

Arbeitsgruppe der IMK

Bekämpfung der Seepiraterie

**Rechtliche und tatsächliche Möglich-
keiten zum Schutz deutscher Handels-
schiffe**

(Stand: 29. November 2011)

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“
-Abschlussbericht-

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	6
2	Definitionen	8
2.1	Deutsches Schiff	8
2.2	Handelsschiff	8
2.3	Deutsche Handelsflotte	8
2.4	Seeräuberei	8
2.5	Festlegung des Arbeitsbegriffs „Seepiraterie“	9
2.6	Internationale Gewässer/Hoheitsgewässer	10
3	Lagebild/Problemdarstellung	11
3.1	Allgemeine Lage	11
3.2	Modus Operandi der somalischen Piraten.....	14
3.3	Anpassung der Vorgehensweise/des Modus Operandi der Piraten an Maßnahmen auf den Schiffen/der Reeder.....	16
3.4	Verwendung der aus der Seepiraterie erlangten Finanzmittel	17
4	Internationales Recht/Rechtslage	18
4.1	Völkerrecht.....	18
4.2	SRÜ	18
4.3	SUA	18
4.4	ISPS-Code.....	19
4.5	IMO – International Maritime Organisation	21
4.5.1	<i>Best Management Practices</i>	22
4.5.2	<i>IMO-Empfehlungen zum Einsatz privater bewaffneter Sicherheitsdienste</i>	22
5	Begleitung von Handelsschiffen durch bewaffnete Sicherheitskräfte	24
5.1	Begleitung von Handelsschiffen durch hoheitliche Sicherheitskräfte	24
5.2	Geltende Rechtslage beim Einsatz privater bewaffneter Sicherheitskräfte	27
5.3	Beabsichtigte Änderungen durch Einführung einer Zertifizierung von maritimen Sicherheitsdienstleistungen.....	28
5.4	Bewaffnung bei maritimen Sicherheitsdienstleistungen.....	29
5.5	Verantwortung des Kapitäns (§ 106 SeemG)	30
6	Reeder - Umsetzung der BMP/Eigensicherungsmaßnahmen	32
7	Bundeswehr	34
7.1	Auftrag und Grundlagen der Operation ATALANTA	34
7.2	Deutscher Beitrag	35
7.3	Taktische und operative Weiterentwicklung	36
7.4	Wirksamkeit	37
7.5	Weitere Operationen.....	37
8	Maßnahmen der Bundespolizei	38
8.1	Beratungsangebot an Reeder durch PPZ.....	39
8.2	Kategorisierung von Schiffsgefährdung, einzelfallbezogene Gefährdungsanalyse für besonders gefährdete Schiffe	40
8.3	Bewältigung der Fälle von Geiselnahmen	41
9	Länder	43
9.1	Derzeitige Rechtslage	43
9.2	Zuständigkeitsregelung nach der 192. Sitzung der IMK	44
10	Ergebnis/Änderungs- und Handlungsbedarf	46
10.1	Ermittlungszuständigkeit	46
10.2	Begleitung durch private bewaffnete Sicherheitsdienste und Zertifizierung	46
10.3	Begleitung durch hoheitliche Sicherheitskräfte	47
10.4	Verbindlichkeit der BMP	47

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“
-Abschlussbericht-

10.5 Gesprächskreis des Koordinators der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft47

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“

-Abschlussbericht-

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AMISOM	Mission der Afrikanischen Union für Somalia
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten - Bundeskriminalamtgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMP	Best Management Practices
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BPOL	Bundespolizei
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei - Bundespolizeigesetz
BPOLP	Bundespolizeipräsidium
BPOL-See	Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt, Direktionsbereich Bundespolizei See
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
CSO	Company Security Officer
EinsFüKdoBw	Einsatzführungskommando der Bundeswehr
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GLZ-See	Gemeinsames Lagezentrum See
ICC	International Chamber of Commerce
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMB	International Maritime Bureau
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder
IMO	International Maritime Organisation
ISPS	International Ship and Port Facility Security Code
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MSCHOA	Maritime Security Center Horn of Africa
PoC	Point of Contact

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“
-Abschlussbericht-

PPZ	Piraterie-Präventions-Zentrum
PRC	Piracy Reporting Center
RSO	Recognised Security Organisation
SeeAufgG	Seeaufgabengesetz
SeeEigensichV	See-Eigensicherungsverordnung
SeemG	Seemannsgesetz
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StGB	Strafgesetzbuch
SUA	Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt
VDKS	Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere
VDR	Verband Deutscher Reeder
VN	Vereinte Nationen
VPD	Vessel Protection Detachment
WEP	Welt-Ernährungs-Programm
ZustBV-See	Zuständigkeitsbezeichnungsverordnung-See

1 Auftrag

Zur 192. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21./22.06.2011 (IMK) wurde durch die Länder Bremen und Niedersachsen der TOP 24 – Pirateriebekämpfung Neuregelung der kriminalpolizeilichen Zuständigkeit/Seepiraterie eingebracht.

Die IMK hat zu diesem TOP folgenden Beschluss gefasst:

1. Die IMK sieht in der Seepiraterie – als einer besonders schwerwiegenden Form der Organisierten Kriminalität – eine große Herausforderung deutscher Sicherheitspolitik, der nur in einer gemeinsamen Anstrengung aller Verantwortlichen (Innen, Verteidigung, Justiz, Wirtschaft, Verkehr bzw. Bund und Länder) wirksam begegnet werden kann.
2. Die Innenministerkonferenz spricht sich für eine 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 aus und bittet den Bundesminister des Innern, sich für eine entsprechende Gesetzesinitiative einzusetzen.
3. Die IMK beauftragt eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Leitung von Niedersachsen und dem BMI, rechtliche und tatsächliche Möglichkeiten zum Schutz deutscher Handelsschiffe und zur Bekämpfung der Seepiraterie sowie ggf. erforderlichen Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf darzustellen und der IMK zu ihrer Herbstsitzung zu berichten. Hierbei ist eine enge Abstimmung mit der aus BMWi, BMI, BMVg, AA und BMVBS bestehenden Arbeitsgruppe des Bundes sicherzustellen.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss dem Vorsitzenden der JuMiKo, der VMK und der WMK sowie dem Bundesminister der Verteidigung, dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Bundesministerin der Justiz mit der Bitte um Unterstützung zuzuleiten.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

In Umsetzung der Ziffer 3 des Beschlusses der IMK wurde die Arbeitsgruppe im Rahmen der konstituierenden Sitzung am 11.08.2011 unter Leitung des BMI und Niedersachsen (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport sowie LKA) sowie der Teilnahme der Länder Bremen (Senator für Inneres und Sport), Hamburg (Behörde für Inneres und Sport), Mecklenburg-Vorpommern (LKA) und Schleswig-Holstein (Innenministerium) eingerichtet.

Die Arbeitsgruppe hat sich in insgesamt sechs Sitzungen sowie der Teilnahme an der durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport initiierten und durchgeführten Fachtagung „Piraterie und ihre Bekämpfung“ am 26.09.2011 der Aufgabe angenommen und den vorliegenden Abschlussbericht erarbeitet.

Nach einer internen Konkretisierung des Auftrages wurde zunächst eine Informationserhebung im Rahmen von Gesprächen mit Vertretern folgender Stellen vorgenommen:

- Auswärtiges Amt
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
- Bundesministerium der Verteidigung
- Bundeskriminalamt
- Bundespolizei
- Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere (VDKS)
- Verband Deutscher Reeder (VDR)

Die vorhandenen und gewonnenen Informationen wurden intensiv erörtert, hinsichtlich der Möglichkeiten im Sinne des Auftrages geprüft und im vorliegenden Abschlussbericht zusammengeführt. Dabei sind unter „Schutz“ primär präventive Maßnahmen zur Verhütung von drohenden Schäden im Sinne der Verhinderung von Schiffsentführungen zu verstehen. Die Gerichtsbarkeit als Bestandteil der Bekämpfung der Seepiraterie wurde im vorliegenden Bericht ebenso ausgeblendet wie das justizielle Verfahren.

Nach Abstimmung des Abschlussberichts innerhalb der Arbeitsgruppe wurde dieser den gem. Ziffer 3 Satz 2 des IMK-Beschlusses zu beteiligten Ressorts zur Kenntnisnahme und Gelegenheit zur Stellungnahme übermittelt.

2 Definitionen

2.1 Deutsches Schiff

Als deutsches Schiff wird ein Schiff (z.B. Handelsschiff, Fischerei- und Hilfsschiff sowie Yacht) bezeichnet, sofern es berechtigt ist, die deutsche Flagge zu führen¹.

2.2 Handelsschiff

Darunter sind sog. Kauffahrtei- bzw. Seehandelsschiffe, d.h. dem Erwerb dienende Schiffe, zu verstehen. Nicht umfasst sind Hilfsschiffe, Yachten und insbesondere hoheitlichen Aufgaben dienende Schiffe.

2.3 Deutsche Handelsflotte

Die Deutsche Handelsflotte² beinhaltet die Gesamtheit der Handelsschiffe, die zur Führung der deutschen Flagge berechtigt sind. Dazu gehören auch Schiffe unter deutscher Flagge, die im internationalen Seeschiffregister eingetragen sind³. Ausgeflaggte Schiffe gehören nicht zur deutschen Handelsflotte.

2.4 Seeräuberei

Der Begriff Seeräuberei (= Piraterie) ist im Seerechtsübereinkommen (SRÜ⁴) gemäß Völkergewohnheitsrecht definiert. Im Sinne von Art. 101 SRÜ sind als Seeräuberei/Piraterie jede der folgenden Handlungen zu verstehen:

¹ Die Berechtigung zum Führen der deutschen Flagge ergibt sich aus dem Gesetz über das Flaggenrecht der Seeschiffe und die Flaggenführung der Binnenschiffe – Flaggenrechtsgesetz.

² Vgl. Art. 27 GG: Alle deutschen Kauffahrteischiffe bilden eine einheitliche Handelsflotte.

³ Vgl. § 12 i.V.m. § 21 Abs. 4 Flaggenrechtsgesetz.

⁴ Weitere Ausführungen zum Seerechtsübereinkommen folgen im Bericht.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

- a) jede rechtswidrige Gewalttat oder Freiheitsberaubung oder jede Plünderung, welche die Besatzung oder die Fahrgäste eines privaten Schiffes zu privaten Zwecken begehen, und die gerichtet ist
 - i) auf Hoher See gegen ein anderes Schiff oder gegen Personen oder Vermögenswerte an Bord dieses Schiffes;
 - ii) an einem Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, gegen ein Schiff, Personen oder Vermögenswerte;
- b) jede freiwillige Beteiligung am Einsatz eines Schiffes in Kenntnis von Tatsachen, aus denen sich ergibt, dass es ein Seeräuberschiff ist;
- c) jede Anstiftung zu einer unter Buchstabe a) oder b) bezeichneten Handlung oder jede absichtliche Erleichterung einer solchen Handlung.

Danach zeichnet sich Seeräuberei insbesondere durch drei Kriterien aus:

1. Der Tatort befindet sich im Bereich der Hohen See einschließlich der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ).
2. Die Tat wird durch Private gegen ein anderes Schiff ausgeübt.
3. Die Tat erfolgt zu privaten Zwecken.

Insbesondere das 3. Kriterium macht die Abgrenzung zu möglicherweise terroristischen Handlungen deutlich, die in erster Linie zu religiösen bzw. politisch motivierten Zwecken begangen werden und von daher nicht als Seeräuberei zu verstehen sind.

2.5 Festlegung des Arbeitsbegriffs „Seepiraterie“

Als „Seepiraterie“ im Sinne des IMK-Beschlusses wird im Folgenden Seeräuberei/Piraterie im o.g. Sinne verstanden. Seepiraterie stellt – sofern ein deutsches Schiff, ein deutscher Reeder oder ein deutscher Staatsangehöriger⁵ an Bord betroffen ist – einen Straftatbestand im Sinne von § 316c StGB i.V.m. § 6 StGB dar. Daneben könnten durch den Piratenüberfall auch Raubdelikte, Straftaten gegen die persönliche Freiheit, persönliche Unversehrtheit und gegen das Leben begangen werden.

⁵ Aus Gründen der Lesbarkeit wird ausschließlich die männliche Form verwandt, die getroffenen Aussagen beziehen sich aber grundsätzlich auf beide Geschlechter.

Sofern es sich nicht um klassische Piraterie handelt, sondern das entführte Schiff Gegenstand einer Erpressung zum Nachteil der Reederei ist, kommen weitere Strafnormen durch die Erpressung zum Tragen.

