarbeit (Ostsee?), Auslandseinsätze,
7. **Organisatorisches:** Kostenpflicht an einer Stelle, mehrere Standorte, Depots, Beschaffungen, Schulungsstätten, modernes Berufsbild, Image,
8. **Schrittweise Verwirklichung** durch Kabinettsentscheidung und Gesetzesnovellen (z.B. SeeAufG, GG...). Der Bund ist frei in der Organisation seiner Verwaltung,
 - **Zusammenlegung der Bundesdienste** BPOL-See, Zoll und, Fischereiaufsicht beim BMI für den gesamten deutschen Seeraum **ab Basislinie** (belässt u.a. Wattenmeer und Buchten in Länderzuständigkeit),
 - **Schnittstelle zu den fünf WSP'en:** Sie bleiben zuständig für den Binnenbereich (z. B. Elbe, Weser, Häfen, NOK, Binnengewässer). Die „schiffahrtspolizeilichen Aufgaben“ im Küstenmeer (fakultative Bundesaufgaben gem. Art. 89 GG) werden auf den Bund rückübertragen und stärken die Kompetenzen der Küstenwache deutlich. Zur „Vollkompetenz“ sollte auch die „allgemeine Gefahrenabwehr“ im Küstenmeer (derzeit Länderaufgabe) übergehen, wozu nach überwiegender Meinung eine GG-Änderung erforderlich ist. Alternativ könnte man auch (als Übergangslösung) andere Lösungen und Feinabstimmungen prüfen (Organleihe, Amtshilfe, oder einen „Bund-Länder-deal“ mit Entgegenkommen des Bundes auf anderen Gebieten (z. B. bei Umweltschutz auf See, Munitionsräumung...)).
 - **Schnittstelle zum Havariekommando:** HK bleibt als Teil der KW erhalten, gemeinsames Sicherheits-bzw. Lagezentrum nutzen und ausbauen!
 - **Schnittstelle zur Marine:** evtl. gemeinsames Lagezentrum (dreidimensional!) für kritische Infrastrukturen bzw. Vernetzung. Die Marine könnte der BPOL-See anbieten, dass Polizeipersonal auf Marineschiffen mitfährt und Vollzugaufgaben im Einzelfall übernimmt (wie bei der USCG). Fortbildungseinrichtungen – auch Sicherheitspolitik – können zivil-militärisch noch enger zusammenarbeiten; Personalaustausch an den Schnittstellen. Amtshilfe der Marine bleibt möglich bei Katastrophen /Unglücksfällen.
 - **Schnittstelle zur Wasserstraßenverwaltung (BMVI):** Routineaufgaben („Tonnenlegen“ usw.) insbes. Verkehrslenkung des Schiffsverkehrs bleiben unberührt.
 - **Aufgaben der DGzRS** bleiben unberührt (ist in Lagezentren eingebunden).

Vorteile

- Es wird Dynamik in Gang gesetzt: Sofortige Stärkung der Küstenwache des Bundes, Signalwirkung nach innen und außen; Erfahrungen sammeln; GG-Änderung, SeeAufG, SeeSichG und Abstimmung zur Aufgabenabgrenzung schrittweise später,
- Kostenvorteile/Synergien/Personaleinsparung beim Bund durch Zusammenlegung
- Kostenvorteile bei den Ländern durch Konzentration auf den Binnenbereich
- Klare politische Verantwortung und Führung an einer Stelle: BMI
- Die Politik erhält ein leistungsfähiges flexibles Reaktionsmittel: Bei Zwischenfällen auf See reagiert zunächst die **zivile** Küstenwache; Marine nur als „last resort“.

Anlage

Ist-Zustand: Küstenwache und MSZ > 15 Dienste, ca. 70 Boote (Jenisch 2024)

innerhalb des Küstenmeeres (12 Sm Zone)

in der AWZ (Wirtschafts- bzw. Festlandssockelzone)

