

wie den früheren Präsidenten Chatami zusammenzutreffen. Eine weitere Diskontinuität ist in der Demokratisierungsfrage zu konstatieren. In Clintons Konzept war primär die Stabilisierung der neu etablierten freiheitlichen Systeme in Osteuropa und Russland vorgesehen. Die Islamische Republik fand in der Demokratisierungspolitik keine Berücksichtigung.

Dass sich in der Ära Bush die konservativen Realisten mit ihrem Konzept bislang durchsetzen, ist vor allem auf die nach wie vor katastrophale Lage im Irak zurückzuführen, die amerikanische Streitkräfte in großem Umfang bindet. Die Entwicklung im Zweistromland beeinflusste die Kräfteverhältnisse und Positionen in den USA und in seinem Entscheidungssystem beträchtlich. Hierzu zählen die Ausdünnung der neokonservativen Gruppierung sowie die Abkehr vom Ziel des Regimewechsels und, damit verbunden, die vorherrschende Unterstützung von Sanktionen im Kongress. Ein besonders wichtiger Faktor war die Teilentwarnung durch alle 16 Geheimdienste, dass von Teheran keine akute Bedrohung ausgehe.

Gleichzeitig ist der Iran aufgrund der Lage im Irak selbstbewusster geworden. Das Atomproblem ist lediglich vertagt. Denn auch das Konzept der konservativen Realisten war bisher nicht erfolgreich. Teheran hat die Hauptforderung, bei der Urananreicherung einzulernen, keinesfalls erfüllt. Verlässliche Schlussfolgerungen lassen sich aus dem herausgearbeiteten Trend und seinen Determinanten nicht ziehen. Zum einen nehmen die beiden Präsidentschaftskandidaten – John McCain und Barack Obama – unterschiedliche Positionen in der Iran-Frage ein. Zum anderen wird jeder Kandidat seinen Iran-Kurs als Präsident nicht in einem inneramerikanischen sowie regionalen und internationalen Vakuum festlegen. Es lässt sich nicht vorhersagen, ob die herausgearbeiteten maßgeblichen Determinanten weiterhin politikmächtig bleiben und die Präferenzen im Handlungsrepertoire des nächsten Präsidenten und seiner Administration mitbestimmen. Da die in der Ära Bush ungelösten Probleme mit dem Iran nur vertagt sind, bleiben die Handlungsoptionen für die nächste Administration zwischen den Eckpunkten Einäscherung iranischer Anlagen und Einbindung des Regimes in Teheran bestehen.

Sicherheit auf See

– Risiken weltweit und in deutschen Hoheitsgewässern

Uwe Jenisch*

Abstract: Safety and security at sea are a key issue for all maritime states. Traditionally, maritime law has included a well developed body of safety rules, including rules for the management of environmental risks. However, security risks have increased recently due to piracy, terrorism and organised crime. This article analyses the full spectrum of modern maritime security risks and the relevant legal instruments that are already in force or are in the process of being negotiated. Apart from the legal aspects, control and enforcement at sea, i.e. an efficient coast guard with the competence and the power to intervene, are crucial when terrorists or pirates attack. The role of navies versus “police-type” organisations is also at stake. Detailed emergency plans exist to deal with major accidents and environmental disasters in German waters, but a centralised coast guard service with preventive and executive powers is still under discussion, while the German constitution prevents the Navy from intervention.

Keywords: Maritime Sicherheit, Deutsche Küstenwache, Deutsche Marine

1. Vorbemerkung

Das Thema maritime Sicherheit behält zentrale Bedeutung. Spektakuläre Unfälle wie der Untergang der Fähren 2006 im Roten Meer¹ und in Indonesien mit zusammen rund 1.400 Opfern, der Brand hunderter von Containern auf der „Hyundai Fortune“ im März 2006 vor Jemen, der spektakuläre Untergang des Kreuzfahrers „Sea Diamond“ im Hafen von Santorin am 6. April 2007 oder die Strandung der „MSC Napoli“ im Januar 2007 an der britischen Kanalküste mit nachfolgender mühseliger Bergung von 4.700 Containern sind überall möglich. Das gilt auch vor den deutschen Küsten, wo sich die Schifffahrtswege mit jährlich rund 200.000 Schiffs-

bewegungen für Nordeuropa und für die gesamte Ostsee konzentrieren.

Für die *betriebliche Sicherheit* von Schiffen („*safety*“) besteht ein immer engeres Netz von Regelungen durch die Weltschiff-fahrtsorganisation IMO und die EU. Gleichzeitig treten äußere Bedrohungen wie Piraterie, Kriminalität und Terror in den Vordergrund – ein Bereich, der international mit „*security*“ umschrieben ist. Zusätzlich sind mit Blick auf den Klimawandel vermehrte Naturkatastrophen an den Küsten nicht auszuschließen. Anders als im Englischen gibt es in der deutschen Sprache nur einen Sicherheitsbegriff. Das unterstreicht, dass Sicherheit unteilbar ist. Nicht zuletzt aus diesem Grund plädiert dieser Beitrag für einen einheitlichen maritimen Sicherheitsdienst. Allen Fachleuten ist klar: Eine absolute Sicherheit gibt es nicht. Auch den Besten kann das schlimmste Unglück treffen.

Trotz gelegentlicher dramatischer Schlagzeilen in den Medien ist der Seetransport insgesamt betrachtet der umweltfreund-

* Uwe Jenisch, Prof. Dr. jur., Walther Schücking Institut für Internationales Recht, Universität Kiel. Dieser Aufsatz wurde referiert (peer-review).

1 Untergang der ägyptischen RoRo Fähre „Al Salam Boccaccio 98“ am 03.02.2006 mit ca. 1.000 Toten, Flagge: Panama. Untergang „Senapati Nusantara“, Dez. 2006 in Indonesien mit 400 Opfern.

lichste, billigste und sicherste Verkehrsträger, auch hinsichtlich tödlicher Unfälle und volkswirtschaftlicher Folgekosten von Unfällen. Der globale Seeverkehr bewegt 90 Prozent des internationalen Handels und ist damit Garant für Entwicklung und Wohlstand in der Welt. Man darf nicht übersehen, dass die Meeresverschmutzung insgesamt viele Ursachen hat. Die Schifffahrt ist nur mit rund rd. 15 Prozent beteiligt², während die Einleitungen von Land aus den größten Anteil ausmachen³. Andererseits ist die Gefahr von Tankerunfällen und größeren Ölverschmutzungen keinesfalls zu unterschätzen, zumal dies örtlich eine Katastrophe für Fischerei und Fremdenverkehr bedeutet.

Die absolute Zahl der Schiffsunfälle ist seit 20 Jahren deutlich rückläufig⁴. Die Quote der Totalverluste ging von 0,6 Prozent (1980) auf 0,15 Prozent (2005) zurück, bezogen auf ca. 92.000 Seeschiffe⁵. Jährlich ist mit 300 größeren Schiffsunfällen mit ca. 100-120 Totalverlusten (zehn pro Monat) und dem Verlust von bis zu 3.000 Menschenleben⁶ zu rechnen. Die hohe Zahl von Toten erklärt sich durch Untergänge von Fähren und Passagierschiffen⁷ in der Dritten Welt. Mit größeren Ölunfällen in Europa ist statistisch alle zwei Jahre zu rechnen. Sonstige Schiffsunfälle sind an den Küsten Europas zwar keine Seltenheit⁸, sind aber ebenfalls rückläufig – auch im Nadelöhr der Ostsee, der Kadet-Rinne zwischen Rostock und Gedser, wo es seit 2001 keine Unfälle gab. Neben den Tankerunfällen muss man sich auf Unfälle *aller* Schiffstypen mit Personen-, Sach- und Umweltschäden einstellen. Das Gefahrenpotenzial für Kreuzfahrt⁹, Passagier- und Fährschiffe, die bis zu 5.000 Menschen an Bord haben können, ist nicht zu unterschätzen. Eine Evakuierung und Verletztenaufnahme derartiger Menschenmengen auf See ist außerordentlich schwierig.

Nach allen Erfahrungen gilt: Der größte Feind des Seemanns ist der Seemann selbst, denn bei 80 Prozent der Seeunfälle spielt menschliches Fehlverhalten eine Rolle. Zweitgrößter Feind ist Feuer an Bord. Terror spielt zahlenmäßig keine besondere Rolle, beherrscht aber die gesamte internationale Sicherheitsdiskussion. Vereinfachend lässt sich sagen: Die Zahl der Schadensereignisse ist rückläufig, aber das Schadenspotenzial des einzelnen Ereignisses steigt mit den gewachsenen Schiffsgrößen, den Ladungsmengen und ihrer Gefährlichkeit sowie wegen neuer Bedrohungen. Schiffsunfälle können auch die Politik in Seenot

bringen, wenn das Unfallmanagement versagt und der Vorwurf mangelnder Vorsorge erhoben wird.

