

Hans-Georg Ehrhart, Heinz Dieter Jopp, Roland Kaestner,
Kerstin Petretto

Deutschland und die Herausforderung „Vernetzter Sicherheit“ bei der Pirateriebekämpfung: Governancestrukturen und -akteure

PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit Nr. 19, November 2012

Über die Autoren



Dr. Hans-Georg Ehrhart studierte Politische Wissenschaften, Soziologie und Philosophie an der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und promovierte 1986 dort. Er ist Mitglied der Geschäftsleitung des IFSH und Leiter des Arbeitsbereiches „Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien (ZEUS)“. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen folgende Themen: Internationale Organisationen, EU, GASP/GSVP, deutsch-französische Beziehungen, Konfliktprävention, Europäische Sicherheit, Strategie, Bundeswehr, zivil-militärische Beziehungen, Sicherheitssektorreform, maritime Sicherheit.



Heinz-Dieter Jopp, Kapitän z.S. a.D.

Ingenieurstudium Universität der Bundeswehr Neubiberg, Verwendungen als Technischer Offizier im Marinefliegergeschwader 3 „Graf Zeppelin“ 1974-76. Admiralstabsoffizierausbildung 1982-84, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) 1985-1987, Rüstungskontrollreferent im Führungsstab der Streitkräfte 1989-1992, Kommandeur Technische Gruppe Marinefliegergeschwader 2 1992-1994, Dozent Sicherheitspolitik Führungsakademie der Bundeswehr 1994-96, militärischer Berater bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE in Wien 1996- 2000, Kommandeur Grundlehrgang Führungsakademie der Bundeswehr 2000, Chef des Stabes Führungsakademie der Bundeswehr 2001-03, Leiter Fachbereich Sicherheitspolitik und Strategie Führungsakademie der Bundeswehr 2003-2009. Seit Juli 2009 Technischer Direktor des Instituts für strategische Zukunftsanalyse der Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung UG (ISZA).



Roland Kaestner, Oberst a.D.

Offizier, Truppenführer- und Stabsverwendungen von 1987-89, dann 30. Generalstabslehrgang Führungsakademie der Bundeswehr, 1989-91 Military Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 1992-1994 Bataillonskommandeur des Fallschirmjägerbataillons 252, 1994-95 Referent im Führungsstab des Heeres, Konzeption der Luftbeweglichkeit des Heeres/Spezialkräfte, 1995/97 Dozent für Militärpolitik an der Führungsakademie der Bundeswehr, 1998 Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, 1999-2000 Mitarbeiter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Fragen. 2001-2006: Bereichsleiter des Bereiches Streitkräfteeinsatz 2020/Strategische Zukunftsanalyse am Zentrum für Transformation der Bundeswehr. Ab 2006-2009 Übernahme der Dozentur Strategie an der Führungsakademie der Bundeswehr. Heute Geschäftsführer des Instituts für strategische Zukunftsanalyse der Carl Friedrich von Weizsäcker Stiftung UG (ISZA).



Kerstin Petretto, M.A., studierte an der Ludwig-Maximilians-Universität München Politische Wissenschaften, Völkerrecht und Ethnologie. Von 2005 bis 2010 arbeitete sie zunächst als Forschungsassistentin und später als Gastwissenschaftlerin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Sie ist seit April 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsprojekts PiraT am IFSH. Zu Ihren Forschungsthemen zählen: Maritime Sicherheit, Piraterie, (nicht-)staatliche Gewaltakteure in der internationalen Politik, Staatsversagen, Regionale (Un-) Sicherheitsordnungen; Regionaler Fokus: Horn von Afrika, südliches Afrika.

Impressum

Diese Arbeitspapierreihe wird im Rahmen des Verbundprojekts „Piraterie und maritimer Terrorismus als Herausforderungen für die Seehandelssicherheit: Indikatoren, Perzeptionen und Handlungsoptionen (PiraT)“ herausgegeben. Neben dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), das die Konsortialführung übernimmt, sind das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) sowie die Bucerius Law School (BLS) beteiligt; das Institut für strategische Zukunftsanalysen (ISZA) der Carl-Friedrich-von-Weizsäcker-Stiftung ist Unterauftragnehmer des IFSH. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Forschungsprogramms für die zivile Sicherheit der Bundesregierung zur Bekanntmachung „Sicherung der Warenketten“ (www.sicherheitsforschungsprogramm.de) gefördert.

PiraT strebt ein Gesamtkonzept an, bei dem politikwissenschaftliche Risikoanalysen und technologische Sicherheitslösungen mit rechtlichen und wirtschaftlichen Lösungsvorschlägen verknüpft werden mit dem Ziel, ressortübergreifende staatliche Handlungsoptionen zur zivilen Stärkung der Seehandelssicherheit zu entwickeln.

Die „PiraT-Arbeitspapiere zu Maritimer Sicherheit/ PiraT-Working Papers on Maritime Security“ erscheinen in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die entsprechenden Autoren verantwortlich. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des IFSH.

Anfragen sind zu richten an:

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Patricia Schneider, Beim Schlump 83, D-20144 Hamburg

Tel.: (040) 866 077 - 0, Fax.: (040) 866 36 15, E-Mail: schneider@ifsh.de

Internet: www.ifsh.de und www.maritimesicherheit.eu

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Executive Summary	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1. Einleitung	8
2. Vernetzte Sicherheit auf internationaler, regionaler und europäischer Ebene.....	9
3. Staatliche Pirateriebekämpfung in Deutschland	12
3.1 Ministerielle Strukturen und Zuständigkeiten sowie Aufgabenstellungen nachgeordneter Behörden.....	13
3.2. Problemstellungen der Praxis ministerieller Kooperation	19
3.2.1. Kompetenzfrage I: BMVg und/oder BMI?	21
3.2.2. Kompetenzfrage II: hoheitliche und/oder private Sicherheitsdienstleister?	22
3.2.3. Kompetenzfrage III: Bundespolizei See, BKA oder LKÄ?	24
3.2.4. Kompetenzfrage IV: Überlappende Kompetenzen & mangelnde Synergien	24
4. Gesellschaftliche Ebene: Interessen, Aktivitäten, Perzeptionen	27
4.1. Reeder	27
4.2. Seeleute	31
4.3. Versicherungswirtschaft	34
4.4. Interessenverbände staatlicher Sicherheitskräfte	36
4.5. Private Sicherheitskräfte	38
5. Bewertung und Schlussfolgerungen	39
5.1. Übernahme von Polizeiaufgaben durch die Bundeswehr offensiv vertreten	40
5.2. Hoheitliche Sicherheitskräfte stärken, private Sicherheitskräfte kontrollieren	41
5.3. Umgang mit dem Mehrebenensystem I: Bund-Länder-Zuständigkeiten überprüfen	42
5.4. Umgang mit dem Mehrebenensystem II: Schnittstellen überprüfen & Synergien verbessern.....	44
5.5 Private Akteure und Sicherheitskräfte: Eigeninteressen einbetten in den Kontext einer erweiterten Debatte um maritime Sicherheit	46
6. Fazit	48
Literaturverzeichnis	49

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 EU Partner bei der Pirateriebekämpfung vor Somalia.....	11
Abb. 2 Akteursgeflecht Pirateriebekämpfung auf Bundesebene.....	13
Abb. 3 Akteursgeflecht Pirateriebekämpfung auf Bundes- und Länderebene	20

Executive Summary

The maritime area is of great relevance for the economic well being and the security of Germany as well as for the European Union (EU). As a trading nation, Germany is closely linked with the global economy. Interruptions of supply chains by crises and conflicts could have serious consequences for the economic welfare and the security of the country. Piracy threatens this security. Nowadays piracy is seen as such a big challenge that the United Nations Security Council deals with it in a variety of resolutions and allows coercive measures under Chapter VII of the Charter of the United Nations (UN). The international community and especially the EU have the objective to address the problem through short-term, as well as medium- to long-term measures. This requires a differentiated and coordinated approach at international, regional and national levels.

This working paper focuses on the question how relevant German actors ("stakeholders") assess the challenge of piracy, who takes over what kind of responsibilities and how their actions are coordinated. Based on the theoretical and conceptual approach of the security governance, the actors, structures and practices of networked security will be identified and evaluated. Networked security as a political concept and practice by the federal government addresses a "whole of government approach" as well as the combination of state and non-state actors, aiming to control complex security problems. Accordingly, in this paper, the role and interaction of state, society and public-private actors will be analyzed.

Piracy is a transnational form of organized crime and a challenge that cannot be controlled by one country or one agency on its own. There is a need for joint international and national efforts - by governments as well as by non-state actors. Despite some shortcomings, it can be noted that the organization and measures for the protection of the German merchant fleet have been quite successful in the context of the national concern and the international jurisdiction. Nevertheless, the German Federal Government still lacks of commitment to combat piracy within the EU and international institutions. If there would be a stronger political will, Germany could even perform a leading role in some areas.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AFP	African Peace Facility
AG	Arbeitsgruppe
AK MarSi	Ressortarbeitskreis Maritime Sicherheit
AMISOM	African Union Mission in Somalia
AU	Afrikanische Union
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter
BDSW	Bundesverband der Sicherheitswirtschaft
BHS	Bordhubschrauber
BJA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMP	Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BND	Bundesnachrichtendienst
BPol	Bundespolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BSP	Bruttosozialprodukt
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
CMF	Combined Maritime Forces
CTF	Combined Task Force
dbb	Gewerkschaft des deutschen Beamtenbundes
DPolG	Deutsche Polizeigewerkschaft
DSM	Deutsche Seemannsmission
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECSA	European Community Shipowners' Association
EPD	Evangelischer Pressedienst
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EUNAVFOR	European Naval Force
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

GdP	Gewerkschaft der Polizei
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GLZ See	Gemeinsames Lagezentrum See
ICC	International Chamber of Commerce
ICG	International Somalia Contact Group
ICS	International Chamber of Shipping - International Shipping Federation
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMB	International Maritime Bureau
IMB-PRC	International Maritime Bureau - Piracy Reporting Centre
IMK	Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IMO	International Maritime Organisation
ITF	Internationale Transportarbeiter Föderation
JIT	Joint Investigation Team
LKÄ	Landeskriminalämter
LRIT	Long-Range Identification and Tracking
MPA	Maritime Patrol Aircraft
MSC	Maritime Safety Committee
MSCHOA	Maritime Security Centre Horn of Africa
MSZ	Maritimes Sicherheitszentrum
OK	Organisierte Kriminalität
ONI	Office of Naval Intelligence
PPZ	Pirateriepräventionszentrum
PSD	Private Sicherheitsdienstleister
PWC	PricewaterhouseCoopers
SAMI	Security Association for the Maritime Industry
SOLAS	Safety of Life at Sea
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UBWV	Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung
UKMTO	United Kingdom Maritime Trade Operations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNSC	United Nations Security Council
VDKS	Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere e.V.
VDR	Verband Deutscher Reeder
VN	Vereinte Nationen
VPD	Vessel Protection Detachment
ZustBV-See	Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung See

1. Einleitung

Der maritime Raum ist für das wirtschaftliche Wohlergehen und die Sicherheit Deutschlands wie auch der Europäischen Union (EU) von großer Relevanz. Die Handelsnation Deutschland ist mit der Weltwirtschaft eng verflochten. Eine Unterbrechung der Warenketten durch Krisen und Konflikte könnte schwere Folgen sowohl für die wirtschaftliche Wohlstand als auch für die Sicherheit des Landes nach sich ziehen. Die Bedeutung des maritimen Raumes nimmt mit fortschreitender Globalisierung zu. Bereits heute werden 90 Prozent des Welthandels über den Seeweg abgewickelt. Ein Drittel des seewärtigen Handels entfällt auf den Transport von Rohöl und Mineralölprodukten. 90 Prozent des EU Außenhandels und 43 Prozent des EU-Binnenhandels werden auf maritimem Wege transportiert. Deutschland verfügt über die größte Container und die drittgrößte Handelsflotte der Welt. Der maritime Sektor trägt zu zwischen drei und fünf Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) der EU bei, maritime Regionen produzieren mehr als 40 Prozent des BSP (European Network and Information Security Agency 2011, Flottenkommando (Hrsg.) 2011). Der Welthandel und eine sichere Energieversorgung Deutschlands und Europas hängen also von freien Seewegen ab. Für Deutschland ist die maritime Wirtschaft mit über 380.000 Beschäftigten und einem jährlichen Umsatzvolumen von rund 50 Mrd. Euro ein bedeutender Wirtschaftszweig (Deutscher Bundestag 2011c). Diese Zahlen beschreiben nicht nur die maritime Abhängigkeit Deutschlands, sie machen die vermeintliche „Landmacht“ nolens volens zu einem maritimen Akteur, für den die Sicherheit der Seewege von besonderer Bedeutung ist.

Piraterie gefährdet diese Sicherheit und wird mittlerweile als eine so große Herausforderung angesehen, dass sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in einer Vielzahl von Resolutionen damit befasst und zu ihrer Bekämpfung – zumindest vor der somalischen Küste – Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII Charta der Vereinten Nationen (VN) erlaubt hat.¹ Denn insbesondere der starke Anstieg der Piraterie im Golf von Aden und im Indischen Ozean² hat zu einer bis dato unbekannten Intensität der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung dieses Phänomens geführt. Auch wenn die Erfolgsrate der somalischen Piraten im Lauf der zweiten Jahreshälfte 2011 und die Angriffsrate im ersten Halbjahr 2012 vermutlich aufgrund des bereitgestellten Schutzes durch staatliche und private Sicherheitskräfte erheblich gesunken ist, so greifen sie nach wie vor an und schaffen es, Geiseln zu nehmen (International Maritime Bureau – Piracy Reporting Centre (IMB-PRC) 2012a/ IMB-PRC 2012b). Die internationale Gemeinschaft und vor allem die EU haben sich zum Ziel gesetzt, das Problem sowohl durch kurzfristige, als auch durch mittel- bis langfristige Maßnahmen anzugehen. Dafür bedarf es eines differenzierten und koordinierten Vorgehens auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene.

In diesem Arbeitspapier steht die Frage im Vordergrund, wie die relevanten deutschen Akteure („stakeholder“) die Herausforderung durch Piraterie einschätzen, wer welche Verantwortlichkeiten bei der Bekämpfung der Piraterie hat und wie die Akteure ihre Handlungen koordinieren. Ausgehend von dem theoretisch-konzeptionellen Ansatz der Security Governance als kritischem Analyseinstrument sollen die Akteure, Strukturen und Praktiken vernetzter Sicherheit identifiziert und bewertet werden. Das hier zugrunde gelegte Verständnis von Security Governance

1 Vgl. z.B. UNSC-Resolution 1851 (2008).

2 Zur weltweiten Entwicklung der Piraterie vgl. Petretto 2012: 18ff.

beschreibt diese als „die kollektive Sicherheitsgewährleistung durch eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die, in einem nichthierarchischen Verhältnis zueinander stehend, verschiedene Mittel, Instrumente und Methoden nutzen, um auf der Basis gemeinsamer Normen, Werte und/oder Interessen ein gemeinsames Ziel zu erreichen.“ (Ehrhart/Petretto/Schneider 2010: 10) Vernetzte Sicherheit als politische Programmatik und Praxis der Bundesregierung zielt sowohl auf einen gesamtstaatlichen Ansatz („Whole of Government Approach“) als auch auf die Verbindung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren mit dem Ziel, eine komplexe Sicherheitsproblematik zu regeln („Comprehensive Approach“) (Ehrhart 2011: 65-85). Dementsprechend werden im Folgenden das staatliche, das gesellschaftliche und das öffentlich-private Akteursgeflecht analysiert.

2. Vernetzte Sicherheit auf internationaler, regionaler und europäischer Ebene³

Die Aktivitäten der Bundesregierung zur Pirateriebekämpfung sind eingebettet in multilaterale Kontexte auf internationaler und europäischer Ebene. Dieses Akteursgeflecht bildet den Rahmen, in dem die Bundesregierung tätig ist. Nach einer Skizze dieser Vernetzungen auf der internationalen und europäischen Ebene wird im zweiten Unterkapitel detaillierter auf die nationalstaatliche Ebene eingegangen.

Pirateriebekämpfung findet international auf zwei Ebenen statt: zum einen global, im Rahmen internationaler Organisationen wie vor allem der Internationalen Schifffahrtsorganisation (International Maritime Organisation, IMO). Hier werden auf Basis von Verhandlungen der Mitgliedsstaaten Konventionen zur Sicherung der Schifffahrt, unter anderem zur Abwehr gewaltsamer Angriffe auf Schiffe, verabschiedet sowie Leitlinien, bspw. zum Umgang mit Piraterie und hinsichtlich der Regulierung von bewaffnetem Personal auf zivilen Schiffen entwickelt (Petretto 2012: 53ff). Auch der Generalsekretär, der Sicherheitsrat und die Generalversammlung der Vereinten Nationen haben sich bereits mehrfach mit dem Problem der maritimen Piraterie in diversen Weltregionen befasst. Zum anderen wird Piraterie regional in den betroffenen Regionen bekämpft. Vorreiter sind hierbei die südostasiatischen Staaten, die, nach einem hohen Aufkommen an Raubüberfällen vor allem in der Straße von Malakka in den 1990er Jahren, schrittweise neue Kooperationsmechanismen zum besseren Schutz der Schifffahrt aufbauten.⁴ Deutschland ist hierbei allerdings bislang kaum involviert gewesen.

Seit 2008 ist aufgrund der steigenden Fälle von Geiselnahmen durch somalische Piraten die maritime Region um das Horn von Afrika mit dem Indischen Ozean in den Fokus der Pirateriebekämpfung gerückt, wobei Deutschland in diversen Foren und Formen beteiligt ist. Auf internationaler Ebene sind hierbei zwei informelle Kontaktgruppen von Bedeutung. Zum einen die vom Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Somalia geleitete Internationale Somalia Kontaktgruppe (International Somalia Contact Group, ICG). Diese bemüht sich um eine Abstimmung internationaler und somalischer Akteure bei der Regelung des politischen Konflikts. Die 2006 ins Leben gerufene ICG umfasst mehr als 20 Staaten, darunter elf EU-Mitglieder (einschließlich Deutschland), und zehn internationale, regionale und subregionale Organisationen. Zum anderen die Kontaktgruppe zur Pirateriebekämpfung vor der Küste Somalias (Contact

³ Vgl. zum folgenden Unterkapitel Ehrhart / Petretto 2012.

⁴ Zum Beispiel das *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* (ReCAAP).

Group on Piracy off the Coast of Somalia, CGPCS). Diese wurde 2009 ins Leben gerufen. Ihr gehören mittlerweile über 60 Staaten, staatliche und nichtstaatliche Organisationen sowie Vertreter aus Industrie und Wirtschaft an. Ihre fünf Arbeitsgruppen (AG) behandeln die Themen militärische Fragen (AG 1), Rechtsfragen (AG 2), Best-Management Praktiken (AG 3), Information (AG 4) und Finanzierungsnetzwerke (AG 5). Die Plenarsitzungen finden drei Mal im Jahr statt, die Arbeitsgruppen treffen sich öfter. Ziel der CGPCS ist es, die Piraterieproblematik umfassend anzugehen.

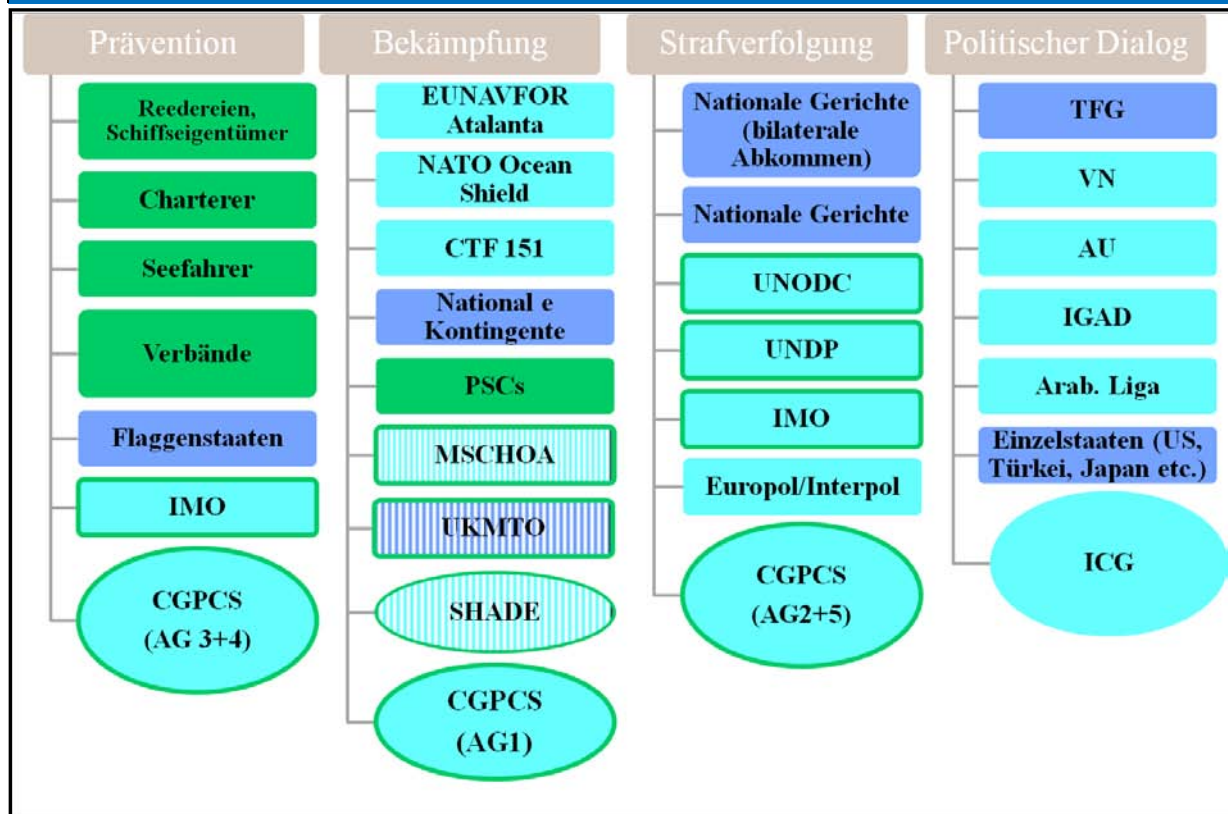
Auf VN-Ebene sind weiterhin die auf somalische Piraterie bezogenen Aktivitäten des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), des VN-Entwicklungsprogramms (United Nations Development Programme, UNDP) und der IMO zu nennen. UNODC verwaltet seit 2010 einen von der CGPCS eingerichteten Treuhandfond in den Gelder für die Implementierung der von der Gruppe empfohlenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Piraten, insbesondere aber nicht ausschließlich, im Bereich der Strafverfolgung, eingezahlt werden können. Deutschland hat 2009 einmalig eine Million Euro zur Anschubfinanzierung des Fonds bereitgestellt (Deutscher Bundestag 2011a; UNODC 2011). UNODC fördert auch zusammen mit der EU Projekte zur Stärkung der Fähigkeiten zur Pirateriebekämpfung von Staaten aus der Region. Auf diesen Bereich spezialisiert hat sich ebenso die IMO, die mit dem 2009 von ihr initiierten „*Code of Conduct on the Suppression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*“ (Djibouti Code of Conduct) einen Mechanismus geschaffen hat, der die Kooperation der Anrainerstaaten des indischen Ozeans und des Golf von Adens verbessern soll. UNDP engagiert sich in Projekten zur Verbesserung der Fähigkeiten der Zivilpolizei.

Deutsche Antipirateriepolitik findet hauptsächlich im Rahmen der EU statt. Die wichtigsten regionalen Partner auf diesem Felde sind die Afrikanische Union (AU) und die Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Die EU unterstützt die AU in ihrem Bemühen um Friedenssicherung in Somalia durch die African Union Mission in Somalia (AMISOM) mit 258 Mio. Euro seit 2007 aus der Friedensfazilität (African Peace Facility, AFP). Deutschland, das ca. ein Fünftel dieser Kosten trägt, unterstützt darüber hinaus Burundi als einen der Truppensteller von AMISOM mit 3,58 Mio. Euro für Ausrüstungsgegenstände wie Kleidung, Schuhe, Wasseraufbereitungsanlagen sowie Generatoren und Fahrzeuge für das gesamte Bataillon (Auswärtiges Amt, AA 2011). Die IGAD, ein anderer wichtiger Ansprechpartner in der Region, ist bislang allerdings kaum im Kampf gegen die Piraten aktiv geworden. Ihre diplomatischen Friedensinitiativen für Somalia werden von Brüssel unterstützt, während die IGAD die Antipirateriemaßnahmen der EU lobt.

Weitere Kooperationspartner sind die USA, die NATO und andere mit Seestreitkräften im Indischen Ozean engagierte Staaten. Neben der EU (European Naval Force/ EUNAVFOR Atalanta) sind die USA (Combined Task Force/ CTF 151) und die NATO („Ocean Shield“) mit einem Flottenverband zur Abwehr der Piraterie in der Region vertreten. Hinzu kommen nationale Verbände aus über einem Dutzend anderer Staaten. Die Koordinierung der Aktivitäten wird über verschiedene Foren wie den „Shared Awareness and Deconfliction“-Mechanismus unter der rotierenden Führung von EU, NATO und der die CTF stellenden Combined Maritime Forces (CMF), dem „Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA)“ der EU oder der United Kingdom Maritime Trade Operations (UKMTO) gewährleistet. Das komplexe Bild der Partnerschaften wird komplettiert durch andere staatliche Akteure, wie die somalische Übergangsregierung, die puntländische und somaliländische Regierung oder die Arabische Liga und nichtstaatliche Akteure wie private Sicherheitsunternehmen, Reeder, Verbände der Schifffahrtsindustrie und der Seeleute. Es ist ein

Gemisch aus formalen und informellen, öffentlichen und privaten sowie militärischen und zivilen Institutionen und Akteuren. Abbildung 1 gibt einen Überblick über diese komplexe Konstellation im Kampf gegen die Piraterie vor Somalia.

