

Ehrhart/Petretto/Schneider/Blecker/Engerer/König (Hrsg.)

Piraterie und maritimer Terrorismus als Herausforderungen für die Seehandelssicherheit Deutschlands

Politik, Recht, Wirtschaft, Technologie



Nomos

Demokratie, Sicherheit, Frieden

herausgegeben von Prof. Dr. Michael Brzoska

DSF Band 210

Eine Veröffentlichung aus dem Institut für
Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Hans-Georg Ehrhart/Kerstin Petretto/Patricia Schneider
Thorsten Blecker/Hella Engerer/Doris König (Hrsg.)

Piraterie und maritimer Terrorismus als Herausforderungen für die Seehandelssicherheit Deutschlands

Politik, Recht, Wirtschaft, Technologie



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-0249-7

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| Danksagung | 5 |
| Inhaltsverzeichnis | 8 |
| Abbildungsverzeichnis | 13 |
| Tabellenverzeichnis | 15 |
| | |
| 1. Einleitung | 17 |
| 2. Konzeptionelle Grundlagen | 27 |
| 3. Indikatoren zur Erfassung der Risikolage im maritimen Raum | 47 |
| 4. Bedrohungslage für Deutschland | 101 |
| 5. Rechtliche Rahmenbedingungen: Bestehende Regelungen und Unsicherheiten | 165 |
| 6. Zum Umgang mit Piraterie und maritimem Terrorismus | 207 |
| 7. Potenzielle Entwicklungsmöglichkeiten Maritimer Gewalt bis zum Jahr 2030 | 277 |
| 8. Security Governance – Handlungsoptionen zur Verbesserung maritimer Sicherheit | 303 |
| | |
| Autorenuordnung | 329 |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren | 331 |
| Abkürzungsverzeichnis | 334 |
| Literaturverzeichnis | 339 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Danksagung | 5 |
| 1. Einleitung | 17 |
| 1.1 Problemaufriss | 17 |
| 1.2 Aufbau des Buches | 20 |
| 2. Konzeptionelle Grundlagen | 27 |
| 2.1 Security Governance als Rahmenkonzept für den Umgang mit transnationalen Risiken | 27 |
| 2.1.1 Die postnationale Konstellation und Sicherheit im Wandel | 28 |
| 2.1.2 Security Governance als Rahmenkonzept | 30 |
| 2.1.3 Konzeptionelle Bausteine | 32 |
| 2.1.4 Charakteristika | 33 |
| 2.1.5 Antriebskräfte | 33 |
| 2.1.6 Governanceformen | 34 |
| 2.1.7 Dimensionen | 35 |
| 2.1.8 Steuerungsinstrumente | 35 |
| 2.1.9 Schlussfolgerungen | 36 |
| 2.2 Maritime Gewalt: Risiko und Risikomanagement | 38 |
| 2.2.1 „Neue“ Gefährdungen und das gewählte Risikomodell | 38 |
| 2.2.2 Einführung in das Risikomanagement: Standards und Begriffe | 45 |
| 2.2.3 Schlussfolgerungen | 46 |
| 3. Indikatoren zur Erfassung der Risikolage im maritimen Raum | 47 |
| 3.1 Einleitung | 47 |
| 3.2 Beitrag des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) | 48 |
| 3.2.1 Security Governance als Herausforderung | 49 |
| 3.2.2 Risiko in der Weltrisikogesellschaft des 21. Jahrhunderts | 49 |
| 3.2.3 Indikatorenbildung und Risikomodell | 51 |
| 3.2.4 Zusammenfassung und angepasstes Risikomodell | 61 |
| 3.3 Beitrag der Bucerius Law School | 64 |
| 3.3.1 Schadenshöhe | 64 |
| 3.3.2 Eintrittswahrscheinlichkeit | 65 |
| 3.3.3 Zusammenfassung | 69 |
| 3.3.4 Maritimer Terrorismus | 70 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.4 | Beitrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung | 73 |
| 3.4.1 | Einleitung | 73 |
| 3.4.2 | Zur Bildung von Indikatoren | 73 |
| 3.4.3 | Wirtschaftliche Aspekte von Piraterie: Betrachtungsebenen | 75 |
| 3.4.4 | Globale Sicht | 76 |
| 3.4.5 | Makroökonomische Sicht | 78 |
| 3.4.6 | Mikroökonomische Aspekte | 81 |
| 3.4.7 | Zusammenschau und kurzer Ausblick | 85 |
| 3.5 | Beitrag der Technischen Universität Hamburg-Harburg (TUHH) | 88 |
| 3.5.1 | Überblick | 88 |
| 3.5.2 | Technologien | 88 |
| 3.5.3 | Risikomodell | 90 |
| 3.5.4 | Definition Indikator | 90 |
| 3.5.5 | Entwicklung der Indikatoren | 91 |
| 3.5.6 | Einzelindikatoren | 92 |
| 3.5.7 | Zusammengefasste Indikatoren | 92 |
| 3.5.8 | Visualisierung und Interpretation | 93 |
| 3.5.9 | Fazit | 94 |
| 3.6 | Beitrag des Instituts für strategische Zukunftsanalysen der Carl-Friedrich von Weizsäcker Stiftung UG (ISZA) | 95 |
| 4. | Bedrohungslage für Deutschland | 101 |
| 4.1 | Kontext und Angriffszahlen: Piraterie | 101 |
| 4.1.1 | Kontextbedingungen von Piraterie weltweit und aktuelle Entwicklungen | 102 |
| 4.1.2 | Horn von Afrika | 104 |
| 4.1.3 | Westafrika | 107 |
| 4.1.4 | Südostasien | 110 |
| 4.1.5 | Deutsche Betroffenheit und Wahrnehmung | 114 |
| 4.2 | Kontext und Angriffszahlen: maritimer Terrorismus | 115 |
| 4.2.1 | Phänomen maritimer Terrorismus: Definition und Kontext | 116 |
| 4.2.2 | Herausforderung Datenlage: GTD, WITS und RAND Datenbanken | 120 |
| 4.2.3 | Kategorisierung der Tätergruppen | 123 |
| 4.2.4 | Auswertung der Datenlage: empirische Tendenzen und die objektive Unsicherheitslage | 125 |
| 4.2.5 | Gruppen klassifiziert nach Motiven | 132 |
| 4.2.6 | Bedrohungsszenarien: Welche Anschlagstypen haben bereits stattgefunden? | 136 |
