

Positionspapier

Nautiker und Nordseeschützer fordern die Deutsche Küstenwache

Uwe Jenisch



Mit einem „Positionspapier zur Schaffung einer Deutschen Küstenwache“ (abrufbar unter <http://www.sdn-web.de/nautiker-und-nordseeschuetzer-fordern-deutsche-kuestenwache/>) haben sich die Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste, die Insel- und Halligkonferenz und sechs Nautische Vereine am 27. Februar 2017 an die Europa- und Bundestagsabgeordneten sowie an die Parlamente der norddeutschen Küstenländer gewandt. Die Initiatoren weisen im Wahljahr 2017 darauf hin, dass bei der Verbesserung der deutschen Sicherheitsarchitektur die maritime Sicherheit ebenfalls deutlich zu verbessern ist.

Der Bundesminister des Inneren hatte bekanntlich im Januar 2017 unter der Überschrift „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“ (FAZ vom 03.01.2017) die Neuordnung der Polizei- und Sicherheitsorgane von Bund und Ländern einschließlich der Ausländerbehörden, Verfassungs- und Katastrophenschutzämter und des BKA gefordert, um Deutschland und Europa krisenfester zu machen. Innere und äußere Bedrohungen wachsen zusammen und sind vernetzt zu sehen. Da viele Bedrohungen von außen kommen, stellt sich sofort die Frage nach der maritimen Sicherheit. An den deutschen Küsten an Nordsee und Ostsee sind derzeit eine Vielzahl von Bundes- und Länderdiensten auf einer begrenzten Küstenlinie von nur 1000 km tätig. Im Falle einer herausragenden Gefahrenlage ist ein koordiniertes Handeln mit teilweise überlappenden Zuständigkeiten schwierig und kostspielig.

Das Thema wird an der Küste seit Beginn der Bundesrepublik diskutiert. Bereits zu

Beginn der 50er Jahre hat der Bundestag intensiv, aber erfolglos über Fragen einer nationalen Küstenwache beraten. Nach dem spektakulären Untergang der „Pallas“ 1998 haben die „Grobecker-Kommission“ und andere Gruppen die Zusammenfassung der vorhandenen Kräfte auf See gefordert. Das greifbare Ergebnis war das 2002 in Cuxhaven gegründete Havariekommando (HK) für die Abarbeitung sogenannter „komplexer Schadenslagen“. Der Durchbruch zu einer einheitlichen nationalen Organisationsstruktur ist bis heute nicht gelungen. Der 1994 gegründete „Koordinierungsverbund Küstenwache“ ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Seit 2007 haben wechselnde Bundesregierungen in ihren umfangreichen Koalitionsverträgen stets die Prüfung einer zentralen Küstenwache zu Papier gebracht. Eine Überprüfung der Situation durch Rechnungshöfe von Bund und Ländern fand nicht statt. Am Beharrungsvermögen der Ministerien sind Reformen stets gescheitert. Es kam lediglich zu neuen Kooperationsvereinbarungen und zu „Leitstellen“.

Zersplitterung als Ist-Zustand

Der Ist-Zustand zeigt, dass allein fünf hoheitliche Bundesdienste und die Wasserschutzpolizeien von fünf Küstenländern für die Sicherheit im 12 sm breiten Küstenmeer und der seewärts vorgelagerten Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) zuständig sind.

Auf Bundesseite sind es:

► die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) des Bundesverkehrsministers (BMV),

die Umweltüberwachung und Schadstoffbekämpfung sicherstellt und mit Radar und Verkehrszentralen die Verkehrslage beobachtet. Außerdem betreibt die WSV den „Point of Contact“ (PoC), die deutsche Meldestelle für aktuelle Piraten- und Terrorüberfälle;

► die Bundespolizei-See (BPol) des Bundesinnenministers (BMI), die für Grenzschutz, Plattform- und Kabelschutz, Strafverfolgung und sonstige Aufgaben nach Seerecht einschließlich Bekämpfung von Piraterie und Terror zuständig ist (wobei der PoC bei der WSV liegt);

► die Generalzolldirektion des Bundesfinanzministers (BMF), die allgemeine Zoll- und Finanzkontrollen vornimmt;

► der Fischereischutz der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) des Bundeslandwirtschaftsministers (BML) zur fischereilichen Überwachung der deutschen AWZ und aller deutsch-flaggen Fischereifahrzeuge.

