

Der Schutz unterseeischer Datenkabel

Völkerrechtliche Hürden für die Verteidigung maritimer Infrastrukturen im hoheitsfreien Raum

*Michael Stadermann**

Der vorliegende Beitrag widmet sich den völkerrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Schutz unterseeischer Datenkabel auf der Hohen See. Diese Kabel, die eine zentrale Rolle für die globale Datenkommunikation spielen, sind sowohl physisch verletzlich als auch rechtlich unzureichend geschützt. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Seerechtsübereinkommens sowie der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere im Hinblick auf das Gewaltverbot und das Flaggenstaatsprinzip. Der Beitrag analysiert die bestehenden rechtlichen Hindernisse für einen effektiven Schutz dieser Infrastrukturen in der Hohen See und identifiziert Lücken im geltenden internationalen Rechtsrahmen.

A. Einleitung

I. Seekabel als bedeutsame Infrastruktur

Der heutige Alltag ist von allgegenwärtiger Datenkommunikation durchdrungen. Unser Privat- und Berufsleben ist ohne Anbindung an das globale Datennetz kaum mehr vorstellbar: Ob die Überprüfung der Zugpünktlichkeit, das Hören eines Podcasts auf dem Weg zur Arbeit, der E-Mail-Austausch mit Kollegen, die Internetrecherche, der Einkauf im Onlinehandel, weltweite Finanztransaktionen oder das Streaming einer Serie am Feierabend – all dies sind nur wenige Beispiele für die tiefgreifende Abhängigkeit unserer Gesellschaft von einer reibungslos funktionierenden Dateninfrastruktur. Es ist ein verbreiteter Irrtum, dass der Großteil dieser

* Dr. Michael Stadermann, DLR - Institut für den Schutz maritimer Infrastrukturen, E-Mail: michael.stadermann@dlr.de, Forschungsschwerpunkte: Recht & Neue Technologien, Maritime Infrastrukturen, Autonome Schifffahrt.

Dienstleistungen durch lokale Datennetze oder durch Satellitenkommunikation ermöglicht wird. Regelmäßig sind internationale Server an unseren Online-Dienstleistungen beteiligt und sobald Datenverkehr internationale Wege nimmt, sind Seekabel der bevorzugte Übertragungsweg. Es wird geschätzt, dass bis zu 99 Prozent der internationalen versendeten Daten Seekabel als wesentlichen Übertragungsweg nutzen.¹ Entsprechend wird das weltweite Netz aus Unterseekabeln nicht selten auch als das Rückgrat des Internets bezeichnet.²

Ein Ausfall dieser Infrastruktur wäre mit erheblichen Störungen bis hin zum Ausfall zahlreicher Internet-Dienstleistungen verbunden. Die Konsequenzen für unsere digitalisierte Gesellschaft wären gleichermaßen für Privatpersonen als auch für den Wirtschaftssektor immens.³ Aufgrund der Bedeutung des Seekabelnetzwerkes wurden im Jahr 2023 die Anlandestationen für Seekabel und damit deren Anbindung an die nationalen Telekommunikationsnetze in der BSI-Kritisverordnung⁴ als Kritische Infrastruktur eingestuft.⁵

II. Vulnerabilität der Infrastruktur Seekabel

Ausgehend von der Bedeutung dieser Infrastruktur für unsere Gesellschaft stellt sich die Frage, wie resilient das Seekabelnetz gegenüber Schäden und Ausfällen ist. Bei der Untersuchung dieser Frage ist es sinnvoll, zwischen physischen und rechtlichen bzw. rechtspolitischen Faktoren der Resilienz zu differenzieren.

Heutige Seekabel sind zumeist Glasfaserkabel, die auf dem Grund der Weltmeere verlegt werden, um die Kommunikation von großen Datenmengen über große Distanzen, beispielsweise zwischen dem Festland und Inseln oder zwischen Kontinenten zu ermöglichen. Aufgrund der immensen

1 Winseck, The Geopolitical Economy of the Global Infrastructure, in: *Journal of Information Policy*, 7/2017, 228 (237); Bueger *et. al.*, Security threats to undersea communications cables and infrastructure – consequences for the EU, S.15.

2 Podbregar, Angriffsziel Unterseekabel, <https://www.scinexx.de/dossier/angriffsziel-unterseekabel/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

3 Vgl. Bueger *et. al.*, S. 15 f. s.o. Fn. 1.

4 Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung - BSI-KritisV) vom 22. April 2016 (BGBl. I S. 958), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 29. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 339).

5 Anhang 4 Teil 1 Nr. 2.3, Teil 3 Nr. 1.2.2 BSI-KritisV.

Bandbreiten von aktuell bis zu 224 Terabit/Sekunde und geringen Latenzen stellen Seekabel insbesondere im Vergleich zur Satellitenkommunikation das kostengünstigere und performantere Übertragungsnetz dar.⁶ Der Aufbau eines typischen Seekabels umfasst zunächst die Glasfaserstränge im Kern des Kabels, ummantelt von Kupfer, Verbundstoffen und Aluminium, um die Glasfasern vor eindringendem Salzwasser zu schützen. Je nach Lage des Kabels wird der Kern durch mehrere Schichten aus Stahlseilen und Kunststoffen verstärkt, um ihn gegenüber physischen Einwirkungen robuster zu gestalten. Abhängig von der Tiefe des Meeresbodens und den typischen Aktivitäten im betroffenen Seegebiet variiert die Stärke eines Seekabels erheblich: Sie reicht von der Dicke eines Gartenschlauchs bis hin zu armdicken Querschnitten. Werden Seekabel in Küstennähe verlegt, so werden diese zudem für einen zusätzlichen Schutz im Meeresboden verbuddelt.⁷ Mit mindestens 80 Prozent liegt der weit überwiegende Anteil des Seekabelnetzes in einer Meerestiefe von mehr als 1000 Metern, was aufgrund der damit verbundenen schweren Erreichbarkeit bereits einen eigenständigen Schutz dieser Kabel darstellt.⁸ Gleichwohl ereignen sich Vorfälle, die zu einer Beschädigung oder gar zu einem Zerreißen eines Seekabels führen, nahezu alltäglich. Im Mittel kommt es jährlich und weltweit zu ca. 100 Schadensereignissen an Seekabeln.⁹ Verursacht werden diese Ereignisse vorrangig durch Aktivitäten in den Bereichen Fischerei und Schifffahrt, insbesondere durch Schleppnetze und Schleppanker.¹⁰ Für die mutwillige Zerstörung eines Seekabels bedarf es folglich keiner Spitzentechnologie oder gar militärischer Technologie. Schiffe mit Schleppanker oder alterna-

6 TeleGeography, Submarine Cable Frequently Asked Questions, 2024, <https://www.2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions>, zuletzt abgerufen am 27.10.2014.

7 *Swinhoe*, What is a submarine cable? Subsea fiber explained, 2021, <https://www.datacenterdynamics.com/en/analysis/what-is-a-submarine-cable-subsea-fiber-explained/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

8 *Franken*, Seekabel als Maritime Kritische Infrastruktur, in: Schilling, Dreizack 21: Von historischen bis zukünftigen Herausforderungen im maritimen Raum, <https://www.kielseapowerseries.com/files/ispk/content/workshops/Dreizack/Sammelband%20zum%20Dreizack21.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

9 *Mauldin, Swinhoe*, Cable Breakage: When and How Cables Go Down, 2017, <https://blog.telegeography.com/what-happens-when-submarine-cables-break>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; *Swinhoe*, s.o. Fn. 6.

10 *Patalong*, Die fragilen Lebensadern des Internets, 2015, <https://www.spiegel.de/netz/welt/web/untersee-kabel-die-fragilen-lebensadern-des-internets-a-1015809.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; *Franken*, s.o. Fn. 8.

tiv Taucher bzw. ferngesteuerte Tauchsysteme (ROV) aus der maritimen Wirtschaft mit einer hydraulischen Schere würden regelmäßig ausreichen.