| 4.2.7 | Zusammenfassung und Ausblick | 137 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.3 | Gefährdung der Warenkette | 141 |
| 4.3.1 | Die Bedeutung maritimer Transportketten für den Wirtschaftsverkehr | 141 |
| 4.3.2 | Übersicht über weltweite Seehandelswege | 142 |
| 4.3.3 | Bedrohung der Seehandelswege | 146 |
| 4.3.4 | Auswirkungen von Störungen im Wirtschaftsverkehr | 147 |
| 4.4 | Wirtschaftliche Dimensionen | 149 |
| 4.4.1 | Einleitung | 149 |
| 4.4.2 | Bedeutung des weltweiten Seehandels | 150 |
| 4.4.3 | Der Seehandel der Europäischen Union | 155 |
| 4.4.4 | Der Seehandel Deutschlands | 160 |
| 4.4.5 | Zusammenfassung und Ausblick | 163 |
| 5. | Rechtliche Rahmenbedingungen: Bestehende Regelungen und Unsicherheiten | 165 |
| 5.1 | Der völkerrechtliche Rechtsrahmen | 165 |
| 5.1.1 | Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen | 165 |
| 5.1.2 | Piraterie: Eingriffsbefugnisse und Strafverfolgung | 170 |
| 5.1.3 | Piraterie und das humanitäre Völkerrecht | 178 |
| 5.1.4 | Terrorismus und Piraterie: Die rechtliche Behandlung von Mischformen | 179 |
| 5.1.5 | Rechtliche Behandlung von Lösegeldzahlungen | 179 |
| 5.2 | Der europarechtliche Rechtsrahmen | 180 |
| 5.3 | Der deutsche Rechtsrahmen | 182 |
| 5.3.1 | Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen | 182 |
| 5.3.2 | Strafrecht und Piraterie | 185 |
| 5.3.3 | Rechtliche Behandlung von Lösegeldzahlungen | 189 |
| 5.4 | Maritime Sicherheitsdienste und das Recht | 189 |
| 5.4.1 | Maritime Sicherheitsdienste im Völkerrecht | 189 |
| 5.4.2 | Maritime Sicherheitsdienste im Europarecht | 194 |
| 5.4.3 | Maritime Sicherheitsdienste im deutschen Recht | 195 |
| 5.5 | Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen | 201 |
| 5.5.1 | Völkerrecht | 201 |
| 5.5.2 | Europarecht | 203 |
| 5.5.3 | Deutsches Recht | 203 |
| 6. | Zum Umgang mit Piraterie und maritimem Terrorismus | 207 |
| 6.1 | Pirateriebekämpfung in Deutschland: Staatliche Strukturen, Akteure, Defizite | 207 |
| 6.1.1 | Einleitung | 207 |
| 6.1.2 | Pirateriebekämpfung in Deutschland | 207 |
| 6.1.3 | Bewertung und Schlussfolgerungen | 220 |
| 6.1.4 | Ausblick | 226 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 6.2 | Staatliche Strukturen Deutschlands zur Abwehr von maritimem Terrorismus | 227 |
| 6.2.1 | Das deutsche Akteursgeflecht | 227 |
| 6.2.2 | Deutsche Akteure und ihre Rolle innerhalb der internationalen maritimen Security Governance | 240 |
| 6.2.3 | Schlussfolgerungen | 243 |
| 6.3 | Betroffenheit wirtschaftlicher Akteure und Handlungsreaktionen | 248 |
| 6.3.1 | Einleitung | 248 |
| 6.3.2 | Maritime Wirtschaft und ihre Akteure | 248 |
| 6.3.3 | Einschätzung betroffener Akteure | 249 |
| 6.3.4 | Mikrotheoretische Betrachtung | 253 |
| 6.3.5 | Modell | 254 |
| 6.3.6 | Komparative Statik | 257 |
| 6.3.7 | Hoheitlicher Schutz | 258 |
| 6.3.8 | Implikationen des Modells | 258 |
| 6.3.9 | Handlungsoptionen | 259 |
| 6.4 | Gefährdungslage für Schiffe und Abwehrtechnologien | 260 |
| 6.4.1 | Einleitung | 260 |
| 6.4.2 | Vulnerabilität eines Objekts | 261 |
| 6.4.3 | Physical Protection System | 261 |
| 6.4.4 | Detektion | 262 |
| 6.4.5 | Detektionstechnologien | 265 |
| 6.4.6 | Verzögerungstechnologien | 269 |
| 6.4.7 | Reaktionstechnologien | 270 |
| 6.4.8 | Fazit | 274 |
| 7. | Potenzielle Entwicklungsmöglichkeiten Maritimer Gewalt bis zum Jahr 2030 | 277 |
| 7.1 | Einleitung | 277 |
| 7.2 | Methodik | 278 |
| 7.2.1 | Allgemeines | 278 |
| 7.2.2 | Methodische Vorgehensweise | 278 |
| 7.2.3 | Zur Futurologie | 284 |
| 7.2.4 | Methoden der Futurologie | 285 |
| 7.3 | Ergebnisse der historischen Analyse und der Zukunftsanalyse | 287 |
| 7.3.1 | Allgemeines | 287 |
| 7.3.2 | Ergebnisse historischer Analyse | 287 |
| 7.4 | Mögliche Entwicklungsszenarien | 290 |
| 7.4.1 | Methodik und Nutzung der Szenarien | 290 |
| 7.4.2 | Die Akteure und die Phänomene | 292 |
| 7.4.3 | Beschreibung der zukünftigen Phänomene und ihre möglichen Ursachenkonstellationen | 295 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 7.4.4 | Konstellationen, die maritime Gewalt fördern | 296 |
| 7.4.5 | Süd- und Mittelamerika | 298 |
| 7.4.6 | Sub-Sahara-Afrika | 299 |
| 7.4.7 | Asien | 299 |
| 7.5 | Zusammenfassung und Ausblick | 301 |
| 8. | Security Governance – Handlungsoptionen zur Verbesserung maritimer Sicherheit | 303 |
| 8.1 | Maritime Gewalt: Herausforderungen auf allen Ebenen | 303 |
| 8.2 | Defizitanalyse | 305 |
| 8.2.1 | Defizite in der inhaltlichen Ausrichtung der Maßnahmen | 305 |
| 8.2.2 | Defizite auf nationaler Ebene in Deutschland | 312 |
| 8.3 | Handlungsoptionen | 315 |
| 8.3.1 | Politik | 315 |
| 8.3.2 | Wirtschaft | 321 |
| 8.3.3 | Recht | 323 |
| 8.3.4 | Technologien | 327 |
| | Autorenuordnung | 329 |
| | Verzeichnis der Autorinnen und Autoren | 331 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 334 |
| | Literaturverzeichnis | 339 |

