

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/7147

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Dr. Moritz von Rochow FA VerwR



Dr. Moritz von Rochow FA VerwR

Jan Kürschner
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Westring 400
Raum 03.22
D-24118 Kiel
Tel.: +49 431 - 880 2252
Fax.: +49 431 - 880 1619
E-Mail: mvrochow@wsi.uni-kiel.de

Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

zum Gesetz zur Fortentwicklung polizeirechtlicher Maßnahmen für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Sicherheit - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 20/4284 und Änderungsantrags der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Umdruck 20/6786

A. Präambel

Ich bin gebeten worden, zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Fortentwicklung polizeirechtlicher Maßnahmen für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Sicherheit Stellung zu nehmen. Das Gesetz bewirkt im Wesentlichen Änderungen am Landesverwaltungsgesetz (LVwG). Der Innen- und Rechtsausschuss wünscht insbesondere eine Stellungnahme zur Einführung eines neuen § 181b LVwG durch den Änderungsantrag von CDU und Bündnis90/Die GRÜNEN (Umdruck 20/6786). Dieser verschafft der Polizei die Befugnis zu Kontrollen in den Küstengewässern zum Schutz von Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen. Aufgrund des Umfangs des gesamten Gesetzesvorhabens und der Auswahl zahlreicher kompetenter Expertinnen und Experten zu verschiedenen Aspekten des Gesetzentwurfs wird sich meine Stellungnahme auf diesen Paragraphen beschränken. Ich danke dem Innen- und Rechtsausschuss für das Vertrauen und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

B. Gegenstand der Stellungnahme

Der Gesetzgeber beabsichtigt die Einführung eines neuen § 181b ins LVwG des Landes Schleswig-Holstein. Dieser soll wie folgt lauten:

„§ 181b Kontrollen in den Küstengewässern zum Schutz von Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen

Soweit es aufgrund bestimmter Tatsachen zur Abwehr einer Gefahr für wesentliche Infrastruktureinrichtungen oder Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen erforderlich erscheint, darf die Polizei im Küstenmeer und in den landeinwärts zur Basislinie des Küstenmeeres gelegenen inneren Gewässern gemäß Artikel 8 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (BGBl. II 1994 S. 1799)

1. ein Wasserfahrzeug, einschließlich der Betriebs- und Geschäftsräume, betreten und in Augenschein nehmen und,

2. soweit dies für Maßnahmen nach Nummer 1 erforderlich ist, das Wasserfahrzeug anhalten, sowie

3. die Identität von Personen feststellen, die sich auf dem Wasserfahrzeug befinden.

Außerhalb der Betriebs- und Geschäftszeiten und hinsichtlich der Räume, die zugleich Wohnzwecken dienen, dürfen diese Befugnisse nur zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgeübt werden. Die schiffahrtspolizeilichen Aufgaben der Polizei bleiben unberührt.“

C. Maßstab

Als einfaches Landesrecht ist das Gesetzesvorhaben v.a. am Maßstab des Grundgesetzes zu messen. Vorrang vor einfachen Gesetzen haben gemäß Art. 25 GG auch die allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Nicht alle Normen des Völkerrechts sind solche allgemeinen Regeln. Völkerrechtliche Verträge, deren Inhalt nicht zu den „allgemeinen Regeln“ gehört, haben gemäß Art. 59 Abs. 2 GG den Rang einfachen Bundesrechts. Auch dieses hat nach Art. 31 GG Vorrang vor dem Landesrecht. Hinzu kommt, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung¹ betont, dass dem Grundgesetz das Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit immanent ist. Danach müssen nationale Rechtsnormen weitestgehend im Lichte des Völkerrechts ausgelegt werden.