BMVI (WSV)	Schiffahrtspolizei und Verhütung von (Umwelt)gefahren durch Schiffe	BMVI (WSV)	Schiffahrtspolizei, Gefahrenabwehr, PoC, Sicherheit und Ordnung, Katastrophenschutz, Schadstoffbekämpfung
BMI Bundespolizei	Grenzschaufgaben	BMI Bundespolizei	Grenzschauf, Plattform- und Kabelschutz, Strafverfolgung, Drogen- u. Menschenhandel, Piraterieabw. sonstige Aufgaben nach Seerecht
BMF	Zollaufgaben	BMF	Zollaufgaben
BMVg Marine	Such- u. Rettungsdienst SAR, Ölüberwachung/Luft, Amtshilfe bei Katastrophen	BMVg Marine	Such- u. Rettungsdienst SAR, Ölüberwachung/Luft, Amtshilfe bei Katastrophen, Piraterieabw.
DGzRS	Such- u. Rettungsdienst SAR	DGzRS	Such- u. Rettungsdienst SAR
5 Länder	Fischereiaufsicht	BML/BLE	Fischereiaufsicht, Fischereischutz
5 Länder (WSP)	Allg. Gefahrenabwehr, Gefahrgutüberwachung, Vollzugaufgaben der Schiffahrtspolizei, Katastrophenschutz, Schadstoffbekämpfung (Öl usw.), Verfolgung Straftaten u. OWiG, Hilfe bei der Seeunfallermittlung	BMVI (WSV)	Allg. Gefahrenabwehr
BSU/SeeÄ	Seeunfalluntersuchung	BSU/SeeÄ	Seeunfalluntersuchung
Havariekdo Bund/Länder	Bekämpfung komplexer Schadenslagen, Maritimes Sicherheitszentrum MSZ	Havariekdo Bund/Länder	Bekämpfung komplexer Schadenslagen MSZ

Marinekommando – DCOS Operations
Kopernikusstraße 1, 18057 Rostock

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

Betr.: Öffentliche Anhörung am 1. Juni 2024, 13:00 Uhr; hier: Schriftliche Stellungnahme als Sachverständiger

Beitrag der Marine zum Schutz maritimer kritischer Infrastruktur

- In Linie mit dem Begriff der "Integrierten Sicherheit" aus der Nationalen Sicherheitsstrategie stellt der Schutz kritischer maritimer Infrastruktur eine Aufgabe aller nationalen und multinationalen maritimen Akteure dar. Dies reicht von Betreibern über Sicherheitsbehörden bis hin zu den Streitkräften. Nur wenn all diese Akteure ein gemeinsames Situationsbewusstsein besitzen und die Koordination zwischen staatlichen, militärischen und privaten Akteuren funktioniert, kann das Prinzip der "Integrierten Sicherheit" auch im maritimen Umfeld umgesetzt werden.
- Nicht erst der Krieg in der Ukraine hat uns vor Augen geführt: Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure sind willens und in der Lage, kritische Unterwasserstrukturen zu bedrohen. Zum Schutz unserer Seewege und kritischer Infrastruktur sind deshalb nicht nur Bedrohungen durch andere Streitkräfte zu betrachten. Es sind auch eine hybride Kriegsführung, Grauzonen-Operationen und generell Konflikte unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konflikts zu berücksichtigen. Dies ist indes nicht neu.
- Potenzielle Gegner nutzen eine Vielzahl von Methoden, um kritische Infrastruktur zu gefährden. Wir beobachten zum Beispiel den Einsatz unterschiedlicher Arten von bemannten und unbemannten, ferngesteuerten und autonomen Unterwasserfahrzeugen sowie militärischen und zivilen Überwasserschiffen von russischen Behörden. Gerade die Aktivitäten Russlands deuten darauf hin, dass die

Fähigkeiten in der Unterwasserkriegsführung kontinuierlich weiterentwickelt und ausgebaut werden.

- Die Bedrohung maritimer kritischer Infrastruktur in Friedenszeiten ist für einen potentiellen Gegner deshalb besonders attraktiv, weil durch die Bedingungen auf See die eindeutige Attribuierbarkeit schwer zu leisten ist und damit die Urhebererschaft unklar bleibt. Es ist relativ leicht, „Schaden anzurichten ohne erwischt zu werden“.
- Aus militärischer Sicht stellt die Ostsee die Hauptroute für die Versorgung der drei baltischen Staaten und Finnlands sowie der dort stationierten Truppen dar. Die Ostsee ist wie der Nordatlantik eine unzerstörbare Autobahn, sie muss nur frei sein. Diese Abhängigkeit macht die Ostsee für potentielle Gegner zu einem besonders lohnenden Operationsraum. Nicht zu vergessen ist auch, dass die Versorgung von St. Petersburg und anderen russischen Großstädten wie Moskau wesentlich von der maritimen Versorgung auch über die Ostsee abhängt. Auch für Russland sind alternative Versorgungsrouten -besonders für die Exklave Kaliningrad und Sankt Petersburg- kein adäquater Ersatz. Die Ostsee wird in einem entscheidungssuchenden militärischen Konflikt sicher Operationsraum der kriegsführenden Parteien sein. Darauf müssen auch wir uns und im Bündnis vorbereiten.
- In Deutschland und in Friedenszeiten kann die Marine zum Schutz kritischer maritimer Infrastruktur grundsätzlich nur im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips tätig werden. Aber die Bundeswehr ist in Zeiten der Spannung und des Konflikts für den Schutz der verteidigungsrelevanten Infrastruktur verantwortlich. Das bedeutet, dass die Marine bereits im Frieden Kräfte hierfür vorhalten muss. Diese Kräfte könnten bereits in Friedenszeiten einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der maritimen kritischen Infrastruktur leisten – ganz im Sinne einer „Integrierten Sicherheit“
- Die Marine strebt an, die für den militärischen Auftrag erforderlichen Fähigkeiten in der Unterwasserkriegsführung auf- und auszubauen sowie die Zusammenarbeit (Austausch von Lagebildern, Übungen) mit nationalen (Polizei) und internationalen Partnern zu stärken. Die Marine muss darauf vorbereitet sein, Schutzaufgaben vor der nationalen und/oder Bündnisverteidigung zu übernehmen. Die Marine muss aber auch in der Lage versetzt werden, solche Aufgaben zusätzlich zur Bündnisverteidigung fortzuführen.
- Die Deutsche Marine muss dauerhafte Präsenz in den heimischen Gewässern zeigen, um Abschreckung dadurch zu erreichen, dass ein potentieller Gegner bei