1. Einleitung

Hans-Georg Ehrhart/Kerstin Petretto/Patricia Schneider/Thorsten Blecker/
Hella Engerer/Doris König

1.1 Problemaufriss

Die Seewege sind die Lebensadern der globalisierten Wirtschaft: Rund 80% des internationalen Gütervolumens werden mengenmäßig auf dem Seeweg transportiert, mit steigender Tendenz (Flottenkommando 2012: 2; ITF 2010: 16). Als exportorientierte Volkswirtschaft und rohstoffarmes Land ist auch Deutschland abhängig von der Sicherheit dieser Transportrouten. Gleiches gilt für die Europäische Union, die mengenmäßig fast 90% ihres Frachthandels mit Drittländern auf dem Seeweg abwickelt (Engerer 2011, S. 14ff.; siehe auch Europäische Kommission 2013).

Auch wenn die Schifffahrt im Vergleich zu vor hundert Jahren insbesondere aufgrund des technologischen Fortschritts deutlich sicherer geworden ist (Allianz Global Corporate & Specialty / Cardiff University 2012): Die Seewege sind immer noch unterschiedlichsten Risiken und Bedrohungen durch menschliches Versagen, Unfälle, Großschadensereignisse, Naturphänomene oder Gewaltakte ausgesetzt. Einen speziellen Unsicherheitsfaktor bildet dabei menschliche Gewalt, sei sie hervorgerufen durch politische und soziale Konflikte in Küstenstaaten, wie z.B. die Unruhen in den Mittelmeeranrainerstaaten Libyen, Tunesien oder Ägypten im Zuge der „Arabellion“, oder durch kriminelle sowie politisch motivierte Übergriffe, die direkt auf die Schifffahrt abzielen. Hierbei stehen Piraterie und Terrorismus seit einigen Jahren an erster Stelle des von Reedern, Seeleuten und Versicherern perzipierten Gefahrenpotenzials (Allianz Global Corporate & Specialty / Cardiff University 2012; PWC 2011, 2012; Verbundprojekt PiraT 2011).

Dies ist zum einen den Anschlägen vom 11. September 2001 geschuldet, die die Angst vor terroristischen Angriffen auf kritische Punkte der für den Welthandel unerlässlichen globalen Infrastruktur verschärfen: War bereits 2000 ein Angriff des Terrornetzwerkes Al Qaida auf ein US-Kriegsschiff an der jemenitischen Küste geglückt, so ließen insbesondere die Angriffe auf den französischen Supertanker Limburg im Oktober 2002 sowie Osama Bin Ladens Aufruf im Jahr 2004, die westlichen Versorgungslinien zu unterbrechen, die Sorge speziell über eine Gefährdung der maritimen Routen wachsen. Sie führten zu einer nunmehr über ein Jahrzehnt andauernden Ausweitung des „Kampfes gegen den Terrorismus“ auf die See im Rahmen der beiden NATO-Missionen „Operation Enduring Freedom“ (OEF) und „Operation Active Endeavour“ (OAE), an denen auch Deutschland beteiligt war bzw. ist.