Die völkerrechtlichen Maßstäbe für Kontrollen in Küstengewässern werden im Wesentlichen durch das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)² vorgegeben. Überwiegend handelt es sich bei den hier relevanten Normen des SRÜ um allgemeines Völkergewohnheitsrecht, welches auch Staaten bindet, die das Abkommen selbst nicht ratifiziert haben.³ Der Ausdruck der allgemeinen Regeln des Völkerrechts in Art. 25 GG erfasst insbesondere solche Regeln des Völkergewohnheitsrechts.⁴

Durch die Norm wird die Landespolizei zur Abwehr von Gefahren für bestimmte Infrastruktureinrichtungen auf See ermächtigt. Für Sabotageakte gegen solche Einrichtungen wurde in der Vergangenheit häufig Russland im Rahmen der hybriden Kriegsführung verantwortlich gemacht. Die Zurechenbarkeit zu einer solchen fremden staatlichen Macht, rückt die Abwehr von Angriffen auf Infrastruktureinrichtungen auch in die Nähe des Verteidigungsauftrags der Bundeswehr (Art. 87a Abs. 1, 2 GG). Auch zur diesbezüglichen Kompetenzabgrenzung werde ich im Folgenden Stellung nehmen.

D. Völkerrechtskonformität des § 181b LVwG

Mit der Norm erhält die Landespolizei erweiterte Befugnisse zur Gefahrenabwehr im Küstenmeer und in den Inneren Gewässern.

I. Innere Gewässer

Die Inneren Gewässer sind Teil des Schleswig-Holsteinischen Landesgebiets.⁵ Die polizeilichen Kompetenzen sind hier völkerrechtlich nicht beschränkt. Insbesondere haben fremde Schiffe in den Inneren Gewässern grundsätzlich kein Recht der friedlichen Durchfahrt.⁶ Allerdings genießen Staatsschiffe, die nicht Handelszwecken dienen, als Repräsentanten der Hoheitsgewalt eines fremden Flaggenstaates völkergewohnheitsrechtliche Immunität.⁷ Dies gilt nicht für Staatsschiffe, die sich ohne Einwilligung Deutschlands in deutschen Küstengewässern aufhalten. Deutschland kann gegen solche Staatsschiffe „alle erforderlichen Maßnahmen“, einschließlich der

¹ BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004, Az.: 2 BvR 1481/04 (Görgülü); BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004, Az.: 2 BvR 955/00 u.a. (Bodenreform III); BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09 u.a. (Sicherungsverwahrung); BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015, Az.: 2 BvL 1/12 (Treaty Override); BVerfG, Urteil vom 12.06.2018, Az.: 2 BvR 1738/12 u.a. (Streikverbot für Beamte); BVerfG, Urteil vom 19.05.2020, Az.: 1 BvR 2835/17 (BND-Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung); BVerwG, Urteil vom 28.02.2013, Az.: 2 C 62.11; BVerwG, Urteil vom 27.02.2014, Az.: 2 C 1.13; BVerwG, Urteil vom 22.02.2024, Az.: 1 C 12.22.

² Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, verabschiedet am 10. Dezember 1982 in Montego Bay, in Kraft getreten am 16. November 1994, UNTS Vol. 1833, Nr. 31363, S. 3, BGBl. 1994 II, S. 1798.

³ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.) Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 70, 112; So auch hinsichtlich hinsichtlich Art. 85 SRÜ: Schleswig-Holsteinisches LVwG, Urteil vom 14.09.2020 - LVwG 3/19.

⁴ v. Münch/Kunig/Aust, 8. Aufl. 2025, GG Art. 25 Rn. 14; Sachs/Strein, 10. Aufl. 2024, GG Art. 25 Rn. 32, 33.

⁵ Petersen, Deutsches Küstenrecht, Nomos 1989, S. 54.

⁶ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 91, vgl. die Ausnahme in Art. 35 lit. a SRÜ.

⁷ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 101

Gewaltanwendung ergreifen, um eine nichtfriedliche bzw. unberechtigte Durchfahrt zu verhindern.⁸ Eine solche Gewaltanwendung gegen fremde Staatsschiffe dürfte verfassungsrechtlich regelmäßig in den Kompetenzbereich der Bundeswehr fallen.

