Diskussionspapier
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Thomas Papenroth

Komplementärer Schutz für Deutschlands Küsten

FG3-DP 03
April 2005
Berlin

Inhalt

Deutschlands maritime Abhängigkeit 3
Maritimer Terrorismus, Piraterie und bewaffnete Überfälle 3
Optionen für eine verbesserte maritime Sicherheit 4
Unklare Rechtslage 5
Europäische Küstenwache 5

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen.

Man stelle sich folgendes Szenario vor:

Westlich von Helgoland ist ein Tanker auf der Nordsee mit Kurs auf Wilhelmshaven unterwegs, um seine Ladung Rohöl aus dem arabischen Raum zu löschen. Ein Motorboot nähert sich, einige Männer entern auf, bedrohen die Besatzung und nehmen das Schiff in ihre Gewalt. Sie rufen die Radarleitstelle über Funk und stellen ihre Forderungen. Falls diese nicht erfüllt werden, drohen sie, den Tanker in die Elbmündung zu manövrieren und in Höhe von Cuxhaven zur Explosion zu bringen.

Sicherlich ein fiktives, wenngleich mögliches Szenario. Welche Mittel stehen Deutschland zur Verfügung, um einer solchen Gefahr adäquat begegnen zu können? Wie sind die maritimen Sicherheitsinstrumente aufgestellt, und wie sind Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bei der Sicherheit auf See verteilt?

Festzustellen ist, daß die Sicherheitsmaßnahmen im Seeverkehr bislang weniger ausgeprägt sind als die im Luftverkehr, die seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 deutlich verbessert wurden. Zudem besteht ein Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern hinsichtlich des Schutzes deutscher Küsten. Die Auffassungen über Zuständigkeit und Verantwortung driften auch zwischen Bundesregierung und Opposition auseinander. Die Schaffung einer nationalen Küstenwache, unter Beteiligung der deutschen Seestreitkräfte, könnte die Küstenschutzaufgaben effizienter bewältigen und zugleich das maritime Sicherheitsnetz auf Hoher See und im Küstenvorfeld verstärken.

Die Europäische Union (EU) hat den Grundstein für eine einheitliche europäische Küstenwache gelegt. Aus europäischer Sicht sollte es in jedem EU-Mitgliedstaat nur eine zentrale Ansprechstelle geben; dies nicht nur, um den erforderlichen Koordinierungsaufwand gering zu halten. Deutschland könnte und sollte Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die bisher auf fünf Bundesministerien und weiteren nachgeordneten 28 Behörden verteilt sind, bündeln und in eine einheitliche Küstenwache überführen. Dies würde über die Verbesserung der nationalen maritimen Sicherheitsarchitektur auch den Weg für eine europäische Küstenwache ebnen.

Deutschlands maritime Abhängigkeit

Jährlich befahren die Ostsee rund 75000 Schiffe, darunter mehr als 11000 Tanker. Die Transporte über See werden bis zum Jahr 2010 um 60 Prozent zunehmen; allein Rußlands Ölexporte werden sich alle vier Jahre verdoppeln. Hinter diesen Zahlen verbergen sich wirtschaftliche Gewinne und Interessen, die allerdings auch potentielle Gefahren wie Schiffsunfälle oder terroristische Anschläge auf oder von See mit sich bringen.

Freie Seeschiffahrt, ungehinderter Warenaustausch und die Versorgung mit Rohstoffen ist für Deutschland von existentieller Bedeutung. Zwar hat das Land auf einer Küstenlänge von 1100 Kilometern lediglich Zugang zu den Randmeeren Nord- und Ostsee; der freie Zugang zum Meer ermöglicht jedoch den weiterreichenden Transport von Waren jeglicher Art auf allen internationalen Seeverkehrsadern. Nahezu 70 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Außenhandels erfolgt auf dem Seewege. Deutschland ist, nach den USA, weltweit der größte Exporteur. Für eine hochentwickelte Industrienation wie Deutschland ist die ungehinderte Versorgung mit Rohstoffen von immenser Wichtigkeit. Mangan, Titan, Chrom, Nickel, Zinn, Aluminium und Eisenerz muß das Land zu nahezu 100; Rohöl zu 97 Prozent importieren. Eine Unterbrechung im weltweiten Warenaustausch würde die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft erheblich beeinträchtigen und zöge drastische sozio-ökonomische Konsequenzen nach sich.

Maritimer Terrorismus, Piraterie und bewaffnete Überfälle

Der Seeverkehr bietet mannigfaltige Möglichkeiten für terroristische Anschläge. Eine in den letzten Jahren weit verbreitete Angriffsart ist ein mit Sprengstoff beladenes Boot, besetzt mit einem Selbstmordkommando – wie beispielsweise der Angriff auf das US-amerikanische Schiff USS Cole im Oktober 2000. Hierbei wird das Boot als schwimmende Waffe benutzt. Die hierfür notwendige Technologie ist auf dem Weltmarkt verfügbar, und die Angriffstaktik erfordert keine besonderen Kenntnisse. Es gibt auch Beispiele von terroristischen Angriffen auf große Kreuzfahrt- oder Tankschiffe in Küstennähe (z. B. Tanker Limburg vor der Küste des Jemen im Oktober 2002). Solche Anschläge können katastrophale ökonomische und/oder ökologische Folgen haben. Die apokalyptische Vorstellung eines Schiffes, das, beladen mit nuklearen, biologischen oder chemischen Stoffen, in einem Hafen, in Küstennähe oder in der Nähe einer Stadt zur Explosion gebracht wird – ist sie unrealistisch?