seinen eigenen Planungen die Wahrscheinlichkeit beachten muss, klar attribuierbar entdeckt zu werden, und nicht wie bisher lediglich die grundsätzliche Möglichkeit.

- Wesentlicher erster Schritt des Beitrags der Deutschen Marine im nationalen und internationalen Rahmen ist die Erstellung und Verteilung eines maritimen Lagebildes über und unter Wasser. Die Basis für das maritime Lagebild bilden Sensornetzwerke von stationären und mobilen Sensoren und KI-basierte Systeme zur Anomaliefrüherkennung. Im Marineoperationszentrum in Glücksburg fusioniert und bewertet die Marine die verfügbaren Informationen und Beiträge, um Handlungsoptionen abzuleiten, die auch den Einsatz von Marinekräften umfassen können.
- Die Marine ist mit der Einführung eines neuen Informationssystems im Marinehauptquartier vorangegangen. Das System ist in der Lage, Daten von externen Anbietern wie Windparkbetreibern, dem Forschungssektor oder der Bundespolizei in das maritime Lagebild durch entsprechende Module zu integrieren und in adäquater Form an alle Verantwortlichen neu zu verteilen. Das System wird kontinuierlich weiterentwickelt. In Zukunft wird zum Beispiel das AIS- und Küstenradar-Bild integriert. Allein damit kommen wir sehr nahe an ein Echtzeit-Lagebild – eine, wenn nicht die wesentliche Voraussetzung für stattdessen Handeln.
- Da die Deutsche Marine mit ihrem MOC derzeit die beste Fähigkeit zur Bereitstellung dieses Lagebildes hat, wurde sie kürzlich als nationale operative Ansprechstelle für die NATO benannt, um als Schnittstelle für das Themenfeld maritime kritische Infrastruktur zu dienen. Diese Aufgabe soll durch das Maritime Sicherheitszentrum in Cuxhaven übernommen werden, sobald dieses dazu befähigt ist.
- Im Sinne der Vernetzung stimmen sich Sicherheitsbehörden und Marine beim Einsatz der Schiffe und Flugzeuge bereits jetzt schon für eine koordinierte Gebietsabdeckung ab. Der Einsatz eines Verbindungsbeamten der Bundespolizei im MOC in Glücksburg verbessert zudem den Informationsaustausch zwischen Bundespolizei See und Marine.
- Der Krieg in der Ukraine hat nicht nur gezeigt, dass wir lernen müssen, mit der Verteidigung gegen unbemannte Systeme umzugehen, sondern auch, dass wir einen klaren Nachholbedarf bei der Nutzung unbemannter Systeme haben. Der enge Operationsraum der Ostsee ist besonders gut geeignet, operative Effekte mit

unbemannten Systemen zu erzielen. Die Marine hat dies mit ihrer Zielvorstellung „Kurs Marine 2035+“ berücksichtigt.

- Die maritimen Kräfte der Ostsee sollen nach dem Prinzip „Bemannte Systeme, wenn nötig, unbemannte Systeme, wenn möglich“ und „Masse zählt“ umstrukturiert werden, um aufkommenden Bedrohungen frühzeitig zu erkennen (Lagebild), ihnen möglichst zuvorzukommen (Präsenz) und dort, wo sie entstanden sind (Effektoren/Manipulatoren/Taucher), zu beseitigen. Wenn die Marine hierzu erkennbar befähigt ist, wird sie auch im Rahmen hybrider Kriegsführung einen sehr wesentlichen Beitrag zur Abschreckung und damit letztlich zur Vermeidung eines Krieges leisten.

