

*Hans-Georg Ehrhart / Kerstin Petretto / Patricia Schneider*

***Security Governance als Rahmenkonzept  
für die Analyse von  
Piraterie und maritimem Terrorismus***

***–Konzeptionelle und Empirische Grundlagen–***

PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit Nr. 1, November 2010

## Über die Autoren



**Dr. Hans-Georg Ehrhart** studierte Politische Wissenschaften, Soziologie und Philosophie an der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und promovierte 1986 dort. Er ist seit 1989 wissenschaftlicher Referent am IFSH und Leiter des Arbeitsbereiches „Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien (ZEUS)“. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen folgende Themen: Internationale Organisationen, EU, GASP/GSVP, deutsch-französische Beziehungen, Konfliktprävention, Europäische Sicherheit, Strategie, Bundeswehr, zivil-militärische Beziehungen, Sicherheitssektorreform.



**Kerstin Petretto, M.A.**, studierte an der Ludwig-Maximilians-Universität München Politische Wissenschaften, Völkerrecht und Ethnologie. Von 2005 bis 2010 arbeitete sie zunächst als Forschungsassistentin und später als Gastwissenschaftlerin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Sie ist seit April 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH. Zu Ihren Forschungsthemen zählen: Maritime Sicherheit, Piraterie, (nicht-)staatliche Gewaltakteure in der internationalen Politik, Staatsversagen, Regionale (Un-)Sicherheitsordnungen; Regionaler Fokus: Horn von Afrika, südliches Afrika.



**Dr. Patricia Schneider** studierte Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Bamberg, Galway/Irland und Hamburg und promovierte 2003 an der Universität Hamburg. Sie ist wissenschaftliche Referentin am IFSH und Ko-Leiterin und Projektkoordinatorin des PiraT-Projekts. Sie ist Ko-Leiterin des „Akademischen Netzwerkes Südosteuropa“ sowie Mitherausgeberin der sicherheitspolitischen Fachzeitschrift "S+F. Sicherheit und Frieden – Security and Peace". Zu Ihren Forschungsschwerpunkten zählen folgende Themen: Maritime Sicherheit; Internationaler Terrorismus und Internationale Gerichtsbarkeit.

## Impressum

Diese Arbeitspapierreihe wird im Rahmen des Verbundprojekts „Piraterie und maritimer Terrorismus als Herausforderungen für die Seehandelssicherheit: Indikatoren, Perzeptionen und Handlungsoptionen (PiraT)“ herausgegeben. Neben dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), das die Konsortialführung übernimmt, sind das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), die Technische Universität Hamburg-Harburg (TUHH) sowie die Bucerius Law School (BLS) beteiligt; das Institut für strategische Zukunftsanalysen (ISZA) der Carl-Friedrich-von-Weizsäcker-Stiftung ist Unterauftragnehmer des IFSH. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Forschungsprogramms für die zivile Sicherheit der Bundesregierung zur Bekanntmachung „Sicherung der Warenketten“ ([www.sicherheitsforschungsprogramm.de](http://www.sicherheitsforschungsprogramm.de)) gefördert.

**PiraT** strebt ein Gesamtkonzept an, bei dem politikwissenschaftliche Risikoanalysen und technologische Sicherheitslösungen mit rechtlichen und wirtschaftlichen Lösungsvorschlägen verknüpft werden mit dem Ziel, ressortübergreifende staatliche Handlungsoptionen zur zivilen Stärkung der Seehandelssicherheit zu entwickeln.

Die „PiraT-Arbeitspapiere zu Maritimer Sicherheit/ PiraT-Working Papers on Maritime Security“ erscheinen in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die entsprechenden Autoren bzw. Autorinnen verantwortlich.

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des IFSH.

*Anfragen sind zu richten an:*

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Patricia Schneider, Beim Schlump 83, D-20144 Hamburg

Tel.: (040) 866 077 - 20, Fax.: (040) 866 36 15, E-Mail: [schneider@ifsh.de](mailto:schneider@ifsh.de)

Internet: [www.ifsh.de](http://www.ifsh.de) und [www.maritimesicherheit.eu](http://www.maritimesicherheit.eu)

## Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	7
<b>1. Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>2. Security Governance als Rahmenkonzept für den Umgang mit transnationalen Risiken</b>	<b>10</b>
2.1 <i>Die postnationale Konstellation und Sicherheit im Wandel</i>	11
2.2 <i>Security Governance als Rahmenkonzept</i>	13
2.3 <i>Security Governance in der Praxis: Konzepte und Probleme</i>	17
2.3.1 Konzepte	18
2.3.2 Probleme	20
2.4 <i>Schlussfolgerungen</i>	23
<b>3. Empirischer Kontext: Forschungsgegenstand</b>	<b>24</b>
3.1 <i>Phänomen Piraterie</i>	24
3.2 <i>Phänomen Maritimer Terrorismus</i>	27
3.3 <i>Security Governance Strukturen im maritimen Raum - ein Überblick</i>	30
3.3.1 Globale Ebene	32
3.3.2 Regionale Ebene	39
3.4 <i>Schlussfolgerungen</i>	44
<b>4. Das Konzept "Security Governance" im Kontext von Piraterie/maritimem Terrorismus</b>	<b>45</b>
4.1 <i>Charakteristika</i>	45
4.2 <i>Antriebskräfte</i>	51
4.3 <i>Formen</i>	57
4.4 <i>Dimensionen</i>	59
4.5 <i>Steuerungsinstrumente</i>	60
4.6 <i>Schlussfolgerungen</i>	61
<b>5. Risikomodell und Risikomanagement im Bereich Maritimer Sicherheit</b>	<b>62</b>
5.1 <i>„Neue“ Gefährdungen und das gewählte Risikomodell</i>	63
5.2 <i>Einführung in das Risikomanagement: Standards und Begriffe</i>	66
5.3 <i>Schlussfolgerungen</i>	72
<b>6. Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>72</b>
Glossar	75
Literaturverzeichnis	78

---

## Executive Summary

Assessing and tackling the risk pirates and terrorists pose to maritime trade is the objective of the research project PiraT. The interdisciplinary endeavor combines political, legal, economic and technical perspectives for developing a comprehensive approach towards maritime violence. As an effective response needs to incorporate state and non-state actors from all over the globe, research will aim at collecting and analyzing their diverse perceptions of the threat, as well as their motivations and capacities to get involved. Thereby, the conceptual approach of security governance serves as a base, as it has been developed for exactly those kinds of multidimensional, non-hierarchical forms of international coordination.

The present paper aims at providing first empirical insights into the object of research and offers a conceptual outline for the assignment. It is thereby to be understood as work-in-progress being revised and adapted in the course of the project. The introduction is followed by a presentation of the conceptual framework of "Security Governance". The concept stems from Habermas' description of the Postnational Constellation which states a change in the structure and functionality of the Post-Westphalian state system. It is assumed that due to the growing incapacity of the state to ensure its citizens' safety, a global risk society has emerged and new forms of non-hierarchical cooperation between states and non-state actors have become mandatory. Against this background, the concept of Security Governance is used to shed light on various forms of coordination by providing a tool of analysis of their characteristics, driving forces, types, dimensions, and steering mechanisms. Security Governance thereby aims at raising awareness of problem handling in the contemporary global risk society.

Chapter 3 delivers insight into the phenomena of both piracy and maritime terrorism and expounds the problem of defining these two phenomena. Furthermore, an initial overview of responses to maritime violence around the globe is given, serving as base for the subsequent conceptual discussion: Being the centerpiece of the paper, chapter 4 for the first time applies the five suggested building blocks of the concept of "Security Governance" in the context of maritime security. The endeavor clearly demonstrates that the concept helps to sharpen ones view with regards to the complexities of securing international shipping lanes. Thereby, it is especially the transnational hence non-hierarchical character of maritime security that poses the greatest challenge for coming up with differentiated solutions. Research will therefore need to take into account a variety of perspectives on all levels (local /national /regional /international).

In chapter 5 an outline of the risk model of PiraT is given which allows for analysis of the insecurity-situation and facilitates the development of coordinated measures to strengthen maritime trade security. It does so by firstly discussing the notion of "risk" and subsequently by suggesting a model to delineate the objective insecurity-situation. In addition, the draft paper points to inherent problems of risk assessment and outlines the projects task of developing differentiated indicators in the context of empirical studies. The paper concludes firstly, that maritime violence needs enhanced coordinated and differentiated strategies of state and non-state actors alike. Secondly, the concept of "Security Governance" offers a promising and yet still to be refined conceptual framework within the interdisciplinary joint research project PiraT.