2.6 Internationale Gewässer/Hoheitsgewässer

Das Völkerrecht, insbesondere das Seerechtsübereinkommen, unterscheidet im Wesentlichen in

1. Küstenmeer
2. Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)⁶
3. Hohe See

a) Das **Küstenmeer**, welches höchstens eine Breite von 12 Seemeilen haben darf, erstreckt sich seewärts der in Übereinstimmung mit dem SRÜ festgelegten Basislinien des Küstenstaates. Dieses Seegebiet gehört zum Hoheitsgebiet des Küstenstaates, in dem er seine volle Souveränität – also auch seine Hoheitsgewalt – ausübt.

b) Die **Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)** ist ein jenseits des Küstenmeers gelegenes und an dieses angrenzendes Gebiet, welches eine maximale Breite von 200 Seemeilen seewärts der Basislinien haben darf. Der angrenzende Küstenstaat hat in diesem Gebiet in begrenztem Umfang souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse. Dazu gehört insbesondere das alleinige Recht zur wirtschaftlichen Ausbeutung einschließlich der Fischerei. Die AWZ untersteht keiner generellen staatlichen Hoheitsgewalt und ist insofern ein Gebiet, in dem die Regelungen zur Seeräuberei/Piraterie des Seerechtsübereinkommens Anwendung finden.

c) Die **Hohe See** bezeichnet diejenigen Teile des Meeres, die nicht zur AWZ oder zum Küstenmeer oder zu den inneren Gewässern eines Staates oder zu den Archipelgewässern eines Archipelstaates gehören. Die Hohe See steht allen Staaten offen und ist friedlichen Zwecken vorbehalten. Kein Staat darf den Anspruch erheben, irgendeinen Teil der Hohen See seiner Souveränität zu unterstellen.

⁶ Teil V-Ausschließliche Wirtschaftszone, SRÜ.

3 Lagebild/Problemdarstellung

3.1 Allgemeine Lage

Die Bundesrepublik Deutschland ist die weltweit zweitgrößte Außenhandelsnation. Sie verfügt durch die in Deutschland ansässigen Reedereien über die drittgrößte Handelsflotte der Welt.⁷ Rund 90% des internationalen Handels werden über den Seeweg abgewickelt. Freie und sichere Seewege sind damit insbesondere auch für die deutsche Wirtschaft von elementarer Bedeutung. Vor diesem Hintergrund stellt die weltweit zunehmende Seepiraterie eine große Gefahr dar, zumal die Seeräuber nicht nur wirtschaftliche Schäden verursachen, sondern auch Leib und Leben der Seeleute bedrohen. Im Folgenden werden die Gesamtfallzahlen der weltweiten Piraterievorfälle näher aufgeschlüsselt.

Neben den Quartalsberichten der Bundespolizei⁸ werden als Grundlage der Lagedarstellung zur weltweiten Piraterielage die statistischen Daten des vom „International Maritime Bureau“ (IMB) des durch die International Chamber of Commerce (ICC) eingerichteten Piracy Reporting Centre (PRC) in Kuala Lumpur herangezogen. Die Zahlen des PRC bilden auch die Grundlage der Piraterieberichte der International Maritime Organisation (IMO). Das PRC registriert nur diejenigen Sachverhalte, die durch entsprechende offizielle Berichte seitens der betroffenen Schiffsführungen oder Reedereien gemeldet werden. Die teilweise geringe Meldebereitschaft führt in einigen Seegebieten, z.B. im Bereich vor Nigeria, zu einem auch vom PRC bemängelten großen Dunkelfeld.

Die weltweiten Gesamtfallzahlen von 2006 – 2011 (1. Halbjahr) sowie die Zahlen zu den unter deutscher Flagge fahrenden bzw. von deutschen Reedereien betriebenen Fahrzeugen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Jahr	Vorfälle	dt. Flagge	dt. Reederei
2006	236	1	29
2007	263	1	43
2008	293	5	41
2009	410	5	64

⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), Bericht zur maritimen Koordinierung (Stand Mai 2011), S. 6.

⁸ http://www.bundespolizei.de/DE/02Schutz-und-Vorbeugung/Piraterielage/pirateriebericht_2_2011_pdf.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff vom 10.11.2011).

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

2010	445	5	69
1. Halbjahr 2011	266	3	33

Quelle: PRC

Die Seepiraterie ist ein weltweites Kriminalitätsphänomen.



Quelle: BPOL

Wie sich aus nachfolgender Übersicht ergibt, ist das Horn von Afrika seit spätestens 2008 der weltweite Brennpunkt der Piraterie.

Jahr	Vorfälle	dav.: Straße von Malakka	dav.: Horn von Afrika ⁹	dav.: Golf von Guinea ¹⁰
2006	236	11	22	18
2007	263	7	51	43
2008	293	2	111	54
2009	410	2	218	40
2010	445	2	219	28
1. Halbjahr 2011	266	0	163	21

Quelle: PRC

Die folgende Jahresübersicht bezieht sich bei weltweiter Betrachtung auf die betroffenen Seeleute unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich

⁹ Rotes Meer, Golf von Aden, Arabisches Meer, Oman, Indischer Ozean, Somalia.

¹⁰ Elfenbeinküste, Ghana, Togo, Benin, Nigeria, Kamerun, Äquatorial Guinea.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

die Situation in den verschiedenen Regionen bezüglich der konkreten Fallzahlen, den lokalen Rahmenbedingungen und auch des Modus Operandi zum Teil erheblich unterscheidet. Seit 2008 kommen die meisten Vorfälle allerdings am Horn von Afrika vor.

Kategorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011-1. Hj
Geisel	188	292	889	1050	1181	495
entführt¹¹	77	63	42	12	20	13
bedroht	17	6	9	14	18	21
überfallen	2	29	7	4	6	4
verletzt	15	35	32	69	37	39
getötet	15	5	11	10	8	7
vermisst	3	3	21	80	0	0
Gesamtzahl	317	433	1011	1239	1270	579

Quelle: PRC

Ein Grund für die Abnahme der Zahl der Entführungen ist – trotz steigender Angriffszahlen – der vermehrte Einsatz von bewaffneten Sicherheitsteams an Bord der Handelsschiffe am Horn von Afrika ein robusteres Vorgehen der EU-geführten Operation ATALANTA.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich wegen des Brennpunktes vor Somalia auf das Horn von Afrika (Rotes Meer, Golf von Aden, Arabisches Meer, Oman, Indischer Ozean, Somalia).

Festzuhalten ist zunächst, dass knapp die Hälfte aller Passagen deutscher Schiffe durch das Pirateriegebiet vor Somalia (Golf von Aden, Horn von Afrika) führt.¹²

Seit 2008 wurden insgesamt 745 Schiffe (davon 225 Schiffe deutscher Reeder bzw. unter deutscher Flagge), angegriffen, von denen 167¹³ (davon 14 Schiffe deutscher Reeder bzw. unter deutscher Flagge) entführt wurden.

Mit der „Hansa Stavanger“ (2009) und der „Taipan“ (2010) wurden zwei Handelsschiffe unter deutscher Flagge von somalischen Piraten angegriffen bzw. entführt. Bislang befanden sich

¹¹ In diese Kategorie fallen Seeleute, die von Schiffen entführt und ggf. auch nach Zahlung von Lösegeld wieder freigelassen wurden. Die von somalischen Piraten zusammen mit ihrem Schiff entführten Seeleute werden zwar auch freigekauft, fallen aber in die Kategorie Geisel.

¹² Antwort der Bundesregierung – Maßnahmen im Kampf gegen Piraterie, BT-Drs. 17/6715 vom 1.8.2011, Frage 19.

¹³ Fallzahlen im Zeitraum 2008 – 31.10.2011 bezogen auf das Hoch-Risiko-Gebiet am Horn von Afrika (Stand: 10.11.2011).

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

kaum deutsche Staatsangehörige in der Geiselhaft somalischer Piraten: 2008 zwei deutsche Segler, 2009 fünf deutsche Staatsangehörige, 2010/2011 ein deutscher Seemann.

Im Jahr 2010 waren 32 deutsche Seeleute bei insgesamt 10 Vorfällen betroffen. Im Jahr 2011 gab es mit Stand 30.09.2011 sechs Vorfälle mit insgesamt 12 deutschen Seeleuten. Bei einer Gesamtzahl von 266 Vorfällen im ersten Halbjahr 2011 waren Schiffe deutscher Reedereien mit 33 Vorfällen weltweit am häufigsten von Piraten betroffen.¹⁴

Trotz enormer Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft ist es bisher nicht gelungen, die Aktivitäten der somalischen Piraten in der Region nachhaltig zu unterbinden. Im ersten Halbjahr 2011 sind die Überfälle von Piraten weltweit auf ein neues Rekordhoch gestiegen.¹⁵ Entgegen der Situation in anderen Regionen, wie z.B. in der Straße von Malakka, bietet der „failed state“ Somalia den Piraten weiterhin einen Rückzugsraum ohne funktionierende staatliche Sicherheitsstrukturen, die ihre Aktivitäten wirkungsvoll einschränken könnten. Bekämpfungskonzepte aus anderen Regionen sind dementsprechend nicht auf diesen Bereich übertragbar. Derzeit ist eine positive Entwicklung hin zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Situation in Somalia nicht erkennbar. Die Erfolge der somalischen Piraten in Verbindung mit den stetig steigenden Lösegeldsummen sowie die extrem schwierige soziale Lage für die Menschen in dem von Bürgerkrieg, Dürre und Hungersnot gezeichneten Land lassen mittelfristig keine Verbesserung der Situation in der Region und damit auch keine Reduzierung der Piraterievorfälle erwarten. Es muss im Gegenteil mit einer weiteren Ausweitung nach Süden, in die Straße von Mosambik gerechnet werden. Auch die Entwicklung im Jemen könnte sich begünstigend für die Aktivitäten der Piraten im Golf von Aden auswirken.

3.2 *Modus Operandi der somalischen Piraten*

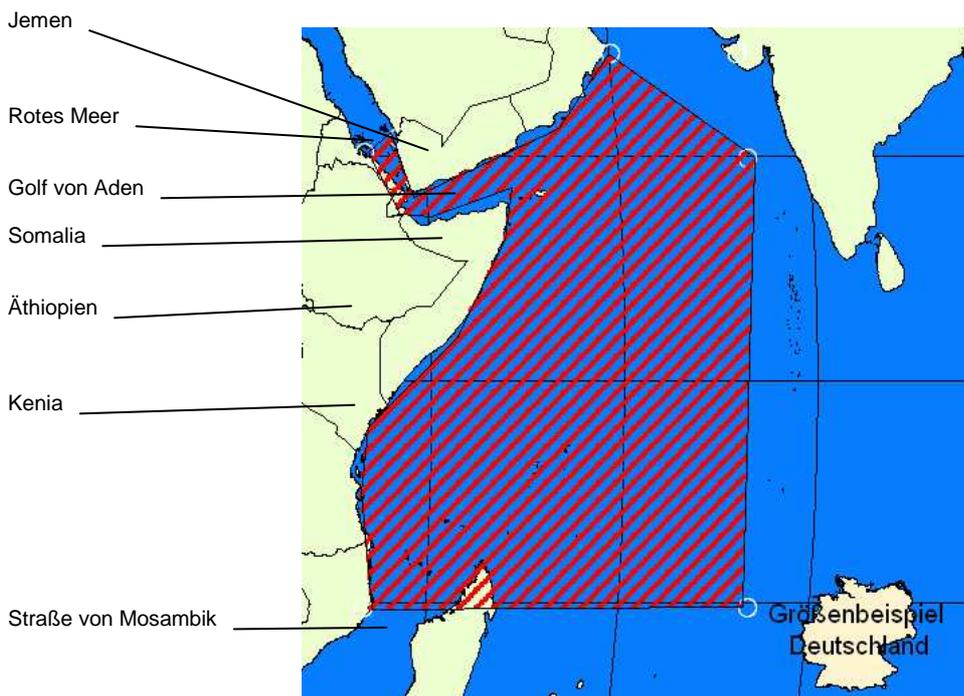
Die somalischen Piraten entführen Schiffe mit der Absicht, für die Freilassung von Schiff und Besatzung Lösegeld zu erpressen. Die eigentlichen Angriffe werden weiterhin mit 2-3 hochmotorisierten Kleinbooten (Skiffs) durchgeführt, wobei gelegentlich auch deutlich mehr Skiffs eingesetzt werden. Nachdem die Angriffe zunächst überwiegend im Golf von Aden und im küstennahen Bereich vor der Ostküste Somalias durchgeführt wurden, haben die Piraten ihr Operationsgebiet durch die Verwendung von so genannten Mutterschiffen (regionale Dhaus,

¹⁴ http://www.bundespolizei.de/DE/02Schutz-und-Vorbeugung/Piraterielage/pirateriebericht_2_2011_pdf.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff vom 10.11.2011).

¹⁵ http://www.bundespolizei.de/DE/02Schutz-und-Vorbeugung/Piraterielage/pirateriebericht_2_2011_pdf.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff vom 10.11.2011).

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

Fischereifahrzeuge bis hin zu entführten Handelsschiffen) immer weiter ausgedehnt. Neben den Angriffsgruppen mit Mutterschiffen kommen im Golf von Aden und im küstennahen Bereich vor Somalia weiterhin klassische Piratenangriffsgruppen (PAG), bestehend aus einem größeren Versorgungsboot (Whaler) und zwei bis drei Angriffsskiffs zum Einsatz. Inzwischen reicht die Hoch-Risiko-Zone vom südlichen Roten Meer, dem südlichen Arabischen Meer bis hin zur indischen Küste und südlich bis in die Straße von Mosambik.