Gegenüber Handelsschiffen und Staatsschiffen, die Handelszwecken dienen, ist die Polizei in den Inneren Gewässern grundsätzlich zur Durchsetzung der gesamten deutschen Rechtsordnung berechtigt.⁹

Der geplante § 181b LVwG begegnet, sofern er in Inneren Gewässern angewandt wird, keinen völkerrechtlichen Bedenken.

Die umfassenden Durchsetzungs- und Untersuchungsbefugnisse in den Inneren Gewässern setzen sich im Küstenmeer dann fort, wenn ein Schiff nach Verlassen der Inneren Gewässer das Küstenmeer durchfährt (vgl. Art. 27 Abs. 2 SRÜ). Gegenüber einem Wasserfahrzeug, welches das Küstenmeer ohne Berührung der Inneren Gewässer durchfährt gelten eingeschränkte Befugnisse, die im Folgenden erläutert werden.

II. Küstenmeer

Das Küstenmeer (Art. 2-4 SRÜ) ist jenes Meeresgebiet, welches sich bis zu 12 nm seewärts der deutschen Basislinien befindet. Auch das Küstenmeer ist Landesgebiet, weshalb hier die Landespolizei grundsätzlich zur Gefahrenabwehr berechtigt ist.¹⁰

1. Recht auf friedliche Durchfahrt

Im Küstenmeer ist die Ausübung von Hoheitsgewalt völkerrechtlich beschränkt, insbesondere durch das Recht zur friedlichen Durchfahrt (vgl. Art. 17 ff. SRÜ). Deutschland und Schleswig-Holstein dürfen als Küstenstaat grundsätzlich die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe durch das Küstenmeer nicht behindern (Art. 24 Abs. 1 S. 1 SRÜ). Gegenüber eigenen Staatsangehörigen und Schiffen unter deutscher Flagge gelangt das Recht der friedlichen Durchfahrt hingegen nicht zur Anwendung.¹¹

Inwieweit das Behinderungsverbot dem Anhalten oder Betreten eines Schiffes entgegensteht, welches von seinem Recht auf friedliche Durchfahrt Gebrauch macht, ist völkerrechtlich umstritten: Nach teilweise vertretener Ansicht können die anwendbaren Regeln der deutschen Rechtsordnung auch auf Schiffen, die das Küstenmeer friedlich durchfahren, durchgesetzt werden, z.B. durch die Anforderung von Informationen, Boarding, Festnahmen und die Einleitung von Verfahren.¹² Auch die Anordnung, den nächsten Hafen anzulaufen, kann im Rahmen der Rechtsdurchsetzung zulässig sein.¹³ Andere Autoren legen die Durchsetzungsrechte deutlich enger, bzw. das Behinderungsverbot deutlich weiter aus,¹⁴ wofür zumindest normhistorische Erwägungen¹⁵ und der sehr weite Wortlaut „behindern“ angeführt werden können. Überzeugend ist letztlich eine Abwägung, wonach die Behinderung der Durchfahrt im Verhältnis zur der von dem jeweiligen Schiff ausgehenden konkreten Gefahr stehen muss.¹⁶

Von dem küstenstaatlichen Recht zur Durchsetzung der eigenen Gesetze ist in jedem Falle die repressive Durchsetzung, z.B. Strafverfolgung, umfasst. Auch präventive Maßnahmen dienen der Rechtsdurchsetzung. Diese setzen jedoch gegenüber Schiffen, welche von ihrem Recht auf friedliche Durchfahrt Gebrauch machen, eine konkrete von diesen ausgehende Gefahr voraus. Dies war auch nach bisheriger Rechtslage schon möglich.

⁸ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 102.

⁹ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 102

¹⁰ Petersen, Deutsches Küstenrecht, Nomos 1989, S. 54.