## Abkürzungsverzeichnis

AAIA	Aden Abyan Islamic Army (Jemen)
AEO	Authorised Economic Operator
AMISOM	African Union Mission in Somalia
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
APS	African Partnership Station
ASG	Abu Sayyaf Gruppe (Philippinen)
ATS	Automated Targeting System
AU	Afrikanische Union
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BIMCO	Baltic and International Maritime Council
CBP	U.S. Customs and Border Protection
CCC	Coalition Coordination Center
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale/ Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
CMCO	Zivil-Militärische Koordinierung (EU)
CMF	Combined Maritime Force
CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia Pacific
CSI	Container Security Initiative
CTF	Combined Task Forces
C-TPAT	Customs-Trade Partnership Against Terrorism
EIS	Eyes in the Sky
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EU NAVFOR Atalanta	EU Naval Forces Atalanta
GASP/GSVP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/ Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GAM	Free Aceh Movement (Indonesien)
GMP/ GMPI	Global Maritime Partnership Initiative
HDI	Human Development Index
ICC	International Chamber of Commerce
IEG	Intelligence Exchange Group
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IMB	International Maritime Bureau
IMO	International Maritime Organization
INLA	Irish National Liberation Army
INTERPOL	International Criminal Police Organization
INTERTANKO	International Association of Independent Tanker Owners
ISC	Information Sharing Centre
ISO	Internationale Standardisierungsorganisation
ISPS	International Ship and Port Facility Security Code

ITRC	Internationally Recommended Transit Corridor
JI	Jemaah Islamiyah (Indonesien)
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Sri Lanka)
MALSINDO	Malaysia, Singapur, Indonesien: Trilaterale Antipiraterie Patrouille
MSC	Maritime Safety Committee
MSP	Multistakeholder Partnerschaften
MSSP	Malacca Straits Surface Patrols
MSP	Malacca Straits Patrols
MSCHOA	Maritime Security Centre – Horn of Africa
MOWCA	Maritime Organisation of West and Central Africa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Nichtregierungsorganisation
NII	Non-intrusive inspection
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa
OECD-DAC	OECD Development Assistance Committee
OEF	Operation Enduring Freedom
PLF	Palestine Liberation Front
PSI	Proliferation Security Initiative
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction
SDN	Security-Development-Nexus
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
SSR	Sicherheitssektorreform
UKMTO	United Kingdom Maritime Trade Operations
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNDP	United Nations Development Programme/ Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime/ Büro der VN für Drogen- und Verbrechenbekämpfung
UNSG	United Nations Secretary General/ Generalsekretär der Vereinten Nationen
US CENTCOM	United States Central Command
VN	Vereinte Nationen
WMD	Weapons of mass destruction/ Massenvernichtungswaffen
WTO	World Trade Organization/ Welthandelsorganisation

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

### Abbildungen

Abb. 1: Risikomodell PiraT	Seite 65
Abb. 2: Der Risikomanagementprozess	Seite 67
Abb. 3: Verstehen: Risikobewertung	Seite 68
Abb. 4: Handeln: Risikomanagement	Seite 68
Abb. 5: Vergleichende Darstellung unterschiedlicher Risiken durch Punkte in der Matrix (beispielhaft)	Seite 69

### Tabellen

Tabelle 1: Nationale und transnationale Sicherheitsrisiken	Seite 11
Tabelle 2: Konzeptionelle Bausteine von Security Governance	Seite 17
Tabelle 3: Herausforderungen und Probleme von Security Governance	Seite 23
Tabelle 4: Parameter und Leitfragen zur Beschreibung eines Szenarios	Seite 70
Tabelle 5: Beispielhafte Schadensparameter	Seite 71

## 1. Einleitung

Wenn auch von der breiten Öffentlichkeit oft nicht wahrgenommen, so bestimmt die maritime Welt doch einen Großteil des menschlichen Lebensraums: Über 70 Prozent der Erdoberfläche sind von Wasser bedeckt. Die Hoheitsgewässer der Staaten der Europäischen Union umfassen zusammengenommen mehr Fläche als ihre Kontinentalgebiete, ihre Küsten bilden mit mehr als 68.000 km etwa zwei Drittel der EU-Außengrenzen. Etwa 90 Prozent des globalen Gütertransfers werden über den Seeweg abgewickelt. Ein immer größer werdender Teil der von der Weltbevölkerung benötigten Energieressourcen wie Öl, Wasser- oder Windkraft wird über das Meer generiert. Zusammengenommen gehörte die maritime Industrie jahrelang zu den boomenden Wirtschaftszweigen bevor die globale Wirtschafts- und Finanzkrise seit Herbst 2008 auch hier zu Einbrüchen führte (Deutsche Marine 2009).

Bedeutung maritimen Lebensraums und Wirtschaftens

Die Sicherheit maritimer Einrichtungen ist dementsprechend von besonderer Bedeutung für die globale und somit auch die deutsche, exportorientierte Wirtschaft. Priorität genießen dabei die Schifffahrt und die Häfen, da diese zu den Grundpfeilern eines reibungslosen Handels gehören. War deren Sicherung bis in die späten 1990er Jahre kaum ein Thema der öffentlichen Debatte, so stehen sie in der letzten Dekade immer häufiger im Brennpunkt der Aufmerksamkeit. Dafür sind zweierlei Entwicklungen maßgeblich:

Sicherheit als Bedingung für reibungslosen Handel

Zum einen wird die Schifffahrt immer häufiger durch Angriffe von Piraten bedroht. In den 1990er Jahren wurden die meisten Angriffe in Südostasien gemeldet. Brennpunkte waren das südchinesische Meer sowie die Küsten Indonesiens, speziell die Straße von Malakka. Mittlerweile sind die Angriffszahlen dort stark gesunken. Dafür haben sich im letzten Jahrzehnt zwei neue Risikogebiete aufgetan: erstens der Golf von Aden und der angrenzende indische Ozean, die die wichtigste Seeverbindung zwischen Europa und Asien darstellen. Hier werden Schiffe und Besatzungen in der Regel Opfer von Entführungen; die Piraten versuchen für ihre Freigabe Lösegeld zu erpressen. Das zweite Gebiet, in dem Schiffe zunehmend von Piraten entführt oder beraubt werden ist der Golf von Guinea, eines der bedeutendsten (und zukunfts-trächtigsten) Ölfördergebiete weltweit.

Piraterie

Zum anderen haben weltweit agierende terroristische Netzwerke verstärkt zivile und militärische Einrichtungen, insbesondere der größten Wirtschaftsnationen, ins Visier genommen. Diverse Verlautbarungen beispielsweise von Seiten der Führungskader von Al-Qaida verweisen neben dem Luftverkehr direkt auf die Schifffahrt als potenzielles Angriffsziel. Zwar ist die Zahl der tatsächlich erfolgten terroristischen Übergriffe auf maritime Anlagen bislang gering – als Beispiele werden meist die Entführung des italienischen Kreuzfahrtschiffs Achille Lauro durch palästinensische Rebellen (1988) sowie die Angriffe auf das US-Kriegsschiff USS Cole (2000) und den französischen Öltanker Limburg (2002) genannt. Dennoch sollte das Risiko nicht unterschätzt werden, denn bereits ein gezielter Anschlag auf ein Schiff, wie beispielsweise einen Chemietanker, oder auf eine Ölplattform kann verheerende Wirkungen haben.

Maritimer Terrorismus

Die beiden Gewaltphänomene Piraterie und maritimer Terrorismus weisen auf den ersten Blick eine große Ähnlichkeit auf: In beiden Fällen werden (bislang) meist Schiffe Opfer gewaltsamer Angriffe, ob auf hoher See, in Küstengewässern oder im Hafen.

Differenzierung der Begrifflichkeiten...



Allerdings unterscheiden sich die Motivationen der Täter beträchtlich: Während für Piraten zumeist der persönliche materielle Profit im Vordergrund steht, wollen Terroristen in der Regel auf ihre politischen und/oder ideologischen Ziele aufmerksam machen bzw. diese mit Hilfe von Gewalt durchsetzen. Eine Grauzone der Motivationen erschwert jedoch oft eine genaue Zuordnung der Akteure – eine Schwierigkeit, die insbesondere bei der Wahl der zu ergreifenden Gegenmaßnahmen zum Tragen kommt. Zwar können bei beiden Kategorien ähnliche defensive Maßnahmen von Nutzen sein; um eine langfristige Minimierung des jeweiligen Risikos zu erreichen, erscheint eine Trennung der Phänomene Piraterie und maritimer Terrorismus aber geboten, da die unterschiedlichen Motive jeweils eine andere Art der Ursachenbekämpfung erfordern.

Angesichts der hohen Bedeutung der Seewege für die Wirtschaft und des hohen Risikos der Schifffahrt, Opfer maritimer Gewalt zu werden ist es nötig, eine Strategie zu entwickeln, die eine langfristige und möglichst umfassende Sicherung der Warenkette zur See ermöglicht. Eine der größten Herausforderungen dabei ist, dass die Herstellung von Seesicherheit zwingend eine enge Zusammenarbeit von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erfordert, deren Interessen und Präferenzen nicht immer übereinstimmen. Zusätzlich geht die Form der benötigten Kooperation über die nationalstaatliche Ebene hinaus: Zum einen finden sich zu beachtende rechtliche Regelungen im völkerrechtlichen, EU-rechtlichen und nationalen Rechtsraum. Zum anderen sind die betroffenen Akteure nicht nur auf der nationalstaatlichen Ebene angesiedelt: Auf Seiten der Geschädigten findet sich eine durch und durch internationalisierte Handelsschifffahrt, in der Schiffseigner, Schiffsbetreiber, Versicherer, Flaggenstaaten und Mannschaften in unterschiedlichen Staaten zu Hause sind. Zudem finden Maßnahmen zur Bekämpfung maritimer Gewalt überwiegend im multilateralen Kontext statt, der einen hohen Abstimmungsbedarf in mitunter sehr sensiblen Bereichen erfordert. Eine Verfolgung der Täter wird durch die Transnationalität maritimer Gewalt erschwert, insbesondere, da sich die rechtliche Zuordnung oft schwierig gestaltet. Somit bewegt sich die Suche nach einer Strategie zur Sicherung der Seewege in einem dreidimensionalen Mehrebenensystem, das sich sektoral, national, und international bzw. transnational auffächert.

Strategie zur Sicherung der Seewege nötig

Ziel dieses Arbeitspapiers ist es, eine konzeptionelle Grundlage für die interdisziplinäre Analyse des Umgangs mit maritimer Gewalt zu liefern. Als erstes Papier der Veröffentlichungsreihe des Verbundprojektes **PiraT** soll es einen Einblick in die Schwierigkeiten geben, denen sich Akteure bei dem Bemühen um Seesicherheit gegenübersehen. Zudem soll ein Modell skizziert werden, mit dem Risiken im Bereich des maritimen Raums analysiert und bemessen werden können, um darauf aufbauend Handlungsoptionen zu entwickeln. Als analytische Grundlage des Papiers dient das Rahmenkonzept der *Security Governance*. Denn Konzeptionen von Security Governance befassen sich mit der kooperativen Bereitstellung von Sicherheit in vorrangig nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen angesichts transnationaler Herausforderungen, zu denen auch Piraterie und maritimer Terrorismus zählen.