Abb. 1 EU Partner bei der Antipirateriepolitik vor Somalia



Die EU und mit ihr Deutschland agieren mit und in den o.a. Institutionen und Akteuren. Die EU ist allerdings selbst ein Mehrebenensystem (europäisch-national), das auf den jeweiligen Ebenen zahlreiche Fachpolitiken einschließt. Diese werden auf dem Felde der Krisenbearbeitung zunehmend miteinander vernetzt. So verfolgt die Union im Hinblick auf die Piraterieproblematik vor der somalischen Küste einen umfassenden bzw. vernetzten Ansatz der Instrumente, Akteure und Strukturen aus den Bereichen humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie und Sicherheit zu verbinden versucht (EUNAVFOR 2012). Institutioneller Kern dieser Bemühungen ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), der von der Hohen Repräsentantin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission geleitet wird. Trotz dieser neuen Institution und den Bemühungen um einen besseren politisch-strategischen Zugang für den Umgang mit der Somaliaproblematik (Council of the European Union 2011) und der Herausforderung der Piraterie ist die Union bislang noch nicht in der Lage, die Vielzahl der EU-Akteure aus den Bereichen Kommission, EAD und Rat effektiv zu vernetzen. Die Gründe dafür reichen von institutionellen Grabenkämpfen über die Tatsache, dass sich der EAD erst im Aufbau befindet und keine klare Zuordnung im System der EU hat, bis hin zu mangelnder Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten.

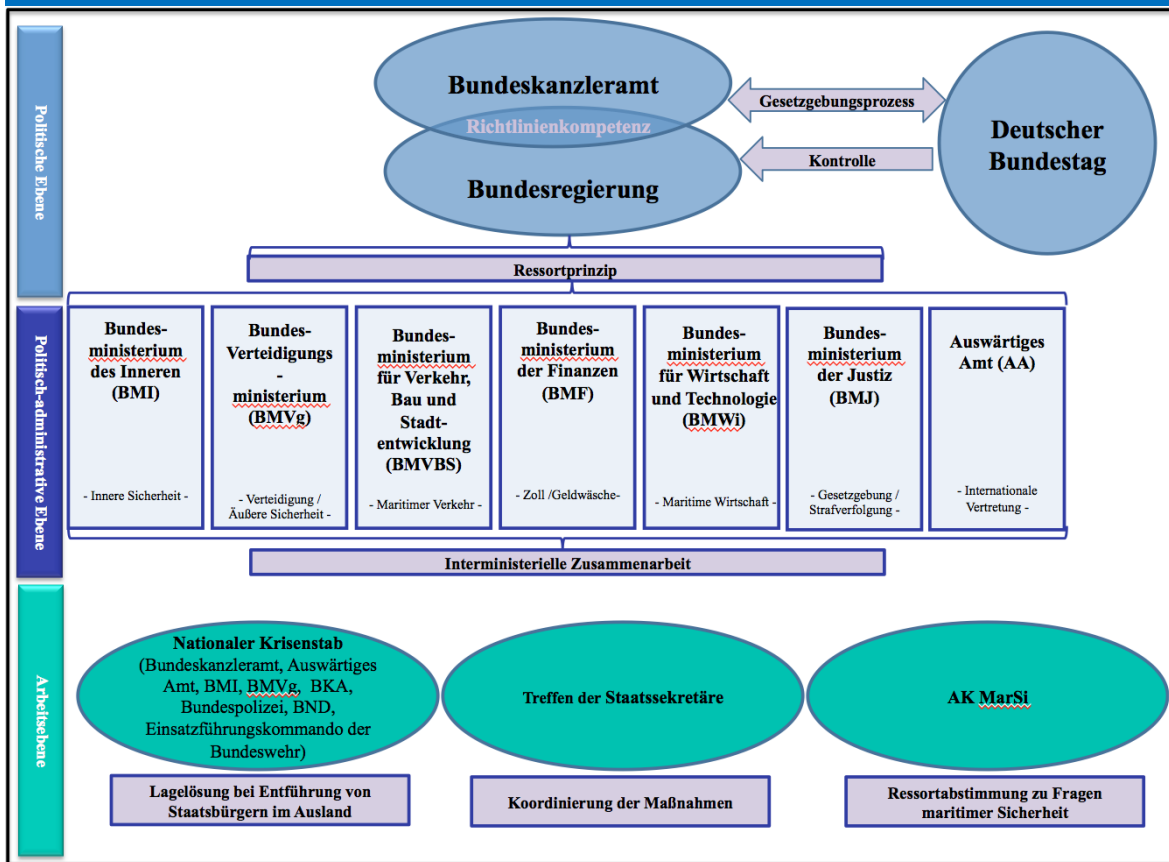
3. Staatliche Antipirateriepolitik in Deutschland

Im Folgenden werden die politisch-staatlichen Strukturen zur Bekämpfung von Piraterie in Deutschland vorgestellt. Sie beschreiben das Gesamtsystem der handelnden staatlichen Akteure auf politisch-inisterieller Ebene (vgl. Abb. 2 unten). Für den Sachverhalt der Piraterie gibt es keine Zuständigkeit eines einzelnen Ministeriums, sondern verschiedene Ministerien übernehmen gemäß dem in Deutschland geltenden Ressortprinzip im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit Verantwortung für bestimmte Aufgaben. Dies erfordert eine entsprechende Koordination und Kooperation sowohl zwischen den nationalstaatlichen Stellen als auch mit internationalen Gremien und nationalen (sowie auch hier: manchmal internationalen) gesellschaftlichen Akteuren, um eine möglichst kohärente Politik und operative Bekämpfung der Piraterie zu ermöglichen.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass es allerdings ein unrealistisches Ziel dieser Politik wäre, die völlige Beseitigung der Piraterie anzustreben (Jopp/Kaestner 2011; Kempe 2010). Es gilt vielmehr, Piraterie auf ein, wenn auch definitorisch kaum festzulegendes, „hinnehmbares Niveau“⁵ zu begrenzen, was unausgesprochen auch das übliche Ziel staatlicher Verbrechensbekämpfung ist. Um einen Maßstab zur Bewertung der Effektivität und Effizienz ministerieller Strukturen (Aufbauorganisation) und Prozesse der Zusammenarbeit (Ablauforganisation) in Sachen Piraterie zu entwickeln, müssen diese in einem ersten Schritt dargestellt und in einem weiteren Schritt kritisch analysiert werden. Darauf aufbauend werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet.

5 So fordert auch Flottillenadmiral Jugel (2012: 13), der erstmals als deutscher Flaggoftizier die EU-Operation ATALANTA führte, „...das schädliche Treiben der Piraten wenigstens auf ein hinnehmbares Maß zu reduzieren“.

Abb. 2 Akteursgeflecht Pirateriebekämpfung auf Bundesebene



3.1 Ministerielle Strukturen und Zuständigkeiten sowie Aufgabenstellungen nachgeordneter Behörden

Die Koordination der diversen mit Piraterie befassten Ministerien erfolgt gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien/GGO (Bundesministerium des Innern 2011). Diese regelt laut § 1(2) die „Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien, die Zusammenarbeit der Bundesministerien und mit den Verfassungsorganen sowie für den Geschäftsverkehr nach außen“. Angesichts des begrenzten Aufmerksamkeitsrasters jeder Regierung ist dies insbesondere bei Routinevorgängen, die die Zuständigkeit mehrerer Ressorts berühren, von großer Bedeutung, um eine möglichst effiziente und zielführende Koordination zu erreichen.

Dabei ist die federführende Organisationseinheit⁶ zuständig für die ressortübergreifende Koordination und die Unterrichtung anderer Stellen. Notwendige Beschlussvorlagen werden einvernehmlich durch Kabinettsvorlage (§ 22 GGO) vorbereitet.

Die Zusammenarbeit der Ministerien wird entsprechend § 19 GGO geregelt; dessen wichtigste Bestimmungen sind:

⁶ GGO, § 15 (1) „Betrifft ein Vorgang mehrere Organisationseinheiten, so sind diese von der federführenden Organisationseinheit rechtzeitig zu beteiligen. Federführend ist die Organisationseinheit, die nach dem Geschäftsverteilungsplan überwiegend zuständig oder im Einzelfall bestimmt worden ist. Im Zweifel stellt das Organisationsreferat die Zuständigkeit fest.“

- in Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, arbeiten diese zusammen;
- für die rechtzeitige und umfassende Beteiligung ist das federführende Bundesministerium verantwortlich;
- in einfachen Fällen ist eine mündliche Beteiligung zulässig, die aktenkundig zu machen ist;
- Entwürfe anderer Bundesministerien, die zur Mitzeichnung eingehen, sind beschleunigt zu bearbeiten und weiterzuleiten;
- solange Meinungsverschiedenheiten bestehen, darf das federführende Bundesministerium keine allgemein bindenden Entscheidungen treffen, die das Einvernehmen anderer Bundesministerien voraussetzen.

Wie für maritime Sicherheit im Allgemeinen wurde auch für Piraterie im Besonderen bislang keinem Ministerium die konkrete Federführung zugesprochen. Vielmehr haben einzelne Ressorts entsprechend ihrer generellen Kompetenz die Verantwortung für Teilbereiche der ergriffenen (oder noch zu ergreifenden) Maßnahmen. Allerdings unterliegt Piraterie in Deutschland im Kontext der inneren Sicherheit als kriminelle Handlung zuallererst der Zuständigkeit des Bundesministerium des Inneren (BMI), obwohl Piraterie laut Art. 101a des internationalen Seerechtsübereinkommens (SRÜ) von 1982 eine Handlung ist, die per definitionem nicht innerhalb des Hoheitsgebietes von Staaten (den Küstengewässern), sondern nur auf Hoher See und/oder der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) stattfindet⁷. Diese Zuständigkeit wird von Verantwortlichkeiten auf der Länderebene ergänzt (Arbeitsgruppe der IMK 2011: 43), u.a. in Hinblick auf Gefahrenabwehr innerhalb der Küstengewässer sowie auf Strafverfolgungsmaßnahmen in Abhängigkeit der jeweiligen Betroffenheit.

Dies entspricht auch geltenden internationalen Regelungen, die keinerlei Vorgaben machen, welche Behörden und staatliche Sicherheitskräfte mit Pirateriebekämpfung zu befassen sind: Gemäß SRÜ, dessen speziell die sogenannte „Seeräuberei“ betreffende Artikel 100-107 weitestgehend als Völkergewohnheitsrecht anerkannt und somit für alle Staaten bindend sind (Salomon 2012, i.E.), ist jedes als im Staatsdienst offensichtlich ausgewiesene Schiff dazu berechtigt, der Piraterie verdächtige Schiffe auf hoher See zum Anhalten zu bewegen, zu durchsuchen und Verdächtige gegebenenfalls in Gewahrsam zu nehmen (Art. 105, 107, 110 SRÜ) (Petretto 2012: 11; König et al. 2011b; Schaller 2010). Anschließend können laut Art. 105 „Die Gerichte des Staates, der das Schiff [...] aufgebracht hat [...], [...] über die zu verhängenden Strafen entscheiden sowie die Maßnahmen festlegen, die hinsichtlich des Schiffes [...] oder der Vermögenswerte zu ergreifen sind, vorbehaltlich der Rechte gutgläubiger Dritter“. In den Küstengewässern von Staaten ist hingegen grundsätzlich der Staat für die Verfolgung von Piraten zuständig, in dessen Gewässern die Verdächtigen aufgegriffen werden.⁸ Dies geschieht in der Regel vor Ort durch den Küstenschutz des jeweiligen Staates.

7 Vgl. zur Definitionsproblematik von Piraterie Petretto 2012:10ff. Die Auslegung des Geltungsbereiches der Definition von Piraterie im Rahmen des SRÜ wird jedoch, v.a. angesichts der aktuellen Fälle somalischer Piraterie eingehend von juristischer Seite diskutiert (vgl. Guilfoyle 2012).

8 Gemäß Art. 10 Abs. 1 des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, SUA, von 1988 (in Kraft seit 1992) haben die Vertragsparteien „die Pflicht, entweder selbst ein strafrechtliches

In Deutschland sind die Zuständigkeiten in dieser Hinsicht in erster Linie aufgeteilt zwischen der dem BMI unterstellten Bundespolizei (See), sowie, auf Länderebene, den Wasserschutzpolizeien und den Landeskriminalämtern (LKÄ). Ebenso beteiligt am Schutz der deutschen Küstengewässer ist die dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) unterstellte Bundeszollbehörde sowie die dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) nachgeordnete Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Die genannten Bundesbehörden agieren zudem im gemeinsamen Kooperationsverbund der Küstenwache des Bundes,⁹ wobei sie primär außerhalb der Deutschen Küstengewässer aktiv sind (WSV/BMVBS 2006a). Auf politischer Ebene wird die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in den regelmäßigen Konferenzen der Innenminister der Länder (insbesondere der Küstenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) koordiniert. Zusätzlich gibt es Arbeitstreffen der Vertreter von Bund und Ländern.

Während die Tätigkeiten der Länderbehörden hinsichtlich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Küstenbereich vorrangig, aber nicht ausschließlich¹⁰ auf die ihnen vorgelagerten Küstengewässer beschränkt sind, ist, unabhängig von den Zuständigkeiten anderer Behörden oder der Streitkräfte, die Bundespolizei laut Bundespolizeigesetz (BPolG) für dem deutschen Strafrecht unterliegende Vergehen und Verbrechen „auf See außerhalb des deutschen Küstenmeers“ (BPolG § 6, §12) zuständig.¹¹ Darauf aufbauend fasst die Bundespolizei ihre Befugnisse wie folgt zusammen: „Bei maritimen Bedrohungslagen – auch Piraterie – seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres ist die Bundespolizei präventiv gem. § 6 Bundespolizeigesetz (BPolG) i.V.m. Art. 105 Seerechts-Übereinkommen (SRÜ) und repressiv gem. § 1 Abs. 2 BPolG i.V.m. § 1 Nr. 1 Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung See (ZustBV-See) auf deutschen Schiffen unter deutscher Flagge und gem. § 1 Nr. 2 a ZustBV-See, bzw. § 12 Abs. 5 Satz 2 BPolG auf fremdflaggigen Schiffen originär zuständig“ (Bundespolizei See 2011: 4).

Durch die Einrichtung des Pirateriepräventionszentrums (PPZ) in Neustadt/Holstein im Jahre 2010 ist die Bundespolizei See zudem der erste Ansprechpartner für deutsche Reeder, Seeleute und Sicherheitskräfte hinsichtlich des präventiven Schutzes von Schiffen, sie bietet Trainingsworkshops sowie Beratung für Reedereien an. Dabei wird eng mit dem Ausbildungszentrum der Deutschen Marine in Neustadt zusammengearbeitet, wo bereits jetzt Erkenntnisse aus den durch PPZ und Marinekräfte vor Ort gesammelten Informationen und Analysen zur Abwehr von Piraterieangriffen und den von Piraten genutzten Angriffstaktiken in die Ausbildung einfließen.

Auch unterhält die Bundespolizei See eine 24 Stunden Hotline für deutsch beflaggte Schiffe (Bundespolizei See 2011: 5) und erstellt einen vierteljährlichen öffentlichen Report zur Piraterielage, der auf Berichten des vom International Maritime Bureau (IMB) der Internationalen Handelskammer eingerichteten Piracy Reporting Centres (IMB-PRC), den Informationen der EU-Mission Atalanta sowie der Berichte des amerikanischen ONI (Office of Naval Intelligence)

Ermittlungsverfahren einzuleiten oder den mutmaßlichen Täter an einen darum ersuchenden Staat auszuliefern“ (König, Doris et al. 2011b: 17).

9 Hinsichtlich Fischerei und Umweltschutz ist zudem die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz an der Küstenwache beteiligt.

10 Bis Oktober 2011 (s.u.) waren zudem die LKÄ bei Ermittlungen zu Angriffen auf Schiffen von Reedereien, die in dem jeweiligen Bundesland ihren Sitz haben, auf entsprechende Zuweisung der Staatsanwaltschaft, führend beteiligt.

11 Ausnahme: „Eilzuständigkeit“ oder bereits eingetretene Störung, (vgl. WSV/BMVBS 2010).

basiert. Demgegenüber veröffentlicht das Bundeskriminalamt (BKA) jährlich ein allgemeines, auch andere Kriminalitätsbereiche umfassendes Lagebild zur Seesicherheit.

Diese ebenso dem BMI unterstellte Bundespolizeibehörde ist zwar am Küstenschutz selbst nicht vorrangig beteiligt. Das BKA ist jedoch in die Bekämpfung der Piraterie insofern eingebunden, dass es laut BKA-Gesetz zuständig ist für festgelegte Fälle international organisierter Straftaten¹² – inklusive Mord, Totschlag und Straftaten gegen die persönliche Freiheit deutscher Staatsbürger im Ausland.¹³ Auch ist das BKA die primäre Verbindungsbehörde zu internationalen Partnern im Bereich der Strafverfolgung (z.B. Interpol und Europol), vor allem hinsichtlich der kooperativen Bemühungen zur Eindämmung transnational organisierter Kriminalitätsstrukturen (Bundeskriminalamt: Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“). Gleichzeitig speisen aber neben dem BKA auch LKÄ und Bundespolizei die von ihnen gesammelten Informationen zu Piraterie in bereits bestehende internationale Datenbanken von Interpol und Europol ein.¹⁴

Wenn ein Schiff mit deutschem Bezug angegriffen und/oder außerhalb des deutschen Küstenmeers entführt wird, ist laut geltender Gesetzeslage somit potenziell eine Vielzahl von Behörden involviert. Bei der Strafermittlung konkret sind dies die Bundespolizei, das BKA und, je nach örtlicher Zuständigkeit,¹⁵ mindestens ein LKA. BKA und Bundespolizei sind zudem, gemeinsam mit Vertretern des Bundeskanzleramts, des Auswärtigen Amts, des BMIs, des BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) sowie des BNDs und des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr, Teil des gemeinsamen nationalen Krisenstabs. Diesem obliegt die Verantwortungshoheit im Falle einer Entführung von Staatsbürgern im Ausland (BMW 2011: 12).

Nachdem diese Vielfalt an Zuständigkeiten deutscher Akteure nicht nur national, sondern auch international¹⁶ wiederholt zu Verwirrung geführt hat, entschied das BMI zumindest hinsichtlich der Ermittlungstätigkeiten die Zuständigkeiten klarer festzulegen: Laut eines Erlasses des Bundesinnenministers von Oktober 2011 leitet nun im Falle eines Angriffs oder der Entführung eines deutsch bereederten oder deutsch beflaggten Schiffes die Bundespolizei auf Anweisung der Staatsanwaltschaft die Ermittlungen (Bundespolizei See 2012; Arbeitsgruppe der IMK 2011: 44f.). Die LKÄ sind, auch auf ausdrücklichen Wunsch der Länder (Arbeitsgruppe der IMK 2011: 6,

12 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz - BKAG) vom 07. Juli 1997, § 4.

13 Vgl. Bundeskriminalamt 2010: 9, „Die im Mai 1990 von der AG Justiz/Polizei verabschiedete Arbeitsdefinition „Organisierte Kriminalität (OK)“ bildete die Grundlage für die Erhebung der relevanten Ermittlungsverfahren für das Bundeslagebild OK. „Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“ Der Begriff umfasst nicht Straftaten des Terrorismus. Vgl. auch United Nations 2004: Annex 1., Art. 2, sowie zur Definitionsproblematik von „Organisierter Kriminalität“: Schwind 2011: 622ff.

14 Gespräch mit Vertreter der Bundespolizei See, 08. Juni 2012.

15 Die Zuständigkeit bemisst sich laut IMK z.B. nach dem Heimathafen des Schiffes, dem Sitz des Betreiberunternehmens oder der Reederei, dem Wohnort eines betroffenen Besatzungsmitglieds oder dem Wohnort eines erpressten Unternehmers. Vgl. Arbeitsgruppe der IMK 2011:43.

16 Gespräche mit Interpol, Mitgliedern der Kontaktgruppe, Juli 2011.

44), nicht mehr an neuen Ermittlungsverfahren beteiligt.¹⁷ Das BKA ist hingegen weiterhin ausschließlich für die Fälle zuständig, in denen deutsche Staatsangehörige entführt wurden.

Für einen operativen Schutz deutsch beflaggter Schiffe in internationalen Seegebieten außerhalb der Nord- und Ostsee fehlen der Bundespolizei See jedoch die entsprechenden hochseefähigen Schiffe und die für den längeren Einsatz notwendige Logistik.¹⁸ Daher ist sie nicht bei der aktiven Bekämpfung von Piraterie bzw. an dem Schutz der zivilen Schifffahrt in sogenannten Hochrisikozonen wie dem Horn von Afrika beteiligt. Weltweit, mit Ausnahme der USA¹⁹ und Japans (Black 2012), werden aus dem gleichen Grund die nationalen Küstenwachen nicht in internationalen Gewässern zum Schutz vor Piraterie eingesetzt, sondern in der Regel die Seestreitkräfte der jeweiligen Länder.

So ist auch von deutscher Seite hierfür, trotz der im Kern polizeilichen Aufgabenstellung der Mission, die Deutsche Marine beauftragt. Eine originäre Zuständigkeit hat das BMVg im Falle der Piraterie zwar nicht; doch da es aktuell als einzige deutsche Behörde über ausreichend Instrumente (bewaffnete Schiffe und deren logistische Unterstützung) verfügt, die global auch über einen längeren Zeitraum hinweg unabhängig im maritimen Raum agieren können, fallen ihm entweder auf Basis internationaler Mandate oder im Rahmen der generellen Nothilfe Aufgaben zum Schutz von Schiffen und von Handelsrouten auf See zu.

Hauptaufgabe der in EUNAVFOR Atalanta aktiven, unter Kommando des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr stehenden Marineeinheiten, ist es erstens, „für die vom Welternährungsprogramm oder der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) gecharterten Schiffe, unter anderem durch die Präsenz von bewaffneten Kräften an Bord dieser Schiffe“, Schutz zu gewährleisten, zweitens „aufgrund einer Einzelfallbewertung der Erfordernisse Schutz von zivilen Schiffen in den Gebieten, in denen sie im Einsatz ist“ zu bieten und drittens eine „Überwachung der Gebiete vor der Küste Somalias, einschließlich der somalischen Hoheitsgewässer, die Gefahren für maritime Tätigkeiten, insbesondere den Seeverkehr, bergen“ bereitzustellen. Zudem sollen viertens die Marineeinheiten „zur Abschreckung, Verhütung und Beendigung von seeräuberischen Handlungen oder bewaffneten Raubüberfällen, die im Operationsgebiet begangen werden bzw. begangen werden könnten“ beitragen.²⁰

Weiterhin stellt die Deutsche Marine ein Vessel Protection Detachment (VPD), welches aus einem zwölfköpfigen Team von Marineinfanteristen besteht. Dieses kann auf gefährdeten Handelsschiffen zu deren Schutz eingeschifft werden, sofern ein Flaggenstaatsabkommen und das Einverständnis der Reederei bzw. des Kapitäns vorliegt. Diese VPDs sind zahlenmäßig unter ande-

17 Lediglich das LKA Niedersachsen ist, gemeinsam mit dem BKA, derzeit noch an einer in Folge der Entführung eines einer niedersächsischen Reederei gehörenden Schiffes im Januar 2012 von den niederländischen und deutschen Staatsanwaltschaften in Den Haag gegründeten Ermittlungsgruppe (Joint Investigation Team – JIT) integriert. Vgl. Deutscher Bundestag 2012b: 11. Bei neuen Fällen soll, entsprechend des Erlasses des Bundesinnenministeriums, voraussichtlich auch die Bundespolizei See an dem JIT beteiligt sein. Gespräch mit Bundespolizei See, 08. Juni 2012.

18 Vgl. dazu Bundesregierung 2011, Pressesprecher des BMI Jens Teschke: „Ich kann das noch ergänzen. Wir haben vonseiten des Innenministeriums immer deutlich gemacht, dass wir einen Schutz von Schiffen unter deutscher Flagge durch die Bundespolizei weder logistisch noch finanziell noch operativ sehen.“

19 Bei grundsätzlicher Zuständigkeit der US-Navy, operiert die US-Küstenwache in der Karibik auch in internationalen Gewässern.

20 Vgl. für die Zitate des Absatzes: Deutscher Bundestag 2011c: 2. Siehe ebd. für weitere Aufgaben der Bundeswehr im Rahmen des Mandats.

rem so umfangreich, da auch ein Arzt und Sanitäter zum Team gehören muss und zudem die deutschen arbeitsrechtlichen Regelungen (Ruhezeiten etc.) einzuhalten sind.

Nachdem die Gremien der EU einer durch die Operationsführung ATALANTA vorgeschlagenen Erweiterung der operativen Möglichkeiten im März 2012 zugestimmt hatten, wurde im Mai das Mandat der Deutschen Marine um die Möglichkeit zur Bekämpfung von Booten und Logistik der Piraten am Strand Somalias durch bordeigene Hubschrauber aus der Luft erweitert (Council of the European Union 2012). Das Einsatzgebiet an Land wurde jedoch, offenbar auch auf Vorschlag des AA, auf bis zu 2000 Meter (ausgehend von der Küstenlinie) begrenzt. SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben erstmalig ihre Zustimmung zu der Mandatserweiterung eines Einsatzes der Bundeswehr im Ausland verweigert, und zwar aus Sorge, dass durch den Beschuss von Zielen an Land Unbeteiligte zu Schaden kommen könnten und die Situation in Somalia eskalieren könnte.