¹¹ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 124.

¹² Johnson, Coastal State Regulation of International Shipping, Oceana 2004, S. 83; Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution, International Law Association, 2000, S. 13.

¹³ Johnson, Coastal State Regulation of International Shipping, Oceana 2004, S. 84.

¹⁴ Smith, Innocent Passage as a Rule of Decision: Navigation v. Environmental Protection, 21 Columbia Journal of Transnational Law 48 (1982), 98.

¹⁵ Vgl. Nordquist et al, UNCLOS Commentary, Bd. 2, Martinus Nijhoff 1993, 222 ff, 225.

¹⁶ Vgl. i.d.S. Barnes, in: Proelss (Hrsg.), UNCLOS Commentary, C.H.Beck, Hart, Nomos 2017, S. 226.

Kontrollen unabhängig von einer konkreten Gefahrenlage (sog. Gefahrenvorsorge), um das spätere Entstehen einer Gefahr zu verhindern oder deren wirksame Bekämpfung zu ermöglichen, sind gegenüber Schiffen während deren friedlicher Durchfahrt m.E. unzulässig.

Der § 181b SRÜ müsste diesbezüglich in der Praxis mindestens völkerrechtskonform ausgelegt, besser angepasst werden. Auch müsste klargestellt werden, dass die konkrete Gefahr von dem zu betretenden oder anzuhaltenden Schiff ausgehen muss.

Auch die materiellen Gegenstände der Rechtsdurchsetzung sind im Küstenmeer gegenüber den Inneren Gewässern begrenzt. Art. 21 Abs. 1 SRÜ enthält eine abschließende Aufzählung von Bereichen, hinsichtlich derer der Küstenstaat Vorschriften in Bezug auf die friedliche Durchfahrt erlassen und durchsetzen darf:¹⁷

- a) Sicherheit der Schifffahrt und Regelung des Seeverkehrs;
- b) Schutz der Seezeichen und Navigationseinrichtungen und anderer Einrichtungen oder Anlagen;
- c) Schutz von Kabeln und Rohrleitungen;
- d) Erhaltung der lebenden Ressourcen des Meeres;
- e) Verhütung von Verstößen gegen die Fischereigesetze und diesbezüglichen sonstigen Vorschriften des Küstenstaats;
- f) Schutz der Umwelt des Küstenstaats und Verhütung, Verringerung und Überwachung ihrer Verschmutzung;
- g) wissenschaftliche Meeresforschung und hydrographische Vermessungen;
- h) Verhütung von Verstößen gegen die Zoll- und sonstigen Finanzgesetze, Einreise- oder Gesundheitsgesetze und diesbezüglichen sonstigen Vorschriften des Küstenstaats.

Die Buchstaben b) und c) erfassen auch die von § 181b LVwG in den Blick genommenen „Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen“ („andere Einrichtungen oder Anlagen“, bzw. Kabel und Rohrleitungen).

Wenn das Recht auf friedliche Durchfahrt greift, begegnet die Vorverlagerung der Gefahrenabwehr auf einen Zeitpunkt, bevor es überhaupt konkrete Anzeichen für eine Gefahr gibt, rechtlichen Bedenken. Allerdings enthält das internationale Seerecht einige Ausnahmen vom Recht auf friedliche Durchfahrt.

