

Nowbody asked me, but ...

Neue Kooperationsformen für maritime Sicherheit Deutschlands erforderlich

Peter Aldenhoff

Seit dem Sommer dieses Jahres geistert ein Wort durch die deutsche Medienlandschaft, das man in der deutschen Öffentlichkeit jahrzehntelang Romanen und Kinofilmen zuschrieb: »Piraterie«. Am 28. Mai 2008 hatten somalische Piraten den Massengutfrachter MV LEHMANN TIMBER, der einer Lübecker Reederei gehört, in den internationalen Gewässern vor Somalia gekapert und in ihre Gewalt gebracht. Erst nach 41 Tagen in der Hand der Piraten kam die Besatzung des Schiffes Anfang Juli gegen Zahlung eines Lösegeldes wieder frei. Seitdem berichten die Nachrichten nahezu wöchentlich über neue Fälle von Piraterie, vor allem vor den Küsten Asiens und Afrikas. Die Öffentlichkeit ist inzwischen sehr sensibel für dieses Thema, und deutsche Reedereien machen ihren Einfluss geltend, um Parlament, Regierung und Behörden zum Handeln aufzufordern.

Der Fall MV LEHMANN TIMBER offenbart eklatante Mängel in der deutschen Sicherheitsarchitektur, aber auch unverständliche Zurückhaltung seitens der Bundespolitik, sich mit dieser Situation zu befassen und die Problemstellungen im Sinne der betroffenen Schiffseigner und Besatzungsmitglieder zu lösen. Wochenlang konnte man in den Medien verschiedene Variationen des Themas »Die Zuständigkeit liegt in den Händen der Bundespolizei, diese verfügt aber nicht über die erforderlichen Mittel. Die Deutsche Marine hat die erforderlichen Mittel, aber nicht die rechtlichen Befugnisse und Zuständigkeiten« lesen.

Auf konstruktive Ideen seitens der Bundesregierung und ihrer Behörden, wie man Mittel und Befugnisse vereinigen und die Täter der Justiz zuführen könnte, wartete die Öffentlichkeit vergebens. Glücklicherweise verbesserte u.a. auch ein hochkarätiger Beitrag des prominenten Staatsrechtlers Prof. Ulrich Fastenrath in der FAZ vom 19. Juni 2008 mit dem Tenor, dass die Deutsche Marine eben doch rechtmäßig einschreiten dürfe, die Qualität der öffentlichen Diskussion erheblich. Dennoch besteht der Bundesminister der Verteidigung trotz des hohen Handlungsbedarfs auf einer Änderung des Grundgesetzes. Auffallend ist, dass der Bundesminister des Inneren, dem die für polizeiliche Aufgaben auf Hoher See zuständige Bundespolizei See untersteht, sich bisher überhaupt nicht in der Öffentlichkeit zu diesem Problemfeld geäußert hat.

Dabei gibt es international durchaus sehr gute Beispiele, wie Polizei und Marine auf rechtstaatlich saubere Weise gemeinsam dieses Problems Herr werden könnten. Wir Deutschen sind mit dem Dilemma des Verbots der Polizeiarbeit durch Streitkräfte nicht allein: Die USA befinden sich in einer ganz ähnlichen Lage. Die US-Navy darf zwar bei ihren Einsätzen in internationalen Gewässern Piraten vertreiben, aber keine polizeiliche Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung durchführen. Dafür ist ausschließlich die US-Coast Guard zuständig. Allerdings lassen sich die pragmatischen Amerikaner für diese Lage rechtlich einwandfreie Lösungen einfallen: Entweder ordnen sie ihren Marineverbänden auf See jeweils auch einzelne Schiffseinheiten der Küstenwache mit hoher Seefähigkeit und -ausdauer zu. Oder



Peter Aldenhoff ist Polizeioberst und Leiter 1. Polizeirevier beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main und Absolvent der Polizeiführungsakademie 2002.

