

Mayday, Mayday: Mangelnder Schutz von Einrichtungen auf See

Peter Ehlers, Hamburg*

A. Einführung

Mit den Anschlägen auf die Gas-Rohrleitungen Nord Stream 1 und 2 ist vielen erstmals bewusst geworden, wie verletzlich und ungeschützt Unterwasserleitungen und andere Einrichtungen¹ auf See sind und welche große Bedeutung sie für Versorgung und Kommunikation haben. Soweit Deutschland betroffen ist, handelt es sich zum einen um Gas-Rohrleitungen mit dazu gehörigen Verdichterstationen, die durch Nord- und Ostsee bis an die deutsche Küste führen, zum anderen um Unterwasser-Stromleitungen und zahlreiche Datenkabel. Hinzu kommen die immer zahlreicheren Offshore-Windkraftanlagen mit den erforderlichen Konverterplattformen. Anderenorts spielen außerdem Förderplattformen für Öl und Gas eine wichtige Rolle, während es vor der deutschen Küste nur eine Ölplattform im Küstenmeer gibt. Vieles spricht dafür, dass in Zukunft weitere Anlagen auf See errichtet werden, seien es Produktionsanlagen für Wasserstoff, gigantische Meerwasser-Wärmepumpen oder Unterwasser-Rechenzentren, wie sich das in anderen Ländern bereits abzeichnet. Inzwischen ist sogar ein schwimmender Weltraumbahnhof in der Nordsee in Planung.² Häufig sind diese Einrichtungen zur kritischen Infrastruktur zu zählen, kann ihr Ausfall doch zu erheblichen Beeinträchtigungen der Energieversorgung oder der Kommunikationsmöglichkeiten führen.

Errichtung und Betrieb derartiger Einrichtungen setzen umfangreiche Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren voraus.³ Damit soll sichergestellt werden, dass von den Einrichtungen keine Gefahren insbesondere

* Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Peter Ehlers war vormals Präsident des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie; er ist Honorarprofessor der Universität Hamburg und Autor des Standardkommentars „Recht des Seeverkehrs“.

1 Unter diesem Begriff werden im Folgenden Anlagen, Bauwerke, Rohrleitungen und Kabel zusammengefasst.

2 S. dazu ausführlich *Proelfß*, Seevölkerrechtliche Rahmenbedingungen des Betriebs eines Weltraumbahnhofs in der ausschließlichen Wirtschaftszone, NordÖR 2021, 393-401.

3 S. §§ 57a, 133 BBergG, § 66 WindSeeG, § 2 SeeAnlG.

für Schifffahrt und Meeresumwelt ausgehen. Hingegen ist bisher kaum ein Augenmerk darauf gerichtet worden, dass sie selbst gegen von außen drohenden Gefahren geschützt werden müssen. Anschläge auf diese Einrichtungen sind insbesondere von Schiffen aus sowie mit Drohnen und autonomen oder ferngelenkten Unterwassersystemen möglich. Die inzwischen eingesetzten Diskussionen⁴ fokussieren sich weitgehend darauf, wie die Einrichtungen durch technische Lösungen besser überwacht werden können. Der Einsatz geeigneter Sensoren und die Möglichkeit, jederzeit aktuelle und präzise Lagebilder zu erstellen, sind gewiss hilfreich, kann das doch eine abschreckende Wirkung entfalten. Das allein reicht jedoch nicht aus. Entscheidend ist vielmehr, dass, wenn erforderlich, konkrete Schutzmaßnahmen ergriffen und auch gegen Widerstand durchgesetzt werden können. Dabei ist vor allem an gezielte Zwangs- und Gewaltmaßnahmen gegenüber Personen sowie die Beschlagnahme, Beschädigung oder Unbrauchbarmachung von Gegenständen bis hin zu Schiffen zu denken.

Die damit verbundenen Fragen nach den rechtlichen Voraussetzungen für notwendige Schutzmaßnahmen sind bisher vernachlässigt worden. Gegenwärtig ändert sich das. Die 13. Nationale Maritime Konferenz hat sich im September 2023 erstmals mit dem Thema befasst. Ein dem Schutz kritischer Infrastruktur dienendes KRITIS-Dachgesetz ist in Vorbereitung.⁵ Die NATO will ein Zentrum für die Sicherheit kritischer Unterwasserstrukturen einrichten⁶ und hat mit der Erörterung der dabei zu berücksichtigenden Rechtsfragen begonnen. Diese Fragen sollen, soweit sie Deutschland betreffen, im Folgenden etwas näher beleuchtet werden. Die Überlegungen beschränken sich räumlich auf den Bereich seewärts der Außengrenze des Küstenmeeres, da in den Hoheitsgewässern, sieht man vom Recht der friedlichen Durchfahrt ab, letztlich von derselben Rechtslage wie an Land ausgegangen werden kann. Geklärt werden muss zum einen, welche völkerrechtlichen Eingriffsbefugnisse außerhalb des Hoheitsgebietes überhaupt bestehen, zum anderen wer nach nationalem Recht zu derartigen

4 So z. B. auf dem European Workshop of Maritime Systems of Resilience and Security (MARESEC 2023) des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt, Bremerhaven, 27.6.2023; vgl. auch Presseerklärung des Europäischen Rates vom 24.10.2023 „Maritime security: Council approves revised EU strategy and action plan“.

5 S. Gesetz zur Umsetzung der CER-Richtlinie und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen, Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Bearbeitungsstand 25.7.2023.

6 S. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD, BT-Drs. 20/8009, S. 2.

Maßnahmen befugt ist. Abschließende Antworten sind im Rahmen einer solchen Betrachtung nicht möglich; dazu bedarf es sehr viel detaillierterer Untersuchungen. Hier geht es erst einmal darum, auftretende rechtliche Probleme zu identifizieren und denkbare Lösungsansätze zur Diskussion zu stellen. Dabei wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die Anschläge von Privatpersonen begangen werden und zumindest nicht hinreichend erkennbar ist, dass sie im Auftrag eines fremden Staates handeln.

B. Völkerrecht

Soweit es seewärts des Küstenmeeres um die bloße Lagebeobachtung geht, bedarf es keiner ausdrücklichen völkerrechtlichen Ermächtigung, da nicht in Rechte Dritter eingegriffen wird. Das gilt auch, wenn die bloße Anwesenheit von Behörden- oder Marinefahrzeugen in dem fraglichen Gebiet oder die Beobachtung und Begleitung eines verdächtigen Schiffes zu einem Verschleichungseffekt führt. Anders ist es dann, wenn eine gezielte Kontrolle Verdächtiger vorgenommen wird. Dabei macht es einen Unterschied, ob die Kontrolle einem Schiff oder einer Einrichtung gilt, und ob die Maßnahmen in der AWZ oder auf der Hohen See vorgenommen werden. Außerdem wird zu differenzieren sein, ob i.S.d. des SRÜ⁷ der Schutz einer Anlage oder einer Unterwasserrohrleitung oder eines Unterwasserkabels in Rede steht.

I. Befugnis zu Abwehrhandlungen in der AWZ

1. Maßnahmen gegenüber Schiffen

a) Umfang der Schifffahrtsfreiheit

Schiffskontrollen steht grundsätzlich die Freiheit der Schifffahrt entgegen, die nach Art. 87 Abs. 1 Buchst. a, Art. 58 Abs. 1 SRÜ auf der Hohen See und – mit Einschränkungen – auch für die AWZ gilt. Das bedeutet, dass ein Staat in diesen Bereichen, soweit nicht das Gegenteil von Rechts wegen zugelassen ist, nicht gegen Schiffe unter einer fremden Flagge vorgehen kann. Ausnahmen bei Verdacht der Seeräuberei, des Sklavenhandels und der

⁷ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (BGBl. 1994 II 1798).