Hoch-Risiko-Gebiet am Horn von Afrika

Bei den verwendeten Waffen (überwiegend Sturmgewehr AK 47¹⁶ und Panzerfaust RPG-7¹⁷) haben sich nach hiesigen Erkenntnissen bislang keine Veränderungen ergeben. Hauptziel der Piraten ist es, durch den Waffeneinsatz das Aufstoppen des Handelsschiffes zu erreichen bzw. Maßnahmen gegen das Aufentern zu unterbinden. Ein zielgenaues Schießen mit diesen Waffen aus dem mit hoher Geschwindigkeit anfahrenden Skiff heraus ist praktisch nicht möglich. Verletzungen oder gar der Tod von Besatzungsmitgliedern sind zwar nicht unbedingt beabsichtigt, werden jedoch zur Erreichung der Ziele billigend in Kauf genommen. Bisher wurde, soweit bekannt, auch noch kein Besatzungsmitglied durch den Beschuss aus den Skiffs heraus verletzt oder getötet. Treffer an den Decksaufbauten und teilweise der

¹⁶ Das AK 47 ist ein sowjetisch-russisches Sturmgewehr, welches als weltweit am meisten produzierte Handfeuerwaffe gilt (etwa 80-100 Mio. produzierte Exemplare). Das AK 47 wird auch nach seinem Entwickler als Kalaschnikow bezeichnet.

¹⁷ Bei der RPG-7 handelt es sich um einen reaktiven Granatwerfer zur Panzerabwehr, der von Hand abgefeuert wird („Panzerfaust“), aus sowjetisch-russischer Produktion.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

Brücke wurden allerdings schon häufiger gemeldet, so dass Zufallstreffer natürlich keinesfalls ausgeschlossen werden können.

Gelingt es den Piraten an Bord des Handelsschiffes zu kommen, versuchen sie die Brücke zu erreichen und die Besatzung unter Vorhalt von Waffen unter ihre Kontrolle zu bekommen. Danach wird regelmäßig Kurs auf die somalische Küste genommen. Durch die Möglichkeit der logistischen Versorgung von Land aus, gelingt es den Piraten, nach zum Teil monatelangen Verhandlungen, immer höhere Lösegeldzahlungen zu erpressen. Aufgrund der als Geiseln festgehaltenen Seeleute ist die Lagelösung wesentlich erschwert.

Die ohnehin durch die Geiselnahme erhebliche psychische Belastung erfährt durch Scheinhinrichtungen, körperliche Misshandlungen etc. eine Steigerung, deren Folgen für die gefangenen Seeleute nicht absehbar sind. Insgesamt hat die Gewaltanwendung gegenüber den Seeleuten in jüngster Zeit deutlich zugenommen¹⁸.

3.3 *Anpassung der Vorgehensweise/des Modus Operandi der Piraten an Maßnahmen auf den Schiffen/der Reeder*

Die somalischen Piraten haben ihre Vorgehensweise regelmäßig an die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft und der Reedereien angepasst. Zunächst bestand die Anpassung vorwiegend in der Ausdehnung des Operationsgebietes durch den Einsatz der sog. Mutterschiffe. Viele Fahrzeuge richteten ihr Routing an den jeweils aktuellen Grenzen des als Hoch-Risiko-Gebiet bezeichneten Seegebietes aus. Demzufolge waren, bedingt durch die notwendigen Umwege, knapp außerhalb dieser Gebiete viele Schiffe unterwegs, die zudem häufig nur unzureichende Vorsichtsmaßnahmen trafen, da sie sich in sicherem Gebiet wähnten.

In kleinerem Rahmen suchten die Piraten zudem nach Möglichkeiten, einfache Stacheldrahtsperrren¹⁹ zu überwinden, indem sie Decken über die Stacheldrahtrollen warfen oder diese durch Leitern beiseiteschoben. Beginnend im Frühjahr 2010 wurden auf Handelsschiffen vermehrt Schutzräume (Zitadellen) eingerichtet, in die sich die Besatzungen zurückzogen, sobald absehbar war, dass ein An-Bord-Gelangen nicht verhindert werden konnte. Nachdem die Piraten zunächst keinerlei Mittel gegen diese Maßnahme fanden, gelang ihnen Ende

¹⁸ http://www.bundespolizei.de/DE/02Schutz-und-Vorbeugung/Piraterielage/pirateriebericht_2_2011_pdf.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff vom 10.11.2011).

¹⁹ Das Anbringen von Stacheldraht ist eine Empfehlung aus den BMP.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

2010 erstmals der Aufbruch eines Schutzraumes. Auch wenn in vielen Fällen der Rückzug der Besatzung in eine Zitadelle eine Entführung verhindern kann, gelang den Piraten zwischenzeitlich in einer Reihe von Fällen dennoch der Zugriff auf die Besatzung. Des Weiteren kam es, neben einigen Sachbeschädigungen, auch häufiger zu Brandstiftungen durch die Piraten in deren Folge ein Fahrzeug aufgegeben werden musste.

In zunehmendem Maße werden inzwischen sowohl private als auch durch einzelne Nationen hoheitliche bewaffnete Sicherheitskräfte zur Piratenabwehr auf Handelsschiffen eingesetzt. Das Entern und somit auch die Entführung eines derart geschützten Fahrzeuges ist den Piraten bislang noch nicht gelungen.

3.4 Verwendung der aus der Seepiraterie erlangten Finanzmittel

Die von den Piraten erpressten Lösegelder werden regelmäßig bar und in US-Dollar mit dem Flugzeug abgeworfen oder in seltenen Fällen auch per Schiff überbracht. Aufgrund des in der Region verbreiteten Hawala-Banking²⁰ und fehlender staatlicher Finanzstrukturen lässt sich der Strom des Geldes nur unzureichend verfolgen.

Weiterhin besteht die Gefahr, dass Teile des Lösegeldes über die al-Shabab-Milizen in die Finanzierung des islamistischen Terrorismus fließen könnten. Konkrete Erkenntnisse hinsichtlich der Geldflüsse aus den von somalischen Piraten erpressten Lösegeldern, u.a. nach Kenia, liegen jedoch nicht vor.

²⁰ Unter dem Begriff „Hawala Banking“ wird eine Dienstleistung von (vorwiegend in der Schattenwirtschaft tätigen) Unternehmen verstanden, die die Weiterleitung von Geldern an einen vom Auftraggeber bestimmten Empfänger gegen Provision anbieten, wobei die Transfers so durchgeführt werden, dass über die Buchführung keine Papierspur geschaffen wird, die auf die Auftraggeber der Transaktion hindeutet. (Quelle: BMF-Monatsbericht 10/2004).

4 Internationales Recht/Rechtslage

4.1 Völkerrecht

Die rechtliche Grundlage für die Bekämpfung der Piraterie ist im Völkerrecht verankert. Zum einen ist sie im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982 und zum anderen im Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (SUA) von 1988 geregelt.

4.2 SRÜ²¹

Nach dem SRÜ steht die Hohe See allen gleichermaßen zur friedlichen Nutzung zu. Nach Art. 100 SRÜ sollen alle Staaten in größtmöglichem Maße bei der Bekämpfung der Piraterie zusammenarbeiten „auf Hoher See oder an jedem anderen Ort (...), der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht.“

Völkerrechtlich sind Kriegsschiffe oder andere Schiffe, die als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet und als solche erkennbar sind, nach Art. 105 i.V.m. 107 SRÜ befugt, auf Hoher See Seeräuberschiffe aufzubringen, die Seeräuber festzunehmen und die dort befindlichen Vermögenswerte zu beschlagnahmen. Ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen Schiffe von dieser völkerrechtlichen Befugnis Gebrauch machen dürfen, richtet sich nach dem Recht des jeweiligen Flaggenstaates.

Unabhängig davon haben alle Schiffe im Falle einer Notlage die Pflicht zur Hilfeleistung (Art. 98 SRÜ), sind also unter den in dieser Norm genannten Voraussetzungen dazu verpflichtet, notfalls auch mit Waffengewalt Angriffe von Seeräubern abzuwehren²².

4.3 SUA²³

²¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft L 179/3 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:179:0003:0134:DE:PDF> /Zugriff vom 10.11.2011).

²² Vgl. nur *Schmahl*, Die Bekämpfung der Seepiraterie im Spiegel des Völkerrechts, des Europarechts und der deutschen Rechtsordnung, in: AöR 136 (2011), 44 (71 f.) m.w.N.

²³ BGBl. 1990 II S. 508 (<http://www.bgbl.de/Zugriff> vom 10.11.2011).

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

Im Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (SUA) ist die Definition einer illegalen Handlung auf See wesentlich weiter gefasst. Die SUA-Konvention erfasst im Gegensatz zum SRÜ auch politisch motivierte, also auch terroristische Akte. Da die SUA-Konvention gemäß ihrer Präambel ein umfassendes Regelwerk zur Verhinderung aller widerrechtlichen Handlungen gegen Schiffe sein soll, ist auch „Piraterie“ von ihr erfasst. Nach Art. 3 SUA begeht eine Straftat, wer widerrechtlich und vorsätzlich eine Tat aus einem Katalog von Straftaten begeht, die gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt gerichtet sind. Außerdem deckt das SUA-Übereinkommen einen größeren geografischen Anwendungsbereich ab als das SRÜ (Art. 4 SUA).

Das SUA-Übereinkommen stellt nach Ansicht des BMI nicht unumstritten²⁴ – anders als das SRÜ – auch eine rechtliche Grundlage dar, Piraten strafrechtlich zu verfolgen. Art. 7 SUA verpflichtet die Vertragsparteien, Tatverdächtige, die sich auf ihrem Gebiet aufhalten, vorläufig in Gewahrsam zu nehmen oder sonstige Maßnahmen zu treffen, um eine Flucht zu verhindern. Dies gilt so lange, bis Straf- oder Auslieferungsverfahren eingeleitet werden. Außerdem muss eine vorläufige Untersuchung durchgeführt werden, um den Sachverhalt festzustellen. Art. 10 SUA verpflichtet die Mitgliedsländer zur Auslieferung und Strafverfolgung. Bei der konkreten Ausgestaltung und Durchführung der Strafverfolgung gilt jedoch das jeweilige nationale Recht.

4.4 ISPS-Code

Als Reaktion auf die Ereignisse vom 11.09.2001 verabschiedete die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) am 12.12.2002 Änderungen des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS-Übereinkommen). In dem neuen Kapitel XI-2 wurden Regelungen für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Häfen eingeführt. Wesentlicher Bestandteil ist der so genannte ISPS-Code²⁵, der in seinem Teil A seit dem 01.07.2004 geltende völkerrechtlich verbindliche Maßnahmen für Handelsschiffe ab 500 BRZ²⁶ und Fahrgastschiffe im internationalen Verkehr und in seinem Teil B empfohlene

²⁴ BMI: Die Frage der Anwendbarkeit des SUA-Übereinkommens auf Pirateriefälle wurde bei dem Treffen der großen Seefahrtnationen, den „Major Maritime Powers“, in Toulon im Herbst 2010 diskutiert. Die Diskussion des Anwendungsbereichs des SUA-Übereinkommens auf Pirateriefälle sollte vor diesem Hintergrund beobachtet werden.

²⁵ International Ship and Port Facility Security Code.

²⁶ Bruttoreaumzahl.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

Maßnahmen enthält. Diese Vorschriften sollen die Gefahrenabwehr auf Schiffen, die im internationalen Handel eingesetzt werden, und der zugehörigen Hafenanlagen verbessern.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben zur europaweit einheitlichen Umsetzung des Kapitels XI-2 und des ISPS-Codes die Verordnung (EG) Nr. 725/2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen erlassen, die über die Forderungen der IMO-Regelungen hinausgeht, indem sie u.a. eine Reihe von Empfehlungen des Teils B des ISPS-Codes zwingend vorschreibt. Die Verordnung findet grundsätzlich seit 01.07.2004 Anwendung und ist unmittelbar geltendes Recht. Ein eigens eingerichteter Ausschuss („Maritime Security Committee“), der regelmäßig in Brüssel tagt, dient der Begleitung und harmonisierten Durchführung dieser EG-Verordnung. Die Kommission überprüft die Umsetzung der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in den Mitgliedstaaten mit Hilfe eigener Inspektoren.

Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte inhaltlich im Wesentlichen durch Änderung des Seeaufgabengesetzes und Erlass der Verordnung zur Eigensicherung von Seeschiffen zur Abwehr äußerer Gefahren (See-Eigensicherungsverordnung/SeeEigensichV). Diese Verordnung regelt die Einrichtung und Überwachung der zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Schiffsverkehrs erforderlichen Sicherungssysteme im Sinne des Seeaufgabengesetzes. Die Aufgaben des Bundes werden nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4b des Seeaufgabengesetzes durch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) wahrgenommen.