Nachdem die zentrale Bedeutung der betrieblichen Sicherheit „safety“, darunter besonders der menschliche Faktor¹⁰, in Erinnerung gerufen ist, sind nun unter dem Stichwort „security“ die Piraterie, die Terrorgefahr und andere kriminelle Handlungen näher darzustellen.

2. Security-Risiken und Ursachen

2.1 Piraterie

Piraterie und Terrorismus unterscheiden sich im Motiv der Täter. Piraterie bzw. Seeraub zielen auf persönliche materielle Bereicherung ab, während der Terrorist durch größtmöglichen Schaden ideologische, politische oder angeblich religiöse Ziele verfolgt und häufig bereit ist, sein Leben einzusetzen. Somit unterscheiden sich auch die typischen Schadenssummen: bei Piraterie geht es um Bargeld, Wertsachen, wertvolle Ladung und Lösegeld; bei Terror kann der Schaden unermesslich groß sein. Normen des Völkerrechts oder Skrupel hinsichtlich der eingesetzten Waffen spielen für beide Tätergruppen keine Rolle.

Jährlich werden bei hoher Dunkelziffer etwa 300 Pirateriefälle mit Geiselnahmen, Verletzten und Toten sowie erheblichen Schadenssummen registriert. Die Zahl der gemeldeten Fälle fiel drei Jahre in Folge (2004: 324, 2005: 276; 2006: 239 Fälle), stieg aber 2007 wieder auf 263 an. Deutsche und europäische Schiffe und Seeleute sind unter den Opfern. Die Piraterie konzentriert sich in wenigen Gebieten der Dritten Welt. Das Erscheinungsbild ändert sich. Statt als Barfußpiraten treten die Täter in Kampfanzügen auf und benutzen militärische Waffen, Speedboote und Mutterschiffe sowie falsche Seenotmeldungen, um Opfer anzulocken. Der versuchte Überfall und Beschuss des Kreuzfahrers „Sebourn Spirit“ am 5. November 2005 und der Überfall auf die französische Kreuzfahrtenyacht „Le Ponant“ im April 2008 vor Somalia waren besonders spektakuläre Fälle.

2.2 Terrorismus

Es gibt Informationen¹¹ über angeblich rund 100 Schiffe mit kriminellen, illegalen oder terroristischen Tätigkeiten allein im Mittelmeer. Auch Terroristen dürften Zugriff auf Schiffe haben oder anstreben, um Angriffe auszuführen, Geld zu beschaffen oder illegale Transporte zu leisten. Mögliche Angriffsziele sind Tanker, Gefahrgutladungen, Passagier- und Kreuzfahrtschiffe, Kriegsschiffe, Bohrinseln, Pipelines und Kabel. Sie sind letztlich durch Speedbootangriffe, eingeschleuste Bomben in Fahrzeugen und Containern, Hijacking, Geiselnahme und Sabotagehandlungen. Angriffe mit Tarnkappenbooten und Hubschraubern sind vorstellbar. Der Einsatz von „Schiffen als Waffe“ – auch als Umweltwaffe – ist zur Erpressung von Staaten

2 Gemäß Angaben der IMO, gilt für Öle, Chemikalien, Gefahrgüter, Abfälle, Fäkalien, Ballastwasser und Antifouling-Farben. Allerdings sind Abgasemissionen der Schiffe (SOx, NOx, CO2 und Feinstaub) ein bisher unterschätztes Problem.

3 Vgl. hierzu Sondergutachten des Rates der Sachverständigen „Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee“, Februar 2004, 462 S.

4 „Tanker safety record at all-time high“, in: IMO News, Issue 4, 2005, S. 14 ff; Angaben von Lloyds Register.

5 Rund 10.000 Reedereibetriebe verfügen über ca. 100.000 Handelsschiffe, davon 40.000 Schiffe im internationalen Verkehr.

6 Nach Angaben der International Salvage Union, vgl. DVZ (Deutsche Verkehrszeitung) vom 15.04.2003. Hinzu kommt eine erschreckend hohe Zahl von täglich 70 bzw. jährlich 24.000 Todesfällen in der Fischerei, vgl. mare Nr. 51, August 2005, S. 102.

7 In Europa werden jährlich 150 Mio. Passagiere befördert. Rund 400 Schnellfähren weltweit bedeuten ein zusätzliches Risiko z.B. wegen Kollisionen mit Walen und Containern; letztes Warnzeichen war der Brand auf dem Kreuzfahrer „Calypso“ mit anschließender Evakuierung der Passagiere im Mai 2006 in Englischen Kanal, mitursächlich unzureichender Brandschutz an Bord.

8 Laufende Berichterstattung im THB (Täglicher Hafenbericht, Hamburg) und Compilation of Ship Accidents in the Baltic Sea Area 2002, HELCOM, Helsinki 2003.

9 Derzeit über 300 Hochsee-Kreuzfahrtschiffe in Betrieb.

10 Vgl. hierzu Jenisch, Neue Maßnahmen für die maritime Sicherheit, HANSA 2006, Nr. 3, 4 und 5.

11 Zu Terrorismus auf See allgemein vgl. Elke Anger: Terrorismus zur See – Annäherung an ein sperriges Thema. Hansa 2007 Nr. 3 S. 95 – 97. Michael Richardson: A Time Bomb for Global Trade. Singapore 2004.

denkbar. Ein gezielter Anschlag in Meerengen oder Häfen und ihren Zufahrten kann zur Sperrung oder zum Zusammenbruch einzelner Schifffahrtsmärkte führen. So würde die Sperrung der Straßen von Hormuz oder Malacca jeweils 40 Prozent aller Erdöltransporte unterbrechen und eine Explosion der Ölpreise nach sich ziehen. Im Panama-Kanal gibt es deshalb militärische Übungen zur Terrorabwehr¹².

Eindeutig belegt sind bisher folgende Terroranschläge auf See:

- Achille Lauro, 1985, Hijacking durch Palästinenser, ein Passagier ermordet;
- USS Cole, Hafen Aden 2000, Sprengstoffangriff mit Speedboot, 19 tote US Soldaten;
- Tanker Limburg, Jemen 2002, Sprengstoffangriff mit Speedboot, Tote/Ölverschmutzung;
- Super Ferry 14 am 27.02.2004, Philippinen, Sprengstoffanschlag durch Abu Sayaf, 116 Passagiere getötet, Rettung über die Heckklappe, Totalverlust;
- Hafen Ashdod, Israel, zwei Selbstmordattentäter im Container eingeschleust, zehn tote Hafenarbeiter;
- Basra Oil Terminal, 24.04.2004, gescheiterter Sprengstoffanschlag mit Speedboot auf Tanker Takasuzu, drei tote US Soldaten;
- Verhinderter Anschlag August 2005 auf israelisches Kreuzfahrtschiff in Antalya/Türkei;
- Sprengstoffanschlag (Abu Sayaf) am 28.08.2005 auf Fähre „Donna Ramona“ in den Philippinen¹³.

Außerdem gibt es Fälle, bei denen unklar ist, ob sie unter Terror oder unter Piraterie fallen¹⁴. In Nordsee, Ostsee und Mittelmeer blieb es bisher bei einigen blinden Terroralarmen für Fähr- und Kreuzfahrtschiffe.

2.3 Massenvernichtungswaffen und kriminelle Handlungen

Die Gefahr von Massenvernichtungswaffen (*weapons of mass destruction WMD*) in der Hand von Terroristen oder Kriminellen steigt. Massenvernichtungswaffen eignen sich zur Einschüchterung westlicher Gesellschaften und stehen deshalb auf der Wunschliste bestimmter nichtstaatlicher Akteure und Regime. Der Schwarzmarkt mit atomaren, biologischen und chemischen Substanzen ist Realität. Die IAEA hat zwischen 1993 und 2005 16 Fälle von Schmuggel angereicherten Urans und Plutoniums registriert¹⁵. Spätestens wenn Tätern der Zugriff auf einsatzfähige Massenvernichtungswaffen gelungen ist, kann ein Staat seine Verpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung mit herkömmlichen Mitteln nicht mehr leisten. Vorbeugung und Abwehr müssen global und kollektiv sein. Im Übrigen gilt, den Risiken und Bedrohungen der Sicherheit dort zu begegnen, wo sie entstehen¹⁶. Die Politik ist gefordert.

12 Lloyds List vom 30.08.2006.

13 Lloyds List vom 29.08.2005.

14 Michael Stehr, Terror auf See 2004, Marine Forum 2004, Nr.11, S. 22 ff.

15 FAZ vom 29.12.2006.

16 Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, FAZ vom 24.10.2006.