Maritime Sicherheit auch in deutschen Gewässern ernstnehmen.

Stellungnahme zum Thema Die Zeitenwende auch auf See umsetzen. Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen - BT Drucksache, Innenausschuss des Bundestages
20/10726

Christian Bueger, Universität Kopenhagen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)456 C

Die neue Bedrohungslage

Die Bedrohungslage in deutschen Gewässern hat sich in den letzten 10 Jahren radikal verändert. Für Jahre stand primär der Schutz der Seefahrt, Seenotrettung sowie die Bekämpfung von Kriminalität und Schmuggel im Vordergrund der deutschen maritimen Sicherheitskräfte.

Durch den stetigen Ausbau von Infrastrukturen, insbesondere im Offshore Energiebereich, sowie das Wachstum der maritime Transport Industrie ergeben sich neue Abhängigkeiten für die deutsche Industrie und Gesellschaft.

Seit den Sabotageakten auf die baltischen Pipelines Nordstream 2 im Jahr 2022 und Baltic Connector im Jahr 2023 ist klar, dass Unterwasserinfrastrukturen zum Angriffsziel werden können.

Russische Spionageaktivitäten in der Nordsee und in der deutschen Allgemeinen Wirtschaftszone sind mittlerweile umfangreichend dokumentiert.¹ Diese richten sich insbesondere auf kritische maritime Infrastrukturen.

Zudem hat sich das Unfallrisiko zur See erhöht durch Schiffe die internationale Sicherheitsstandards nicht ausreichend umsetzen und Sanktionen gegen Russland umgehen. Ein Phänomen, dass mit dem Begriff der Schatten oder Parallelflotte beschrieben wird.

Der Fast-Unfall des Schatten Tankers Yannis P in der Ostsee im August 2023 der zu einer Umweltkatastrophe hätte führen können, dokumentiert dass eine erhebliche Umweltbedrohung in deutschen Gewässern besteht.²

Die deutsche Debatte greift zu kurz

Während die deutsche Debatte in Bezug auf kritische Infrastrukturen an Land große Fortschritte gemacht hat, wurden die Komplexitäten des Schutzes auf See nicht ausreichend berücksichtigt.

Dies betrifft die unterschiedliche Rechtslage und Möglichkeiten im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) und der Küstenstaatengesetzgebung, die schwierigere geophysikalische Umgebung, aber auch die transnationale Konnektivität maritimer Infrastrukturen.³

Diese zentralen Unterschiede zu kritischen Infrastrukturen an Land verlangen einen kooperativen Ansatz in dem die Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden auf Bundes und Landesebene mit unterschiedlichen Kompetenzen im Energie, Kommunikations, Verkehr und Sicherheitsbereich, aber auch Prinzipien für die Kooperation mit Nachbarstaaten und der Industrie geklärt werden.

Europäische Initiativen und Vorbilder

Die NATO hat ihre Bemühungen zum Schutz kritischer maritimer Infrastrukturen durch die Einrichtung zweier neuer Zentren für diese Aufgabe verstärkt, die in diesem Jahr operativ wurden.⁴ Die Europäische Union hat den Schutz kritischer maritimer Infrastrukturen zu einer Kernaufgabe der Europäischen Strategie für maritime Sicherheit gemacht, aber auch begonnen, dies im Rahmen der Gemeinsamen Informationsaustauschplattform und Projekten der Europäischen Verteidigungsagentur zu fokussieren. Belgien ist dabei, ein Informationsaustauschnetzwerk für Nordsee-Anrainerstaaten zu entwickeln, das im Oktober 2024 in Betrieb gehen wird.

Belgien ist ein gutes Beispiel für ein Land, das einen proaktiven Ansatz für diese Herausforderung gewählt hat. Das Land hat eine gründliche Überprüfung seiner Seegesetzgebung durchgeführt, ein Gesetz zur maritimen Sicherheit eingeführt und die Kompetenzen der Behörden, Informationsaustauschmechanismen, neue Anforderungen für die maritime Industrie als auch den Einsatz von Sensoren geklärt.

Auch andere europäische Nachbarn haben das Thema ernst genommen. Das Vereinigte Königreich hat ein neues Gesetz zur maritimen Sicherheit eingeführt, die Marine hat ein spezielles Schiff beschafft, und das nationale Zentrum für maritime Sicherheit des Landes entwickelt einen nationalen Informationsaustauschmechanismus zur Verfolgung verdächtiger Aktivitäten. Auch Italien ist dabei, seine Gesetzgebung und Zusammenarbeit mit der maritimen Infrastrukturindustrie zu überprüfen.