Nach der See-Eigensicherungsverordnung sind im Wesentlichen folgende Maßnahmen zur Gefahrenabwehr auf einem Schiff zu treffen:

- Risikoanalyse über das Bedrohungspotential („assessment“)
- Erarbeitung von Plänen zur Gefahrenabwehr auf dem Schiff („security plan“)
- Prüfung des Plans durch eine anerkannte Stelle zur Gefahrenabwehr („recognised security organisation“ (RSO) = Klassifikationsgesellschaft)
- Genehmigung des Gefahrenabwehrplans durch das BSH
- Regelmäßige Überprüfung des Schiffes durch RSO
- Ausstellung des internationalen Zeugnisses durch das BSH
- Benennung eines Beauftragten zur Gefahrenabwehr auf dem Schiff („ship security officer“) zur Erfüllung der in der VO genannten Aufgaben

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

- Benennung eines Beauftragten zur Gefahrenabwehr im Unternehmen („company security officer“) zur Erfüllung der in der VO genannten Aufgaben
- Durchführung von Schulungen und Übungen
- Einrichtung einer Zentralen Kontaktstelle des Bundes („Point of Contact“), die Alarmmeldungen deutschflaggiger Schiffe rund um die Uhr entgegennimmt und sie an die zuständigen Stellen mit dem Ziel der schnellstmöglichen Hilfeleistungen für das bedrohte Schiff weitergibt. Dies ist der „Point of Contact“ in Cuxhaven im Gemeinsamen Lagezentrum See.

Das BMI legt im Benehmen mit dem BMVBS Gefahrenstufen für gefährdete Seegebiete fest²⁷; nach dieser Festlegung richten sich die an Bord zu treffenden Eigensicherungsmaßnahmen.

Anzumerken ist, dass es nicht unstrittig ist, ob der ISPS-Code für „Piraterie“ Anwendung findet. Eine Antwort hierauf gibt Nummer 2 der Erwägungsgründe zur Verordnung (EG) Nr. 725/2004, die Regelungen zum ISPS-Code beinhaltet; dort heißt es ausdrücklich: „Die Gefahrenabwehr für die Schifffahrt der Europäischen Gemeinschaft und die Bürger, die diese nutzen, sowie die Umwelt sollte angesichts drohender vorsätzlicher rechtswidriger Handlungen, wie z.B. Terrorakten, Piraterie oder anderen Handlungen gleicher Art, jederzeit sichergestellt werden.“ Der ISPS-Code als Schutz vor vorsätzlichen rechtswidrigen Handlungen gebietet folglich die Einbeziehung von „Piraterie“ unter diesen Code.

4.5 IMO – International Maritime Organisation

Die International Maritime Organisation (IMO, dt.: Internationale Seeschiffahrts-Organisation) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in London.

Ziel der IMO ist es, alle nicht rein wirtschaftlichen Angelegenheiten der Handelsschiffahrt international zu regeln, die Meeresverschmutzung durch Schiffe zu verringern, möglichst ganz zu verhüten und die Schiffssicherheit sowie die Sicherheit der Seefahrt insgesamt zu verbessern.

²⁷ Siehe im Einzelnen die Auflistung des BSH; einsehbar unter http://www.bsh.de/de/Schiffahrt/Berufsschiffahrt/Gefahrenabwehr/Informationen_Sicherheitsbehoerden.jsp (Zugriff vom 10.11.2011).

4.5.1 Best Management Practices²⁸

Sowohl die IMO als auch die EU empfehlen ihren Mitgliedstaaten dringend, auf die Einhaltung der BMP durch die Schiffe unter ihrer Flagge zu achten. Die wirksamsten präventiven Selbstschutzmaßnahmen der Schifffahrt gegen Piraterie sind in den so genannten „Best Management Practices for the Protection of Seafarers from Somali Based Piracy“ (BMP) zusammengefasst. Es handelt sich dabei um einen Katalog von Maßnahmen, der in Zusammenarbeit zwischen maritimer Wirtschaft, den Seestreitkräften und anderen maritimen Organisationen entwickelt wurde und immer wieder aktualisiert wird. Zurzeit liegt die 4. Version der BMP vor.

Im Gegensatz zu anderen IMO-Vorschriften beruht die Einhaltung der BMP auf Freiwilligkeit und ist nicht gesetzlich verpflichtend.

4.5.2 IMO-Empfehlungen zum Einsatz privater bewaffneter Sicherheitsdienste

Die IMO empfiehlt oder befürwortet nicht den Einsatz privater bewaffneter Sicherheitsdienste, sieht aber angesichts des zunehmenden Einsatzes solcher Dienste die Notwendigkeit für Empfehlungen und Leitlinien.

Das Maritime Safety Committee (MSC 89) hat im Mai dieses Jahres vorläufige Empfehlungen für Flaggenstaaten und vorläufige Leitlinien für Schiffseigner, Schiffsbetreiber und Schiffsführer verabschiedet. Die Grundaussagen sind dabei, dass private bewaffnete Sicherheitskräfte eine wirksame Option für den Eigenschutz des Reeders darstellen können, sie sich dabei stets im Rahmen der Gesetze des Flaggenstaates bewegen müssen und die alleinige oberste Kommandogewalt an Bord sowie die Gesamtverantwortlichkeit beim Kapitän verbleiben.

In der Intersessional Maritime Security and Piracy Working Group der IMO wurden im September dieses Jahres diese vorläufigen Empfehlungen (MSC.1/Circ.1406/Rev.1²⁹) bzw. Leitlinien (MSC.1/Circ.1405/Rev.1³⁰) weiterentwickelt und vorläufige Empfehlungen für Hafen- und Küstenstaaten (MSC.1/Circ.1408³¹) erarbeitet, die die Aspekte des Ein- und Ausschif-

²⁸ http://www.mschoa.org/bmp3/Documents/BMP4%20Low%20Res_Sept_5_2011.pdf (Zugriff vom 10.11.2011).

²⁹ <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1406-Rev-1.pdf> (Zugriff vom 10.11.2011).

³⁰ <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1405-Rev-1.pdf> (Zugriff vom 10.11.2011).

³¹ <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1408.pdf> (Zugriff vom 10.11.2011).

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“
-Abschlussbericht-

fens privater Sicherheitskräfte und der für den Einsatz benötigten Waffen sowie Aspekte bei Schiffsanmeldungen erfassen.

5 Begleitung von Handelsschiffen durch bewaffnete Sicherheitskräfte

5.1 Begleitung von Handelsschiffen durch hoheitliche Sicherheitskräfte

Die Existenz der deutschen Handelsflotte und die Freiheit der Seewege sind für die export- und importabhängige Bundesrepublik Deutschland von außerordentlicher Bedeutung. Angesichts der aktuellen Lage stellt sich die Frage, inwieweit die Staaten auf den Weltmeeren berechtigt bzw. sogar verpflichtet sind, Handelsschiffe unter ihrer Flagge durch hoheitliche Schutzkräfte in pirateriebetroffenen Gebieten zu begleiten. Schiffe unterstehen der Hoheitsgewalt desjenigen Staates, dessen Flagge sie zu führen berechtigt sind (Art. 91 Abs. 1 Satz 2 SRÜ). Bei Schiffen handelt es sich um Nichtstaatsgebiete. Durch die Flaggenhoheit wird eine funktionale Hoheit über die Schiffe hergestellt. Dieser Bezug hat zur Folge, dass die entsprechende national-staatliche Rechtsordnung an Bord der Handelsschiffe gilt, deren Flagge sie führen³².

Nach dem Seerechtsübereinkommen sind zwar alle Staaten verpflichtet, in größtmöglichem Maße bei der Bekämpfung der Piraterie in Meeresgebieten außerhalb der Zonen unter staatlicher Hoheitsgewalt zusammenzuarbeiten (Art. 100 SRÜ). Eine Pflicht zur aktiven Beteiligung an Anti-Piraterie-Operationen ist damit aber nach herrschender Meinung nicht verbunden³³. Art. 100 SRÜ ist als Befugnisnorm ausgestaltet und enthält keinen individuellen Anspruch. Der Wortlaut des Art. 100 SRÜ ist weit gefasst. Im Unterschied dazu normiert etwa Art. 98 SRÜ für Seenotfälle eine Pflicht zur Hilfeleistung, während sich Art. 100 SRÜ damit begnügt, die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten abstrakt zu umschreiben. Die Staaten sind demnach – abgesehen von den Fällen des Art. 98 SRÜ – frei in der Auswahl ihrer Mittel³⁴.

Ferner sind – soweit anwendbar – die grundgesetzlichen Vorgaben zu berücksichtigen. Aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt der Grundrechte folgt eine Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor die jeweiligen Rechtsgüter zu stellen³⁵. Hier spielt die aus Art. 2 Abs. 2

³² *Brinktrine*, Der Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus, in: *Stober*, Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung, 2010, S. 39 (41 f.); *Wolfrum*, in: *Graf Vitzthum*, Handbuch des Seerechts, Kap. 4 Rn. 36; *Kolb/Neumann/Salomon*, Die Entführung deutscher Seeschiffe, *ZaöRV* 71 (2011), 191 (242); vgl. auch die Nachweise bei BGHSt 53, 265 (267). Siehe zum Institut der funktionellen Hoheit über die Schiffe *Proelß*, in: *Vitzthum*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, Abschnitt 5 Rn. 12.

³³ *Wolfrum*, in: Handbuch des Seerechts (Hg. Vitzthum) 2006, Kapitel 4 Rn. 47; *Proelß*, in: *Vitzthum* (Hg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, Abschnitt 5 Rn. 64; a.A. *Stehr*, Piraterie und Terror auf See, 2004, S. 22; *Churchill/Love*, The Law of the Sea, 3. Aufl. 1999, S. 209

³⁴ *Allmendinger/Kees*, Störtebekers Erben, *NZWehr* 2008, 60 (62 f.); *Kolb/Neumann/Salomon*, Die Entführung deutscher Seeschiffe, *ZaöRV* 71 (2011), 191 (234 ff.).

³⁵ *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II (Grundrechte), 27. Aufl. 2011, Rn. 113 m.w.N.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

GG hergeleitete staatliche Schutzpflicht für Leben und Gesundheit der Schiffsbesatzungen eine besondere Rolle. Das Rechtsgut Leben stellt innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar³⁶. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthält demgemäß auch eine objektive Wertentscheidung des Grundgesetzes, die staatliche Organe verpflichtet, sich schützend vor die dort genannten Rechtsgüter zu stellen. Zudem ist hier der Grundsatz der Einheitlichkeit der deutschen Handelsflotte (Art. 27 GG) zu beachten. Auch wenn es umstritten ist, ob der Schutz der deutschen Handelsflotte in ihrem Bestehen einen Belang von Verfassungsrang darstellt³⁷, kommt dem Gesetzgeber und den anderen Zweigen der Staatsgewalt in der Verfolgung dieses Belanges ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu³⁸. Beim Schutz der deutschen Handelsflotte nach außen begründet Art. 27 GG eine verfassungsrechtlich vorgegebene Abwägungsposition. Ob und inwieweit die Grundrechtsbindung und der Grundrechtsschutz bei grenzüberschreitenden Sachverhalten Abstufungen unterliegen, ist verfassungsgerichtlich bisher nicht geklärt.³⁹ Beim Zusammenwirken mit anderen Hoheitsträgern konkretisiert sich die Schutzpflicht des Staates regelmäßig auf die Gewährung von diplomatischem Schutz⁴⁰. Art. 24 Abs. 2 GG steht hierbei einer Begleitung von Schiffen unter deutscher Flagge durch hoheitliche Kräfte als Schutz vor Piraten nicht entgegen⁴¹.

Den verfassungsrechtlichen Vorgaben lässt sich aber keine allgemeine Pflicht zur Begleitung von Handelsschiffen durch hoheitliche Kräfte in pirateriebetroffenen Gebieten entnehmen. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erlegt dem Staat zwar die Pflicht auf, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen zu schützen, macht aber keine Vorgaben hinsichtlich der konkreten Erfüllung dieser Schutzpflicht. Dem Staat kommt hierbei vielmehr ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die Entscheidung über ein Einschreiten hängt insbesondere von der Art, der Nähe und dem Ausmaß der drohenden Gefahr, von der Art und dem Rang der beteiligten Interessen sowie von den schon vorhandenen Regelungen und den schon getroffenen Maßnahmen ab⁴². Neben den Rechten der Betroffenen sind auch die Belange der Allgemeinheit und außenpolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu beachten⁴³. Die

³⁶ St. Rspr., vgl. nur BVerfGE 115, 118 (139).

³⁷ Offengelassen in BVerfGE 92, 26 (43).

³⁸ Herdegen, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Stand: Lfg. 49, März 2007, Art. 27 Rn. 25.

³⁹ Zu dieser Frage Herdegen, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Stand: Lfg. 49, März 2007, Art. 1 Abs. 3 Rn. 76; Badura, in: *Handbuch der Grundrechte* (Hg. Merten/Papier), Band II, 2006, § 47 Rn. 24 ff.

⁴⁰ BVerfGE 36, 1, (31 f.); 55, 349 (364 f.); Herdegen, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Stand: Lfg. 49 März 2007, Art. 1 Abs. 3 Rn. 75; Kolb/Neumann/Salomon, Die Entführung deutscher Seeschiffe, *Za-öRV* 71 (2011), 191 (236).

⁴¹ Herdegen, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Stand: Lfg. 49, März 2007, Art. 27 Rn. 27; Stein, Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Fragen des Schutzes der deutschen Handelsflotte durch die Bundesmarine, *FS Rauschnig*, 2001, S. 487 ff.

⁴² BVerfGE 49, 89 (142); 52, 54 (78).