Ziel des Konzeptpapiers

Das Papier führt somit in einem ersten Schritt in das Konzept der Security Governance ein. Daran schließt sich ein Überblick über die empirischen Phänomene der Piraterie und des maritimen Terrorismus sowie bereits existierende globale und

Aufbau Konzeptpapier

regionale Institutionen zur Handlungskoordination an. In einem weiteren Schritt wird das Konzept der Security Governance erstmals für die Bereiche Piraterie und maritimer Terrorismus angewandt. Anschließend wird ein komplexes Modell der Risikoanalyse entwickelt und eine Einführung in die Standards und Begriffe des Risikomanagements gegeben. Das Arbeitspapier schließt mit einer Zusammenfassung und einem kurzen Ausblick.

## 2. Security Governance als Rahmenkonzept für den Umgang mit transnationalen Risiken

Die hohe Komplexität in der heutigen Sicherheitslandschaft findet ihren Ausdruck in der Verschränkung verschiedener Handlungsebenen und zahlreicher Sicherheitsakteure. Dies zeigt, dass das westfälische Zeitalter mit seinen vergleichsweise klar strukturierten zwischenstaatlichen Sicherheitsbeziehungen und den traditionellen diplomatisch-militärischen Methoden der Sicherheitsgestaltung einer neuen „Weltrisikogesellschaft“ zu weichen beginnt (Beck 2007). Diese Weltrisikogemeinschaft erschwert es den Staaten zunehmend, sicherheitspolitischen Herausforderungen im Alleingang zu begegnen. Das Problem stellt sich insbesondere bei transnationalen Sicherheitsrisiken wie etwa der Piraterie oder dem Terrorismus. Vor diesem Hintergrund haben sich Struktur- und Prozessmuster sicherheitspolitischen Agierens entwickelt, die neue Analysekonzepte erfordern. Security Governance ist ein solches Konzept zur Erfassung kollektiven sicherheitspolitischen Handelns. Es kann folgendermaßen definiert werden:

„Weltrisikogesellschaft“ als Herausforderung für staatliche Sicherheitspolitik

### Security Governance

Security Governance bezeichnet die kollektive Sicherheitsgewährleistung durch eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die, in einem nichthierarchischen Verhältnis zueinander stehend, verschiedene Mittel, Instrumente und Methoden nutzen um auf der Basis gemeinsamer Normen, Werte und/oder Interessen ein gemeinsames Ziel zu erreichen.

Definition „Security Governance“

Dieses Kapitel geht der Frage nach, wie kollektives sicherheitspolitisches Handeln als Security Governance konzeptionell gefasst werden kann. Es versteht sich als Beitrag zur Debatte über die kollektive Bearbeitung transnationaler Sicherheitsrisiken. Es formuliert keinen spezifischen Ansatz, sondern beabsichtigt, die unterschiedlichen Ausprägungen und Kategorien von Security Governance zu erfassen. Die Komplexität des Ansatzes soll verdeutlicht und die Vielfalt der analytischen Perspektiven und praktischen Probleme aufgezeigt werden. Security Governance wird hier als Rahmenkonzept verstanden, das den zu untersuchenden Realitätsausschnitt absteckt, seine Einordnung in einen größeren Kontext ermöglicht und verallgemeinerbare Aussagen über ihn erlaubt (Eising 2003:388). Zunächst werden Grundzüge der postnationalen Konstellation skizziert, weil sie historischer Hintergrund und zentrale Ursache für Security Governance sind. Dann wird das eigentliche Rahmenkonzept der Security Governance entworfen. Schließlich wird ein vorläufiges Fazit gezogen.

Aufbau des Kapitels

## 2.1 Die postnationale Konstellation und Sicherheit im Wandel

Der von Jürgen Habermas 1998 eingeführte Begriff der postnationalen Konstellation dreht sich um die Frage, wie mit den Herausforderungen der Globalisierung im Sinne politischer Herrschaft jenseits nationaler Staatlichkeit umgegangen werden kann (Habermas 2006). Er verweist auf einen laufenden Prozess der De-Nationalisierung, der ein neues Denken verlangt, das sowohl den methodologischen Nationalismus überwindet als auch neue Formen und Steuerungsinstrumente des sicherheitspolitischen Regierens erfordert (Beck 2002; Zangl/Zürn 2003). Bereits einige Jahre zuvor hatte James N. Rosenau diese Entwicklungen theoretisch zu erfassen versucht. Die "turbulence in world politics" (Rosenau 1990) entsteht ihm zufolge aus einem komplexen Transformationsprozess miteinander verbundener Hauptparameter des politischen Systems. Neben der Staatenwelt entwickelt sich die Gesellschaftswelt als zunehmend relevante Akteursebene. Zugleich verändern sich die Machtstrukturen und -quellen auf internationaler, nationaler und gesellschaftlicher Ebene. Diese Prozesse führen zu einer Erhöhung der Interaktionen und Interdependenzen bei den Beteiligten und verändern die internationalen Beziehungen sowohl in positiver (Möglichkeiten) als auch in negativer Weise (Risiken).

Sicherheit im Wandel: die postnationale Konstellation

Die Turbulenzen sind sowohl Ergebnis als auch Treiber des Globalisierungsprozesses, den man besser noch mit dem Kunstbegriff der „Glokalisierung“ erfasst. Der Begriff der Globalisierung beschreibt die grenzüberschreitenden Aktivitäten sozialer Akteure und fokussiert auf die zunehmende Interdependenz zwischen ihnen (Beck 1998: 88). Der Begriff der Glokalisierung hebt die kulturellen Aspekte der Globalisierung hervor, die das globale und lokale verbinden (= global) und so eine Dialektik von Universalismus und Partikularismus, Integration und Fragmentierung oder Zentralisierung und Dezentralisierung verursachen (Robertson 1992). Kurzum: Die postnationale Konstellation ist durch eine vor allem transnationale Dynamik gekennzeichnet, die einerseits den Nationalstaat herausfordert, der aber gleichwohl noch immer die wichtigste Einheit in den internationalen Beziehungen und für demokratische Legitimation ist. Andererseits verlangt die postnationale Konstellation weitgehende Anpassungen der staatlichen Politik.

Globalisierung und Glokalisierung

TABELLE 1: NATIONALE UND TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN		
SUBJEKT OBJEKT	VERURSACHER: STAATLICHER AKTEUR	VERURSACHER: GESELLSCHAFTLICHER AKTEUR
exponiert: Staat	Zwischenstaatlicher Krieg Staatsversagen Proliferation Staatsterrorismus	Konflikt geringer Intensität Staatsversagen (Trans)nationaler Terrorismus Piraterie Proliferation
exponiert: Gesellschaft	Menschenrechtsverletzungen Repression Staatsterrorismus Privatisierung der Gewalt	Gewaltverbrechen (Trans)nationaler Terrorismus Piraterie Proliferation

Nationale und Transnationale Sicherheitsrisiken

Die oben erwähnten Turbulenzen haben weitreichende friedens- und sicherheitspolitische Auswirkungen. Es sind neue oder nur scheinbar neue transnationale Sicherheitsrisiken wie Terrorismus, Staatszerfall, Privatisierung der Gewalt, Piraterie, Proliferation

feration von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel, organisierte Kriminalität, oder grenzüberschreitende Konflikte mit niedriger Intensität entstanden (vgl. Tabelle 1). Ihr Kennzeichen ist, dass sie die Sicherheit von Staaten oder Individuen beeinträchtigen und gesellschaftliche Akteure sie maßgeblich mit verursachen. Sie haben zwar bislang noch nicht die Existenz westlicher Staaten in Frage gestellt und werden deshalb auch als „nicht-existentielle“ Sicherheitsrisiken bezeichnet. Gleichwohl haben sie das Potenzial, die Stabilität von Staaten oder einer Region zu unterminieren. Sie können die Bürger, die Interessen und die Werte eines Staates ebenso bedrohen wie die grundlegenden Normen der internationalen Ordnung und die Legitimität nationaler und internationaler Institutionen. Darum reagieren Staaten und internationale Organisationen häufiger als früher auf solche Risiken (Human Security Report 2005).

Transnationale Risiken sind Ausdruck eines neuen Sicherheitsdilemmas, das sich nach dem Ende des westfälischen Zeitalters abzuzeichnen beginnt. Dieses Sicherheitsdilemma ergibt sich zum einen aus den größeren Handlungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure in einer globalisierten Welt und zum anderen aus der abnehmenden Effizienz des Staatensystems, Regelverstöße durch nichtstaatliche Akteure zu verhindern. Versuche, Sicherheit durch Intervention wieder herzustellen, können zu Rückschlägen und, vermittelt über die Wechselwirkungen mit komplexen Globalisierungsprozessen, zu neuer Unsicherheit führen (Cerny 2000). Die Entscheidung Sicherheitsmaßnahmen durchzuführen kann also je nach Komplexität der Herausforderung zu erhöhten Risiken und Kosten führen. Gleiches kann allerdings auch für die Entscheidung zutreffen, einer gegebenen transnationalen Herausforderung nicht zu begegnen.

Neues Sicherheitsdilemma...

Es wird dabei immer deutlicher, dass Sicherheit nicht mehr alleine auf nationaler Ebene organisiert werden kann. In den Worten von Shaw: „We are witnessing the development of a ‘common risk’ society“ (Shaw 2000: 13). Daraus folgt freilich nicht, dass alle die gleichen Risiken teilen und dass Sicherheit als Kollektivgut in naher Zukunft für alle gleichermaßen zugänglich ist. Gleichwohl drängt die postnationale Konstellation staatliche und gesellschaftliche Akteure zu mehr Handlungskoordination und Kooperation, um den transnationalen Sicherheitsrisiken wirksamer begegnen zu können.