Bislang blieben größere Anschläge und damit u.a. von Versicherern befürchtete Großschadensfälle jedoch aus (Lehr 2013; Schneider 2011).

Angriffe auf Schiffe und ihre Besatzungen durch Piraten fanden im Vergleich dazu in den letzten Jahren sehr häufig statt. Insbesondere die seit 2005 verstärkt verübten Geiselnahmen durch somalische Piraten im Golf von Aden und im Indischen Ozean – der gerade für Europa bedeutenden Handelsroute nach Asien – führten zu einer hohen Aufmerksamkeit für das Thema und veranlassten zahlreiche Staaten und private Akteure zu neuen Aktivitäten im maritimen Raum: EU und NATO beschlossen die multilateralen Militäroperationen EUNAVFOR Atalanta und Ocean Shield, andere Staaten wie China, Russland, Indien, Iran, Japan, Pakistan und Südkorea schickten Kriegsschiffe. Zudem wurde in die Fähigkeiten der Staaten in der Region am Horn von Afrika zur Überwachung ihrer Küstengewässer investiert. Verhaftete Piraten wurden nicht nur in Somalia, sondern auch in anderen Staaten wie Deutschland vor Gericht gebracht. Nicht zuletzt gab es Bemühungen, den politischen Konflikt in Somalia einer Friedenslösung näher zu bringen (Bueger et al. 2011; Ehrhart/Petretto 2012; Petretto 2011). Da Reeder nicht die gewünschte staatliche Unterstützung mit Begleitschutzteams bekamen, setzten diese verstärkt auf die Anheuerung von privaten Sicherheitsdiensten an Bord ihrer Schiffe. Zudem wurden technische Neuerungen zur Gefahrenabwehr im maritimen Raum entwickelt und eingesetzt (Cullen/ Berube 2012).

Trotz eines starken Rückgangs der Angriffe vor Somalia seit Anfang 2012 ist das Risiko der Piraterie bei Weitem nicht gebannt. Die Kombination von verschiedenen aktiven und passiven Maßnahmen sowohl am Horn von Afrika als auch in anderen Gewässern, wie der Straße von Malakka, haben zur Eindämmung von Piraterie beigetragen. Maßnahmen an Land werden dabei für die langfristige Bekämpfung meist als entscheidend erachtet (Bueger et al. 2011; Ehrhart/Petretto 2012; Ehrhart/Petretto/Schneider 2010; ICC-IMB 2013; Petretto 2011). Allerdings sind viele Maßnahmen in der Regel mit einem hohen Kostenaufwand verbunden – sobald sie reduziert werden, kann die Angriffsrate durchaus wieder rasch ansteigen. Ein Blick in die Geschichte (Kempe 2010; Jopp/ Kaestner 2011; Murphy 2012) bestätigt: Piraterie gibt es seit den Anfängen der Seefahrt und es steht zu befürchten, dass auch in Zukunft mit ihr zu rechnen ist. Ebenso werden politisch motivierte, terroristische Angriffe auf die internationale Schifffahrt nie völlig auszuschließen sein.

Es geht daher darum, das Risiko soweit wie möglich zu minimieren. Da diese beiden Formen der maritimen Gewalt jede Nation auf unterschiedliche Weise treffen können, ist dies eine Herausforderung, der sich staatliche und nicht-staatliche Akteure weltweit stellen sollten. Es bedarf koordinierter Maßnahmen von Politik und Gesellschaft, der Wirtschaft, dem nationalen und internationalen Rechtswesen und der Technologie, wie der vorliegende Band zeigen wird. Dieser ist das Resultat des Forschungsprojekts „Piraterie und maritimer Terrorismus als Herausforderungen für die Seehandelssicherheit:

Indikatoren, Perzeptionen und Handlungsoptionen (PiraT)“, in dessen Rahmen sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus unterschiedlichen Disziplinen erstmals gemeinsam in Deutschland mit dem Thema befassten. Obwohl auch Deutschland als Wirtschaftsstandort und vom Seeweg abhängige Nation von maritimer Gewalt betroffen ist und Schiffe unter deutschem Management jährlich weltweit am häufigsten durch Piraten angegriffen werden,¹ war Piraterie lange Zeit ein Thema, das – wenn überhaupt – nur in engen Fachzirkeln diskutiert wurde. Dazu gehörten Rechtswissenschaftler² und Wissenschaftler aus dem Bereich Logistik³. Auch wurden militärhistorische Abhandlungen, Bestandsaufnahmen und Debatten zur Deutschen Marine veröffentlicht.⁴ In den Wirtschaftswissenschaften und Geistes- und Sozialwissenschaften hingegen gab es wenige deutschsprachige Publikationen vor 2008. Dominierend waren Veröffentlichungen im englischsprachigen Raum.⁵ Erst die 2008 beschlossene Beteiligung an der Operation Atalanta und die medienwirksamen Geiselnahmen durch somalische Piraten, insbesondere die Entführung und spektakuläre Befreiung des deutsch beflaggten Schiffs Taipan im Frühjahr 2010 sowie der anschließende Gerichtsprozess in Hamburg, brachten dem Thema auch in Deutschland sowohl Schlagzeilen als auch eine etwas breitere Resonanz in der Politik und den deutschsprachigen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ein.⁶ Maritimer Terrorismus fand hierzulande bislang sogar noch weniger Aufmerksamkeit.⁷