⁴³ Kolb/Neumann/Salomon, Die Entführung deutscher Seeschiffe, *ZaöRV* 71 (2011), 191 (237 m.w.N.).

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

staatliche Schutzpflicht gebietet nicht, alle denkbaren Schutzmaßnahmen zu treffen⁴⁴. Das Schutzrecht ist jedoch verletzt, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleibt⁴⁵.

Von seinem Ermessensspielraum hat der Bund Gebrauch gemacht. Durch den ATALANTA-Einsatz der Bundeswehr und das Angebot der Bundespolizei zur Beratung der Reedereien durch das Pirateriepräventionszentrum seit Februar 2010 ist erheblicher Aufwand geleistet worden. Nach Angaben des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr wurden im Rahmen der EU-geführten Operation ATALANTA bisher 4090 Soldaten der Bundeswehr eingesetzt (Zeitraum: 12/2008 bis 06/2011). Der deutsche Beitrag an der Operation betrug im Jahr 2008 0,5 Mio. €, 2009 59,1 Mio. €, 2010 65,0 Mio. € und 2011 (Stand 30.6.2011) 22,3 Mio. €⁴⁶. Seit September 2011 wird auch eine zweite Fregatte im Rahmen des ATALANTA-Mandats eingesetzt. Zudem setzt die Bundeswehr ein Seeraumüberwachungs-Flugzeug ein. Nach aktuellen Erhebungen hat zur Reduzierung der Erfolgsquote somalischer Piraten neben dem vermehrten Einsatz von privaten bewaffneten Sicherheitskräften insbesondere das militärische Engagement der Anti-Piraterie-Kräfte beigetragen. Das Pirateriepräventionszentrum bietet Workshops für Sicherheitsbeauftragte der Reedereien an, führt individuelle schiffbauliche Beratungen durch und wertet Piraterievorfälle aus, um verbesserte Schutzmaßnahmen für Schiff und Besatzung empfehlen zu können⁴⁷. Das Pirateriepräventionszentrum hat bisher 9 Workshops, 2 Upgrade-Workshops und über 400 Beratungstermine durchgeführt bzw. Vorträge zur maritimen Prävention gehalten.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung geprüft, ob Handelsschiffe als Schutz vor Piraterie eine individuelle Begleitung durch die Bundespolizei bzw. die Bundeswehr erhalten können. Aus logistischer, finanzieller und operativer Sicht ist ein individueller Schutz aller unter deutscher Flagge fahrender Schiffe im Indischen Ozean indes nicht möglich. Im Bereich der Bundespolizei würde die Realisierung eines solchen Konzeptes zunächst die Bereitstellung der erforderlichen zusätzlichen Ressourcen (Planstellen/Stellen und Sachmittel) im Bundeshaushalt (Kapitel 0625) voraussetzen. Neben einer Inspektion in Deutschland müssten auch

⁴⁴ BVerfGE 96, 56 (64); BVerfG, NJW 2002, 1638; *Brinktrine*, Der Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus, in: *Stober*: Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung, 2010, S. 39 (44); Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Schutz vor Piraten durch private Sicherheitsdienste (WD 3-3000-258/11) vom 4. August 2011, S. 6.

⁴⁵ BVerfGE 77, 170 (214 f.); 92, 26 (46); Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 27. Aufl. 2011, Rn. 113.

⁴⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten und der Fraktion der SPD Maßnahmen im Kampf gegen Piraterie, BT-Drs. 17/6715 Frage 42.

⁴⁷ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten und der Fraktion der SPD Maßnahmen im Kampf gegen Piraterie, BT-Drs. 17/6715 Frage 50 und weiter unten in diesem Text.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

rund um den Indischen Ozean in verschiedenen Staaten Stützpunkte errichtet werden, von denen aus die Polizeivollzugsbeamten ihren Dienst verrichten könnten. Mit diesen Staaten müssten entsprechende Abkommen geschlossen werden. Zudem müsste eine große Anzahl von Polizeivollzugsbeamten für einen Dienst auf Hoher See aus- und fortgebildet werden. Entsprechend dem Freiwilligkeitsprinzip müssten sich auch die entsprechenden Polizeivollzugsbeamten damit einverstanden erklären, am und im Indischen Ozean ihren Dienst verrichten zu wollen.

Dies schließt nicht aus, dass im Einzelfall bei besonderen Situationen eine individuelle Begleitung von Handelsschiffen durch hoheitliche Kräfte in Betracht gezogen werden kann⁴⁸. Aus der Führung der deutschen Flagge und den sich hier anknüpfenden besonderen Regelungsbefugnissen und Rechten ergibt sich eine besondere Nähebeziehung zugunsten deutscher Staatsangehöriger⁴⁹. Es ist denkbar, dass unter ganz besonderen Umständen sich die Gestaltungsfreiheit des Staates in einer Weise verengt⁵⁰, dass allein durch eine hoheitliche Begleitung der Handelsschiffe der staatlichen Schutzpflicht Genüge getan werden kann. Eine Konkretisierung der Pflicht zur Begleitung hängt allerdings von einer vertieften Analyse der jeweiligen konkreten Lage ab und kann im Vorwege nicht abstrakt beantwortet werden.

5.2 Geltende Rechtslage beim Einsatz privater bewaffneter Sicherheitskräfte

Der Einsatz privater Sicherheitskräfte an Bord von Handelsschiffen ist nach deutschem Recht bei Beachtung der Vorgaben des Gewerbe- und Waffenrechts nicht verboten⁵¹. Private Sicherheitsdienste bedürfen nach § 34a Abs. 1 GewO einer Erlaubnis zur Ausübung des Bewachungsgewerbes. Außerdem müssen die eingesetzten Mitarbeiter an einer Unterrichtung durch die Industrie- und Handelskammer (IHK) teilnehmen. Ein zusätzlicher Sachkundenachweis für die Tätigkeit auf Schiffen zur Abwehr von Piratenangriffen ist gesetzlich bislang nicht vorgesehen. Für Bewachungsunternehmen nach § 34a GewO wird nach § 28 WaffG ein Bedürfnis zum Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen anerkannt, wenn glaubhaft gemacht wird, dass Bewachungsaufträge wahrgenommen werden oder werden sollen, die aus Gründen der Sicherung einer gefährdeten Person im Sinne des § 19 WaffG

⁴⁸ In diesem Sinne *Kolb/Neumann/Salomon*, Die Entführung deutscher Seeschiffe, ZaöRV 71 (2011), 191 (238 ff.).

⁴⁹ *Kolb/Neumann/Salomon*, Die Entführung deutscher Seeschiffe, ZaöRV 71 (2011), 191 (243 f.).

⁵⁰ Vgl. zur Verengung BVerfGE 77, 170 (215).

⁵¹ *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2009, Rn. 162; *Brinktrine*, Der Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus, in: *Stober*, Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung, 2010, S. 39 (47f.) m.w.N.; *König/Salomon*, Private Sicherheitsdienste im Einsatz gegen Piraten – Feuer mit Feuer bekämpfen?, RW 2011, 303 (319f.).

oder eines gefährdeten Objektes Schusswaffen erfordern und die beantragten Schusswaffen geeignet sind, die Gefährdung zu minimieren. Private Sicherheitsdienste könnten daher bei Bewachungsaufgaben auf deutschen Schiffen Waffen nach dem Waffengesetz mitführen. Die Handlungsbefugnisse der privaten Sicherheitskräfte beschränken sich auf die Jedermannsrechte wie Notwehr, Notstand sowie Selbsthilferechte (§ 34a Abs. 5 GewO).

Das Gewaltmonopol wird durch den Einsatz von privaten bewaffneten Sicherheitskräften an Bord von Schiffen unter deutscher Flagge nicht ausgehöhlt, weil deren Befugnisse gerade auf die Jedermannsrechte beschränkt bleiben⁵². Die Reedereien üben ihre Rechte als Schiffseigentümer aus, wenn sie private bewaffnete Sicherheitskräfte mit der Begleitung von Handelsschiffen beauftragen. Diese Beauftragung gehört zum Bereich der Eigensicherungsmaßnahmen. Die Reeder sind nach der Eigensicherungsverordnung (Verordnung zur Eigensicherung von Seeschiffen zur Abwehr äußerer Gefahren) gesetzlich verpflichtet, die erforderlichen Sicherungssysteme zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Schiffes einzurichten⁵³.

5.3 Beabsichtigte Änderungen durch Einführung einer Zertifizierung von maritimen Sicherheitsdienstleistungen

Das geltende Gewerberecht (§ 34a GewO) ist nicht auf maritime Bewachungsdienstleistungen ausgerichtet. Der Nachweis von nautischen und schiffstechnischen Kenntnissen kann im Rahmen einer Sachkundeprüfung nach geltender Rechtslage nicht verlangt werden und ist insofern nicht zu erbringen.

Zugleich ist zu beobachten, dass teilweise ungeübte Kräfte ihre Dienste anbieten. Zudem sollte einer möglichen Gewaltspirale entgegen getreten werden. Die Gefahr, die von Waffen in den Händen Ungeübter ausgeht, dürfte die schützende Wirkung durchweg überwiegen. Deshalb prüft die Bundesregierung, ob gesetzliche Änderungen vorzunehmen sind, die Grundlage für den Einsatz privater bewaffneter Sicherheitskräfte an Bord von Handelsschiffen als weitere Schutzmaßnahme vor Piraterie sein können. Dadurch würde dafür Sorge getragen werden, auch in diesem Bereich private Gewaltanwendung durch den Staat zu kontrollieren. Derzeit werden auf Arbeitsebene der Bundesressorts die Eckpunkte einer Zertifi-

⁵² Vgl. *König/Salomon*, Private Sicherheitsdienste im Einsatz gegen Piraten - Feuer mit Feuer bekämpfen?, RW 2011, 303 (322f.); *Brinktrine*, Der Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus, in: *Stober*, Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung, 2010, S. 39 (42ff.).

⁵³ Vgl. nachfolgende Ausführungen zu Ziff. 6.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

zierung für Bewachungsgewerbe im maritimen Umfeld geprüft, wobei sich die beabsichtigte Neuregelung an den von der IMO empfohlenen Kriterien orientiert, um nationale Alleingänge zu vermeiden⁵⁴.

Neben den von der IMO empfohlenen Sach- und Fachkenntnissen, sind hohe Anforderungskriterien an die persönliche Eignung zu stellen, da der Einsatz in Hoch-Risiko-Gebieten, wie zuvor bereits ausgeführt, geeignet ist eine Gewalteskalation zu verursachen. Insofern wird eine Zuverlässigkeitsüberprüfung, die über die Erfordernisse des Waffen- bzw. Gewerbe-rechts hinausgeht, für erforderlich erachtet.

Die Bundespolizei verfügt über das erforderliche Fachwissen im Hinblick auf die Seepiraterie und ist somit in der Lage eine Zertifizierung als qualitätssichernde Maßnahme für private Sicherheitsdienstleister zu gewährleisten.

5.4 Bewaffnung bei maritimen Sicherheitsdienstleistungen

Aus waffenrechtlicher Sicht ist bei privaten bewaffneten Sicherheitskräften der geltende Rechtsrahmen des Waffengesetzes zum Führen von Waffen an Bord von Handelsschiffen ausreichend. Nach Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 34a GewO kann nach § 28 WaffG Angehörigen von Bewachungsunternehmen eine waffenrechtliche Erlaubnis zum Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen und Munition erteilt werden. Es gibt keine waffenrechtliche Anzeigepflicht bzw. einen Genehmigungsvorbehalt, wenn Waffen im Ausland an Bord von Schiffen unter deutscher Flagge zum Mit-sich-Führen/Gebrauch genommen werden. Das „Führen“ ist also der „normale“ Verwendungszweck. Auf Kriegswaffen findet das Waffengesetz keine Anwendung.

Die Art der Bewaffnung von privaten bewaffneten Sicherheitskräften sollte dazu geeignet sein, den taktischen Anforderungen entsprechen zu können. Die Frage der entsprechenden Erlaubnisse nach Waffengesetz oder auch nach Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) hängt von der individuellen Waffenart und dem Munitionstyp ab. Die bloße Einteilung in Kurzwaffen, Langwaffen, Halbautomaten oder Vollautomaten ist zu pauschal. So unterliegen etwa sowohl Leuchtspurmunition als auch bestimmte Gewehre dem KWKG, was dazu führt, dass für deren Herstellung, Beförderung und Inverkehrbringen nach Art. 26 Abs. 2 GG eine Ge-

⁵⁴ Vgl. hierzu REVISED INTERIM GUIDANCE TO SHIPOWNERS, SHIP OPERATORS, AND SHIP-MASTERS ON THE USE OF PRIVATELY CONTRACTED ARMED SECURITY PERSONNEL ON BOARD SHIPS IN THE HIGH RISK AREA MSC.1/Circ.1405/Rev.1 und REVISED INTERIM REC-OMMENDATIONS FOR FLAG STATES REGARDING THE USE OF PRIVATELY CONTRACTED ARMED SECURITY PERSONNEL ON BOARD SHIPS IN THE HIGH RISK AREA MSC.1/Circ.1406/Rev.1 vom 16. September 2011.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

nehmung der Bundesregierung erforderlich ist. Im jeweiligen Einzelfall ist nach Erstellung einer Risikoanalyse zu prüfen, welche Waffen, Munitionsarten und Zubehörteile für die Erfüllung der Aufgabe verhältnismäßig sind. Es besteht Einigkeit, dass es nicht zu einer Bewaffnung mit schweren Kriegswaffen im eigentlichen Sinne kommen sollte, zu deren Mitführen durch private Sicherheitsdienste im Übrigen derzeit keine Notwendigkeit besteht.