...generiert Risikogesellschaft

Drei Fragen sind dabei zu bedenken. Erstens ist zu klären, wer der Adressat dieser Sicherheitspolitik ist. Die Frage „Sicherheit für wen?“ lässt sich aus einer staatszentrierten und einer am Individuum orientierten Perspektive beantworten, die im Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ ihren Ausdruck findet. In Wissenschaft und Praxis ist es unbestritten, dass transnationale Sicherheitsrisiken auf beiden Ebenen angegangen werden müssen. Eine weitere damit verbundene Frage ist, mit welchen Mitteln und Instrumenten Sicherheit zu gewährleisten ist. Es ist mittlerweile ein Allgemeinplatz, dass Sicherheitsgewährleistung eine Vielzahl von Mitteln und Instrumenten erfordert. Sie können Militär, Diplomatie, Polizei, Justizaufbau, Verwaltung, Entwicklungshilfe, Versöhnungsmaßnahmen, Investitionen in Infrastruktur, Handel oder Nothilfe einschließen. Diese Vielzahl der Möglichkeiten führt zu der dritten Frage, welche Akteure überhaupt zur Sicherheitsgewährleistung beitragen können oder sollen. Auch diese Frage führt zu einer komplexen Antwort, reichen die möglichen Ak-

Sicherheit für wen, durch welche Mittel und durch wen?

teure doch von staatlichen Akteuren über internationale und regionale Organisationen bis hin zu einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure. Ein Problem bleibt allerdings, ob und wie diese kooperieren. Konzepte der umfassenden, nachhaltigen, pluralistischen oder vernetzten Sicherheit implizieren aber allesamt die Notwendigkeit von Security Governance.

## 2.2 Security Governance als Rahmenkonzept

Wenn es stimmt, dass sich das internationale System auf dem Wege des Wandels in Richtung einer postnationalen Konstellation bewegt, dann folgt daraus die Notwendigkeit, den methodologischen Nationalismus zu überwinden, um die Probleme von Krieg und Frieden angemessener regeln zu können (Zangl/Zürn 2003: 148). Obwohl das Rahmenkonzept der Security Governance keine eigene Theorie ist, könnte es dazu beitragen, konzeptionell und praktisch besser mit transnationalen Sicherheitsrisiken umzugehen. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass Security Governance als kollektives Handeln zu effektiverer Problemregelung führen kann.

Security Governance als effektivere Problemregelung

Das Konzept basiert auf zwei Forschungssträngen. Der erste Strang befasst sich mit Governance. Es handelt sich um ein noch recht junges aber extrem produktives Forschungsfeld. Vorläufer sind die Arbeiten aus den 1960er und 1970er Jahren. Sie hatten verbesserte Planungsfähigkeiten der staatlichen Bürokratie zum Gegenstand. Die sich daran anschließende Implementierungs- und Steuerungsforschung rückte die Objekte und Fehlsteuerungen hierarchischer Planungsprozesse in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit (Scharpf 1972; Ellwein/Hesse /Mayntz/Scharpf 1987). Mit Jachtenfuchs (2003) kann man die theoretische Diskussion über Handlungskoordination in den Internationalen Beziehungen in zwei Paradigmen ordnen. Auf der einen Seite befinden sich die Kooperationstheoretischen und auf der anderen Seite die Governance-Ansätze. Während es in den Kooperationstheoretischen Arbeiten um die grundsätzliche Frage geht, ob und wie Kooperation zwischen Staaten unter den Bedingungen internationaler Anarchie möglich ist, setzen sich Governance-Ansätze mit Problemen politischer Steuerung bzw. Handlungskoordination im internationalen System auseinander.

Forschungsstand

Der Governance-Ansatz kann als das Bemühen beschrieben werden, den Blick über die beiden Pole staatliche Hierarchie und marktgesteuerte Koordination hinaus auf neue Akteure, Formen und Strukturen zu richten und dadurch der neuen Realität der 21. Jahrhunderts Rechnung zu tragen (OECD 2001). Er ist als analytischer Oberbegriff „für sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren“ beschrieben worden (Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007: 13) und „as the purposive activities of any collectivity that sustain mechanisms designed to insure its safety, prosperity, coherence, stability, and continuance“ (Rosecrance 2000: 171). Der Governance-Ansatz vollzieht gewissermaßen einen Paradigmenwechsel, der in Anlehnung an Kohler-Koch und Rittberger (2006) auch als Governance-Turn in der Lehre der internationalen Beziehungen beschrieben werden kann.

Governance als analytischer Oberbegriff

Der zweite Forschungsstrang befasste sich ursprünglich mit „stakeholder partnerships“, also Partnerschaften von Anspruchsberechtigten bzw. Interessenvertretern im privaten Sektor. Anspruchsberechtigte wurden definiert als “any group or

(Multi-) Stakeholder Partnerships

individual who can affect or is affected by the achievement of the organisation's objective" (Freeman 1984: 46). Sie werden auch als Risikoträger bezeichnet, weil „without the element of risk there is no stake" (Clarkson 1994: 5). Ausgehend von Studien über New Public Management (Barzelay 1992; Kettl 1997) erlangten Partnerschaften im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den 1990er Jahren eine beinahe enthusiastische Zuwendung (UNDP 1998), bevor in den letzten Jahren wieder kritischere Stimmen laut wurden (Martens 2007; Awortwi 2004; Brinkerhoff 2002). Multi-stakeholder Partnerschaften (MSP) im Sicherheitsbereich sind ein recht neuer Forschungsgegenstand (MULTIPART 2008). Den Kern des MSP-Ansatzes gibt die Definition des EU-Projekts im Rahmen des 7. Rahmenprogramms mit dem Titel "Multi-stakeholder Partnerships in Post-conflict Reconstruction" wieder: "Multi-stakeholder Partnerships (MSPs) are arrangements that bring together several stakeholder – i.e. actors (private or public) that have a shared interest in the outcome and demonstrate some degree of ownership – to address a particular issue." (MULTIPART 2008: 28).

### *Konzeptionelle Bausteine*

Die Forschung zur Security Governance befindet sich erst am Anfang. Die Arbeiten beschäftigten sich entweder mit der EU als Sicherheitsanbieter (Ehrhart 2002; Weber et al. 2004; Hänggi/Tanner 2005; Kirchner 2006; Kirchner/Sperling 2008; Dembinski/Joachim 2008; Sperling/Wagnsson/Hallenberg 2009) oder mit Security Governance im Allgemeinen (Krahmann 2003; Aydinli/Rosenau 2005; Ehrhart 2008, Kirchner/Sperling 2008, Höhne 2009, Ehrhart/Kahl 2010, Daase/Friesendorf 2010). Allerdings existieren viele anschlussfähige Analysen in den Bereichen der Friedens- und Konfliktforschung. Es besteht Konsens darüber, dass Security Governance sich mit Sicherheitsgestaltung als Problem kollektiver Interdependenzbewältigung befasst, die zugrunde liegenden Konzeptionen differieren jedoch. Das hier vorgeschlagene Rahmenkonzept kann als analytisches, deskriptives, normatives und praktisches Konzept genutzt werden. Es umfasst unterschiedliche Aspekte, auf die hin es untersucht werden kann. Es besteht aus fünf konzeptionellen Bausteinen: Charakteristika, Antriebskräfte, Formen, Dimensionen und Steuerungsinstrumente (vgl. Tabelle 2). Diese Bausteine sind interdependent, können aber auch selektiv untersucht werden. Ihre Untersuchung gibt Antworten auf die Fragen, ob überhaupt Security Governance vorliegt (Charakteristika), warum dies der Fall ist (Antriebskräfte), in welcher Form dies geschieht (Formen), in welchem Bereich (Dimensionen) und wie genau sie funktioniert (Steuerungsinstrumente).

Security Governance als analytisches Rahmenkonzept

### *Charakteristika*

Die Charakteristika von Security Governance können aus der spezifischen Konstellation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie aus deren wechselseitiger Beziehung abgeleitet werden. Diese wird geprägt durch den jeweils vorherrschenden Grad an Hierarchie. Das in der wissenschaftlichen Literatur häufig angeführte Charakteristikum der nichthierarchischen Struktur ist allerdings als idealtypisch anzusehen, weil gerade im Bereich der Security Governance eigentlich immer ein „Schatten der Hierarchie“ existiert (Scharpf 1993; Börzel 2008). Entscheidend ist letztlich, dass es bei der Entscheidungsfindung und der Umsetzung der kollektiven Handlung keine

Charakteristika

formale Unter- und Überordnung gibt. Ein weiteres Kennzeichen der Security Governance ist die Informalität der Beziehungen. Die gemeinsame Bearbeitung von transnationalen Sicherheitsrisiken erfordert notwendigerweise ein gewisses Maß informeller Arrangements, entweder, weil oftmals keine formellen Strukturen existieren oder weil die Akteure in informellen Netzwerken agieren müssen, um effektiv handeln zu können. Ein weiteres Merkmal von Security Governance ist die Eindringtiefe. So variiert etwa das Engagement der internationalen Gemeinschaft in einer bestimmten Krisenregion je nach Lage und Konstellation der Antriebskräfte. Ihre Aktivitäten haben eine unterschiedliche Eindringtiefe in die vorherrschenden staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen. Ein weiteres Charakteristikum von Security Governance ist ihre Legitimität. Die Vielzahl der involvierten Akteure und die Mehrebenenstruktur postnationaler Sicherheitspolitik werfen unweigerlich Fragen nach der Input- und der Output-Legitimität auf.