Einen großen Beitrag zur Erforschung maritimer Sicherheit hat das Sicherheitsforschungsprogramm für zivile Sicherheit (www.sicherheitsforschungsprogramm.de) geleistet, in dessen Rahmen das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) das Verbundprojekt PiraT über den Zeitraum von April 2010 bis Ende 2012 gefördert hat. Wissenschaftliche Partnerinsti-

1 Vgl. hierzu die vierteljährlich herausgegebenen Piraterieberichte der Bundespolizei See sowie die Berichte des ICC-IMB, die u.a. eine Auflistung der angegriffenen Schiffe nach Nationalität (Management und Flagge) bereitstellen. Berichte unter: http://www.bundespolizei.de/DE/02Schutz-und-Vorbeugung/Pirateriepraev/piraterielage_node.html und <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre> (Zugriff am 17.02.2013). Siehe auch Petretto 2011, S. 7-10.

2 Vgl. z. B. zu Somalia: Krieb 2010, Treves 2009, Türk 2009 und Wolfrum 2010.

3 Vgl. z. B. Geise 2007, Corbett/Hill 2009, Jepsen/Will/Blecker 2011.

4 Vgl. z. B. Rahn 2005 sowie insbesondere entsprechende Veröffentlichungen in den Zeitschriften *European Defense*, im *Marineforum*, *Europäische Sicherheit* sowie *Strategie und Technik*.

5 Vgl. z. B. Burnett 2003; Chalk 200, 2008; Liss 2003; Ong-Webb 2006; Penell 2001; Murphy 2007, 2009.

6 Vgl. z. B. Bruns/Petretto/Petrovic 2013; Bueger et al. 2011; und Ashkenazi 2009; Ehrhart et al. 2010; Ehrhart et al. 2012; Geise 2009; Heiduk/ Möller 2006; Jakobi 2010; Jopp und Kaestner 2011; Kempe 2010; Mahnkopf 2010; Maihold/Petretto 2008; Mair 2010; Matthies 2009; Möller 2006; Petretto 2008, 2010a, 2010b; 2012; 2013; Petretto/Petrovic 2012; Petrovic 2012, 2013; Schneider 2012; 2013a; Schneider/Winkler 2013; Stehr 2004; 2009, 2011; Weber 2009; Weidner 2012.

Siehe zudem für einen etwas breiteren Fokus zu „maritimer Sicherheit“ das gleichnamige Sonderheft der Zeitschrift *S+F. Sicherheit und Frieden. Security and Peace* 1-2008, <http://www.security-and-peace.de/archiv/2008-1.htm#4> (Zugriff am 17.02.2013).

7 Vgl. z. B. Ehrhart et al. 2010; Geise 2007; Heiduk und Möller 2004; Kümmeler 2011; Lehr 2013; Schneider 2011, 2013b; Stehr 2004, 2009.

tute waren dabei der Konsortialführer, das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), sowie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH), die Bucerius Law School (BLS) und, als Unterauftragnehmer des IFSH, das Institut für strategische Zukunftsanalysen (ISZA) der Carl-Friedrich-von-Weizsäcker-Stiftung.

Der Forschungsverbund hatte es sich zum Ziel gesetzt, Piraterie und maritimen Terrorismus aus den Perspektiven der verschiedenen beteiligten Disziplinen zu untersuchen, um gemeinsam Empfehlungen für Politik und Wirtschaft zum Umgang mit dieser Herausforderung zu entwickeln. Auch sollte der Verbund von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft eine Diskussionsplattform zum Thema maritime Sicherheit bieten und das allgemeine Verständnis für die Bedeutung der Seehandelssicherheit erhöhen. Entscheidend für die erfolgreiche Arbeit des Verbunds war somit nicht nur die enge Zusammenarbeit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die einen Austausch über Disziplinen hinweg und damit neue Sichtweisen erlaubte. Wichtig war insbesondere die enge Zusammenarbeit mit Experten aus der Praxis, darunter auch mit den assoziierten Projektpartnern. Im Rahmen von projekteigenen Konferenzen, Workshops und kleineren, vertraulichen Gesprächsrunden konnten Kenntnisse, Standpunkte und Erwartungen ausgetauscht und möglichst praxisnah verarbeitet werden. Die Projektwebseite (www.maritimesicherheit.eu)⁸ wurde dafür genutzt, der interessierten Öffentlichkeit über Vertreter und Vertreterinnen von Wissenschaft und Politik hinaus im Projektverlauf Zwischenergebnisse zu präsentieren. Neunzehn PiraT-Arbeitspapiere sind entstanden.⁹ Der in Deutsch und Englisch erschienene PiraT-Newsletter erreichte fast 1.000 Abonnentinnen und Abonnenten im In- und Ausland. Die Webseite hat derzeit zwischen 1.000 und 3.000 Besucher monatlich, die sich mehrere Unterseiten ansehen. Es gab vielfältige Interviewanfragen und zahlreiche Konferenzeinladungen ins In- und Ausland.

1.2 Aufbau des Buches

Piraterie und maritimer Terrorismus sind transnationale Risiken, die nur durch die Zusammenarbeit einer Vielfalt von Akteuren eingedämmt werden können. In diesem Sammelband stellen die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projektverbunds PiraT die Ergebnisse ihrer Forschungsarbeit dar und verknüpfen die unterschiedlichen Zugänge der beteiligten Wissenschaftsdisziplinen zu übergreifenden, komplementären Handlungsoptionen zur Verbesserung der Seehandelssicherheit.