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde die Sicherheit im Flugverkehr erheblich verbessert. Flughäfen werden sorgfältig kontrolliert, jeder Passagier eingehend untersucht und jedes Gepäckstück durchleuchtet, mit dem Ziel, größtmöglichen Schutz zu gewähren. Der verbesserte Schutz von Luftfahrzeugen und Flughäfen ist selbstverständlich zu begrüßen, läßt terroristische Attentäter jedoch nach anderen Zielen suchen, deren Zerstörung erheblichen Schaden anrichten kann. Hier bieten sich auch maritime Ziele an. Im Gegensatz zur Luftfahrt ist der Seeverkehr, inklusive der Hafenanlagen, (bisher) weniger geschützt. Der ökonomische wie ökologische Schaden, der durch seegestützte Terrorattacken hervorgerufen werden kann, könnte mindestens ebensolche Ausmaße annehmen wie terroristische Anschläge mit Luftfahrzeugen.

Ohne an dieser Stelle näher auf das internationale Seerechtsübereinkommen von 1982 einzugehen, läßt sich dennoch eine Abgrenzung zwischen maritimem Terrorismus und Piraterie wie folgt ziehen:

Wenngleich Terroristen und Piraten (Kriminelle) oft gleiche Operationsmethoden anwenden, verfolgen die ersten strategische/politische Ziele, während Piraten (Kriminelle) materielle Vorteile erzwingen wollen.

Die Anzahl der kriminellen Übergriffe und Akte der Piraterie steigen von Jahr zu Jahr. Im Zeitfenster Sommer 2002 bis Winter 2004 hat die »International Maritime Organisation« (IMO) eine Gesamtzahl von 3.727 gemeldeten Angriffen registriert. Man mag sich fragen, »Piraterie vor deutschen Küsten, das war einmal, gibt es aber doch nicht mehr«. Sicher, die meisten Fälle von Piraterie kommen im Süd-Ost-Asiatischen Raum vor. Es wäre aber trügerisch anzunehmen, daß diese Art der Gewaltanwendung künftig für das deutsche Küstenvorfeld auszuschließen sei. In die nationale Sicherheitsvorsorge ist jeglicher Akt von Gewaltanwendung mit einzubeziehen.

Optionen für eine verbesserte maritime Sicherheit

Die zunehmende Vermischung von äußerer- und innerer Sicherheit erfordert eine neue, wesentlich komplexere und umfassendere Definition von nationaler Sicherheit. Auf die maritime Dimension übertragen bedeutet dies, alle vorhandenen Kräfte und Mittel auf deren Fähigkeiten hin zu überprüfen, um effizientere sicherheitspolitische Instrumente für den Schutz deutscher Küsten zu erhalten.

Seit dem 1. Juli1994 gibt es eine Küstenwache des Bundes. Anders als es die ZDF-Vorabendserie suggeriert, ist sie keine Behörde mit zugewiesenen Befugnissen und definiertem Verantwortungsbereich; vielmehr handelt es sich um eine Form koordinierter Zusammenarbeit verschiedener Bundesministerien und deren nachgeordneten Behörden. An dieser Zusammenarbeit ist das Bundesministerien der Finanzen, des Innern, für Verbraucherschutz, für Verkehr, Umwelt und Natur beteiligt, jedoch nicht das Verteidigungsministerium.

Eine klare Trennlinie zwischen äußerer und innerer Sicherheit ist immer schwieriger zu ziehen. Wo endet der Militäreinsatz, wo beginnt Polizeiarbeit? Dies gilt gleichermaßen für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus in entfernten Regionen wie für den Schutz deutscher Küsten. Dort, wo sich militärische und polizeiliche Aktionen überlagern, ist Rechtssicherheit für alle Akteure herzustellen. Analog zum »Luftsicherheitsgesetz« sollte ein Sicherheitskonzept für den Seeraum erstellt werden. Daneben sollte die Diskussion, ob See- und Seeluftstreitkräfte in den Verbund »Küstenwache« eingesetzt werden können, in eine Debatte überführt werden, in der es um Lösungsansätze für eine integrierte Zusammenarbeit geht.