Der Begriff „Nuklearterrorismus“ markiert die Befürchtungen¹⁷ im Hinblick auf primitive Atomsprengsätze oder „schmutzige Bomben“, für deren Einsatz man (nur) radioaktives Material und einen Träger braucht. Die Dringlichkeit des Problems zeigte sich im Dezember 2002 am Zwischenfall mit dem Frachter „So San“ vor Jemen. Das Schiff, das seine Nationalität verheimlichte, wurde von einem spanischen Kriegsschiff angehalten und untersucht, kurz darauf aber wieder freigelassen. Dabei fanden sich 15 Scudraketen unter einer Zementladung versteckt, die Jemen in Nordkorea gekauft hatte. Nach den Seerechtsregeln des „right of approach“¹⁸ war die Kontrolle auf hoher See in diesem Fall zulässig, aber die Beschlagnahme der Waffen von einem ordnungsgemäß registrierten fremden Schiff¹⁹ wäre rechtswidrig gewesen, da der Handel mit Mittelstreckenraketen (und anderen Waffen) nicht verboten ist.

Ein Erfolg war dagegen die Durchsuchung des deutschen Schiffes „BBC China“ 2003 im Hafen von Tarent, als Bauteile für Gaszentrifugen zur Urananreicherung mit Ziel Libyen gefunden wurden²⁰. Der Zwischenfall lieferte den Anlass zum offiziellen Verzicht Libyens auf die weitere Entwicklung von Atomwaffen. Zur Durchsuchung des Schiffes kam es, als die deutsche Reederei und ausländische Nachrichtendienste zusammenwirkten. Eine Durchsuchung auf hoher See wäre nur im Falle der akuten Piraterie oder bei Zustimmung des Flaggenstaates zulässig gewesen.

Eine Grauzone stellt der (illegale) Waffenhandel dar. Das Spektrum reicht vom legalen aber politisch unverantwortlichen Waffenhandel (chinesische Lieferungen für Zimbabwe²¹) über den Schwarzmarkthandel krimineller Organisationen bis zur Aufrüstung illegaler privater Streitkräfte oder sogen. Sicherheitsfirmen. Hier fehlen in aller Regel klare völkerrechtliche oder nationale gesetzliche Vorschriften.

Zu den kriminellen Tatbeständen zählt die Schad- und Giftstoffentsorgung auf See oder über See – häufig zum Schaden von Entwicklungsländern. Der Fall „Probo Koala“ mit der illegalen Entsorgung von 528 Tonnen giftiger Öle in Abidjan/Elfenbeinküste auf Umwegen über Gibraltar, Amsterdam und die Ostsee ist ein besonders rücksichtsloses Beispiel²². Die verantwortliche niederländische Firma musste Schadensersatz an die Elfenbeinküste zahlen.

Zusammenfassend gilt: Terror und Kriminalität können weitreichende Folgen für die westlichen liberalen Gesellschaften in ihrer maritimen Abhängigkeit haben, denn das Risiko auf See wird zum Dauerzustand²³. Das Dilemma ist überdeutlich: Während der Terrorist in seinem Bestreben, emotionale Verunsicherung und Angst durch größtmöglichen Schaden zu erreichen, nur einmal „erfolgreich“ sein muss, sind die Abwehrkräfte stän-

17 FAZ vom 09.11.2004, S. 6: „El Baradei warnt vor Nuklearterrorismus“.

18 Art. 110 UN Seerechtsübereinkommen von 1982.

19 Das Schiff gab sich nach einigem Hin und Her als unter der Flagge von Kambodscha fahrend zu erkennen und Kambodscha stimmte der Durchsuchung zu; vgl. zu Einzelheiten: Policing the High Seas – The Proliferation Initiative, American Journal of International Law Vol. 98 (2004) Nr. 3, S. 526 ff.

20 Sidney E. Dean, Initiative zur Sicherheit vor Proliferation. In: Marine Forum 2004, Nr. 4, S. 20-22.

21 Vergebliche chinesische Lieferung an Zimbabwe „An Yue Jiang“ im April 2008.

22 Vgl. Der Spiegel vom 18.09.2006, S. 128 ff, „Probo Koala“ unter Flagge von Panama auf Irrfahrt durch europäische Gewässer mit Defiziten in der Hafenstaatkontrolle von Amsterdam und Paldiski.

23 Michael Rühle, Sicherheit in Zeiten des Terrors. FAZ vom 01.02.2006, S. 6.

dig gefordert. Es gibt keine Vorwarnzeit. Nach dem Anschlag ist vor dem Anschlag. Der militante Islamismus, Terrorregime, versagende Staatsmacht („*failed states*“), Piraten und gewöhnliche Kriminelle erweisen sich als Dauerthema²⁴, das nicht nur in den USA als „Krieg“ empfunden wird.

Seeräuber und Terroristen sind trotz unterschiedlicher Motivation keine grundverschiedenen Kategorien. So können z.B. Piraterie und illegaler Waffenhandel durchaus von Terrororganisationen zur Geldbeschaffung und für illegale Transporte genutzt werden. Opfer sind in beiden Fällen unschuldige Zivilpersonen. Für die Bekämpfung beider Phänomene durch hoheitliche Dienste (Streitkräfte, Küstenwachen, Polizeien) handelt es sich in jedem Fall um Kriminelle. Der Unterschied zwischen äußerer und innerer Sicherheit, zwischen Terror und Kriminalität, verschwimmt. Erschwerend kommt hinzu, dass man auf See häufig kein klares Bild über den Aggressor hat, der unter dem Deckmantel einer zulässigen fremden Flagge, einer Freiheitsbewegung, eines privaten Unternehmens oder gar einer nationalen Marine auftritt. Der Übergang von Polizeiarbeit und Nachrichtendiensten, vorbeugendem Schutz und Militäreinsatz ist deshalb fließend. Für die Sicherheit auf See drängt sich die Erkenntnis auf, dass *safety + security* ein Gesamtrisiko darstellen.

3. Maßnahmen zur Piraterie- und Terrorismusbekämpfung

3.1 Pirateriebekämpfung

Das International Maritime Bureau IMB, eine Organisation der internationalen Handelskammer veröffentlicht aktualisierte online-Piratenkarten²⁵. Auch das IMO-Sekretariat bemüht sich um Analyse besonders gefährdeter Seewege wie z.B. der Straße von Malacca, die über 60.000 Schiffsbewegungen bzw. ein Drittel des Weltseeverkehrs und die Hälfte aller Öltransporte bündelt.

Die geltenden Vorschriften zur Bekämpfung der Piraterie finden sich in den Artikeln 100 bis 107 des UN-Seerechtsübereinkommens von 1982 (SRÜ), die als nicht mehr zeitgemäß gelten. Zwar verpflichtet Art. 100 die Staaten zu größtmöglicher Zusammenarbeit bei der Pirateriebekämpfung durch Kriegs- oder Staatsschiffe auf „hoher See oder an jedem anderen Ort [...], der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht“, aber es handelt sich dabei um eine „Bemühensverpflichtung“, die den Staaten die Wahl geeigneter Maßnahmen überlässt. Eine Verpflichtung zum Eingriff gibt es nicht. Zudem sind die Eingriffsrechte von Kriegsschiffen gegen Piraten nur außerhalb der 12-Seemeilen-Grenze zulässig, obwohl 80 Prozent der Piraterieüberfälle innerhalb dieser küstennahen Zonen geschehen. Eine Verfolgung durch Kriegsschiffe auf hoher See endet also an der 12-Seemeilen-Grenze. Außerdem ist der Tatbestand der Piraterie in Art. 101 auf Gewalttaten zu *privaten Zwecken* (Bereicherung) und auf Angriffe von einem Schiff auf ein *anderes* Schiff beschränkt, so dass politische oder religiös motivierte (Terror-

)Handlungen ebenso ausscheiden wie Hijacking an Bord eines Schiffes. Folglich gibt es Forderungen nach Revision der Piraterievorschriften im SRÜ. Aber die Staatenmehrheit zeigt keine Neigung, das SRÜ anzupassen, weil dann der Gesamtkompromiss dieser Konvention wieder aufbrechen könnte.

Deshalb konzentrieren sich die aktuellen Bemühungen auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und auf die IMO. Die IMO-Vollversammlung von 2005 hat mit der Resolution A.979(24) die Piraterie vor Somalia dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt. Dieser hat am 15. März 2006 diejenigen Staaten, die Kriegsschiffe im Umfeld von Somalia eingesetzt haben, aufgefordert „wachsam zu sein und angemessene Maßnahmen zum Schutz der Handelsschifffahrt und der humanitären Hilfslieferungen“ zu ergreifen²⁶ – ein UN-Mandat in der schwächsten vorstellbaren Form. Mit einer weiteren IMO-Resolution „on piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia“ vom Dezember 2007 wurde die Übergangsregierung von Somalia aufgefordert, der Verfolgung von Piraten durch fremde Kriegsschiffe innerhalb des somalischen Küstenmeers zuzustimmen. Ein erster Schritt in diese Richtung waren Absprachen der somalischen Übergangsregierung mit Frankreich, Dänemark und den Niederlanden, dass deren Marinekräfte humanitäre Hilfslieferungen bis in somalische Häfen begleiten dürfen. Vorläufiger Höhepunkt aller Bemühungen ist die einstimmige Resolution des Sicherheitsrates vom 2. Juni 2008²⁷, dass Staaten, die mit der Übergangsregierung von Somalia zusammenarbeiten, Piraterie und Seeraub auch innerhalb des zwölf Seemeilen breiten Küstenmeeres von Somalia mit allen erforderlichen Mitteln bekämpfen dürfen, die das Seerecht für die hohe See erlaubt. Die Maßnahme ist auf sechs Monate befristet. Damit wird erstmalig der Situation Rechnung getragen, dass ein „*failed State*“ seine Hoheitsrechte nicht wahrnehmen kann und deshalb zustimmt, dass die Staatengemeinschaft mit Vollzugskräften einspringen darf.