Im Ausland gelten die von Land zu Land unterschiedlichen nationalen Regelungen für Waffen und Munition. Die Reedereien und Sicherheitsunternehmen haben in eigener Zuständigkeit zu klären, welche Erlaubnisse einzuholen sind. Die deutsche Erlaubnis entfaltet keine Bindungswirkung für ausländische Behörden; die waffenrechtliche Erlaubnis ist kein transnationaler Verwaltungsakt⁵⁵. Die Problematik wurde im September 2011 durch die IMO aufgegriffen und mündete in Empfehlungen für die Küsten- und Anrainerstaaten.

5.5 Verantwortung des Kapitäns (§ 106 SeemG)⁵⁶

Das Seemannsgesetz (SeemG) regelt u.a. die Stellung des Kapitäns, die Rechtsverhältnisse der Besatzung sowie sonstiger im Rahmen des Schiffsbetriebs an Bord tätiger Personen. Letzterer Gruppe dürften die Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste zuzuordnen sein, da sie, ohne in einem Heuerverhältnis zu stehen, an Bord zur Sicherheit des Schiffsbetriebs tätig sind. Für sie folgt daher aus § 7 Abs. 2 SeemG, dass sie den Regelungen des SeemG hinsichtlich der Ordnung an Bord unterliegen. Diese wiederum sehen in § 106 SeemG eine besondere Stellung des Kapitäns vor, die sowohl durch privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Elemente geprägt ist.

Aus § 106 Abs. 1 SeemG folgt, dass der Kapitän der Vorgesetzte der an Bord tätigen Personen ist, ihm also ein arbeitsrechtliches Direktionsrecht zusteht. Zugleich hat er die oberste Anordnungsbefugnis in Sachen der Ordnung und Sicherheit an Bord inne. Diese sog. Schiffsgewalt umfasst das Recht, Anordnungen zur Abwehr von Gefahren notfalls mit Zwangsmitteln durchzusetzen sowie körperliche Gewalt anzuwenden. Die Ausübung dieser Rechte hat hoheitlichen Charakter. Die Schiffsgewalt kann nach § 106 Abs. 6 SeemG nur eingeschränkt auf die ersten Offiziere übertragen werden, eine Übertragung auf andere Personen ist nicht vorgesehen.

⁵⁵ *Brinktrine*, Der Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus, in: *Stober*, Der Schutz vor Piraterie und maritimen Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung, 2010, S. 39 (48).

⁵⁶ Auszug aus „Schutz vor Piraten durch private Sicherheitsdienste“, Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

Die Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste müssten demnach den Anweisungen des Kapitäns Folge leisten und könnten etwaige Maßnahmen zur Piratenabwehr nicht eigenständig ergreifen. In der Praxis könnten sich Probleme ergeben, wenn der Kapitän und die Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes die Gefahrenlage und/oder die Erforderlichkeit von Abwehrmaßnahmen unterschiedlich einschätzen. Da die Letztverantwortung gesetzlich beim Kapitän liegt, können die Sicherheitsdienste hinsichtlich der Erforderlichkeit von Maßnahmen zunächst nur beratend tätig werden und erst auf Anweisung des Kapitäns auch konkrete Abwehrmaßnahmen ergreifen.

Eine strafrechtliche Haftung des Kapitäns für etwaige Schäden, die durch das Handeln eines Sicherheitsdienstes verursacht wurden, kommt grundsätzlich in Betracht, da der private Sicherheitsdienst auf Anweisung des Kapitäns tätig wird. Den Anknüpfungspunkt für eine Strafbarkeit können fahrlässige Pflichtverletzungen des Kapitäns bilden, bspw. eine fehlerhafte Einschätzung der Erforderlichkeit von Abwehrmaßnahmen und darauf aufbauende Anordnungen an den privaten Sicherheitsdienst. Hierdurch könnte sich ein Kapitän wegen fahrlässiger Körperverletzung bzw. Tötung strafbar machen. Diese Taten sind nach deutschem Strafrecht zu beurteilen, da dieses nach § 4 StGB auf Taten Anwendung findet, die auf Schiffen begangen werden, die berechtigt sind, die deutsche Flagge zu führen.

Grundsätzlich kommt auch eine zivilrechtliche Haftung des Kapitäns für Schäden in Betracht, die durch das Handeln eines Sicherheitsdienstes entstanden sind. Auch insoweit wäre an fahrlässige Pflichtverletzungen des Kapitäns anzuknüpfen.

Letztlich kann eine straf- oder zivilrechtliche Haftung des Kapitäns nur anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls geprüft werden.

6 Reeder - Umsetzung der BMP/Eigensicherungsmaßnahmen

Grundsätzlich ist die Abwehr von Gefahren, also auch die Abwehr/Verhinderung von Straftaten – insofern auch die Piratenabwehr – eine typische Aufgabe des Staates und keine reine private Angelegenheit des Privaten. Sofern sich ein Reeder – wie jeder andere Private – zur Abwehr von Gefahren, die sein Schiff oder seiner Tätigkeit drohen, selbst zur Wehr setzt, trifft er Maßnahmen zur Eigensicherung. Diese können freiwillig wahrgenommen werden; er kann dazu staatlicherseits aber auch verpflichtet werden.

Die im eigenen Interesse durchgeführten freiwilligen Eigensicherungsmaßnahmen haben sich lediglich an gesetzlichen Vorschriften zu orientieren, die den Rahmen des Erlaubten vorgeben. Dazu gehört z.B. auch der Einsatz von privaten und bewaffneten Sicherheitsdiensten, wobei den gewerbe- und waffenrechtlichen Vorgaben entsprochen werden muss. Daneben kann der Reeder jedoch auch technische und organisatorische Maßnahmen auf seinem Schiff installieren, die der Abwehr von Piratenangriffen dienen.

Um den Reedern und Schiffsführungen weltweit unterstützende Hinweise für zweckmäßige und erfolgversprechende Eigensicherungsmaßnahmen gegenüber Piraterieangriffen zu geben, hat die den VN zugehörige International Maritime Organisation (IMO) die von der Schifffahrt erarbeiteten BMP verabschiedet. Die Erfahrungen der letzten Monate, die zudem von Daten, die Marinekräfte zur Verfügung gestellt haben, untermauert wurden, zeigen, dass die Einhaltung der in den BMP enthaltenen Empfehlungen einen signifikanten Unterschied im Schutz vor Piratenangriffen darstellen.

Trotz weitgehender Umsetzung der BMP gab es vereinzelt noch Fälle, bei denen die BMP nicht in vollem Umfang umgesetzt wurden. Insbesondere wurden die dringend empfohlenen Anmeldungen bei MSCHOA vor dem Transit durch das Seegebiet vor Somalia nicht durchgehend durchgeführt. VDR und VDKS haben im Rahmen der Gespräche mit der IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ darauf hingewiesen, dass Reeder und Schiffsführungen bei vercharterten Schiffen an den Chartervertrag gebunden seien und dadurch häufig nicht die Möglichkeit hätten, Geschwindigkeitsänderungen bzw. Umwege zur Vermeidung von Piratenüberfällen – wie sie durch die BMP empfohlen werden – durchzuführen. Die damit zusammenhängenden zeitlichen Verzögerungen bzw. der höhere Treibstoffverbrauch verstoße häufig gegen den Chartervertrag und würde dadurch zu hohen Konventionalstrafen bzw. arbeitsrechtlichen Nachteilen führen.

Von daher sollte eine Verbindlichmachung der BMP-Empfehlungen erwogen werden. In dem nach SOLAS XI-2 bzw. nach dem ISPS-Code geforderten Plan zur Gefahrenabwehr werden

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

die Anwendung der BMP individuell auf das Schiff und sein Fahrtgebiet bezogen implementiert und somit für den Reeder bzw. Kapitän verpflichtend. Bei der Prüfung, welche Eigensicherungsmaßnahmen nach BMP gesetzlich vorgeschrieben werden sollten, sind Differenzierungen vorzunehmen. Die Anmeldung bei MSCHOA und Berichtsabgabe bei UKMTO sind Maßnahmen, die von jedem Schiff eingehalten werden sollten. Dann gibt es Selbstschutzmaßnahmen, die individuell auf das Schiff und sein Fahrtgebiet bezogen werden müssten. BMVBS wird im Hinblick auf die SeeEigenSichV um Prüfung gebeten, inwieweit Melde- und Berichtspflichten bei MSCHOA/UKMTO und inwieweit weitergehende individualisierte BMP im Gefahrenabwehrplan verbindlich festgeschrieben werden können.

Durch diese Maßnahme wird ein Privatsubjekt, der Reeder, gesetzlich verpflichtet, bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit der Abwehr von Gefahren, also Maßnahmen zu seiner Eigensicherung, zu ergreifen. Die Eigensicherung beruht auf der Verantwortung des Rechtsgutsträgers für den Schutz seines eigenen Rechtsguts vor fremden, von außen kommenden Gefährdungen und Beeinträchtigungen. Die Auferlegung zumutbarer Eigensicherungspflichten stellt insofern eine Aktivierung einer ohnehin bestehenden eigenen Pflichtigkeit und Selbstverantwortlichkeit dar.

Begrenzt werden könnte die Verpflichtung, Maßnahmen der Eigensicherung zu ergreifen, durch den Vorbehalt staatlicher Aufgabenerfüllung, d.h. dem Vorliegen unverzichtbarer Staatsaufgaben, deren sich der Staat nicht durch eine Verlagerung auf Private entledigen darf.

7 Bundeswehr

Die Deutsche Marine beteiligt sich an der EU-geführten Operation ATALANTA und handelt dort in dem durch die Operationsführung vorgegebenen Rahmen.

Zudem handelt die Deutsche Marine ggf. im Rahmen der Nothilfe (Art. 98 SRÜ).⁵⁷

7.1 Auftrag und Grundlagen der Operation ATALANTA

Die Operation ATALANTA ist der militärische Beitrag der EU zur Pirateriebekämpfung und hat zum Ziel, die vor der Küste Somalias operierenden Piraten zu bekämpfen und abzuschrecken. ATALANTA soll mit Priorität die durch Piraterieüberfälle gefährdete humanitäre Hilfe des Welternährungsprogramms (WEP) für die notleidende somalische Bevölkerung sicherstellen und Transporte der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) sichern. Darüber hinaus trägt die Operation dazu bei, den zivilen Schiffsverkehr auf den dortigen Handelswegen zu schützen, Geiselnahmen und Lösegelderpressungen zu verhindern und das Völkerrecht durchzusetzen.

Die Bekämpfung der Piraterie durch die Bundeswehr erfolgt auf Grundlage des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ) und der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedeten Resolutionen⁵⁸ in Verbindung mit der entsprechenden Gemeinsamen Aktion und den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union⁵⁹ im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Absatz 2 GG. Das aktuelle Mandat des Deutschen Bundestages gilt bis zum 18.12.2011 und legt eine Mandatsobergrenze von 1400 Soldaten fest. Die Obergrenze erlaubt in besonderen Situationen, wie beispielsweise bei Geiselnbefreiungsoperationen, handlungsfähig zu bleiben.

⁵⁷ Vgl. Antwort der Bundesregierung – Maßnahmen im Kampf gegen Piraterie, BT-Drs. 17/6715 vom 1.8.2011, Frage 40.

⁵⁸ Resolutionen 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1897 (2009) sowie 1950 (2010) vom 23.11.2010 und ihre Folgeresolutionen.

⁵⁹ Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP des Rates der Europäischen Union vom 10.11.2008, dem Beschluss 2009/907/GASP des Rates der Europäischen Union vom 08.12.2009, dem Beschluss 2010/437/GASP des Rates der Europäischen Union vom 30.07.2010 und dem Beschluss 2010/766/GASP des Rates der Europäischen Union vom 07.12.2010.

7.2 Deutscher Beitrag

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Rahmen der Operation ATALANTA einer der beständigsten Truppensteller. Im Seegebiet ist seit Beginn der Operation durchgängig mindestens eine deutsche Fregatte mit einem auf die Pirateriebekämpfung ausgerichteten Fähigkeitspaket eingesetzt. Dieses umfasst neben zwei Bordhubschraubern eine Bordfacharztgruppe, ein Vessel Protection Detachment (VPD = Team hoheitlicher Sicherheitskräfte), einen Rechtsberater, eine Feldjäger- (Militärpolizei-) Komponente, einen Sprachmittler und ein Boarding- bzw. Sicherungsteam. Der deutsche Kräftebeitrag wird zeitweilig durch weitere Fregatten, Einsatzgruppenversorger mit erweiterter sanitätsdienstlicher Versorgung, Betriebsstofftransporter und Seefernaufklärer verstärkt. In Dschibuti befindet sich die Deutsche Verbindungs- und Unterstützungsgruppe (DVUG) mit einer MAD-Stelle und einer Einsatzwehrverwaltungsstelle. In den taktischen und operativen Hauptquartieren und Stäben der EU an Land und auf See sind durchgängig deutsche Soldatinnen und Soldaten vertreten. Durch die wiederholte Übernahme der Funktion des Deputy Commander im Operational Headquarters in Northwood und die Übernahme der Funktion des Force Commander als Verbandsführer in See vom 13.08.2011 bis 06.12.2011 ist Deutschland auch in der militärischen Führungsebene angemessen vertreten.