Diese vier Dienste betreiben jeweils Schiffe mit eigenem Personal, eigenen Uniformen, eigener Ausbildung und Beschaffung. Bundespolizei See und Zoll haben eine (bilaterale) „Bundesleitstelle“ (BLS) für ihre Zusammenarbeit eingerichtet, der die WSV, die Fischereiaufsicht und das Havariekommando nicht beigetreten sind. Diese Bundesleitstelle hat trotz ihres Namens keine Leitungsfunktion, keinen Unterbau und bedeutet eine zusätzliche Kooperationsebene.

Bis zur 12-sm-Grenze beteiligen sich die Wasserschutzpolizeien der fünf Küstenländer (SH, HH, MVP, NDS und HB) mit Personal und Schiffen an den Sicherheitsaufgaben. Sie betreiben zu diesem Zweck ihre Leitstelle in Cuxhaven. Kernaufgaben sind

allgemeine Gefahrenabwehr, Vollzugsaufgaben in der Schifffahrt, Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie Hilfe bei der Seeunfalluntersuchung. Wegen angeblicher Haushaltszwänge haben die Küstenländer ihre Wasserschutzpolizeien deutlich reduziert.

Eine ergänzende Sonderstellung im Kreis der maritimen Sicherheitsaufgaben hat die Deutsche Marine mit dem Rettungsdienst SAR, der Luftüberwachung von Umweltsünder, einigen Ölbekämpfungsschiffen und der Amtshilfe im Katastrophenfall. Eine Sonderstellung gilt auch für die Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS), die die Suche und Rettung von Menschen im Küstenvorfeld von über 50 Stationen zwischen Borkum und Ücker- münde ortsnah sicherstellt. Sie besteht seit 150 Jahren, arbeitet mit ehrenamtlichem Personal und privaten Spenden und damit effektiver und billiger als jede staatliche Einrichtung es könnte.

Havariekommando und Maritimes Sicherheitszentrum

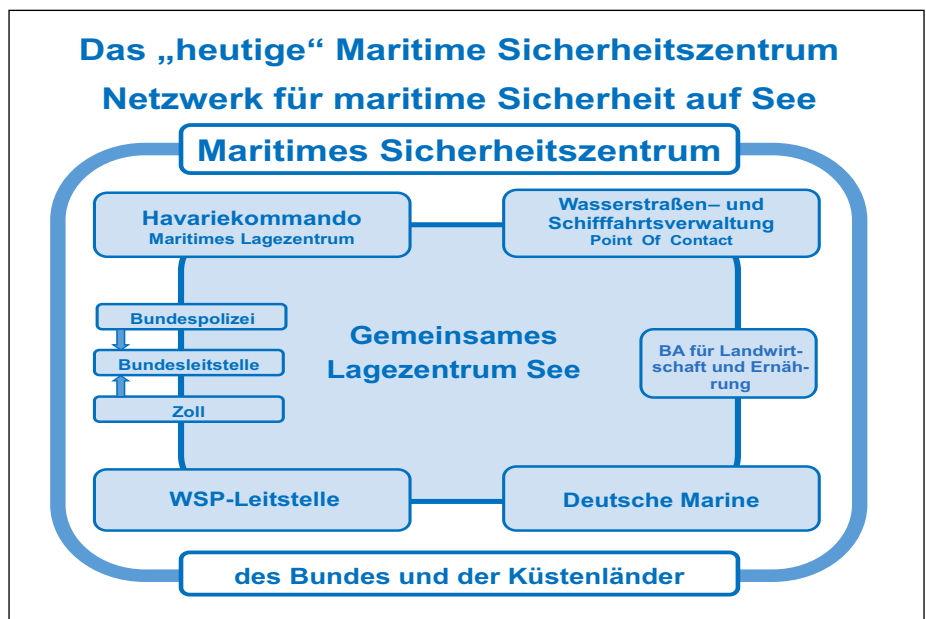
Richtig ist, dass sich Bund und Küstenländer seit dem Pallasunfall um eine Koordination aller Kräfte bemühen. Durch Zusammenarbeitsvereinbarungen der vielen Partner entstand 2002 das Havariekommando (HK) in Cuxhaven mit einem eigenen Lagezentrum. Das HK gehört zum BM-VI und ist gleichsam in der Funktion einer „Feuerwehr“ zuständig für die Bewältigung sogenannter „komplexer Schadenslagen“, sobald diese eingetreten und vom Leiter des HK festgestellt oder von einem Land beantragt sind. Diese Konstruktion ist durchaus sachgerecht, indem die Experten z. B. für Schadstoff- und Brandbekämpfung, für Gefahrgut, für Bergung, für die Versorgung von Verletzten auf der Grundlage von Vereinbarungen, verstärkt durch ständige Übungen, in die Abwicklung von Schadensfällen eingebunden sind. Es handelt sich häufig um private oder kommunale Organisationen, Spezialfirmen, Hafenfeuerwehren und Krankenhäuser. Eine Reihe von Schadenslagen konnte seitdem abgearbeitet werden, während größere Unfälle oder Katastrophen zum Glück ausblieben. Präventive und hoheitliche Vollzugsaufgaben und Weisungsrechte hat der Leiter des HK mit Ausnahme des Notschleppens und der Zuweisung von Notliegeplätzen leider nicht. Er gibt die Ziele der Bekämpfung komplexer Schadenslagen vor und kann Aufträge erteilen und um Zusammenarbeit bitten, die ihm im Regelfalle auch gewährt wird, aber er hat keine Durchgriffsrechte. Trotz Verwendung des Wortes „Kommando“ ist das HK keine Einrichtung als Kommando, sondern eine Einrichtung der Kooperation.

19 Jahre nach dem Pallasunfall konnte der Bundesverkehrsminister Anfang 2017 die Einweihung des „Maritimen Sicherheitszentrums“ MSZ in Cuxhaven mit einem großzügigen Neubau melden (siehe MF 4-2017 S. 40 ff). Unter einem Dach rücken nun alle Dienste und ihre „Leitstellen“ mit rund 100 Dienstposten vor Ort zusammen. Wie das HK ist auch das MSZ keine Einrichtung, sondern dient der Kooperation, der Abstimmung und der gegenseitigen Information. Das ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber noch längst keine einheitliche Küstenwache, sondern eine Art „Bürogemeinschaft“ mit dem Versuch, die Schnittstellen zu beherrschen.

Die Gefährdungslage – moderne Risiken auf See

Spätestens seit Inkrafttreten des UN-Seerechtsübereinkommens im Jahre 1994 sind die Sicherheitsaufgaben von der alten 3-sm-Zone räumlich auf die 12-sm-Zone und die AWZ ausgeweitet worden. Alle Meeresnutzungen haben stark zugenommen und damit auch die Risiken. Viele Ri-

sikenmassen von 5.000 Personen sind keine Seltenheit und erfordern erhebliche Vorkehrungen für Notfälle und Evakuierung. Ein größeres Unglück eines Kreuzfahrers mit Personenschäden wäre eine Katastrophe. Die Kriminalitätsstrukturen (illegaler Handel mit Drogen, Waffen, Menschen) haben sich im Seetransport etabliert. Organisierte Schleuseraktivitäten und unorganisierte Völkerwanderungen werden auf absehbare Zeit zu bekämpfen sein. Piraterie und Terror sind an den Außengrenzen der EU angekommen. Sensible Infrastrukturen wie Plattformen, Pipelines, Kabel, Häfen, Kanäle, Küstenschutzbauwerke und Nationalparks (Wattenmeer) müssen geschützt werden. Allein vor den deutschen Küsten breiten sich großflächig rund 30 Windparks aus, die den Seeraum für alle anderen Nutzer einengen und diese auf enge Wege zwingen. Cyberangriffe gegen Meeresnutzungen sind zu erwarten. Sobald der Bau des Tunnels zwischen Puttgarden und Rödby beginnt, wird es eine jahrelang wandernde Baustelle auf See im Fehmarnbelt geben, wo der gesamte west-östliche Ostseeverkehr mit jährlich 50.000



siken sind bekannt und lassen eine gezielte Vorbereitung zu. Zugleich leben wir in einer globalisierten und vernetzten aber unvorhersehbaren Welt, in der langfristige und kurzfristige Entwicklungen sich unkontrolliert „out of the blue“ entfalten können.