2. Aussetzung des Rechts auf friedliche Durchfahrt

Nach Art. 25 Abs. 3 SRÜ kann der Küstenstaat das Recht auf friedliche Durchfahrt in bestimmten Gebieten vorübergehend aussetzen, sofern dies für den Schutz seiner Sicherheit unerlässlich ist. Eine solche Aussetzung wird erst nach ordnungsgemäßer Bekanntmachung wirksam. Bestimmte „Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen“, wie sie der Gesetzesentwurf schützen will, dürften für den Schutz der Sicherheit unerlässlich sein. Sicherheit ist hier allerdings auf die nationale Sicherheit bezogen und nicht im verwaltungsrechtlichen Sinne als „öffentliche Sicherheit“ zu verstehen, umfasst also in erster Linie – aber nicht ausschließlich – militärische Sperrgebiete.¹⁸ Es erscheint zumindest vertretbar, auch Einrichtungen der Energieversorgung und zur Übermittlung und Erhebung vertraulicher militärischer Informationen als sicherheitsrelevant einzustufen. Sofern die Aussetzung des Rechts der friedlichen Durchfahrt für bestimmte Bereiche um kritische Infrastrukturen ordnungsgemäß bekanntgemacht wird, kann die Polizei diese zukünftig gemäß § 181b LVwG durchsetzen.

Die Möglichkeit der vorübergehenden Aussetzung wird in der Praxis weit i.d.S. ausgelegt, dass auch ganzzeitige Sperrungen möglich sein sollen.¹⁹

¹⁷ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 124.

¹⁸ Barnes, in: Proelss (Hrsg.), UNCLOS Commentary, C.H.Beck, Hart, Nomos 2017, S. 226.

¹⁹ Vitzthum, in: Ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, C.H.Beck 2006, S. 125.

3. Durchfahrt

Die vorstehenden Einschränkungen der Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten im Küstenmeer gelten nur insoweit, als ein Wasserfahrzeug von seinem Recht auf friedliche Durchfahrt Gebrauch macht. Der Begriff der Durchfahrt ist allerdings eng zu verstehen. Geschützt ist tatsächlich nur die Durchfahrt. Das bedeutet die Fahrt durch das Küstenmeer zu dem Zweck, es ohne Einlaufen in die Inneren Gewässer oder Anlaufen einer Reede oder Hafenanlage außerhalb der Inneren Gewässer zu durchqueren oder in die Inneren Gewässer einzulaufen oder sie zu verlassen oder eine solche Reede oder Hafenanlage anzulaufen oder zu verlassen (Art. 18 SRÜ). Die Durchfahrt muss ohne Unterbrechung und zügig erfolgen, schließt aber das Anhalten und Ankern ein, sofern dieses zur normalen Schifffahrt gehört oder in Folge höherer Gewalt geschieht. D.h. z.B. ein Schiff, welches in der Nähe maritimer Infrastruktur ankert, ohne dass ein navigatorischer Zweck erkennbar ist, genießt auch nicht mehr den Schutz der friedlichen Durchfahrt. Auch ein Schiff, welches aufgrund eines zur Kabelzerstörung eingesetzten Schleppankers nicht „zügig“ das Küstenmeer durchquert, kann seines Rechts auf friedliche Durchfahrt verlustig werden, ebenso wie ein Schiff, welches zum Zwecke des Tauchereinsatzes über einer Pipeline anhält. Gleiches gilt für navigatorisch nicht zu rechtfertigende „Zick-Zack“-Kurse im Bereich kritischer Infrastruktur.

Maßnahmen zur Abwehr solcher Szenarien erfordern allerdings, dass bestimmte Tatsachen die konkrete Annahme rechtfertigen, das anzuhaltende oder zu betretende Wasserfahrzeug habe die Durchfahrt unterbrochen.

4. Friedliche Durchfahrt

Die küstenstaatlichen Eingriffsbefugnisse sind nur gegenüber Schiffen eingeschränkt, deren Durchfahrt friedlich ist. Die Durchfahrt ist friedlich, solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigt (Art. 19 Abs. 1 SRÜ). Art. 19 Abs. 2 SRÜ enthält einige nicht abschließende Regelbeispiele,²⁰ wann eine Durchfahrt nicht mehr friedlich ist.