Die genannten Resolutionen fordern außerdem regionale Übereinkommen der Nachbarstaaten in Piraterie gefährdeten Gebieten. Ein Beispiel ist das am 4. September 2006 in Kraft getretene „Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery (ReCAAP)“ zwischen Singapur, Indonesien und Malaysia.

Die Deutsche Marine, obwohl am Horn von Afrika im UN-Einsatz gegen Terrorbedrohungen, darf bisher aus verfassungsrechtlichen Gründen mit Ausnahme von Hilfeleistung in See (Art. 98 SRÜ) nicht gegen Piraten vorgehen (vgl. unten), während von der amerikanischen und indischen Navy bekannt ist, dass sie gelegentlich robust gegen Piraten vorgehen²⁸.

3.2 ISPS Code für Ship and Port Security

Als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 hat die IMO auf Drängen der USA im Dezember 2002 das Schiffssicherheitsübereinkommen (SOLAS) um den sogenannten International Ship and Port Facility Code (*ISPS Code*) ergänzt. Ziel ist es, die

24 Vgl. Friedbert Pflüger, Ein neuer Weltkrieg?, München 2004, 304 S.

25 www.icc-ccs.org.uk/prc/piracy_rep_app.php.

26 AJIL 2006, Nr. 3, S. 700f.; IMO News 2006 Nr. 1, S. 9.

27 UN Security Council Res. S/2008/351.

28 Z. B. Hilfe bei Befreiung des nordkorean. Frachters „Dai Hong Dan“, 30.10.2007, AJIL 2008 Nr. 1, S. 169 f.

Terrorbedrohung von Schiffen und Häfen durch standardisierte und nachprüfbar Maßnahmen weltweit zu verbessern. Die Staaten waren zur Umsetzung des ISPS-Codes bis zum 1. Juli 2004 verpflichtet. Schiffe und Hafenanlagen mussten in kürzester Zeit geschützt werden²⁹. Auch in Deutschland haben Bund, Küstenländer, Reedereien und Hafenbetreiber die enormen Herausforderungen des neuen Sicherheitssystems im Prinzip bewältigt, das u.a. durch folgende Elemente an Bord und in den Häfen gekennzeichnet ist:

- *Ladungsinformation* (elektronisch), insbesondere im Containerverkehr mit USA;
- Einführung des *Automatischen Identifikations Systems* (AIS) bis 2004;
- Kennzeichnung aller Schiffe über 500 BRZ mit einer *Identifikationsnummer* und Ausrüstung mit „*stillem Alarm*“ bis 2006;
- Fälschungssichere Dokumentation der *Eigentumsverhältnisse* jedes Schiffes;
- *Sicherheitsanalysen* für alle Schiffe und Hafeneinrichtungen
- Kategorisierung aller Risiken in *drei Sicherheitsstufen*;
- *Sicherheitspläne* und Zertifikate für Schiffe und Hafenanlagen;
- Einsatz von *Sicherheitsoffizieren* auf Schiffen und *Sicherheitsbeauftragten* bei den Hafeneinrichtungen.

Zur Umsetzung dienen u. a. folgende Rechtsinstrumente:

- EU-Verordnung zur Schiffs- und Hafensicherheit³⁰ zur wettbewerbsneutralen einheitlichen Umsetzung nebst Richtlinie zur Erhöhung der Hafensicherheit³¹ sowie die Inspektions-VO³² mit Kontrollrechten der EMSA. Mit diesen Maßnahmen geht die EU weit über ISPS hinaus, indem zusätzlich die nationalen Inlandsverkehre und das gesamte Hafenumfeld einer EU-internen Kontrolle unterworfen werden³³.
- Vertragsgesetz des Bundes vom 31. Dezember 2003 zur Änderung des SOLAS-Gesetzes zur Übernahme der internationalen Verpflichtungen³⁴.
- Ausführungsgesetz des Bundes vom 25. Juni 2004 zur Änderung nationalen Schifffahrtsrechts gem. Art. 74 Nr. 21 GG, das am 1. Juli 2004 in Kraft trat³⁵.
- Ausführungsgesetze (Hafenanlagensicherheitsgesetze) der fünf Küstenländer und von NRW zur Sicherheit in rund 40 Häfen mit insgesamt 364 Hafenanlagen (Terminals) in den deutschen Seehäfen.

Erste Ergebnisse lassen sich ablesen. Alle Schifffahrtsnationen haben den ISPS-Code umgesetzt. Allerdings wird das Schiffsführungspersonal zusätzlich mit Sicherheitsaufgaben belastet, was Stress, *fatigue* und Frust weiter anwachsen lässt. Beim Land-

gang fühlen sich die Seeleute in manchen Ländern mehr als potenzielle Gefahr denn als Gast und Kunde. Die Einheitlichkeit der Umsetzung in den EU-Staaten lässt zu wünschen übrig. Neue Wettbewerbsverzerrungen sind nicht auszuschließen. Die Kosten müssen Schiffseigner und Häfen tragen. Die deutschen Häfen haben erhebliche (bauliche und technische) Aufwendungen getätigt³⁶. Auch dürfte in vielen Staaten der Umgang mit der Schiffsicherheit Anlass zu neuen Korruptionstatbeständen liefern. Andererseits gehen die notorischen Diebstähle im Hafen und blinde Passagiere durch die Maßnahmen zurück. Das Sicherheitsbewusstsein ist bei allen Beteiligten deutlich gewachsen. Zugleich besteht Sorge vor zu hoher Regelungsdichte und Bürokratismus, namentlich dann, wenn die Forderung der USA auf Durchleuchtung aller Container mit Bestimmungsort USA in den jeweiligen Abgangshäfen durchgesetzt würde.

Für *Kontrollen auf See* gelten die SUA Convention 1988 (*Suppression of Unlawful Acts at Sea*) und das SUA Protokoll, die seit 1992 für 135 Vertragsstaaten die Strafverfolgung von kriminellen Handlungen gegen Schiffe und Plattformen regeln. Eine Diplomatische Konferenz von 74 Teilnehmerstaaten hat am 14. Oktober 2005 eine *neue* SUA Convention 2005 und zusätzlich das SUA Protokoll 2005 angenommen. Die neue Konvention erweitert die Strafverfolgungskompetenz der Staaten auf Tatbestände wie Nuklear- und Umwelt-Erpressung von Staaten, illegale Transporte von Nuklear- und WMD-Material, verschärfte Auslieferungspflichten und neue Regeln für das rechtlich problematische „*boarding*“ verdächtiger Schiffe. Das Protokoll 2005 macht zusätzlich das boarding zulässig durch Zustimmung des Flaggenstaates (*consensual boarding*) innerhalb von vier Stunden. Das SUA Protokoll 2005 tritt 90 Tage nach der zwölften Unterschrift bzw. Ratifikation in Kraft. Bedauerlicherweise haben bis heute weder die USA noch irgendein anderer Staat dieses Instrument ratifiziert. Selbst die angeblich so wichtige Neufassung der SUA Convention 2005 hat nur zwei Ratifikationen ausgelöst und ist damit noch weit entfernt von einem Inkrafttreten.

Ein gänzlich anderer und rechtlich problematischer Ansatz zur Sicherheit ist der Einsatz *privater Sicherheitsdienste*, die Begleitschutz, bewaffnetes Personal und Routenberatung und Krisenmanagement anbieten, wofür sich in Südost-Asien (und in Russland) Märkte bilden. Die Kreuzfahrtindustrie und die Betreiber von Offshoreanlagen sind an privaten Diensten interessiert. Rechtliche Grundlagen dafür finden sich allenfalls im nationalen, nicht aber im internationalen Recht. Das Gewaltmonopol des Staates würde verloren gehen.

3.3 Massenvernichtungswaffen und Proliferation

Gemäß UN-Resolution 1540 vom 28. April 2004³⁷ sind Massenvernichtungsmittel in nichtstaatlicher (privater) Hand unzulässig. Alle Staaten sollen sich der Unterstützung privater Stellen bei der Beschaffung von Massenvernichtungswaffen enthalten und die nationale Gesetzgebung zu diesem Ziel verschärfen. Die Resolution enthält jedoch kein Transportverbot und keine neuen Kontrollrechte. Allenfalls unter dem Gesichtspunkt der

29 Die IMO informierte am 06.08.2004, dass 89,5 Prozent aller 9000 betroffenen Häfen über genehmigte Sicherheitspläne verfügen.