Das auf deutschen Fregatten eingeschiffte VPD besteht aus zwölf bewaffneten Soldaten und wird auf Handelsschiffen mit dem Auftrag eingesetzt, Schiff und Besatzung gegen Angriffe zu verteidigen. Der Kommandant der Fregatte erhöht durch die Einschiffung des VPD die operative Flexibilität, da sich die Fregatte in Abhängigkeit von der taktischen Lage bis zu einem vorgegebenen Abstand von dem Handelsschiff entfernen kann, während das Handelsschiff durch das VPD auf dem Transit zum Bestimmungshafen geschützt wird. VPD finden vornehmlich für die priorisierte Aufgabe, den Schutz von Schiffen, die im Auftrag des WEP oder der AMISOM fahren, Verwendung. Bisher wurden hoheitliche Sicherheitskräfte der Bundeswehr ausschließlich zum Schutz von Transporten des Welternährungsprogramms (WEP) oder von AMISOM eingesetzt⁶⁰, allerdings bislang nicht auf deutschen Handelsschiffen oder ausgeflaggten Schiffen deutscher Reeder.

⁶⁰ Vgl. Antwort der Bundesregierung – Maßnahmen im Kampf gegen Piraterie, BT-Drs. 17/6715 vom 1.8.2011, Frage 36.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

Die Einschiffung von VPD auf Handelsschiffen, die nicht im Auftrag des WEP oder AMISOM fahren, ist im Rahmen der Operation ATALANTA möglich, wird jedoch durch die Anzahl der verfügbaren VPD begrenzt; dies ist bisher auf deutschen Schiffen nicht erfolgt. Die Festlegung der Einschiffung wird anhand der Erfordernisse und der Schutzbedürftigkeit von Handelsschiffen durch die multinationale Operationsführung der EU durchgeführt. Die Auswahlkriterien für die Entscheidung, welche Schiffe durch die Operation ATALANTA geschützt werden, ergeben sich aus der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP in Verbindung mit dem geltenden Operationsplan. Danach gilt folgende Priorisierung:

1. Schiffe, die für das Welternährungsprogramm (WEP) fahren
2. Schiffe, die für die African Union Mission in Somalia (AMISOM) fahren.
3. Aufgrund einer Einzelfallbewertung andere gefährdete Handelsschiffe.

Ob zusätzlich zum Begleitschutz durch eine Einheit der Operation ATALANTA ein VPD eingeschiffert wird, hängt neben dessen Verfügbarkeit, vom Vorliegen einer Flaggenstaatenklärung und von der Einwilligung des Kapitäns ab.

7.3 Taktische und operative Weiterentwicklung

Die Operation ATALANTA wird auf taktischer, operativer und strategischer Ebene stetig weiterentwickelt, um die Initiative gegenüber flexibel agierenden Piraten zu erhalten. Piraten nutzen entführte Handelsschiffe und Fischereifahrzeuge als Mutterschiffe, erhöhen die Anzahl der gleichzeitig angreifenden Boote, nutzen Geiseln als Schutzschilde oder öffnen Zitadellen (safe rooms) mit Hilfe anderer Geiseln. Im Mai 2011 geänderte und erweiterte Einsatzregeln (Rules of Engagement) sowie eine Anpassung des Operationsplanes (OPLAN) ermöglichen dem militärischen Führer in See weitere robustere Optionen. Diese schließen neben einer vermehrten Nutzung von VPD die Markierung und Immobilisierung von Mutterschiffen, den Einsatz von Reizstoffen sowie die Wiederinbesitznahme und Geiselbefreiung ein. Ein robusteres Vorgehen gegen Piraten stärkt die Glaubwürdigkeit und erhält unter Beibehaltung der Initiative den abschreckenden Charakter der Operation. Bei der Entscheidung über die Durchführung von robusteren Maßnahmen ist die Unversehrtheit eventueller Geiseln ein zentrales Kriterium. Für die Umsetzung der neuen Handlungsoptionen ist die Bereitschaft der Nationen erforderlich, zusätzliche Kräfte und Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen. Das Wirken an Land zur Zerstörung logistischer Abstützpunkte ist im OPLAN nicht vorgese-

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

hen, bleibt jedoch – auch durch den Kommandeur des Operativen Hauptquartiers gestützt und initiiert – weiter in der Diskussion.

7.4 Wirksamkeit

Die Kräfte der Operation ATALANTA haben bisher über 100 mutmaßliche Piraten in Gewahrsam genommen und diese überwiegend an Kenia und die Seychellen zur Strafverfolgung übergeben. Die Reduzierung der Erfolgsquote der Piraten, das Aufbringen von Piratenskiiffs und Mutterschiffen sowie die Wiederinbesitznahme von Schiffen sind weitere positive Ergebnisse des militärischen Handelns vor Ort. Mit über 200 durchgeführten Schutzaufträgen für durch das WEP und die AMISOM gecharterte Schiffe und dem sicher begleiteten Transport von über 700.000 Tonnen Hilfsgütern für das WEP ist dieser priorisierte Teil des Auftrages der Operation ATALANTA ein umfassender Erfolg für die humanitäre Hilfe vor Ort. Die durchgängige Anwesenheit von Kriegsschiffen im Golf von Aden hat dieses Seegebiet für die Handelsschifffahrt seit Ende 2008 deutlich sicherer gemacht. Zwar ist die Quote der erfolgreichen Überfälle durch Piraten von über 20% bis 2010 auf etwa 10% im Jahre 2011 gesunken. Gleichzeitig lässt sich aber feststellen dass die Bedrohung durch Piraterie insgesamt gewachsen ist, sind die Überfälle doch weltweit und auch am Horn von Afrika im ersten Halbjahr 2011 auf einen neuen Höchstwert gestiegen.⁶¹

7.5 Weitere Operationen

Neben der Operation ATALANTA sind weitere Antipiraterie-Operationen – ohne deutsche Beteiligung – wie beispielsweise die NATO-geführte Operation OCEAN SHIELD sowie die US-geführte Combined Maritime Forces sowie unilateral agierende Einheiten am Horn von Afrika aktiv.

⁶¹ Vgl.

http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde!/ut/p/c4/Ncy7DslwDAXQP4qTDhSxEbqwMHSBsqWtVVlqHkoMISo-HgcJW7rLPTY8QTa4Ny2OKQa3wgOGiU7jpsZtRoUUikPeUXkqRQQG5QJTouwYM-EP8A73-kgQJiFck1GY5ClwZpVi5rU2r5y/UTTDoe1nTav_Yz7HW3NpbaMP3dX2kLw_fwG8dBeT/;
http://www.bundespolizei.de/DE/02Schutz-und-Vorbeugung/Piraterielage/pirateriebericht_2_2011_.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff vom 10.11.2011).

8 Maßnahmen der Bundespolizei

Die Bundespolizei verfolgt einen integrativen Bekämpfungsansatz der Piraterie, in dem wesentliche Elemente (Prävention, Repression, Lageauswertung und -beobachtung) organisatorisch miteinander verzahnt sind. Kosten und Informationsverluste durch Redundanzen sowie Schnittstellenprobleme werden hierdurch vermieden. Maritime, einsatztaktische und kriminalistische Kompetenzen stehen in der Einsatzlage und der allgemeinen auf Dauer ausgelegten Aufgabenwahrnehmung unmittelbar zur Verfügung.

Der bundespolizeiliche Ansatz der Pirateriebekämpfung umfasst:

- die Lagebeobachtung und Auswertung
- diese wird durch enge Vernetzung von GLZ-See, Führungs- und Lagedienst des BPOLP, MSCHOA, ständige Verbindung zum Einsatzführungskommando Potsdam (Operation ATALANTA) und den Company Security Officers (CSO) deutscher Reedereien sichergestellt.
- Sie umfasst eine 24/7 Beobachtung aller relevanter Aktivitäten einschließlich der Kommunikation über maritime Chats (insb. Mercury) und
- wird durch maritime Experten durchgeführt.

Die Präventionsarbeit des PPZ umfasst u. a.

- die Auswertung von Piraterieangriffen, der Wetterlage, aktueller Schiffsbewegungen, Ermittlungserkenntnissen sowie den Informationsaustausch mit Partnern im Bereich der Prävention,
- Erarbeitung und Fortentwicklung baulicher und taktischer Schutz- und Abwehrmaßnahmen
- sowie die Beratung und Fortbildung von CSO deutscher Reeder, der Versicherungswirtschaft sowie behördlicher Partner.

Maßnahmen der Lagebewältigung und Gefahrenabwehr,

- beruhen auf enger Abstimmung zwischen Bundespolizei und Deutscher Marine,

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

- werden im Erfahrungsaustausch zwischen den Partnern des ATLAS-Verbundes⁶² im Einzelfall und bei regelmäßigen Besprechungen erörtert,
- werden ständig auf Grundlage gewonnener Erkenntnisse und der Lageentwicklung konzeptionell fortentwickelt.

Ermittlungen im Zusammenhang mit Piraterievorfällen

- werden durch spezialisierte Ermittlungsbeamte der Maritimen Ermittlungsgruppe sowie der mit Verfahren im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erfahrenen Bundespolizeiinspektion Kriminalitätsbekämpfung der Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt vorgenommen,
- Eine Übernahme zukünftiger, bisher durch die Länder durchgeführter Ermittlungsverfahren im Rahmen der Seepiraterie sowie damit zusammenhängender Delikte (Gefährlicher Eingriff in den Seeverkehr, Geiselnahme, Erpressung, pp.), ist durch diesen Ansatz sichergestellt. Der Kräfteansatz ermöglicht eine flexible, lageangepasste Ausgestaltung von Ermittlungsmaßnahmen.

Verbindungsbeamte der Bundespolizei stellen den Informationsaustausch mit dem AA, dem BND, dem Einsatzführungskommando der Bundeswehr und weiteren Partnern lage- und bedarfsabhängig sicher.

8.1 Beratungsangebot an Reeder durch PPZ

Das Pirateriepräventionszentrum bietet Workshops für Sicherheitsbeauftragte der Reedereien an, führt individuelle schiffbauliche Beratungen durch und wertet Piraterievorfälle aus, um verbesserte Schutzmaßnahmen für Schiff und Besatzung empfehlen zu können. Das Piraterie-Präventionszentrum der BPOL-See bietet den Reedereien (Handels- und Kreuzfahrtschiffe) sowie international fahrenden Freizeitschiffen derzeit folgende Beratungsmöglichkeiten im Einzelnen an:

- individuelle Beratungen für Reedereien
- telefonische Beratung im Nachgang zu Individualberatungen
- Risikoanalysen bei Passagen durch Hoch-Risiko-Gebiete
- Workshops für Company-Security-Officer (CSO)

⁶² Verbund von 32 Spezialeinheiten in den 27 europäischen Ländern.

- Vorträge zum Thema Seepiraterie

8.2 Kategorisierung von Schiffgefährdung, einzelfallbezogene Gefährdungsanalyse für besonders gefährdete Schiffe

Grundsätzlich muss jedes Schiff im Seegebiet vor Somalia mit einem Piraterieangriff rechnen. In Einzelfällen kam es sogar schon zu Angriffen auf Marineschiffe der internationalen Seestreitkräfte. Bei der Beurteilung des individuellen Risikos für Schiffe im Transit durch die Hochrisikogebiete am Horn von Afrika stuft die Bundespolizei vor einer detaillierten Gefährdungsbewertung, unter Berücksichtigung sonstiger Rahmenbedingungen, deshalb die Schiffe in drei Kategorien (normal/erhöht/stark gefährdet) ein.

- a) Die Kategorie „**normal gefährdet**“ umfasst alle Schiffe, die aufgrund ihrer Parameter (Kernparameter sind Höhe des Freibords und maximale Geschwindigkeit) und den bisherigen Erkenntnissen hinsichtlich der durch die Piraten nachgewiesenen Fähigkeiten, zwar angegriffen, jedoch unter normalen Umständen nicht geentert und daher auch nicht entführt werden können.

Derzeit werden Schiffe mit einer realen Fahrtgeschwindigkeit von mindestens 18 Knoten und einem tatsächlichen Freibord über 6 Metern in die Kategorie „normal gefährdet“ eingestuft. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass während des Angriffs keine außergewöhnlichen Umstände eintreten (z.B. Panik der Besatzung, technische Probleme) oder sonstige Parameter, wie z.B. eine gefährliche Ladung, die keinen Beschuss durch die Piraten erlaubt, vorliegen.

Trotz der Tatsache, dass die Piraten in der Regel nicht auf eine erfolgreiche Entführung hoffen können, muss auch die Crew solcher Fahrzeuge mit Angriffen rechnen und sich und das Schiff entsprechend vorbereiten.