### *Antriebskräfte*

Antriebskräfte für Security Governance können sowohl die Dynamiken der postnationalen Konstellation und die damit verbundenen transnationalen Sicherheitsrisiken sein als auch die Präferenzen der involvierten Akteure, die vorherrschenden Normen und Werte oder einfach Budgetzwänge. Die Globalisierung und der damit verbundene Prozess der De-Nationalisierung lassen sich als Haupttriebkraft für neue Formen der Security Governance identifizieren, mittels derer Risiken bearbeitet werden sollen, die eben nicht mehr von einem Staat alleine und mit traditionellen Methoden hierarchischer Staatsintervention wirksam bearbeitet werden können. Dieser neue Kontext verändert einerseits transnationale Risiken, andererseits beeinflusst er die Art und Weise, wie mit diesen neuen Herausforderungen umgegangen wird. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Prozess langfristig zu einem „Bewusstsein kosmopolitischer Zwangssolidarisierung“ führen wird oder nicht (Habermas 1998: 168). Jedenfalls ist das größere Engagement der internationalen Gemeinschaft in Sicherheitsfragen evident (Human Security Report 2005). Allerdings könnten unterschiedliche oder gar divergierende Präferenzen sich als retardierende oder gegenläufige Kräfte für wirksame Security Governance erweisen. Vieles hängt letztlich von der Akzeptanz internationaler Normen und universeller Werte durch die entscheidenden Akteure ab. Da es keine der nationalen Identität vergleichbare gemeinsame Identität in der postnationalen Konstellation gibt, ist anzunehmen, dass Security Governance durch konvergierende Präferenzen, Werte und Normen angetrieben wird. Budgetzwänge und knappe Ressourcen sind eher profane Triebkräfte, gleichwohl sind sie von großer Bedeutung für den Willen und die Fähigkeit sich im Rahmen kollektiven sicherheitspolitischen Regierens zu engagieren. Auch wenn sich manche Funktionen auf die inter- und transnationale Ebene verlagert haben, liegt die Kontrolle über Ressourcen in der Regel immer noch auf der nationalen Ebene (Zangl/Zürn 2003: 171).

Antriebskräfte

### *Governanceformen*

In der wissenschaftlichen Debatte werden drei Governanceformen unterschieden, die auch für den Sicherheitsbereich gelten (Daase/Engert 2008). In der modernen bzw. staatszentrierten Welt wurde und wird Sicherheit nahezu ausschließlich durch die Regierungen gewährleistet. Wir sprechen dann von Security Governance by

Governanceformen:  
„governance by  
government“...

Government. Die Regierungen bestimmen in diesem Fall die Regeln autoritativ und setzen sie durch. Nichtstaatliche Akteure sind lediglich die Adressaten multilateraler Security Governance. Es ist durchaus umstritten, ob in diesem Fall überhaupt von Governance die Rede sein kann. In der Welt der postnationalen Konstellation ist regierungsbestimmte Security Governance jedoch weniger institutionalisiert und stärker ad-hoc-orientiert. Sie ist hauptsächlich damit befasst, eine Vielzahl von Regierungsakteuren und -bürokratien verschiedener Ebenen und Sektoren zu koordinieren, um ein Problem zu bewältigen.

Die beiden anderen Formen der Security Governance sind Erscheinungsformen der post-nationalen Konstellation. Nach Rosenau und Czempiel (1992) sind die heutigen internationalen Beziehungen hauptsächlich durch Governance with Government und Governance without Government gekennzeichnet. Security Governance with Government wird durch staatliche und nichtstaatliche Akteure umgesetzt. Die Zusammenarbeit kann verschiedene Formen annehmen, z.B. Public Private Partnerships, Multi-Stakeholder Partnerschaften oder informelle Netzwerke. Obwohl formal ein nichthierarchisches Verhältnis vorliegt, agiert der Staat nicht selten als Primus inter pares. Er lässt sich auf die Zusammenarbeit ein, weil er die Mitarbeit der nichtstaatlichen Akteure für eine wirksamere Bearbeitung des Sicherheitsproblems benötigt. Die nichtstaatlichen Akteure wiederum brauchen oftmals die – finanzielle, organisatorische, sicherheitsbezogene – Unterstützung durch die Staaten. Zudem verfolgen alle Beteiligten, so die Grundannahme von Security Governance, ein gemeinsames Ziel, nämlich die Verbesserung der Sicherheitslage. In der dritten Form erfolgt Security Governance ohne Regierungsbeteiligung (Governance without Government). Die Regelsetzung und -umsetzung erfolgt nicht durch Staaten, sondern durch private Akteure wie (inter)nationale nichtstaatliche Organisationen oder Privatfirmen. Es handelt sich um einen Ansatz der Selbstregulierung, der auf gemeinsamen Interessen nichtstaatlicher Akteure an einer Problemlösung und ihrer Fähigkeit dazu beruht.

... "governance with-" und  
"without government"

### *Dimensionen*

Security Governance kann verschiedene Dimensionen annehmen, d.h. die Handlungskoordination zur gemeinsamen Interdependenzbewältigung kann sich auf unterschiedliche Wirkungsräume beziehen. Grundsätzlich kann zwischen einer internen und einer externen Dimension von Security Governance unterschieden werden. Die interne Dimension bezieht sich auf alle internen Mechanismen und Modi der Handlungskoordination eines kollektiven Akteurs. Akteure wie die VN, die EU, die NATO oder andere hybride Sicherheitsakteure (Haftendorn 1997) können eine solche Komplexität hinsichtlich ihrer Strukturen und Koordinierungsprozesse annehmen, dass sie selbst ein eigenes, mehrere Ebenen umfassendes Governance-System darstellen. In Anlehnung an Zürn könnte man sie als „sektoral segmentierte Systeme“ der Security Governance bezeichnen (Zürn 2009: 68). So erfolgt das interne sicherheitspolitische Regieren der EU in einem dynamischen, partiell informellen, partiell nichthierarchischen, mehrere Ebenen und verschiedene EU-Akteure umfassenden Rahmen (Ehrhart 2006). Das Agieren eines solchen kollektiven Akteurs mit Dritten zur Bearbeitung eines gemeinsamen Sicherheitsproblems ist Gegenstand externer Security Governance.

Dimensionen



## Steuerungsinstrumente

Die Steuerungsinstrumente von Security Governance können zwischen Hierarchie und Markt verortet werden. Marktmechanismus und staatliche Intervention bilden als klassische Governance-Mechanismen zwei Pole eines Kontinuums, auf dem sich verschiedene andere Steuerungsinstrumente verorten lassen, die von Verhandlungen über Lehren ziehen und von Lernen bis zur Beeinflussung reichen. Die Vielzahl der mittlerweile von der Governance-Forschung identifizierten Steuerungsinstrumente ist auch für den Sicherheitsbereich relevant (Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007; Schuppert/Zürn 2008). So sind Verhandlungen und Beratungen wichtige Koordinierungsinstrumente in einem komplexen Sicherheitsumfeld, während die Auswertung in Form von „lessons drawing“ ein unverzichtbares Instrument für nachfolgende Lernprozesse ist. Weitere Steuerungsinstrumente sind beispielsweise das Setzen von Bezugsnormen (benchmarks), die Identifizierung von bewährten Verfahren (best practices), Monitoring, Überzeugung, die Bereitstellung von Anreizen oder Anprangern und Bloßstellen (blaming und shaming).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es aufgrund der unterschiedlichen Ausprägungen der Sicherheitsherausforderungen, der variierenden Konfliktodynamiken und der Kontextabhängigkeit keine Blaupause für Security Governance geben kann. Gleichwohl ist es möglich und notwendig, das Rahmenkonzept weiter zu entwickeln und mittels konkreter Fallstudien und sektoraler Konzepte anzureichern um so vorläufige Generalisierungen zu ermöglichen.

Steuerungsinstrumente

Keine Blaupause für Security Governance

**TABELLE 2: KONZEPTIONELLE BAUSTEINE VON SECURITY GOVERNANCE**

1. Charakteristika	Konstellation staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, Hierarchiegrad, Informalität, Eindringtiefe, Legitimität, gemeinsames Ziel
2. Antriebskräfte	post-nationale Konstellation, transnationale Sicherheitsrisiken, finanzielle Mittel, Normen, Werte, Präferenzen
3. Formen	governance by government, governance with government, governance without government
4. Dimensionen	intern, extern
5. Steuerungsinstrumente	Markt, Beratungen, Verhandlungen, Überzeugung, Anreize, Lernen, Auswerten, benchmarks, best practices, monitoring, Ausüben von Einfluss, blaming und shaming, Hierarchie

### **2.3 Security Governance in der Praxis: Konzepte und Probleme**

Nach diesen konzeptionellen Ausführungen lassen sich nun die Herausforderungen und Probleme der Security Governance in der politischen Praxis identifizieren. Es existieren zahlreiche Anwendungsbereiche für Security Governance, die von Multi-Stakeholder Partnerschaften über Abrüstung und Krisenbearbeitung bis zu Katastrophenhilfe und Wiederaufbaumaßnahmen reichen. Ein umfassendes praktisches Kon-

zept der Security Governance für die Bereiche Piraterie und maritimer Terrorismus in Deutschland oder im internationalen Bereich steht aber noch aus.<sup>1</sup>

### 2.3.1 Konzepte

Es ist weitgehend unstrittig, dass Security Governance als mehrdimensionale, von einer Vielzahl von Akteuren ausgeführte Aufgabe in der Praxis eigentlich einer strategischen Einbettung bedarf. Allerdings ist das Fehlen einer übergreifenden, klar artikulierten Vorgehensweise, die auf einem gemeinsamen strategischen Konzept fußt, oftmals das entscheidende Defizit bei der Bewältigung komplexer Sicherheitslagen. Staaten und internationale Organisationen haben daraus den Schluss gezogen, übergreifende Konzepte zu entwickeln, die sich entweder mit internen oder mit externen oder mit beiden Dimensionen von Security Governance auseinandersetzen. Sie zielen darauf ab, die Kohärenz des Handelns verschiedener Sicherheitsakteure und Politikerebenen zu verbessern, um die Effizienz und die Effektivität des gemeinsamen Handelns zu stärken.

Konzepte zur Verbesserung von Kohärenz, Effizienz und Effektivität

Solche Maßnahmen sind insbesondere für Aktivitäten bedeutsam, die zur Stabilisierung schwacher Staaten führen sollen. So ist es mittlerweile unstrittig, dass die Piraterie vor Somalia nur dauerhaft eingedämmt werden kann, wenn die Ursachen an Land adäquat bearbeitet werden (Geise 2010, Petretto 2008). Grundsätzlich muss in einem solchen Fall mit einer Vielzahl von interdependenten Problemen gleichzeitig gerungen werden, wie z.B. defekten politischen Strukturen, grassierender Unsicherheit, wirtschaftlicher Unterentwicklung und dem Fehlen eines Minimums sozialer Kollektivgüter. Ob auswärtige Akteure das Ziel einer Stabilisierung solcher als Sicherheitsrisiko identifizierter Staaten erreichen, hängt in hohem Maße von der Koordination der involvierten Akteure und Politikbereiche ab. Aus dieser einfachen Überlegung und aus der Tatsache, dass kein einzelner Akteur, sei es ein noch so mächtiger Staat, eine internationale Organisation oder eine private Institution, über alle notwendigen Mittel verfügt, folgt, dass nur ein vernetzter Ansatz auf nationaler und auf internationaler Ebene sowie zwischen diesen beiden Aussicht auf Erfolg hat (Bryden/Hänggi 2005).

Beispiel: Security Governance und Stabilisierung schwacher Staaten

Angesichts dieser Lage hat die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa (OECD) Richtlinien zum Thema „Whole of Government Approaches to Fragile States“ formuliert, die von den Geberländern fordern, die verschiedenen, für Sicherheit, politische Angelegenheiten und Wirtschaft verantwortlichen Abteilungen sowie jene, die für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständig sind, in einer kohärenten und koordinierten Weise zu beteiligen (OECD 2006a: 7). Viele OECD-Länder haben mittlerweile ihre eigenen nationalen Strategien entwickelt oder sind gerade dabei dies zu tun. Auf internationaler Ebene versuchen die Vereinten Nationen mit der neuen Peacebuilding Commission einen institutionellen Rahmen aufzubauen, der einen besser koordinierten Ansatz für Nachkriegsstabilisierung und Wiederaufbau ermöglichen soll. Die EU behandelt das Problem interner Koordinierung bzw. interner Security Governance unter der Be-

Verschiedene Ansätze international und national

<sup>1</sup> 2007 verabschiedeten die USA eine maritime Strategie, die auf eine verbesserte Zusammenarbeit der US-Seekräfte (Marine, Marine Corps und Küstenwache) und Partnerschaften mit anderen Alliierten u.a. bei der Bekämpfung der Piraterie und des Terrorismus setzt (A Cooperative Strategy 2007).

zeichnung Zivil-Militärischer Koordinierung (Civil-Military Co-ordination/CMCO). Dieses Konzept zielt auf die bessere Koordinierung prinzipiell gleichrangiger ziviler und militärischer Akteure im Rahmen der GASP/GSVP. Die NATO wiederum arbeitet an der Umsetzung des „comprehensive approach“, der auf eine Abstimmung aller Akteure bei der Bewältigung einer Krisenlage abzielt.

Diese vielgestaltigen umfassenden Konzepte sind jedoch extrem schwer zu implementieren. Während die Vorstellung einer umfassenden Vernetzung aller Akteure in der Theorie im Prinzip vernünftig ist, treten in der politischen Praxis viele Probleme auf, die auf die (Über)Komplexität der Aufgabe zurückzuführen sind. Dies trifft jedoch nicht nur auf die umfassenden Konzeptionen, sondern auch auf einzelne Bereiche der Security Governance zu. Als Beispiele seien zwei Konzepte genannt, die für eine nachhaltige Bearbeitung der Piraterie und des maritimen Terrorismus von Bedeutung sein dürften: die Sicherheitssektorreform (SSR) und der Nexus zwischen Sicherheit (SDN) und Entwicklung.

Umsetzungsprobleme

SSR wurde in den 1990er Jahren als praktisches Konzept für die Bearbeitung sicherheitspolitischer Herausforderungen entwickelt. Es wurde zunächst im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit angewendet, um gute Regierungsführung zu fördern und umfasst mittlerweile ein weiteres Feld von Aktivitäten und Sektoren. Nach den Richtlinien des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit der OECD beinhaltet SSR folgende Akteure und Sektoren: “core security actors (e.g. armed forces, police, gendarmerie, border guards, customs and immigration, and intelligence and security services); security management and oversight bodies (e.g. ministries of defence and internal affairs, financial management bodies and public complaints commissions); justice and law enforcement institutions (e.g. the judiciary prisons, prosecution services, traditional justice systems); and non-statutory security forces (e.g. private security companies, guerrilla armies and private militia).” (OECD Handbook on Security Systems Reform 2007: 5). Die bloße Aufzählung weist bereits auf die Komplexität einer Aufgabe hin, die gewöhnlich einen multilateralen Ansatz mit internationalen, nationalen und nichtstaatlichen Akteuren verlangt. Dementsprechend ist sowohl die politische Problematik als auch der Forschungsbedarf aus der Perspektive der Security Governance hoch (Hänggi/Winkler 2003).

Sicherheitssektorreform

Gleiches gilt für das Zusammenspiel von Entwicklung und Sicherheit. Sicherheitssektorreform ist ein Teil dieses noch weiter gefassten Feldes. Die Grundidee hinter diesem Ansatz ist der simple Gedanke, dass Sicherheit und Entwicklung miteinander verbunden sind und entsprechend behandelt werden müssen. Krisenprävention und Friedenskonsolidierung sind entscheidende Voraussetzungen für Entwicklung, und Entwicklung ist notwendig für nachhaltige Sicherheit. Die Kosten gewaltsamer Konflikte haben dazu geführt, dass die Minister und Leiter der Entwicklungsagenturen im OECD-DAC zunehmend auf die Verbindung zwischen beiden Bereichen fokussieren (OECD-DAC 2004: 2). Die EU hat mittlerweile mehrere Grundlegendokumente zu diesem Thema verabschiedet, so etwa den „European Consensus“. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Erklärung von Rat, Europäischem Parlament (EP) und Kommission über die gemeinsame Vision von Entwicklungspolitik, die auch Aspekte fragiler Staatlichkeit berührt (Council 2005). Bereits zwei Jahre zuvor hatte die Euro-

Entwicklung und Sicherheit

päische Sicherheitsstrategie eine Verbindung zum SDN hergestellt, u.a. durch die Feststellung, „security is the first condition for development“ (Council 2003). Die steigende Zahl offizieller Erklärungen zum SDN steht jedoch noch in einem krassen Missverhältnis zu den geweckten Erwartungen (Youngs 2007, Doelle/Gouzée de Harven 2008).

### 2.3.2. Probleme

Security Governance ist mit vielfältigen praktischen und konzeptionellen Herausforderungen und Problemen konfrontiert. Obwohl es unmöglich ist, sie alle zu identifizieren, seien im Folgenden einige Problemcluster aus dem Bereich der Krisenintervention genannt, die bedacht werden müssen. Letztlich erhebt Security Governance ja den Anspruch, effektiver als andere Herangehensweisen zu sein. Gleichwohl gibt es Bereiche, in denen die Möglichkeit des Scheiterns nicht zu übersehen ist, wie etwa bei der Stabilisierung schwacher Staaten (Beisheim/Schuppert 2007).

Herausforderungen und Probleme

#### *Implementierungsprobleme*

Die Umsetzung kollektiven Handelns stellt eine zentrale praktische Herausforderung für Security Governance dar. Hat eine Vielzahl autonomer Akteure ein solches Agieren beschlossen, sind gewöhnlich drei miteinander verbundene Aufgaben anzugehen: Kooperation, Koordination und Kohärenz. Die Bedingungen, unter denen die Zusammenarbeit erfolgen soll, müssen definiert und akzeptiert werden, und zwar nicht nur ganz allgemein auf der politischen, sondern auch auf der operativen und der taktischen Ebene. Selbst wenn ein allgemeines Übereinkommen zur Bearbeitung eines gemeinsamen Sicherheitsproblems erzielt worden ist, schließt dies spätere Auseinandersetzungen und Spannungen nicht aus. Angestoßen durch veränderte innenpolitische oder internationale Bedingungen können diese beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Interpretationen bestimmter Formulierungen oder sich ungünstiger als gedacht entwickelnder Kosten-Nutzen-Relationen entstehen. Erschwerend kommt hinzu, dass Zusammenarbeit unter den Bedingungen von Security Governance nicht selten auf informellen Arrangements gründet, die wiederum Raum bieten für politisches Manövrieren, unterschiedliche Interpretationen und Missverständnisse. Formale oder informelle Interessenbekundungen zur Zusammenarbeit sind zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation autonomer Akteure. Erfolgreiche Zusammenarbeit erfordert zudem unweigerlich eine dem Problem angemessene Koordination. Dies gilt insbesondere in einem komplexen und dynamischen Sicherheitsumfeld, wo es aufgrund der Governance-Situation ja keine zentrale Autorität gibt – im militärischen Jargon „unity of command“, sondern bestenfalls „nur“ eine gemeinsame Vorstellung von dem, was erreicht werden soll („unity of effort“), also ein von allen verfolgtes Ziel. Diesen Sinn für die gemeinsame Anstrengung herzustellen und aufrechtzuerhalten ist eine ständige Herausforderung auf allen Handlungsebenen, und zwar innerhalb und zwischen den involvierten Akteuren. Die Handlungskoordination kann durch vielerlei Einflüsse beeinträchtigt werden wie etwa unterschiedliche Mandate, divergierende Handlungsprinzipien oder sich wandelnde Interessenlagen. Die bei internationalen Aktivi-

Kollektives Handeln als Herausforderung

täten häufig zu hörende Aussage „jeder will koordinieren, aber keiner will koordiniert werden“ mag eine Übertreibung sein, allerdings zeigt die Empirie in vielfältiger Weise, dass sie tendenziell richtig ist. Aus dem Gesagten folgt, dass es keine perfekte Kohärenz gibt. Gleichwohl ist Kohärenz eine grundlegende Voraussetzung für die effektive Umsetzung von Security Governance. Doch ist sie nur bedingt zu erreichen: “pursuing coherence should thus be understood as an aspiration that can be measured only in degrees, not in end states” (de Croening 2008: 3). Folglich können die hier erwähnten Umsetzungsprobleme nicht beseitigt, sondern nur gemanagt werden.