Das Seekabelnetz umfasst im Jahr 2024 ein System von mehr als 600 Kabeln mit einer Gesamtlänge von ca. 1,4 Millionen Kilometern. Die Länge einzelner Seekabel variiert erheblich: Während kürzere Kabel von wenigen Kilometern häufig zur Anbindung von Inseln dienen, erreicht das Seekabel 2Africa beeindruckende 45.000 Kilometer. Es beginnt und endet in Europa und umspannt den gesamten afrikanischen Kontinent, wobei es zahlreiche afrikanische Staaten an das globale Datennetz anschließt.¹¹ Sowohl die Größe des Kabelnetzes als auch dessen Lage in teilweise mehreren tausend Metern Tiefe erschweren sowohl die Überwachung der gesamten Infrastruktur als auch deren unmittelbaren Schutz, beispielsweise durch patrouillierende Schiffe. Stark abhängig von der jeweiligen Weltregion ist die zugrunde liegende Dienstleistung der globalen Datenkommunikation durch Redundanzen, also durch mehrfache Kabelverbindungen zwischen den verbundenen Teilen der Welt, geschützt. So ist die EU durch eine Vielfalt von ca. 250 Kabeln an das globale Internet angebunden, ein Drittel davon terrestrisch verlegt, zwei Drittel als maritime Seekabel. Infolge dieser Kapazitäten können Ausfälle von Komponenten sowie einzelner Kabelverbindungen in der Regel durch alternative Kabelanbindungen kompensiert werden. Um signifikante Störungen der europäischen Anbindung an die globale Datenkommunikation zu bewirken, bedürfte es einer umfassenden und koordinierten Sabotageaktion an einer Vielzahl von Kabeln.¹² Zu derartigen Sabotageaktionen werden regelmäßig nur Staaten in der Lage sein. Die Inselstaaten und Überseegebiete der EU sowie zahlreiche Regionen der Welt verfügen dagegen über deutlich geringere bis keine Redundanzen. In manchen Regionen der Welt kann ein Sabotageakt an nur einem Seekabel zu einem umfassenden Ausfall der dortigen Datenkommunikation führen.¹³ Eine Reparatur von beschädigten oder zerrissenen Seekabeln ist mit Hilfe spezialisierter Dienstleistungsunternehmen durchführbar. Abhängig von

11 TeleGeography, Submarine Cable Map, 2024. <https://www.submarinecablemap.com/>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

12 Vgl. Bueger *et. al.*, S.16 u. S. 30, s.o. Fn. 1.

13 Franken *et. al.*, The digital divide in state vulnerability to submarine communications cable failure, 2022, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187454822000130>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; Doherty, McClure, Tonga could be cut off for weeks amid efforts to repair undersea communications cable, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/18/tonga-could-be-cut-off-for-weeks-amid-efforts-to-repair-undersea-communications-cable>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

der Lage des Defekts kommen Taucher oder ferngesteuerte Tauchroboter zum Einsatz. Die Reparatur eines Kabels kann je nach Lage und Ausmaß des Schadens einige Tage bis wenige Monate dauern.¹⁴

Ein weniger offensichtlicher Faktor für die Vulnerabilität der Infrastruktur Seekabel ist in der internationalen Regulierung des Komplexes Seekabel zu finden. Ein Großteil des Seekabelnetzes liegt nicht nur außerhalb nationaler Küstenmeere, sondern ebenso außerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszonen im Bereich der Hohen See. Die Hohe See unterliegt keiner staatlichen Hoheitsgewalt, was rechtliche Herausforderungen für den Schutz der Seekabel in diesem Gebiet verursacht. Diesen völkerrechtlichen Rechtsfragen zum Schutz von Seekabeln im hoheitsfreien Raum widmet sich im Schwerpunkt der gegenständliche Beitrag.

III. Aktualität der Thematik

Die Notwendigkeit, unterseeische Infrastrukturen zu schützen, wurde der Öffentlichkeit durch die Sprengstoff-Anschläge auf die Erdgas-Pipelines Nord Stream 1 und Nord Stream 2 erst kürzlich im Jahr 2022 verdeutlicht.¹⁵ Die Lage der jeweiligen Tatorte in der Nähe der Insel Bornholm aber nicht im Hoheitsgebiet Dänemarks, sondern in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) Dänemarks bzw. Schwedens wurde nicht zufällig gewählt. Die Angreifer vermieden durch die Wahl der Anschlagsorte einen direkten Anschlag auf nationales Territorium. Der Anschlagsort offenbarte zudem Schwierigkeiten bei einer multinationalen Aufklärung von Vorfällen jenseits der Küstenmeere.¹⁶ Damit verdeutlichen die Anschläge die Bedeutung aber auch die Schwächen des internationalen Rechts bei Konflikten in diesen Gewässern. Unterseeische Daten- und Kommunikationskabel queren im Gegensatz zu Pipelines, die überwiegend in Küstenmeeren und den sich anschließenden Wirtschaftszonen verlaufen, die Weltmeere, sodass sie folglich zu einem Großteil ihres Verlaufs im Bereich der Hohen See liegen.

14 *Kuhn*, Anschlagsziel Seekabel: So verwundbar ist der globale Datenverkehr, 2023, <https://www.wiwo.de/technologie/digitale-welt/infrastruktur-unter-wasser-an schlagsziel-seekabel-so-verwundbar-ist-der-globale-datenverkehr/29027946.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

15 *Schwarze*, Drei Lecks an Nord-Stream-Pipelines, 2022, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/nord-stream-eins-druckabfall-101.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

16 *Götschenberg*, Keine gemeinsamen Ermittlungen, 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/nordstream-pipelines-ermittlungen-101.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

Entsprechend größer ist die Bedeutung des internationalen Rechts für die Infrastruktur Seekabel.

Vorfälle der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass auch diese weltumspannende Infrastruktur durch Anschläge bedroht ist. So wurden im Oktober 2022 drei Unterseekabel vor Marseille gekappt, was weltweite Internet- und Verbindungsprobleme verursachte. Zur gleichen Zeit im Oktober 2022 wurden beide Seekabel der Shetland-Inseln, sowohl Richtung Färöer als auch Richtung Schottland, zerstört, sodass die Inselgruppe für wenige Tage vom Internet abgeschnitten war.¹⁷ Die Verursacher dieser Vorfälle konnten nicht ermittelt werden, sodass Spekulationen verbleiben, es könnte sich um Sabotageakte gehandelt haben.¹⁸ Als Konsequenz der Nord Stream-Anschläge gründete die NATO eine Koordinationszelle zum Schutz von Unterwasserinfrastruktur mit dem Ziel, diese Infrastrukturen, also Pipelines und Seekabel, zukünftig besser zu monitoren und ggf. Angreifer zu identifizieren.¹⁹

IV. Szenario und Rechtsgrundlagen

Der gegenständliche Beitrag soll an dieser Initiative anknüpfen und den hypothetischen Fall betrachten, dass das Monitoring durch die NATO erfolgreich ist, ein Angriff auf der Hohen See rechtzeitig bemerkt wird, sodass der Anschlag vereitelt und der Angreifer gestellt werden könnte. In einer solchen Situation stellt sich die Frage, ob und mit welchen Mitteln Unterseekabel geschützt werden dürfen.

Wenn bei koordinierten Anschlägen auf die Seekabel-Infrastruktur regelmäßig von staatlich veranlassten Sabotageakten auszugehen ist, stellt sich die Frage, ob betroffene Staaten berechtigt wären, militärische Gewalt zur Vereitelung dieser Anschläge anzuwenden. Die Voraussetzungen

¹⁷ *Holland*, Zwei Unterseekabel beschädigt: Shetlandinseln vom Internet abgeschnitten, 2022, <https://www.heise.de/news/Zwei-Unterseekabel-beschaeidigt-Shetlandinseln-vom-Internet-abgeschnitten-7315534.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

¹⁸ *Bollmann*, Zerstörte Unterseekabel in Europa – sind russische Fischtrawler schuld?, 2022, <https://www.20min.ch/story/zerstoerte-unterseekabel-in-europa-sind-russische-fischtrawler-schuld-302741769825>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

¹⁹ *NATO*, *NATO stands up undersea infrastructure coordination cell*, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_211919.htm, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; *Tiedke*, Deutscher Ex-General leitet NATO-Zelle zum Schutz von Unterwasserinfrastruktur, 2023, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/verbesserungen-schutz-kritischer-unterwasserinfrastruktur-5616738>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

hierzu finden sich in den Vorschriften zur Friedensicherung gemäß Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta).²⁰ Ob betroffene Staaten zu nicht-militärischen hoheitlichen Eingriffen gegenüber potentiellen Angreifern berechtigt sind, bemisst sich am internationalen Rechtsrahmen für Unterseekabel. In diesem Zusammenhang sind insbesondere zwei internationale Konventionen von Bedeutung: Zum einen der Internationale Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel von 1884 (Kabelschutzkonvention)²¹, der noch heute gilt. Zum anderen das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982²², das viele Regelungen der Kabelschutzkonvention übernommen hat. Dass zu der bestehenden internationalen Regulierung von Untersee-Infrastrukturen wie z. B. Pipelines und Seekabeln Forschungs- bzw. Klärungsbedarf besteht, zeigt die Einrichtung eines Ausschusses für Unterwasserkabel und Pipelines durch die International Law Association (ILA) im Jahr 2018.²³ Dieser Ausschuss soll rechtliche Probleme im Zusammenhang mit unterseeischen Infrastrukturen identifizieren, Lücken im geltenden Recht aufzeigen und konkrete Empfehlungen geben, wie der rechtliche Rahmen verbessert werden könnte.²⁴ Dieser Beitrag gibt einen Überblick zu den in diesem Kontext relevanten Rechtsvorschriften und deren Auswirkungen auf den Schutz unterseeischer Datenkabel.