8 Die Webseite wird auch nach Projektende aktiv weitergeführt.

9 Die PiraT-Arbeitspapiere umfassen insgesamt 1.036 Seiten. Einige davon haben in gekürzter und aktualisierter Form Eingang in dieses Buch gefunden (vgl. Nr. 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19).

In dem dieser Einleitung folgenden Kapitel „Konzeptionelle Grundlagen“ (2) erläutert Hans-Georg Ehrhart zunächst das für das Projekt grundlegende Konzept der „Security Governance“ für den Umgang mit transnationalen Risiken (2.1). Der Staat allein kann neuen transnationalen Risiken nicht mehr effektiv begegnen, sondern arbeitet zum einen mit internationalen und zum anderen mit privaten Akteuren in einem teils nicht-hierarchischen Verhältnis zusammen. Das Konzept beweist seine Nützlichkeit, indem es durch Beschreibung von Charakteristika, Antriebskräften, Formen, Dimensionen und Steuerungsinstrumenten Kooperationen aufzeigt und einordnet. Aufgrund der komplexen Akteurskonstellation und Problemlage ist dieser Zugang als Basis der Zusammenarbeit für die unterschiedlichen am PiraT-Forschungsprojekt beteiligten Disziplinen besonders geeignet.

Im zweiten Abschnitt des Kapitels „Maritime Gewalt: Risiko und Risikomanagement“ (2.2) diskutiert Patricia Schneider den Begriff der Sicherheit und stellt das für das Projekt gemeinsam entwickelte und im Rahmen seiner Laufzeit verfeinerte Risikomodell vor: Das klassische Risikomodell zur objektiven Erfassung des Risikos maritimer Gewalt wurde dabei im Bereich der Schadenshöhe durch die beidseitige Verwundbarkeit und die Kapazitäten der Täter sowie im Bereich der Eintrittswahrscheinlichkeit durch die Motivation der Täter und die Gelegenheiten ergänzt und präzisiert.

Im dritten Kapitel erarbeiten die Projektpartner mögliche Indikatoren zur Erfassung der Risikolage im maritimen Raum. Indikatoren sollen dabei helfen, potenzielle Gewaltphänomene frühzeitig und präzise zu erkennen, dadurch eine Frühwarnung zu ermöglichen und entsprechende Abwehrmaßnahmen einzuleiten. Die Projektpartner haben dabei qualitativ und quantitativ messbaren Einflussgrößen unterschiedliche Bedeutungen zugemessen. Das IFSH (3.1) führt dies aus politikwissenschaftlicher, die BLS (3.2) aus juristischer, das DIW (3.3) aus ökonomischer und die TUHH (3.4) aus sicherheitstechnologischer Perspektive aus. Das ISZA (3.5) sucht den Zugang zur Indikatorenentwicklung über die Szenarienbildung der Zukunftsanalyse.

Im Kapitel 4 steht die „Bedrohungslage für Deutschland“ im Mittelpunkt. Zunächst führt Kerstin Petretto in die Kontextbedingungen von Piraterie ein und erläutert aktuelle Entwicklungen. Dabei analysiert sie die verschiedenen Ausprägungen von Piraterie am Beispiel des Horns von Afrika, Westafrikas und Südostasiens sowie dort jeweils ergriffene Gegenmaßnahmen. Sie kommt zu dem Schluss, dass der Schwerpunkt der Reaktionen auf Piraterie zu sehr auf die kurzfristig wirksame Eindämmung von Angriffen gelegt wird, während mittel- und längerfristige Ansätze zu kurz kommen. Abschließend geht sie auf die deutsche Betroffenheit ein und diskutiert die Wahrnehmung des Phänomens „Piraterie“ in Deutschland.

In „Kontext und Angriffszahlen“ für maritimen Terrorismus (4.2) führt Patricia Schneider nach der Definition des Begriffs eine empirische Auswertung vergangener Anschläge mit Tätergruppen, Häufigkeiten, regionalen Verteilungen und Opferzahlen durch. Es gibt keine Gruppe, die nur maritime An-

schläge durchführt, alle sind landbasiert. Anschlagzahlen, die in die Hunderte gehen, und Auswirkungen sind gegenüber der absoluten Zahl terroristischer Anschläge relativ gering. Für zukünftige, möglicherweise katastrophale Folgen maritimer Terroranschläge hat dies keine Aussagekraft. Jedoch könnten bei der Planung künftiger Angriffe bereits verübte Anschläge als Vorbilder dienen. Wiederholten Drohungen, die strategische Handelsrouten betreffen, sollte gleichbleibend hohe Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Im nächsten Abschnitt „Gefährdung der Warenkette“ (4.3) stellen Niclas Jepsen und Thorsten Blecker die Rahmendaten des Seegüterverkehrs dar und erläutern die Gefährdung der Warenkette auf See durch Piraterie und maritimen Terrorismus. Für Europa und Deutschland sind die transatlantischen, sowie die Suez-Indik- und Kap-Route am bedeutsamsten. Zu den wichtigsten Choke Points zählen die Straße von Dover, die Straße von Gibraltar, der Golf von Aden und die Straße von Malakka. Die Autoren diskutieren, ob die Nordostpassage eine Alternative für den Warenverkehr zwischen Europa und Fernost bietet. Dabei werfen sie die Frage auf, ob es sich lohnt trotz höherer Transportkosten gefährdete Gebiete zu umfahren, um die Abhängigkeit von kritischen Routen zu verringern.