### *Unterstützungsprobleme*

Unterstützungsprobleme tragen zum Entstehen von Implementierungsproblemen bei. Defizitäre Zusammenarbeit, Koordination oder Kohärenz im Bereich der Security Governance gehen auf eine ganze Reihe von Faktoren zurück. An erster Stelle ist der viel zitierte politische Wille zu nennen, ohne den jede Art von sicherheitspolitischer Aktivität unweigerlich leidet. Aktivitäten der Handlungskoordination finden in einem kompetitiven innenpolitischen Umfeld statt. Aber auch die Gewährleistung von Sicherheit in einem multilateralen Verbund ist bereits deshalb riskant, weil stets die Aussicht auf negative innenpolitische Rückwirkungen besteht oder weil es schwierig ist, ein internationales Engagement zu kontrollieren, das anders als gewünscht enden könnte, aber zu Hause als Erfolg verkauft werden muss. Ein anderer Aspekt ist oftmals eine mangelhafte oder fehlende politische Strategie. Selbst wenn ein Akteur über eine ausgefeilte Strategie verfügen sollte, besteht das Problem, sie mit derjenigen eines anderen Akteurs zusammenzubringen oder andere Partner, die Korrekturwünsche haben zu kooptieren. Jede politische Strategie muss durch adäquate Fähigkeiten und Mittel unterstützt werden. Obwohl es sich um eine triviale Erkenntnis handelt, dass Fehlschläge vorprogrammiert sind, wenn zu wenig Fähigkeiten und Mittel für das Erreichen eines Ziels vorhanden sind, sind budgetäre, personelle oder materielle Engpässe in Krisengebieten, wo sich die internationale Gemeinschaft engagiert, nicht selten. Ein weiteres Unterstützungsproblem kann auf das eigennützige Verhalten von Bürokratien zurückgeführt werden. Die Theorie bürokratischer Politik lehrt, dass Bürokratien in der Regel eine eigene Agenda verfolgen und politische Entscheidungen in eine Richtung zu steuern versuchen, die die eigenen Organisationsinteressen schützt oder fördert (Rabin/Wachthaus 2008). Der sicherheitspolitische Prozess ist auf nationaler und internationaler Ebene gekennzeichnet durch politische Konflikte und Tauschgeschäfte. Dabei konkurrieren die politischen Akteure, seien es Ministerien, Abteilungen oder internationale Organisationen, um die Beeinflussung desselben politischen Raums. Indem sie um dieselben knappen Ressourcen wetteifern, ihre eigene Agenda und damit oftmals unterschiedliche Interessen verfolgen, tragen sie dazu bei, Security Governance in der Praxis zu erschweren. Des Weiteren belasten unterschiedliche Handlungslogiken jede Art von Security Governance. Sie sind auf unterschiedliche Spezialisierungen und normative Ausrichtungen zurückzuführen. Als klassisches Beispiel seien die unterschiedlichen Denk- und Handlungsweisen von Verteidigungs- und Entwicklungshilfeministerien angeführt. Die einen geben kurzfristigen Lösungen und militärischen Instrumenten den Vorrang, während die

Defizitäre Zusammenarbeit,  
Koordination und Kohärenz

anderen mittel- bis langfristige Ansätze bevorzugen, die einer entwicklungspolitischen Logik folgen. Dazu können normative Differenzen zwischen militärischen und zivilen Akteuren kommen. Während die Unterschiede in diesen Handlungslogiken in einem gewissen Ausmaß abgeschwächt werden können wird dies nahezu unmöglich, wenn wichtige kulturelle Eigenheiten von Partnern verletzt oder gar bewusst missachtet werden. Security Governance muss also nicht nur konfliktsensibel sein, sondern auch kultursensibel.

### *Legitimitätsprobleme*

Es ist weitgehend unstrittig, dass Governance im Allgemeinen und Security Governance im Besonderen mit Legitimitätsproblemen zu tun haben (Zürn 2009: 71). Ohne ein Mindestmaß an Legitimität kann Security Governance kaum funktionieren, gleichzeitig sind die damit verbundenen Herausforderungen groß. Ein Grund dafür ist die Tatsache, dass sie es mit verschiedenen Legitimationsebenen zu tun hat, ein anderer, dass sie oft informell abläuft. Der erste Grund ist auf die Komplexität der Akteurskonstellation zurückzuführen, der zuletzt genannte auf den heterarchischen Charakter und die nichthierarchischen Steuerungsinstrumente von Security Governance, die eine nichtformalisierte Problembearbeitung erfordern. Informelle Arrangements mögen zwar kurzfristig effektiv sein, sie leiden aber oft an einem Mangel an Transparenz und können Missbrauch begünstigen mit der Folge, dass langfristig die Legitimität von Governance untergraben wird. Folglich erfordert Security Governance ein sensibles Austarieren von Legitimitäts-, Effektivitäts- und Effizienzerfordernissen (Daase/Engert 2008: 493).

Mindestmaß an Legitimität erforderlich

### *Nichtintendierte Nebenfolgen*

Nichtintendierte Nebenfolgen sind integraler Bestandteil einer Risikogesellschaft, deren Bemühungen um die Kontrolle transnationaler Risiken nicht nur verstärkte Handlungskoordination voraussetzt, sondern auch eine gemeinsame Einschätzung des Sicherheitsrisikos (Beck 2008). Wenn eine solche gemeinsame Risikodefinition zustande kommt und entsprechend agiert wird, wirken vielfältige Einflussfaktoren, die nicht alle berechenbar sind. Security Governance ruft unvermeidlich nicht intendierte Nebenfolgen hervor, die sich wiederum störend oder gar kontraproduktiv auf die kollektive Handlung auswirken können (Daase/Friesendorf 2010). Ein vieldiskutiertes Beispiel ist das Spannungsverhältnis zwischen dem Streben nach mehr Sicherheit vor der intendierten Katastrophe eines Terroranschlags und den nichtintendierten Folgen für Freiheit und Demokratie (Kahl 2009). Ein anderes Beispiel ist das Ziel der Staatengemeinschaft, in Afghanistan eine Zentralregierung aufzubauen. Dies hat zu einer Vernachlässigung und Schwächung lokaler Akteure und Strukturen geführt, die wiederum Entfremdungsprozesse bis hin zu bewaffnetem Widerstand begünstigten. Das eigentliche Ziel, Sicherheit durch die Unterstützung staatlicher Strukturen herzustellen, kann also ins Gegenteil umschlagen, wenn es unter falschen Annahmen und mit der falschen Strategie durchgeführt wird (Schneckener/Zürcher 2007: 203-222). Auch der informelle Charakter von Security Governance ist problematisch. So kann er einem Akteur übermäßigen oder gar bestimmenden Einfluss auf die Agenda

Unberechenbare Einflussfaktoren

ermöglichen und so eventuell die Richtung des ganzen Prozesses verändern. Als Beispiele seien die Machtpolitik eines Staates oder das kontraproduktive Profitstreben eines nichtstaatlichen Akteurs – etwa eines privaten Sicherheitsdienstleisters – genannt.

<b>TABELLE 3: HERAUSFORDERUNGEN UND PROBLEME VON SECURITY GOVERNANCE</b>	
Implementierungsprobleme	Kooperation, Koordination, Kohärenz
Unterstützungsprobleme	Politischer Wille, mangelhafte/fehlende Strategie, Mittelknappheit, bürokratische Eigeninteressen, Vernachlässigung kultureller Faktoren, unterschiedliche Handlungslogiken, begrenzte Absorptionskapazitäten
Legitimationsprobleme	inhärente Informalität, innenpolitische input- und output-Legitimität, internationale input- und output-Legitimität, input- und output-Legitimität des Ziellandes, ownership/Partizipation
Nichtintendierte Nebenwirkungen	Intransparentes Agendasetting, steigende Transaktionskosten, Fragmentierungsprozesse, Rufschädigung, Korruption, Schwächung lokaler Strukturen, Unsicherheit

## 2.4 Schlussfolgerungen

Security Governance ist ein Rahmenkonzept, das vier Funktionen erfüllt. Erstens schärft es die Perspektive. Im Mittelpunkt steht die Frage der Regelerzeugung und -durchsetzung durch kollektives Handeln einer Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in Bezug auf die Regelung eines Sicherheitsproblems. Indem der Ansatz ermöglicht, aus unterschiedlichen (analytischen, deskriptiven, normativen und praktischen) Blickwinkeln auf die Charakteristika, Antriebskräfte, Formen, Dimensionen und Steuerungsinstrumente zu schauen, erlaubt er spezifische Zugänge für die Untersuchung der kollektiven Bearbeitung konkreter transnationaler Sicherheitsrisiken. Zweitens bietet das Rahmenkonzept einen – noch unvollständigen – Baukasten, der einordnen und auswählen hilft. Es handelt sich also um ein unfertiges Konzept, das der weiteren Präzisierung durch empirische Studien bedarf. Dieser Umstand spiegelt in gewisser Weise die Probleme wider, die sich in der Realität auftun. Drittens verdeutlicht es die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes, die es im Grunde genommen nur erlaubt, Elemente des Rahmenkonzepts zu untersuchen. Und viertens eröffnet es einen reichen Fundus an Forschungsfragen von hoher praktischer Relevanz, wie etwa: Warum und unter welchen Bedingungen ist Security Governance möglich? Welche Akteurskonstellationen sind in welcher Weise involviert? Warum wird eine bestimmte Form gewählt? Welche Mechanismen sind am Werk? Wie wird Security Governance legitimiert? Wie funktioniert sie und welche Wirkungen ruft sie hervor? Was sind die Bedingungen für Erfolg oder Misserfolg? Wie können Effektivität und Effizienz verbessert werden?

