

22.11.24

Beschluss
des Bundesrates

**Entschlieung des Bundesrates zum strafrechtlichen Schutz von
Telekommunikationsanlagen**

Der Bundesrat hat in seiner 1049. Sitzung am 22. November 2024 beschlossen, die
aus der Anlage ersichtliche Entschlieung zu fassen.

Anlage

EntschlieÙung des Bundesrates zum strafrechtlichen Schutz von Telekommunikationsanlagen

Der Bundesrat regt gegenüber der Bundesregierung eine Prüfung an, ob der strafrechtliche Schutz von Telekommunikationsleitungen eine ausreichende generalpräventive Wirkung entfaltet und in einem angemessenen Verhältnis zum Schutz anderer wichtiger Rechtsgüter steht.

Begründung:

Leistungsfähige, zuverlässige Telekommunikationsnetze sind aus dem heutigen Wirtschafts- und Sozialleben nicht mehr wegzudenken.

Die Corona-Pandemie hat erhebliche wirtschaftliche, gesellschaftliche und menschliche Schäden angerichtet. Bedacht werden muss dabei, um wie viel größer insbesondere die ökonomischen Schäden gewesen wären, wenn nicht große Teile des Wirtschaftslebens durch Heimarbeit, Videokonferenzen und ähnliche Maßnahmen hätten ersetzt werden können.

Telekommunikations- und insbesondere Glasfasernetze erlangen steigende Bedeutung für die Steuerung der Energienetze und Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie. Ohne zuverlässige Telekommunikation wird die Energiewende möglicherweise nicht oder nur mit erheblichen technischen Hürden und Mehrkosten zu bewältigen sein.

Absehbar ist, dass mittelfristig insbesondere Mobilfunk für die Funktionsfähigkeit des Individualverkehrs unverzichtbar sein wird. Automatisiertes Fahren, Verkehrslenkung, Reaktion auf Unfälle und weitere Herausforderungen sind oder werden schon bald nicht mehr ohne die Verfügbarkeit von Telekommunikation über Mobilfunk denkbar sein.

Die Beschädigung einer Telekommunikationsleitung kann dadurch indirekt auch Verkehrs-, Energieversorgungs- und andere Versorgungsnetze funktionslos machen, ohne diese Netze selbst zu beschädigen.

Gegenwärtig werden jährlich rund 70 Mrd. € in Telekommunikationsinfrastruktur investiert, davon ein nennenswerter Anteil durch die öffentliche Hand selbst. Der Bund, Länder und Kommunen investieren gegenwärtig jährlich einen neunstelligen Betrag – 2023 waren es 7,2 Mrd. € – für die Förderung allein von Festnetzinfrastuktur.

Diese Investitionen wollen auch ausreichend geschützt sein. Das betrifft vorrangig Schutzmaßnahmen durch die Betreiber selbst, die sich stärker als bisher auf die Resilienz und Sicherung ihrer Netze konzentrieren sollten. Aber auch der Staat kann unter anderem durch Mittel des Strafrechts dazu beitragen, Beschädigungen zu reduzieren.

Praxistauglich gefasste Tatbestände und für die wirksame Generalprävention ausreichende Strafraumen werden zumindest einen Teil der potentiellen Täterinnen und Täter von einem derartigen Angriff abschrecken beziehungsweise bei Fahrlässigkeitsstraftatbeständen zur gebotenen Sorgfalt anhalten.

Die Beschädigung eines Unterseekabels oder auch einer Backbone-Leitung kann wirtschaftliche Schäden in einer volkswirtschaftlich relevanten Größenordnung auslösen.

Die Störung von Telekommunikationsnetzen kann auch direkte Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit auslösen, wenn darüber Anlagen, Fahrzeuge oder telemedizinische Anwendungen gesteuert werden.

Sowohl fahrlässige wie auch vorsätzliche Beschädigungen sollten bei der Prüfung berücksichtigt werden. Die ganz überwiegende Zahl an Beschädigungen erfolgt fahrlässig, so beispielsweise beim Kabelschaden, der am 14.02.2023 in einer Kettenreaktion zu einem faktischen Ausfall des Frankfurter Flughafens führte. Aber auch gezielte Beschädigungen, Diebstahl und andere Vorsatztaten spielen eine nennenswerte Rolle, sowie beim Vorfall beim Mobilfunknetz der Deutschen Bahn am 08.10.2022 und bei Angriffen auf die Glasfasernetze in Frankreich in der Nacht zum 29.07.2024.

Die folgenden Punkte geben – ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen – Anlass zu einer kritischen Prüfung des bisherigen strafrechtlichen Rahmens.