Verbreitung nicht genehmigter Rundfunksendungen (Art. 110 SRÜ) sind nicht einschlägig. Zusätzlich räumt Art. 220 Abs. 3 ff. SRÜ in der AWZ dem Küstenstaat Befugnisse gegenüber fremdflaggigen Schiffen im Fall eines Verstoßes gegen schifffahrtsbezogene internationale Umweltvorschriften ein. Zwar sind Fälle denkbar, bei denen der Anschlag auf eine Einrichtung zu einer Umweltverschmutzung führen kann, so vor allem wenn aus einer Gasrohrleitung größere Mengen Gas austreten. Allerdings liegt in diesem Fall kein Verstoß gegen einschlägige internationale Umweltvorschriften vor, da derartige Anschläge nicht von den Schifffahrtsregelungen erfasst werden. Auch die durch Art. 221 SRÜ bestätigte völkerrechtliche Befugnis, Maßnahmen zum Schutz vor einer infolge eines Seeunfalls eingetretenen oder drohenden Verschmutzung zu ergreifen, kann keine Anwendung finden, weil ein Anschlag keinen Seeunfall eines Schiffes darstellt.⁸

Bei widerrechtlichen Handlungen auf See, die gegen Schiffe gerichtet sind, können nach dem SUA-Übereinkommen⁹ Maßnahmen gegenüber verdächtigen Schiffen zumindest dann ergriffen werden, wenn der Flaggenstaat dem zustimmt.¹⁰ Das Übereinkommen wird im Hinblick auf feste Plattformen durch das darauf basierende SUA-Protokoll¹¹ ergänzt. Schwimmende Plattformen sowie Unterwasserrohrleitungen und -kabel werden davon allerdings nicht erfasst (Art. 1 Abs. 3). Nach dem SUA-Protokoll sind zahlreiche Bestimmungen des SUA-Übereinkommens sinngemäß auch auf feste Plattformen anzuwenden, jedoch werden Abwehrmaßnahmen gegenüber Schiffen nicht einbezogen (Art. 1 Abs. 1),¹² so dass sich aus dem SUA-Protokoll keine weiteren Befugnisse herleiten lassen.

8 Zum Begriff s. auch Art. II Abs. 1 Protokoll von 1973 über Maßnahmen auf Hoher See bei Fällen von Verschmutzung durch andere Stoffe als Öl (BGBl. 1985 II 593).

9 Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (BGBl. 1990 II 494, 496, BGBl. 2015 II 1446, 1448).

10 Art. 8^{bis} idF des Protokolls von 2005 zum Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (BGBl. 2015 II 1448).

11 Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden (BGBl. 1990 II 494, 508, BGBl. 2015 II 1446, 1474).

12 Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Protokolls von 2005 zum Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden (BGBl. 2015 II 1448).

b) Einschränkung durch Befugnisse in Bezug auf Anlagen

Für Anlagen und Bauwerke in der AWZ gewährt Art. 60 Abs. 2 SRÜ dem Küstenstaat ausschließliche Hoheitsbefugnisse, einschließlich derjenigen in Bezug auf Zoll- und sonstige Finanzgesetze, Gesundheits-, Sicherheits- und Einreisegesetze und diesbezügliche sonstige Vorschriften.¹³ Das könnte dafür sprechen, dass im Falle einer Bedrohung auch notwendige Abwehrmaßnahmen gegenüber Schiffen ergriffen werden können. Jedoch erscheint es im Hinblick auf die Freiheit der Schifffahrt äußerst problematisch, wollte man diese Befugnisse, die sich unmittelbar auf Anlagen und Bauwerke beziehen, generell auf Schiffe erstrecken, die sich in der Umgebung aufhalten. Dem steht entgegen, dass der Küstenstaat durch Art. 60 Abs. 4, 5 SRÜ ausdrücklich zur Einrichtung von Sicherheitszonen ermächtigt wird. In dieser Zone, die bis zu einer Entfernung von maximal 500 m von der Anlage eingerichtet werden kann, sind geeignete Maßnahmen des Küstenstaats zulässig, um die Sicherheit der Schifffahrt und der Anlage zu gewährleisten. Einer solchen Regelung würde es nicht bedürfen, wenn sich die Ausweisung von Sicherheitszonen bereits aus den generellen Hoheitsbefugnissen in Bezug auf Anlagen rechtfertigen lässt. Die Befugnisse in der Sicherheitszone erfassen nicht nur die erforderliche Rechtsetzung, sondern schließen Kontroll- und Zwangsmaßnahmen zur Abwehr eines Anschlags ein.¹⁴

Ein gewisses linguistisches Problem ergibt sich in diesem Zusammenhang aus dem Begriff „Sicherheit“. Fraglich ist, ob der in der authentischen englischsprachigen Fassung in Art. 60 SRÜ verwendete Begriff „safety“ auch die im Englischen als „security“ bezeichneten Sicherheitsbelange umschließt. Während „safety“ eher die von einer Sache ausgehenden Gefahren betrifft, bezieht sich „security“ auf die einer Sache drohende Gefahr. So werden konsequenterweise die Maßnahmen zur Abwehr äußerer Gefahren

13 Nach Art. 80 SRÜ gilt diese Regelung auch für den Festlandssockelbereich, der für Deutschland mit der AWZ deckungsgleich ist.

14 *Proelss*, United Nations Convention on the Law of the Sea, 2017, Art. 60 Rn. 16 f., 24 f.; so auch das nach Anlage VII zum SRÜ eingerichtete Schiedsgericht im Fall „Arctic Sunrise“, Arbitral Tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, PCA Case No. 2014/02 v. 14.8.2015, Rn. 278; *Wolfrum and Kelly*, International Tribunal for the Law of the Sea, Case No. 22, Order of 22 November 2013, Joint Separate Opinion of Judges Wolfrum and Kelly, Nr. 12, *Golitsyn*, *ibid.*, Dissenting Opinion of Judge Golitsyn, Nr. 25.

in Kapitel XI-2 der Anlage zu SOLAS¹⁵ als „security measures“ bezeichnet, wenngleich das Übereinkommen in seiner Zielsetzung auf „promoting safety“ ausgerichtet ist. Würde man dieser – letztlich wohl nicht ganz eindeutigen – Differenzierung folgen, würde es sich bei Anschlägen von außen um nicht erfasste „security“-Fälle handeln. Aber es ist nicht zu erkennen, dass in den Verhandlungen zum SRÜ eine solche scharfe begriffliche Trennung angestrebt wurde, zumal das SRÜ den Begriff „security“ für ganz andere Sachverhalte nutzt, nämlich die Sicherung von Frieden und staatlicher Ordnung oder finanzielle Sicherheiten.¹⁶ Daher erscheint eine weite Anwendung entsprechend dem deutschen Sprachgebrauch gerechtfertigt. Das ließe sich ergänzend auch mit der Verwendung des Wortes „einschließlich“ in Art. 60 Abs. 2 SRÜ begründen, die deutlich macht, dass die dortige Aufzählung der Gesetzesmaterien nicht abschließend ist, zumindest also weitere artverwandte Bereiche einbezogen werden können. Daraus ist zu folgern, dass das Seerecht Maßnahmen gegenüber fremdflaggigen Schiffen zwar in einer Sicherheitszone zulässt, dem ansonsten jedoch auch in der AWZ die Freiheit der Schifffahrt entgegensteht.¹⁷

c) Einbeziehung von ferngelenkten oder autonomen Drohnen

Bei Anschlägen auf Anlagen sind Fallgestaltungen denkbar, bei denen ferngelenkte oder autonome Unterwassergeräte, auch als Unterwasserdrohnen bezeichnet, eingesetzt werden. Dann stellt sich die Frage, ob ihr Betrieb von der Freiheit der Schifffahrt nach Art. 58, 80 SRÜ erfasst wird. Nicht zuletzt die authentische englische Fassung „freedom of navigation“ spricht dafür, den Begriff der Schifffahrtsweltweite weit auszulegen, so dass davon Schwimmkörper erfasst werden, die eine zielgerichtete Ortsveränderung ermöglichen, unabhängig davon, ob sie bemannt sind.¹⁸ Folglich sind Abwehrmaßnahmen gegenüber diesen Geräten z. B. in der Form von Inspektionen, Aufbringen oder Zerstörung, außerhalb einer Sicherheitszone völkerrechtlich unzulässig. Bei fliegenden Drohnen tritt wegen der völkerrechtlichen Freiheit des Überflugs (Art. 87 Abs. 1 Buchst. b SRÜ) eine ent-

15 Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (BGBl. 1979 II 143).

16 S. u. a. Präambel, 7. Erwägungsgrund, Art. 19, 25 Abs. 3, 52 Abs. 2, 73 Abs. 2, 138, 218 Abs. 4, 220 Abs. 7, 226 Abs. 1 b.

17 So auch Arbitral Tribunal (Fn. 14), Rn. 211.

sprechende Problematik auf, wenn der Verdacht besteht, dass sie sich einer Anlage oder Installation in der Absicht nähern, diese zu beschädigen.

d) Geltung für Unterwasserrohrleitungen und -kabel

Fraglich ist, ob neben Plattformen auch Unterwasserrohrleitungen und -kabel begrifflich als Anlagen zu bewerten sind, so dass sie von den Regelungen des Art. 60 SRÜ erfasst werden. Sprachlich könnte der für Anlagen authentische englische Begriff „installations“ eine Einbeziehung nahelegen. Dem steht jedoch entgegen, dass das SRÜ offenbar von einer begrifflichen Trennung ausgeht und für Anlagen einerseits und Rohrleitungen und -kabel andererseits unterschiedliche Regelungen trifft. Während die Errichtung von Anlagen und Bauwerken in der AWZ dem Küstenstaat vorbehalten ist (Art. 56 Abs. 1 Buchst. b i SRÜ), können Rohrleitungen und Kabel entsprechend dem Grundsatz der Meeresfreiheit grundsätzlich von allen Staaten betrieben werden, soweit dies mit den anderen Bestimmungen des SRÜ vereinbar ist (Art. 58 Abs. 1 SRÜ). Das wird weiter spezifiziert durch die Regelungen über den Festlandssockel, die zwischen Kabeln und Rohrleitungen sowie Anlagen differenzieren (Art. 79, 80 SRÜ). Für einen engen Anlagenbegriff, der Kabel und Rohrleitungen nicht einschließt, spricht schließlich auch deren kumulative Nennung in Art. 21 Abs. 1 Buchst. b und c und Art. 87 Abs. 1 Buchst. c und d SRÜ.¹⁹ Mithin erstrecken sich die Befugnisse nach Art. 60 SRÜ nicht auf Rohrleitungen und Kabel, so dass für diese auch keine Sicherheitszonen eingerichtet werden können, um darauf Abwehrmaßnahmen zu stützen. Für die Trassenführung von

-
- 18 S. Kraska, Pedrozo, China's Capture of U.S. Underwater Drone Violates Law of the Sea, *Lawfare*, 16.12.2016, <https://www.lawfaremedia.org/article/chinas-capture-u-s-underwater-drone-violates-law-sea> (letzter Abruf am 27.08.24); Fletcher et al., Advancing Clarity: Analysis of UxS Legal Questions, S. 2, https://nps.edu/documents/114698888/139877137/CRUSER_Advancing+Legal+Clarity+Final+Report+%28Dec+2022%29.pdf/d8259e11-4a76-742d-355d-0901dc8da549?t=1675115748216 (letzter Abruf am 27.08.24); Chang et al., The international legal status of the unmanned maritime vehicles, *Marine Policy* 113 (2020) 103830, S. 4; vgl. Klemmer, Legal Ambiguities Concerning the Use of Unmanned Aerial Vehicles in Marine Scientific Research, *The Arctic University of Norway, Academic Year 2021-2022*, S. 22 f., <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/27811/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. (letzter Abruf am 27.08.24).
- 19 S. Engländer in Proelss (Fn. 14), Art. 79 Rn. 17 f.; Lagoni in Vitzthum, *Handbuch des Seerechts*, 2006, Kapitel 3 Rn. 123.

Transitrohrleitungen – nicht jedoch für Transitzkabel²⁰ – besteht zwar nach Art. 79 Abs. 3 SRÜ ein Zustimmungserfordernis des Küstenstaates, dadurch werden jedoch keine weiteren Befugnisse gegenüber Dritten begründet. Das gilt auch für die Rechte des Küstenstaates, bei Kabeln und Rohrleitungen, die in sein Hoheitsgebiet führen, Bedingungen festzulegen (Art. 79 Abs. 4 SRÜ). Die Streitfrage, ob sich die Bedingungen überhaupt auf die AWZ oder nur auf den im Hoheitsgebiet gelegenen Leitungsteil beziehen können,²¹ bedarf hier keiner Klärung, da Bedingungen, von denen eine Genehmigung abhängig gemacht wird, ohnehin nur an die Errichter und Betreiber von Kabeln und Rohrleitungen adressiert werden können. Schließlich lassen sich auch aus den Vorschriften des SRÜ über Kabel und Rohrleitungen im Bereich der Hohen See, die gem. Art. 58 Abs. 2 SRÜ auch in der AWZ gelten, keine zusätzlichen Befugnisse herleiten, während nach dem auch in der AWZ geltenden Telegraphenkabel-Vertrag von 1884²² zumindest ein Nationalitätsnachweis verlangt werden kann, wie unten näher dargelegt wird.

e) Geltung für Verdichterplattformen

Unklar ist die Rechtslage bei Verdichterplattformen für Gasrohrleitungen. Als wesentlicher Bestandteil einer Rohrleitung unterliegen sie dem Recht der Rohrleitung.²³ Ob sich die dennoch in der Praxis anzutreffende Einrichtung von Sicherheitszonen um eine solche Plattform mit einer entsprechenden Anwendung des Art. 60 SRÜ rechtfertigen lässt, weil daraus mangels Widerspruchs Völkergewohnheitsrecht entstanden ist,²⁴ erscheint zumindest zweifelhaft. Möglicherweise ließe sich argumentieren, dass das SRÜ zwischen auf einen festen Ort begrenzte Einrichtungen – Anlagen – und über eine längere Trasse führende Verbindungen – Kabel und Rohrleitungen – differenzieren will, zumal letztere auch durch Schifffahrtswege

20 Engländer (Fn. 19), Rn. 23.

21 S. dazu Engländer (Fn. 19), Rn. 24 f.; im Einzelnen Proelß, Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Verlegung grenzüberschreitender Seekabel im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels, in: Ehlers, Proelß, Ramming (Hrsg.), Kreuzpeilung - Festgabe für Marian Paschke, Veröffentlichungen des Instituts für Seerecht und Seehandelsrecht der Universität Hamburg, Bd. 25, 2021, S. 256 ff.

22 Internationaler Vertrag zum Schutz unterseeischer Telegraphenkabel von 1884 (RGBl. 1888, 151).

23 S. Lagoni (Fn. 19), Rn. 123; Engländer (Fn. 19), Rn. 17.

24 So Lagoni (Fn. 19), Rn. 168 f.

führen. Dort können ohnehin keine Sicherheitszonen eingerichtet werden, was sich in Art. 60 Abs. 7 SRÜ widerspiegelt.