Die Bekämpfung und Eindämmung von Piraterie im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes erfordert über die konkrete Gefahrenabwehr, den Schutz der zivilen Schifffahrt sowie die Ermittlung durch Strafverfolgungsbehörden hinaus weitere Aktivitäten und Abstimmungen und somit die Beteiligung weiterer Ministerien und Behörden. Dabei ist insbesondere die Rolle des BMVBS hervorzuheben: Im Rahmen seiner generellen Zuständigkeit für den Verkehr trägt es auch die Verantwortung für den Seeverkehr. In diesem Bereich hat es, neben der oben angeführten Beteiligung am Küstenschutz (inklusive der Verantwortung für den Schutz von als kritische Infrastruktur geltenden Häfen), die Federführung für den passiven Selbstschutz (Deutscher Bundestag 2011a: 8, Frage 23) von Handelsschiffen unter deutscher Flagge. Dazu gehören auch die allgemeine Ausgestaltung der Pläne zur Gefahrenabwehr und die Überprüfung der Einhaltung der Sicherheitsvorschriften auf Schiffen. Dabei arbeitet es eng mit dem BMI zusammen, das im Benehmen mit dem BMVBS die Safety of Life at Sea (SOLAS) Gefahrenstufen für deutsch beflaggte Schiffe festlegt, nach der sich schließlich „die an Bord zu treffenden Eigensicherungsmaßnahmen“ (Arbeitsgruppe der IMK 2011: 21) richten müssen. Mit diesen Informationen erstellt das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) im Auftrag des BMVBS zudem aktuelle Warnhinweise für deutsche Schiffe. Ebenso verantwortlich ist das BMVBS für die ministerielle Mitarbeit bei der nationalen wie internationalen Entwicklung der *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia* (BMP), deren Einhaltung deutschen (und internationalen) Reedern empfohlen wird.

Nicht zuletzt unterhält das BMVBS eine zentrale Kontaktstelle, den sogenannten *Point of Contact*, der durch internationale Regelungen im Rahmen der Gefahren- und Terrorabwehr vorgeschrieben ist. Hier laufen alle stillen Alarme von Schiffen, die unter deutscher Flagge fahren, ein und werden an die im Gemeinsamen Lagezentrum See (GLZ See) vertretenen Stellen weitergeleitet (WSV/BMVBS 2006b).

Das GLZ See ist der sogenannte operative Kern des von Bund und Küstenländern eingerichteten, seit Januar 2007 aktiven Maritimen Sicherheitszentrums (MSZ). Darin arbeiten die Wasserschutzpolizeien der Küstenländer, die Wasserschifffahrtsverwaltung des Bundes, die Bundespolizei, das Havariekommando, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BMELV), der Zoll sowie die Deutsche Marine zusammen, um zur Gefahrenabwehr und bei seewärtigen Unglücks- und Katastrophenfällen schneller und besser aufeinander abgestimmt reagieren zu können.

Ebenfalls mit Piraterie befasst ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Ganz allgemein ist es für die Wahrnehmung der Interessen (BMWi 2012c) der deutschen maritimen Wirtschaft zuständig. Hierzu gehören unter anderem Hafenwirtschaft, Reedereien und Werftbetriebe. Das Ministerium stellt auf der Staatssekretärebene seit 2006 einen Koordinator der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft. Zwar liegt maritime Sicherheit im engen Sinne und somit nicht Piraterie in dessen originärer Verantwortung (BMWi 2010). Er hat jedoch seit 2011 mehrere Gesprächsrunden mit diversen Ressorts, Vertretern der Länder, der deutschen maritimen Wirtschaft, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie Versicherungen abgehalten (sog. Piratengipfel); zudem wurde im BMWi ein Gesetzentwurf hinsichtlich eines Zulassungsverfahrens für private Sicherheitsdienste im maritimen Raum entwickelt, das im Juli 2012 vom Bundeskabinett angenommen wurde.²¹

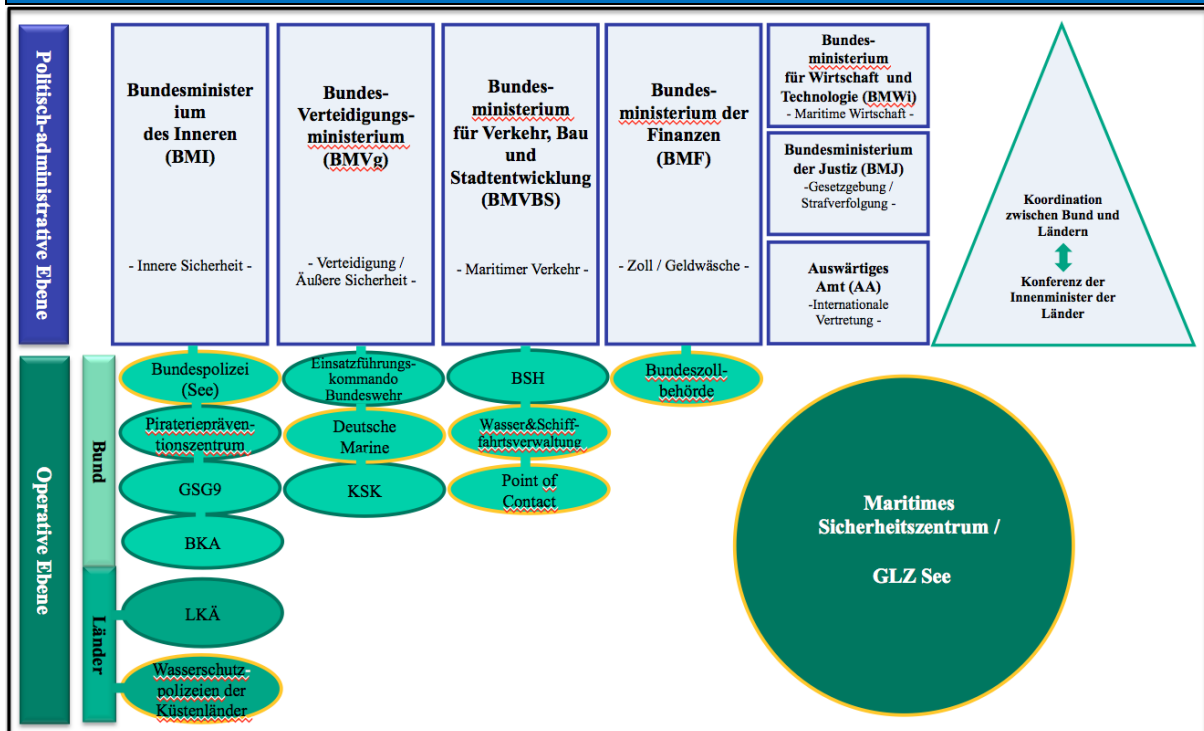
Das Auswärtige Amt (AA) vertritt Deutschlands Position im Kampf gegen Piraterie im Rahmen internationaler Institutionen und Verhandlungen, wie zum Beispiel im VN-Sicherheitsrat und in anderen Gremien der VN sowie bei den regelmäßigen Treffen der EU-Außenminister, die vor allem über das Mandat der Mission Atalanta und andere Maßnahmen hinsichtlich des EU-Ansatzes zu Piraterie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU entscheiden. Zudem nimmt es, soweit es die Kapazitäten erlauben, entweder über entsprechende Fachreferate oder über die Botschaften vor Ort an Treffen auf Arbeitsebene, beispielsweise im Rahmen der CGPCS, teil (Auswärtiges Amt 2012).

3.2. Problemstellungen der Praxis ministerieller Kooperation

Gemäß den politischen Vorgaben, sowie auf Grundlage der in jedem Ministerium festgelegten Zuständigkeiten für maritime Sicherheit und der laut der GGO zu erfolgenden ressortübergreifenden Zusammenarbeit kooperieren die Ministerien – wie oben beschrieben – auf horizontaler und vertikaler Ebene. Das folgende Kapitel zeigt auf, welche Probleme trotz bestehender Zuständigkeitsfestlegungen auftauchten und wie sich diese im beobachteten Zeitraum von 2009 bis 2012 auf die politischen Entscheidungen auswirkten. Wichtig sind hierbei die Veränderungen in der grundsätzlichen Haltung der Bundesregierung zur Bekämpfung der Piraterie, der Einsatz polizeilicher wie militärischer Mittel und letztlich auch die politische Zustimmung zur Zulassung privater Sicherheitsdienstleister an Bord von Handelsschiffen unter deutscher Flagge.

21 Vgl. hierzu Abschnitt 3.2.2.

Abb. 3 Akteursgeflecht Pirateriebekämpfung auf Bundes- und Länderebene



Die mit Vertretern von BMI, BMWi, BMVBS, BMVg und AA als den an der Pirateriebekämpfung unmittelbar beteiligten Ressorts durch die Autoren geführten Interviews unterstrichen, dass es aufgrund der Komplexität des Themas und der unterschiedlichen Betroffenheit der Ministerien keine allgemeine Federführung, sondern nur durch die generellen Zuständigkeiten der Ministerien begründete Verantwortlichkeiten für die Sicherung der Seewege gibt. Die Verflochtenheit der Kompetenzen führte mitunter zu Verzögerungen ministerieller und darüber hinausgehender Abläufe.

Um die Koordinierung bezüglich maritimer Sicherheit und, insbesondere angesichts des steigenden Drucks von Seiten der maritimen Wirtschaft, speziell der Pirateriebekämpfung zu verbessern, wurden daher im Lauf der letzten Jahre mehrere Arbeitsgruppen mit Vertretern verschiedener Ressorts eingerichtet: Zu Fragen maritimer Sicherheit, vorrangig im Sinne von „safety“²², besteht seit 2006 der Ressortarbeitskreis Maritime Sicherheit (AK MarSi). Beteiligt sind auf Referentenebene die Ressorts BMVBS, BMI, BMF, BMVg und BMELV sowie Vertreter der Küstenländer.²³ Diese Treffen laufen nach Informationen des BMVg, BMI und BMVBS routiniert und mit wenigen Friktionen ab. Zur anlassbezogenen Abstimmung, wie z.B. hinsichtlich besonderer Maßnahmen zur Abwehr von Piratenangriffen, finden Treffen auf Staatssekretärssebene statt. Seit 2011 werden dabei mitunter auch Vertreter der maritimen Wirtschaft und der Seeleute in den

22 Im Englischen wird eine im deutschen Sprachgebrauch nicht geläufige Unterteilung des Wortes Sicherheit in „safety und security vorgenommen. Demnach betrifft „safety“, eine nautisch-technische Sicherheit zur Unfallverhütung (auch: Schiffssicherheit), während „security“ sich auf allgemeinpolizeilichen Gefahrenabwehr, „die Gewährleistung der Sicherheit des zu schützenden Objekts beispielsweise vor unberechtigten Eingriffen von Dritten“ bezieht (vgl. Salomon 2012, i.E.).

23 Das BMU und das BMWi beteiligen sich nicht am Arbeitskreis Maritime Sicherheit. Das Auswärtige Amt nahm anfänglich teil, hat sich jedoch später daraus zurückgezogen. Korrespondenz mit Vertreter des BMVg, 09.07.2012.

sog. Piratengipfeln des maritimen Koordinators (Focus 2011; Welt am Sonntag 2011; DVZ 2011) eingebunden. Diese waren jedoch wiederholt durch die unterschiedlichen Standpunkte einzelner Ressorts und die zum Teil konträren Interessen der Vertreter der maritimen Wirtschaft geprägt. Sie führten daher bislang selten zu tragfähigen Beschlüssen.

Vor allem in vier Bereichen offenbarte sich, dass entweder die Verantwortlichkeiten im Bund sowie zwischen Bundes- und Länderebene nicht klar geregelt sind oder aus politischen wie auch aus finanziellen Gründen keine Einigkeit über bestimmte zu klärende Sachverhalte zwischen den Ressorts und/oder den Ländern herzustellen ist. Dadurch wird mitunter die Reaktionsfähigkeit deutscher Politik hinsichtlich der Bemühungen zur Eindämmung von Piraterie eingeschränkt.

3.2.1. Kompetenzfrage I: BMVg und/oder BMI?

Die meisten und am vehementesten auch in der Öffentlichkeit ausgetragenen Friktionen traten bislang hinsichtlich des Einsatzes deutscher Marinekräfte im Rahmen der Pirateriebekämpfung auf. Dabei geht es darum, ob deutsche Militär- oder Polizeikräfte im Rahmen der Pirateriebekämpfung einzusetzen sind. Im Zentrum der Debatte steht die grundsätzliche Frage, inwieweit die Aufgabenbereiche von Militär und Polizei zu trennen. Des weiteren geht es um die Bereitstellung von ausreichenden Kapazitäten zur Erfüllung dieser Aufgabe. Die Diskussion setzte bereits vor der Initiierung von EUNAVFOR Atalanta ein (Maihold/Petretto 2008) – und konnte bis heute nicht zu einem Abschluss geführt werden.

Ein Ausgangspunkt der Diskussion war Art. 87a (2) des Grundgesetzes (GG) gemäß dem die Bundeswehr eigentlich nur im Verteidigungsfall eingesetzt werden darf. Ausdrückliche Ausnahmen sind Art. 35 GG (Katastrophen- und Nothilfe) sowie Art. 24 (2) GG (Einsatz im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit).²⁴ In Verbindung mit dem deutschen Seeaufgaben- und dem Bundespolizeigesetz *kann* daraus eine Trennung zwischen den Aufgaben der Bundeswehr und der Polizei abgeleitet werden. Die Bundespolizei ist demnach die erste Instanz zur Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung (Maihold/Petretto 2008; König et al. 2011b: 28 ff.; Paulus 2010). Hierzu gibt es allerdings weder unter Politikern, noch unter Juristen eine einhellige Meinung, insbesondere bezüglich der Aktivitäten von Militär und Polizei im Ausland.

Da die Bundespolizei ungeachtet der rechtlichen Frage aktuell jedoch nicht über ausreichende Kapazitäten verfügt, um dieser Aufgabe weit entfernt des deutschen Küstenmeers und unabhängig und über einen längeren Zeitraum hinweg gerecht zu werden, stellt das BMVg im Rahmen der EU Operation EUNAVFOR ATALANTA seit 2008 einen Flottenverband.²⁵ Der entsprechende Mandatsbeschluss des Deutschen Bundestages von Dezember 2008 fußte dabei letztendlich auf Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz – dem Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit.

Dennoch reißen die bereits im Vorfeld dieses Bundestagsbeschluss aufgebrachten Diskussionen nicht ab, dass, aufbauend auf den gesetzlichen Zuständigkeiten des BMIs hinsichtlich der Pirateriebekämpfung, eigentlich die Bundespolizei und nicht die Marine zum Einsatz in den Ge-

24 Zudem ist jeder Kapitän eines Schiffes verpflichtet, in Lebensgefahr befindlichen Menschen zu helfen, vgl. Art. 98 SRÜ. Dies umfasst auch Kriegsschiffe.

25 Dieser besteht in wechselnder Zusammensetzung aus einer Fregatte mit Bordhubschrauber (BHS), einem Einsatzgruppenversorger mit BHS und einem Seefernaufklärer (Maritime Patrol Aircraft – MPA). Die für derartige Einsätze vorgesehenen und ursprünglich eingeplanten Korvetten der Klasse 130 konnten bisher wegen mangelnder Einsatzfähigkeit noch nicht an das Horn von Afrika entsandt werden.

wässern um das Horn von Afrika kommen sollte, dies aber nur aufgrund der mangelnden Kapazitäten nicht möglich sei. Dabei werden auch verfassungsrechtliche Änderungen gefordert, um polizeiähnliche Auslandseinsätze der Bundeswehr auf eine gerade auch für Soldaten stabile rechtliche Grundlage zu stellen. Axel Schimpf, Inspekteur der Marine, sieht es in dieser Hinsicht zudem als besonders problematisch, dass das Polizeigesetz selbst aus einer Zeit stammt, in der Piraterie vor der eigenen Küste, aber nicht „Tausende Seemeilen entfernt vor Afrika“ (Handelsblatt 2011b) erwartet und entsprechend bekämpft wurde. Angesichts der heutigen Auslandseinsätze der Bundeswehr inklusive der Teilstreitkraft Marine bedürfe es, so Schimpf, daher dringend einer rechtlichen Klärung um den heutigen Einsatzrealitäten gerecht zu werden.

Laut dem innenpolitischen Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, Dieter Wiefelspütz, geht es um die Interpretation „polizeilich geprägter Auslandseinsätze der Bundeswehr“ (Wiefelspütz 2011: 81-86) und tatsächlicher oder angenommener Restriktionen. Er hält diese unter anderem von Andreas Fischer-Lescano vorgetragene Argumentation (Fischer-Lescano 2009: 54) für eine Überinterpretation des Trennungsgebotes für Aufgaben von Streitkräften und Polizei. Weiter argumentiert er, das Trennungsgebot beziehe sich allein auf den Einsatz der Bundeswehr im Inneren: Die durch den Verfassungsgesetzgeber im Jahre 1968 beschlossene Neufassung von Art. 87a Abs.2 GG (Wiefelspütz 2011: 85f.) zielte im Wesentlichen darauf ab, eine „möglichst weitgehende Neutralisierung der Streitkräfte als Machtfaktor im Inneren der Bundesrepublik“²⁶ herzustellen. Seine Schlussfolgerung lautet: „Aus alldem lässt sich nur der Schluss ziehen, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr durchaus ein polizeiliches Gepräge haben dürfen. Das in der Literatur behauptete Trennungsgebot, wonach der Bundeswehr im Ausland polizeilich geprägte Einsätze kraft eines verfassungsrechtlichen Trennungsgebotes untersagt seien, existiert nicht. Es gehört in den Bereich der staatsrechtlichen Legende“ (Wiefelspütz 2011: 86).

3.2.2. Kompetenzfrage II: hoheitliche und/oder private Sicherheitsdienstleister?

Da EU, NATO und andere Truppensteller vor Somalia aus Kapazitätsgründen nicht unbegrenzt Schiffe einsetzen können und die Abdeckung eines Seegebietes von der Größe Europas somit nie gewährleistet sein wird, sind Reeder in den letzten Jahren vermehrt dazu übergegangen, private Sicherheitsdienstleister zum Schutz ihrer Schiffe anzuheuern. Auch auf Basis einer Festlegung von BMI und BMVg, die aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage seien, ausreichendes Schutzpersonal für alle besonders verwundbaren Schiffe unter deutscher Flagge zu stellen, sprach sich das AA bereits seit März 2011 für den verstärkten Einsatz privater Sicherheitsfirmen an Bord deutscher Schiffe aus. Damit wurde die Forderung des Verbands Deutscher Reeder (VDR) aufgenommen, angesichts der aus Sicht der Reeder unzureichenden staatlichen Kapazitäten die Nutzung privater Kräfte zumindest als Notlösung politisch zu unterstützen und rechtlich abzusichern.

Auch die IMO hat ihre bislang ablehnende Haltung gegenüber dem Einsatz privater Sicherheitsfirmen aufgegeben und befürwortet ihn in Hochrisikozonen.²⁷ Dies trug ebenfalls zu einem Um-

26 Wiefelspütz:201185, wobei der Autor Randelzhofer, in: Maunz/Düring 2010, direkt zitiert.

27 Das Maritime Safety Committee (MSC) der IMO hat im Mai 2011 vorläufige Empfehlungen für Flaggenstaaten sowie vorläufige Leitlinien für Schiffseigner, Schiffsbetreiber und Schiffsführer für die Anheuerung privater bewaffneter Sicherheitsdienste verabschiedet. Vgl. MSC.1/Circ.1405 sowie MSC.1/Circ.1406. Im September 2011 wurden beide aktualisiert sowie neue Empfehlungen für Hafen- und Küstenstaaten beschlossen, vgl. MSC.1/Circ.1408. Im Mai 2012 beschloss das MSC, die vorläufigen Empfehlungen erneut anzupassen. Zudem wurden neue Empfehlungen für Private

denken auf der gesamten Bundesebene bei. In einem der vom maritimen Koordinator einberufenen „Pirateriegipfel“ am 20. Juli 2011 haben dann auch andere Akteure ihre bis dahin geäußerten Vorbehalte erstmals öffentlich aufgegeben.²⁸ Gemeinsam kamen die Teilnehmer zum Schluss, dass sich „auch Deutschland für den Einsatz privater Sicherheitsdienste öffnen sollte“ (Deutscher Bundestag 2011a: 9f, Frage 29). Zudem wurde hinsichtlich eines „geeigneten und sicheren“ rechtlichen Rahmens für den Einsatz privater Sicherheitsdienste auf deutsch beflaggten Schiffen vereinbart, „dass die Bundesregierung Anforderungen und gegebenenfalls gesetzlich notwendigen Änderungsbedarf prüft. Hierzu gehört insbesondere die Frage der Zertifizierung privater Sicherheitsdienste“ (Deutscher Bundestag 2011a: 9f., Frage 29). Diesem Ansatz stimmten neben AA, BMVg, BMI, BMWi und BMVBS auch das BMJ (Bundesministerium der Justiz) und Kanzleramt zu.

Hintergrund war nicht nur der Umstand, dass BMI und BMVg sich nicht dazu in der Lage sahen, personell wie materiell eine noch größere Unterstützung als bisher zu leisten; für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel war kein politischer Wille vorhanden. Während andere Staaten, wie die Niederlande, den Schutz der Handelsschifffahrt als hoheitliche Aufgabe interpretieren, wurde in Deutschland zudem argumentiert, dass der Schutz von Privateigentum keine exklusive Aufgabe des Staates sei, sondern durchaus auch in der Verantwortung des betroffenen Eigentümers läge (König /Salomon 2011a: 27ff). Zudem basierte der Entschluss auf der Beobachtung, dass bisher keine Schiffe gekapert wurden, die bewaffnete Teams an Bord hatten – was für den Erfolg der Maßnahme spreche. Die von unterschiedlichen Seiten geäußerte Befürchtung einer möglichen Eskalation von Gewalt sehe man zwar, allerdings zeige die Realität bisher keinerlei derartige Entwicklung.

Die politische Diskussion zum Thema dreht sich seitdem vor allem um die Frage, wie die Qualität der privaten Sicherheitskräfte gewährleistet werden kann. Zwar gibt es entsprechende Empfehlungen der IMO, allerdings nach wie vor keine verbindlichen Standards, weder international, noch national. Von Seiten der Bundesregierung wurde daher Ende 2011 beschlossen, ein eng an die Empfehlungen der IMO angelehntes Zulassungsverfahren zu entwickeln, das zumindest für den Einsatz von bewaffnetem Personal (ob aus dem Aus- oder Inland) auf deutsch beflaggten Schiffen bestimmte Kriterien festlegt.

Verantwortlich für die Erteilung der Zulassung soll, gemäß dem im März 2012 zur internen Resortabstimmung vorgelegten und im Juli 2012 vom Bundeskabinett angenommenen Entwurf, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mit Unterstützung der Bundespolizei See sein und nicht, wie bislang, die Gewerbeaufsichtsämter der Länder. Angesichts der Komplexität der Sachlage, insbesondere aufgrund der Transnationalität des Marktes und der Schwierigkeit, eine Qualitätssicherung nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis sicherzustellen, ist davon auszugehen, dass das Gesetzgebungsverfahren einige Zeit in Anspruch nehmen wird.²⁹

Sicherheitsdienste angenommen, die bewaffnetes Personal auf Schiffen in Hochrisikozonen bereitstellen, vgl. IMO 2012.

28 Im Bericht zur maritimen Koordinierung wurde im Mai 2011 noch ausgeführt: „Die Bewaffnung von zivilen Schiffen unter deutscher Flagge - sei es durch zivile Sicherheitsdienste oder durch Bewaffnung der Besatzung - beurteilt die Bundesregierung mit Zurückhaltung, weil dadurch eine weitere Eskalation der Gewalt zu befürchten ist“ (BMWi 2011:12).

29 Gemäß dem Entwurf soll das Gesetz im August 2013 in Kraft treten.

3.2.3. Kompetenzfrage III: Bundespolizei See, BKA oder LKÄ?

Ein anderes Problem zeigte sich in der Verschränkung der horizontalen und vertikalen Ebenen, wenn es um die Strafverfolgung und Ermittlung in Pirateriefällen mit deutschem Bezug geht, bei denen gemäß aktuell gültigem gesetzlichen Regelwerk mindestens drei Behörden (BKA, Bundespolizei und LKÄ) beteiligt sein können.