auf einzelfahrenden Kriegsschiffen der Navy werden »Law Enforcement Detachments« der Coast Guard eingeschifft, die für die Strafverfolgung auf See zuständig sind. Sobald dann die Polizeigewalt der Coast Guard gefragt ist, setzt das Kriegsschiff die Flagge der Küstenwache und das Law Enforcement Detachment geht an die Arbeit. Auf diese Weise arbeitet sogar die Marine der Niederlande mit der US-Küstenwache zusammen. Und so einfach könnte das auch zwischen Deutscher Marine und Polizei vonstattengehen, insbesondere außerhalb der deutschen Küstengewässer, und gerade auf den Feldern Terrorabwehr und Bekämpfung der Piraterie.

Die US-Coast Guard als militärisch organisierte maritime Behörde verfügt außerdem auch über große Einheiten in Korvetten- und Fregattengröße mit großer Seeausdauer, um in internationalen Gewässern und in den Küstengewässern der USA die maritimen Interessen der USA zu vertreten, Terroristen sowie Menschen- und Drogenschmuggler zu jagen, illegale Immigration zu unterbinden, Seenothilfe zu leisten, den Fischereischutz durchzuführen und vieles mehr. So etwas gibt es derzeit in Deutschland nicht.

Das aber ist schwer zu verstehen. Schließlich ist gerade Deutschland im internationalen Vergleich die an weltweit vierter Stelle stehende Handelsmacht! Deutschlands Handelsflotte sowie die im Besitz deutscher Reedereien stehenden Schiffe unter ausländischen Flaggen machen ebenfalls ein Viertel des Seehan-

Der Kommandant eines FK-Kreuzers der US-Navy beobachtet die Vorgänge auf der MV FAINA (Foto: US-Navy)



dels der Welt aus. Deutschlands Gesamtwirtschaftsvolumen ist zu über 50 Prozent in irgendeiner Form von Seetransporten abhängig – und das mit steigender Tendenz. Deutschland ist eine Seemacht, daran gibt es keinen Zweifel. Seemächte zeichnen sich aber auch dadurch aus, dass sie willens und in der Lage sind, u.a. ihre maritimen Versorgungsadern gegen Terroristen, Piraten und sonstige Straftäter zu schützen.

Wo auch immer die künftige Organisationsform maritimer Gefahrenabwehr und Strafverfolgung hindere, ohne eine wesentlich engere Kooperation zwischen Bundespolizei und Marine wird es künftig nicht mehr gehen. Wie bereits geschildert, verfügen die einen über die richtigen Einsatzmittel, die anderen aber über Zuständigkeit und rechtliches Instrumentarium. Was liegt näher, als beides für den Einsatz zu vereinen? Die Bildung einer maritimen EU-Mission, wie derzeit in Vorbereitung, ist kein Ersatz für die dringend erforderliche Bildung eigener Kräfte. Die Anzahl der Piratenangriffe vor Afrikas Küsten nimmt ständig zu, der nächste Deutschland betreffende Pirateriefall steht sozusagen unmittelbar vor unserer Tür, und das Gebot der Stunde lautet »zivil-militärische Kooperation«.

Vorbild der amerikanischen Küstenwache und Marine auf deutsche Verhältnisse anpassen