2. Abwehrmaßnahmen mit unmittelbarem Bezug zu einer Anlage

Eindeutig ist die Völkerrechtslage, wenn es sich um Maßnahmen gegen Personen handelt, die sich widerrechtlich auf einer Anlage aufhalten oder versuchen, sich Zutritt zu verschaffen. Das schließt z. B. auch Taucher ein, die sich einer Anlage unter Wasser nähern. Gegenüber diesen Personen gilt, auch wenn sie fremder Nationalität sind, die auf die Anlage bezogene Eingriffsbefugnis nach Art. 60 Abs. 2 SRÜ.

3. Maßnahmen zur Ermittlung von Straftaten

Zu den Hoheitsbefugnissen sind nicht nur Maßnahmen zur Abwehr von Anschlägen zu zählen, sondern auch die Möglichkeit, entsprechende Aktivitäten als Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten auszuweisen und zu verfolgen. Das SUA-Protokoll legt einschlägige Straftaten ausdrücklich fest, gilt allerdings nur für feste Plattformen,²⁵ so dass schwimmende Anlagen nicht erfasst werden. Das verschließt aber nicht die Möglichkeit, bei schwimmenden Anlagen entsprechende Regelungen unmittelbar auf Art. 60 Abs. 2 SRÜ zu stützen. Im Ergebnis sind also Ermittlungstätigkeiten gegenüber Personen auf oder in unmittelbarer Nähe von Anlagen und gegenüber Schiffen innerhalb einer Sicherheitszone völkerrechtlich zulässig, jedoch nicht bei fremdflaggigen Schiffen, die sich außerhalb dieses Bereichs befinden. Handelt es sich jedoch um Unterwasserrohrleitungen oder -kabel, besteht keine entsprechende Ermittlungsbefugnis, abgesehen von der bloßen Ermittlung der Nationalität nach dem Telegraphenkabel-Vertrag.

II. Befugnisse auf Hoher See

Die Rechtslage auf der Hohen See dürfte zumindest, soweit es Anlagen betrifft, für die Praxis gegenwärtig keine große Relevanz haben. Denn bisher sind keine Anlagen auf Hoher See errichtet worden. Auch der Schutz von Einrichtungen im Rahmen des Tiefseebergbaus ist zumindest aus deutscher

²⁵ Art. 2 ff. iVm Art. 1 Abs. 3 SUA-Protokoll.

Sicht bisher kein Thema. Da aber zusätzlich zu Offshore-Windkraftanlagen, die fest mit dem Meeresgrund verbunden sind, die Errichtung schwimmender Windkraftanlagen geplant wird,²⁶ erscheint es nicht völlig ausgeschlossen, dass diese künftig auch auf der Hohen See zum Einsatz kommen werden. Allerdings dürfte angesichts der großen Wassertiefen auf der Hohen See eine ausreichende Verankerung auf dem Meeresgrund ganz erhebliche Probleme aufwerfen. Seit Langem schon verlaufen hingegen transkontinentale Unterwasserkabel durch Bereiche der Hohen See. Insoweit sind daher Anschläge vorstellbar, die von Schiffen aus begangen werden, wenngleich dafür wohl eher die küstennäheren Gebiete in Betracht kämen.

1. Regelungen des SRÜ

Aus der für die Hohe See geltenden Schifffahrtsweltfreiheit (Art. 88 Abs.1 Buchst. a SRÜ) folgt, dass Staaten dort grundsätzlich nur Maßnahmen gegenüber Schiffen unter ihrer Flagge ergreifen können, es sei denn, dass sich aus internationalen Regelungen etwas anderes ergibt (Art. 92 Abs.1 SRÜ). An einer dem Art. 60 SRÜ entsprechenden Ermächtigung, Schutzmaßnahmen zu ergreifen und Sicherheitszonen einzurichten, fehlt es. Eine Einstufung der Anschläge auf Einrichtungen als Seeräuberei nach Art. 101 SRÜ kommt nicht in Betracht, denn das setzt grundsätzlich gegen ein Schiff gerichtete Handlungen voraus. Zwar werden auch Handlungen gegen Vermögenswerte an einem Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, durch Art. 101 Buchst. a ii SRÜ einbezogen. Das lässt jedoch kein anderes Ergebnis zu, da damit offensichtlich nicht die Hohe See gemeint ist, die in Art. 101 Buchst. a i SRÜ gesondert geregelt ist und im Übrigen keinen rechtsfreien Raum darstellt.²⁷

Auch aus den Einzelregelungen für Kabel und Rohrleitungen (Art. 112-115 SRÜ), die weitestgehend aus dem Genfer Seerechtsübereinkommen von 1958 übernommen worden sind,²⁸ lassen sich keine Eingriffsbefugnisse herleiten. Danach sind die Staaten zwar u.a. verpflichtet, die

26 Vgl. Floating wind platform now on site in Spain, Schiff&Hafen/Ship&Offshore, Energy at Sea, The European Offshore Wind Compendium, 2023, S. 18.

27 Vgl. Guilfoyle in Proelss (Fn. 14), Art. 101 Rn. 11; s. im Einzelnen Halog, Margat, Stadermann, Legal Considerations on the Protection of Submarine Cables in the International and National Legislative Framework, 3rd European Workshop on Maritime Systems, Resilience and Security 2023 (MARESEC 23), Bremerhaven, Germany, <https://doi.org/10.5281/zenodo.8405962>.

28 Art. 26-29 Übereinkommen vom 29.4.1958 über die Hohe See (BGBl. 1972 II 1089).

Unterbrechung oder Beschädigung eines Kabels oder einer Rohrleitung einschließlich darauf gerichteter Handlungen unter Strafe zu stellen. Das ist jedoch auf Verstöße durch Schiffe unter der eigenen Flagge oder Personen beschränkt, die der Gerichtsbarkeit des jeweiligen Staates unterliegen (Art. 113 SRÜ). Daraus lässt sich jedoch keine die Schifffahrtsfreiheit einschränkende Befugnis zu Ermittlungstätigkeiten auf Hoher See herleiten.

2. Telegraphenkabel-Vertrag

Etwas anders stellt sich die Rechtslage nach dem Telegraphenkabel-Vertrag dar, der nicht nur auf Telegrafenkabel, sondern auf alle unterseeisch verlegten Kabel Anwendung findet (Art. 1).²⁹ Der Vertrag weist das Zerreißen oder Beschädigen eines Kabels als Straftat aus und legt fest, dass die Staaten zur Strafverfolgung in Bezug auf Schiffe unter ihrer Flagge und ihre Staatsangehörigen zuständig sind, wie das im Wesentlichen in Art. 113 SRÜ seinen Niederschlag gefunden hat. Zusätzlich können jedoch im Verdachtsfall von einem Schiff nach Art. 10 Abs. 2 und 3 des Vertrages Nachweise über die Nationalität verlangt und Protokolle aufgenommen werden. Aus diesen Vorschriften lässt sich ableiten, dass ein Betreten des Schiffes gestattet ist. Zweifelhaft erscheint allerdings, ob sich daraus eine Befugnis zu weitergehenden Untersuchungen auf dem Schiff ergibt. Zumindest Beschlagnahme- und Festnahmerechte dürften sich nicht darauf stützen lassen. Letztlich erschöpft sich die Befugnis nach Feststellung der Nationalität in der Möglichkeit, den Flaggenstaat entsprechend zu unterrichten. Bemerkenswert ist allerdings, dass diese Befugnisse gegenüber fremdflaggigen Schiffen weder vom Genfer Seerechtsübereinkommen noch vom SRÜ übernommen worden sind,³⁰ obwohl dies nahegelegen hätte, da das SRÜ die Fälle für ein Betretungsrecht ausdrücklich festlegt.³¹ Daher stellt sich die Frage, ob die neueren Übereinkommen als *leges posteriores* die frühere Regelung außer Kraft setzen. Dem steht jedoch entgegen, dass durch das SRÜ die Rechte und Pflichten aus anderen Übereinkünften grundsätzlich nicht beeinträchtigt werden.³²

29 Unzutreffend beschränken *Halog, Margat, Stadermann* (Fn. 21), Abschnitt III A 1, den Vertrag auf Telegrafenkabel.

30 *Guilfoyle* in Proelss (Fn. 14), Art. 113 Rn. 2.