Die Zuständigkeitsfrage konnte dabei zumindest für die Bundesebene durch den Erlass des Bundesinnenministers vom Herbst 2011 vorerst klargestellt werden. Zwar entspricht diese Regelung nicht der von der Werthebach-Kommission 2010 geforderten Übertragung der Zuständigkeiten in Sachen Piraterie allein an das BKA (Bundesministerium des Innern 2010: 59). Der Erlass stellt aber sicher, dass nun beide Behörden entsprechend ihrer jeweils ausgewiesenen Expertisebereiche agieren und kooperieren können: Während das Personal des BKA auf Basis entsprechender Ausbildung und langjähriger Erfahrung über das notwendige Know-how speziell bei Geiselnahmen deutscher Staatsangehöriger im Ausland verfügt, kann die Bundespolizei See ihre weitreichende Expertise im maritimen Bereich nicht nur bei der Präventionsarbeit, sondern auch bei der Ermittlung diverser Pirateriefälle mit deutschem Bezug nutzen. Beide Behörden tauschen sich dabei regelmäßig aus, nicht nur hinsichtlich akuter Fälle. Zudem wurde eine neu eingerichtete Arbeitsgruppe zwischen BKA und Bundespolizei See damit beauftragt, ein gemeinsames Konzept zur Bearbeitung künftiger Piraterielagen zu entwickeln, insbesondere um im Krisenstab künftig mit besser abgestimmten Positionen und Verfahrensweisen agieren zu können.³⁰

Zwar ist damit nicht sichergestellt, dass beide Behörden auch beständig und auf Dauer reibungslos zusammenarbeiten, da dies, insbesondere fall- und personenbedingt, Änderungen unterworfen sein kann. Auch bleibt die grundsätzliche, vor allem von der Werthebach-Kommission vorgebrachte Kritik bestehen, dass Deutschland zwei Polizeibehörden auf Bundesebene unterhält, die sich in gewissen Arbeitsbereichen durchaus Konkurrenz machen (Bundesministerium des Innern 2010). Hinsichtlich Piraterie scheinen diesbezüglich jedoch aktuell zumindest keine Probleme mehr zu bestehen, wie diverse Gesprächspartner aus beiden Behörden verlautbaren ließen.

Als weitaus schwieriger gilt hingegen nach wie vor die enorme Verflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich der seewärtigen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung. Der Erlass des Bundesinnenministers entspricht zwar dem auch von Seiten der Länder geäußerten Wunsch „der Übertragung der Zuständigkeit für die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Fällen des Angriffes auf den Seeverkehr sowie anderer Angriffe auf Schiffe außerhalb deutscher Hoheitsgewässer (Piraterie) sowie damit im Zusammenhang begangener Straftaten, soweit diese deutschem Strafrecht unterliegen, auf eine Bundesbehörde“ (Arbeitsgruppe der IMK 2011: 6, 44). Die geforderte Gesetzesinitiative wurde jedoch noch nicht auf den Weg gebracht. Dies wäre jedoch erforderlich, um langfristig Rechtssicherheit sowohl für von Piraterie Betroffene als auch für die Behörden selbst herzustellen.

3.2.4. Kompetenzfrage IV: Überlappende Kompetenzen & mangelnde Synergien

Eine andere Schwierigkeit besteht bislang auf Bundes- und Länderebene darin, zu einer einheitlichen Analyse und Bewertung der tatsächlichen Betroffenheit Deutschlands durch Piraterie zu gelangen. Ein Grund liegt in den unterschiedlichen Datensets, die diesbezüglich von BMI, BMVBS, BMVg (einschließlich Flottenkommando) und AA verwendet werden. Insbesondere

30 Gespräche mit Vertretern der Bundespolizei See und des BKAs, Juni 2012.

aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten bzw. den verfestigten Zuständigkeitsbereichen scheiterten bisher alle Versuche, sich auf eine gemeinsame Datenbasis und eine gemeinsame Bewertung des Lagebildes zu einigen. Dies gilt, obwohl im Kontext der Pirateriebekämpfung weitgehend nur offen zugängliche Daten zur Verfügung stehen und diese eigentlich problemlos zusammengeführt werden könnten.

Zum anderen kommen die Küstenländer durch die Ausrichtung der dort ansässigen (maritimen) Wirtschaft und der dort besonders stark vertretenen Reederschaft zu einer weitaus brisanteren Lageeinschätzung als Behörden und Politiker auf Bundesebene.

Die Ministerien sehen allerdings zumindest in den bislang informell tagenden interministeriellen Arbeitsgruppen zur Bekämpfung der Piraterie ein geeignetes Mittel, um unterschiedliche Auffassungen (insbesondere Rechtsauffassungen) einander anzunähern. Mit der Einberufung der „Pirategipfel“ durch den maritimen Koordinator wurde ein Gremium geschaffen, in dem staatliche und private Akteure aller Ebenen ihre jeweiligen Positionen einbringen, um daraus nach Möglichkeit von allen mitgetragene Handlungsoptionen entwickeln zu können.

Die Bundesregierung ist darüber hinaus bemüht, eigene Maßnahmen zur Bekämpfung der Piraterie auch mit internationalen Akteuren abzustimmen, da bei derartigen transnationalen Phänomenen nur gemeinsam – mit anderen Staaten sowie nichtstaatlichen Akteuren Erfolge erzielt werden können (Ehrhart/Petretto/Schneider 2010). Im Rahmen der VN, der IMO, der internationalen Pirateriekontaktgruppe CGPCS und der EU werden politische und militärische Maßnahmen erörtert und passive sowie aktive Schutzmaßnahmen aufgrund von Erkenntnissen aus vergangenen Überfällen verbessert.³¹ Die deutsche Delegation setzt sich hierbei häufig aus jeweils einem Vertreter des AA (federführend) und des BMVBS zusammen. Sie wird in Abhängigkeit der zu behandelnden Themen durch Vertreter des BMI ergänzt. Allerdings tritt die Bundesregierung in internationalen Gremien bislang nicht selbst als Initiator sondern eher als Unterstützer von Initiativen anderer Staaten auf.³²

Da Polizei und Militär gleichermaßen – zwar mit unterschiedlichen Schwerpunkten, aber dennoch überlappend – an der Pirateriebekämpfung beteiligt sind, haben sich auch hier verschiedene Probleme der Koordination ergeben. Dabei geht es zum einen darum, dass BMI und BMVg effektiver auf Routinebasis kooperieren könnten. Die zum Teil auch politisch geprägten Kompetenzstreitigkeiten verstellen den Blick auf den Kern des jeweiligen Problems, im vorliegenden Fall: Eine nachhaltige Lösung zur Eindämmung von Piraterie zu entwickeln. Zum anderen werden Koordinierungsprobleme beim Einsätzen von Spezialkräften aus Bundeswehr oder Bundespolizei in akuten Krisensituationen virulent, wie der Fall der Hansa Stavanger eindrucksvoll bewies. Am 04. April 2009 wurde das unter deutscher Flagge fahrende Containerschiff „Hansa Stavanger“ von somalischen Piraten entführt. An Bord waren insgesamt 24 Geiseln, darunter fünf deutsche Seeleute. Am 06.04.2012 wurde bei der Staatsanwaltschaft Hamburg Anzeige gegen Unbekannt erstattet wegen des Verdachts eines Angriffs auf den Seeverkehr. Diese beauftragte das BKA mit den Ermittlungen. Der vom Krisenstab der Bundesregierung beschlossene Einsatz der Spezialeinheit der Bundespolizei (GSG 9), die an Bord befindlichen Geiseln und das Schiff zu befreien, wur-

31 Vgl. zur EU-Koordinierung Kapitel 2.

32 Dies lässt sich teilweise auch daran ablesen, dass nicht immer der für die Verhandlungen zuständige Referatsleiter des AA anreist, sondern der vor Ort befindliche deutsche Botschafter auf Weisung der Hauptstadt vor einem Gremium die deutsche Position vertritt. Zudem wurde die Zurückhaltung Deutschlands in diversen Gesprächen mit Vertretern aus der EU, den VN, der CGPCS sowie einzelnen Staaten (Frankreich, USA, Großbritannien) in den Jahren 2010, 2011 und 2012 deutlich gegenüber den Autoren kritisiert.

de von der Bundesregierung jedoch Ende April abgebrochen. Öffentlich wurden dafür in erster Linie grundgesetzliche „Zuständigkeitsfragen“ (Die Zeit 2009a) zwischen BMI und BMVg verantwortlicht gemacht. Der damalige Innenminister vertrat wie die Bundeskanzlerin (Süddeutsche Zeitung 2009) den Standpunkt, laut Gesetz sei die GSG 9 für solche Einsätze zuständig: „Aber eigentlich ist das eine Aufgabe für die Bundeswehr. Dafür müssen wir ihr aber auch die rechtlichen Grundlagen durch eine Grundgesetzänderung geben“ (Die Zeit 2009b). Eine solche Änderung wurde jedoch von vielen Seiten abgelehnt, insbesondere da die Befürchtung im Raum stand, dadurch solle, quasi durch die Hintertür, einem Einsatz der Bundeswehr im Inneren der Weg bereitet werden.

Die Debatte des Deutschen Bundestages vom 13. Mai 2009 zeigt allerdings ein differenzierteres Bild. Der Fall der ‚Hansa Stavanger‘ habe offenbart, dass weniger die Rechtslage problematisch sei, sondern eher die adäquate Ausrüstung sowie eine sinnvolle Kombination der Fähigkeiten von militärischen und polizeilichen Spezialkräften. Insbesondere die Bundestagsabgeordnete Birgit Homburger (FDP) brachte es auf den Punkt: „Die Abläufe bei der ‚Hansa Stavanger‘ haben jedoch nichts, aber auch gar nichts mit der Verfassung zu tun. Sie haben auch nichts mit einer mangelnden rechtlichen Grundlage zu tun. Vielmehr haben sie etwas mit Versäumnissen der Bundesregierung zu tun.“ Das Mandat der Deutschen Marine im Rahmen der Operation Atalanta decke alle erforderlichen Maßnahmen „einschließlich des Einsatzes von Gewalt, zur Beendigung von seeräuberischen Handlungen ab“ – inklusive der Befreiung von Geiseln. Laut Homburger liege das Problem daher nicht „in fehlender Rechtsgrundlage, sondern in fehlenden Fähigkeiten vor Ort. [...] [W]er die Bundeswehr in einen Einsatz mit einem klaren Auftrag und einem zu erwartenden Szenario schickt, der muss der Bundeswehr die für einen solchen Einsatz notwendigen Fähigkeiten mitgeben. Das ist erkennbar nicht der Fall gewesen. Es braucht deshalb strukturelle Schlussfolgerungen, und zwar sowohl was das KSK als auch was die GSG 9 angeht. Beide sind, so Homburger, exzellent ausgebildet. Sie sind gut ausgerüstet. Sie sind einsatzfähig, und sie sind auch einsatzwillig. Wenn dieser militärische Einsatz eine Geiselbefreiung umfasst, dann muss es vor Ort – wie beim Mandat „Atalanta“ – entsprechende Fähigkeiten und Kapazitäten geben“ (Deutscher Bundestag 2009: 24181f³³). Die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Ressorts hätten jedoch zusätzlich eine Gefahr für Leib und Leben möglicher Betroffener dargestellt (Deutscher Bundestag 2009: 24181).

Hinweise auf weiterhin bestehende Defizite in Fähigkeiten und Ausbildung wurden zudem sowohl bei Interviews im BMI als auch im BMVg im Laufe des Jahres 2011 gegeben. Diese betreffen insbesondere die Führungs- und Kommandostruktur sowie Logistik von Bundespolizei und Deutscher Marine, Unterschiede in der Ausbildung des jeweiligen Personals und fehlende oder nur begrenzte Transport-, Nachrichtengewinnungs- und Aufklärungsmittel.³⁴

33 Ähnlich äußerte sich auch der Abgeordnete Michael Hartmann (SPD): „Welche Konsequenzen sind zu ziehen? Soweit wir politisch gefordert sind, wollen wir einen Beitrag dazu leisten. Dieser Beitrag kann so aussehen, dass wir gemeinsam mit dem Bundesverteidigungsminister und gemeinsam mit dem Bundesinnenminister darüber nachdenken, wie wir die Mannschaft optimal ausstatten. Stimmt da alles in puncto Ausstattung? Offensichtlich nicht. Wir müssen uns auch überlegen, wie wir in puncto Ausbildung helfen können. Gegebenenfalls müssen wir bereit sein, dafür Geld in die Hand zu nehmen. Nur eines brauchen wir nicht: eine erneute Diskussion um eine in diesem Falle völlig überflüssige Grundgesetzänderung“ (Deutscher Bundestag 2009: 24182).

34 „Sowohl bei dem KSK als auch bei der GSG 9 besteht erkennbar die Notwendigkeit, bestehende Lücken bei Ausrüstung, Ausstattung und spezifischem Training zu schließen“ (Deutscher Bundestag 2009 :24181).

4. Gesellschaftliche Ebene: Interessen, Aktivitäten, Perzeptionen

Während sich Piraterie aus gesamtstaatlicher Perspektive bislang als Randproblem und somit eher als ein Routinevorgang darstellt, ist diese Form von Kriminalität für gesellschaftliche Akteure eine weitaus größere Herausforderung. Reeder, Seeleute, Versicherer und Sicherheitskräfte verfolgen zwar allesamt äußerst unterschiedliche Interessen. Dennoch bestehen bei diesen Akteuren durchaus Bemühungen, zu gemeinsamen Lösungsansätzen bei der Pirateriebekämpfung zu kommen. Diese Ansätze werden meist gemeinsam mit Vertretern der Bundes- und Landespolitik sowie den jeweiligen Behörden entwickelt. Einschlägig hierfür sind nicht nur die vom maritimen Koordinator Hans-Joachim Otto bislang zweimal einberufenen Treffen von Vertretern aus Wirtschaft, Politik und Gewerkschaften (Focus 2011; Welt am Sonntag 2011), sondern auch der rege Austausch und die Zusammenarbeit im Rahmen von Workshops und Seminaren organisiert durch das Pirateriepräventionszentrum sowie politikt nahe Stiftungen oder wissenschaftliche Einrichtungen. Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Betroffenheit von Reedern, Versicherern und Seeleuten durch Piraterie sowie den Interessen und den Perzeptionen dieser wichtigsten gesellschaftlichen Akteure gegenüber dem Phänomen der Piraterie.

4.1. Reeder

Deutsche Reedereien tragen einen wichtigen Teil zur Wirtschaftsleistung Deutschlands bei. Mit 3.659 Schiffen, die von deutschen Reedereien laut BSH im Juli 2012 (vgl. BSH) gemanagt wurden, ist die deutsche Handelsflotte (nach Japan und Griechenland) eine der drei größten Flotten weltweit. Unter deutscher Flagge fahren davon aber lediglich 570 Schiffe, was Deutschland etwa im Mittelfeld eines von der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) vorgenommenen internationalen Rankings platziert.³⁵ Die deutsch beflaggte Containerflotte hingegen ist die drittgrößte der Welt, die deutsch bereederte Containerflotte sogar die weltweit größte Flotte (Verband Deutscher Reeder 2010).

Die in Deutschland registrierten Reedereien sind im Verband der Deutschen Reeder (VDR) organisiert, der ca. 230 ordentliche und außerordentliche Mitglieder umfasst (Verband Deutscher Reeder 2012a: 6³⁶). Der VDR „dient der wirtschafts- und sozialpolitischen Berufsvertretung seiner Mitglieder“ gegenüber Politik und Verwaltung in Deutschland und Europa sowie den Spitzenorganisationen anderer Wirtschaftszweige, den Gewerkschaften und der Öffentlichkeit“ (Verband Deutscher Reeder 2012a: 6).³⁷ Dementsprechend hat er auch in weiten Teilen die Interessenvertretung der deutschen Reederschaft hinsichtlich der Herausforderung der Piraterie übernommen.

Der VDR seinerseits ist Mitglied im europäischen Reederverband (European Community Shipowners' Association, ECSA) sowie in der Internationalen Schifffahrtskammer (International Chamber of Shipping – International Shipping Federation, ICS). Zudem werden die Interessen der Reeder und anderer Unternehmen im maritimen Bereich durch die deutsche Sektion der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) vertreten. Die ICC nimmt durch das unter ihrem Dach etablierte International Maritime Bureau (IMB) und das 1992 ge-

35 In den letzten 12 Monaten variierte laut BSH der Bestand der deutschen Handelsflotte zwischen 491 und 570 (deutsch beflaggten) Schiffen. Im Vergleich: Panama, das größte Register weltweit verfügte im Januar 2011 über knapp 8.000 Schiffe, vgl. UNCTAD 2011: 47.

36 Darüber hinaus gibt es noch regionale Reederverbände und -vereine, wie z.B. den Bremer Rhederverein.

37 VDR: Der Verband, <http://www.reederverband.de/verband.html>, Abruf am 24.07.2012.

gründete Piracy Reporting Center (IMB-PRC)³⁸ eine besondere Rolle bei der internationalen Pirateriebekämpfung ein, da sie damit nicht nur die weltweit am meisten genutzte nichtstaatliche statistische Informationsbasis zu Piraterie und bewaffnetem Raub auf See aufgebaut hat. Darüber hinaus ist das IMB-PRC und damit die ICC Hauptansprechpartner für die maritime Wirtschaft in Hinblick auf Piraterie und ein wichtiger Akteur bei internationalen Anstrengungen, die Maßnahmen zur Pirateriebekämpfung zu verbessern (ICC-Deutschland 2011; Handelsblatt 2011g).

Betroffenheit

Reeder gehören zu den Unternehmern, die in Deutschland am stärksten von der Piraterie betroffen sind. Insbesondere kleine und mittelständische Reedereien können empfindlich getroffen werden, wenn ein Schiff ihrer Flotte von Piraten entführt wird. Dabei stellt sich die Form der somalischen Piraterie als risikoreichste dar, denn das oft monatelange Festsetzen von Schiff, Ware und Besatzung kann hohe Kosten verursachen, allein durch den Stillstand, aber auch durch Verhandlungen, Lösegeldzahlungen- und Transport, potenzielle Schäden am Schiff, gebrochene bzw. nicht einzuhaltende Liefervereinbarungen und unbrauchbare Ware. Auch wenn ein Großteil dieser Kosten in der Regel durch Versicherungsleistungen gedeckt ist. Allerdings können Verzögerungen in der Auszahlung der Versicherungsleistungen gerade für kleinere Unternehmen durchaus eine kaum tragbare Belastung darstellen.

Insbesondere das durch somalische (und asiatische) Piraten gefährdete Gebiet zwischen dem Suezkanal und Indien bzw. der Straße von Malakka, dem Süd- und Ostchinesischen sowie dem Gelben Meer bis hin nach China, Japan, und der Republik Korea ist für deutsche Reedereien – und damit für die deutsche Wirtschaft insgesamt – von Bedeutung. Diese drei Staaten befinden sich unter den 20 wichtigsten Exportpartnern Deutschlands (Statistisches Bundesamt 2012) und ein Großteil des Handels mit ihnen wird über den Seeverkehr abgewickelt.

Allerdings ist die Herausforderung durch Piraterie auch in Relation zu den jährlichen Schiffsbewegungen zu setzen: Insgesamt gab es weltweit in den letzten Jahren nie mehr als 445 (2010) Angriffe auf die Schifffahrt pro Jahr. Zwar gilt die Dunkelziffer generell als hoch, jedoch nur im Bereich der kleineren Raubüberfälle und Diebstähle. Erpresserische Geiselnahmen und Entführungen werden gemeldet, spätestens seitdem diese Form von Piraterie vor Somalia gehäuft vorkommt. So wurden 2011 insgesamt 237 Schiffe durch somalische Piraten angegriffen und 28 entführt. Dies erscheint marginal verglichen mit der Anzahl der Schiffe, die das Hochrisikogebiet und die angrenzenden Seegebiete pro Jahr durchkreuzt – laut Bundespolizei See sind dies etwa 30.000 Passagen. Gemäß der statistischen Erfassung der Bundespolizei See entfielen darunter im Jahr 2010 eine Anzahl von 688 Passagen deutsch beflaggter Schiffe; im Jahr 2011 waren es 1.243 Passagen (Deutscher Bundestag 2012a: 2).³⁹ Die Anzahl der Schiffe mit deutschem Bezug (Management und/oder Flagge) wird vom VDR auf 1.700 geschätzt (Welt Online 2012). 64 Angriffe durch somalische Piraten hatten einen deutschen Bezug, was im Vergleich zum Verkehrsaufkommen im Risikogebiet lediglich 0,134%, im Vergleich zur Gesamtzahl der angegriffenen Schiffe jedoch mit 14,5% den zweitgrößten Anteil ausmacht (hinter Singapur mit 15,5%) (Bundespolizei See 2012). Entsprechend stellt die Bundespolizei See in ihrem Jahresbericht 2011 fest: „Bei ei-

38 Vgl. die Webseite des IMB-PRC lautet: <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/>, Abruf am 24.07.2012.

39. Da Passagen durch das gesamte betroffene Gebiet nicht offiziell registriert werden basiert diese Erhebung auf den durch das LRIT (Long-Range Identification and Tracking)-System verfügbaren Daten.

nem Anteil an der Welthandelsflotte von 7% sind Schiffe deutscher Reedereien damit deutlich überrepräsentiert“ (Bundespolizei See 2012: 20).

Die deutsche Flagge ist jedoch kaum betroffen: Laut IMB-PRC wurden lediglich fünf ihrer Schiffe 2011 angegriffen, davon nur zwei durch somalische Piraten. Kein einziges unter deutscher Flagge fahrendes Schiff wurde 2011 entführt (2008: 0; 2009:1; 2010: 1). Neben der geringen Gesamtzahl der deutsch beflaggten Schiffe insgesamt liegt ein anderer Grund für deren geringe Betroffenheit darin, dass viele von ihnen, die das Risikogebiet durchqueren, schnelle (über 20 Knoten) und große Containerschiffe mit höherem Freibord sind. Diese sind für Piraten zumindest in der Regel nur äußerst schwer zu entern. Allerdings gehören laut Statistik des IMB-PRCs Containerschiffe – vor allem die kleineren wie die "Hansa Stavanger" und die "MS Taipan" – gleichwohl zu den nach Massengutfrachtern und Tankern am häufigsten angegriffenen Schiffen.

Positionierung und Engagement im Bereich der Pirateriebekämpfung

Trotz der relativ geringen Betroffenheit der deutsch beflaggten Schiffe sehen die deutschen Reeder Piraterie als eine besondere Herausforderung. Laut einer 2011 durchgeführten Umfrage unter Reedereien, Schiff-Managementfirmen, Speditionen und Schiffsmaklern durch das PiraT Projekt (insgesamt 438 Firmen (Engerer/Gössler 2011)) schätzt ein Großteil das Risiko durch Piraterie als sehr hoch ein, wobei die Region um Somalia als am risikoreichsten erkannt wird, mit zunehmender Tendenz. Die von PricewaterhouseCoopers (PWC) durchgeführte Umfrage von 100 Reedern zur Lage der maritimen Wirtschaft kommt hinsichtlich der Einschätzung zur Piraterie zu einem ähnlichen Ergebnis (PWC 2011). Ein Grund für den hohen Grad der Betroffenheits-Perzeption könnte darin liegen, dass die deutschen Reeder nicht nur die deutsch beflaggten, sondern sämtliche Schiffe mit deutschem Bezug (und seien es auch nur die Waren, die darauf von und nach Deutschland oder aber zwischen anderen Ländern hin- und her transportiert werden) in ihre Risikolage einschließen.

Als Folgen von Piraterie machen die Reeder vor allem die durch gestiegene Versicherungsprämien, verlängerte Transportzeiten und die Beschäftigung von Sicherheitspersonal anfallenden erhöhten Kosten geltend. Sorge bereitet ihnen die Professionalisierung der somalischen Piraten, ihr erweiterter Operationsradius und ihre erhöhte Gewaltbereitschaft. Der Schutz der Seeleute habe damit absolute Priorität (Tagesschau.de 2008).

Die deutschen Reeder sehen beim Schutz der Schifffahrt eindeutig den Staat in der Pflicht. Sie begrüßen zwar den Einsatz der Deutschen Marine am Horn von Afrika, sehen insbesondere in geschützten Transitkorridoren und Konvoifahrten einen großen Fortschritt. Angesichts der Größe des Hochrisikogebiets im Indischen Ozean fordern sie aber zusätzlich hoheitlichen Begleitschutz für besonders gefährdete deutsche Schiffe (N-TV.de 2011). Dabei argumentieren sie, der Staat habe die Pflicht, nicht nur Staatsbürger sondern auch deren Eigentum zu schützen (Hamburger Abendblatt 2011a).

Private Sicherheitskräfte zum Schutz von Schiffen und Mannschaften lehnten deutsche Reeder lange Zeit mehrheitlich ab. Dies widerspräche dem internationalen Seerechtsübereinkommen, das, so der VDR, festlege „dass der Kampf gegen Piraten nicht privatisiert werden“ dürfe (Verband Deutscher Reeder 2011a). Auf die von Seiten der Bundesregierung (v.a. BMI und BMVg) vertretene Ablehnung eines hoheitlichen Schutzes wegen Kapazitätsengpässen reagierten die Reeder ihrerseits mit einem konkreten Vorschlag: Sie wären, so zumindest der VDR, sogar bereit, für staatlicher Schutz zu zahlen (Financial Times Deutschland 2011b). Um militärische und poli-

zeiliche Kapazitäten nicht überzustrapazieren haben sie zudem angeboten, für eine schnelle Umsetzung zunächst mehrere sogenannte Versetztschiffe für die hoheitlichen Kräfte im Indischen Ozean einzurichten, während mittelfristig der Austausch der hoheitlichen Kräfte von Landbasen aus erfolgen sollte (Verband Deutscher Reeder 2011a).⁴⁰

Eine Umfahrung des Risikogebiets um Somalia, wie sie vom maritimen Koordinator Hans-Joachim Otto vorgeschlagen wurde, sieht der VDR hingegen als nicht realisierbar an, da deutsche oder deutsch bereederte Schiffe zu einem großen Teil afrikanische und arabische, an den Indischen Ozean oder das Arabische Meer angrenzende Länder direkt anlaufen (Verband Deutscher Reeder 2011a: 6).