Die Entwicklung der Schiffsgrößen geht zu großen Schiffen mit bis zu 20.000 Containern, mit vielfältigem Gefahrgut, großen Mengen von Treibstoffen und Ölladungen, wobei Feuer an Bord, Maschinenausfall (black-out) und Schadstoffaustritte häufige Unfallursachen sind. Der Trend zu Kreuzfahrten in (nord)europäischen Meeren wächst rasant in dem Maße, wie andere Fahrtgebiete unsicherer werden. Men-

Schiffsbewegungen und zusätzlich 30.000 kreuzenden Fährschiffpassagen sich auf engstem Raum konzentrieren. Wie zu allen Zeiten ist stets mit Naturereignissen zu rechnen, die den Katastrophenschutz auslösen können, ganz zu schweigen von längerfristigen Wirkungen des Klimawandels und der Küstenerosion.

Bekanntlich sind derartige Risiken nicht auf Ostsee und Nordsee beschränkt. Die Entwicklung im Mittelmeer zeigt, dass in einem weiten Bogen von der Ägäis über die Levante und die gesamte nordafrikanische Küste bis nach Gibraltar keine Sicherheit mehr gewährleistet ist. Die Solidarität in der EU zwingt Deutschland bereits heute,

Die „neue“ Deutsche Küstenwache



sich im Mittelmeer an gemeinsamen Aktionen mit Booten und Personal zu beteiligen, während die Deutsche Marine zunehmend in den Schutz der internationalen Schifffahrt in Übersee eingebunden ist.

Die Schaffung einer EU-Küstenwache ist nur noch eine Frage der Zeit, nachdem im September 2016 die Grenzschutzagentur FRONTEX (mit Sitz in Warschau) durch eine EU-Richtlinie um eine „European Border and Coast Guard“ erweitert wurde – vorerst nur als Koordinationsstelle, zukünftig voraussichtlich mit Personal, Schiffen und Gerät, das sich aus nationalen Kontingenten zusammensetzen muss. Spätestens wenn dieser Zeitpunkt eintritt, wird die Frage hochkommen, ob Deutschland sich mit ca. 10 verschiedenen Diensten beteiligen möchte. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch die Europäische Maritime Sicherheitsagentur EMSA (mit Sitz in Lissabon) – zuständig für die Zusammenarbeit bei größeren Havarien und Umweltkatastrophen – auf die Mitwirkung professioneller nationaler Dienste angewiesen ist.

Der Lösungsansatz: Deutsche Küstenwache

Insgesamt betrachtet, handelt es sich bei der Sicherheitsstruktur vor Deutschlands Küsten um ein historisch gewachsenes Stückwerk, das man im Lichte aller Erfahrungen heute nicht mehr so aufstellen würde. Es fehlt die längst fällige Wandlung des Koordinierungsverbundes zu einer einheitlichen Deutschen Küstenwache mit monokratischen Führungsstrukturen, in der alle Sicherheitslagen abgearbeitet werden könnten. Das bewährte Havariekommando und das neu gebaute Maritime Sicherheitszentrum können als wichtige Bausteine integriert werden. Damit bietet sich an, die Zentrale weiterhin in Cuxhaven zu betreiben.

Erforderlich ist also die Zusammenlegung und Straffung der vorhandenen Führungsstrukturen, des Personals und der Schiffe,

der Hubschrauber und Ausrüstungen, um schon bei der täglichen Aufgabenwahrnehmung, aber auch in besonderen Einsatzlagen schnell und kompetent reagieren zu können. In einem ersten Schritt müssen die im MSZ angesiedelten Kräfte der Bundespolizei See, des Havariekommandos, des Zolls und der Fischereiaufsicht zusammengefasst und dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums zugeordnet werden.

Daher fordern die Initiatoren des Positionspapiers die Politik auf, das Thema erneut aufzugreifen. Die Abgeordneten müssten zunächst einen politischen Beschluss fassen. Eine Deutsche Küstenwache kann bei etwas gutem Willen durch einen einfachen Kabinettsbeschluss und die Änderung einiger Bundesgesetze, namentlich des Seeaufgabengesetzes, ins Leben gerufen werden. Schließlich ist der Bund in der Organisation seiner Verwaltung frei.