Im Rahmen der derzeitigen Bedrohungslage, sind insbesondere folgende Handlungen relevant:

- ein Manöver mit Waffen jeglicher Art
- eine Handlung, die auf das Sammeln von Informationen zum Schaden der Verteidigung oder Sicherheit des Küstenstaats gerichtet ist
- das Starten, Landen oder Anbordnehmen von Luftfahrzeugen, z.B. Drohnen
- eine Handlung, die auf die Störung eines Nachrichtenübermittlungssystems oder anderer Einrichtungen oder Anlagen des Küstenstaats gerichtet ist – Jamming und Spoofing

Auch die Anwendung dieser Ausnahmebestimmungen setzt jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür voraus, dass die Durchfahrt nicht mehr friedlich ist. Dieser Nachweis wird durch die Generalklausel des Art. 19 Abs. 2 lit I erleichtert. Hiernach gilt bereits jede Handlung als unfriedlich, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängt. Damit schafft jedes Schiff, welches durchfahrtstremde Handlungen vornimmt, einen Gefahrenverdacht, der zur Aktivierung des neuen § 181b LVwG führen kann, sofern ein Zusammenhang zu den kritischen Infrastruktureinrichtungen besteht.

Trotz des weiten Auffangtatbestandes des Art. 19 Abs. 2 lit I SRÜ wäre eine Auslegung des § 181b LVwG, welche Kontrollen unabhängig von einer konkreten Gefahrenlage im Sinne einer Gefahrenvorsorge erlaubt, mit Art. 19 SRÜ nicht vereinbar. Damit ein Schiff sein Recht auf friedliche Durchfahrt verliert, ist zweierlei erforderlich: Zum einen müssen konkrete Anzeichen dafür vorliegen, dass die Durchfahrt i.S.d. Art. 19 Abs. 1, 2 SRÜ nicht mehr friedlich ist. Zum anderen muss die konkrete Gefahr für Infrastruktureinrichtungen, die abgewehrt werden soll, von dem jeweiligen Schiff selbst ausgehen. Nach Art. 25 Abs. 1 SRÜ kann der Küstenstaat in seinem Küstenmeer die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um eine nichtfriedliche Durchfahrt zu verhindern. Die Polizei ist damit nicht nur auf repressive Maßnahmen beschränkt, sondern kann auch präventive Maßnahmen gegen Schutzgüter

²⁰ Barnes, in: Proelss (Hrsg.), UNCLOS Commentary, C.H.Beck, Hart, Nomos 2017, S. 226.

des Art. 19 Abs. 2 SRÜ ergreifen, sofern konkrete Tatsachen auf die Gefahrenlage hindeuten. Auch bisher konnte die Polizei konkrete Gefahren abwehren, die von einer nicht-friedlichen Durchfahrt ausgingen.

5. Nacheile

§ 181b LVwG ermächtigt nur zur Gefahrenabwehr in den Inneren Gewässern und im Küstenmeer. Das Internationale Seerecht erlaubt den Küstenstaaten darüber hinaus auch den „Hot Pursuit“ – also die unmittelbare Verfolgung von Schiffen in internationale Gewässer (Art. 111 SRÜ). Eine solche Nacheile ist zulässig, wenn die zuständigen Behörden guten Grund zu der Annahme haben, dass das Schiff gegen Gesetze und sonstige Vorschriften verstoßen hat. Eine Nacheile muss beginnen, solange sich das fremde Schiff oder eines seiner Boote innerhalb der Inneren Gewässer, des Küstenmeers oder der Anschlusszone befindet, und darf außerhalb des Küstenmeers oder der Anschlusszone nur dann fortgesetzt werden, wenn sie nicht unterbrochen wurde.