Angesichts der Weigerung von staatlicher Seite, der Forderung der Reeder nachzukommen, hat sich deren Position im Laufe des Jahres 2011 geändert. Zwar seien private Sicherheitskräfte nicht die Wunschoption, mangels besserer Alternativen seien diese jedoch aktuell die einzige Möglichkeit, die Schiffe und vor allem die Mannschaften zu schützen (Hamburger Abendblatt 2011b). Allerdings war aus Sicht der Reeder die diesbezügliche Rechtslage lange Zeit unklar. Dabei ging es zum einen um die Erlaubnis, dass sich bewaffnetes Personal überhaupt legal an Bord deutsch beflaggter Schiffe aufhalten darf; zum anderen ging es um das Mitführen der erforderlichen bzw. nach deutschem Recht erlaubten Waffen. Darüber hinaus ist es für die Reeder schwierig, die Qualität von Sicherheitsdiensten zu beurteilen, weshalb sie auch hier Unterstützung des Staates durch ein Zertifizierungsverfahren fordern. Aufgrund der perzipierten Rechtsunsicherheit drohten Reeder damit, noch mehr Schiffe auszuflaggen (Hamburger Abendblatt 2011b; König/Salomon 2011a: 9).

Die Klarstellung durch die Bundesregierung, dass private bewaffnete Sicherheitsdienste auf deutschen Schiffen rechtlich nicht verboten seien, wurde als erster Schritt in die richtige Richtung gedeutet. Der besonders auf Drängen des VDR erfolgte Vorstoß (Handelsblatt 2012) der Bundesregierung, ein Zertifizierungsverfahren (Handelsblatt 2012) zu entwickeln, wurde von Seiten der maritimen Wirtschaft in Deutschland weitgehend positiv aufgenommen. Allerdings besteht seitdem die Besorgnis, dass ein bürokratisches Monster geschaffen wird, da laut der vorliegenden Gesetzesentwürfe drei Behörden an dem Verfahren beteiligt sein werden. Auch müsse jegliches Zertifizierungs- oder Zulassungsverfahren international abgestimmt werden (Verband Deutscher Reeder 2011b; DVZ 2012). Der im März 2012 vom BMWi erstmals vorgelegte Diskussionsentwurf für ein „Gesetz zur Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen“ wurde jedoch grundsätzlich begrüßt, genauso wie dessen Annahme durch das Bundeskabinett im Juli 2012 (BMW 2012a; Verband Deutscher Reeder 2012b).

Der VDR seinerseits setzt sich bereits seit 2008 für eine Weiterentwicklung der passiven Schutzmaßnahmen ein, indem er gemeinsam mit anderen internationalen Reederverbänden an der Entwicklung und Umsetzung der *Best Management Practices* mitwirkt (Verband Deutscher Reeder 2011a). Zudem wird mit Bundespolizei See und Deutscher Marine zu Trainingszwecken von Sicherheitskräften und Mannschaften kooperiert.

40 Die Versetztschiffe sollen den Soldaten als Basis dienen, um erst auf hoher See und nicht bereits im Hafen auf die zu schützenden Handelsschiffe zuzusteigen und sie wieder zu verlassen. Das Konzept wird bereits von privaten Sicherheitsfirmen angewandt.

4.2. Seeleute

In Deutschland gibt es nur relativ wenige Seeleute: Von weltweit über einer Million Seeleuten⁴¹ umfasste das Personal auf deutsch beflaggten Handelsschiffen 2010 rund 7.865 Personen, darunter Kapitäne, Schiffsführer, Nautische Offiziere, Technische Offiziere, Offiziersassistenten, Schiffsmechaniker, Deckspersonal, Maschinenpersonal und Auszubildende (Deutsche Marine 2011: 65). Über die Hälfte davon sind in leitender Position (Kapitäne, Schiffsführer, Nautische Offiziere, Technische Offiziere, Offiziersassistenten) tätig. Zwar gibt es keine statistische Erfassung, jedoch wird davon ausgegangen, dass die meisten deutsch bereederten – und ausgeflaggten – Schiffe von Kapitänen und Mannschaften anderer Nationalität gefahren werden. Auf deutsch beflaggten und hochseetauglichen Schiffen haben hingegen in der Regel zumindest der Kapitän sowie ebenso in vielen Fällen der Erste Schiffsoffizier die deutsche Staatsbürgerschaft.⁴²

Betroffenheit

Seeleute sind die einzigen Arbeitnehmer, die direkt – persönlich und mit ihrem Leben – von Piraterie betroffen sein können. Sie sind diejenigen, deren Leben durch die Angriffe auf See und die erpresserischen Geiselnahmen bedroht wird. Somalische Piraten haben seit 2008 über 3.000 Seeleute in ihre Gewalt gebracht. Während in anderen Regionen, vor allem Westafrika, Piraten schon seit Langem als sehr gewalttätig bekannt sind, galten die somalischen Piraten bis vor Kurzem noch als relativ umsichtig im Umgang mit den Geiseln. Dies hat sich jedoch mit der zunehmenden Gegenwehr und der Weigerung vieler Reeder, die hohen Lösegeldforderungen der Piraten zügig zu begleichen, sukzessive geändert: Immer öfter berichten Seeleute von Misshandlungen durch Piraten bzw. durch die Angriffe entstandene Traumata (Hurlburt 2011; ICC-IMB 2012). 2010 und 2011 sind laut IMB-PRC jeweils acht Menschen aufgrund von Angriffen durch somalische Piraten zu Tode gekommen. Trotz des im globalen Vergleich großen Umfangs der deutsch bereederten Handelsflotte waren angesichts ihrer geringen Anzahl allerdings nur selten deutsche Seeleute direkt betroffen.

41 Laut der internationalen Seeschifffahrtsskammer gibt es weltweit etwa 466.000 Offiziere und 721.000 Schiffsleute, die auf internationalen Seefahrtsstraßen ihren Dienst tun. Vgl. MARISEC 2012.

42 Die Verordnung, dass der Kapitän auf Deutsch beflaggten Schiffen deutscher Staatsangehöriger sein muss, wurde nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) zum Dezember 2006 jedoch aufgehoben. Vgl. Deutsche Marine 2011: 64.

Positionierung und Engagement im Bereich der Pirateriebekämpfung

Seefahrer werden in Deutschland durch verschiedene Verbände repräsentiert, insbesondere den Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere e.V. (VDKS), die Gewerkschaft ver.di und die Deutsche Seemannsmission (DSM).

Der VDKS vertritt sowohl innerhalb Deutschlands als auch international die Interessen des Berufsstands der Kapitäne und der nautischen Schiffsoffiziere. Piraterie wird vom Verband als Bedrohung für die Seeleute wahrgenommen, der nur durch langfristige staatliche Maßnahmen an Land beizukommen ist. Die Erhöhung des passiven Schutzes von Schiffen sei zwar besonders wichtig, aber keine nachhaltige Lösung des Problems. Um die Situation der Seeleute, insbesondere aus Perspektive der leitenden Angestellten an Bord, zwischenzeitlich zu verbessern hat der VDKS jedoch besonders in dieser Hinsicht Position bezogen:

Der VDKS plädiert mit Verweis auf den Verfassungsrang, den die deutsche Handelsflotte gemäß Art. 27 Grundgesetz einnimmt, für deren hoheitlichen Schutz (VDKS 2011c: 4). Eine Bewaffnung von Schiffen und Mannschaften, auch durch die Anheuerung privater Sicherheitsdienste, wurde lange Zeit entschieden abgelehnt. Allerdings erfolgte 2011 eine Wende: Auf dem Verbandstag 2011 stimmte eine Mehrheit der Anwesenden für den Einsatz von qualifiziertem und zertifiziertem Sicherheitspersonal. Die Resolution der Arbeitsgruppe „Piraterie“ stellte fest, dass der VDKS „bis zur Umsetzung der notwendigen staatlichen Strukturen ... den befristeten Einsatz von privaten bewaffneten Sicherheitskräften [befürwortet], vorausgesetzt, diese erfüllen umfangreiche Auswahlkriterien und sind von den Versicherungen und Flaggenstaaten anerkannt“ (VDKS 2011b: 1; VDKS 2011a: 10). Dabei wird gefordert, dass der Einsatz privater Sicherheitskräfte strengen Handlungsrichtlinien unterliegen muss und „ausschließlich der Verteidigung des Schiffes und seiner Besatzung dienen“ soll (VDKS 2011a: 10). Ein besonderes Problem wird in der mangelnden Rechtssicherheit für Kapitäne und Offiziere an Bord erkannt, vor allem wenn privates bewaffnetes Personal eingesetzt wird. Laut VDKS „muss sichergestellt werden, dass der Kapitän die ausschließliche Entscheidungsgewalt über den Einsatz der privaten Sicherheitskräfte an Bord besitzt“ (VDKS 2011b: 1). Dabei wird eine „rechtlich eindeutige und international verpflichtende Immunität für die Kapitäne von Handelsschiffen, welche zum Schutz ihrer Schiffe und Besatzungen unter gegebenen Umständen auch robuste Maßnahmen gegen Piraten anordnen“ (VDKS 2011b: 1) als dringend erforderlich erachtet.

Um den passiven Schutz zu erhöhen, wurde zudem die Empfehlung geäußert, die *Best Management Practices* gesetzlich verbindlich zu machen. Dies würde das Problem umgehen, dass Reeder und Schiffsführer hohen Konventionalstrafen ausgesetzt seien, sollten sie aufgrund von Umfahrung bestimmter Gebiete, geschützten Konvoifahrten und anderen Schutzmaßnahmen Liefertermine bei Charterfahrten nicht einhalten können (Arbeitsgruppe der IMK 2011: 32).

Der VDKS kritisierte die Bundesregierung wiederholt scharf für das geringe Interesse, das v.a. den Seefahrern entgegen gebracht wird. Dass der Verband nicht zu dem ersten sog. Piratengipfel im Januar 2011 eingeladen wurde, bestärkte diese Wahrnehmung (VDKS 2011a). Gleichzeitig kritisierte der VDKS in einigen Fällen auch Vertreter der Reederschaft, die sich nicht in ausreichendem Maße um Seeleute kümmern, die Piraten zum Opfer gefallen sind (Badische Zeitung 2009; AFP 2009). Allerdings kooperiert der VDKS mittlerweile verstärkt mit dem VDR und wurde mit diesem auch mehr durch die Bundesregierung einbezogen. Auf eine Teilnahme beider Verbände am zweiten im Juli 2011 von Staatssekretär Otto einberufenem Pirateriegipfel haben sie

gemeinsam hingewirkt und diese dann auch in enger Abstimmung vorbereitet bzw. ihre Positionen miteinander diskutiert und abgesprochen.⁴³

Die Gewerkschaft ver.di vertritt Seefahrer unabhängig von deren konkretem Berufsstand und ihrer Nationalität: Ver.di erkennt damit an, dass die internationale Handelsschifffahrt ohne Seeleute nicht überlebensfähig wäre (vgl. ver.di 2012a). In enger Kooperation mit dem internationalen Dachverband der Verkehrsgewerkschaften und der Internationalen Transportarbeiter Föderation (ITF) bemüht sie sich um mehr Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik für Seeleute, die von Piraterie gefährdete Gebiete durchqueren müssen. Während ver.di dabei vorrangig national tätig ist, vertritt die ITF die Interessen der Seeleute auf internationaler Ebene, so z.B. in der internationalen Kontaktgruppe für Piraterie (Ott 2011). Schwerpunkt des Engagements liegt auf den humanitären Aspekten und dem Ausbau präventiver Maßnahmen zum Schutz von Seeleuten und Schiffen.

Ver.di lehnt den Einsatz von privatem bewaffnetem Personal auf Handelsschiffen konsequent ab. Dabei wird vor allem die Sorge geäußert, dass die zunehmende Bewaffnung der Handelsschifffahrt zu einer steigenden Gewaltanwendung gegenüber Seeleuten führe; zudem sei die Kommandokette bei der Verwendung privater Sicherheitskräfte, vor allem beim Einsatz von Gewalt, nach wie vor unklar und könne somit zu erheblichen rechtlichen Konsequenzen führen – eine Ansicht, die ver.di mit dem VDKS teilt (Ver.di 2012b: 3, 4-9).

Ver.di fordert hingegen einen koordinierten internationalen, am besten VN-mandatierten, Einsatz hoheitlicher Kräfte. Diese sollten nicht nur militärische Einheiten, sondern vorrangig auch polizeiliches Personal, (im Fall Deutschlands: der Bundespolizei) einschließen, um einen adäquaten Begleitschutz der zivilen Schifffahrt zu gewährleisten.⁴⁴

Vorrang müsse zudem der Verbesserung der passiven Schutzmaßnahmen auf Schiffen eingeräumt werden. Bundesregierung und Bundestag sollten dabei insbesondere über eine eventuell sogar steuerliche Förderung von präventiven Abwehrtechnologien für neue, in deutschen Werften zu bauenden Schiffe nachdenken. Auch solle langfristig der Aufbau polizeilicher Kapazitäten in den betroffenen Regionen und nachhaltiger Kriminalitätsprävention unterstützt werden (Ott 2011). Damit nimmt ver.di zugleich die Arbeitgeber und die staatlichen Akteure in die Pflicht, etwas für die Seeleute zu tun. Die ITF geht sogar einen Schritt weiter, indem sie feststellt, das Angriffsrisiko sei mittlerweile so groß, „dass es einem Verstoß gegen die Fürsorgepflicht des Reeders gleichkomme, sollte dieser die Seeleute einer solchen Gefahr aussetzen. Hochrisikozonen sollten daher nur unter außergewöhnlichen Umständen – unter besonderem staatlichen Schutz oder aber wenn das Schiff als schwer zu entern und damit risikoarm eingestuft werde – befahren werden“ (ITF-Seeleute Bulletin 2010: 15). Um den Druck insbesondere auf die Politik zu erhöhen, unterstützt ver.di auch die internationale Kampagne *Save our Seafarers*⁴⁵, die sich darum bemüht, auf das durch Piraterie verursachte Leid der Seeleute aufmerksam zu machen und die Politik zu zielgerichteten Maßnahmen gegen diese Form von Kriminalität zu bewegen. Die Seeleute werden zudem von der Deutschen Seemannsmission vertreten, die als Mitglied des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland zugleich ein weltweit anerkannter

43 Gespräch mit Kapt. MSc W. Wittig, Vizepräsident des VDKS, 30. Juli 2012.

44 Vertreter von ver.di im Gespräch, Juli 2012.

45 Vgl. www.saveourseafarers.com, Abruf am 24.07.2012. Für eine kritische Betrachtung der Kampagne vgl. Bueger (2012).

Dachverband für die Arbeit mit Seeleuten ist. In 17 ausländischen und 16 inländischen Seemannsstationen steht sie Seeleuten als Anlaufstelle zur Verfügung und fügt sich damit in das Netz von über 400 Standorten des internationalen Dachverbandes *International Christian Maritime Association* ein.⁴⁶

Im Rahmen des im Juni 2009 initiierten Aktionsprogramms „Piraten: Bedrohung auf See“⁴⁷ bemüht sich die Seemannsmission vor allem darum, Seeleuten bei der Bewältigung der von Piraterie ausgehenden Risiken und Gefahren, insbesondere auch nach einem erfolgten Angriff oder einer Entführung, zur Seite zu stehen. Dafür wurden Mitarbeiter der lokalen Standorte spezifisch geschult, um den Betroffenen eine Stütze zu sein können. Zudem sorgt die Seemannsmission durch Veranstaltungen und Informationsstreuung für eine bessere Aufklärung und damit auch für mehr Interesse der Öffentlichkeit hinsichtlich des Alltags und der Nöte von Seeleuten.⁴⁸

Betont wird von der Seemannsmission dabei, dass der weltweite Handel ohne die zahlreichen Seefahrer nicht möglich wäre. Sie erfüllen somit auch eine wichtige Funktion in der Gesellschaft und verdienen „unseren Respekt, unsere Hilfe und unseren Schutz“.⁴⁹ Seefahrer hätten ein Recht auf „Unversehrtheit an Leib und Seele“, das durch Piraterie massiv bedroht sei. Dem Fakt, dass zahlreiche Seeleute in der Piraterie einen Grund sähen, ihren „Job aufzugeben oder in ein anderes Fahrtgebiet zu wechseln“ werde bislang zu wenig Rechnung getragen (EPD o.J.). Um der Herausforderung zu begegnen, müssten vor allem die Ursachen der Piraterie beseitigt werden, etwa durch Aufbietung alternativer Lebensperspektiven und den Aufbau staatlicher Strukturen. Für die Seeleute habe neben der Abwehr akuter Angriffe vor allem die Nachsorge Priorität, der jedoch bislang von politischer Seite und den Arbeitgebern zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet würde.⁵⁰

Im Gegensatz zu VDR und VDKS lehnt die Seemannsmission den Einsatz privater Sicherheitskräfte grundsätzlich ab. Sie fürchtet eine allgemeine Eskalation der Gewalt zur See, die die Freiheit der Seewege behindern könnte. Schutz für die internationale Handelsschifffahrt gehöre in staatliche Hände, während die Reeder sich um eine adäquate Vorbereitung der Mannschaften, ausreichend Personal für passive Schutzmaßnahmen an Bord und eine konsequente Nachsorge einsetzen sollten (Evangelischer Pressedienst (EPD) 2010).

4.3. Versicherungswirtschaft

Die Versicherungswirtschaft hat eine hervorgehobene Bedeutung beim Umgang mit dem Piraterieproblem. Versicherungen schätzen alle eventuell auftretenden Risiken eines Schiffes und seiner geladenen Ware bei einem Transport ein und versichern den potenziellen Schaden. Somit sind sie in zweierlei Punkten von Relevanz: erstens hinsichtlich der Schadensbegrenzung für ihre Kunden und zweitens hinsichtlich präventiver Maßnahmen zur Risikominimierung.

Der potentielle Schadensfall Piraterie ist einer der ältesten Bestandteile von Seeversicherungen. Das Risiko wird normalerweise abgedeckt durch Seekasko-, Warentransport- und Haftpflichtver-

46 Vgl. Deutsche Seemannsmission – Geschäftsstelle, http://www.seemannsmission.org/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=422&lang=de#daten, sowie International Christian Maritime Association, <http://www.icma.as/> und FAZ 2011a.

47 Vgl. Deutsche Seemannsmission: Piraten: Bedrohung auf See; Finanznachrichten 2009.

48 Gespräch mit Heike Proske, Generalsekretärin der Deutschen Seemannsmission, Hamburg, 18. Juni 2012.

49 Deutsche Seemannsmission: Piraten: Bedrohung auf See.

50 Deutsche Seemannsmission: Piraten: Bedrohung auf See.

sicherungen. Für Entführungen und Lösegelderpressungen bedarf es im Regelfall jedoch einer zusätzlichen Absicherung. Auch wird Piraterie angesichts der erhöhten Schäden zunehmend wieder aus der allgemeinen Kasko ausgeschlossen und von speziellen Kriegsrisiko-Versicherungen abgedeckt (Allianz Global Corporate & Speciality 2009: 8). Während letztere auf dem deutschen Markt bislang nur äußerst selten angeboten werden, sind sie der zweitgrößte Markt für Warentransportversicherer weltweit.⁵¹

Die Dachorganisation privater Versicherer aller Art ist der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) mit Sitz in Berlin, mit rund 470 Mitgliedsunternehmen.⁵² Er „bündelt und vertritt die Positionen der deutschen Versicherungswirtschaft gegenüber der Gesellschaft, der Politik, der Wirtschaft, den Medien und der Wissenschaft ... [und] setzt sich für ordnungspolitische Rahmenbedingungen ein, die den Versicherern die optimale Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen.“ (GDV 2011b).

Betroffenheit

Obwohl Piraterie eines der traditionellen Risiken der Seefahrt darstellt, spielte es bis vor wenigen Jahren für die Schifffahrtsbranche eine eher geringe Rolle, vor allem da die Schadensfälle in der Regel im Rahmen der Seekaskoversicherung grundsätzlich abgedeckt sind. Zudem wird, vor allem über den britischen Markt, das Risiko in gesonderten Kriegsdeckungen separiert.⁵³ Auch in der vielfach über deutsche Unternehmen angebotenen Transport-Warenversicherung besteht laut GDV Deckungsschutz für das Risiko der Piraterie, meist „ohne dass der versicherte Eigner eine separate Prämie dafür entrichten muss“ (GDV 2010).

Die Fälle, in denen Piraterie zu einem versicherungstechnisch relevanten Schadensfall führten, sind zwischen 2008 und 2011 zwar auch auf dem deutschen Markt gestiegen, jedoch hielten sich die dadurch entstehenden Kosten bzw. die auszahlenden Summen, setzt man sie in Relation zu den Beiträgen, noch im Rahmen. Die Schadensfälle sind laut GDV für den Markt zwar „mehr als nur spürbar“, aber „für eine gewisse Zeit wirtschaftlich tragbar“ (GDV 2011a).

Entsprechend gaben bei einer Umfrage durch das PiraT Projekt von 19 befragten Versicherungen zwei Drittel an, dass Piraterie bislang keinen Grund für sie böte, eine Veränderung ihrer Angebote vorzunehmen. Sie seien der Auffassung, dass aktuell ausreichender Versicherungsschutz bestehe (Engerer/Gössler 2011: 17).

Positionierung und Engagement im Bereich der Pirateriebekämpfung

Die Versicherungsbranche tritt im Rahmen der allgemeinen Bemühungen zur Bewältigung der durch Piraterie entstehenden Herausforderungen bislang sehr zurückhaltend auf sowohl international, als auch national. Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Schäden sich bislang, trotz der in den letzten Jahren vor allem aufgrund der somalischen Spielart der Piraterie zu beobachtenden Steigerungsraten im Rahmen halten. Zum anderen vermeidet die Branche ein zu vehementes Auftreten, insbesondere um angesichts der weitläufigen Deckung der Schäden, Menschen nicht indirekt zu Piraterie zu ermutigen.

51 Gespräch mit Vertreter des GDV, 26.07.2012.

52 Vgl. <http://www.gdv.de/verband/>, Abruf am 26.07.2012.

53 Seit April 2011 können sich Reeder zudem erstmals gegen Kriegsrisiken und Piraterieüberfälle direkt in Deutschland versichern. Vgl. Financial Times Deutschland 2011a.

Der GDV plädiert jedoch genau wie Reeder- und Seefahrerverbände für eine differenzierte sicherheitspolitische Lösung des Problems. Bis die Ursachen von Piraterie bekämpft seien, müssten die Reeder in die Lage versetzt werden „durch im Einzelfall geeignete Maßnahmen ihre Schiffe und die darauf transportierten Güter vor der Kaperung durch Piraten zu schützen. Dies kann, muss aber nicht den Einsatz privater Sicherheitsdienste auf den Schiffen bedeuten“ (Engerer/Gössler 2011: 17).

4.4. Interessenverbände staatlicher Sicherheitskräfte

Trotz der generellen Zuständigkeit der Bundespolizei ist die Deutsche Marine zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika im Rahmen der EUNAVFOR Atalanta im Einsatz. Die Bundespolizei See leistet vor allem Präventionsarbeit innerhalb Deutschlands und beteiligt sich, je nach fallbezogener Zuständigkeit, wie das BKA, an der Aufklärung von Piratenangriffen mit deutschem Bezug. Allerdings bestehen innerhalb der beiden Akteursgruppen und ihren Vertretungen durchaus unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der von der Bundesregierung und den einzelnen Ressorts verfolgten Politik. Vor allem die Frage der Zuständigkeit und der Rechtssicherheit beschäftigt die Berufsverbände und Vertretungen des Militärs und der Polizei.

Berufsgruppen

Die wichtigsten Vertreter der beiden Berufsgruppen sind zum einen der Deutsche Bundeswehrverband, der „in allen Fragen des Dienst-, Sozial- und Versorgungsrechts die Interessen seiner rund 200.000 Mitglieder – aktive Soldaten, Reservisten, Ehemalige und Hinterbliebene, zivile Angehörige der Bundeswehr sowie fördernde Mitglieder“ – vertritt.⁵⁴ Polizisten werden in Deutschland durch mehrere Gewerkschaften vertreten: Mit ca. 170.000 Mitgliedern ist die Gewerkschaft der Polizei (GdP) die größte Vertretung dieser Berufssparte und steht allen Polizeibeschäftigten zur Mitgliedschaft offen.⁵⁵ Darüber hinaus werden Beschäftigte der Polizei durch die Gewerkschaften des deutschen Beamtenbundes (dbb), die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) sowie den Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) vertreten.

Positionierung und Engagement im Bereich der Pirateriebekämpfung

Von Seiten des Bundeswehrverbandes wird vor allem die unsichere Rechtslage der Einsatzkräfte am Horn von Afrika kritisiert. Dabei geht es speziell um die häufige Praxis, aufgegriffene Piraten aufgrund der unklaren Rechtslage freizulassen. Sie schwäche das Vertrauen in den Antipiraterieeinsatz der Marine, so beispielsweise der Vorsitzende des Deutschen Bundeswehrverbandes, Oberst Ulrich Kirsch, im Jahre 2009 (Frankfurter Rundschau 2009). Darüber hinaus wird kritisiert, dass der Schutz durch bewaffnete Sicherheitskräfte (Marine, Polizei oder private Anbieter), keine hinreichende Reaktion auf Piraterie darstelle. Weitaus relevanter seien weitere Maßnahmen zum Schutz von Schiffen und Besatzungen durch Reeder und Eigner, sowie langfristige Maßnahmen an Land. Insbesondere der Trend zur Privatisierung des Schutzes von Handelsschiffen wird kritisch gesehen, da eine Kontrolle der privaten Kräfte kaum möglich sei, ihr Einsatz das Gewaltmonopol des Staates schwäche und eine Privatisierung zudem von dringenderen – und stärker langfristig angelegten – Aufgabenstellungen ablenke. Dazu gehöre ein, auch angesichts der Bedeutung der Seewege für die deutsche Volkswirtschaft, als notwendig erachteter

54 Deutscher Bundeswehrverband: Über Uns, <https://www.dbwv.de/C12574E8003E04C8/Print/W27J5CY3090CCEDE>, Abruf am 24.07.2012.

55 Vgl. GdP: Die Gewerkschaft der Polizei, <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/image>, Abruf am 24.07.2012.

personeller und materieller Kapazitätsausbau sowohl bei Marine, als auch bei der Bundespolizei sowie die Verbesserung der Rechtslage für Einsätze im Verbund mit anderen Staaten (Sonntag 2011: 38).

Die Gewerkschaften der Polizei setzen sich vor allem für eine Klärung der Zuständigkeiten zwischen Marine und Polizei ein. Sie kritisieren ebenfalls die inzwischen auch von der Bundesregierung vorgesehene Zulassung privater Sicherheitsdienste. Hierbei sind jedoch insbesondere GdP und DPolG nicht immer einer Meinung:

Für die GdP ist der Schutz der Handelsschifffahrt eine hoheitliche Aufgabe, die im originären Kompetenzbereich der Bundespolizei liegt. Private Sicherheitsdienstleister lehnt sie vor allem wegen der schwer überprüfbaren Qualitätsstandards ab. Zudem seien diese in ihrem Einsatz auf die sogenannten Jedermannsrechte beschränkt.⁵⁶ Finanzielle Gründe seien kein hinreichendes Argument für eine Ablehnung des Schutzes durch hoheitliche Kräfte. Eine solche stelle vielmehr eine „unzulässige Verweigerung des Staates bei der Ausübung seiner staatlichen Kernaufgaben wahr [sic]“ (GdP 2011a). Da die Diskussion hierzu jedoch nicht abebbe, sei es wichtig, „durch eine Ergänzung und damit Klarstellung des Bundespolizeigesetzes endlich den Schutz deutscher Handelsschiffe zu einer staatlichen und somit hoheitlichen Aufgabe zu machen“ (GdP 2011b). Um bestehende personelle Engpässe von Seiten der Bundespolizei zu umgehen, schlägt die GdP vor, dass im Zuge der Bundeswehrreform freigesetzte Zeitsoldaten zu Polizisten umgeschult und speziell für den Schutz von Handelsschiffen trainiert und abgestellt werden sollten – ein Ansinnen, das vom VDR begrüßt wurde (Handelsblatt 2011e). Finanziert werden könne die Bereitstellung des staatlichen Schutzes durch eine Seesicherheitsgebühr (Die Welt 2011b).

Auch die DPolG forderte zeitweise den direkten Einsatz von Bundespolizisten bei der Piratenbekämpfung, um deutsche Bürger und Interessen zu schützen. Dabei solle man sich an anderen Staaten wie Japan ein Beispiel nehmen, die militärische und polizeiliche Kräfte kombinierten, um den Anforderungen der heutigen Einsätze, vor allem am Horn von Afrika, effizient begegnen zu können (Handelsblatt 2011a). Allerdings hat die DPolG hier mittlerweile eine Kehrtwende vollzogen: Während der GdP-Vorsitzende Bernhard Witthaut im Februar 2012 nach wie vor uneingeschränkt die Übertragung der Verantwortung des Piraterieeinsatzes auf die Bundespolizei forderte und sich damit klar gegenüber dem BMI positionierte (Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 2011b), könne die Bundespolizei den erforderlichen Schutzbedarf für die deutsche Handelsflotte laut Ernst G. Walter, dem Vorsitzenden der DPolG Bundespolizeigewerkschaft, bei Weitem nicht erfüllen. Zwar sehe er ebenfalls den Schutz der Schifffahrt als hoheitliche Aufgabe, allerdings müsse angesichts begrenzter Kapazitäten auch die Eigensicherungspflicht der Reeder erfüllt werden. Aus dieser Perspektive sei „der Einsatz privater Sicherheitsdienstleister unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich durchaus zulässig“ (DPolG 2012a). Entsprechend wurde die Annahme des Gesetzesentwurfs durch das Bundeskabinett im Juli 2012 auch ausdrücklich begrüßt: Laut DPolG seien darin ihre Vorschläge „zur Bekämpfung der Piraterie 1:1 umgesetzt“ (DPolG 2012b).

Einig sind sich die Gewerkschaften hingegen in der Kritik an der von der Bundesregierung verfolgten Politik. Im August 2011 kritisierte der DPolG Vorsitzende Rainer Wendt: „Der deutsche

⁵⁶ Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen haben gemäß deutschem Zivil- und Strafrecht nur die sog. Jedermannsrechte, die sich auf Notwehr, Nothilfe, Selbsthilfe und das Recht zur vorläufigen Festnahme beschränken (§§ 227-231 Bürgerliches Gesetzbuch, § 32, 34 Strafgesetzbuch, 127 Abs. 1 StPo).

Beitrag zur Pirateriebekämpfung ist weniger von Entschlossenheit geprägt, als vielmehr von typisch deutschem Gerangel um Zuständigkeiten, Lastenverteilung und juristischen Bedenken“ (Handelsblatt 2011d). Dadurch werden die deutschen Reeder bei dem Versuch ihre Schiffe zu schützen ausgebremst, wie die Debatte um die Nutzung privater Sicherheitskräfte deutlich gemacht habe.

Die GDP fordert entsprechend „eine mit den Bundesländern abgestimmte Anti-Piraten-Strategie und ein Seesicherheitsgesetz zum Schutz der Küsten“ (DPoIG 2012a). Das Maritime Sicherheitszentrum in Cuxhaven könne den Bedarf nicht abdecken, wichtiger wäre die Einrichtung eines polizeilichen Führungs- und Einsatzzentrums für alle Auslandsmissionen. Zudem wäre laut GDP Vorsitzendem Witthaut eine Bündelung der Ermittlungskompetenzen bei Schiffsentführungen im Bundeskriminalamt wünschenswert (Die Welt 2011a).

4.5. Private Sicherheitskräfte

Branche in Deutschland

Angesichts der begrenzten Kapazitäten staatlicher Akteure und einem oftmals ebenso begrenzten Willen, Sicherheit für im maritimen Raum jenseits der deutschen Küstengewässer tätige Unternehmen bereitzustellen, hat die Branche der privaten Sicherheitsdienstleister in dieser Hinsicht in den letzten fünf Jahren einen kleinen Boom erlebt. Nachdem bis dato private Unternehmen vorrangig an Land, im Rahmen von Kriegs- oder Friedenssicherungseinsätzen (z.B. Irak, Afghanistan, Somalia) auf vielfältige Weise zum Einsatz kamen (Berube/ Cullen 2012), haben sich die wenigsten Unternehmen bislang auf Dienstleistungen zur See konzentriert. Gemäß Schätzungen der Bundesregierung gibt es weltweit etwa 160-180 Unternehmen, die im maritimen Raum aktiv sind, davon sind jedoch weniger als zehn bislang in Deutschland registriert (BMWi 2012b: 23f.).

Die angebotenen Dienste im maritimen Raum erstrecken sich über ein breites Spektrum, von der Bereitstellung von Expertise zur Risikoanalyse, über die Beratung für passive (technische, aber auch personelle) Schutzmaßnahmen sowie die Bereitstellung von bewaffnetem und unbewaffnetem Schutzpersonal. Mehr als ein Drittel der Deutschen Reeder setzt laut VDR bereits private Sicherheitsdienste auf ihren Schiffen ein, allerdings kann der deutsche Markt den Bedarf bislang nicht abdecken (Hamburger Abendblatt 2011b). Meist wird hier mit britischen Firmen, die weltweit den größten Marktanteil besitzen, zusammengearbeitet.

Positionierung und Engagement im Bereich der Pirateriebekämpfung

Da die Branche der deutschen Sicherheitsdienstleister im maritimen Raum sehr jung ist, ist sie noch schwach organisiert. Nur wenige der Firmen, die in dem Bereich tätig sind, sind sowohl im Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) als auch in dem im Frühjahr 2011 neu gegründeten internationalen Verband *Security Association for the Maritime Industry* (SAMI) Mitglied.

Eine einheitliche Positionierung lässt sich auch daher bislang noch nicht ablesen. Eher agiert jedes Unternehmen für sich als Einzelkämpfer und bemüht sich um eine Etablierung auf dem äußerst wettbewerbsträchtigen Markt. Aus Gesprächen mit einzelnen Anbietern lässt sich jedoch herauslesen, dass auch sie ein Hauptproblem in der unklaren Rechtslage sehen. Dies betrifft sowohl den Einsatz von Waffen, als auch Verantwortlichkeiten während des Einsatzes, insbesondere im Falle eines abzuwehrenden Piratenangriffs. Selbst innerhalb der Branche wird zugegeben,

dass die Qualitätsstandards nicht immer hoch sind, und dass vor allem immer mehr Anbieter auf den Markt drängen, die versuchen durch Billigangebote Kunden anzulocken. Ein Zertifizierungs- oder Zulassungsverfahren wurde daher im Gespräch von einigen deutschen Firmen befürwortet.⁵⁷ Dem entspricht auch der vom BDSW vertretene Standpunkt, dass aufgrund der rechtlichen Unsicherheit derzeit eher von der Nutzung privater (bewaffneter) Sicherheitsdienste auf Handelsschiffen abzusehen sei (BDSW 2011). Andere Vertreter der Branche sind jedoch der Ansicht, dass das vorgeschlagene Verfahren lediglich eine weitere Ausflaggung nach sich zöge, da es die Abläufe unnötig verzögere, kaum sinnvoll zu implementieren und zudem schlicht unnötig sei. Angebot und Nachfrage bestimmten auch in der Sicherheitsbranche den Markt und Reeder würden auf Dauer keine Billiganbieter mit niedrigen Qualitätsstandards auf ihren Schiffen zulassen, denn dafür sei das Risiko zu groß. Insgesamt sei eine (Teil-)Privatisierung von Sicherheit in Deutschland nach wie vor ein Tabu, obwohl es schon längst in vielen Bereichen Realität sei. Andere Flaggenstaaten, wie Liberia, die von deutschen Reedern am meisten genutzte Flagge, bieten schon über ein Jahr eine Empfehlungsliste privater Dienstleister an (Handelsblatt 2011f).

5. Bewertung und Schlussfolgerungen

Die vorstehende Untersuchung befasste sich mit der Herausforderung vernetzter Sicherheit bei der Pirateriebekämpfung. Im Mittelpunkt standen Governanceakteure- und Strukturen in Deutschland, insbesondere das komplexe Geflecht staatlicher Zuständigkeiten. In diesem letzten Kapitel werden die oben aufgeworfenen staatlichen Kompetenzfragen und die Aktivitäten der gesellschaftlichen Akteure bewertet sowie Empfehlungen für eine Optimierung vernetzter Sicherheit bei der Pirateriebekämpfung gegeben.

Zunächst gilt es generell festzuhalten: Erstens hat kein Bundesministerium die Alleinzuständigkeit in Sachen Piraterie. Die Verantwortlichkeiten sind somit durch eine starke Verflochtenheit charakterisiert. Zweitens ist dies jedoch kein der Piraterie eigenes Problem. Jede Form von administrativer Struktur schafft bestimmte Schnittstellenprobleme, also sich überschneidende Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen.

- Die oberste Ebene ist der Staatsaufbau, der sich aus den verfolgten Werten, Absichten und Überlegungen zur Prävention von Gefahren für die gesellschaftliche Ordnung ergibt.
- Die mittlere Ebene ist die der generellen Effektivität (Wirkungsgrad) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) von Organisationen zur Lösung der ihnen zugeordneten Probleme.
- Die untere Ebene ist die der operativen Zusammenarbeit der Ressorts und Organisationen zur Lösung der zugeordneten Probleme.

Piraterie hat unterschiedliche Ausprägungen. Unter das Delikt „Piraterie“ fallen kriminalistische Straftatbestände wie z.B. Diebstahl, Raub, Körperverletzung, Mord, Entführung, Freiheitsberaubung sowie Lösegelderpressung (Petretto 2012). Diese erfordern die Ergreifung präventiver (Verhütung) und repressiver (Strafverfolgungs-) Mittel. Dabei geht es zum einen bei Prävention darum, offensiv durch Einflussnahme auf die potenziellen Täter mit Hilfe „kriminalpräventiv unspezifische[r] Maßnahmen einzuwirken, die sich grundsätzlich an die gesamte Bevölkerung richten“ (Schwind 2011: 20), und defensiv personelle und technische Maßnahmen zum Schutz der Schiffe und Mannschaften zu ergreifen. Zum anderen geht es um die Repression dieser Taten durch Überwachung und Schutz von Seegebieten, Abwehr und Verfolgung der Täter, Verhand-

57 Diverse Gespräche mit deutschen Anbietern, Januar bis Juni 2012. Vgl. auch: Handelsblatt 2011f.

lungen im Falle von Erpressungen aufgrund von Entführung von Personal und Material (Schiffe und Schiffsladungen), erste Ermittlungen und Abgabe an Staatsanwaltschaften zur Prüfung des Verfahrens sowie Erheben der öffentlichen Klage vor Gericht.

Für Deutschland ergeben sich daraus zwei verschiedene Handlungsebenen: zum einen die nationale Ebene zum Schutz deutscher Interessen, Staatsbürger und Vermögenswerte und zum anderen, da nicht nur deutsche Schiffe und deutsche Seeleute von der Piraterie betroffen sind und die Straftäter zudem auch nicht aus Deutschland stammen, um Fragen der internationalen Zusammenarbeit zur mittel- bis langfristigen Bekämpfung der Piraterie, auch an ihren jeweiligen Ursprungsorten. Vor diesem Hintergrund ist folgender Auffassung der Werthebach-Kommission von 2010 zuzustimmen:

„Bei der Piraterie handelt es sich angesichts der in den vergangenen Jahren entwickelten Qualität und ihrer vielfältigen Bezüge um ein Kriminalitätsphänomen, das den Rahmen der herkömmlichen sonderpolizeilichen Möglichkeiten der Kriminal- und Schutzpolizei des Bundes sprengt. Somit kann schon vorab festgehalten werden, dass die Zuständigkeit und die fachliche Kompetenz einer einzigen Bundesbehörde die vielfältigen Probleme der Piraterie nicht lösen wird. Eine sachgerechte Lösung wird sich deshalb jenseits des herkömmlichen Rechtsrahmens und der überkommenen Praxis daran zu orientieren haben, welche Kompetenzen des Bundes bei der Bekämpfung der Piraterie gebündelt und kooperativ genutzt werden können“ (Bundesministerium des Inneren 2010: 57).

Hinzuzufügen ist allerdings, dass eine sachgerechte Lösung über die Zuständigkeit des Bundes hinausreicht, findet die Problembewältigung doch vor allem im europäischen und internationalen Kontext statt und schließt zunehmend nicht-staatliche Akteure sowohl in Deutschland als auch im Zielgebiet⁵⁸ mit ein. Auch aus diesem Grunde bedarf das überaus differenzierte deutsche Akteursgeflecht im Kontext der Pirateriebekämpfung einer Justierung, um die hier identifizierten drängendsten Kompetenzfragen im Sinne einer effektiven und effizienten, die verschiedenen Ebenen überwölbenden Kooperation anzugehen. Diese Anpassung sollte die in den folgenden Unterkapiteln ausgeführten Maßnahmen umfassen.

5.1. Übernahme von Polizeiaufgaben durch die Bundeswehr offensiv vertreten

Weiterhin ungelöst bleibt die Frage, ob Pirateriebekämpfung eine Frage der inneren oder der äußeren Sicherheit darstellt bzw. wie damit umzugehen ist, dass dem Militär im Rahmen von Auslandseinsätzen immer öfter Aufgaben übertragen werden, die im Inland ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Polizei fallen. Dazu gehören sowohl die Gefahrenabwehr als auch Maßnahmen der Strafverfolgung. Der Stand der diesbezüglichen Diskussion hat sich auf politischer Ebene bis heute kaum verändert, auch wenn nach wie vor die Deutsche Marine im Rahmen des EU-Einsatzes und auf Basis eines Bundestagsbeschlusses im Kampf gegen Piraterie am Horn von Afrika im Einsatz ist. Letztendlich wurde somit ein pragmatischer Ansatz gewählt, trotz der unterschiedlichen Positionen zum Thema.

Dennoch bleibt eine gewisse Unsicherheit bestehen, sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die im Einsatz befindlichen Sicherheitskräfte. Und diese Unsicherheit basiert nicht allein auf juristischen Feinheiten, sondern vor allem auf der politischen Unentschiedenheit hinsichtlich einer

58 Diese von der internationalen Gemeinschaft vernachlässigte Akteursebene wurde in diesem Beitrag nicht thematisiert. Vgl. dazu Ehrhart/ Petretto 2012: 41f.

eindeutigen Klärung der Zuständigkeiten. Wie die oben in Auszügen nachgezeichnete Diskussion gezeigt hat, geht es dabei nicht einmal zwingend um die immer wieder angeführte Frage der potenziellen Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung, solange der Einsatz der Militärkräfte durch ein entsprechendes Bundestagsmandat gemäß den verfassungsrechtlichen Regeln gedeckt ist. Es geht vielmehr darum, ob es von deutscher (politischer, aber vor allem auch: gesellschaftlicher) Seite gewollt ist, dass militärische Einsatzkräfte im Ausland polizeiliche Aufgaben übernehmen, oder ob der im innerstaatlichen Bereich geltende Grundsatz der Aufgabentrennung auch hier bewahrt werden soll. Die Argumentationskette kann dabei ausgehend von zwei Fragestellungen aufgebaut werden: Soll die Bundeswehr künftig vermehrt in Einsätzen aktiv werden, die, wie EUNVAFOR Atalanta, eher polizeilicher denn militärischer Natur sind; oder sollen deutsche Polizeikräfte generell dazu befähigt werden, im Rahmen von Auslandseinsätzen noch stärker als bisher aktiv zu werden. Dafür müssten allerdings, wie der Einsatz zur Pirateriebekämpfung zeigt, entweder in bestimmten Dimensionen die dafür benötigten Kapazitäten auf- oder ausgebaut werden, damit die Beamten unabhängig über längere Zeit im Ausland (bspw. auch zur See) agieren können, oder aber am besten stetige Kooperationsmechanismen zwischen Bundeswehr und Polizei geschaffen werden, um eine möglichst einfache, schnelle und effiziente Zusammenarbeit etwa in Form der Amtshilfe zu ermöglichen.

Empfehlungen:

- Da die Opposition bislang die gängige Staatspraxis des Einsatzes der Bundeswehr für polizeiliche Aufgaben im Ausland nicht kritisiert, sollte der derzeit verfolgte pragmatische Ansatz fortgesetzt und offensiv vertreten werden.
- Um die polizeiliche Facharbeit durch die Deutsche Marine bestmöglich zu gewährleisten, diese in diesem Bereich zugleich zu entlasten und einen stetigen Informationsfluss sowie praktische Kooperation zwischen Polizei- und Militärkräften bei der Pirateriebekämpfung zu garantieren, sollte ein Vertreter der Bundespolizei See mit Weisungsbefugnis auf zumindest einem der im Rahmen der Mission Atalanta gestellten Marineschiffe präsent sein.

5.2. Hoheitliche Sicherheitskräfte stärken, private Sicherheitskräfte kontrollieren

Eine weitere Debatte hat die Forderung der maritimen Wirtschaft⁵⁹ – insbesondere der Reeder – ausgelöst, staatlichen Begleitschutz (VPDs) für Schiffe in Hochrisikogebieten zu stellen. Die Ablehnung des Einsatzes hoheitlicher Kräfte durch die Bundesregierung führte zur verstärkten Anheuerung von privatem bewaffnetem Personal durch deutsche Reeder. Die sich daraufhin entwickelnde Diskussion drehte und dreht sich seitdem zum erstens um die Frage, ob diese Form der Privatisierung von Sicherheit eine Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols zur Folge haben könnte. Zweitens geht es um die Frage, ob die staatlichen Behörden einen derartigen Schutz ohne Aufstockung von Personal und Einsatzmittel bewältigen könnten. Drittens wird die Frage nach den rechtlichen Grundlagen für den Einsatz privater Sicherheitsdienstleister (PSD) auf See aufgeworfen.

59 „Der VDR plädierte dafür, dass künftig bewaffnete Sicherheitskräfte an Bord besonders gefährdeter Schiffe mitreisen. Gemeinsam mit dem Verteidigungs- und dem Innenministerium werde nun geprüft, ob eine solche Begleitung möglich ist.“ Die Zeit 2011.

Die erstgenannte Frage ist von grundsätzlicher Bedeutung. Eine Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols ist auf jeden Fall zu verhindern. Die unterschiedliche Praxis selbst innerhalb der EU zeigt zwar, dass es umstritten ist, ob es eine genuine Staatsaufgabe ist, zivile Handelsschiffe zu schützen. Zugleich ist es aber ein Faktum, dass international wie national angesichts staatlicher Sparzwänge schon lange ein Trend zur (Teil-)Privatisierung von Sicherheitsleitungen eingesetzt hat. Die ausdrückliche politische Förderung privater Sicherheitsteams auf den für die deutsche Wirtschaft unverzichtbaren Handelsschiffen ist nur ein Beispiel dafür. Diese Entwicklung kann somit, muss aber nicht notwendig, zu einer Aushöhlung des Gewaltmonopols führen.

Das Kostenargument eines als notwendig erachteten staatlichen Personalaufwuchses hat letztlich die Bundesregierung dazu bewegt, die gesetzlichen Voraussetzungen für den Einsatz von PSD auf See im Sinne einer klareren Regelung zu reformieren. Die Grundannahme eines unausweichlichen und nicht zu bewältigenden Personalbedarfs ist allerdings zweifelhaft, wenn man anstatt der Zahl der insgesamt das Risikogebiet durchfahrenden deutschbeflaggten Schiffe nur die der besonders gefährdeten Schiffe zugrunde legt. Laut den der IMK vorliegenden Zahlen waren von den 2010 durch das Seegebiet vor Somalia gefahrenen 688 deutschbeflaggten Schiffen nur 41 stark gefährdet. Für den Zeitraum bis 30.09.2011 waren von 933 Passagen 65 „stark gefährdet“ (Arbeitsgruppe der IMK 2011: 40-41). Es handelt sich durchschnittlich um maximal fünf bis zehn Schiffe pro Monat, die schutzbedürftig sind (Witthaut 2012: 2).

Die Rechtslage in Deutschland verbietet den Einsatz privater Sicherheitskräfte an Bord von Handelsschiffen nicht. Werden die Vorgaben der Gewerbeordnung und des Waffenrechts erfüllt, muss eine Genehmigung für ein Bewachungsgewerbe erteilt werden, das auch den Schutz von Handelsschiffen erfasst. Die letztendliche Entscheidung über ihren Einsatz liegt dann bei den verantwortlichen Reedern (König/Salomon 2011a; Hawxwell 2011; Arbeitsgruppe der IMK 2011: 27f.). Die Diskussionen im Laufe von 2011 haben dazu geführt, dass das BMWi damit beauftragt wurde, die geltende GewO in Bezug auf eine Zulassung von Sicherheitsdiensten, die maritime Schutzdienstleistungen auf deutschbeflaggten Schiffen anbieten, zu ergänzen. Damit schafft die Bundesregierung die von den Reedern als zweitbeste Lösung geforderte verbesserte rechtliche Grundlage. Gleichwohl geht es auch um die Wahrung deutscher Interessen.

Empfehlungen:

- Die staatlichen Institutionen sollten die volle Kontrolle über die PSD mittels strenger sanktionsbewährter Regeln behalten und deren Handlungsspielraum auf den Schutz der Jedermannsrechte einschränken.
- Die Bundesregierung sollte die hoheitlichen Fähigkeiten zum Schutz der deutschen Handelsschiffahrt durch VPD ausbauen, um Schutzaufgaben im Sinne der deutschen Interessenlage zumindest fallweise erfüllen zu können. Dazu gehört laut verteidigungspolitischen Richtlinien von 2011, „einen freien und ungehinderten Welthandel sowie den freien Zugang zur Hohen See und zu natürlichen Ressourcen zu ermöglichen“ (BMVg 2011: 12).

5.3. Umgang mit dem Mehrebenensystem I: Bund-Länder-Zuständigkeiten überprüfen

Die Frage der Zuständigkeit hinsichtlich Strafverfolgung und Ermittlung ist trotz der erfolgten Klarstellungen noch nicht hinreichend gelöst. Dies gilt sowohl für die ineinander verflochtenen Kompetenzen diverser Bundesbehörden sowie noch verstärkt, von Bund und Ländern in Fragen

der Seesicherheit und Piraterie. BKA und Bundespolizei See scheinen zwar einen Modus gefunden zu haben, um eine effektive Zusammenarbeit in Pirateriefällen zu garantieren. Jedoch ist ein Erlass des Innenministers nicht unbedingt eine nachhaltige Lösung für ein Problem, das sicher auch in den kommenden Jahrzehnten Aktivitäten des Bundes, insbesondere der Polizeibehörden, erforderlich macht.

Hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Sachen Piraterie wirkt das föderalistische Prinzip in zwei Richtungen: Zum einen bestehen hier Kompetenzen auf Länderebene, die diese, wie die Beschlusslage der IMK-Herbst Konferenz zeigt, überhaupt nicht wahrnehmen wollen. Dahinter kann zum einen ein politisches Argument identifiziert werden, denn Piraterie stellt aus Sicht der Küstenländer ein Risiko für die gesamte Bundesrepublik dar. Erstens macht die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von der Sicherheit der Seewege aus der Bedrohung von Privateigentum (Schiff und Ware) eine Bedrohung der Sicherheit Deutschlands und erfordert daher entsprechende Maßnahmen der Bundesregierung. Zweitens macht die perzipierte generelle maritime Abhängigkeit Deutschlands aus einer Länder- eine Bundesangelegenheit. Beide Argumente führen zu der von den Innenministern der Länder vorgebrachten Forderung, Piraterie, insbesondere in Sachen Strafverfolgung (Ländersache) ein für allemal zur Bundesangelegenheit zu erklären, am besten per Gesetz.

Zum anderen stehen hinter der Forderung der Länder, wenn auch öffentlich nicht wirklich thematisiert, finanzielle Überlegungen. Ermittlungen in Pirateriefällen sind mit enormen Kosten verbunden, nicht nur aufgrund des dafür erforderlichen Personalaufwands, sondern insbesondere aufgrund der notwendigen Reisen der zuständigen Beamten. In den meisten Fällen kann dabei eine letztendliche Aufklärung nicht erfolgen, vor allem aufgrund der erschwerten Bedingungen der Ermittlungen im Kontext des „failed state“ Somalias und der Transnationalität von Piraterie (Petretto 2010: 17f.; Ehrhart/Petretto/Schneider 2010: 11ff, 52ff). Der Hamburger Strafprozess ist hierfür nur ein, wenn auch sehr abschreckendes Beispiel. Piraterie ist somit für die ermittelnden Behörden (und damit: Länder) ein Kostenfaktor. Auch daher liegt es im Interesse der Länder, die Verantwortung für diese Form der Kriminalität abzugeben.

Auf Bundesebene wird das Problem offenbar jedoch bislang nicht als ausreichend groß wahrgenommen, als dass es eine grundsätzliche Entscheidung bspw. über entsprechende (Grund-) Gesetzänderungen tatsächlich erforderlich machen würde. Piraterie ist dabei nur das jüngste Beispiel dafür, dass maritime Sicherheit, trotz einer in den letzten Jahren zumindest in Teilbereichen gestiegenen Aufmerksamkeit, immer noch keine besondere Priorität von Seiten der Bundesregierung und des Bundestages eingeräumt wird (Petretto 2012 i.E.).

Angesichts der aktuell noch relativ niedrigen Zahlen der Betroffenheit deutsch beflaggter Schiffe mag dies sogar den Realitäten entsprechen. Die Betroffenheit der deutschen Reederschaft ist jedoch bereits um einiges größer – und wenn zudem in Betracht gezogen wird, dass ein Großteil der deutschen Waren und Rohstofflieferungen eben nicht auf deutsch bereederten oder deutsch beflaggten Schiffen, sondern auf Schiffen mit Eigentümern und Flaggen anderer Staaten auf dem Seeweg transportiert wird, gilt dies noch viel mehr. Denn unter dieser Perspektive können die Interessen eines globalen Wirtschaftsakteurs wie Deutschland auch durch Angriffe von Piraten auf Schiffe und Mannschaften fremder Nationen betroffen sein.

Empfehlungen:

- Die Bedeutung des Seewegs bzw. der maritimen Sicherheit für Deutschland sollte intensiver, am besten unter Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit diskutiert werden. Der Diskurs ist aktuell sehr verengt auf die Schiffe, die unter deutscher Flagge fahren, während die darüber hinausgehende Bedeutung der Seewege und des maritimen Raums für deutsche Sicherheit in einem erweiterten Sinne (militärisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich, ökologisch, technisch) kaum wahrgenommen wird.
- Darauf aufbauend geht es dann um eine entsprechende Anpassung der Zuständigkeiten. In einem ersten Schritt sollte ein die Ministerien sowie Bund-Länder übergreifendes Konzept entwickelt werden, das sich mit den für die maritime Sicherheit Deutschlands drängenden Fragen, darunter vor allem Piraterie, auseinandersetzt, darüber hinaus Prioritäten festlegt und entsprechend der Erfordernisse die Verantwortlichkeiten und Formen der Zusammenarbeit gestaltet.
- Es sollten Wege gefunden werden, um geregelte Abläufe und vor allem Rechtssicherheit für von Piraterie betroffene Staatsangehörige und für die staatlichen Sicherheitskräfte selbst sicherzustellen.

5.4. Umgang mit dem Mehrebenensystem II: Schnittstellen überprüfen & Synergien verbessern

Aufgrund der komplexen Sachverhalte im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Piraterie sind notwendigerweise eine Vielzahl von Ressorts und ihre nachgeordneten Behörden im Rahmen unterschiedlicher Zuständigkeit betroffen. Die daraus erwachsende Zahl von Schnittstellen zwischen den Ressorts und den nachgeordneten Behörden ist erheblich. Während die Schnittstellen zwischen den Ministerien kaum sinnvoll reduziert werden können, ist es auf jeden Fall notwendig, aufbau- und ablauforganisatorisch die Zusammenarbeit in der Pirateriebekämpfung zu verbessern.

Die wichtigste Voraussetzung für die kohärente Bearbeitung ist eine gemeinsame Datenlage. Sowohl in den Interviews mit den Ressorts als auch in schriftlichen Zeugnissen von Ressorts und Bundesregierung war zu erkennen, dass eine einheitliche Datenerhebung in Sachen Piraterie bislang nicht erfolgt. Marine, Bundespolizei See, BKA wie auch der Bundesnachrichtendienst (BND) sammeln Informationen zu Angriffen oder fassen sie zusammen.

Gleichzeitig fehlen einige Daten komplett: Obwohl alle Vertreter der Ressorts beispielsweise von einem großen wirtschaftlichen Schaden für die deutsche Wirtschaft sprachen, den die Piraterie verursache, gibt es bis heute keine gesicherten Zahlen, die dies stichhaltig belegen können (Deutscher Bundestag 2011a: 8, Frage 20). Viel spricht also für eine zentrale und differenziertere Datenerfassung als gemeinsame Basis für alle beteiligten Ressorts und nachgeordneten Behörden. Diese sollte eingebunden sein in ein gemeinsames Lage- und Führungszentrum für Sicherheitsvorfälle auf hoher See. Zwei Institutionen stünden dazu zur Verfügung: das PPZ und das MSZ.

Empfehlungen:

- Das PPZ könnte weiterhin alle piraterierelevanten Daten sammeln und aufbereiten. Dazu gehören Informationen aus internationalen Quellen wie dem „Mercury Chat“ des Maritimen Sicherheitszentrums Horn von Afrika (MSCHOA), des Piraterieberichtszentrums in Kuala Lumpur und die täglichen Lageberichte von EUNAVFOR Atalanta sowie nationale Quellen wie Berichte des Bundesnachrichtendienstes, Informationen deutscher Reeder und offene Quellen. Die spezielle und in ihrer Art einzigartige Kompetenz des PPZ sollte erhalten bleiben und mit dem im Aufbau befindlichen MSZ vernetzt werden.
- Das MSZ sollte zum Maritimen Lage- und Führungszentrum für Sicherheitsvorfälle auf See mit globaler Reichweite ausgebaut werden. Die Bundeswehr ist seit Kurzem vollwertiger Partner dieses von Bund und Küstenländern aufgebauten Netzwerkes. Seine Beschränkung auf Vorfälle in der Nord- und Ostsee ist nicht mehr zeitgemäß. Angesichts vielfältiger sicherheitsrelevanter Herausforderungen im maritimen Raum müsste das MSZ weiter ausgebaut und mit Fähigkeiten ausgestattet werden die es erlauben, unabhängig Bilder von Sicherheitslagen zu erstellen. Die Fähigkeiten der verschiedenen Ressorts müssten hier zusammengeführt, um dann gemeinsam aufgabengerecht aufbereitet und den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt zu werden.
- Aufgrund der notwendigen Zusammenarbeit in Sachen Piraterie scheint es sinnvoll, Fähigkeiten der verschiedenen Ministerien so zusammen zu führen, dass sie vorbereitet und gemeinsam statt ad hoc Aufgaben im Rahmen der Piratenbekämpfung lösen können. Dies könnte zum einen das sachliche und organisatorische Wissen aller Ressorts, Spezial-einsätze im Rahmen der Pirateriebekämpfung sowie ressortübergreifende Aus- und Fortbildungen von Führungspersonal betreffen. Der Fall des bereits im Vorfeld abgebrochenen Befreiungsversuches der „Hansa Stavanger“ hat gezeigt, dass eine Verbesserung der Fähigkeiten dringend notwendig ist. Will die Bundesregierung im Falle von erpresserischem Menschen- und Sachwerteraub in ihren Handlungsoptionen nicht auf die Zahlung von Lösegeldern begrenzt sein, sollte sie über alle Fähigkeiten und Mittel zu Spezialoperationen im Rahmen der Pirateriebekämpfung verfügen. Dazu gehören vor allem Führung und Koordination, Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung sowie Einsatzmittel und Logistik. Diese sollten koordiniert und kostensparend bei den Ressorts genutzt und nur wo nötig geschaffen werden. Sowohl Polizei als auch die Bundeswehr unterhalten Spezialkräfte mit unterschiedlichen Fähigkeiten. Will man sie in bestimmten Lagen wie z.B. Geiselnbefreiung, Zugriff auf Piraten, Zerstören von Einsatzmitteln sowie Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung gemeinsam einsetzen, müssen sie über ein Minimum an gemeinsamen Einsatzverständnis, Ausbildung und Führung verfügen. Dies bezieht sich vor allem auf die Führungskräfte der eingesetzten Spezialkräfte und das polizeiliche und militärische Führungspersonal solcher Operationen.
- Der transnationale Charakter der Bedrohung durch die globalen Pirateriebrennpunkte erlaubt es der Welthandelsnation Deutschland nicht, das Problem aus einer verengten nationalen Perspektive zu betrachten. Die Vereinten Nationen und die EU sehen das Problem zu Recht als große Herausforderung an, dem mit einem komplexen Ansatz zu begegnen ist. Es ist mittlerweile zum Allgemeinplatz geworden, dass das Problem mit militärischen Mitteln nicht zu regeln ist. Darum sollte die Bundesregierung ihr politisches Engagement auf zwei Ebenen verstärken: In den VN sollte sie sich intensiver für präventive

und zivile Gegenmaßnahmen einsetzen. Zudem sollte sie ihre Mitarbeit in den Arbeitsgruppen der Kontaktgruppe gegen Piraterie und der Somalia-Kontaktgruppe verstärken. Auf europäischer Ebene sollte sie sich für mehr Kohärenz innerhalb der EU und für eine *Somalia-first*-Strategie einsetzen, die vor allem die Ursachen des Piraterieproblems angeht.

5.5 Private Akteure und Sicherheitskräfte: Eigeninteressen einbetten in den Kontext einer erweiterten Debatte um maritime Sicherheit

Die von der Piraterie betroffenen privaten Akteure in Deutschland sind äußerst divers – nicht nur was den Grad ihrer Betroffenheit angeht, sondern auch hinsichtlich ihrer diesbezüglichen Interessenslagen. Das eine bedingt dabei das andere – was sich in dreifacher Hinsicht niederschlägt: Erstens ihre Forderungen an die Politik; zweitens den Grad ihrer jeweiligen Einmischung und drittens ihr Wille, sich selbst zu engagieren, um dem Problem entgegenzutreten. Einen Konsens zwischen all diesen verschiedenen Akteuren herzustellen wird daher nicht möglich sein. Da eine Kriminalitätsform wie die Piraterie jedoch nicht allein durch staatliche Maßnahmen einzudämmen ist, sondern angesichts ihrer Transnationalität gerade der aktiven Mitarbeit der am meisten betroffenen Wirtschaftsbranche(n) bedarf, gilt es Strukturen zu schaffen, die die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure nicht nur kurz-, sondern mittel- bis langfristig ermöglichen; Strukturen, in denen jeder die Form von Expertise und Erfahrung einbringt, die einer Einhegung des Problems dienlich sind. Gerade aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung Deutschlands im globalen Maßstab vor allem in Hinblick auf die seewärtig transportierten Güter sind auch nichtstaatliche Akteure hier viel mehr gefragt, als sie es sich bislang selbst eingestehen wollen.

Das größte Problem mit Piraterie in Deutschland haben ganz offensichtlich die Reeder. Allerdings werden hier bislang in erster Linie Forderungen gestellt. Ein eigenes Engagement zeigen hingegen nur ausgewählte Reedereien – vorrangig die wenigen, die tatsächlich direkt durch einen Angriff oder gar eine Schiffsentführung betroffen waren. Andere setzen auf die leichteste – und in finanzieller Hinsicht auf den ersten Blick effizienteste Lösung. Aktuell bedeutet dies, bewaffnete Sicherheitskräfte während des Transits durch Hochrisikogebiete an Bord zu nehmen. Der bisherige Erfolg der Maßnahme führt dazu, dass die Branche sich in einer Scheinsicherheit wiegt und andere, längerfristig angelegte Abwehrmaßnahmen vernachlässigt. Hierzu gehören Installation dauerhafter Abwehrtechniken an Bord der Schiffe inklusive entsprechender Schulung ausgewählter Mannschaftsmitglieder, Bildung von Stammmannschaften, die es gewohnt sind, im Team zu arbeiten und kontinuierlich durch Trainingsmaßnahmen auf Angriffsfälle vorbereitet werden. Zudem versucht ein Großteil der Reeder, auch bei der Anheuerung privater Sicherheitsdienste die Kosten zu senken – was zu einem massiven Qualitätsverlust der Sicherheitsleistungen führt, die die Anbieter dem steigenden Wettbewerbsdruck im internationalen Marktes ausgesetzt sind.

Auch wenn die maritime Branche sich durch eine äußerst harte Konkurrenz auszeichnet, sollten deutsche Reeder daher nicht außer Acht lassen, dass die Reduktion von Kosten zu Lücken in der Abwehrkette gegen gewaltsame Angriffe auf ihre Schiffe und Mannschaften führen kann. Der Ruf nach dem Staat allein hilft hier nicht weiter, vielmehr ist Piraterie eine Form der Kriminalität, die Aktivitäten auf allen Ebenen fordert, und an erster Stelle steht hier die Absicherung von Schiffen und Mannschaften durch die Reeder.

Eine derartige Strategie würde auch den auf deutschen Schiffen ihren Dienst verrichtenden Seeleuten zugutekommen. Denn diese sind die Hauptleidtragenden, stehen bislang jedoch am wenigsten im Fokus der Debatte. Dies gilt für Politik und maritime Wirtschaft gleichermaßen. Der VDR versucht zwar immer wieder, darauf aufmerksam zu machen, jedoch engagieren sich die Reeder in dieser Hinsicht selbst zu wenig, um etwaigen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Hauptgrund hierfür ist die geringe Anzahl deutscher Seeleute. Allein die Stimme deutscher Kapitäne wird durch den VDKS laut, insbesondere hinsichtlich rechtlicher Fragen bei der Abwehr von Angriffen und dem Umgang mit privaten Sicherheitsdiensten. Das Gros der Seeleute bleibt jedoch unerkannt und vor allem stimmlos in der deutschen Debatte. Ohne die Tausenden ausländischer Bürger, die auf deutschen (und ausländischen, deutsche Waren transportierenden) Schiffen ihren Dienst tun, wäre die deutsche Wirtschaft in ihrer jetzigen Form kaum aufrechtzuerhalten. Da nur wenige deutsche Staatsbürger ein Interesse daran haben, den Beruf des Seemanns (vor allem: des gemeinen Matrosen) auszuüben, reicht hier auch nicht der alleinige Hinweis auf die deutsche Reederschaft, die durch die Anheuerung billiger Kräfte bspw. aus den Philippinen oder Indien Geld sparen möchte. Die Perspektive auf dieses Problem muss somit erweitert werden, in einer Debatte die sowohl Arbeitgeber und Arbeitnehmer aus dem Aus- und Inland als auch Vertreter der Politik und vor allem der breiten Öffentlichkeit mit einschließt.

Dabei spielen auch die Versicherungen eine Rolle. Zwar tritt die Branche bislang wenig in Erscheinung was ihre konkrete Positionierung sowie ein darüber hinausgehendes Engagement im Rahmen des Piraterieproblems angeht. Dennoch könnte hier, ebenso im Sinne einer erweiterten Debatte über die Transnationalität des seewärtigen Marktes, sowohl von Seiten der Reeder als auch von Seiten der Bundesregierung, auf internationaler Ebene darauf hingewirkt werden, dass Versicherungen stärker eingebunden werden. Denn egal ob in Hinblick auf Qualitätssicherung der privaten Sicherheitsteams, oder in Hinblick auf Fragen der Abwehrtechniken auf Schiffen, der Ausbildung von Mannschaften und den Umgang mit der Zahlung von Lösegeld: Die Argumente und Positionen der Versicherungsbranche fallen in vielerlei Hinsicht enorm ins Gewicht aus dem einfachen Grunde, weil sie meist direkte finanzielle Auswirkungen bei den Reeder und Charterern nach sich ziehen.

Von staatlicher wie auch von wirtschaftlicher Seite wird aktuell der Schwerpunkt der Pirateriebekämpfung auf die Abwehr von Angriffen gelegt, nicht zuletzt durch private Sicherheitsdienste. Letztere kommen nur in den seltensten Fällen aus Deutschland, da die Branche hier noch im Entstehen begriffen ist. Angesichts des kontinuierlich steigenden Konkurrenzdrucks auf internationaler Ebene ist es aktuell nicht absehbar, in welche Richtung sich der deutsche Markt entwickeln wird. Sollten von deutscher Seite tatsächlich Kriterien entwickelt werden, die eine Qualitätssicherung bewaffneter Dienste nicht nur auf dem Papier, sondern vor allem in der Praxis sicherstellen, könnte dies (Stichwort: *Sicherheit made in Germany*) Ausstrahlungseffekte auf die in Deutschland sich gerade erst herausbildende Branche und darüber hinaus haben. Entscheidend wird dabei sein, inwiefern Politik und Privatwirtschaft bei der Entwicklung des Verfahrens zusammenarbeiten, damit Konzepte nicht zu Realitätsfern gestaltet werden, aber gleichzeitig hohe Standards setzen, um tatsächlich einen positiven Effekt im Sinne der besseren Gewährleistung von Schutz für Schiffe und Mannschaften zu haben.

Empfehlungen:

- Die Reeder sollten verstärkt in längerfristig angelegte Abwehrmaßnahmen investieren, u.a. in Installation dauerhafter Abwehrtechniken an Bord der Schiffe inklusive entsprechender Schulung ausgewählter Mannschaftsmitglieder, Bildung von Stammmannschaften, die es gewohnt sind, im Team zu arbeiten und kontinuierlich durch Trainingsmaßnahmen auf Angriffsfälle vorbereitet werden.
- Die Absicherung von Schiffen und Mannschaften sollte durch die Reeder in eine ganzheitliche Strategie eingebunden werden, um sich nachhaltig (und damit, unternehmerisch gedacht: kostensparend) mit dem Risiko von Piraterie auseinanderzusetzen.
- Dringend erforderlich ist eine Debatte, wie damit umzugehen ist, dass Deutschland zwar einerseits abhängig ist von günstigen Seetransporten, andererseits dabei jedoch kaum deutsche Staatsbürger involviert sind, m.a.W.: Erforderlich ist eine Debatte über die Zukunft der deutschen maritimen Wirtschaft und ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung.
- Die Versicherungen als wichtige Akteure für die maritime Wirtschaft sollten stärker in die Abstimmungsprozesse zwischen Staat und maritimer Wirtschaft eingebunden werden.

6. Fazit

Piraterie ist ein Phänomen, das allgemein als eine transnational organisierte Form der Kriminalität (Petretto 2012: 10; Arbeitsgruppe der IMK 2011: 6) eingeordnet wird und das daher durch ein Land allein nicht geregelt werden kann. Es bedarf zweifellos gemeinsamer internationaler Anstrengungen - sowohl durch staatliche als auch durch nichtstaatliche Akteure. Trotz der bestehenden Defizite lässt sich festhalten, dass vor dem Hintergrund der deutschen Betroffenheit und der völkerrechtlichen Zuständigkeit die deutsche Organisation und die deutschen Maßnahmen zum Schutz der deutschen Handelsflotte bislang durchaus erfolgreich sind.

Daher ist eine *grundsätzliche* Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation auf ministerieller sowie auf der Ebene der nachgeordneten Behörden nicht notwendig, solange das Phänomen Piraterie für Deutschland die heutige Qualität hat. Sollte sich quantitativ oder qualitativ daran etwas ändern, wäre diese Frage neu zu überprüfen. Die Zusammenarbeit und Koordination der Ministerien und der nachgeordneter Behörden sollten allerdings im Sinne von Effizienz und Effektivität verbessert werden. Dies gilt unabhängig von der tatsächlichen Betroffenheit deutsch beflaggter und/oder bereederter Schiffe, es muss vielmehr im Kontext der generellen Abhängigkeit Deutschlands von der Freiheit der Meere und der Sicherheit der Seewege gesehen werden. Gerade in dieser Hinsicht lässt das Engagement der Bundesregierung in der EU und in internationalen Institutionen zur Pirateriebekämpfung bislang noch zu wünschen übrig. Hier könnte sie – entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – in manchen Bereichen sogar eine Vorreiterrolle wahrnehmen.

Literaturverzeichnis

- AFP (2009): Kapitäne kritisieren "Hansa-Stavanger"-Reederei, 12.07.2009, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jX0BNLdpxBDP5sdllxmnIOgtlhcg>, Abruf am 24.07.2012.
- Allianz Global Corporate & Specialty (2009): Piracy - An ancient risk with modern faces, An insurer's perspective from Allianz Global Corporate & Specialty, München.
- Arbeitsgruppe der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) (2011): Bekämpfung der Seepiraterie - Rechtliche und tatsächliche Möglichkeiten zum Schutz deutscher Handelsschiffe, Abschlussbericht, 29.11.2011, http://www.bundesrat.de/cln_161/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/11-12-09/Anlage14,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Anlage14.pdf, Abruf am 28.07.2012.
- Auswärtiges Amt (2011): Deutschland unterstützt Friedenstruppe für Somalia, 22.03.2011, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/Wo-helfen-wir/110321-AU-Somalia.html?nn=555818>, Abruf am 26.03.2012.
- Auswärtiges Amt (2012): Pirateriebekämpfung weiter verbessern, 10.05.2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/BW-Einsaetze/120510-BM-Atalanta-Rede-BT.html>, Abruf am 03.07.2012.
- Badische Zeitung (2009): Piraten lassen deutsches Schiff frei, 18.07.2009, <http://www.badische-zeitung.de/deutschland-1/piraten-lassen-deutsches-schiff-frei--17272941.html>, Abruf am 24.07.2012.
- BDSW (2011): BDWS lehnt bewaffnete private Sicherheitsdienste auf Handelsschiffen ab, 12.08.2011, http://www.bdsw.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=1774&Itemid=51, Abruf am 24.07.2012.
- Berube, Claude/ Cullen, Patrick (Hrsg.) (2012): Maritime private security: market responses to piracy, terrorism and waterborne security risks in the 21st century, London: Routledge.
- Black, Lindsay (2012): Debating Japan's intervention to tackle piracy in the Gulf of Aden: beyond mainstream paradigms, in: International Relations of the Asia-Pacific, Jhrg. 12, Nr. 2, S. 259-285.
- BMVg (2011): Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren - Internationale Verantwortung übernehmen - Sicherheit gemeinsam gestalten.
- BMWi (2012c): Maritime Wirtschaft, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/branchenfokus,did=196298.html>, Abruf am 08.07.2012.
- BMWi (2010): Pressemitteilung: Parlamentarischer Staatssekretär Otto zum Maritimen Koordinator der Bundesregierung bestellt, 3.3.2010, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=333266.html>, Abruf am 03.07.2012.
- BMWi (2011). Bericht zur maritimen Koordinierung: Siebte Nationale Maritime Konferenz 27. und 28. Mai 2011 Wilhelmshaven. Berlin: BMWi.
- BMWi (2012a): Pressemitteilung: Kabinett beschließt Gesetzentwurf zur Zulassung privater Sicherheitskräfte zur Pirateriebekämpfung, 18.07.2012, <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=499738.html>