Auch im Fall einer EU-Mission unter deutscher Beteiligung bleibt die Frage nach der praktischen Durchführung des polizeilichen Einschreitens und der strafprozessualen Maßnahmen durch deutsche Kräfte innerhalb des EU-Verbandes. Diese Aufgabenstellung ist nur durch ein Kooperationsmodell zu lösen: Die Deutsche Marine hat derzeit keine Erfahrung auf dem Gebiet des strafprozessualen polizeilichen Handelns, die Bundespolizei hat keine Korvetten und Fregatten. Denkbar wäre eine Adaption des US-Coast Guard/US-Navy-Modells. Das könnte z.B. so aussehen, dass bei den infrage kommenden Verbänden der Marine Einheiten der Bundespolizei eingerichtet werden, nennen wir sie einfach Verbindungs- und Boardingeinheiten (VBE). Diese bestünden möglicherweise aus einem oder mehreren Teams für Boarding und Strafverfolgung (TBS), welche auf den infrage kommenden Einheiten der Marine eingeschifft werden. Diese Marineeinheiten wurden vorher für gemeinsame Einsätze ausgewählt und trainiert. Das Ganze könnte von einem Verbindungskommando der Bundespolizei, das unmittelbar dem Präsidium der Bundespolizei untersteht, beim Flottenkommando koordiniert, gesteuert und geleitet werden. Das für diese Organisation vorgesehene militärische Personal der Marine und die Beamten der Polizei werden zusammen in Lehrgängen, Seminaren und Trainings auf gemeinsame »Maritime Law Enforcement« – Operationen vorbereitet. Die zu vermittelnden Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen sind auf beiden Seiten ohnehin vorhanden, sie müssen folglich zusammengeführt werden.

Science Fiction: Vorschlag für ein Kooperationsmodell Bundespolizei – Marine

Auf welche Weise könnte nun eine solche gemeinsame Operation Marine-Polizei in der Praxis organisiert werden? Hier ein beispielhaftes Szenario: Eine deutsche Marineeinheit, die vor Somalia kreuzt, erhält über Funk Mitteilung, dass ein deutscher Frachter vor dem Horn von Afrika von Piraten bedroht wird. Die Einheit nimmt Kurs auf den Ort des Geschehens und stellt den Sachverhalt fest. Sobald feststeht, dass ein Angriff von Piraten auf ein deutsches Schiff (oder das eines EU-Staates) vorliegt, beantragt der Führer des Teams der Polizei beim Kommandanten der Marineeinheit Amtshilfe. Daraufhin stellt der Kommandant seine Einheit in erforderlichem Umfang zur Verfügung, die Marineeinheit holt die Dienstflagge der Seestreitkräfte nieder und setzt die allgemeine Dienstflagge des Bundes. Von diesem Zeitpunkt an handelt es sich um einen Einsatz der Bundespolizei unter Amtshilfe der Marine. Die Boardingteams der Marine und der Bundespolizei, deren unterschiedliche taktische Aufgaben vorher schon feststanden und gemeinsam trainiert wurden, begeben sich an Bord des Frachters und/oder des Piratenbootes, bereinigen die Lage und beginnen mit der strafprozessualen Bearbeitung des Falles durch das Boarding- und Strafverfolgungsteam der Bundespolizei.

Die festgenommenen Beschuldigten werden nach erfolgter strafprozessualer Behandlung (nach Rücksprache mit der für die Hohe See zuständige Staatsanwaltschaft Hamburg) entweder den Polizeikräften des Küstenstaates mit einem Protokoll übergeben oder zur Sicherung der Strafverfolgung auf dem See- oder Luftweg nach Deutschland verbracht. Das für die Straftat verwendete Boot und weitere Ausrüstung der Straftäter sowie sonstige Asservate werden nach erfolgter Beweissicherung entweder vor Ort versenkt, vernichtet oder asserviert. Der Strafanzeigevorgang wird in polizeitypischem Standard erstellt und elektronisch (Satellit/UMTS/Datenfunk) vorab der sachbearbeitenden Dienststelle, der Verbindungs- und Boardingeinheit am Sitz des Marineverbandes (VBE), übermittelt. Diese überwacht die Endbearbeitung oder führt sie bei längerem Auslandsaufenthalt der Marineeinheit selbst durch. Asservate, die dinglich gesichert werden müssen, werden per Konsular- oder Diplomatendienst, per Kurier oder postalisch der VBE zugeleitet und dem Vorgang zugeführt. Über die Festgenommenen entscheidet die zuständige Staatsanwaltschaft bzw. der zuständige Richter.