Deutschland hinkt bei der Anpassung seiner maritimen Sicherheitspolitik und -gesetzgebung an die neue Sicherheitslage hinterher. Es muss dem Beispiel anderer europäischer Länder folgen und die Gesetzeslage klären, die Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden prüfen und Grundlagen für eine solide Zusammenarbeit mit der Industrie und anderen Ländern schaffen.

In erster Linie Polizeiaufgaben

Der Schutz kritischer maritimer Infrastrukturen ist nicht in erster Linie eine militärische Aufgabe. Die Marine spielt eine wichtige Rolle bei der Abschreckung und in der Zusammenarbeit mit der NATO. Dennoch handelt es sich hierbei größtenteils um eine polizeiliche Aufgabe. Die Rolle der Bundespolizei See ist daher von entscheidender Bedeutung. Es geht darum, böswillige Handlungen zu verhindern, abzuschrecken und zu unterbinden. Neue Instrumente, um sicherzustellen, dass die Industrie genau weiß, welche Rolle sie beim Schutz der Infrastruktur spielt, sind von wesentlicher Bedeutung.

Europäische Beiträge

Schließlich steht auch die Frage im Raum welchen Beitrag die Bundesregierung leisten will, die Europäische Maritime Sicherheitsstrategie von 2023 umzusetzen und den neuen Europäischen Expertenrat für die Sicherheit von Unterwasser Daten Kabeln zu stärken.

Christian Bueger ist Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Kopenhagen, wo er die Forschungsgruppe für Meeresinfrastruktur leitet. Er ist Direktor von SafeSeas, dem Forschungsnetzwerk für maritime Sicherheit, und Fellow am United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).

Prof. Bueger ist ein führender Experte für maritime Sicherheit und globale Meerespolitik. In über 180 Publikationen hat er Themen wie maritime Strategie, Seerecht, maritimes Lagebewusstsein und Kapazitätsaufbau untersucht. Mit Tim Edmunds ist er Autor von "Understanding Maritime Security" (Oxford University Press, 2024). Seine aktuelle Forschung entwickelt Richtlinien zum Schutz kritischer maritimer Infrastrukturen.

Bueger promovierte am Europäischen Hochschulinstitut und hatte Positionen an verschiedenen Universitäten inne. Er arbeitete als Berater für internationale Organisationen wie das Europäische Parlament und die IMO. Seine Arbeit wird regelmäßig in internationalen Medien vorgestellt. Weitere Informationen finden Sie auf seiner Website: www.bueger.info

Endnotes

¹ <https://www.ftm.eu/articles/north-sea-1-suspicious-russian-ships-in-european-waters-and-havens>

² <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Manoevrierunfaehiger-Tanker-vor-Ruegen-Wie-geht-es-jetzt-weiter,kurzmeldungmv11844.html>

³ Christian Bueger und Tobias Liebetrau. 2023. Critical Maritime Infrastructure Protection: What's the trouble?, Marine Policy 155: 105772, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105772>

⁴ <https://centerformaritimestrategy.org/publications/natos-contribution-to-critical-maritime-infrastructure-protection/>

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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)456 D

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 vorwiegend 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 angedockt 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 Grenzbereiche 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

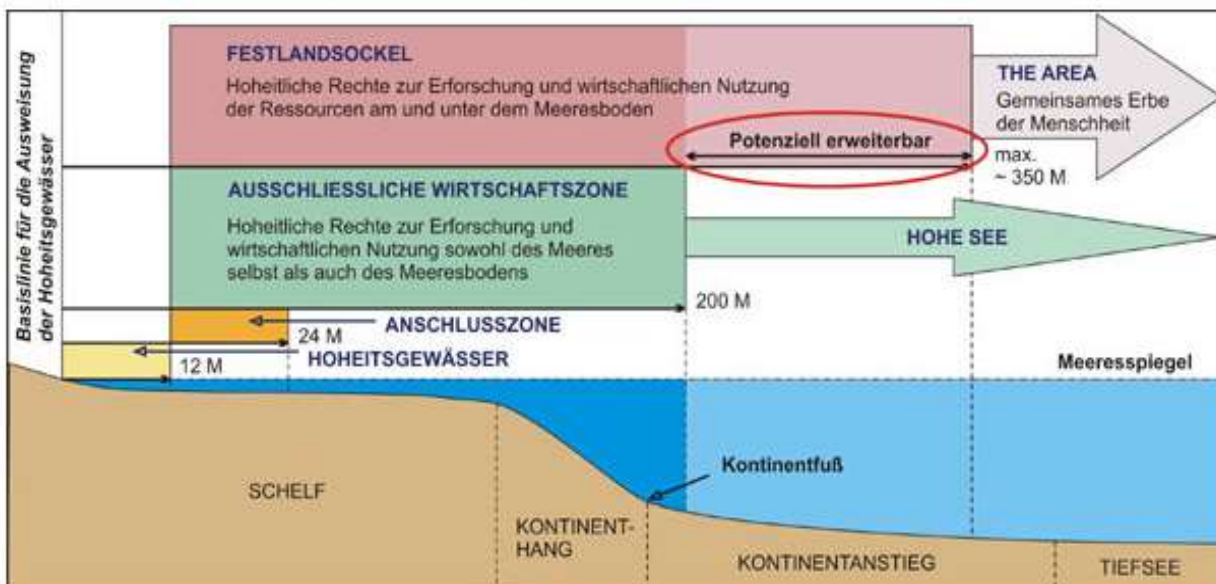
Die vorstehende Zusammenfassung der Ergebnisse dieser schriftlichen Stellungnahme beruht auf den nachfolgenden Untersuchungen und Ergebnissen. Diese Untersuchung beginnt zunächst mit einer Beschreibung der Zonierungen des Meeres, die für die Aufteilung von Kompetenzen relevant ist (hierzu

