

# Einleitung: Rechtsfragen der Resilienz maritimer Infrastrukturen

*Katharina Reiling und Till Markus*

Maritime Infrastrukturen sind für das Funktionieren unserer Wirtschaft und die Versorgung unserer Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. Sie können daher als Grundfeste unseres Staates betrachtet werden. Zugleich ist das Netz maritimer Infrastrukturen Ausdruck weltweiter Wertschöpfung und Voraussetzung der Globalisierung. In den letzten Jahren haben der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, aber auch die COVID-19-Pandemie sowie die Auswirkungen des Klimawandels indes gezeigt, wie anfällig maritime Infrastrukturen auf Krisenlagen reagieren. Um nur einige Beispiele zu nennen: Die Überlastungen der Häfen und des Seeverkehrs infolge der COVID-19-bedingten Personalengpässe waren gerade überwunden, als im Herbst 2022 Stränge der beiden Gaspipelines Nord Stream 1 und 2 durch mehrere Sprengstoffexplosionen beschädigt und unterbrochen wurden. Indizien wiesen auf einen Sabotageanschlag im Gefolge des Ukrainekonflikts hin. Nur zwei Jahre später hat der Bruch des Ostsee-Datenkabels C-Lion 1 zwischen Deutschland und Finnland erneut einen Sabotageverdacht aufkommen lassen. Neben physischen Angriffen fordern Cyberattacken auf Häfen und Offshore-Windparks Anlagenbetreiber heraus. Beispielsweise wurde 2022 die Deutsche Windtechnik AG, die für die Wartung, Überwachung und die Sicherheit von Dutzenden Windparks zuständig ist, Opfer eines Cyberangriffs. Verantwortlich für den Vorfall sind, so wird vermutet, Russland nahestehende Hacker. Die Auswirkungen des Klimawandels auf maritime Infrastrukturen werden am Beispiel des Panamakanals deutlich, der als eine der wichtigsten Schifffahrtsstraßen der Welt gilt. Aufgrund der abnehmenden Niederschläge in Mittelamerika sah sich die *Panama Canal Authority* im Jahr 2023 gezwungen, den Tiefgang der für die Durchfahrt zugelassenen Schiffe zu reduzieren. Nicht zuletzt sorgte im selben Jahr der Streit um den Einstieg des chinesischen Staatskonzerns COSCO beim Container-Terminal Tollerort des Hamburger Hafenbetreibers HHLA für europaweite Aufmerksamkeit.

Vor diesem Hintergrund wurde in den vergangenen Jahren in der Politik die Forderung nach mehr Resilienz maritimer Infrastrukturen laut. Sie bildet den Gegenstand der 2023 überarbeiteten Strategie der Europäischen

Union zur maritimen Sicherheit (EUMSS) sowie der letzten Nationalen Maritimen Konferenz (13. NMK) der Bundesregierung. Aus juristischer Sicht bleibt allerdings nach wie vor unklar, was die (Krisen)Resilienz maritimer Infrastrukturen ausmacht, insbesondere wie ihr Verhältnis zu den verwandten Anliegen Sicherheit und Risikovorsorge aussieht, welche Rechtsfragen sie aufwirft und mit welchen rechtlichen Instrumenten sie gestärkt werden kann.

Eine zentrale Herausforderung des juristischen Zugriffs auf das Thema bildet die Gemengelage verschiedener Akteure und Normenschichten im maritimen Bereich. Gerade der maritime Bereich ist durch ein Zusammentreffen verschiedener Rechtsphären gekennzeichnet, die sich typischerweise dem Zugriff eines Hoheitsträgers entziehen. Darüber hinaus erschwert das Aufkommen hybrider Angriffe auf maritime Infrastrukturen, wie sie auch bei Sabotageakten auf Pipelines vermutet werden, die rechtliche Zuordnung der Verantwortung zu einzelnen Akteuren. Die Stärkung der Resilienz maritimer Infrastrukturen umfasst daher Aspekte des überstaatlichen Rechts, des Verwaltungsrechts und des Privatrechts. Neben der grundsätzlichen Frage nach der Zulässigkeit einzelner Resilienzmaßnahmen spielt das übergreifende Anliegen von mehr Koordination und Kooperation, das auch die EUMSS und die 13. NMK stark machen, eine zentrale Rolle.