- BMWi (2012b): Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie für ein Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen, 18.07.2012.
- Bueger, Christian (2012): The Save Our Seafarers Campaign – More a Hindrance, than a Help?, <http://piracy-studies.org/2012/the-save-our-seafarers-campaign-more-a-hindrance-than-a-help/>, Abruf am 24.07.2012.
- Bundeskriminalamt (2010): Organisierte Kriminalität, Bundeslagebild 2010, Wiesbaden.
- Bundeskriminalamt (2012): Abteilung "Polizeilicher Staatsschutz", http://www.bka.de/DE/DasBKA/Organisation/ST/organisationST_node.html?nnn=true, Abruf am 26.03.2012.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2010): Kooperative Sicherheit. Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat. Bericht und Empfehlungen der Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ vom 09.12.2010, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach_1.pdf;jsessionid=8049ABA9ED1C213FD47D2EB672A0D228.2_cid295?blob=publicationFile, Abruf am 24.07.2012.
- Bundesministerium des Innern: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Stand: 1. September 2011), <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?blob=publicationFile>, Abruf am 24.07.2012.
- Bundesministerium der Justiz: Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vom 07. Juli 1997.
- Bundespolizei See (2011): Pirateriebericht der Bundespolizei See 4. Quartal 2011 / Jahresbericht 2011, Neustadt in Holstein, http://www.bundespolizei.de/DE/02Schutz-und_Vorbeugung/Pirateriepraev/pirateriebericht_4_2011_pdf.pdf?blob=publicationFile, Abruf am 19.03.2012.
- Bundespolizei See (2012): Pirateriebericht 4. Quartal 2011 / Jahresbericht 2011, Neustadt in Holstein
- Bundesregierung (2011): Mitschrift der Regierungspressekonferenz vom 17.08.2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/08/2011-08-17-regpk.html>, Abruf am 26.03.2012.
- Bundestags-Drucksache (2012): 17/9293 (11. 04. 2012)
- BSH: Statistik über den Bestand der deutschen Handelsflotte, http://www.bsh.de/de/Schifffahrt/Berufsschifffahrt/Deutsche_Handelsflotte/index.jsp, Abruf am 24.07.2012.
- Council of the European Union (2011): Horn of Africa - Council Conclusions, 16858/11 COAFR 315, Brussels, 14.11. 2011.
- Council of the European Union (2012): Council extends EU counter-piracy operation Atalanta, 23.03.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129216.pdf, Abruf am 26.03.2012.
- Deutscher Bundestag (2009): Plenarprotokoll, Stenografischer Bericht 221. Sitzung, Berlin, 13.05. 2009, Bundestagsdrucksache 16/221, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16221.pdf>, Abruf am 24.07.2012.
- Deutscher Bundestag (2011a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Beckmeyer, Dr. Hans-Peter Barteis, Heinz-Joachim Barchmann, weiterer Ab-

- geordneter und der Fraktion der SPD "Maßnahmen im Kampf gegen Piraterie", Bundestagsdrucksache 17/6715, 01.08.2011, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/067/1706715.pdf>, Abruf am 26.03.2012
- Deutscher Bundestag (2011b): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, Bundestagsdrucksache 17/5572, 13.04.2011.
- Deutscher Bundestag (2011c): Antrag der Bundesregierung Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation Atalanta zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias, Bundestagsdrucksache 17/7742, 16. 11. 2011
- Deutscher Bundestag (2012a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer (Köln), Jan van Aken, Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Bundestags-Drucksache 17/9293, 11.04.2012, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/092/1709293.pdf>
- Deutscher Bundestag (2012b): Antrag der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/9339, 18. 04. 2012.
- Deutscher Bundeswehrverband: Über Uns, <https://www.dbwv.de/C12574E8003E04C8/Print/W27J5CY3090CCHEDE>, Abruf am 24.07.2012.
- Deutsche Marine (2011): Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2011.
- Deutsche Seemannsmission: Geschäftsstelle, http://www.seemannsmission.org/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=422&lang=de-daten
- Deutsche Seemannsmission: Piraten: Bedrohung auf See, http://www.seemannsmission.org/index.php?option=com_content&view=article&id=156:gpiraten-bedrohung-auf-see-q-so-helfen-wir-den-seeleuten&catid=30:newsblog&Itemid=171, Abruf am 24.07.2012.
- Die Welt (2011a): GdP-Vorsitzender Bernhard Witthaut im Gespräch mit "Die Welt": "Sicherheit darf nicht privatisiert werden", 10.08.2011, http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Sicherheit_darf_nicht_privatisiert_werden?open&Highlight=Piraterie, Abruf am 24.07.2012.
- Die Welt (2011b): "Sicherheit darf nicht privatisiert werden", 10.08.2011, http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article13536146/Sicherheit-darf-nicht-privatisiert-werden.html, Abruf am 24.07.2012.
- Die Zeit (2009a): Streit ums Kommando im Anti-Piraten-Kampf, 11.05.2009, <http://www.zeit.de/online/2009/20/piraten-grundgesetz-bundeswehr-gsg9-ksk-bundeswehr>, Abruf am 02.06.2012.
- Die Zeit (2009b): Regierung verzichtet auf Schäubles Bundeswehr-Plan, 11.05.2009, <http://www.zeit.de/online/2009/20/merkel-grundgesetz-bundeswehr>, Abruf am 24.07.2012.
- Die Zeit (2011): Piraten kapern Schiff einer Bremer Reederei, 25.01.2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/piraterie-schiff-somalia>, Abruf am 24.07.2012.
- DPoIG (2012a): Einsatz der BPol am Horn von Afrika nicht möglich, In: Behördenspiegel Nr. 384, Februar 2012, <http://www.bundespolizeigewerkschaft.de/waktuell/032af59ffc0e1b003.html>, Abruf am 24.07.2012.
- DPoIG (2012b): DPoIG: Schutz vor Piratenangriffen, 20.07.2012, <http://www.bundespolizeigewerkschaft.de/waktuell/032af5a0960d6f703.html>,

Abruf am 26.07.2012.

- DVZ (2011): Anti-Piraterie-Gipfel in Berlin. Schünemann fordert zentrale Piraten-Bekämpfung, 19.07.2011, <http://www.dvz.de/hintergrund/piraten/einzelseite/id/schuenemann-fordert-zentrale-piraten-bekaempfung.html>, Abruf am 25.07.2012.
- DVZ (2012): Reeder und Juristen machen Druck im Anti-Piraten-Kampf, 27.01.2012, <http://www.dvz.de/news/politik/artikel/id/reeder-und-juristen-machen-druck-auf-berlin-im-anti-piraten-kampf.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Ehrhart, Hans-Georg/ Petretto, Kerstin/ Schneider, Patricia (2010): Security Governance als Rahmenkonzept für die Analyse von Piraterie und maritimem Terrorismus. Konzeptionelle und empirische Grundlagen, PiraT-Arbeitspapier zur maritimen Sicherheit Nr. 1, Hamburg.
- Ehrhart, Hans-Georg (2011): Zivil-militärisches Zusammenwirken und vernetzte Sicherheit als Herausforderung deutscher Sicherheitspolitik: Der Fall Afghanistan, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 3/2011, S. 65-85.
- Ehrhart, Hans-Georg/ Petretto, Kerstin (2012): The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach, Study for the Greens/European Free Alliance, Hamburg.
- Engerer, Hella/ Gössler, Max (2011a): Piraterie und maritimer Terrorismus aus Sicht deutscher Reeder – Ergebnisse einer Befragung. PiraT Arbeitspapier zur Maritimen Sicherheit Nr. 11, Hamburg.
- Engerer, Hella/ Gössler, Max (2011b): Maritimer Terrorismus und Piraterie aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft – Ergebnisse einer Befragung deutscher Transportversicherer. PiraT Arbeitspapier zur Maritimen Sicherheit Nr. 12, Hamburg.
- EPD (2010): Seemannsmission warnt vor bewaffneten Bord-Kommandos, 03.08.2010, http://www.ekd.de/aktuell_presse/news_2010_08_03_1_seemannsmission_piratenangriff.html, Abruf am 24.07.2012.
- EPD: Seemannsmission leistet Seelsorge für Piratenopfer, o.J., <http://www.seemannsmission-cuxhaven.de/>, Abruf am 24.07.2012.
- EUNAVFOR (2012): Media Information Update, 07.06.2012, http://www.eunavfor.eu/wp-content/uploads/2011/08/20120607_EUNAVFOR_Information_Brochure.pdf, Abruf am 26.03.2012.
- European Network and Information Security Agency (2011): Analysis of Cyber Security Aspects in the Maritime Sector, http://www.enisa.europa.eu/activities/res/other-areas/cyber-security-aspects-in-the-maritime-sector/cyber-security-aspects-in-the-maritime-sector-1/at_download/fullReport, Abruf am 24.07.2012.
- FAZ (2011a): Deutsche Seemannsmission: Kein Holzbein aber viel Herz, 20.07.2011, <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/deutsche-seemannsmission-kein-holzbein-aber-viel-herz-12885.html>, Abruf am 24.07.2012.
- FAZ (2011b): Piraterie vor Somalia Private Dienste sollen deutsche Schiffe schützen, 25.08.2011, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/piraterie-vor-somalia-private-dienste-sollen-deutsche-schiffe-schuetzen-11125198.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Financial Times Deutschland (2011a): Assekuranz sichert Reeder gegen Piraterie, 11.04.2011, <http://www.ftd.de/unternehmen/versicherungen/kriegsrisiken-assekuranz-sichert-reeder-gegen-piraterie/60037585.html>, Abruf am 24.07.2012.

- Financial Times Deutschland (2011b): Regierung will Piratenabwehr privatisieren, 18.08.2011, <http://www.ftd.de/politik/international/:sichere-schiffahrtswege-regierung-will-piratenabwehr-privatisieren/60092508.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Finanznachrichten (2009): "Piraten: Bedrohung auf See" - Aktionsprogramm der DSM gestartet / Deutsche Seemannsmission startet Aktions-Programm, um Seeleuten zu helfen, 24.06.2009, <http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2009-06/14251043-piraten-bedrohung-auf-see-aktionsprogramm-der-dsm-gestartet-deutsche-seemannsmission-startet-aktions-programm-um-seeleuten-zu-helfen-007.htm>, Abruf am 24.07.2012.
- Fischer-Lescano, Andreas (2009): Bundesmarine als Polizei der Weltmeere, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, Nr. 2, S. 49-55, http://www.nordoer.nomos.de/fileadmin/nordoer/doc/Aufsatz_NordOER_09_02.pdf, Abruf am 27.12.2012.
- Flottenkommando (Hrsg.) (2011): Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland: Jahresbericht 2011, Glücksburg.
- Focus (2011): Anti-Piraten-Gipfel: Ruf nach GSG 9-Einsatz gegen Seeräuber, 24.01.2011, http://www.focus.de/politik/deutschland/anti-piraten-gipfel-ruf-nach-gsg-9-einsatz-gegen-seeraeuber_aid_593069.html
- Frankfurter Rundschau (2009): Bundeswehr lässt Piraten frei, 15.09.2009, <http://www.fr-online.de/politik/mission--atalanta--bundeswehr-laesst-piraten-frei,1472596,3152012.html>, Abruf am 24.07.2012.
- GdP: Die Gewerkschaft der Polizei, <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/image>, Abruf am 24.07.2012.
- GdP (2011a): Pressemeldung: GdP-Bundespolizei: Bundesinnenministerium kapituliert vor Piraterie, 11.08.2011, http://www.gdp.de/id/DE_GdP-Bundespolizei_Bundesinnenministerium_kapituliert_vor_Piraterie, Abruf am 24.07.2012.
- GdP (2011b): Pressemeldung: Polizei soll Schiffe vor Piraterie schützen, 17.08.2011, <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p110809>, Abruf am 24.07.2012.
- GDV: Verband, <http://www.gdv.de/verband/>, Abruf am 26.07.2012.
- GDV (2010): Gegenposition - Auf Grund gelaufen, 15.09.2010, <http://www.gdv.de/2010/09/gegenpositionen-auf-grund-gelaufen/>, Abruf am 24.07.2012.
- GDV (2011a): Bericht über die Geschäftslage in der Transportversicherung 2010/2011, Bericht anlässlich der Transport-Informationsveranstaltung am 26. Mai 2011 in Berlin, <http://www.tis-gdv.de/tis/bedingungen/berichte/2011/bericht11.htm-h2>, Abruf am 24.07.2012.
- GDV (2011b): Jahrbuch 2011. Der GDV und seine Mitglieder, <http://jahrbuch.gdv.de/2011/de/der-gdv-und-seine-mitglieder/>, Abruf am 26.07.2012.
- Guilfoyle, Douglas (2012): Committing Piracy on Dry Land: Liability for Facilitating Piracy (EJIL:Talk! the blog of the European Journal of International Law), <http://www.ejiltalk.org/committing-piracy-on-dry-land-liability-for-facilitating-piracy/>, Abruf am 28.07.2012.
- Hamburger Abendblatt (2011a): Reeder wollen Polizeischutz auf Schiffen selbst bezahlen, 26.01.2011, <http://www.abendblatt.de/wirtschaft/hafen-und-schiffahrt/article1768205/Reeder-wollen-Polizeischutz-auf-Schiffen-selbst-bezahlen.html>, Abruf am 24.07.2012.

- Hamburger Abendblatt (2011b): Reederverbands-Chef: "Es droht eine Ausflagungswelle", 15.08.2011, <http://www.abendblatt.de/wirtschaft/article1991323/Reederverbands-Chef-Es-droht-eine-Ausflagungswelle.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Handelsblatt (2011a): Bundespolizei soll Piraten-Attacken abwehren, 31.01.2011, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gewerkschaft-fordert-bundespolizei-soll-piraten-attacken-abwehren/3820140.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Handelsblatt (2011b): Wir bekämpfen nur Symptome nicht Ursachen, Interview mit dem Inspekteur der Marine, Vizeadmiral Axel Schimpf, 24.01.2011, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/axel-schimpf-wir-bekaempfen-nur-symptome-nicht-ursachen/3728274.html>, Abruf am 10.06.2012.
- Handelsblatt (2011c): „Piraten vor Somalia - Diese Zustände sind unhaltbar“, 26.05.2011, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/piraten-vor-somalia-diese-zustaende-sind-unhaltbar/4220790.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Handelsblatt (2011d): „Hier stehen Volkswirtschaften auf dem Spiel“, 17.06.2011, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/piraten-bedrohung-hier-stehen-volkswirtschaften-auf-dem-spiel/4297228.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Handelsblatt (2011e): Ex-Soldaten gegen Piraten, 10.08.2011, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/polizeigewerkschaft-ex-soldaten-gegen-piraten/4484834.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Handelsblatt (2011f): Piraten befeuern Sicherheitsfirmen. Auf in den Kampf!, 18.08.2011, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/piraten-befeuern-sicherheitsfirmen-liberia-ist-weiter-als-deutschland/4510814-3.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Handelsblatt (2011g): „Diese Zustände sind unhaltbar“, 26.05.2011, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/piraten-vor-somalia-diese-zustaende-sind-unhaltbar/4220790.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Handelsblatt (2012): Gesetz zu Begleitschutz auf Schiffen gefordert, 01.02.2012, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/entscheidung-bis-ostern-gesetz-zu-begleitschutz-auf-schiffen-gefordert/6137126.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Hawxwell Anne (2011): Schutz vor Piraten durch private Sicherheitsdienste, Ausarbeitung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 258/11, 04.08.2011, http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2011/08/20110804_WD_Piraten.pdf, Abruf am 31.05.2011.
- Hurlburt, Kaija (2011): The Human Cost of Somali Piracy, Broomfield/ Louisville: One Earth Future Foundation.
- ICC-Deutschland (2011): ICC fordert Sofortmaßnahmen gegen Piraterie vor Somalia, 26.05.2011, <http://www.icc-deutschland.de/news/icc-fordert-sofortmassnahmen-gegen-piraterie-vor-somalia.html?PHPSESSID=gdr505jbch1efgc3lotci7d6i5>, Abruf am 24.07.2012.
- ICC-IMB/ Oceans Beyond Piracy (Hrsg.) (2012): The Human Cost of Somali Piracy 2011, Louisville: One Earth Future Foundation.
- ITF-Seeleute-Bulletin (2010): Nr. 24/2010.
- IMB-PRC: IMB Piracy Reporting Centre, <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/>, Abruf am 24.07.2012.
- IMB-PRC (Hrsg.) (2012a): Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the Period of 1 January – 31 December 2011, London.

- IMB-PRC (Hrsg.) (2012b): Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the Period of 1 January – 30 June 2012, London.
- IMO (2012): Guidance for private maritime security companies agreed by IMO's Maritime Safety Committee, Maritime Safety Committee (MSC), 90th session, 16 to 25 May 2012, <http://www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings/Pages/17-msc-90-piracy.aspx>, Abruf am 10.06.2012.
- International Christian Maritime Association: <http://www.icma.as/>
- Jopp, Heinz Dieter/ Kaestner, Roland (2011): Analyse der maritimen Gewalt im Umfeld der Barbaresken-Staaten vom 16. bis zum 19. Jahrhundert – Eine Fallstudie, PiraT Arbeitspapier zur Maritimen Sicherheit, Nr. 5, Hamburg.
- Jugel, Thomas E.P. (2012): ATALANTA – Erstmals unter deutscher Führung, in: Marineforum 04/2012, S. 13-16.
- Kempe, Michael (2010): Fluch der Weltmeere: Piraterie, Völkerrecht und internationale Beziehungen 1500-1900, Frankfurt a.M.: Campus.
- Kirsch, Brenda (2010): Seeleute zahlen die Zeche. Wer kümmert sich um die von Piratenüberfällen betroffenen Seeleute, in: ITF-Seeleute-Bulletin, Nr. 24, S. 13-16, http://www.billigflaggenkampagne.de/user/file/bulletin/Seeleute_Bulletin_2010.pdf
- König, Doris / Salomon, Tim René (2011a): Private Sicherheitsdienste auf Handelsschiffen – Rechtliche Implikationen, PiraT-Arbeitspapier zur Maritimen Sicherheit Nr. 2, Hamburg.
- König, Doris et al. (2011b): Piraterie und maritimer Terrorismus als Herausforderungen für die Seesicherheit: Objektive Rechtsunsicherheit im Völker-, Europa- und deutschen Recht, PiraT Arbeitspapier zur Maritimen Sicherheit 7, Hamburg.
- Maihold, Günther / Petretto, Kerstin (2008): Gefahrenabwehr auf See. Piraterie an der Küste Somalias - nationale und internationale Antworten, in: SWP Aktuell, 2008/A56, Berlin.
- MARISEC: Numbers and nationality of world's seafarers, <http://www.marisec.org/shippingfacts/worldtrade/world-seafarers.php>, Abruf am 24.07.2012.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (2010): Grundgesetz, 58. Ergänzungslieferung: Art. 24 Abs. 2 Rdnr. 66.
- N-TV.de (2011): Piraterie im Indischen Ozean: "Seeleute brauchen mehr Schutz", 24.01.2011, <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Seeleute-brauchen-mehr-Schutz-article2439061.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Ott, Ehrhard (2011): Verkehrsausschuss des deutschen Bundestages, Anhörung zur Piraterie, 23.02.2011, (unveröffentlicht).
- Paulus, Andreas/Comnick, Micha (2010): Rolle von Bundesmarine und Bundespolizei, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Petretto, Kerstin (2010): Piraterie als Problem der Internationalen Politik, in: Stefan Mair (Hrsg.), Piraterie und maritime Sicherheit. Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen und ökonomischen Aspekten, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) -Studie 2010/S 18, Berlin, S. 10-19.
- Petretto, Kerstin (2012): Diebstahl, Raub und erpresserische Geiselnahme im maritimen Raum: eine Analyse zeitgenössischer Piraterie. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 158, Hamburg.

- Petretto, Kerstin (2012, i.E.): Der Maritime Raum und maritime Sicherheit: Deutschlands Zwiespältige Dimension, in: Bruns, Sebastian / Petrovic, David / Petretto, Kerstin (Hrsg.): Die maritimen Dimensionen von Sicherheit. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Piraterie und Terrorismus als Herausforderungen für die Seehandelssicherheit (2012): Abschluss-tagung des PiraT-Projekts: Piraterie und Terrorismus als Herausforderungen für die Seehan-delssicherheit - Ergebnisse und Empfehlungen, Hamburg, 18-19.06.2012.
- PWC (2011): Deutsche Reeder sind zuversichtlich trotz Piraten und Fukushima, 29.06.2011, <http://www.pwc.de/de/pressemitteilungen/2011/deutsche-reeder-sind-zuversichtlich.ihtml>, Abruf am 24.07.2012.
- Salomon, Tim (2012, i.E.): Rechtliche Dimensionen des maritimen Raumes. In: Bruns, Sebastian / Petrovic, David / Petretto, Kerstin (Hrsg.): Die maritimen Dimensionen von Sicherheit, Wies-baden: VS-Verlag.
- Save Our Seafarers: www.saveourseafarers.com, Abruf am 24.07.2012
- Schaller, Christian (2010): Völkerrechtliche Implikationen, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 62-69.
- Schwind, Hans-Dieter (2011): Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 21. Auflage, Heidelberg.
- Statistisches Bundesamt (2012): Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2011.
- Strafgesetzbuch: <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>
- Sonntag ,Uwe Kapitänleutnant (2011): Störtebekers Erben, in: Die Bundeswehr - Magazin des Deutschen BundeswehrVerbandes, August 2011.
- Süddeutsche Zeitung (2009): Merkel unzufrieden mit deutschen Elite-Einheiten, 10.05.2009, <http://www.sueddeutsche.de/politik/gsg-merkel-unzufrieden-mit-deutschen-elite-einheiten-1.452673>, Abruf am 10.06.2012.
- Tagesschau.de (2008): Interview: Reeder fordern Militärschutz, 03.012.2008, <http://www.tagesschau.de/ausland/interviewpiratennoell100.html>, Abruf am 24.07.2012.
- UNCTAD (2011): Review of Maritime Transport, New York: United Nations.
- United Nations (2004): United Nations Convention against Transnational Organised Crime and the Protocols Thereto, New York, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCeb ook-e.pdf>.
- UNODC (Hrsg.) 2011: Trust Fund to Support the Initiatives of States Countering Piracy off the Coast of Somalia, Annual Report 2010, New York, http://www.unodc.org/documents/easternafrika//piracy/Annual_Report_2010_Piracy_TF_en g_eBook.pdf, Abruf am 26.03.2012.
- United Nations Security Council (UNSC)-Resolution 1851 (2008).
- Verband Deutscher Reeder: Der Verband, <http://www.reederverband.de/verband.html>, Abruf am 24.07.2012.
- Verband Deutscher Reeder (2010): Daten der deutschen Seeschifffahrt 2010, Hamburg.
- Verband Deutscher Reeder (2011a): Präsentation VDR, Verkehrsausschuss im Deutschen Bun-destag, 23.02.2011, http://www.reederverband.de/fileadmin/vdr/pdf/themen_und_positionen/VDR_Anhoerung_Bundestag-low1.pdf, Abruf am 24.07.2012.

Verband Deutscher Reeder (2011b): Pressemitteilung: Piraterie: VDR begrüßt ersten Schritt zur Zertifizierung privater Sicherheitsdienste, 16.12.2011, <http://www.reederverband.de/presse/pressemitteilung/artikel/piraterie-vdr-begruesst-ersten-schritt-zur-zertifizierung-privater-sicherheitsdienste.html>

Verband Deutscher Reeder (2012a): Präsentation VDR, VDR-Fachkreis Maritime Sicherheit (ZVEI), 03.05.2012, www.bmbf.de/pubRD/B5_III_Hosseus_Praesentation_2012.pdf, Abruf am 24.07.2012.

Verband Deutscher Reeder (2012b): Endlich gesetzliche Initiative zum Einsatz privater Sicherheitskräfte auf Schiffen unter deutscher Flagge, 18.07.2012, <http://www.reederverband.de/presse/pressemitteilung/artikel/endlich-gesetzliche-initiative-zum-einsatz-privater-sicherheitskraefte-auf-schiffen-unter-deutscher.html>, Abruf am 24.07.2012.

VDKS (2011a): Protokoll des Verbandstages am 25. Juni 2011 in Hamburg, http://www.vdks.org/pdf/protokoll_verbandstag_2011.pdf, Abruf am 24.07.2012.

VDKS (2011b): Resolutionen des VDKS-Verbandstages 2011, 25.06.2011, http://www.vdks.org/pdf/resolution_verbandstag_2011.pdf, Abruf am 24.07.2012.

VDKS (2011c): Verbandstag – 2011, 25.08.2011, <http://www.vdks.org/aktuelles.html>, Abruf am 24.07.2012.

Ver.di (2012a): Verkehr – Schifffahrt, <http://verkehr.verdi.de/schifffahrt>, Abruf am 24.07.2012.

Ver.di (2012b): Schifffahrt 01/2012.

Welt am Sonntag (2011): Unzufrieden mit dem Piratengipfel, 24.07.2011; <http://www.welt.de/print/wams/vermishtes/article13504437/Unzufrieden-mit-dem-Piratengipfel.html>, Abruf am 24.07.2012.

Welt Online (2012): Private Söldner sollen vor Piraten schützen, 12.03.2012, <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article13918330/Private-Soeldner-sollen-vor-Piraten-schuetzen.html>, Abruf am 24.07.2012.

Wiefelspütz, Dieter (2011): Polizeilich geprägte Auslandseinsätze der Bundeswehr und das Grundgesetz, in: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Nr. 3, S. 81-86, http://www.deutsches-wehrrecht.de/Aufsaezte/UBWV_2011_081.pdf, Abruf am 24.07.2012.

Witthaut, Bernhard (2012): Einsatz der Bundespolizei am Horn von Afrika, Behördenspiegel Newsletter Verteidigung, Streitkräfte und Politik, Nr. 37, Februar 2012.

WSV/ BMVBS (2006a): Sicherheitskonzept Deutsche Küste: 6. Vollzug und schifffahrtspolizeiliche Präsenz, http://www.wsv.de/Schifffahrt/Seeschifffahrt/Sicherheitskonzept_Deutsche_Kueste/index.html, Abruf am 26.03.2012.

WSV/ BMVBS (2006b): Sicherheitskonzept Deutsche Küste, 10. Der Point of Contact, http://www.wsv.de/Schifffahrt/Seeschifffahrt/Sicherheitskonzept_Deutsche_Kueste/index.html, Abruf am 26.03.2012.

WSV/ BMVBS (2010): Sicherheitskonzept Deutsche Küste. http://www.wsv.de/Schifffahrt/Seeschifffahrt/Sicherheitskonzept_Deutsche_Kueste/ Abruf am 26.03.2012.