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 **Festlandsockel** 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 dürfte.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-ecdcaf65-50c6-4b5f-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 Staatsgebiets 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 Deutsche 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 weitere 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 schweren Unglücksfälle, der „katastrophischen“ Ausmaßes sein muss, auch ein Schadensereignisse zu verstehen, das – wie bei einem terroristischen 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 Stamme, 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 (VkB. 2008 S. 599) und vom 9. Februar 2017 (VkB. S. 502); Stamme, KlimR 2024, 16 (18)

⁴⁷ Stamme, KlimR 2024, 16 (18 f.).

⁴⁸ Stamme, KlimR 2024, 16 (18 f.).

⁴⁹ Stamme, KlimR 2024, 16 (18 f.).

⁵⁰ Stamme, 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 Stämme, 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 Stämme, 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 Festlandsockel 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: Stamme, 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).



Stellungnahme

der Gewerkschaft der Polizei – Bezirk Bundespolizei | Zoll

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU:

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

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des
deutschen Bundestags am 1. Juli 2024

Drucksache 20/10726



Der GdP-Bezirk Bundespolizei | Zoll bedankt sich für die Möglichkeit, zum Antrag „Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen“ Stellung zu nehmen. Wir begrüßen, dass der Seeraum als fragiles Angriffsziel anerkannt wird. Die im Antrag genannten Beispiele in Zeiten der hybriden Kriegsführung sind nur einige der Gefahren, die die sich mehrende Nutzung der Seebereiche mit sich bringt. Es ist bei all den Diskussionen auch zu bedenken, dass das Einsatzgebiet ein sensibles ökologisches System darstellt, welches mittlerweile zudem auch für die Energieversorgung des Landes unabdingbar ist.

Wie bei jeder Aufgabenerweiterung der Bundespolizei müssen auch in diesem Fall sowohl die personelle als auch die materielle sowie die finanzielle Unterlegung beachtet werden. Zusätzliche Aufgaben machen zusätzliches Personal erforderlich, da ansonsten bisherige, konkret zu benennende Aufgaben nicht oder nicht mehr vollständig wahrgenommen werden können. Dies gilt insbesondere für speziell ausgebildete Kräfte.

Grundsätzlich begrüßen wir die Intensivierung der Zusammenarbeit der bereits aktiven Beteiligten. Wichtig ist, dass die Befugnisse der zum Teil mit anderen Aufgaben betrauten Behörden unmissverständlich festgelegt und Kompetenzen klar geregelt werden.

Zu den einzelnen Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Frage 1

Mit der Einrichtung des Maritimen Sicherheitszentrums in Cuxhaven wurde bereits ein Partnernetzwerk geschaffen, welches unter Beibehaltung der zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben für Kommunikation, Information, Kooperation und Koordinierung zuständig ist. Es stellt aus unserer Sicht einen ersten zaghaften Versuch dar, die vorhandenen Gefahrenabwehrsysteme der Länder und des Bundes zu bündeln. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass die dortigen Akteure – insbesondere auf Länderebene – teils bereits die ureigensten Aufgaben nicht erfüllen können. So verfügen Niedersachsen und Bremen zusammen nur über ein hochseetaugliches Schiff. Die GdP fordert daher, dass das Maritime Sicherheitszentrum bzw. die in ihr vereinten Behörden zunächst für sich finanziell und personell so aufgestellt werden, dass sie ihre eigenen Aufgaben effektiv übernehmen können. Überdies und absolut wünschenswert wäre dann die Intensivierung der gemeinsamen Zusammenarbeit, wie es bereits im Havariekommando der Fall ist.