Die Störung von Telekommunikationsanlagen nach § 317 StGB ist mit einer Strafandrohung von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe versehen. Parallel dazu ist die Störung von Anlagen und Unternehmen unter anderem des Postbetriebes, des öffentlichen Verkehrs und der Versorgung mit „Wasser, Licht, Wärme oder Kraft“ in § 316 b StGB mit einem Strafraumen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe strafbewehrt.

Fraglich erscheint erst einmal, wieso zwei Strafnormen zu sehr ähnlichen Zwecken existieren und sie sehr unterschiedlich strukturiert sind. § 316 b StGB schützt vor Störungen, § 317 StGB bereits vor Gefährdungen. § 316 b StGB pönalisiert nur vorsätzliche Beeinträchtigungen, § 317 Absatz 3 StGB bereits fahrlässige abstrakte Gefährdungen. Es könnte sich anbieten, die Normen beispielsweise als § 317 StGB zusammenzuführen, auch im Sinne der Verbesserung der gesetzlichen Systematik und Reduzierung von Vorschriften.

Die Strafandrohung ist im Grundtatbestand identisch. Unterschiede ergeben sich jedoch bei besonders schädlichen Auswirkungen: § 316 b Absatz 3 StGB

sieht für besonders schwere Fälle einen Strafraum von bis zu zehn Jahren vor. Als Regelfall wird dabei genannt die Beeinträchtigung der „Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern, insbesondere mit Wasser, Licht, Wärme oder Kraft“.

§ 317 StGB sieht hingegen keine Strafverschärfung für besonders schwere Fälle vor. Das erscheint vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung von Telekommunikationsnetzen fragwürdig. Auch die Beschädigung von Telekommunikationsleitungen kann die Versorgung mit Wasser, Licht und Wärme oder Kraft beeinträchtigen oder – wie dargestellt – Körper, Leben und Gesundheit schädigen. Die Schäden können in wirtschaftlicher Hinsicht sogar größer ausfallen.

Es sollte geprüft werden, ob dieser große Unterschied in den potentiellen Rechtsfolgen im Hinblick auf das Gebot der Gleichbehandlung überzeugt und die Strafhöhen für die Generalprävention ausreichen. Die Telekommunikationsinfrastruktur dürfte heute in volkswirtschaftlicher Hinsicht wichtiger und verwundbarer sein als beispielsweise der in § 316 b StGB stärker geschützte Postbetrieb.

Sollten die Normen nicht zusammengeführt werden, wäre zu erwägen, einen besonders schweren Fall in § 317 StGB zu ergänzen beispielsweise für den Fall, dass die Versorgung mit Telekommunikation in einem erheblichen Ausmaß beeinträchtigt wurde.

Die Beschränkung auf öffentlichen Zwecken dienende Telekommunikationsnetze in § 317 StGB sollte hinterfragt werden. Seit Entfall des staatlichen Telekommunikationsmonopols sind durch technische und wirtschaftliche Fortschritte eine Vielzahl an Leitungen, z. B. nicht öffentliche Telekommunikationsnetze von Unternehmen oder Steuerungsleitungen für Solar- und Windenergieleitungen entstanden, bei denen fraglich ist, ob es sich um öffentlichen Zwecken dienende Telekommunikationsnetze im Sinne des § 317 Absatz 1 StGB handelt. Solche Telekommunikationsnetze werden jedoch ebenfalls als schutzwürdig erachtet und sollten unter den Tatbestand des § 317 StGB fallen.

Auch sollte unter Einbeziehung des Bundesministeriums für Verteidigung ein besonderer Schutz von Unterseeleitungen bedacht werden, da der Ausbau der Resilienz der Infrastruktur ein wichtiger Bestandteil im Umgang mit hybriden Bedrohungen darstellt. Die Beschädigung von Unterseeleitungen kann erhebliche Schäden sowohl für Eigentümer oder Betreiber wie auch für die Nutzerinnen und Nutzer der angeschlossenen Netze haben. Aufgrund vorheriger Angriffe auf Unterseeleitungen, u. a. durch Sabotageaktionen im Kontext hybrider Kriegsführung und/oder Terrorismus sollte erwogen werden, wie solchen Tathandlungen strafrechtlich vorgebeugt und sachgerecht begegnet werden kann. Es könnte sich hierbei anbieten, ein abstraktes Gefährdungsdelikt als Vorsatztat zu schaffen, das mindestens für Unterseeleitungen bestimmte gefährliche Handlungen mit einer höheren Strafandrohung versieht. Von einer Darstellung der möglichen Bedrohungsszenarien wird hier aus Gründen der Zweckmäßigkeit abgesehen.

Außerdem sollte geprüft werden, ob der Strafraum des § 88 Absatz 1 StGB einer Erhöhung bedarf.