B. Ius contra bellum

Die Frage, ob betroffene Staaten bevorstehende Anschläge auf Unterseekabel mit militärischer Gewalt vereiteln dürfen, bemisst sich insbesondere nach den Vorschriften der UN-Charta, die das „Ius contra bellum“ bzw. das Recht der Friedenssicherung kodifiziert. Die danach zulässigen Möglich-

20 Charta der Vereinten Nationen, Vertragsschluss am 26.06.1945, in Kraft am 24.10.1945 (UN Charta).

21 Internationaler Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel, Vertragschluss 14.03.1884, in Kraft am 01.05.1888 (Kabelschutzkonvention).

22 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, Vertragsschluss am 10.12.1982, in Kraft am 16.11.1994, 1833 UNTS 397 (SRÜ).

23 Selbstverständlich existierte bereits zuvor vereinzelte Forschung zu diesen Fragestellungen, vgl. *Wolf*, Unterseeische Rohrleitungen und Meeressumweltschutz, 2011.

24 ILA, *Proposal for establishment of a new ILA Committee on submarine cables and pipelines under international law*, 2018, https://www.ila-hq.org/en_GB/committee/s/submarine-cables-and-pipelines-under-international-law, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

keiten, die Staaten zur Verfügung stehen, um sich gegen Gewalt bzw. Angriffe zu verteidigen, hängen von der Art bzw. der rechtlichen Einordnung dieser Angriffe ab. Bewaffnete Angriffe gegen einen Staat rechtfertigen eine militärische Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta. Verstöße gegen das Gewaltverbot aus Art. 2 Nr. 4 UN-Charta, die nicht die Voraussetzungen eines bewaffneten Angriffs erfüllen, können gem. Art. 39 – 42 UN-Charta ggf. durch Maßnahmen des Sicherheitsrates sanktioniert werden. Die Einordnung eines Anschlages auf Unterseekabel in dieses System wird nachfolgend erörtert.

I. Recht auf Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta

Das Völkerrecht verbietet grundsätzlich bewaffnete Gewalt zwischen Staaten, was als Verbot der Gewaltanwendung in Art. 2 Nr. 4 UN-Charta kodifiziert ist. Dieser Grundsatz des Verbots von Gewaltanwendung gilt für internationale Beziehungen, insbesondere – aber nicht abschließend – zwischen Staaten.²⁵ Als einzige Ausnahmen vom Verbot der Gewaltanwendung nennt die UN-Charta zum einen Maßnahmen, die durch den Sicherheitsrat nach Art. 39 ff. gestattet werden, und zum anderen die Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung gem. Art. 51. Unmittelbare militärische Reaktionen auf einen Anschlag sind für betroffene Staaten entsprechend nur als Selbstverteidigung in Folge eines bewaffneten Angriffs zulässig. Unter einem bewaffneten Angriff iSd Art. 51 UN-Charta wird der intensive Einsatz der Streitkräfte eines Staates gegen die Souveränität oder die Streitkräfte eines anderen Staates verstanden, in der Regel mit dem Ziel, in dessen Territorium einzudringen.²⁶

Dieser Definition folgend erscheint es aus mehreren Gründen höchst fraglich, dass Anschläge auf Unterseekabel als bewaffnete Angriffe iSd Art. 51 UN-Charta einzuordnen wären. Ein erster Grund liegt in den typischen Mitteln, die für die Durchführung eines Sabotageaktes an Untersee-

25 Vgl. *Bruha*, Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, Archiv des Völkerrechts 12/2002, 383 (389 ff.); *Dau*, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von Selbstverteidigung gegen nicht-staatliche Akteure, 2017, S. 58 ff.

26 Vgl. United Nations General Assembly, 1974. Resolution 3314 (XXIX) - Definition of Aggression, A/RES/3314(XXIX), Definition von Aggression in Art. 3; Internationaler Gerichtshof (IGH), 1986. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), No. 070-19860627-JUD-01-00-EN. <https://www.icj-cij.org/node/103143>, Rn. 195, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

kabeln erforderlich sind. Wie bereits aufgezeigt, reichen für die Zerstörung von Seekabeln regelmäßig herkömmliche Schiffe, beispielsweise Fischerboote, mit Schleppnetzen oder Schleppankern aus. Auch der Einsatz von ferngesteuerten Tauchrobotern mit entsprechenden Schneidevorrichtungen wäre als Verwendung von maritimem Industrie-Equipment und nicht als Einsatz von militärischem Equipment einzuordnen. Selbst die Verwendung militärischer Mittel, z. B. Sprengstoffe, wäre ggf. nicht als bewaffneter Angriff zu werten, wenn sie im Schweregrad dem Einsatz durch reguläre Streitkräfte nicht gleichkäme.²⁷ Zudem zielt der Begriff des bewaffneten Angriffs, der sich gewohnheitsrechtlich an der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung orientiert, auf den Schutz der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit des angegriffenen Staates.²⁸ Die Auswirkungen eines Sabotageaktes an einem Unterseekabel werden regelmäßig keine derart drastischen Folgen haben, dass diese Rechtsgüter der betroffenen Staaten tangiert werden. Vielmehr ist es wahrscheinlich, dass redundante Datenverbindungen den Ausfall kompensieren und dies maximal zu Verbindungsproblemen oder reduzierten Geschwindigkeiten der Datenverbindungen führt. Für Staaten oder Regionen, die nicht über ausreichende Redundanzen verfügen, mögen die Konsequenzen drastischer sein. Die verursachten Schäden werden aber auch dort vorrangig wirtschaftlicher Natur sein.²⁹

Die Besonderheit eines Anschlags auf der Hohen See wirft außerdem die Frage auf, welcher Staat mit dem Anschlag eigentlich angegriffen wird. Seekabel verfügen über mindestens zwei Anlandungspunkte, können aber auch über dutzende verfügen. Die dahinterstehende Datenverbindung mit ihren Kapazitäten wird in der Regel von ganzen Regionen und einer Vielzahl von Staaten genutzt.³⁰ Als Betreiber der Kabel agieren regelmäßig multinationale Unternehmenskonsortien. Wäre es sachgerecht, einen Anschlag im hoheitsfreien Raum als einen Angriff auf eine Vielzahl von Staaten zu werten? Diese Frage bleibt im Beitrag unbeantwortet. Im Ergebnis ist fest-

27 IGH (Nicaragua v. United States of America), Rn. 195, s.o. Fn. 26.

28 Dau, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von Selbstverteidigung gegen nicht-staatliche Akteure, 2017, S. 55 ff.

29 Davenport, Intentional Damage to Submarine Cable Systems by States, 2023, S. 11, https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/Davenport_finalfile_WebReadyPDF.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

30 TeleGeography, Submarine Cable Map, 2Africa, 2024, <https://www.submarinecablemap.com/submarine-cable/2africa>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

zuhalten, dass ein Anschlag auf Seekabel regelmäßig nicht als bewaffneter Angriff zu qualifizieren ist.

Losgelöst von den vorstehenden Gegenargumenten muss zusätzlich darauf aufmerksam gemacht werden, dass dem Wunsch, Anschläge zu vereiteln, nur für solche Anschlagsszenarien mit einer Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta abgeholfen werden könnte, bei denen ausreichend Nachweise für einen unmittelbar bevorstehenden Angriff vorliegen.³¹ Eine hypothetische, vorbeugende bzw. präemptive Selbstverteidigung wird im völkerrechtlichen Schrifttum überwiegend als unzulässig abgelehnt.³² Ein präventives Tätigwerden des Militärs ist somit auf das Zuvorkommen eines beginnenden bewaffneten Angriffs beschränkt. Die Grenzziehung zwischen der Verteidigung bevorstehender Angriffe und einer unzulässigen vorbeugenden Verteidigung erfolgt dabei graduell und ist mit einer gewissen Unschärfe konfrontiert.³³ Bezogen auf Sabotageakte an Seekabeln würden sich damit im Vorfeld des Anschlages regelmäßig Unsicherheiten ergeben, ob ausreichend Anhaltspunkte für einen unmittelbar bevorstehenden Angriff vorliegen. In Zeiten hybrider und verdeckter Kriegsführung und der Verwendung ziviler Technologien für militärische Zwecke dürfte die Gewissheit eines bevorstehenden Angriffes zunehmend fraglich sein.

II. Das Gewaltverbot gem. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta

Die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten ist gem. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta grundsätzlich untersagt. Für den Gegenstand dieses Beitrages – Sabotageakte an Seekabeln – stellen sich die Fragen, ob diese gegen das Gewaltverbot verstößen und ob etwaige Sanktionen zum Schutz der Infrastruktur beitragen. Als Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta müssen die nachfolgenden Kriterien erfüllt sein, um eine Verletzung des Gewaltverbots annehmen zu können. Der Angriff muss von einem

³¹ Dörr, Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht, Aus Politik und Zeitgeschichte 43/2004, 2004, 14 (16 f.), <https://www.bpb.de/system/files/pdf/78TS50.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

³² Vgl. Murswiek, Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht, NJW 2003, 1014 (1016 ff.); darstellend Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum Konzept der präemptiven Selbstverteidigung, WD 2 – 3000-049/07, 2007, <https://www.bundestag.de/resource/blob/414640/44a2b7337d3b8fd94962639cb365c9c8/WD-2-049-07-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

³³ Dörr, S. 17, s.o. Fn. 31.