30 VO 725/2004 vom 31.03.2004, EU ABl. L 129/6 vom 29.04.2004; die erforderliche nationale Festlegung der Gefahrenstufen für deutsche Schiffe und die Benennung der zuständigen Ansprechstellen findet sich im Erlaß des BMVBW, VkB1. 2004.20, S. 534.

31 RL 2005/65 v. 26.10.2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen, Abl. EU Nr. L 310/28 v. 25.11.2005.

32 VO 884/2005 vom 10.06.2005, Abl. EU Nr. L 148/25 vom 11.06.2005, geändert durch VO 324/2008 vom 09.04.2008, Abl. EU Nr. L 98/5 vom 10.04.2008.

33 DVZ vom 19.09.2006.

34 BGBl. 2003 II, S. 2018.

35 vgl. PI des BMV vom 01.07.04.

36 DVZ vom 8.12.2005.

37 Security Council Res. 1540 of 28 April 2004, einstimmig angenommen.

*Selbstverteidigung*³⁸ kann im Einzelfall eine Intervention gegen fremde Schiffe gerechtfertigt sein. Seit Herbst 2003 verhandeln 15 Staaten, darunter Deutschland, die USA und Russland über neue Vorgehensweisen gegen die wachsende Gefahr von Massenvernichtungswaffen in der Hand von Terrororganisationen oder Kriminellen. Diese sogenannte „*Proliferation Security Initiative PSI*“³⁹, die für weitere Mitglieder offen steht, zielt auf die Koordinierung der Nachrichtendienste bei der Verfolgung und Durchsuchung von Transporten – vorzugsweise per Schiff sowie auf die Verstärkung der Zusammenarbeit untereinander und die Verschärfung der jeweiligen nationalen Gesetze. Übungen der Seestreitkräfte und der hoheitlichen Dienste haben stattgefunden. Mehr als 60 Staaten haben Unterstützung zugesagt⁴⁰. Die USA berufen sich in diesem Zusammenhang auf ein (umstrittenes) Recht auf vorbeugende Selbstverteidigung, bevor ein Angriff erfolgt (*preemptive use of force*)⁴¹.

Zur Schließung der Rechtslücken arbeiten die PSI-Staaten an Entwürfen, die im Verdachtsfall eine Durchsuchung auf See gestatten würden. Die bestehenden Präzedenzfälle von Kontrollrechten etwa bei Piraterie und Sklavenhandel, beim Drogenhandel und – besonders ausgeprägt – in der regionalen Fischereiaufsicht etwa innerhalb der EU sind gewohnheitsrechtlich entstanden und können ein Vorbild liefern. Hier entsteht also neues Seerecht.

Das führt zu der Frage, welche hoheitlichen Dienste die neuen Terrorabwehrmaßnahmen (*security*) in die Hand nehmen sollen. In Deutschland sind nach gegenwärtigem Recht die Bundespolizei des BMI, der Zoll des BMF, die Fischereiaufsicht des BML, die Schifffahrts- und Verkehrskontrolle des BMVBS sowie die Wasserschutzpolizeien und Fischereidienste der fünf Küstenländer, zusammen 15 verschiedene Dienste (*Anlage 1*) – nicht jedoch die Marine – für unterschiedliche Kontrollaufgaben auf See zuständig.

Als Hemmschuh erweist sich häufig, dass die Marinen – wie in Deutschland so auch in den USA – keine Polizeiaufgaben auf See wahrnehmen dürfen. In den USA ist diese Lücke zunächst für Drogenbekämpfung, zunehmend auch für Terrorabwehr dadurch geschlossen worden, dass sogen. „*law enforcement detachments LEDETS*“ von acht bis zehn Mann von Coast-Guard-Personal an Bord von Kriegsschiffen mitfahren. Kommt es zur Verfolgung und Untersuchung von verdächtigen Schiffen, so setzt das Kriegsschiff die Flagge der USCG und das LEDET-Personal wird tätig⁴². In Dänemark liegt die Küstenwache bei der Marine – die einfachste und billigste aller Lösungen, aber wohl kein Vorbild für Deutschland.

4. Deutsche Maßnahmen zu Schiffssicherheit, Unfallmanagement und Umweltschutz

Zur maritimen Sicherheit und Notfallvorsorge ist in Deutschland (neben dem ISPS-Code, der Hafenstaatkontrolle und allen anderen Routinemaßnahmen) in den letzten Jahren im Zusammenhang mit dem Havariekommando eine breite Diskussion in Gang gekommen⁴³.

4.1 Das Havariekommando als Kopfstelle für komplexe Schadenslagen

Die Einrichtung des Havariekommandos in Cuxhaven mit rund 40 Mitarbeitern zur Bekämpfung von bereits eingetretenen komplexen Schadenslagen“ beruht auf der Vereinbarung Bund – Küstenländer über die Einrichtung des Havariekommandos zum 1. Januar 2003 und einer Reihe nachfolgender Beschlüsse und Vereinbarungen. Die Fachaufsicht liegt beim BMVBS, aber die anderen Bundesministerien sind eingebunden. So beschloss die Bundesregierung am 2. April 2004⁴⁴ zunächst die Einrichtung eines „neuen Küstenwachzentrums für Nordsee und Ostsee“ in Cuxhaven. Hierauf folgte ein Beschluss der Küstenländer-Innenminister vom Februar 2005⁴⁵ zur Errichtung eines gemeinsamen *Maritimen Sicherheitszentrums* (MSZ) der beteiligten (Länder-)Dienste. Am 6. September 2005 folgte eine Verwaltungsvereinbarung MSZ durch BMI, BMVBS und die fünf Küstenländer. Die Fertigstellung des MSZ war bis Ende 2006 geplant. Der Neubau verzögert sich weiter, wobei der Rechnungshof 2008 massive Vorwürfe der Fehlplanung und Verschwendung hinsichtlich der angekauften, aber ungeeigneten Immobilie erhebt⁴⁶. Als minimale Zwischenlösung kam es zu einem „*Maritimen Lagezentrum*“ ab dem 1. Januar 2007⁴⁷. Am 1. August 2007 wurde auch die nationale Meldestelle aller einlaufenden Schiffe für den Schutz vor Terrorismus (*point of contact*), von Wilhelmshaven in das MSZ verlagert⁴⁸. Die bestehenden Zuständigkeiten der Fachbehörden im MSZ bleiben leider unverändert, d.h. es kommt nicht zu einer echten Zusammenfassung der Dienste, sondern (nur) zu einer räumlichen Zusammenlegung als „Bürogemeinschaft“. Die Verkehrszentralen der Bundeswasserstraßenverwaltung (WSV) führen das Echtzeit-Lagebild auf Radarbasis für sich weiter und stellen es dem Havariekommando nur im Einsatzfall zur Verfügung, d.h. das Havariekommando „lebt“ normalerweise nicht in der Lage (!!). Mit diesem Kompromiss soll offenbar der gegenwärtige Stand der zersplitterten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erhalten werden⁴⁹.

In dieser Lage war es notwendig, mit Wirkung vom 15. Oktober 2006 „Gemeinsame Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit auf See und in den Häfen“ (Zusammenarbeitsgrundsätze Seesicherheit) zu vereinbaren, die zwischen den Bun-

38 Heintschel von Heinegg, The United Nations Convention on the Law of the Sea and Maritime Security Operations, GYIL 2006, S. 182 ff.

39 Zum Proliferationsverbot vgl. Christian Schaller, „Die Unterbindung des Seetransports von Massenvernichtungswaffen, Völkerrechtliche Aspekte der Proliferation Security Initiative“, SWP Studie S 19, Berlin, Mai 2004, 24 S.

40 ESPO News 10.08 vom August 2004 S. 4.

41 Statement by President George W. Bush, AJIL 2006, Nr. 3, S. 690.

42 Sidney E. Dean. Kokainkrieg zur See. Marine Forum 2005 Nr. 6, S. 7f.

43 vgl. hierzu insgesamt: Michael Herma, Die rechtliche Ausgestaltung maritimer Sicherheit in Deutschland. Nomos Verlag 2006, 216 S.

44 Presseinformation des BMI vom 02.04.2004 und nachfolgende Presseveröffentlichungen.

45 Presseinformation des Niedersächs. Innenministers vom 22.09.2004.

46 FOCUS vom 2. Juni 2008.

47 FAZ vom 03.01.2007.

48 THB vom 01.08.2007.

49 Hamburger Abendblatt vom 26.10.2006.

desressorts (BMI federführend, BMVBS, BMVg) gelten sollen. Die Zusammenarbeit des BMVBS mit der Bundeswehr (BMVg) musste ebenfalls aktuell neu gefasst werden (Ölauffangschiffe und Luftüberwachung Do 228 durch die Bundeswehr)⁵⁰.