§ 181b LVwG bleibt diesbezüglich hinter den völkerrechtlichen Möglichkeiten zurück, steht diesen aber auch nicht entgegen. Neben der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Nacheile ist innerstaatlich die Kompetenzverteilung zwischen Bundespolizei und Landespolizei von Relevanz: Zwar gehört die ausschließliche Wirtschaftszone grundsätzlich zum Kompetenzbereich der Bundespolizei. § 3 ZuStBV-See normiert aber, dass Zuständigkeiten während der Nacheile i.S.d. Art. 111 SRÜ unberührt bleiben. Eine Nacheile der Landespolizei in Zuständigkeitsbereiche der Bundespolizei entspricht auch der allgemein geübten Praxis, z.B. in Bahnhöfen auf Basis von § 64 BPolG. Eine Klarstellung, dass die Landespolizei auch über die Hoheitsgrenzen hinaus unmittelbar nacheilen darf, wie dies z.B. im Rahmen des geplanten Seesicherheitsgesetzes²¹ angedacht war, wäre sinnvoll.

III. Fazit zum Völkerrecht

Der Wortlaut des § 181b LVwG soll zu weitreichenden Maßnahmen der Gefahrenvorsorge ermächtigen. Die Maßnahmen, welche das Seevölkerrecht im Küstenmeer gestattet, sind demgegenüber deutlich begrenzter. Nahezu unbegrenzte Befugnisse zum Anhalten und Betreten von Schiffen bestehen nur in den Inneren Gewässern. Innerhalb des Küstenmeeres bestehen derart umfassende Befugnisse nur gegenüber Schiffen unter deutscher Flagge. Alle anderen Wasserfahrzeuge genießen das Recht der friedlichen Durchfahrt, welches es der Polizei verbietet, ein Schiff unter fremder Flagge zu behindern. Ob die von § 181b LVwG angedachten Maßnahmen bereits eine Behinderung darstellen, ist umstritten und sollte im Wege der Verhältnismäßigkeit beurteilt werden, wobei die Schwere der Gefahr und deren Eintrittswahrscheinlichkeit gegen das Recht auf friedliche Durchfahrt und dessen Behinderung abgewogen werden sollten. Das Behinderungsverbot endet – ohne Abwägung – erst, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Schiff die zügige Durchfahrt unterbrochen hat oder die Durchfahrt nicht mehr friedlich ist. Letzteres ist bereits dann gegeben, wenn von dem Schiff eine Handlung ausgeht, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängt. Allerdings ist hierfür eine auf Tatsachen basierende konkrete Gefährdungslage erforderlich.

E. Verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung zur Bundeswehr

Gemäß Art. 87a Abs.1 GG stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Damit regelt das Grundgesetz, dass die Gefahrenabwehr gegen ausländische Staaten Aufgabe der Bundeswehr und nicht der Polizei ist. Der Verteidigungsauftrag der Bundeswehr ist jedenfalls dann angesprochen, wenn die konkrete Bedrohung von einem staatlichen Akteur ausgeht. Denn die Abwehr staatlicher Angriffe unter anderem mittels der Streitkräfte ist nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes niemals Aufgabe der Polizei.²²

Die Kompetenzabgrenzung mag im Einzelfall schwierig sein, etwa wenn unklar ist, ob eine von einem Wasserfahrzeug ausgehende Sabotagehandlung einem ausländischen Staat zuzurechnen ist. Im Rahmen des hybriden Kriegs ist diese Ambiguität der Regelfall. Eine strikte Kompetenzabgrenzung ist in dieser Grauzone

²¹ Vgl. die verschiedenen Expertenanhörungen zum Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Die Zeitenwende auch auf See umsetzen – Befugnisse der Bundespolizei erweitern und der Bedrohungslage anpassen, online unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw27-pa-inneres-polizeibefugnisse-1009234>.