- b) In die Kategorie „**erhöht gefährdet**“ fallen diejenigen Fahrzeuge, bei denen ein Anbordgelangen durch die Piraten aufgrund der Tatsache, dass zumindest einer der Kernparameter unterhalb bestimmter Grenzwerte liegt (z.B. ein niedriges Freibord oder eine zu niedrige Geschwindigkeit), zwar unter Schwierigkeiten aber dennoch möglich erscheint.

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

- c) Die Kategorie „**stark gefährdet**“ wiederum bezeichnet Fahrzeuge, bei denen beide Kernparameter unterhalb der für die Piraten aktuell geltenden Grenzwerte liegen, so dass ein Anbordgelangen diese vor keine größeren Probleme stellt.

Im Jahr 2010 kam es zu 688 Passagen von Schiffen unter deutscher Flagge im Seegebiet vor Somalia, von denen 41 als „stark gefährdet“ eingestuft wurden. Mit Stand 30.09.2011 wurden im laufenden Jahr am Horn von Afrika 65 von 933 Passagen „stark gefährdeter“ Schiffe unter deutscher Flagge unternommen.

Seit 2010 gelangten keine somalischen Piraten an Bord eines deutschflaggen Schiffes der Kategorie „normal gefährdet“. In diesem Zeitraum kam es zwar in wenigen Einzelfällen zu einem Anbordgelangen auf als „erhöht gefährdet“ eingestuften Fahrzeugen, jedoch lediglich zu Entführungen von Fahrzeugen der Kategorie „stark gefährdet“.

Einzelfallbezogene Gefährdungsanalysen für Schiffe beziehen, neben den vorgenannten Kernparametern, alle weiteren sicherheitsrelevanten Umstände wie z.B. die Ladung, Hafenanläufe, Liegezeiten auf Reede, schiffbauliche Besonderheiten etc. mit in die Bewertung ein. Eine Gefährdungsanalyse beinhaltet regelmäßig eine Gefährdungseinstufung für das betroffene Fahrzeug (mit einer Erläuterung derselben) sowie entsprechende Empfehlungen für die Reederei/die Besatzung. Im Extremfall kann die Empfehlung auch darin bestehen, die Fahrt nicht bzw. nicht ohne besonderen Schutz anzutreten. Häufig werden von den Reedereien auch Risikobewertungen für bestimmte Einzelaspekte (konkrete Hafenanläufe, Routing, passive Sicherheitsmaßnahmen, schiffbauliche Anforderungen o.ä.) nachgefragt, so dass sich die Analysen dann auf diese Schwerpunkte konzentrieren. Die aktuellen Sicherheitshinweise des Auswärtigen Amtes zu den betroffenen Anrainerstaaten sowie die Empfehlungen der Schifffahrtsindustrie (BMP) werden in den Gefährdungsanalysen ebenfalls berücksichtigt.

8.3 Bewältigung der Fälle von Geiselnahmen

Es ist unverändert gemeinsames Verständnis zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung, dass die Bewältigung der Fälle von Geiselnahmen auch im Ausland grundsätzlich polizeiliche Lagen sind und das gesamte Spektrum polizeilicher Einsatzbewältigung durch Spezialeinheiten erfordern. Dabei können stets unterschiedliche Lösungsoptionen in Frage kommen. Beide Ressorts werden bei entsprechenden

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“
-Abschlussbericht-

Lagen dem Krisenstab der Bundesregierung einen gemeinsam abgestimmten Lösungsvorschlag unterbreiten, der sich am jeweiligen Einzelfall orientiert.

9 Länder

9.1 Derzeitige Rechtslage

Die Länder sind durch Seepiraterie in vielfältiger Weise betroffen. Dies betrifft – unbeschadet der Zuständigkeit des Bundes – insbesondere das elementare Interesse an der Bewahrung der Freiheit und der körperlichen Unversehrtheit eigener Bürger, die sich an Bord der von Piraterie betroffenen Schiffe befinden; weiterhin die Wahrung der Belange der in den Ländern – und dort schwerpunktmäßig in den norddeutschen Küstenländern – ansässigen Wirtschaftsunternehmen, namentlich der Reedereien. Im engeren Sinne zuständig sind die Länder aufgrund der grundgesetzlichen allgemeinen Kompetenzzuweisung des Polizei- und Justizwesens regelmäßig 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 sowie im Zusammenhang damit begangener Straftaten, soweit diese deutschem Strafrecht unterliegen, und deren nachfolgender strafprozessualer Bearbeitung durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte. In Einzelfällen (beispielhaft deliktsbezogen im Bereich des Terrorismus oder geografisch begründet für Ermittlungsmaßnahmen auf Hoher See) sind Sonderzuständigkeiten des Bundeskriminalamtes oder der Bundespolizei begründet.

Für die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung ist dabei die jeweils örtlich zuständige Landespolizei zuständig. Die örtliche Zuständigkeit kann sich dabei nach sehr unterschiedlichen Anknüpfungstatsachen (z.B. nach dem Heimathafen des Schiffes, dem Sitz des Betreiberunternehmens oder der Reederei, dem Wohnort eines Besatzungsmitglieds oder dem Wohnort eines erpressten Unternehmers) bestimmen.

Grundsätzlich leisten das Bundeskriminalamt oder die Bundespolizei auf Anforderung der zuständigen Landespolizei im Einzelfall unterstützende Amtshilfe.

Unbeschadet der grundsätzlichen Zuständigkeit der Polizeien der Länder auch für strafrechtliche Ermittlungen im Ausland ist die Bündelung der spezifischen Kompetenz für die Wahrnehmung regelmäßig komplexer Ermittlungen im Zusammenhang mit dem Phänomenbereich Piraterie an einer Stelle sinnvoll. Hierdurch kann eine gezielte Aus- und Fortbildung der

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Ermittlungspersonen sowie eine ausreichende infrastrukturelle Unterstützung sichergestellt werden.

9.2 Zuständigkeitsregelung nach der 192. Sitzung der IMK

Die Innenministerkonferenz hat daher zu dieser Frage in ihrer 192. Sitzung am 22.06.2011 u.a. den nachstehenden Beschluss gefasst: „Die Innenministerkonferenz spricht sich für eine Übertragung der Zuständigkeit 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 im Zusammenhang damit begangener Straftaten, soweit diese deutschem Strafrecht unterliegen, auf eine Bundesbehörde aus und bittet den Bundesminister des Innern, sich für eine entsprechende Gesetzesinitiative einzusetzen.“

Der Bundesminister des Innern hat diesem Wunsch teilweise entsprochen und für künftige Pirateriefälle bei Geiselnahmen/Entführungen von deutschen Staatsangehörigen eine Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes, bei allen anderen Fallkonstellationen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Piraterie eine Zuständigkeit der Bundespolizei festgelegt.

Der Bundesminister des Innern bewertet insoweit die § 1 Abs. 2 BPolG i.V.m. § 4 Abs. 3 SeeAufgG, § 1 ZustBV-See als ausreichende gesetzliche Grundlage. Hieraus ergibt sich die Zuständigkeit der Bundespolizei für die diesbezügliche Strafverfolgung⁶³. Sie ist danach zur Ahndung seeräuberischer Handlungen jenseits des deutschen Küstenmeeres zuständig⁶⁴. Die eingesetzten Bundespolizisten sind nach § 4 Abs. 3 Satz 2 SeeAufgG insoweit Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft⁶⁵. Die Abgabepflicht nach § 12 Abs. 3 BPolG greift im Falle des § 1 ZuStBV-See nicht ein, da es sich um eine sonderpolizeiliche Aufgabenzuweisung handelt. Erforderliche Ermittlungshandlungen im deutschen Hoheitsgebiet sowie die gesamte

⁶³ Vgl. *Allmendinger/Kees*, Störtebekers Erben, NZWehrr 2008, 60 (68); *Fischer-Lescano/Tohidipur*, Rechtsrahmen der Maßnahmen gegen die Seepiraterie, NJW 2009, 1243 (1246); *Fischer-Lescano*, Bundesmarine als Polizei der Weltmeere?, NordÖR 2009, 49 (55); *Esser/Fischer*, Menschenrechtliche Implikationen der Festnahme von Piraterieverdächtigen – Die EU-Operation ATALANTA im Spiegel von EMRK, IPBPR und GG, JR 2010, 513 (520).

⁶⁴ *Allmendinger/Kees*, Störtebekers Erben, NZWehrr 2008, 60 (69).

⁶⁵ *Meyer-Goßner*, StPO 52. Aufl. 2009, § 163 Rn. 14; *KK-Griesbaum*, StPO 6. Aufl. 2008, § 163 Rn. 6; *Lagoni*, Piraterie und widerrechtliche Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt, FS *Rauschnig* 2001, S. 501 (530).

IMK-AG „Pirateriebekämpfung“ -Abschlussbericht-

Vorgangsbearbeitung unterfallen insoweit der Zuständigkeit der Bundespolizei⁶⁶. Die Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes folge aus § 4 Abs. 1 Nr. 3 lit. a BKAG.

Die Länder hingegen vertreten die Auffassung, dass diese Normen lediglich eine geografisch für den Bereich seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres beschränkte Zuständigkeit begründen und dass es für eine vollständige Übertragung der gesetzlichen Zuständigkeit im Sinne der Ziff. 2 des Beschlusses der IMK vom 22.06.2011 für den Bereich der Bundespolizei einer klarstellenden gesetzlichen Regelung bedürfe.

Die Länder haben dabei ihre Bereitschaft zur Unterstützung von Ermittlungsmaßnahmen im Inland zugesagt.

⁶⁶ Vgl. zu den Einschränkungen des Anwendungsbereiches des § 12 Abs. 3 BPolG; *Drewes/Malmberg/Walter*, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 12 Rn. 42.

10 Ergebnis/Änderungs- und Handlungsbedarf

Insgesamt ist festzustellen, dass die Möglichkeiten, den Schutz deutscher Handelsschiffe vor der Seepiraterie zu verbessern, vielschichtig sind. Der Staat ist zum Schutz der deutschen Handelsflotte bereits in verschiedenen Bereichen aktiv. Neben dem militärischen Beitrag im Rahmen der EU-Operation ATALANTA trifft auch die Bundespolizei, u.a. durch das Piraterie-Präventionszentrum, verschiedene Maßnahmen gegen die Seepiraterie.

10.1 Ermittlungszuständigkeit

Der BMI hat dem Wunsch der Länder teilweise entsprochen und für künftige Pirateriefälle bei Geiselnahmen/Entführungen von deutschen Staatsangehörigen eine Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes, bei allen anderen Fallkonstellationen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Piraterie eine Zuständigkeit der Bundespolizei festgelegt.

Die Länder gehen davon aus, dass der Bund die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen zu gegebener Zeit für die Ermittlungszuständigkeit für die Bundespolizei klarstellend anpasst.

10.2 Begleitung durch private bewaffnete Sicherheitsdienste und Zertifizierung

Der Einsatz privater bewaffneter Sicherheitskräfte an Bord von Handelsschiffen ist bei Beachtung der entsprechenden Rechtslage zulässig. Die Erbringung maritimer Sicherheitsdienstleistungen wird aber derzeit von der GewO noch nicht erfasst und Bedarf einer entsprechenden Anpassung. Dabei sind die Empfehlungen der IMO zum Einsatz privater Sicherheitskräfte, die persönliche Eignung sowie erhöhte Anforderungen an die Zuverlässigkeit zu berücksichtigen.

Die beabsichtigte Änderung der Gewerbeordnung mit der damit verbundenen Zertifizierung von privaten Sicherheitsdiensten ggf. durch die Bundespolizei ist zeitnah umzusetzen. Dies bedingt weiter eine entsprechende Normsetzung dahingehend, dass auf deutschflaggen Schiffe lediglich zertifizierte Sicherheitskräfte eingesetzt werden dürfen.

10.3 Begleitung durch hoheitliche Sicherheitskräfte

Im Einzelfall ist bei besonderen Situationen eine individuelle Begleitung von Handelsschiffen durch hoheitliche Kräfte in Betracht zu ziehen. Es ist denkbar, dass sich unter ganz besonderen Umständen die Gestaltungsfreiheit des Staates in einer Weise verengt, dass allein durch eine hoheitliche Begleitung deutscher Handelsschiffe der staatlichen Schutzpflicht Genüge getan werden kann. Eine Konkretisierung der Pflicht zur Begleitung hängt allerdings von einer vertieften Analyse der jeweiligen konkreten Lage ab und kann im Vorwege nicht abstrakt beantwortet werden.

10.4 Verbindlichkeit der BMP

Neben den verbindlichen Vorgaben der Eigensicherungsverordnung-See werden die BMP nach derzeitigem Stand durch die Reedereien im Wege der freiwilligen Umsetzung berücksichtigt. BMVBS wird im Hinblick auf die SeeEigenSichV um Prüfung gebeten, inwieweit Melde- und Berichtspflichten bei MSCHOA/UKMTO und inwieweit weitergehende individualisierte BMP im Gefahrenabwehrplan verbindlich festgeschrieben werden können.

10.5 Gesprächskreis des Koordinators der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft

Die Länder begrüßen das Angebot zur künftigen Teilnahme von zwei Vertretern am Gesprächskreis des Koordinators der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft.