

Sicherheit im Seeverkehr

– Eine nationale oder internationale Aufgabe?

„Sicherheit“ wird im Englischen sowohl als „Safety“ wie auch mit „Security“ übersetzt. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf Sicherheit im Sinne von „Security“ und meinen die Gefahrenabwehr gegen terroristische Aktivitäten im Seeverkehr, sie beziehen sich also nicht auf die technische Sicherheit des Seeverkehrs (Verkehrssicherheit, Arbeits- oder Umweltschutz).

Die Gefährdung des Seeverkehrs durch Terror-Akte kann in folgende Kategorien eingeteilt werden:

- a) Nutzung von Schiffen für terroristische Nachschublieferungen von Waffen, Material und Menschen
- b) Gebrauch von Schiffen als Waffen (analog zu den Flugzeugen des 11.09.2001)
- c) Anschläge auf Schiffe als symbolische Akte (USS Cole in 2000 oder Tanker Limburg in 2002)

Seeverkehr ist zu einem sehr hohen Anteil internationaler Verkehr, der Verkehrswege nutzt, die keiner nationalen Hoheit und Überwachung unterliegen. Infolgedessen kann die Gewährleistung von Sicherheit im Seeverkehr keine rein nationale oder innerstaatliche Aufgabe sein. Die Abstimmung von Maßnahmen muss zumindest bilateral – zwischen den an einer Seetransportkette beteiligten Staaten – besser noch multinational erfolgen. Die Durchsetzung und Überwachung der Maßnahmen für ein einheitliches Sicherheitsniveau bleibt allerdings Aufgabe der Nationalstaaten, da nur diese mit den dafür erforderlichen rechtlichen und tatsächlichen Kompetenzen ausgestattet sind.

Auf **nationaler/bilateraler Ebene** wurden die USA als Betroffene der Terror-Attacken vom 11.09.2001 sehr schnell aktiv. Bereits im Januar 2002 wurde von der US-Zollverwaltung die Container Security Initiative (CSI) ins Leben gerufen. Auf der Grundlage bilateraler Grundsatzvereinbarungen ermöglicht sie die Stationierung von US-Zöllnern in den wichtigsten Partnerhäfen des Containerverkehrs und bezweckt damit die Verhinderung des Waffenimports. Um den Containerverkehr mit den USA nicht zu gefährden, hat Deutschland am 1. August 2002 eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet, auf deren Basis Anfang Februar 2003 jeweils fünf Beschäftigte des US-Zolls in Hamburg und Bremerhaven ihre Tätigkeit aufnahmen.

Auf **internationaler (weltweiter) Ebene** wurde am 12.12.2002 von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (International Maritime Organisation, **IMO**) – einer Unterorganisation der UNO - der ISPS-Code (International Ship and Port Facility Security Code) beschlossen. Der Code ist völkerrechtlich verbindlich und muss bis zum 1. Juli 2004 umgesetzt werden. Er bezweckt Schutzmaßnahmen an der Schnittstelle Schiff-Hafen.

Auf **internationaler (regionaler) Ebene** legte die **EU-Kommission** eine Mitteilung mit dem Vorschlag einer Verordnung über die Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (KOM2003 229 endg. vom 02.05.2003) vor. Diese Verordnung bezweckt eine EU-einheitliche Umsetzung des ISPS-Code und schreibt einige seiner nur empfehlenden Maßnahmen verpflichtend vor. U.a. ist eine einzige nationale Behörde, die für die Gefahrenabwehr für Schiffe und Hafenanlagen zuständig ist, vorgesehen.

Auf **nationaler (deutscher) Ebene** bereitet die letztgenannte Vorschrift Probleme. Nach § 1 des Seeaufgabengesetzes ist der Bund für den Seeverkehr und die Länder für die Häfen zuständig. Eine für beide Bereiche zuständige Behörde wäre ein Fremdkörper in unserem föderalen System. So wurden vorerst auf Länderebene Hafensicherheitsausschüsse bzw. –kommissionen gegründet und ein Bund/Länder Arbeitskreis „Maritime Security“ (BLAMS) gebildet.

Abschließend muss festgestellt werden, dass die sich abzeichnende Aufgabenverteilung bezüglich der Gefahrenabwehr im Seeverkehr nicht unbedingt dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Seitens der USA werden einseitig auf Kosten der Handelspartner Sicherheitsvorstellungen durchgesetzt. Die IMO weitet ihren Zuständigkeitsbereich von „Safety“ zu „Security“ aus und versucht damit gleichzeitig, in die Häfen hineinzuwirken. In der Unterzeichnung der bilateralen CSI-Vereinbarungen durch Deutschland und andere Mitgliedstaaten sieht die EU-Kommission eine Verletzung des EU-Vertrages, da sie für derartige Abkommen zuständig sei.

Letztlich scheint die Nutzen-Kosten-Relation der vorgeschlagenen Maßnahmen relativ gering zu sein. Terroristische Angriffe auf den Seeverkehr lassen sich nicht gänzlich verhindern. Ob die Reduktion ihrer Wahrscheinlichkeit die erheblichen Sicherheitskosten, die in erster Linie von Reedern und Häfen zu tragen sind, rechtfertigt, bleibt dahingestellt.