²² Heinemann, Verteidigung gegen Drohnen, LTO 2.10.2025, online unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundeswehr-drohnen-verteidigung-aenderung-grundgesetz>.

aber gar nicht erforderlich: Regelmäßig liegt eine doppelte Zuständigkeit sowohl der Polizeibehörden als auch der Streitkräfte vor, wenn aus der *ex-ante*-Sicht die Annahme einer inneren wie äußeren Bedrohung gleichermaßen vertretbar erscheint.²³

Aus Angst vor Zuständigkeitsfragen gar nicht einzuschreiten, ist regelmäßig schlechter als Entscheidungen zu treffen, die sich aus der *ex-post*-Sicht als falsch herausstellen könnten. Weder von den Einsatzbeamtinnen und -beamten der Landespolizei noch von den Angehörigen der Bundeswehr kann *ex ante* eine abschließende Beurteilung der jeweiligen Zuständigkeit erwartet werden. Dies gilt insbesondere, weil das bewusste Streuen von rechtlichen Zuständigkeitszweifeln im Sinne des „Lawfare“ ein von fremden Staaten und deren Unterstützern eingesetztes Mittel der hybriden Kriegsführung ist.

Die Polizei darf auf eine Gefahr nicht nur reagieren, wenn sie gesichert vorliegt, sondern auch bei Gefahrenverdacht. Ebenso darf sie auch dann tätig werden, wenn die Prognose, ob die Gefahr in den Zuständigkeitsbereich der Bundeswehr oder der Polizei fällt, unsicher ist. Für die Bundeswehr gilt umgekehrt dasselbe.

F. Empfehlung:

§ 181b LVwG kann völkerrechtskonform ausgelegt werden. Zweifelhaft ist allerdings, ob die dafür erforderliche Völkerrechtskenntnis von den mit der Gefahrenabwehr betrauten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten erwartet werden kann. Es ist zu befürchten, dass diese aufgrund ihrer subjektiven Rechtsunsicherheit von der neuen Befugnis nur zurückhaltend Gebrauch machen werden, um eine mögliche rechtliche Angreifbarkeit zu vermeiden. Im Sinne der Rechtssicherheit für die handelnden Beamtinnen und Beamten erscheint daher ein Aufgreifen der seevölkerrechtlichen Voraussetzungen im Normtext sinnvoll. Dies erfordert erstens eine Differenzierung zwischen Inneren Gewässern und Küstenmeer, zweitens eine Aufzählung der Kategorien des Art. 19 Abs. 2 SRÜ, mindestens der Auffangklausel von lit. I. und drittens den Hinweis, dass die konkrete Gefahr für eines der Schutzgüter des Art. 21 SRÜ – hier insb. Lit b) – von dem anzuhaltenden und zu betretenden Schiff selbst ausgehen muss.

Das Anhalten, Betreten und Identitätsfeststellen auf Wasserfahrzeugen setzt voraus, dass diese bemannt sind. Der Konflikt in der Ukraine zeigt jedoch, dass zunehmend auch unbemannte Wasserfahrzeuge (Drohnen) zum Einsatz kommen. Dies wird in naher Zukunft nicht nur in der Seekriegsführung der Fall sein. Die IMO geht davon aus, dass ab 2028 unbemannte Schiffe auch in der Handelsschifffahrt eingesetzt werden.²⁴ In naher Zukunft stehen unbemannte Wasserfahrzeuge damit auch sog. „Schattenflotten“ zur Verfügung. Es böte sich an, bereits jetzt für dieses Szenario rechtlich Vorsorge zu treffen²⁵ und die Einsatzbefugnisse der Polizei dahingehend zu erweitern.

²³ Heinemann, Verteidigung gegen Drohnen, LTO 2.10.2025, online unter:

<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundeswehr-drohnen-verteidigung-aenderung-grundgesetz>.

²⁴ Min/Choi, Unmanned Ships and Flag State Jurisdiction, in: Chae/Baumler (Hrsg.), Maritime Autonomous Surface Ships (MASS) – Regulation, Technology, and Policy, Springer 2024, S. 29.

²⁵ Vgl. zu Regulierungsansätzen, Lange, Regulating Autonomous Vessels: International, Regional, and European Regulation of Maritime Autonomous Surface Ships, Brill Nijhoff 2025.