Die Zusammenfassung der polizeilichen und sonstigen exekutiven Aufgaben in der Küstenwache wird nicht ohne Schnittstellen zu den Diensten auskommen, die dem fachlichen Umfeld zuzuordnen sind. So bedarf es der Schnittstellen zur WSV, zur Marine, zur DGzRS sowie zu den Sicherheitsdiensten der Nachbarstaaten und der EU.

Als konsequenter zweiter Schritt ist die Erweiterung der Küstenwache um die Kompetenzen der Länder erforderlich, es sei denn, diese zögen sich aus der Zusammenarbeit zurück und beschränkten sich auf den Binnenbereich der Wasserstraßen, Kanäle (NOK) und Häfen, wo ebenfalls viel Polizeiarbeit gefordert ist. Die Einbindung der Länder setzt neben politischen Beschlüssen wahrscheinlich eine Grundgesetzänderung voraus, ist aber möglicherweise auch durch eine Art Staatsvertrag regelbar. Um die Personal- und Materialausstattung der Länder und ihre Revierkenntnis zu nutzen, sollte dieser Schritt bald erfolgen. Die Initiatoren des Positionspapiers empfehlen den Abgeordneten der Länderparlamente,

zur Optimierung der maritimen Sicherheit die Wasserschutzpolizeien in die Deutsche Küstenwache einzubringen.

Die Vorteile

Alle Kräfte arbeiten dauerhaft in einer einheitlichen Organisation sowohl bei der täglichen Aufgabenwahrnehmung als auch in besonderen Einsatzlagen. Es bestehen klare Weisungsrechte. Leitstellen und Doppelarbeit sind überflüssig. Kostengünstiges Einsatzmanagement und einheitliche Einsatzgrundsätze.

Das ständige Lagebild auf See und alle Datenquellen und Meldepunkte stehen zur Verfügung. Safety- und Securityaufgaben sind gleichermaßen im Blickfeld und werden vernetzt behandelt. Man „lebt in der Lage“. Bei Bedarf sind Prävention und robuste Führung möglich. Betrieb und Einsatz aller Instrumente erfolgen aus einer Hand. Kurze Reaktionszeiten. Es besteht Zugriff auf Suborganisationen und externe Spezialisten. Mit den Partnern der Marine, der DGzRS und der WSV wird der kurze Draht gepflegt, um deren besondere Fähigkeiten zu nutzen.

Die Deutsche Küstenwache ist der alleinige Ansprechpartner für die Schifffahrt, für ausländische Küstenwachen, für künftige EU-Strukturen und für andere internationale Partner.

Die politische Verantwortung ist eindeutig, und es bedarf nur einer Haushaltsstelle.

Beschaffung von Schiffen und Ausrüstung aus einer Hand. Ebenso Personalgewinnung, Ausbildung und Training. Es entsteht ein eigenständiges (positives) Berufsbild. Der Bedarf an neuer Infrastruktur ist überschaubar, da die zentralen Führungseinrichtungen in Cuxhaven und die Ausbildungseinrichtungen in Neustadt sowie Liegeplätze und Depots an verschiedenen Orten vorhanden sind.

Bei alledem darf nicht verkannt werden, dass „der Teufel im Detail steckt“. Man wird nicht umhinkommen, Aufgaben und Zuständigkeiten umzuschichten. Gesetzgeber und Verwaltungen werden ihre Spielräume im Spannungsfeld zwischen den Bundesministerien sowie im Bund-Länder Verhältnis voll ausschöpfen müssen, um zu einer modernen Lösung zu kommen. Der gelegentlich gehörte Vorwurf, es drohe neue eine „Mammutbehörde“ geht völlig in die Irre, denn im Gegenteil entstehen Vereinfachungen, Kostensenkungen und andere Vorteile. Übrigens: im Ausland gibt es zentrale nationale Küstenwachen – nicht nur in den USA, sondern auch in der unmittelbaren Nachbarschaft. ■

Prof. Dr. Uwe Jenisch ist Honorarprofessor am Walther-Schüking-Institut für Internationales Recht der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.