Wichtig ist, dass das Havariekommando weder präventive Aufgaben, noch ein klares Weisungsrecht hat. Es ist zuständig für die Koordinierung einer Reihe praktischer Maßnahmen, insbesondere der Schadstoffbekämpfung, sobald eine komplexe Schadenslage eingetreten ist. Zu den Aufgaben zählt auch das Notschleppen. Das *Notschleppkonzept* sieht für die Nordsee einen großen Notschlepper und zwei Mehrzweckschiffe vor, für die Ostsee drei Notschlepper und zwei Mehrzweckschiffe mit jährlichen Kosten von rund zehn Mio. Euro. Nach achtjährigen Diskussionen wurden im Mai 2007 196 Mio. Euro freigegeben für die Beschaffung von zwei neuen Notschleppern mit zeitgemäß erhöhten Anforderungen⁵¹, die ab dem 1. Januar 2011 zur Verfügung stehen sollen.

Weitere Aufgaben des Havariekommandos liegen in der Zuweisung von *Notliegeplätzen* (Ankerplätze und Nothäfen) in Nordsee und Ostsee. Außerdem gibt es ein Konzept zur *Schiffsbrandbekämpfung* mit Einzelvereinbarungen mit den Feuerwehren der Häfen sowie ein Konzept zur *Verletztenversorgung* und Schulung von bisher 65 Notärzten an zehn Standorten.

Man darf also feststellen, dass der Bund und die Küstenländer sich in Teilbereichen geduldig um maritime Sicherheit kümmern und Einzelaspekte für eingetretene Schadenslagen sachgerecht organisiert haben. Der Bund beziffert seine Aufwendungen zur maritimen Sicherheit auf 350 Mio. Euro. Allerdings fehlt weiterhin die Zentralisierung der Aufgaben der Prävention und des Vollzugs in einer *einheitlichen Deutschen Küstenwache*. Neben der Zersplitterung liegt eine zweite Schwäche des Systems darin, dass die vielen zivilen Dienste hinsichtlich Personals, seefähiger Schiffe, Hubschraubern, Waffen und Fernmeldemitteln völlig unzureichend sind, andererseits aber die Befugnis zur Intervention haben. In diesem Zusammenhang ist es z.B. unverständlich, dass die Schiffe der Bundespolizei bisher über keine ernst zu nehmenden Waffen verfügen. Demgegenüber verfügt die Marine über die erforderlichen Mittel, hat aber keine Befugnis. Die Verfassung verhindert die Erfüllung wichtiger Aufgaben durch die Streitkräfte, während die Polizei nicht vorbereitet ist – ein beängstigender Zustand.

Die zahlreichen und langjährigen Forderungen zur Reform einer Küstenwache u.a. von Fraktionen des Bundestags⁵², den Landtagen von Schleswig-Holstein⁵³ und Mecklenburg-Vorpommern und von Umweltverbänden⁵⁴ sind nicht erfüllt. Der Bund lässt keine Anstrengungen zur Zusammenlegung und Stärkung seiner Seedienste erkennen. Der 15. Bundestag lehnte in der vergangenen Legislaturperiode die Küstenwache zuletzt am 20. Oktober 2004 ab, während die Innenminister

der Küstenländer sich am 5. März und am 10. November 2004 mehrheitlich gegen eine Übertragung der Wasserschutzpolizeien an eine Küstenwache aussprachen. Sie forderten den Bund auf, zunächst seine Dienste neu „zu sortieren“⁵⁵. Der härteste Widerstand gegen eine Übertragung der Wasserschutzaufgaben kommt aus Niedersachsen⁵⁶, während Schleswig-Holstein und MVP reformbereit sind⁵⁷, neuerdings sogar unterstützt von der Bundesgewerkschaft der Polizei⁵⁸, die eine „europataugliche“ Küstenwache befürwortet. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2005 spricht das Thema an: „Die Leistungsfähigkeit des MSZ wird nach drei Jahren evaluiert. Es ist dabei dann auch zu prüfen, ob das bestehende Konzept vorteilhaft ist oder die *Einrichtung einer ‚Nationalen Küstenwache‘ angestrebt werden sollte*“. Der Zeitpunkt der Evaluierung ist jetzt erreicht.

Statt einer Neuordnung rüsten sich die zersplitterten Bundesdienste unkoordiniert mit neuen Fahrzeugen aus. Die Bundespolizei erhielt kürzlich neue Schiffe und das Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung erhielt vom Haushaltsausschuss 60 Mio. Euro für neue Schiffe für die Fischereiaufsicht⁵⁹. Der Zoll hat neue 1000-Tonnen-Doppelrumpfschiffe bestellt, die 2008/9 zu liefern sind. Der Haushaltsausschuss des Bundestages hatte in diesem Zusammenhang wenigstens engere Abstimmung und gemeinsame Streifenfahrten von Zoll und Bundespolizei angemahnt. Daraufhin haben die Minister für Finanzen (Zoll) und Inneres (Bundespolizei) die gemeinsame Ausbildung ihrer rund 400 Vollzugsbeamten sowie gemeinsame Streifenfahrten ab 2010 angekündigt.⁶⁰

Weiterhin wünschenswert wäre ein zentrales Ausbildungs- und Trainingzentrum für Seeleute, Behördenpersonal und Lotsen für maritime Notfallsituationen. Ein Vorschlag des Deutschen Nautischen Vereins vom Herbst 2004⁶¹ fordert u.a. die Ausarbeitung eines ganzheitlichen Konzepts und Schaffung eines Aus- und Fortbildungsangebots. Schließlich gehören zu einem modernen Vorsorgekonzept auch organisatorische Vorbereitungen, um nach Terroranschlägen, Katastrophen und sonstigen Notlagen den Schadensumfang zu begrenzen und möglichst schnell zum Normalzustand zurückzufinden (*disaster mitigating* und *disaster recovery*).

4.4 Argumente für die Deutsche Küstenwache

Präsenz und Abschreckung

Für alle modernen Küstenstaaten ergibt sich die Forderung nach einer Küstenwache zur permanenten Kontrollpräsenz auf See und in der Luft. Es geht in Deutschland um die rechtliche und organisatorische Zusammenfassung der maritimen Hoheitsdienste von Bund und Küstenländern in einer einheitlichen Deutschen Küstenwache, die räumlich im Küstenmeer, in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und bei Bedarf

50 VerkBl. 2006, Nr. 19 S. 755.

51 Notschlepper Nordsee: 200 to Pfahlzug, 19,5 Kn, 6 m Tiefgang; Ostsee 100 to, 16,5 Kn, dt. Flagge, deutsch und englisch sprechende Besatzung.

52 Zuletzt Antrag der FDP „Nationale Küstenwache schaffen“, Bundestags-Drucksache 16/8543 vom 12.03.2008 und Fraktion CDU/CSU „Schaffung einer nationalen Küstenwache“ vom 13.01.2004, BT-Drs. 15/2337.

53 Antrag der Fraktion der CDU im SH Landtag „Einheitliche Küstenwache“, Drs. 15/3175 vom 22.01.2004; zuletzt auch entsprechende Forderungen des Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein vom April 2008.

54 SDN Forderung nach einer „Deutschen Küstenwache“, THB vom 30.10.2003; vgl. a. Forderung der ostfriesischen Bürgermeister, THB vom 29.03.2004.

55 Kieler Nachrichten vom 06.03.2004.

56 Innenminister Schünemann (Niedersachsen) lehnt jede Änderung ab, vgl. THB vom 6.12.2005.

57 vgl. im Einzelnen: Presseinfo des Innenministers von SH vom 05.03.2004 und mdl. Anfrage im NdS Landtag am 11.03.2004.

58 Presseinformation der BGV vom 23.04.2008.

59 THB vom 18.07.2006.

60 Hamburger Abendblatt vom 21./22.04.2007.

61 Hansa 2004, Dezember, S. 7.

auch außerhalb zuständig ist für die allgemeine und besondere Gefahrenabwehr einschließlich Katastrophenschutz, Terrorbekämpfung, polizeilichen Grenzschutz, illegale Migration, Fischereiaufsicht, Zollkontrolle auf See und Verhinderung bzw. Bekämpfung von Meeresverschmutzungen, Letzteres im Zusammenspiel mit dem Havariekommando. Gegenüber der internationalen Schifffahrt verschafft man sich Respekt, Abschreckung und Vorbeugung am besten mit einer schlagkräftigen professionellen Küstenwache.

Interventionsfähigkeit und schnelle Reaktion

Viele dieser Aufgaben beruhen auf den oben genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen, für deren Erfüllung die Bundesrepublik einstehen muss. Dazu zählen auch die Aufgaben der Terrorabwehr, die auf See kraft Sachzusammenhangs zu den staatlichen Aufgabenkatalog einer Küstenwache gehören, wenn man sie nicht den Streitkräften übertragen will.