Dieser Blick wird ergänzt durch eine gesamtwirtschaftliche Perspektive in Kapitel 4.4. „Wirtschaftliche Dimension“. Hella Engerer stellt darin fest, dass für Deutschland als exportorientierte Volkswirtschaft die Sicherheit der transkontinentalen Seewege zentrale Voraussetzung für stabile Lieferketten ist. Der grenzüberschreitende Verkehr Deutschlands auf dem Seeweg hat in den vergangenen Jahren mengenmäßig stark zugenommen. Etwa 29 % des grenzüberschreitenden Verkehrs Deutschlands entfallen auf den Seeverkehr. Dabei werden die von Deutschland auf dem Seeweg gehandelten Güter zu etwa 60 % im sogenannten short shipping transportiert; hinzu kommen 14 % (Empfang) bis 16 % (Versand) des Gütervolumens auf Langstrecken, die bislang als sichere Seewege galten. Damit erreicht der Anteil der auf weniger gesicherten Routen transportierten Güter – rein rechnerisch – maximal 25 %. Zwar haben in jüngerer Zeit vor allem die Importe Deutschlands aus Asien zugenommen. Auch ist zu erwarten, dass der Handel mit der asiatischen Region und damit auf eher als unsicher einzustufenden Handelsrouten weiter steigen wird. Im Zusammenhang mit einer potenziellen Gefährdung durch Piraterie und maritimen Terrorismus wird allerdings weniger der Umfang des auf unsicheren Routen transportierten Gütervolumens in naher Zukunft eine Rolle spielen. Vielmehr kommt es auf die Art der gehandelten Güter und auf die potenziell von einem Frachtausfall betroffenen Wirtschaftsbereiche an. Für Deutschland spielt dabei auf der Importseite der Bezug von (Energie-) Rohstoffen eine besondere Rolle. Auf der Exportseite ist die Sicherheit der Handelsrouten vor allem für die exportorientierten Branchen (Fahrzeug, Maschinenbau) von zentraler Bedeutung.

In Kapitel 5 analysieren Doris König und Tim René Salomon die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Umgang mit Piraterie und maritimen Terrorismus.

Dabei werfen sie einen Blick auf die verschiedenen rechtlichen Ebenen – vom völkerrechtlichen (5.1) über den europarechtlichen Rechtsrahmen (5.2) bis hin zur Rechtslage in Deutschland (5.3). Zudem diskutieren sie die Herausforderung, die Aktivitäten von privaten Sicherheitsdiensten im maritimen Raum rechtlich zu untermauern und abzusichern (5.4). Sie zeigen, dass die internationalen Rechtsregime zur Bekämpfung der Piraterie im Vergleich zur Bekämpfung von maritimem Terrorismus aufgrund der langen Geschichte des Phänomens schon wesentlich weiter fortgeschritten sind. Trotzdem bleiben laut der beiden Autoren auch bei der Pirateriebekämpfung Unsicherheiten, wie die Legalität von Lösegeldzahlungen, die Wahrung der Grundrechte der Tatverdächtigen sowie Regelungslücken bzgl. ausländischer Mitarbeiter auf deutsch beflaggten Schiffen.

Der deutsche Einsatz im Rahmen der EU-Mission ist laut König und Salomon rechtmäßig. Bei dem Bundeswehrmandat im Rahmen der Atalanta-Mission sei allerdings unklar, ob man den Einsatz als Verteidigungseinsatz deklarieren könne und das Gebot der Trennung von Streit- und Polizeikräften ausreichend berücksichtigt werde. Sie schlagen unter anderem vor, die Verfassung in Hinblick auf Auslandseinsätze der Bundeswehr zu ändern. Der Einsatz privater Sicherheitskräfte wird durch die Rechtsordnung des Flaggenstaates geregelt. Wenn diese bewaffnet sind, könnte dies als Verletzung der friedlichen Durchfahrt gewertet werden. Sollte gegen das Waffenrecht eines Küstenstaates verstoßen werden, kann das auch versicherungstechnische Probleme mit sich bringen. Größte Herausforderung sind die teils fehlenden, teils unterschiedlich ausgeprägten Regelwerke zu Qualitätsanforderungen an private Sicherheitsdienste.

Die Autoren empfehlen u.a. eine Harmonisierung der Regelungen auf EU-Ebene ebenso wie eine Überwachung der europäischen Fischereiaktivitäten. Im August 2013 wird in Deutschland ein Gesetz zur behördlichen Zulassung von privaten Sicherheitsdiensten auf Schiffen, die unter deutscher Flagge fahren, in Kraft treten. Die Autoren kritisieren daran die unternehmensbezogene Überprüfung. Die Bedenken hinsichtlich der Strafbarkeit von Sicherheitsdiensten beim Einsatz von (Waffen-)Gewalt bewerten sie hingegen als unnötig.