Frage 2

Die Schaffung eines Seesicherheitsgesetzes ist längst überfällig und daher zu begrüßen. Die Überprüfung der Einhaltung der Gefahrenabwehrpläne stellt jedoch einen enormen Verwaltungsaufwand dar, der derzeit vom Bundesamt für Schifffahrt und Hydrografie bearbeitet wird.



Die Überführung der Aufgabe auf den Vollzugsbereich der Bundespolizei ist mit der derzeitigen Personalstruktur nicht durchführbar. Der im Wesentlichen in der Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt eingesetzte Personalkörper besteht aus Vollzugsbeamtinnen und -beamten, die nicht dafür ausgebildet sind, Pläne zu kontrollieren, sondern im Ernstfall Gefahren aktiv abzuwehren bzw. präventiv vor Ort dagegen vorzugehen. Sollte es gewünscht sein, die Gefahrenabwehrpläne durch die Bundespolizei kontrollieren zu lassen, müsste zu diesem Zweck ein neuer Verwaltungszweig innerhalb der Bundespolizei aufgebaut werden.

Frage 3

Die GdP kann die Forderung der zeitnahen Umsetzung des Protokolls zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen feste Plattformen und die entsprechenden Änderungen im StGB nachvollziehen und unterstützen. Jedoch ist auch hier darauf hinzuweisen, dass diese Aufgaben nur mit zusätzlichem Personal und der entsprechenden Ausrüstung erfüllt werden können, da ansonsten eine effektive Polizeiarbeit in der Fläche nicht möglich ist. Um es bildlich darzustellen: Das Einsatzgebiet allein in der Nordsee umfasst die Fläche Niedersachsens.

Frage 4

Die Erweiterung der Zuständigkeit auf die sogenannte Anschlusszone ist aus fachlicher Sicht zu begrüßen. Durch die Einrichtung einer Anschlusszone würde der grenzpolizeiliche Filter zum Schutz des Hoheitsgebietes – unter anderem auch vor terroristischen Angriffen – um bis zu 12 sm erweitert werden. In diesem Gebiet könnten die Bundespolizei und der Zoll grenzpolizeilich bzw. zollrechtlich tätig werden und etwaige Gefahren für das Bundesgebiet wesentlich eher erkennen und abwehren. Die Kontrolle der erforderlichen Einreisevoraussetzungen (zum Beispiel von Arbeitsschiffen) bereits vor dem Einfahren in das Küstenmeer wäre ebenfalls möglich.

Frage 5

Unabhängig davon, dass das Bundesberggesetz in der jetzigen Fassung nicht mehr zeitgemäß (und zu unbestimmt) für die Herausforderungen der polizeilichen Arbeit ist, würde eine Aufgaben- bzw. Befugniserweiterung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung derzeit keinen Mehrwert darstellen, da die Bundespolizei nicht über die dazu erforderliche Unterwasserüberwachungstechnik in Form von Drohnen oder ähnlichem oder gar über Eingriffsmöglichkeiten verfügt. Dies haben bereits die Zwischenfälle bei Nord Stream 1 und 2 gezeigt, als die Bundespolizei im wahrsten Sinne des Wortes „nicht unter Wasser gucken“ konnte. Zwar gibt es erste Erprobungen entsprechender Technik, allerdings findet weder die aktive Beschaffung, noch die Schulung entsprechenden Personals statt. Sollte entschieden werden, dass diese sinnvolle Technik angeschafft wird, weist die GdP vorsorglich darauf hin, dass entsprechendes (Fach)Personal frühzeitig eingestellt und ausgebildet werden muss.



Frage 6

Im Falle der Störungen an der Europipe bzw. Nord Stream 1 und 2 war erkennbar, dass die Sicherheitsbehörden zu unterschiedlich ausgestattet waren bzw. die Befugnisse nicht mehr dem aktuellen Gefahrenstand entsprechen. Nur die Marine konnte der Bundespolizei Informationen über Zwischenfälle unter Wasser geben, da sie die entsprechende Ausrüstung besaß und besitzt. Allerdings hat sie in Friedenszeiten keinen Gefahrenabwehrcharakter im Inland und darf nicht ohne Gefahr im Verzug tätig werden. Das heißt, eine präventive Wahrnehmung ist für die Marine ausgeschlossen.

Frage 7

Die Idee, Betreiber von LNG-Terminals und Offshore-Windkraftanlagen zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu verpflichten, ist begrüßenswert. Auch hier sollte jedoch klar geregelt werden, wer die Einhaltung dieser neuen Standards langfristig überwacht. Der Vergleich mit Norwegen hinkt, da die norwegische Energieversorgung in staatlicher Hand liegt. Es sollte daher politisch zunächst geklärt sein, ob über die Steuereinnahmen private Energieversorger durch die Sicherheitsbehörden geschützt werden.

Fazit:

Polizeiliche Aufgabe

Der Schutz der kritischen Infrastruktur – insbesondere der im maritimen Umfeld – ist Anlass genug, um die Kompetenzen aller Sicherheitsbehörden zu bündeln, Befugnisse zu erweitern, zu ordnen und der aktuellen Lage anzupassen. Die Wasserschutzpolizeien der Länder, das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, die deutsche Marine und die Bundeszollverwaltung müssen eine gemeinsame Basis bekommen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Betreiber der Infrastrukturen (Seekabel, Pipelines, Offshore-Windparks, Förderplattformen etc.) müssen ebenfalls weiter in die Pflicht genommen werden, um einen besseren Schutz zu ermöglichen.

Aus polizeilicher Sicht ist die Klarstellung der Rechtslage durch ein Seesicherheitsgesetz richtig und notwendig. Die Überprüfung der Einhaltung der Gefahrenabwehrpläne stellt jedoch einen enormen Verwaltungsaufwand dar und eine Überführung der Aufgabe auf den Vollzugsbereich der Bundespolizei ist mit der derzeitigen Personalstruktur nicht durchführbar.

Aufstellung der Bundespolizei

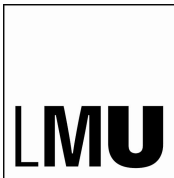
Die Bundespolizei sollte in die Lage versetzt werden, mit ihren Sicherheitspartnern zusätzliche polizeiliche Aufgaben übernehmen zu können. Jedoch stößt die Bundespolizei schon jetzt an ihre personellen Grenzen. Trotz der Einstellungsoffensiven der vergangenen Jahre hat die Bundespolizei See nicht ausreichend Personal gewinnen können. Die Zukunftsfähigkeit ist gefährdet. Wir brauchen



ein Bekenntnis der Verantwortlichen in BMI und Politik zur Bundespolizei See und wir müssen diese Arbeitsplätze deutlich attraktiver gestalten, um geeigneten Nachwuchs zu erhalten. Insbesondere brauchen wir eine vernünftige Arbeitszeitausgestaltung.

Voraussetzungen schaffen

Interessiertes und geeignetes Personal zu finden, reicht jedoch nicht aus. Neben der polizeilichen Ausbildung ist auch eine zusätzliche und qualifizierte Grundausbildung für die Arbeit an Bord notwendig. Die Erweiterung der technischen Ausstattung (Führungs- und Einsatzmittel wie Drohnen, Distanzwaffen, Über- und Unterwasserüberwachungstechnik wie Sonar etc.) ist sinnvoll, zieht aber natürlich eine Erweiterung der Fähigkeiten im Hinblick auf die neue und angepasste Technik nach sich. Dafür bedarf es unweigerlich weiterer Aus- und Fortbildung. Sowohl die notwendigen Steigerungen in der Aus- und Fortbildung als auch die Beschaffung neuer und angepasster Technik sowie die daraus resultierende Erweiterung von Fähigkeiten erfordern weitere finanzielle Mittel.



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); Liskén/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; Liskén/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; Liskén/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 -doppelung 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 **ohnehin 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.

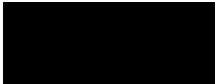
C. Fazit

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)



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 & Fährmann 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.

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



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 Seeschifffahrtsorganisation (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 **Schifffahrtsfreiheit**, 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 Schifffahrtsfreiheit 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 No 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 Gastrohrleitungen 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 Vitzthum (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/10.18449/2024S03/>>, 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 geänd. 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 geänd. 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 Küstenmeers die Maßnahmen

⁴⁵ Was die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt anbelangt, 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 Grenzschutzes 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 (Grenzschutz) 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 Schifffahrtswegfreiheit (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 BGSg, das bereits den heutigen § 6 BPolG enthielt, vor. Das seinerzeitige BGSg 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.

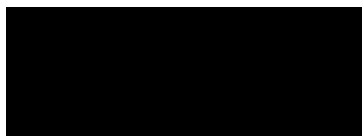
⁶² Dazu vgl. BVerfGE 97, 198, 225.

⁶³ Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt v. 17. Juni 2016 (BGBl. 2016 I S. 1489), zuletzt geändert 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 SeeAnlG (§ 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.