31 Art. 110 SRÜ.

32 Art. 311 Abs. 2 SRÜ, so auch *Guilfoyle* in Proelss (Fn. 14), Art. 110 Rn. 2.

III. Befugnisse nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen

Nach allem ist festzustellen, dass Maßnahmen gegenüber Schiffen unter fremder Flagge außerhalb von eng begrenzten Sicherheitszonen in der AWZ zur Abwehr von Anschlägen auf kritische Infrastrukturen weitestgehend an der Schifffahrtswelt scheitern. Im Ergebnis erscheint es jedoch äußerst unbefriedigend, wenn dem Schutz von Einrichtungen derartige Grenzen gesetzt werden. Zu erwägen ist daher, ob die Schifffahrtswelt auch dann gilt, wenn sie für einen Anschlag missbraucht wird. Nach Art. 88 SRÜ ist die Hohe See friedlichen Zwecken vorbehalten; das gilt nach Art. 58 Abs. 2 auch für die Anwendbarkeit der Freiheitsrechte in der AWZ. Fraglich erscheint jedoch, ob ein solcher Missbrauch als „unfriedliche“ Aktivität gewertet werden kann. Art. 301 SRÜ, in dem Pflichten im Hinblick auf die friedliche Nutzung statuiert werden, legt nahe, dass unter einer unfriedlichen Nutzung offenbar Gewaltaktionen von Staaten verstanden werden, also um verbotene kriegerische militärische Aktionen.³³ Etwas anderes lässt sich auch nicht aus den Vorschriften über das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer herleiten. Zwar ist nach Art. 19 Abs. 2 Buchst. k SRÜ eine Durchfahrt dann nicht friedlich, wenn Handlungen vorgenommen werden, die auf die Störung eines Nachrichtenübermittlungssystems oder anderer Anlagen und Einrichtungen gerichtet sind. Daraus kann jedoch noch nicht der Schluss gezogen werden, dass diese Handlungen unfriedlich iSd Art. 88 SRÜ sind. Denn wie sich aus den in der authentischen englischen Fassung des SRÜ verwendeten Begriffen „innocent“ in Art. 19 SRÜ und „peaceful“ in Art. 88 SRÜ ergibt, handelt es sich um zwei unterschiedliche Begriffe, auch wenn das in der deutschen Übersetzung nicht zum Ausdruck kommt. Das findet seine Bestätigung darin, dass Art. 19 Abs. 1 SRÜ die Begriffe Frieden, Ordnung und Sicherheit³⁴ alternativ nebeneinander verwendet. Anschläge auf Einrichtungen sind eher der Sicherheit und Ordnung zuzuordnen.

Ein anderer Diskussionsansatz könnte sich aus der Entscheidung des Internationalen Schiedsgerichts zum Fall „Arctic Sunrise“ ergeben. Es hält es zumindest für denkbar, dass terroristische Angriffe auf Anlagen in der AWZ ein Verstoß gegen küstenstaatliche Rechte zu Errichtung und Betrieb

33 S. dazu im Einzelnen *Proelß*, Peaceful Purposes, in: Max-Planck Encyclopedia of Public International Law, updated May 2021; vgl. *Bothe* in *Vitzthum, Proelß* (Hrsg.), Völkerrecht, 8. Auflage, 2019, Kapitel VIII Rn. 43 f.

34 Im authentischen englischen Text „peace, good order or security“.

von Anlagen sind und entsprechende Abwehrmaßnahmen rechtfertigen können,³⁵ trifft dazu aber mangels Entscheidungsrelevanz keine abschließende Feststellung. Derartige Überlegungen könnten vielleicht ergänzend darauf gestützt werden, dass die Schifffahrtsfreiheit nur unter gebührender Berücksichtigung der Rechte anderer Staaten ausgeübt werden darf, wie das in Art. 58 Abs. 3, Art. 87 Abs. 2 SRÜ zum Ausdruck kommt. Es bedarf daher einer Abwägung zwischen den Schutzinteressen des Küstenstaates und der Schifffahrtsfreiheit, die im Ergebnis eingeschränkt werden könnte. Das erscheint allerdings deshalb problematisch, weil Voraussetzung ist, dass dem betroffenen Staat entsprechende Rechte zustehen. Die Rechte des Küstenstaates werden jedoch ausdrücklich in Art. 60 SRÜ festgelegt und enthalten gerade keine weitere Einschränkung der Schifffahrtsfreiheit. Vieles spricht daher dafür, diese Regelung als abschließend zu bewerten. Entsprechende Überlegungen für den Bereich der Hohen See dürften zu einem ähnlichen Ergebnis führen.

Überlegenswert erschiene es, zusätzliche Befugnisse aus dem naturgegebenen Recht der Staaten zur Selbstverteidigung³⁶ herzuleiten. Das Recht zielt vornehmlich darauf ab, dass ein Staat sich gegen kriegerische und militärische Aktionen anderer Staaten zur Wehr setzen darf. Ob das auch Anschläge einschließt, die die Infrastruktur eines Staates betreffen, aber ohne herkömmliche militärische Gewaltanwendung erfolgen, ist rechtlich unklar. Zu klären wäre auch, ob das völkerrechtliche Gewaltverbot überhaupt ordnungs- und strafverfahrensrechtliche Zwangsmaßnahmen erfasst oder auf militärische Gewalt beschränkt ist. Gerade im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung ist die Völkerrechtsentwicklung zum Umfang des Selbstverteidigungsrechts im Fluss. Eine anerkannte Staatenpraxis hat sich noch nicht herausgebildet.³⁷ All diese Fragen bedürfen daher einer sehr viel gründlicheren Untersuchung, die mit diesem Diskussionsbeitrag nicht geleistet werden kann. Insgesamt bleibt nur festzustellen, dass Maßnahmen zum Schutz von Einrichtungen, die über die Befugnisse nach Art. 60 SRÜ und dem Telegraphenkabel-Vertrag hinausgehen, mit großen völkerrechtlichen Unwägbarkeiten behaftet sind.

35 Arbitral Tribunal (Fn. 14), Rn 314 f.

36 Art. 51. UN-Charta (BGBl. 1973 II 505).

37 S. zur Problematik *Bothe* (Fn. 33), Rn. 11 ff., 19, 128.

C. Innerstaatliches Recht

Soweit nach dem internationalen Seerecht staatliche Schutzmaßnahmen seewärts des Küstenmeeres zulässig sind, bedarf es der weiteren Klärung, ob und in welcher Weise von diesen Befugnissen innerstaatlich überhaupt Gebrauch gemacht werden kann. Angesichts des verfassungsrechtlich verankerten Vorbehalts des Gesetzes (Art. 20 GG) bedarf es dazu zum einen der materiellrechtlichen Ermächtigung, zum anderen der Bestimmung der zuständigen Behörde. Ausgangspunkt ist dabei, dass auch seewärts des Küstenmeeres grundsätzlich die Zuständigkeit der Länder gegeben ist, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes regelt oder zulässt (Art. 30, 70 Abs. 1, Art. 83 GG).³⁸ Zu differenzieren ist außerdem zwischen ordnungsrechtlichen und strafverfahrensrechtlichen Maßnahmen.

I. Ordnungsrechtliche Befugnis

Die Befugnis zur Gefahrenabwehr außerhalb des Küstenmeeres ergibt sich aus §§ 14 ff. iVm § 6 BPolG. Da der Bund verfassungsrechtlich nur sonderpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen darf,³⁹ gilt die sehr umfassende Befugnis allerdings nur für solche Sachverhalte, für deren Regelung dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Für Abwehrmaßnahmen zum Schutz von Einrichtungen auf See lässt sich eine entsprechende ordnungsrechtliche Annexkompetenz aus Art. 74 Abs. 1 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 Buchst. a und b SeeAufG begründet.⁴⁰ Der Umfang der Befugnisse richtet sich im Einzelnen nach §§ 3 a f., 8 SeeAufG.

Errichtung und Betrieb von Förderplattformen, Transit-Rohrleitungen mit dazu gehörenden Verdichterplattformen sowie Unterwasserkabel wer-

38 S. dazu Ehlers, Polizei auf See, in: Ehlers, Proelß, Ramming (Hrsg.), Kreuzpeilung - Festgabe für Marian Paschke, Veröffentlichungen des Instituts für Seerecht und Seehandelsrecht der Universität Hamburg, Bd. 25, 2021, S. 93 f.; Proelß, Westmark, Unterseeische Speicherung und Export von CO₂ in Deutschland: Rechtliche Hürden und Reformbedarfe – Teil I, KlimR 5/2023, S. 149 mwN.

39 S. BVerfGE 97, 198 ff.

40 S. Ehlers (Fn. 38), S. 96 ff.

den durch das BBergG geregelt; aufsichtsbehördliche Befugnisse ergeben sich aus §§ 70 ff. BBergG. Allerdings fällt auf, dass die bergrechtlichen Regelungen auf die Verhütung von Gefahren ausgerichtet sind, die von einer Einrichtung ausgehen. Hingegen bleiben die von außen einer Einrichtung drohenden Gefahren völlig unberücksichtigt. Das könnte die Argumentation rechtfertigen, dass derartige Gefahren gar nicht vom BBergG erfasst werden, so dass insoweit die allgemeine Gefahrenabwehr nach dem BPolG greift. Zu berücksichtigen ist auch, dass das BBergG nur in dem mit der AWZ deckungsgleichen Bereich des deutschen Festlandsockels gilt (§ 2 Abs. 3 BBergG) und daher Befugnisse auf der Hohen See nur aus dem BPolG hergeleitet werden können. Ob sich auch aus dem MBergG⁴¹ Eingriffsbefugnisse ergeben, die für Vorhaben des Tiefseebergbaus Bedeutung erlangen könnten, bleibt hier außer Ansatz, da es gegenwärtig keine derartigen deutschen Aktivitäten gibt.

Im Grundsatz ähnlich sind die Regelungen nach dem 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. Überwachungsbefugnisse werden durch §§ 79 WindSeeG, 14 SeeAnlG festgelegt. Auch diese Vorschriften lassen jedoch erkennen, dass die Überwachung offenbar der Verhütung von Gefahren durch die Anlagen, nicht aber deren Schutz gegen Gefahren von außen dienen soll, so dass in diesen Fällen die allgemeine Gefahrenabwehr nach dem BPolG zum Tragen kommt. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass eine materiellrechtliche Befugnis für Maßnahmen zum Schutz von Einrichtungen auf See durch entsprechende bundesgesetzliche Regelungen gegeben ist.

II. Zuständigkeit

Da auch der Vollzug von Bundesrecht nach Art. 83 GG grundsätzlich den Ländern obliegt, bedarf es der Klärung, ob das Grundgesetz für Anlagen auf See etwas anderes regelt oder zulässt. Zentrale Vorschrift ist § 6 BPolG,⁴² der für die Aufgaben der Gefahrenabwehr die Zuständigkeit der Bundespolizei festlegt, soweit die Maßnahmen nach Bundesrecht nicht

41 Meeresbodenbergbaugesetz (BGBl. 1995 I 778): vgl. dazu Ehlers (Fn. 38), S. 100 f.

42 S. dazu Ehlers (Fn. 38), S. 94 ff.

einer anderen Behörde zugewiesen sind. Somit besteht nur eine subsidiäre Zuständigkeit der Bundespolizei.

1. Seeaufgabengesetz

Nicht nur für die Schifffahrtspolizei, sondern auch für die sonstige Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist nach § 3 Abs. 1 iVm § 1 Nr. 3 Buchst. a und b SeeAufgG im Einklang mit Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG seewärts des Küstenmeeres die Zuständigkeit der WSV⁴³ gegeben. Angesichts der Zielsetzung des SeeAufgG ist Voraussetzung, dass ein unmittelbarer Bezug zur Seeschifffahrt besteht.⁴⁴ Das trifft zu, wenn Anschläge auf eine Einrichtung von einem Schiff aus erfolgen, so dass in diesen Fällen die Zuständigkeit der Bundespolizei verdrängt wird. Gleichwohl können diese Aufgaben durch Rechtsverordnung zur Ausübung an die Bundespolizei und die Zollverwaltung übertragen werden (§ 3 Abs. 2 SeeAufgG). Da nur die Ausübung der Aufgaben delegiert werden kann, bleibt die WSV weiterhin für die Aufgabenerledigung insgesamt verantwortlich und ist weisungsbefugt. Von dieser Möglichkeit ist für die polizeilichen Vollzugsaufgaben durch die SeeSchAÜV⁴⁵ Gebrauch gemacht worden. Danach können Bundespolizei und Zollverwaltung seewärts des Küstenmeeres unaufschiebbare Maßnahmen zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse treffen. Entsprechende Befugnisse folgen aus den küstenstaatlichen Rechten in der AWZ (Art. 58, 60 SRÜ) und dem allen Staaten zustehenden Freiheitsrecht, Kabel und Rohrleitungen zu legen sowie Anlagen zu errichten und zu betreiben (Art. 87 Abs. 1 Buchst. c und d SRÜ).

2. Bundesberggesetz

Geht man davon aus, dass die Verwaltungsaufgaben nach dem BBergG auch die Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren umfassen, die einer Anlage von außen drohen, so findet § 6 BPolG keine Anwendung auf bergbauliche Anlagen, da hierfür nach § 136 BBergG die Zuständigkeit der Länder gegeben ist. Für Rohrleitungen und Unterwasserkabel hingegen begründet

43 Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

44 S. Ehlers, *Recht des Seeverkehrs*, 2. Auflage, 2022, SeeAufgG § 1 Rn. 25.

45 Seeschifffahrtssaufgaben-Übertragungsverordnung (BGBl. 1982 I 733).

§ 133 BBergG eine zweigeteilte Verwaltungszuständigkeit; davon werden bei Gasrohrleitungen auch deren Verdichterplattformen erfasst, da sie Bestandteil des Leitungssystems sind. In bergbaulicher Hinsicht sind die Länder und, soweit es die Ordnung der Nutzung und Benutzung der Gewässer und des Luftraumes betrifft, das BSH⁴⁶ als Bundesbehörde zuständig. Die Abwehr eines Anschlages dürfte den bergbaulichen Verwaltungsaufgaben zuzuordnen sein, denn es geht dabei um die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung, nicht aber um die Ordnung der Nutzung des Gewässers oder des Luftraumes. Die Länderzuständigkeit wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass nach § 134 BBergG Überwachungsaufgaben den Vollzugsbeamten des Bundes, also der Bundespolizei, der Zollverwaltung und der WSV⁴⁷ zugewiesen werden. Allerdings bezieht sich diese Aufgabe nur auf bestimmte unbefugte Handlungen, von denen Anschläge gegen Einrichtungen nicht erfasst werden. Die Rechtslage wird dadurch weiter verkompliziert, dass generell der Vollzug von Verwaltungsakten, die auf der Grundlage des BBergG erlassen worden sind, den Vollzugsbeamten des Bundes auch dann zugewiesen wird, wenn sie von einer Landesbehörde erlassen worden sind. Auch diese verworrene und bei Anschlägen auf See kaum anwendbare Zuständigkeitsregelung deutet jedoch darauf hin, dass das BBergG und die darauf fußende Offshore-BergVO⁴⁸ auf den Schutz vor Gefahren ausgerichtet sind, die von einer Anlage ausgehen, jedoch den Anlagenschutz gegen Bedrohungen durch Dritte überhaupt nicht in die Regelungen einbeziehen. Mithin besteht insoweit eine Gesetzeslücke, die durch § 6 BPolG geschlossen wird.

3. Windenergie-auf-See-Gesetz und Seeanlagengesetz

Nach §§ 79 WindSeeG, 14 SeeAnlG obliegt die Überwachung der Anlagen dem BSH. Unklar ist, ob die „Überwachung“ begrifflich auch Maßnahmen auf See einschließt und damit die bundespolizeiliche Zuständigkeit verdrängt. Dafür spricht die umfassende Verwendung dieses Begriffs in § 2 SeeFischG.⁴⁹ Auch in § 1 Nr. 1 SeeSchAÜV werden entsprechende Tätigkeiten auf See als Überwachung qualifiziert. Zudem legen die ausdrückliche

46 Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie.

47 § 6 Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (BGBl. III Gliederungsnummer 201-5).

48 Offshore-Bergverordnung (BGBl. 2016 I 1866).

49 S. Ehlers (Fn. 38), S. 98 f.

Einschränkung des § 134 Abs. 1 BBergG sowie die Delegationsmöglichkeiten nach § 3 Abs. 2 SeeAufgG, § 2 Abs. 7 SeeFischG und § 58 Abs. 2 BNatSch den Schluss nahe, dass die Überwachungsaufgaben der zuständigen Fachbehörde im Grundsatz umfassend sind und auf See zu ergreifende Maßnahmen der Gefahrenabwehr einschließen, weil es anderenfalls gar keiner Delegationsregelung bedarf.⁵⁰ Ähnlich wie beim BBergG lässt sich jedoch argumentieren, dass die Überwachung nicht auf die Abwehr von Gefahren, die einer Anlage drohen, ausgerichtet ist und diese Regelungslücke durch § 6 BPolG ausgefüllt wird.

4. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Geht man davon aus, dass BBergG, WindSeeG und SeeAnlG den Schutz von Einrichtungen gegen Bedrohungen durch Dritte nicht regeln, setzt die Anwendung des § 6 BPolG voraus, dass eine Aufgabenzuweisung an die Bundespolizei als Teil der Bundesverwaltung mit mehrstufigem Verwaltungsaufbau verfassungsrechtlich zulässig ist. Angesichts der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für allgemeinpolizeiliche Aufgaben bedarf es der Prüfung, ob dennoch eine entsprechende Wahrnehmungskompetenz des Bundes gegeben ist. Sie könnte sich allenfalls aus der fakultativen Bundeskompetenz nach Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG herleiten lassen. Danach können für neue Aufgaben, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden eingerichtet werden.⁵¹ Die entsprechende gesetzliche Regelung, die sich als Annexkompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützt, bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Zwar fehlt es daran beim BPolG, jedoch ist die Gefahrenabwehr auf See dem seinerzeitigen Bundesgrenzschutz bereits durch § 6 des mit Zustimmung des Bundesrates beschlossenen Bundesgrenzschutzgesetzes⁵² zugewiesen worden. Die damals begründete Verwaltungskompetenz des Bundes gilt auch nach Aufhebung der einschlägigen BGSG-Regelungen fort, da der Bundespolizei nach § 1 Abs. 2 BPolG auch die Aufgaben obliegen, die ihr durch ein anderes Bundesgesetz, zu denen auch das Bundesgrenzschutzgesetz zu zählen ist, bis zum 1.11.1994 zugewiesen worden sind.

Als Ergebnis lässt sich somit feststellen, dass sich für unaufschiebbare Abwehrmaßnahmen auf See, soweit sie gegen Schiffe gerichtet sind, eine

⁵⁰ S. Ehlers (Fn. 38), S. 102.

⁵¹ S. im Einzelnen Ehlers (Fn. 38), S. 95.

⁵² BGBl. 1972 I 1834.

delegierte Zuständigkeit von Bundespolizei und Zollverwaltung, bei Maßnahmen mit unmittelbarem Bezug zu einer Einrichtung die originäre Zuständigkeit der Bundespolizei rechtfertigen lässt, wenn auch letztere nicht völlig eindeutig geregelt erscheint.

III. Strafverfahrensrechtliche Befugnisse und Zuständigkeiten

1. Straftaten

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob Maßnahmen statt auf die polizeiliche Gefahrenabwehr auf Befugnisse zur Erforschung von Straftaten gestützt werden können. Anschläge auf Einrichtungen erfüllen zumindest den Tatbestand der Sachbeschädigung (§ 303 StGB); bereits der Versuch ist mittlerweile strafbar. § 318 StGB, der die Beschädigung von Wasserbauten unter Strafe stellt, kommt hingegen nicht zur Anwendung, da nur Bauwerke erfasst werden, die der Regulierung, Speicherung, Leitung oder Abdämmung von Wasser dienen.⁵³ Grundvoraussetzung ist allerdings, dass das deutsche Strafrecht bei Einrichtungen auf See außerhalb des Küstenmeeres überhaupt Anwendung findet, da es im Wesentlichen nur im Inland gilt. Unproblematisch ist dies, sofern die Tat auf einem Schiff unter der Bundesflagge erfolgt (§ 4 StGB). Die erweiterte Anwendbarkeit deutschen Strafrechts bei Auslandstaten mit besonderem Inlandsbezug nach § 5 StGB kommt nicht in Betracht, da in Katalog der Auslandstaten die Sachbeschädigung nicht aufgelistet wird, es sei denn, dass die Beschädigung strafrechtlich relevante Umweltauswirkungen hat (§ 5 Nr. 11 StGB). Soweit es sich um feste Plattformen handelt, liegt jedoch eine Tat vor, die auf Grund eines zwischenstaatlichen Abkommens zu verfolgen ist (§ 6 Nr. 9 StGB), denn das SUA-Protokoll legt in Art. 2 entsprechende Straftatbestände fest und verpflichtet die Vertragsstaaten in Art. 3 zu deren Verfolgung. Bei anderen Einrichtungen kommt deutsches Strafrecht nach § 7 StGB nur dann zur Anwendung, wenn sie einem Deutschen gehören oder der Täter Deutscher ist. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Strafbarkeit nach deutschem Recht sehr eingeschränkt und nur für solche Anschläge gegeben ist, an denen ein Schiff unter der Bundesflagge oder ein deutscher Täter beteiligt ist, es sich um eine feste Plattform handelt oder die betroffene Einrichtung einem Deutschen gehört.

⁵³ MüKoStGB/Wieck-Noodt, 4. Aufl. 2022, StGB § 318 Rn. 6.