Um den „Umgang mit Piraterie und maritimem Terrorismus“ geht es in Kapitel 6. Zunächst stellen Hans-Georg Ehrhart, Heinz Dieter Jopp, Roland Kaestner und Kerstin Petretto sowie Patricia Schneider die staatlichen Strukturen und Akteure zur „Pirateriebekämpfung“ (6.1) und zur „Abwehr von maritimem Terrorismus“ (6.2) in Deutschland vor und analysieren ihre Defizite. Bei beiden gilt nicht die Alleinzuständigkeit eines einzelnen Ministeriums, sondern eine Vielzahl von Ministerien und Behörden sind damit befasst. Zudem gibt es eine Verflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Die uneindeutige Regelung der Zuständigkeiten führt oftmals zu Kompetenzstreitigkeiten. Zur Unterstützung einer stärkeren Vernetzung der Ressorts anstelle von Ad-hoc-Reaktionen ist eine bessere Datenerfassung und die

Erarbeitung eines ganzheitlichen Konzepts zur maritimen Sicherheit einschließlich der Klärung der Bund-Länder-Kompetenzen geboten.

Patricia Schneider analysiert die Zuständigkeiten bei der Bekämpfung des maritimen Terrorismus (6.2), die von zersplitterten Zuständigkeitsstrukturen gekennzeichnet sind. Die Einrichtung des Maritimen Sicherheitszentrums (MSZ) war ein wichtiger Schritt für eine bessere Handlungskoordination, ist es doch nicht nur eine Koordinationsstelle, sondern bündelt auch Kompetenzen und dient als Ansprechpartner für Reeder und Schiffsführung. Neben der Stärkung des MSZ bietet sich u.a. die Länderübergreifende Krisenmanagement Exercise (LÜKEX) als Übungsplattform zum Testen und Verbessern der Kooperationsstrukturen an. Trotz gewisser Fortschritte besteht heute u.a. aufgrund von ministeriellen Konkurrenzen keine ganzheitliche deutsche Sicherheitspolitik, der sich eine maritime Sicherheitsstrategie annähern könnte. Im Hinblick auf potenzielle Auswirkungen von maritimem Terrorismus und der wirtschaftlichen Bedeutung des Seehandels für Deutschland wird die Relevanz maritimer Sicherheit jenseits von Piraterie betont.

In Abschnitt 6.3 erläutert Max Gössler die Betroffenheit wirtschaftlicher Akteure durch Piraterie. Hier werden zunächst die Ergebnisse der Befragung von Versicherern und Reedern vorgestellt, die im Rahmen des PiraT-Projekts mit einem gemeinsamen Fragenkatalog der Partner und unter Federführung des DIW durchgeführt wurde. Diese zeigen u.a., dass die Befragten als Kostensteigerung vor allem durch Maßnahmen der Gefahrenabwehr, höhere Versicherungsprämien und steigende Gehälter für die Besatzung nennen. Die Reeder vertrauen insbesondere auf das Umfahren von gefährdeten Gebieten, eine hohe Durchfahrtsgeschwindigkeit und die Schulung der Besatzung. Die Ergebnisse der Befragung werden abschließend in einer mikrotheoretischen Betrachtung evaluiert. Außerdem wird empfohlen, Piraten Anreize für legale Tätigkeiten zu geben, was der Logik eines Trade-Offs zwischen Risikominimierung vs. Gewinnmaximierung entspräche.

Passive Abwehrmaßnahmen auf Schiffen, angeboten durch eine wachsende Zahl von Unternehmen, spielen zunehmende Rolle. Im Abschnitt „Gefährdungslage für Schiffe und Abwehrtechnologien“ (6.4) stellen Thorsten Blecker und Niclas Jepsen Technologien zur Abwehr von Angriffen auf Schiffe in der zeitlichen Abfolge von Detektion, Verzögerung und Abwehr vor. Ihre Bewertung von Kosten, Nutzen und Machbarkeit der verschiedenen Technologien basiert dabei zum großen Teil auf Befragungen von und Diskussionen mit Experten aus der Praxis zu verschiedenen Angriffsszenarien auf See. Die Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass letztendlich nur eine relativ kleine Auswahl der vorgestellten Technologien empfohlen werden kann.

Mit einem Blick in die Zukunft beschreiben Heinz Dieter Jopp und Roland Kaestner in Kapitel 7 „Potenzielle Entwicklungsmöglichkeiten maritimer Gewalt bis zum Jahr 2030“. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Methodik der Zukunftsanalyse (7.2), die „Ergebnisse der historischen Analy-

se und der Zukunftsanalyse“ (7.3), und „mögliche Entwicklungsszenarien“ (7.4). Die historische Analyse hilft strukturell günstige Voraussetzungen für das Auftreten maritimer Gewalt zu identifizieren. Sie unterstützt damit die Szenarioerstellung, die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Konstellationen berücksichtigt, die maritime Gewalt entweder befördern oder hemmen können. Die Autoren betrachten staatliche, nichtstaatliche sowie gemischte Akteursformen im Hinblick auf politische, ökonomische oder gemischte Motive. Auch die geografische Lage, Seepassagen, Handelsströme und demografische Trends fließen mit ein. Die gesellschaftliche Legitimation ist ein weiterer wichtiger Aspekt, der das Auftreten maritimer Gewalt maßgeblich beeinflussen kann. Zunehmende Handelsströme insbesondere nach Asien, instabile Regionen wie beispielsweise Subsahara-Afrika, sowie zunehmendes Auftreten nichtstaatlicher Akteure begünstigen die Entstehung maritimer Gewalt.

Im abschließenden Kapitel „Security Governance – Handlungsoptionen gegen maritime Gewalt“ (8) führen die Herausgeber und Herausgeberinnen die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen der vorangegangenen Kapitel zusammen und präsentieren konkrete Handlungsoptionen zum Umgang mit den durch Piraterie und maritimen Terrorismus entstehenden Risiken.