Diesem Konvolut von Gegenständen und Rechtsfragen widmete sich die 7. Bremer Konferenz des Forschungsverbundes für Maritimes Recht im Oktober 2023. Das Ziel des Forschungsverbunds besteht darin, die wissenschaftliche und praktische Expertise im Nordwesten zu maritimen Angelegenheiten zu bündeln und ihr einen institutionellen Rahmen zu geben. Als Forum des Austauschs dienen in erster Linie die alle zwei Jahre stattfindenden Bremer Konferenzen zum Maritimen Recht. Hauptanliegen der 7. Konferenz war es, einerseits zentrale Rechtsfragen der Resilienz maritimer Infrastrukturen zu vertiefen und diese andererseits in einen interdisziplinären Kontext einzubinden.

Die Erträge der 7. Konferenz, die im Nachgang um weitere Erkenntnisse ergänzt wurden, werden in diesem Sammelband zusammengeführt. Den Auftakt macht ein Beitrag von Dr. Ing. Frank Sill Torres vom Institut für den Schutz maritimer Infrastrukturen in Bremerhaven, das Teil des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt ist. Er führt aus einer nicht-juristischen Perspektive in das Thema der Resilienz maritimer Infrastrukturen ein und diskutiert Möglichkeiten der Erhöhung dieser Resilienz, die von multidimensionaler Überwachung und Situationsbewusstsein bis hin zu Schutzmaßnahmen und systemischen Ansätzen reichen. Er betont

die Unterscheidung von Resilienz und Vorsorge und mahnt an, Resilienzmaßnahmen umfassend und ganzheitlich zu betrachten und umzusetzen, um eine nachhaltige Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der maritimen Infrastrukturen zu gewährleisten.

Der erste Themenblock widmet sich der Resilienz von Offshorekabeln und sonstigen Einrichtungen auf See. Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Peter Ehlers analysiert die Möglichkeiten des Völkerrechts und des deutschen Rechts zum Schutz von Einrichtungen auf See. Er kommt zum ernüchternden Ergebnis eines „rechtlichen Seenebels“. Insbesondere auf nationaler Ebene sei das Ordnungsrecht auf See unvollkommen und inkohärent geregelt, was er historisch erklärt. Zumindest für den Bereich der deutschen AWZ fordert er daher eine Regelung durch ein in sich stimmiges Gesetz. Dr. Michael Stadermann, ebenfalls vom Institut für den Schutz maritimer Infrastrukturen in Bremerhaven, analysiert im Anschluss die völkerrechtlichen Hindernisse insbesondere im UN-Seerechtsübereinkommen und in der UN-Charta für einen effektiven Schutz von Datenkabeln in der Hohen See und identifiziert Lücken im geltenden internationalen Rechtsrahmen.

In einem zweiten Schritt weitet sich die Perspektive und der Blick wendet sich auch der maritimen Infrastruktur an Land zu, sprich den Hafenanlagen. Prof. Dr. Christian Tietje von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Dr. Philipp Reinhold von Universität des Saarlandes analysieren aus Anlass des umstrittenen Einstiegs des chinesischen Schiffs-konzerns COSCO im Hamburger Hafen das deutsche und europäische Investitionskontrollrecht im Bereich maritimer Infrastrukturen. Sie kommen zum Ergebnis, dass Schutzlücken in diesem Bereich – von einzelnen Mitgliedstaaten abgesehen – eher innerhalb der behördlichen Praxis bestehen und weniger den Anwendungsbereich des Investitionskontrollrechts betreffen. Prof. Dr. Katharina Reiling von der Universität Bremen adressiert hingegen den Schutz von Seehäfen vor Cyberattacken. Ihre Kernthese lautet, dass sich die Herstellung von Cyberresilienz in besonderem Maße als ein Problem der Orchestrierung erweist, was sich im regulatorischen Zugriff widerspiegelt. Unter Orchestrierung versteht sie in Anlehnung an die Global Governance-Forschung die Lenkung internationalisierter Regellungsstrukturen ohne zentralen Akteur. Sie zeigt Perspektiven einer internationalisierten Cyberresilienz auf, indem ausgehend von dem Konzept der Orchestrierung zentrale Rechtsinstrumente und -prinzipien benannt werden, um diese zu stärken und abzusichern.

Abschließend nimmt Dr. Moritz Brake von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn eine gesamtstrategische Bewertung der aktuel-

len Bedrohungslage für maritime Infrastrukturen vor. Maritime Sicherheit erfordere die Zusammenführung ressortübergreifender Informationen und Handlungsmöglichkeiten in einem Ansatz der „integrierten Sicherheit“. Um Lücken in der Sicherheitsarchitektur zu schließen, brauche es klare Verantwortlichkeiten, einheitliche Führung, koordinierten zivilen und militärischen Fähigkeitsaufbau und nicht zuletzt eine Anpassung des Rechtsrahmens.