Zunächst gilt der Erfahrungssatz, dass Behördenpräsenz die Aufmerksamkeit und die Disziplin auf See hebt, wenn Schiffe unter Beobachtung stehen. Zudem wird häufig unterschätzt, dass ständige Präsenz, lückenlose Überwachung des Seeraums und sofortige Interventionsfähigkeit durch eine Einsatzgruppe im Bedarfsfall⁶² zu jeder Tageszeit erforderlich sind, um Schiffssicherheit und Unfallmanagement zu gewährleisten. Dabei müssen im Ernstfall (Tankerunfall, Terrorbedrohung oder sonstige Katastrophe) alle Optionen – auch unpopuläre – abrufbar zur Verfügung stehen. Die Maßnahmen der ersten Stunde entscheiden gewöhnlich über Erfolg oder Misserfolg. Entscheidungen müssen mit großer Verantwortung und Erfahrung auf der Grundlage weniger Informationen sofort getroffen werden, um Gefahren für Leben, Umwelt und Gesellschaft abzuwehren oder zu mindern. Die britischen Behörden sprechen von den „golden minutes“. Deshalb ist langjährig gewachsene Autorität und Kompetenz in der Leitungsebene verbunden mit klaren Unterstellungs- und Weisungsrechten erforderlich. In dieser Phase sind politische Einflüsse nicht hilfreich („*accident management at sea is for experts, not for politicians*“). Es handelt sich um den Kernbereich der Hoheitsdienste: Abschreckung, Repression, Verhinderung, Täterermittlung, Schadensminderung, Schutz der Zivilbevölkerung. In erster Linie sind Führung und Durchsetzung gefordert und nicht Koordination der Zusammenarbeit. Ein zentrales Lagezentrum mit *allen* Informationen (auch denen der Verkehrszentralen) sowie ein Instrumentarium der Durchsetzung sind unabdingbar.

Einheitliches Erscheinungsbild

In der gesamten Welt hat es sich bewährt, wenn hoheitliche Dienste als solche klar erkennbar gegenüber dem fremden Schiff in Erscheinung treten. Das Seerechtübereinkommen fordert in den Artikeln 107, 110 und 224, dass Durchsetzungsbefugnisse nur von deutlich als im Staatsdienst stehenden Kriegs- oder Staatsschiffen ausgeübt werden. Das gilt für die Uniform der Beamten wie für das äußere Bild der Schiffe und Luftfahrzeuge,

die durch einheitlichen (grauen) Anstrich mit Kanone auf dem Vorschiff dem fremden Seemann die Orientierung erleichtern. Abgesehen davon ist es ein Gebot der internationalen Konkurrenz, der zivilen Schifffahrt mit *einem* hoheitlichen Dienst auf See gegenüberzutreten („one face to the customer“).

Einheitliche politische Verantwortung und Kooperationsfähigkeit nach außen

Hinter einer Küstenwache muss eine klare politische Verantwortung stehen. Unverständlich ist, dass die politische Verantwortung im deutschen System – auf viele Ministerien verteilt – diffus bleibt. Dieser Zustand scheint von den Ministerialverwaltungen gewollt zu sein und missachtet den Grundsatz des Verbots der Mischverwaltung.

Ein weiteres Argument für die zentrale Küstenwache ergibt sich daraus, dass man für die laufende Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten z.B. in der Ostsee *einen* Ansprechpartner braucht – oder sollten ausländische Dienste mit 15 deutschen Diensten zusammenarbeiten? Auf eine eventuelle Europäische Küstenwache zu warten, über die viel spekuliert wurde, erübrigt sich, da die EU-Kommission von dieser Idee als „too divisive“ (vorläufig?) Abschied genommen hat⁶³. Sie will stattdessen die maritime Dimension der Sicherheit zukünftig im Zusammenhang mit dem Aufbau einer Europäischen Grenzüberwachung (EUROSUR) langfristig regeln⁶⁴. Somit sind für Ostsee⁶⁵, Nordsee und Mittelmeer zunächst regionale Verbünde der Küstenwachen zu erwarten.

Schrittweise Verwirklichung

Die Deutsche Küstenwache kann auf dem bereits eingeschlagenen Weg schrittweise verwirklicht werden. Nachdem das Havariekommando in der Zuständigkeit des Bundesverkehrsministers aufgebaut wurde, könnte es Partner oder Bestandteil einer Deutschen Küstenwache sein. Als erster Schritt ist eine Zusammenfassung der maritimen Bundesdienste erforderlich, was keine Grundgesetzänderung, sondern nur die Änderung einiger Bundesgesetze wie z. B. des Seeaufgabengesetzes und die Kabinettsentscheidung über die Ressortzuständigkeit erfordert. Für die Einbindung der Wasserschutzpolizeien bzw. die Übertragung von Länderkompetenzen an eine zentrale Küstenwache wird man um eine Grundgesetzänderung nicht herumkommen, falls ein Staatsvertrag nicht ausreichend wäre. Die zukünftige Rolle der Länder-Wasserschutzpolizeien könnte man sich auch in einer Konzentration auf die Binnengewässer und die Häfen vorstellen, wo die Hafen- und Schiffssicherheit wegen der Terrorbedrohung und aus Umweltgründen sowieso verstärkt wird. Der Bund wäre dann alleine für die Seeseite zuständig. Das Gesamtproblem der maritimen Sicherheit gehört auf die Tagesordnung der Föderalismusdebatte.

63 Lloyds List vom 11.10.2007.

64 EU press releases, Memo/08/86 vom 13. Febr. 2008 „Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR).“

65 Kooperation der Küstenwachen der Ostsee als „Baltic Sea Region Border Control Co-operation (BSRBCC)“.

62 Interventionsrechte ergeben sich aus dem Völkergewohnheitsrecht und insbes. aus Art. 221 SRÜ, wenn Schäden größeren Umfangs drohen oder eingetreten sind.

Das Kostenargument

Die Zusammenlegung der Bundesdienste bedeutet zunächst Ersparnis im zweistelligen Millionenbereich durch Synergien und Verzicht auf Doppelstrukturen sowie durch Personaleinsparungen. Der Bundesrechnungshof könnte das Problem quantifizieren. Bei Einbeziehung der Wasserschutzpolizeien käme ein Einsparpotenzial bei den Ländern hinzu. Andererseits verlangt eine richtige Küstenwache nach seegängigen Schiffen und Luftfahrzeugen, nach Waffen und Führungsmitteln – also nach effektiven Vollzugsmitteln. Ohne Geld wird es nicht gehen.

Schnittstelle zu den Routineaufgaben und zum Havariekommando

In der gesamten Diskussion werden häufig die zahlreichen und wichtigen Routineaufgaben der vorhandenen maritimen Dienste übersehen (vom Tonnenlegen, über die Verkehrskontrolle, die Flaggenstaat- und Hafenstaatkontrollen bis zur Netzkontrolle auf Fischereifahrzeugen), die im Alltagsbetrieb zu erledigen sind und in der Regel in den Häfen stattfinden. Eine neue Deutsche Küstenwache ist so zu strukturieren, dass das vorhandene zivile Fachpersonal und die Ausrüstung für diese Routineaufgaben in gleicher Qualität bei den dafür zuständigen Stellen erhalten bleiben – eine Organisations- und Zentralisierungsaufgabe, die noch nicht genügend durchdacht ist.

In diesem Zusammenhang ist auch das Verhältnis der Küstenwache zum Havariekommando zu regeln. Denn der gesamte jetzt beim Havariekommando geordnete Bereich der Schadensbekämpfung (Öl- und Chemieschaden, Brandbekämpfung, Verletztenaufnahme, Notschleppen, Bergen und Retten) muss für das tägliche Geschäft, für kleinere Unfälle und Notlagen weiterhin zur Verfügung stehen. Die vertragliche Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Partnern (vom Bergeunternehmen über die Chemiefirma bis zum Notfall-Krankenhaus) ist auf kontinuierliche vertrauensvolle Kooperation angelegt, sachgerecht und sollte nicht ohne Not verändert werden. Alle Kräfte müssen sich im Alltagsbetrieb kennen und begegnen, um im Einsatzfall optimal zusammenzuwirken.

Schnittstelle zur Bundeswehr/Marine

Soweit im deutschen Küstenvorfeld für eventuelle Terrorangriffe oder andere Extremlagen die Mittel der Küstenwache nicht ausreichen, bedarf es einer verlässlichen und planbaren Rechtsgrundlage für den Einsatz der Bundeswehr (insbesondere Marine und Luftwaffe), denn der Einsatz von Machtmitteln (Waffeneinsatz, maritime Einsatzgruppen, boarding, Aufbringen eines Schiffes, Minensuchen, Massenevakuierung, notfalls Versenken) im deutschen Küstenvorfeld durch die Bundeswehr ist nach gegenwärtiger Rechtslage unzulässig. Desgleichen braucht die Marine dringend klare Rechtsgrundlagen für die Pirateriebekämpfung bei ihren Aufgaben in Übersee.