Im Verdachtsfall sind die Behörden des Polizeidienstes nach § 163 StPO befugt, Straftaten zu erforschen und zu diesem Zweck um Auskünfte zu ersuchen, Durchsuchungen vorzunehmen, Verdächtige festzunehmen und Gegenstände zu beschlagnahmen. Gem. §§ 4 SeeAufgG, 12 Abs. 5 S. 2 BPolG gilt die StPO für Seegebiete außerhalb des Küstenmeeres entsprechend.⁵⁴ Voraussetzung ist, dass es sich dabei um die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder die Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse handelt. Entsprechende Befugnisse und Verpflichtungen ergeben sich aus Art. 60 SRÜ, Art. 3 SUA-Protokoll und äußerst eingeschränkt aus Art. 10 des Telegraphenkabel-Vertrages. Soweit es sich um Ermittlungstätigkeiten mit Bezug auf Schiffe handelt, gelten dieselben völkerrechtlichen Einschränkungen wie bei den Maßnahmen zur Gefahrenabwehr. Als zuständige Polizeidienststelle legt § 12 Abs. 1 Nr. 6 BPolG die Auffangzuständigkeit der Bundespolizei fest, wenn Strafverfolgungsmaßnahmen seewärts des deutschen Küstenmeeres im Rahmen des § 6 BPolG erforderlich sind. Die Bezugnahme auf § 6 BPolG ist so zu verstehen, dass die Verfolgungsbefugnis völkerrechtskonform sein muss und dass die Bundespolizei gem. § 6 Satz 2 BPolG dann nicht zuständig ist, wenn eine Zuständigkeit anderer Behörden für Maßnahmen auf See besteht. Die alternative Zuständigkeitsregelung des § 148 Abs. 2 BBergG, nach der neben den im UWzG genannten Vollzugsbeamten des Bundes, also Bundespolizei, Zollverwaltung und WSV, auch das BSH sowie die jeweiligen Landesbehörden zuständig sind, ist nicht einschlägig, da sie nur für Straftaten nach § 146 BBergG gilt. Eine eigenständige Zuständigkeitsregelung folgt aus § 1 Nr. 3 Buchst. d Doppelbuchst. bb SeeAufgG iVm § 1 Nrn. 1-2 ZustBV-See.⁵⁵ Danach sind bei Straftaten, die auf Schiffen unter der Bundesflagge begangen werden sowie auf Schiffen unter fremder Flagge im Falle einer in § 1 Nr. 2 ZustBV aufgelisteten Straftat die Bundespolizei und in eingeschränktem Maße die Zollverwaltung, daneben in bestimmten Fällen auch die Beamten der WSV mit strom- und schiffahrtspolizeilichen Befugnissen zuständig. Allerdings sind Sachbeschädigungen und das SUA-Protokoll in der Auflistung nicht enthalten, so dass sich aus der ZuStBV keine Zuständigkeit ergibt. Ein Rückgriff auf die allgemeine Verfolgungszuständigkeit der Bundespolizei nach § 12 Abs. 1 Nr. 6 BPolG erscheint äußerst problematisch, da es sich gerade nicht um eine Tätigkeit im Rahmen des § 6 BPolG handelt, sondern § 1 Nr. 3 Buchst. d Doppelbuchst. bb SeeAufgG Rechtsgrundlage ist. Im Ergebnis

54 S. Ehlers (Fn. 44), SeeAufgG § 4 Rn. 1.

55 Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung See (BGBl. 1994 I 442).

bleibt festzustellen, dass Strafverfolgungsmaßnahmen auf See gegenüber Schiffen nur sehr eingeschränkt möglich sind.

2. Ordnungswidrigkeiten

Dem Schutz von Einrichtungen dienende Bußgeldtatbestände sind weder durch das BBergG noch das WindSeeG und das SeeAnlG ausgewiesen worden. Lediglich das Befahren der um eine Anlage errichteten Sicherheitszone stellt nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 KVRV eine Ordnungswidrigkeit dar. Für Ermittlungstätigkeiten auf See sind in diesem Fall die Bundespolizei und die Zollverwaltung nach § 1 Abs. 1 SeeSchAÜV iVm §§ 1 Nr. 3 Buchst. d Doppelbuchst. aa, 4 Abs. 2 SeeAufgG zuständig.

D. Verpflichtung des Betreibers

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung müsste auch erörtert werden, inwieweit dem Betreiber einer Einrichtung aufgegeben werden kann, für die notwendige Überwachung der Einrichtung zu sorgen, um Anschläge zu verhindern, soweit er dazu nicht ohnehin aus Eigeninteresse bereit ist.⁵⁶ Diese Thematik bedarf einer zusätzlichen eigenständigen Untersuchung, die hier nicht erfolgen kann. Festzuhalten ist aber, dass weder das BBergG noch das WindSeeG und das SeeAnlG dazu ermächtigen, im Rahmen des Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens anzuordnen, dass Errichter und Betreiber einer Einrichtung selbst für die notwendige Überwachung zum Schutz der Einrichtung zu sorgen haben. Die einschlägigen Vorschriften sind lediglich auf die Vermeidung von Gefahren ausgerichtet, die von der Anlage ausgehen. Es wäre daher zu erwägen, die einschlägigen Gesetze durch entsprechende Befugnisse zu ergänzen. Ein etwas anderer Weg soll mit dem KRITIS-DachG beschritten werden, das sich hoffentlich nicht zu einem neuen Bürokratiemonster entwickelt. Danach sollen Betreiber einer durch Verordnung als kritisch bestimmten Anlage verpflichtet werden, geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Resilienz zu ergreifen.⁵⁷ Es bleibt abzuwarten, in welcher Fassung das Gesetz schließlich verabschiedet

56 Vgl. zur Problematik auch *Brake*, Schutz maritimer Infrastruktur: Von den Grenzen staatlichen Handelns und Eigenverantwortung der Betreiber, *Schiff&Hafen* 2023, Heft 7/8, S. 46, 48.

57 § 1 iVm § 4 des Entwurfs (Fn. 5).

werden wird und ob und welche Einrichtungen auf See als kritisch bewertet werden.

E. Bewertung

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass der Schutz der Infrastruktur auf See zahlreiche, bisher ungeklärte Rechtsfragen aufwirft, die sowohl die völkerrechtlichen Grundlagen als auch die innerstaatlichen Befugnisse betreffen. Auf der 13. Nationalen Maritimen Konferenz wurde in diesem Zusammenhang von Küstennebel gesprochen. Noch zutreffender wäre wohl Seenebel. Dieser Nebel muss dringend aufgelöst werden. Für die im konkreten Fall zum Handeln aufgerufenen Behörden ist es unerlässlich, dass sie sich auf eine hinreichend eindeutige Rechtsgrundlage stützen können. Es ist daher in einem ersten Schritt dringendst geboten, die Thematik in einer umfassenden Studie genau zu untersuchen. Schon jetzt zeigt sich aber, wie unvollkommen auf nationaler Ebene das Ordnungsrecht auf See geregelt ist, das sich, bedingt durch die historische Entwicklung, aus zahlreichen, nicht aufeinander abgestimmten Einzelschriften zusammensetzt. Ohne den Ergebnissen einer gründlichen Studie vorzugreifen, lässt sich schon jetzt erkennen, wie wichtig es wäre, zumindest den Bereich der deutschen AWZ endlich durch ein in sich stimmiges Gesetz zu regeln.⁵⁸ Ganz entscheidend für den Schutz der Einrichtungen wird es jedoch sein, dass mit Hilfe technischer Mittel der Zustand der Einrichtungen und der sie umgebende Seeraum wirksam überwacht und, wenn erforderlich, jederzeit aktuelle Lagebilder erstellt werden und dass entsprechend befugte Einsatzkräfte schnell vor Ort sind. Das alles erscheint ohne Nutzung der speziellen Kapazitäten der Marine in der Praxis kaum erfolgversprechend. Nicht ohne Grund wird das Thema auch in der NATO behandelt. Ein Einsatz der Marine stößt, wenn es um mehr als nur die bloße Lagebeobachtung geht, jedoch sehr schnell an verfassungsrechtliche Grenzen. Wäre es daher nicht an der Zeit, die Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes für die innere und äußere Sicherheit⁵⁹ bei Vorfällen auf See außerhalb des Hoheitsgebiets zu überdenken und der Marine größere Befugnisse zuzuerkennen?

58 S. dazu bereits Ehlers (Fn. 38), S. 108; Schiebert, Marinebund fordert Seesicherheitsgesetz, Leinen los!, Heft 12, 2023, S. 12.

59 Art. 87 GG.