Nach Abschluss der operativen Maßnahmen setzt die Marineeinheit wieder die Dienstflagge der Seestreitkräfte und nimmt ihren ursprünglichen Auftrag auf.

Handelt es sich bei der vorstehenden Schilderung wirklich nur um Science Fiction? Nein, es handelt sich um eines von mehreren realistischen Szenarien für eine Kooperation Marine/Polizei, welches die deutschen Realitäten hinsichtlich Aufgaben, Zuständigkeiten und

rechtlichen Anforderungen an polizeiliches gerichtsfestes Handeln berücksichtigt. Einige Fragen bleiben in diesem Beispiel-Szenario noch offen: das Zusammenwirken von Menschen unter Beamtenrecht und Soldatenrecht, die Klärung der Art des Unterstellungsverhältnisses Militär-Polizei an Bord im Einsatzfall und außerhalb dessen, die Frage des eventuellen Einsatzes der Bewaffnung der Marineeinheit im Auftrag der Bundespolizei, die Verteilung der entstehenden Kosten zwischen Bundeswehr, Bundespolizei und Justiz. Nach der Überzeugung des Autors sind diese Fragen jedoch alle lösbar. Solch ein Konzept könnte ohne Zweifel in einem Zeitraum von wenigen Monaten in den Testbetrieb gehen. Sicherlich wäre das ein wirklicher Kraftakt, und möglicherweise müssten für eine Übergangszeit andere Aufgaben zurückgestellt werden. Beteiligung der Länderpolizeien in Form geeigneter Polizeibeamter zur Verstärkung in der Anlaufphase wäre denkbar und wahrscheinlich nötig, es geht hier schließlich um den Schutz nationaler Interessen. Auch unter Berücksichtigung der erforderlichen Maßnahmen hinsichtlich Planung, Organisation, Beschaffung, Aus- und Fortbildung, Umbauten und Training sollte die erste Marine-/Polizei-Besatzung innerhalb von drei bis vier Monaten in der Lage sein, die ersten Erfahrungen in der Praxis zu sammeln.

Es mangelt an Willen

Ein solches maritimes zivil-militärisches Kooperationskonzept kann allerdings nur als Sofortmaßnahme und späterhin als Ergänzung zu weiteren notwendigen Maßnahmen gelten. Auch kann die derzeit in Vorbereitung befindliche maritime EU-Mission für das Erfüllen eigener Aufgaben mit eigenem Personal und mit eigener Organisation kein Ersatz sein! In erster Linie ist es Aufgabe des Bundes, die erforderlichen Schritte zur Schaffung einer geeigneten maritimen Polizeiorganisation (»Küstenwache«) unter Beteiligung der Bundespolizei See, der Marine und aller beteiligten Behörden des Bundes und der Länder in die Wege zu leiten. Diese Küstenwache muss zwingend mit ausreichend Personal, geeigneten Einsatzmitteln und einer adäquaten Organisationsform in die Lage versetzt werden, die Interessen Deutschlands auf See mit Nachdruck zu vertreten sowie Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auf hoher See professionell, eben auch im Verbund mit der Marine und mit Kräften der EU-Partner, zu betreiben. Die deutsche Bevölkerung, die Wirtschaft und die Schiffsbesatzungen haben einen Anspruch darauf, dass Regierung und Parlament in dieser Angelegenheit endlich handeln, und dass sie von den zuständigen Behörden auf See hinreichend geschützt werden können. Gute Ideen und Beispiele für das »Wie« gibt es reichlich, es mangelt derzeit anscheinend am politischen Willen und an längst überfälligen Entscheidungen. Die sich permanent zuspitzende Lage auf See erlaubt jedoch kein weiteres Aussitzen mehr. Dieser Beitrag soll neue Impulse in die Diskussion des »wie sollen wir es anpacken?« bringen. 