In dieser Frage ergibt sich das Problem aus dem Grundgesetz. Gemäß Art. 87a Abs. 2 GG dürfen die deutschen Streitkräfte außer im Verteidigungsfall nur „eingesetzt“ werden, soweit das Grundgesetz dies zulässt. Einsatz bedeutet in diesem Zusam-

menhang die Nutzung von militärischen Macht- und Vollzugsmitteln. Die Abschreckung und Verfolgung von Kriminellen sowie Vollzugsmaßnahmen gegen fremde Schiffe sind nach geltendem deutschen Recht zivile Aufgaben der Polizei. Zuständig sind die Polizeidienste des Bundes und der Länder, die allerdings für eine robuste Intervention auf See gegen andere Schiffe nicht ausgerüstet (und in fremden Seegebieten nicht präsent) sind. Das Dilemma besteht also darin, dass die Streitkräfte z.B. am Horn von Afrika in der Lage aber nicht befugt sind, während die Polizei befugt, aber weder präsent noch in der Lage ist⁶⁶.

Nach Völkerrecht „kann“ ein Kriegsschiff außerhalb der 12-See-meilen-Grenze auf Grundlage des Art. 105 SRÜ gegen Piraten vorgehen, Personen festnehmen und die Strafverfolgung durch die eigenen Behörden einleiten. Für deutsche Kriegsschiffe scheidet diese völkerrechtliche Ermächtigungsgrundlage für Verfolgungsmaßnahmen jedoch aus, da das Grundgesetz Polizeimaßnahmen für Streitkräfte grundsätzlich nicht erlaubt.

Allerdings gilt die allgemeine Pflicht zur Hilfeleistung gemäß Art. 98 SRÜ bei Lebensgefahr oder Seenot auch für die Streitkräfte, wo immer sie sich befinden, „soweit der Kapitän ohne ernste Gefährdung des Schiffes [...] dazu imstande ist“. Wenn Seeleute als Opfer eines Überfalls oder eines Seenotfalls in Lebensgefahr schweben, darf bzw. muss ein deutsches Kriegsschiff die erforderliche unmittelbare Hilfe leisten. Die Hilfeleistung gilt den Opfern; sie beschränkt sich auf die Abwehr der unmittelbaren Gefahr und erstreckt sich weder auf Abschreckung noch Verfolgung der Verbrecher, denn dies bleibt grundsätzlich Aufgabe der zivilen Polizei.

Der Hinweis, dass die Streitkräfte im Einzelfall Amtshilfe gemäß Art. 35 Abs. 2 GG leisten können, hilft auch nicht weiter. Amtshilfe trifft für Naturkatastrophen und schwere Unglücke zu. Amtshilfe der Bundeswehr ist grundsätzlich möglich, soweit ihre eigenen Aufgaben darunter nicht leiden; es besteht aber kein Anspruch. Außerdem umfasst Amtshilfe keinen Einsatz der militärischen Machtmittel und ist für den Anfordernden (z.B. ein Bundesland) kostenpflichtig. Amtshilfe ist also z.B. zur Piratenbekämpfung ungeeignet.

Es mehren sich deshalb Stimmen für eine erweiterte Rechtsgrundlage für die Streitkräfte, z.B. in Form einer Grundgesetzänderung und/oder eines „Seesicherheitsgesetzes“⁶⁷, um die Streitkräfte in den Stand zu versetzen, zum Schutz der Bevölkerung und des Territoriums, aber auch zum Schutz von Schiffen und Handelsinteressen gegen Piraten und organisierte Seekriminalität handlungsfähig zu sein (und Rechtssicherheit für die eingesetzten Soldaten zu schaffen), wo die Polizeidienste über keine geeigneten Mittel verfügen.

Dazu gibt es Vorschläge zur Ergänzung des Art. 35 Abs. 4 GG und/oder des Art. 87a GG⁶⁸, die der Bundesregierung vorliegen.

66 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP „Rechte und Pflichten der Deutschen Marine bei der Bekämpfung der Piraterie“, Drs. 16/9286 vom 23.05.2008.

67 Marine wünscht mehr Spielraum für Kontrollen, vgl. THB vom 20.02.2006; Präsident des ISGH Wolfrum in: Marine Forum 2006, Nr. 4, S. 41; ebenso schon in den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom 21.05.2003 (dort Nr. 75). Zuletzt: Dambrowski, Internationale Initiativen im Bereich maritimer Sicherheit und die Rolle der Deutschen Marine, in: Marine Forum, Nr. 10, 2007, S. 5-8 und Schiff & Hafen Nr. 11, 2007, S. 12-15.

68 Vgl. Dambrowski, Fußn. 67.

Bei Art. 35, der die Amtshilfe regelt, wäre eine Ergänzung dahingehend sinnvoll, den „Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln“ in den Katalog der Amtshilfe aufzunehmen. Der Art. 87a könnte die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte im Ausland für solche Fälle erlauben, wo andere Bundesbehörden diese Unterstützung benötigen. In beiden Fällen wäre der Bundestag maßgeblich zu beteiligen. Es geht nicht darum, den Streitkräften Aufgaben des polizeilichen Tagesgeschäfts zu übertragen, sondern um die Handlungsfähigkeit des Bundes in Extremsituationen. Allerdings sollte in diesem Fall der Bundeswehr auch umfassende Rechtssicherheit für den Umgang mit Piraten, Terroristen und organisierter Kriminalität bei Auslandseinsätzen gegeben werden.

Die Deutsche Küstenwache steht somit vor zwei gleichzeitig zu lösenden Kernfragen, nämlich einerseits der Überwindung der institutionellen Zersplitterung in diverse Bundes- und Länderaufgaben zum allgemeinen Schutz der deutschen Küsten sowie andererseits der Einbindung der Bundeswehr für die Bewältigung extremer Situationen im Kampf gegen Terroristen, Piraten

und bei Auslandseinsätzen. Der Teufel steckt wie überall im Detail. Es ist nicht überraschend, wenn politische Parteien, Bundesminister, Personalräte und Interessenverbände im Dickicht von Völkerrecht, Grundgesetz und Bund-Länder-Zuständigkeiten in Streit geraten. Immerhin ist mit dem Havariekommando in Cuxhaven ein guter Anfang gemacht. Pragmatische Schritte und administrative Intelligenz sind keine deutsche Spezialität. Sonst wäre die Zusammenfassung der Seendienste des Bundes längst durch einfachen Kabinettsbeschluss Wirklichkeit und Beamte der Bundespolizei würden im Auslandseinsatz der Marine an Bord der Fregatten nach dem Vorbild der USA mitfahren, bei Bedarf hoheitliche Polizeiaufgaben ausüben und ggf. die militärischen Mittel nutzen.

Handlungsbedarf ist in jedem Fall gegeben. Bei alledem darf niemand erwarten, dass die neue Küstenwache Schiffsunfälle und Terrorhandlungen 100-prozentig verhindern kann. Ein Restrisiko bleibt immer, aber Prävention und Interventionsfähigkeit müssen glaubhaft verstärkt werden.

Prof. Dr. Uwe Jenisch

Dezember 2005

Polizeiliche (hoheitliche) Aufgaben der Schiffssicherheit (Küstenwache)
im Bund Länder Verhältnis

innerhalb des Küstenmeeres (12 Sm Zone)

in der AWZ bzw. Festlandssockelzone

BMV (WSV)	Schifffahrtspolizei und Verhütung von (Umwelt) Gefahren durch Schiffe	BMV (WSV)	Schifffahrtspolizei, Gefahrenabwehr, Sicherheit und Ordnung, Katastrophenschutz, Schadstoffbekämpfung
BMI Bundespolizei	Grenzschutzaufgaben	BMI Bundespolizei	Grenzschutz, Plattform- und Kabelschutz, Strafverfolgung, Piraterieabw. usw.
BMF	Zollaufgaben	BMF	Zollaufgaben
BMVg Marine	Such- u. Rettungsdienst SAR, Ölüberwachung/Luft, Amtshilfe bei Katastrophen	BMVg Marine	Such- u. Rettungsdienst SAR, Ölüberwachung/Luft, Amtshilfe bei Katastrophen
DGzRS	Such- u. Rettungsdienst SAR	DGzRS	Such- u. Rettungsdienst SAR
Länder	Fischereiaufsicht	BML	Fischereiaufsicht
Länder (WSP)	Allg. Gefahrenabwehr, Gefahrgutüberwachung, Vollzugsaufgaben der Schifffahrtspolizei, Katastrophenschutz, Schadstoffbekämpfung (Öl usw.), Verfolgung Straftaten u. OWiG, Hilfe bei der Seeunfallermittlung	BMV (WSV)	Allg. Gefahrenabwehr
BSU/SeeÄ	Seeunfalluntersuchung	BSU/SeeÄ	Seeunfalluntersuchung
Havariekdo	Bekämpfung komplexer Schadenslage	Havariekdo	Bekämpfung komplexer Schadenslage
Bund/Länder		Bund/Länder	