Staat ausgehen und durch seine Auswirkungen die internationalen Beziehungen beeinträchtigen. Er muss auf die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates abzielen oder in sonstiger Weise mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar sein. Da es umstritten ist, ob private Angreifer im Allgemeinen unter Art. 2 Nr. 4 UN-Charta fallen,³⁴ geht der vorliegende Beitrag von einem staatlich durchgeführten oder mindestens staatlich initiierten Anschlag aus. Ein Anschlag auf der Hohen See verletzt regelmäßig nicht die territoriale Integrität eines anderen Staates, auch wenn ein Seekabel ggf. auf dessen Festland anlandet. Territoriale Integrität umfasst üblicherweise die Unversehrtheit der Landesgrenzen und betrifft insbesondere solche Fälle, in denen Gewalt mit dem Eindringen z. B. von Truppen in das Staatsgebiet verbunden ist.³⁵ Ob die politische Unabhängigkeit eines Staates betroffen ist, hängt maßgeblich von den Auswirkungen des Anschlages ab, die, wie bereits erörtert, von den stark variierenden Redundanzen einzelner Staaten und Regionen abhängt. Ein Angriff auf extraterritorial gelegene Infrastrukturen verstößt jedoch fraglos gegen die Ziele der Vereinten Nationen, Weltfrieden und internationale Sicherheit zu verwirklichen.³⁶

Um einen Verstoß gegen das Gewaltverbot zu begründen, müsste der Anschlag auf ein Seekabel zudem als eine Androhung von Gewalt oder als Anwendung von Gewalt verstanden werden. Der Begriff Gewalt wird in der UN-Charta nicht definiert, aber im völkerrechtlichen Schrifttum nach herrschender Auffassung so ausgelegt, dass er sich auf bewaffnete Gewalt oder militärische Gewalt beschränkt. Diese restriktive Auslegung des Begriffs orientiert sich am Wortlaut der Präambel der UN-Charta sowie an Art. 44 UN-Charta, die jeweils den Begriff der Gewalt in einen militärischen Kontext stellen.³⁷ Dieser Auslegung folgend setzt ein Verstoß gegen Art. 2 Nr. 4 UN-Charta bewaffnete oder militärische Gewalt und damit den Einsatz militärischer Waffen voraus. Wie bereits ausgeführt, bieten sich jedoch diverse nicht-militärische Methoden für Anschläge auf Seekabel an, sodass ein Verstoß gegen das Gewaltverbot durch potentielle Angreifer

34 Vgl. erörternd *Bruha*, Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, Archiv des Völkerrechts 12/2002, 383 (396 ff.).

35 *Gornig*, Territoriale Souveränität und Gebietshoheit als Begriffe des Völkerrechts, in: *Gornig, Horn, Territoriale Souveränität und Gebietshoheit*, 2016, S. 62 f.; *Randelzhofer, Dörr*, Art. 2 (4) in: *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2012.

36 Vgl. Präambel der UN-Charta, s.o. Fn. 20.

37 *Randelzhofer, Dörr*, Art. 2 (4) in: *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2012.

vermeidbar wäre. Infolgedessen wäre ein nicht-militärischer Anschlag auf Seekabel nicht als Verstoß gegen Art. 2 Nr. 4 UN-Charta einzustufen. Es verbliebe ggf. die Einordnung eines solchen Anschlages als Verstoß gegen das aus Art. 2 Nr. 1 UN-Charta folgende und völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Interventionsverbot. Dieses verbietet Staaten, andere Staaten unterhalb der Schwelle der Waffengewalt einem Zwang zu unterwerfen.³⁸ Ein Verstoß gegen das Interventionsverbot würde jedoch als Gegenmaßnahme keine Gewaltanwendungen legitimieren.

Für den Fall, dass ein Anschlag aufgrund seiner militärischen Ausführung als Verstoß gegen das Gewaltverbot aus Art. 2 Nr. 4 UN-Charta einzurichten ist, dürfte der Sicherheitsrat gem. Art. 39 ff UN-Charta Maßnahmen zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens beschließen. Unmittelbare Verteidigungshandlungen betroffener Staaten wären durch einen Verstoß gegen Art. 2 Nr. 4 UN-Charta dagegen nicht per se gerechtfertigt. Im Ergebnis bietet die UN-Charta somit keine rechtlich zulässige Handhabe an, bevorstehende Anschläge auf Seekabel gewaltsam zu vereiteln. Infolgedessen kann das zugrunde liegende Szenario nicht durch eine militärische Intervention angegangen werden. Diese Einschränkung entspricht dem Telos der UN-Charta. Im Kontext des Rechts der Friedenssicherung ist die Anwendung von Gewalt bewusst begrenzt und sollte nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Dieser Maßstab spiegelt sich auch in der Definition des Begriffs Aggression seitens der UN-Generalversammlung wider: Gemäß Art. 5 Abs. 1 der Resolution 3314 (XXIX) darf keine Aggression, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, aus keinem Grund, sei er politisch, wirtschaftlich, militärisch oder anderweitig, gerechtfertigt werden. Insofern dürfen Verteidigungsmaßnahmen gegen feindliche Handlungen, die nicht die Schwelle des Gewaltverbots erreichen, ebenso diese Schwelle nicht überschreiten.

Abseits der Vorschriften der UN-Charta zur Friedenssicherung gilt es im Weiteren, nach nicht-militärischen Möglichkeiten zu suchen, die es betroffenen Staaten ermöglichen, in rechtskonformer Weise Anschläge auf der Hohen See zu vereiteln. Es werden nachfolgend die einschlägigen Völkerrechtsverträge erörtert, die hoheitliche Maßnahmen zum Infrastructureschutz im Bereich der Hohen See vorsehen, nämlich der Internationale Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel von 1884 sowie das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982.

38 *Randelzhofer, Dörr, s.o.* Fn. 37.

C. Internationales Seerecht

I. Internationaler Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel

Die Nutzung erster Seekabel geht auf die 50er Jahre des 19. Jahrhunderts zurück. Am 28. August 1850 wurde zwischen Dover und Calais das erste Seekabel zur Überbrückung des Ärmelkanals verlegt, mit dem Ziel eine telegraphische Verbindung zwischen London und Paris aufzubauen. Jedoch wurde dieses „Pionier-Kabel“ bereits am Folgetag wieder zerstört. Es brach an Land und wurde anscheinend unabhängig davon durch ein Fischerboot zerstört.³⁹ Im Jahr 1858 wurde bereits das erste transatlantische Kabel in Betrieb genommen. Aber auch dessen Nutzung beschränkte sich auf nur wenige Wochen.⁴⁰ Nichtsdestotrotz hatte mit der Verlegung von Seekabeln das Zeitalter der globalen Telekommunikation begonnen. Aufgrund der kostspieligen und gleichzeitig „zerbrechlichen“ Infrastruktur ließ eine internationale Regulierung zum Schutz der Seekabel nicht lange auf sich warten. So wurde bereits am 14. März 1884 der Internationale Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel in Paris durch 27 Vertragsstaaten unterzeichnet. Der Vertrag ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Jahr 2024 nach wie vor in Kraft. Die mit dem Vertrag bezweckte Schutzwirkung für Seekabel ist vor dem Hintergrund der gegenständlichen Anschlagsszenarien und aufgrund diverser Einschränkungen des Vertrages jedoch fraglich. Die derzeitige Beschränkung des Vertrags auf 37 Vertragsparteien gewährleistet keinen hinreichenden Schutz des mittlerweile globalen Seekabelnetzes. Insbesondere fehlt es an Vertragsparteien aus dem asiatischen und pazifischen Raum und damit an einer Repräsentanz der tatsächlichen Stakeholder.⁴¹

Aber auch inhaltlich erscheinen die Rechte und Pflichten des Vertrages nicht ausreichend, um einen effektiven Schutz des heutigen Seekabelnetzes zu gewährleisten. Das beginnt mit der fraglichen Anwendbarkeit des Ver-

39 *Neukirch*, Erstes Transatlantik-Seekabel verlegt, 2010, <https://www.br.de/radio/bayern2/sendungen/kalenderblatt/0508-Transatlantik-Seekabel-Aermelkanal100.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

40 *De Cogan*, Dr E.O.W. Whitehouse and the 1858 trans-Atlantic Cable, in: History of Technology, Vol. 10, 1985, <https://atlantic-cable.com/Books/Whitehouse/DDC/index.htm>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

41 *Takei*, Law and Policy for International Submarine Cables: An Asia-Pacific Perspective, Asian Journal of International Law 2/2012, 205 (229).

trages auf heutige Glasfaser-Datenkabel. Neben der Ausrichtung und Bezeichnung des Vertrages auf Telegraphenkabel, nehmen die Strafbarkeitsvoraussetzungen des Artikel 2 ausdrücklich Bezug auf eine Unterbrechung der telegraphischen Verbindung. Ob der heutige Austausch von Daten als Telegraphie auszulegen ist und heutige Seekabel weiterhin als Telegraphenkabel verstanden werden können, ist im Schrifttum umstritten.⁴² Zudem beschränkt sich der Vertrag darauf, einen Schutz der Telegraphenkabel über Strafbarkeitsvorschriften und deren Vollstreckbarkeit sicherzustellen. Zentrale Vorschriften des Vertrages sind Art. 2 sowie Art. 12, die das vorätzliche oder fahrlässige Zerreißen oder Beschädigen eines Telegraphenkabels unter Strafe stellen und die Vertragsstaaten verpflichten, diese Strafbarkeit im nationalen Recht zu verankern. Der Vertrag enthält in diesem Zusammenhang gem. Art. 10 zwar Rechte zur Sicherstellung von Beweismitteln, inklusive der Inspektion verdächtiger Schiffe durch Kriegsschiffe sämtlicher Vertragsstaaten. Präventive Befugnisse zur Vereitelung bevorstehender Anschläge umfasst der Vertrag dagegen nicht. Eine etwaige präventive Wirkung der Strafbarkeitsvorschriften unterwandert der Vertrag zudem durch Art. 8, der die Gerichtsbarkeit für Verstöße auf die Flaggenstaaten der handelnden Schiffe beschränkt bzw. alternativ an die Staatsangehörigkeit der handelnden Personen anknüpft. Dieser Schutzmechanismus lässt außer Acht, dass Anschläge auf Seekabel gegenwärtig zunehmend als potentielles Mittel einer hybriden Kriegsführung eingeordnet werden, sodass feindselige Staaten hinter den Anschlägen stehen.⁴³ Im Ergebnis wären diese Staaten verantwortlich für die Aufklärung und Verfolgung der selbst initiierten Anschläge. Der Internationale Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel bietet aus den vorstehenden Überlegungen keinen ausreichenden Schutz, um Anschläge auf der Hohen See zu vereiteln.⁴⁴

42 *Mudrić*, Rights of States Regarding Underwater Cables and Pipelines, Australian Resources and Energy Law Journal, 29(2), 2010, 235 (249). <https://search.informit.org/doi/10.3316/agsip.20103904>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; auch *Takei*, S. 228, s.o. Fn. 37; widersprechend *Ehlers*, Rechtlicher Schutz von Einrichtungen auf See, NordÖR 2024, 49 (53).

43 *Gehringer*, Unterseekabel als Kritische Infrastruktur und geopolitisches Machtinstrument, 2022, S. 3 f.

44 Im Ergebnis ebenso: *Davenport*, Submarine Cables: Problem in Law and Practice, 2010, S. 3 ff., <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2010/10/TaraDavenport-Rhodes-ICPC-Article-on-Submarine-Cables.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; *Takei*, S. 228 f., s.o. Fn. 41.

Auf dem Weg zum Seerechtsübereinkommen von 1982 wurden zwischenzeitliche Versuche unternommen, umfassendere Bereiche der See, inklusive dem Themenkomplex Seekabel, zu regulieren. Insbesondere wurden im Jahr 1958 die Genfer Seerechtskonventionen verabschiedet, die unter anderem Übereinkommen über die Hohe See und über den Festlandsockel umfassten. Die Vorschriften zu Seekabeln innerhalb der Genfer Seerechtskonventionen orientieren sich wesentlich an den Inhalten der Kabelschutzkonvention von 1884.⁴⁵ Diese Regelwerke dienten als Inspiration für die heute im Seerechtsübereinkommen enthaltenen Bestimmungen. Nichtsdestotrotz fanden nur Elemente der Kabelschutzkonvention Einzug in das Seerechtsübereinkommen, sodass für die Vertragsstaaten der Kabelschutzkonvention der Vertrag bis zum heutigen Zeitpunkt weiterhin in Kraft ist.⁴⁶ Der nachfolgende Teil befasst sich mit den rechtlichen Regeln des Seerechtsübereinkommens zur Hohen See und erörtert die Möglichkeiten dieses Regimes, Seekabel vor Anschlägen zu schützen.

II. Seerechtsübereinkommen

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, das 1982 verabschiedet wurde und 1994 in Kraft trat, normiert einen umfassenden Regulierungsrahmen für die Nutzung aller Meere und legt Rechte und Pflichten hinsichtlich der Schonung von Meeresressourcen fest.⁴⁷ Die bedeutendste Regulierung durch das Übereinkommen ist die Aufteilung der Meere in Zonen. Die Zonierung beweckt einen Ausgleich zwischen den Interessen der Küstenstaaten an der Nutzung ihrer Küstenmeere und dem Wunsch sämtlicher Staaten, die Ressourcen der Meere frei zu nutzen.⁴⁸ Als Konsequenz dieser Zonierung nehmen nationalstaatliche Befugnisse ab, je weiter eine Zone von der Küste entfernt liegt. Der gegenständliche Beitrag befasst sich mit der Hohen See, der von den Küsten am weitesten entfernten Meereszone. Fehlende nationalstaatliche Befugnisse erschweren in dieser

45 *Raha, Raju*, Submarine Cables Protection and Regulations: A Comparative Analysis and Model Framework, 1st Edition, 2021, Singapore: Springer Nature. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-981-16-3436-9>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

46 *Englander*, Art. 79, Rn. 5, in: *Proelss, UNCLOS – A Commentary*, 2017; *Takei*, S. 206, s.o. Fn. 41.

47 *WBGU*, Welt im Wandel – Menschheitserbe Meer, 2013, S. 76.

48 *Blümel et. al.*, World ocean review: Lebensgarant Ozean – nachhaltig nutzen, wirksam schützen, 2021, S. 257.

Zone einen effektiven Schutz von gefährdeten Infrastrukturen, wie z. B. Seekabeln.

1. Freiheit der Hohen See

Die Hohe See ist ein hoheitsfreier Raum. Losgelöst von einem Status als Küsten- oder Binnenstaat, steht die Nutzung der Hohen See gem. Art. 87 Abs. 1 SRÜ allen Staaten offen. Die Nutzungen bzw. Freiheiten der Hohen See werden in Art. 87 SRÜ beispielhaft aufgezählt und in den nachfolgenden Artikeln näher ausgeführt. Gem. Art. 87 Abs. 1 lit. c) iVm Art. 112 – 115 SRÜ umfasst die Freiheit der Hohen See auch das Recht unterseeische Kabel zu verlegen. Neben diesem Recht enthalten die Vorschriften über Seekabel in Art. 113 SRÜ auch Pflichten zu deren Schutz, indem die Mitgliedsstaaten zum Erlass nationaler Gesetze verpflichtet werden, die die vorsätzliche oder fahrlässige Beschädigung unterseeischer Kabel im Bereich der Hohen See unter Strafe stellen. Die Strafbarkeit beschränkt sich dabei auf Schiffe, die unter eigener Flagge fahren sowie Personen, die der eigenen Gerichtsbarkeit unterstehen, in der Regel die eigenen Staatsbürger.⁴⁹ Das Schutzkonzept des Seerechtübereinkommens gleicht insofern dem bereits erörterten Konzept der Kabelschutzkonvention von 1884. Auch hier erscheint die Androhung von Repressionen aufgrund nationalstaatlicher Strafbarkeitsvorschriften unzureichend, wenn das Ziel die Vereitelung drohender Anschläge ist. Verschärfend kommt hinzu, dass die meisten Mitgliedsstaaten ihrer Verpflichtung gem. Art. 113 SRÜ bislang nicht nachgekommen sind, sodass weltweit diesbezüglich noch erhebliche Strafbarkeitslücken bestehen.⁵⁰

2. Flaggenstaatsprinzip

Die Bedeutsamkeit der Flagge findet sich nicht nur in Art. 113 SRÜ wieder. Als Grundprinzip der hoheitlichen Ordnung im Bereich der Hohen See gilt dort das sogenannte Flaggenstaatsprinzip, das sich im Ergebnis ebenfalls

⁴⁹ *Davenport*, Intentional Damage to Submarine Cable Systems by States, 2023, S. 3, https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/Davenport_finalfile_WebReadyPDF.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

⁵⁰ *Beckman*, Submarine Cables – A Critically Important but Neglected Area of the Law of the Sea, S. 14, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2010/01/Beckman-PDF-ISIL-Submarine-Cables-rev-8-Jan-10.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

nachteilig auf die Effektivität des Infrastrukturschutzes auswirkt. Das Flaggenstaatsprinzip basiert auf Art. 91 Abs. 1 S. 2, 92 Abs. 1 und 94 SRÜ und ordnet Schiffen eine Staatsangehörigkeit durch das Führen einer Flagge zu.⁵¹ Diese Schiffe unterliegen sodann der ausschließlichen Jurisdiktion und Kontrolle ihrer Flaggenstaaten im Bereich der AWZ und der Hohen See.

Art. 91 Abs. 1 S. 2 SRÜ legt fest, dass jedes Schiff die Staatsangehörigkeit des Staates besitzt, dessen Flagge es führt. Art. 92 Abs. 1 SRÜ konkretisiert diesen Grundsatz, indem er bestimmt, dass Schiffe auf der Hohen See ausschließlich der Jurisdiktion des Flaggenstaates unterliegen. Ein konkretes Beispiel dieser Exklusivität enthält Art. 97 Abs. 1 SRÜ, wonach ein Schiff der ausschließlichen Straf- und Disziplinargewalt seines Flaggenstaates bei Kollisionen und anderen navigationsbedingten Zwischenfällen auf See unterfällt. Die exklusive Jurisdiktion bedeutet, dass nur der Flaggenstaat berechtigt ist, rechtliche und administrative Maßnahmen gegenüber dem Schiff und dessen Besatzung zu ergreifen. Andere Staaten sind grundsätzlich nicht befugt, in die Hoheitsrechte des Flaggenstaates einzugreifen.⁵² Die Exklusivität der Jurisdiktion des Flaggenstaates erstreckt sich zudem auf die Durchführung von Zwangsmaßnahmen.⁵³ Nur der Flaggenstaat hat das Recht, Maßnahmen wie Durchsuchungen, Festnahmen oder Beschlagnahmen durchzuführen. Auch hier finden sich ausdrückliche Konkretisierungen in den Vorschriften des Seerechtübereinkommens. So ist gem. Art. 94 Abs. 6 SRÜ ausschließlich der Flaggenstaat dafür zuständig, die Kontrolle und Hoheitsgewalt über seine Schiffe wiederherzustellen, sofern es an dieser mangelt. Auch bestimmt Art. 97 Abs. 3 SRÜ, dass nur die Behörden des Flaggenstaates ein Fest- bzw. Zurückhalten eines Schiffes im Fall einer Kollision anordnen dürfen. Die Exklusivität der Jurisdiktion als Element des Flaggenstaatsprinzips stellt ein Hindernis für den effektiven Schutz von Seekabeln im Bereich der Hohen See dar.⁵⁴ Staaten, die nicht der Flaggenstaat sind, dürfen hiernach keine unmittelbaren Maßnahmen gegen verdächtige Aktivitäten ergreifen, selbst wenn diese Aktivitäten eine Bedro-

51 *Guifoyle*, Art. 91, Rn. 3, in: Proelss, UNCLOS – A Commentary, 2017.

52 *Guifoyle*, Art. 92, Rn. 1, in: Proelss, UNCLOS – A Commentary, 2017.

53 *Guifoyle*, Art. 92, Rn. 1, s.o. Fn. 52; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Welches Recht gilt auf ausländischen Kreuzfahrtschiffen in deutschen Hoheitsgewässern? WD 2 – 3000-013/14, 2014, <https://www.bundestag.de/resource/blob/636154/3e3f64ef6ab8588d2d4ffla671b08381/WD-2-013-14-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

54 Vgl. *Takei*, S. 230, s.o. Fn. 41; *Davenport*, 2010, S. 39, s.o. Fn. 44; vgl. auch *Guifoyle, Miles*, Art. 113, Rn. 4, in: Proelss, UNCLOS – A Commentary, 2017.

hung für Seekabel darstellen. Auch lässt sich aus dem Recht gem. Art. 112 Abs. 1 SRÜ, Seekabel auf dem Boden der Hohen See zu verlegen, nicht die Annexkompetenz herleiten, zum Schutz dieser Seekabel Schiffe von Drittstaaten anhalten und durchsuchen zu dürfen. Dagegen sprechen insbesondere zwei Argumente. Zum einen verlangt der Wortlaut des Art. 92 Abs. 1 SRÜ eine ausdrückliche Regelung für Ausnahmen zum Flaggenstaatsprinzip. Die Exklusivität solcher Ausnahmen wird durch Art. 110 Abs. 1 SRÜ untermauert, der das Recht zum Betreten eines fremden Schiffes nur für die aufgezählten Vergehen oder für den Fall anderer völkervertragsrechtlicher Befugnisse annimmt. Zudem regelt das SRÜ systematisch im Kontext der Rechte, Infrastrukturen im Meer zu errichten, auch die dazugehörigen Rechte für Schutzmaßnahmen. Das zeigen die Artikel 60, 73, 79 und 113 ff. SRÜ. Durch diese ausdrückliche Regelung von Schutzmaßnahmen werden staatliche Interessen an der Ausbeutung von Meeresressourcen und die Gewährleistung der Freiheit der Hohen See in Ausgleich gebracht. Eine Ausweitung dieser Schutzrechte – über das ausdrücklich gewährte Maß hinaus – würde dieses Gleichgewicht gefährden.

Obwohl das Flaggenstaatsprinzip eine allgemeine Regel darstellt, enthält Art. 92 Abs. 1 S. 1 SRÜ, wie bereits angeführt, eine Öffnung des Grundsatzes für Ausnahmen, die andere Staaten zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen berechtigen. Diese Ausnahmen müssen ausdrücklich in internationalen Verträgen oder im Seerechtsübereinkommen selbst geregelt sein. Das Übereinkommen selbst enthält entsprechend in den Art. 99 ff. Ausnahmen für bestimmte internationale Verbrechen wie beispielsweise Sklavenhandel und Seeräuberei.

3. Universelle Eingriffsrechte auf der Hohen See

Universelle Eingriffsrechte auf der Hohen See stellen eine bedeutsame Ausnahme vom Flaggenstaatsprinzip gem. Art. 92 Abs. 1 SRÜ dar und ermöglichen es Staaten unter bestimmten Voraussetzungen, Zwangsmaßnahmen gegenüber fremden Schiffen durchzuführen. Diese Rechte sind, obwohl die Auswahl der Verbrechen kontrovers ist, von zentraler Bedeutung für die Bekämpfung ausgewählter internationaler Verbrechen und damit auch für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den Weltmeeren.⁵⁵ Sie sind zumeist im Seerechtsübereinkommen oder aber in internationalem Übereinkommen ausdrücklich vorgesehen und ermöglichen es den ver-

⁵⁵ *Guiffoyle*, Art. 110, Rn. 2, in: Proelss, UNCLOS – A Commentary, 2017.

pflichteten Staaten, in spezifischen Fällen Zwangsmaßnahmen gegen fremde Schiffe zu ergreifen, unabhängig von deren Flaggenstaat. Nachfolgend werden die wichtigsten dieser Eingriffsrechte angeführt, um sodann zu prüfen, ob Anschläge auf Seekabel von einem Tatbestand dieser Eingriffsrechte erfasst werden.

Die relevantesten Ausnahmen vom Flaggenstaatsprinzip wurden bereits mit dem Seerechtsübereinkommen kodifiziert. Mit den Artikeln 99 – 110 SRÜ werden Sklavenhandel (Art. 99 SRÜ), Seeräuberei (Art. 100–107 SRÜ) und nicht genehmigte Rundfunksendungen (Art. 109 SRÜ) in unterschiedlichem Ausmaß einer universellen Jurisdiktion unterworfen, die im Mindestmaß gem. Art. 110 SRÜ das Recht zum Anhalten und Betreten verdächtiger Schiffe umfasst. Das Regime der Seeräuberei ist mit Vorschriften zu Definition, Ausnahmen, Rechtfolgen und Haftung insbesondere im Kontrast zu den weiteren Eingriffsrechten auffallend detailliert geregelt.⁵⁶ Auch wenn der Begriff der Seeräuberei zunächst keinen offensichtlichen Zusammenhang mit Anschlägen auf Seekabel erkennen lässt, lohnt sich eine genauere Betrachtung des Tatbestandes im Kontext des vorliegenden Themas. Bereits bei den Verhandlungen der Vertragsstaaten zur Kabelschutzkonvention von 1884 vertraten die Vereinigten Staaten die Auffassung, dass Verbrechen gegen Seekabel mit Piraterie gleichzusetzen seien. Sie schlugen infolgedessen eine universelle Zuständigkeit für die Verfolgung von Straftaten gegen Seekabel vor, konnten sich mit dieser Auffassung allerdings nicht durchsetzen.⁵⁷ Zum geltenden Recht findet sich im Schrifttum die Diskussion, dass zumindest der Diebstahl von Seekabeln dem Tatbestand der Seeräuberei unterfallen könnte und damit eine universelle Jurisdiktion begründet.⁵⁸ Betrachtet man die Rechtsfolgen der Seeräuberei gemäß Art. 105 SRÜ, so zeigt sich, dass jeder Staat ein Seeräuberschiff aufbringen, die Personen an Bord festnehmen und dort befindliche Vermögenswerte beschlagnahmen darf. Die Gerichte dieses Staates entscheiden über die zu verhängenden Strafen und Maßnahmen hinsichtlich des Schiffes. Solch umfassende Eingriffsrechte würden das Vorgehen gegen Anschläge auf Seekabel erheblich vereinfachen.

56 Die Regulierung der Seeräuberei umfasst die Artikel 100–107 sowie Art. 110 SRÜ und regelt darin den Umgang mit Piraterie mit einem Detailgrad, der in einem deutlichen Kontrast zu den rudimentären Vorschriften zum Transport von Sklaven auf See gem. Art. 99 SRÜ und zum nicht genehmigten Ausstrahlen von Rundfunksendungen gem. Art. 109 SRÜ steht.

57 *Davenport*, 2023, S.18, Endnote 30, s.o. Fn. 29.

58 *Beckman*, S. 15 f., s.o. Fn. 50; auch *Davenport*, 2010, S. 39 f., s.o. Fn. 44.

Inwieweit Anschläge gegen Seekabel der Definition der Seeräuberei unterfallen, verrät ein Blick in Art. 101 SRÜ:

Piracy consists of any of the following acts:

(a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed:

(i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft;

(ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State;

Nach dieser Definition der Seeräuberei könnten Anschläge auf Seekabel möglicherweise als „act of violence committed for private ends by the crew of a private ship against property in a place outside the jurisdiction of any state“ subsumiert werden. Fraglich erscheint eine Subsumtion hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale „property outside the jurisdiction of any state“ und „for private ends“. Teile des Schrifttums erachten die Verortung der Seekabel im Bereich der Hohen See als ausreichend, um das Merkmal „an einem Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht“ anzunehmen.⁵⁹ Doch muss dieser Auffassung die historische Auslegung dieser Formulierung entgegengehalten werden.⁶⁰ Die Definition der Seeräuberei im Seerechtsübereinkommen basiert auf den „Articles concerning the Law of the Sea“ der International Law Commission (ILC), die 1956 zur Vorbereitung der ersten Seerechtskonferenz veröffentlicht wurden.⁶¹ Der Wortlaut des damaligen Art. 39 entspricht nahezu identisch dem der heutigen Definition gem. Art. 101 SRÜ. Den ebenfalls durch die ILC veröffentlichten Kommentaren zu diesen Artikeln ist zu entnehmen, dass die Formulierung auf sogenanntes Terra Nullius abzielte, also auf Landmassen, die bislang nicht

⁵⁹ Beckman, S. 15 f., s.o. Fn. 50; darstellend Beckman, Davenport, Workshop Report – Workshop on submarine cables and law of the sea, 2009, S. 27 ff, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2009/10/Workshop-Report-29-Jan-2010.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

⁶⁰ Takei, S. 220, s.o. Fn. 41; Halog, Margat, Stadermann, Submarine Infrastructures and the International Legal Framework, Transactions on Maritime Science Vol. 13 No. 1, 2024, S. 9, <https://www.toms.com.hr/index.php/toms/article/view/739/557>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

⁶¹ International Law Commission, Report of the International Law Commission: Articles Concerning the Law of the Sea, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II., 1956, S. 260 f., https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_article_s/8_1_8_2_1956.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

staatlich beansprucht wurden.⁶² Eine Subsumtion der Hohen See unter diese Formulierung erscheint unter Berücksichtigung dieses ursprünglichen Verständnisses zumindest zweifelhaft. Als weitere Voraussetzung der Definition gem. Art. 101 SRÜ müsste die Handlung der Seeräuberei „for private ends“ sein, also privaten Zwecken dienen. Handlungen, die aus politischen Motiven begangen werden oder gar staatlich gefördert sind, sind gegenteilig hierzu nicht privat.⁶³ Damit verbleiben allenfalls und unter den beschriebenen Vorbehalten gelegentlich vorkommende Kabeldiebstähle als mögliche Anwendungsfälle der Seeräuberei.⁶⁴ Legt man wie vorliegend staatlich veranlasste Sabotageakte als Regelfall für Seekabelanschläge zugrunde, mangelt es an den Voraussetzungen der Seeräuberei, sodass die Vorschriften der Art. 100 – 107 SRÜ keine Anwendung zum Schutz von Seekabeln finden.

Jenseits des Seerechtsübereinkommens sind Eingriffsrechte gegenüber fremden Schiffen äußerst selten. Selbst internationale Verträge, die vergleichbare Angelegenheiten der maritimen Sicherheit regulieren, wie das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (SUA-Abkommen) oder das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (Wiener Übereinkommen von 1988), beachten das Flaggenstaatsprinzip, indem Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber fremden Schiffen auf eigene Staatsangehörige beschränkt werden oder von einer Ermächtigung des Flaggenstaates abhängig gemacht werden. Nur vereinzelt sind Ausnahmen vom Flaggenstaatsprinzip zu finden, so etwa in Art. 21 des Fish Stocks Agreements, der die Inspektion von fremden Fischereibooten im Bereich der Hohen See vorsieht. Da das Seerecht zurzeit keine Ausnahmen bereithält, die ein universelles Vorgehen zur Abwehr von Angriffen und Gefahren für Seekabel vorsehen, liegen die Zuständigkeiten und Kompetenzen, den allgemeinen Vorgaben des Seerechtsübereinkommens folgend, insbesondere bei den Flaggenstaaten der involvierten Schiffe.

Losgelöst von aktuellen völkerrechtlichen Verträgen bietet Art. 92 Abs. 1 SRÜ eine Möglichkeit, durch internationale Verträge Ausnahmen vom Flaggenstaatsprinzip zu etablieren, die eine universelle Vollstreckung erlaub-

⁶² International Law Commission, Report of the International Law Commission: Articles Concerning the Law of the Sea with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II., 1956, S. 282, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_1_8_2_1956.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

⁶³ *Guiffoyle*, Art. 101, Rn. 10, in: Proelss, UNCLOS – A Commentary, 2017.

⁶⁴ Wilkens, Diebe stehlen Seekabel vor Vietnam, 2007, <https://www.heise.de/news/Diebe-stehlen-Seekabel-vor-Vietnam-133631.html>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

ben. Hierin könnte ein denkbarer Ansatz für einen effektiveren Schutz von unterseeischen Datenkabeln auf der Hohen See liegen. Eine solche Erweiterung der universellen Eingriffsrechte auf den Schutz maritimer Infrastrukturen, wie Seekabel, würde es den Staaten ermöglichen, präventive und reaktive Maßnahmen gegen Bedrohungen der Seekabel zu ergreifen, unabhängig von der Flagge eines verdächtigen Schiffes. Dies würde eine effektivere Überwachung und den Schutz dieser essenziellen Kommunikationsinfrastruktur gewährleisten.

III. Notstand im Völker gewohnheitsrecht

Angesichts der zunehmenden Gefahr hybrider Anschläge auf maritime Infrastruktur erscheint die aufgezeigte Abhängigkeit der internationalen Gemeinschaft von der Verantwortung und Rechtschaffenheit der Flaggenstaaten unbefriedigend. In Zeiten zunehmender internationaler Spannungen und technologischer Fortschritte, die Sabotageakte erleichtern, besteht ein Bedürfnis der Staaten, effektive Maßnahmen zum Schutz ihrer Infrastrukturen, auch im Bereich der Hohen See, ergreifen zu können. Es stellt sich somit die Frage, wie Anschläge auf Seekabel vereitelt werden können, wenn Vollstreckungsmaßnahmen exklusiv den Flaggenstaaten vorbehalten bleiben und somit das Aufbringen und das Festhalten verdächtiger fremder Schiffe regelmäßig völkerrechtswidrig wäre.

Das Völker gewohnheitsrecht enthält den Grundsatz, dass vermeintliche Verstöße gegen das Völkerrecht aufgrund einer Notstandssituation gerechtfertigt sein können.⁶⁵ Als historisches Beispiel für die Anwendung dieser Notstandsregel – insbesondere im maritimen Kontext – kann die *Torrey Canyon*-Katastrophe von 1967 angeführt werden.⁶⁶ Als der Supertanker "Torrey Canyon" vor der Küste Cornwalls auf Grund lief und eine massive

⁶⁵ Reinisch, Sachverständigengutachten zur Frage des Bestehens und der Wirkung des völkerrechtlichen Rechtfertigunggrundes „Staatsnotstand“, ZaöRV 68 (2008), S. 4 ff; Internationaler Gerichtshof, Entscheidung vom 25. September 1997, Gabčíkovo-Nagymaros Project <Hungary/Slovakia>, I.C.J. Reports 1997, S. 7 ff.

⁶⁶ Vgl. Utton, Protective Measures and the “Torrey Canyon”, Vol. 9 Boston College Law Review, 1968, 613 (623), <https://core.ac.uk/download/pdf/71456406.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024; International Law Commission, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, UN-Doc A/56/10, Yearbook of the International Law Commission: 2001 vol. II (2), Art. 25 Rn. 9, https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_56_10.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

Ölkatastrophe drohte, entschied sich die britische Regierung, das Wrack zu bombardieren, um das Öl zu verbrennen und so eine noch größere Umweltkatastrophe zu verhindern.⁶⁷ Das Beispiel veranschaulicht, dass in extremen Notlagen Maßnahmen ergriffen werden können, die unter normalen Umständen als völkerrechtswidrig angesehen würden.

Es stellt sich die Frage, ob auch Angriffe auf Seekabel als ein Notstand eingestuft werden könnten, der den Bruch von völkerrechtlichen Vorschriften, beispielsweise die zum Flaggenstaatsprinzip des Seerechtsübereinkommens, rechtfertigen würde. Die Voraussetzungen zur Annahme eines Staatsnotstands wurden durch die International Law Commission (ILC) in Art. 25 ihres Entwurfs von Artikeln zur Staatenverantwortlichkeit (ILC-Entwurf) kodifiziert.⁶⁸ Zwar handelt es sich beim völkerrechtlichen Notstandrecht um ein ungeschriebenes Gewohnheitsrecht, doch wird dieses nach übereinstimmender Auffassung von Schrifttum und internationaler Rechtsprechung in Art. 25 ILC-Entwurf korrekt abgebildet. Entsprechend kann zur Subsumtion eines Staatsnotstandes der nachfolgende Wortlaut des Artikels in seiner deutschen Übersetzung zugrunde gelegt werden:

1. *Ein Staat kann sich nur dann auf einen Notstand als Grund für den Ausschluss der Rechtswidrigkeit einer Handlung, die mit einer völkerrechtlichen Verpflichtung dieses Staates nicht im Einklang steht, berufen, wenn die Handlung:*
 - a) *die einzige Möglichkeit für den Staat ist, ein wesentliches Interesse vor einer schweren und unmittelbar drohenden Gefahr zu schützen, und*
 - b) *kein wesentliches Interesse des Staates oder der Staaten, gegenüber denen die Verpflichtung besteht, oder der gesamten internationalen Gemeinschaft ernsthaft beeinträchtigt.*
2. *In keinem Fall kann ein Staat sich auf einen Notstand als Grund für den Ausschluss der Rechtswidrigkeit berufen,*
 - a) *wenn die betreffende völkerrechtliche Verpflichtung die Möglichkeit der Berufung auf einen Notstand ausschließt oder*
 - b) *wenn der Staat zu der Notstandssituation beigetragen hat.*

Die strengen Voraussetzungen des Art. 25 ILC-Entwurf verdeutlichen, dass es sich beim Staatsnotstand um eine Ultima Ratio-Notlage handelt, die nur in seltenen Ausnahmezuständen vorliegt.⁶⁹ Ob bei Anschlägen auf Seekabel

67 Utton, S. 624 f., s.o. Fn. 66.

68 International Law Commission, Art. 25, s.o. Fn. 66.

69 International Law Commission, Art. 25 Rn. 14, s.o. Fn. 66.

die Anwendungsschwelle des Art. 25 erreicht wird, kann nur anhand der konkreten Umstände und des Ausmaßes dieser Anschläge beurteilt werden. Da das Funktionieren einer internationalen Datenkommunikation von systemischer Bedeutung für heutige Gesellschaften ist,⁷⁰ kann die Unversehrtheit einer Anbindung an das globale Datennetz durchaus als wesentliches Staatsinteresse gesehen werden. Ob durch einen Anschlag dieses Interesse allerdings einer schweren und unmittelbaren Gefahr ausgesetzt ist, liegt an den konkreten Umständen des Anschlages. Wie in der Einleitung bereits dargestellt, ist die Resilienz des internationalen Datennetzes regional sehr heterogen ausgestaltet. Regionen wie beispielsweise Europa und Nordamerika verfügen über zahlreiche mehrfach redundante Anbindungen an das globale Datennetz, sowohl seeseitig als auch landseitig mit ausreichenden Kapazitäten. Da weltweit nahezu täglich versehentlich Beschädigungen an Seekabeln verursacht werden, sind diese und andere Regionen darauf vorbereitet den Ausfall einzelner bzw. weniger Datenanbindungen zu kompensieren.⁷¹ Dem gegenüber stehen Inseln und Nationen, wie z. B. die Shetland Inseln oder Tonga, deren Anbindung an das globale Datennetz zum Teil von einem einzigen Seekabel abhängt.⁷² Der Maßstab für eine schwere und unmittelbare Gefahr muss diese Unterschiedlichkeit der Regionen in der Resilienz ihrer Netzinfrastruktur berücksichtigen. In einer resilienteren Weltregion würde der Anschlag auf ein einzelnes Seekabel möglicherweise durch die Bevölkerung nicht bemerkt werden, wohingegen einige Inselstaaten mit dem Zusammenbruch der globalen Kommunikationsmittel konfrontiert wären. In beiden Fällen unterschiedslos einen Staatsnotstand anzunehmen erscheint nicht sachgerecht. Da ein Staatsnotstand ein Abweichen von völkerrechtlichen Pflichten rechtfertigt und deshalb ein Missbrauch dieser Vorschrift droht, empfiehlt sich zudem eine zurückhaltende Anwendung dieser Ausnahme.⁷³ Entsprechend kommt die pauschale Annahme eines Staatsnotstands im Fall eines Anschlages auf Seekabel nicht in Betracht. Der Staatsnotstand und das Abweichen vom geltenden Völkerrecht können somit nicht als Blaupause zur Vereitelung sämtlicher Seekabel-Anschlägen dienen. Nichtsdestotrotz bietet der Staatsnotstand gegebenenfalls eine Möglichkeit, auf Anschläge, die absehbar schwere Konsequenzen für die Datenkommunikation der betroffenen Region haben wer-

70 S.o. A. Einleitung, I. Seekabel als bedeutsame Infrastruktur.

71 S.o. A. Einleitung, II. Vulnerabilität der Infrastruktur Seekabel.

72 S.o. A. Einleitung, II. Vulnerabilität der Infrastruktur Seekabel.

73 International Law Commission, Art. 25 Rn. 2, s.o. Fn. 66.

den, mit hoheitlichen Maßnahmen zu reagieren, die ansonsten aufgrund des Flaggenstaatsprinzips völkerrechtswidrig wären. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem hier skizzierten Ansatz wäre weitere, über den vorliegenden Beitrag hinausgehende Forschung erforderlich.

D. Zusammenfassung & Ausblick

Das weltweite Netzwerk unterseeischer Datenkabel ist das Rückgrat der globalen Datenkommunikation. Für die zunehmend digitalisierte Weltgesellschaft ist diese Infrastruktur entsprechend bedeutsam. Aufgrund der aktuellen sicherheitspolitischen Lage seit Beginn des Ukrainekrieges und der in diesem Kontext stattgefundenen Anschläge auf die Nord Stream-Pipelines sind Seekabel als eine vulnerable Infrastruktur Bestandteil des öffentlichen Diskurses. Dieser Beitrag hat gezeigt, dass zum einen die Lage der Infrastruktur im Bereich der Hohen See zum anderen die Zerstörbarkeit der Kabel durch konventionelle Mittel Achillesfersen für den Schutz der Kabelinfrastruktur darstellen. Zwischen dem Friedensicherungsrecht der UN-Charta und dem Flaggenstaatsprinzip des Seerechtsübereinkommen verbleibt eine Schutzlücke im geltenden Völkerrecht, die es feindseligen Flaggenstaaten ermöglicht das Seekabelnetz anzugreifen, ohne Gegenmaßnahmen anderer Staaten befürchten zu müssen. Hybride Angriffe auf Seekabel können im Bereich der Hohen See so gestaltet werden, dass sie nicht als bewaffneter Angriff iSd Art. 51 UN-Charta zu werten sind. Für Gegenmaßnahmen gegen das angreifende Schiff wäre, dem Flaggenstaatsprinzip folgend, nur der jeweilige Flaggenstaat zuständig. Diese Schutzlücke wird zurzeit weder durch eine Ausnahme zum Flaggenstaatsprinzip, z. B. durch eine universelle Verantwortlichkeit vergleichbar zur Seeräuberei, noch durch den völkerrechtlichen Grundsatz des Staatsnotstands zufriedenstellend geschlossen.

Im internationalen Schrifttum wird insbesondere der Ansatz verfolgt, die bestehenden Völkerrechtsverträge gegen internationalen Terrorismus (z. B. das SUA-Abkommen) um den Tatbestand der Kabelzerstörung zu erweitern.⁷⁴ Da auch diese Verträge für Angelegenheiten auf See regelmäßig die Zuständigkeit der Flaggenstaaten voraussetzen, wäre insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen zur Abwehr von Kabelanschlägen nur wenig

⁷⁴ Beckman, S. 14 f., s.o. Fn. 50; Davenport, Tara, 2010, S. 40 f., s.o. Fn. 44.

gewonnen. Auch wenn es im Schrifttum teilweise als unwahrscheinlich eingestuft wird⁷⁵, bedarf es universeller Rechte zum Betreten und Festhalten von Schiffen, um effektiv der Bedrohung von Infrastruktur auf der Hohen See durch hybride Anschläge zu begegnen. Art. 92 Abs. 1 SRÜ erlaubt eine Erweiterung dieser universellen Rechte auch außerhalb des Seerechtsüber-einkommens, sodass sowohl eine Adaption bestehender Verträge (z. B. die Kabelschutzkonvention von 1884 oder das SUA-Abkommen) als auch der Abschluss eines neuen multilateralen Vertrages denkbare Lösungsansätze zur Verbesserung der Schutzmöglichkeiten für die Infrastruktur der Seeka-bel darstellen.

75 Davenport, 2010, S. 41, s.o. Fn. 44.