Wenngleich zögernd, stellen sich deutsche Staatsorgane den skizzierten Herausforderungen. Nach dem Unfall der PALLAS (1998) wurde das Havariekommando aufgestellt. Seit Anfang 2003 wird hier die Verantwortung für die Rettung von Menschenleben, für Schadstoffbekämpfung und für die Bergung bei komplexen Schadenslagen auf See gebündelt. Es wurde jedoch versäumt, eine eindeutige Abgrenzung zur Küstenwache des Bundes vorzunehmen. Weiterhin besteht ein Nebeneinander vielfältiger Kompetenzen bei der Seesicherheit, der Überwachung, dem Zoll, dem Bundesgrenzschutz (BGS, künftig Bundespolizei), der Fischereiaufsicht und dem Seenot- und Rettungsdienst. Zur Stärkung der maritimen Sicherheit, zum Schutz der Küsten und zur Prävention von terroristischen Aktionen gegen die Schiffahrt bedarf es einer Bündelung der derzeit verteilten maritimen Aufgaben.

Lösungsansätze, bis hin zur Schaffung eines einheitlichen Küstenschutzes, gibt es bereits. So verabredeten Bundesinnenminister Schily und Verkehrsminister Stolpe im Frühjahr 2004 eine Neuorganisation der Einheiten des Bundes. Im künftigen Maritimen Sicherheitszentrum (MSZ) in Cuxhaven, das ab Mitte 2005 seine Arbeit aufnehmen soll, werden BGS, das Havariekommando, eine zentrale Rufmeldestelle sowie ein gemeinsames Lagezentrum vereint. Ein ent-

sprechender Staatsvertrag wird zwischen dem Bund und den fünf Küstenländern verhandelt. Oppositionspolitiker des Bundestages gehen in ihren Forderungen noch einen Schritt weiter. Sie propagieren die Einrichtung einer nationalen Küstenwache, auch unter Einbeziehung der Deutschen Marine, zur Abwehr von terroristischen Angriffen von See, da die Mittel der momentanen Küstenwache hierfür nicht ausreichten. Dazu wäre die Einbindung der Marine vorab auf eine gesicherte Rechtsgrundlage zu stellen.

Eine einheitliche nationale Küstenwache wäre auch aus fiskalisch-monetärer Sicht sinnvoll. Administration und Vollzug könnten von einer Hand geführt werden, die Finanzierung erfolgte bundesweit; denn nicht nur die Küstenregionen profitieren vom Zugang zum Meer und von gesicherten Grenzen.

Unklare Rechtslage

Die derzeitige Rechtslage ist unklar. Zum einen hat Deutschland das internationale Seerechtsübereinkommen unterzeichnet und sich damit u. a. auch zur Bekämpfung des Terrorismus und der Piraterie verpflichtet. Jedoch verbietet die innerstaatliche Rechtssprechung der Marine die Anwendung dessen weitestgehend. Deutsche Kriegsschiffe sind demnach zwar berechtigt, anderen Schiffen im Sinne der Hilfeleistung in See zu Hilfe zu eilen, dürfen aber weder Piraten in internationalen Gewässern verfolgen noch Handelsschiffe befreien, die sich in Piratenhand befinden. Nach vorherrschender Rechtsauffassung dürfte die Marine nicht einmal Polizeibeamte im Sinne der Amtshilfe in einen Einsatz transportieren. Die »gesicherte Rechtsgrundlage« könnte ein See-Sicherheitsgesetz darstellen. Die Bundesregierung wurde von der Opposition hierzu aufgefordert, hat sich aber noch nicht abschließend dazu erklärt.

Die CDU/CSU hat darüber hinaus einen Gesetzesentwurf (Nr. 15/4658) zur Änderung des Grundgesetzes, Artikel 35, erarbeitet, in dem es unter anderem um eine Neuregelung zur Abwehr von Gefahren von See geht. Hiernach sollen, im Falle terroristischer Bedrohung, auf Anforderung eines Bundeslandes die Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte eingesetzt werden, wenn Polizeikräfte von Bund und Ländern hierfür nicht ausreichen. Nach dem Entwurf soll der Einsatz von Streitkräften zudem nicht nur nach, sondern auch vor möglichen schweren Unglücksfällen und Katastrophen zulässig sein. Der Gesetzesentwurf wurde im Bundestag debattiert, anschließend den zuständigen Ausschüssen übergeben, wo er mit Regierungsmehrheit abgelehnt wurde.

Europäische Küstenwache

Die Europäische Union (EU) möchte eine einheitliche europäische Küstenwache erstellen. Mit der Aufstellung der »Europäischen Agentur für Seesicherheit« ist der erste Schritt hierzu getan. Ihr obliegt das gesamte Sicherheitssystem im Seeverkehr, inklusive der Regelung von Unfällen, Umweltverschmutzung und Todesfällen auf See. Durch die EU-Initiative wird indirekt der Handlungsdruck auch auf die Bundesregierung forciert. Aus europäischer Sicht kann es in jedem EU-Mitgliedsland nur eine zentrale Ansprechstelle geben, nicht nur um den Koordinierungsaufwand gering zu halten. Aus den bisherigen fünf deutschen Bundesministerien und weiteren 28 Behörden könnte und sollte eine einheitliche Küstenwache hervorgehen, die alle Seesicherheitsaufgaben in sich vereint. Somit ist die Logik des weiteren Handelns, zuerst eine nationale, später eine europäische Küstenwache zu schaffen.