Vier Funktionen von Security Governance...

Security Governance ist im Grunde genommen weniger theoretisch als pragmatisch ausgerichtet, weil es sich um einen Ansatz zur effektiveren und effizienteren kollektiven Regelung komplexer Sicherheitsprobleme handelt. Dieser Pragmatismus ist einerseits seine Stärke, andererseits kann er an Grenzen stoßen, wenn es um ordnungspolitische Prinzipien geht (Zürn 2009: 70). In der politischen Praxis ist mittlerweile eine Reihe von Konzepten mit unterschiedlichen Bezeichnungen und unterschiedlicher Reichweite entwickelt worden, um mit komplexen transnationalen Risiken umzugehen. Sie sind aber noch mit vielfältigen Problemen und Herausforderungen konfrontiert. Security Governance als Praxis kennt, wenn sie denn überhaupt erfolgreich ist, eigentlich nur suboptimale Lösungen. Sie ist inhärent widersprüchlich wegen der Vielzahl der involvierten Akteure und Handlungsebenen sowie der damit verbundenen, manchmal miteinander konkurrierenden, manchmal gar gegensätzlichen Präferenzen und Normen. Gleichwohl gibt es angesichts der Alternativen – Ignorieren des Sicherheitsproblems oder seine unilaterale Bearbeitung – nur die Möglichkeit, die mit der Security Governance verbundenen Probleme der Handlungskoordination so zu bearbeiten, dass sie auf ein Mindestmaß reduziert werden.

...als pragmatischer Ansatz zur Regelung komplexer Sicherheitsprobleme

### 3. Empirischer Kontext: Forschungsgegenstand

Das folgende Kapitel gibt einen ersten kursorischen Überblick über die beiden Phänomene Piraterie und maritimer Terrorismus. Dabei werden zum einen definitorische Schwierigkeiten diskutiert und zum anderen die wichtigsten Brennpunkte vorgestellt. In einem zweiten Schritt wird eine Übersicht über globale und regionale Formen der Kooperation zur Minimierung der jeweiligen Risiken vorgestellt. Ziel des Kapitels ist, eine empirische Grundlage zu schaffen für die im folgenden Kapitel geführte konzeptionelle Diskussion des Security Governance Ansatzes.

Empirischer Kontext

#### 3.1 Phänomen Piraterie

Eine Untersuchung des Phänomens Piraterie und die darauf aufbauende Entwicklung von Handlungsoptionen zu seiner Bekämpfung bedarf einer einleitenden Diskussion hinsichtlich der zu verwendenden Definition. Denn die völkerrechtlich gültige Definition, die durch das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) von 1982 vorgegeben ist, birgt verschiedene Probleme in der Anwendung.

Definitorische Probleme

Artikel 101 des SRÜ<sup>2</sup> beinhaltet drei Kriterien für den Tatbestand der Seeräuberei: Sie muss (1) auf Hoher See (2) gegen ein anderes Schiff und (3) zu privaten Zwecken verübt werden. Dadurch unterliegt die Definition drei Beschränkungen: Zum einen sind Piratenangriffe nur solche, die auf hoher See (und in der ausschließlichen Wirtschaftszone) stattfinden. Küstengewässer und Häfen fallen also nicht unter die Definition, was insofern problematisch ist, als Piraten auch in Küstengewässern aktiv sind oder diese regelmäßig zum Rückzug bzw. Schutz vor Strafverfolgung nutzen. Die zweite Einschränkung der Angriffe auf „private Zwecke“ bedeutet, dass Angriffe, die aus-

Seerechtsübereinkommen: Einschränkungen

2 Artikel 101 SRÜ (1982): "Piracy consists of any of the following acts: (a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed: (i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State; (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft; (c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b)."



schließlich oder überwiegend politisch motiviert sind nicht in den Anwendungsbereich der Definition fallen. Allerdings lassen sich nicht alle Angriffe gemäß diesem Muster einordnen, wie die folgenden Abschnitte zeigen werden. Und drittens fallen Angriffe auf Hoher See nur dann unter die Definition des SRÜ, wenn mindestens zwei Schiffe beteiligt sind. Sollte also eine Entführung durch bereits an Bord befindliche Personen durchgeführt werden, so wäre dieser Vorfall nach geltendem Seerecht keine Piraterie (Schaller 2010).

Die Definition der International Maritime Organization (IMO), einer VN-Sonderorganisation für maritime Sicherheit, ist zwar völkerrechtlich nicht bindend, bietet aber einen weiteren Spielraum als die des SRÜ, da sie den Begriff der Piraterie um den des bewaffneten Raubüberfalls gegen Schiffe ergänzt.<sup>3</sup> Dadurch werden auch Angriffe in staatlichen Hoheitsgewässern, einschließlich der Binnengewässer, und Überfälle auf Schiffe in Häfen erfasst. Private Beweggründe werden hier aber ebenso wie beim SRÜ als Motivation vorausgesetzt.<sup>4</sup> Auch das International Maritime Bureau (IMB), eine auf Seesicherheit spezialisierte Abteilung der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce/ ICC), auf dessen Statistiken zu Piratenangriffen weltweit am häufigsten zurückgegriffen wird, verwendet die erweiterte Definition.

Erweiterte Definition der IMO: Arbeitsdefinition

Da diese eine breitgefächerte Perspektive ermöglicht, dient sie auch den folgenden Ausführungen zu Piraterie als Basis. Allerdings muss zu den angeführten Zahlen bemerkt werden, dass sie nur einen Richtwert darstellen: Zum einen werden nicht alle Angriffe gemeldet, weshalb weltweit von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist. Darüber hinaus zeigen die bei IMO und IMB unterschiedlichen Zuordnungen der Angriffszahlen zu bestimmten Ländern oder Regionen, dass die geographische Verortung von Piratenangriffen eine große Herausforderung darstellt. Dies liegt zum einen an umstrittenen oder unklaren Grenzen von Territorialgewässern (beispielsweise vor Inselgruppen) sowie an der Schwierigkeit, Angriffe auf hoher See oder in internationalen Durchfahrtsstraßen wie der Straße von Malakka bestimmten Staaten oder Regionen zuzuordnen.

Statistiken nur Richtwerte

Zwar finden Angriffe durch Piraten weltweit statt, allerdings ist eine Konzentration in bestimmten Gegenden zu beobachten. Für die regionale Verteilung scheinen drei Faktoren ausschlaggebend zu sein: Erstens besteht eine Korrelation zwischen Piraterie und sozio-ökonomischen Strukturen an Land. Die Brennpunkte konzentrieren sich allesamt in den Regionen des Südens, in denen die Staaten ökonomisch schwach und politisch instabil sind und Sicherheitskräfte sowie Rechtssystem von Kapazitätsproblemen gezeichnet sind; hinzu kommen jedoch zwei begünstigende Faktoren: stark befahrene Seewege, die die Beutechance der Piraten erhöhen sowie geographisch,

Brennpunkte von Piraterie

3 "2.1 Piracy means an act defined in article 101 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). 2.2 Armed robbery against ships means any of the following acts: 1. any illegal act of violence or detention or any act of depredation, or threat thereof, other than an act of piracy, committed for private ends and directed against a ship or against persons or property on board such a ship, within a State's internal waters, archipelagic waters and territorial sea; 2. any act of inciting or of intentionally facilitating an act described above." Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships (IMO, Assembly-Res. A.1025(26), Annex, paragraph 2.1-2.2, 18. January 2010).

4 Die regelmäßig aktualisierten Berichte der IMO zu Piraterie und bewaffnetem Überfall auf See können unter: <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Pages/PirateReports.aspx> eingesehen werden. Abruf am 18.22.2010.

der Piraterie förderliche, Gegebenheiten wie zerklüftete Küsten, Inselgruppen oder Meerengen, die gleichzeitig Angreifern Schutz bieten und Schiffe zwingen langsam zu fahren (Petretto 2008).

In den 1990er Jahren wurde die höchste Aktivität von Piraterie im südostasiatischen Raum verzeichnet. Die Angriffe erfolgten überwiegend vor der langgestreckten Küste Indonesiens, den Straßen von Malakka und Singapur sowie in der ost- und südchinesischen See, insbesondere vor den Philippinen. Dabei machten Raubüberfälle das Gros der Angriffe aus: Entweder wurde die Mannschaft unter Androhung oder Anwendung von Gewalt ihrer Wertsachen beraubt oder einfach zu transportierende Ladung oder Schiffsmaterialien gestohlen (Liss 2007; Teitler 2002).

Südostasien 90er Jahre:  
Raub...

Oftmals wurden aber auch ganze Schiffe entwendet. Bei diesen Entführungen ging es in der Regel um die Ladung, die über Mittelmänner auf der Basis falscher Papiere verkauft wurde. Häufig fuhr das Schiff auch als sogenanntes Phantomschiff – unter neuem Namen und Flagge – weiter durch die Meere und nahm neue Ladung auf, bis der Schwindel aufflog oder das Schiff abgestoßen wurde. Die reguläre Mannschaft wurde ausgesetzt oder umgebracht. Die Opferzahlen waren entsprechend hoch – im Jahr 2000, das Jahr mit den weltweit höchsten Angriffszahlen (469), wurden 72 Menschen nachweislich getötet, davon über die Hälfte in asiatischen Gewässern (IMB 2001). Zum Vergleich: 2009 zählte man weltweit acht Todesopfer (IMB 2010).

...und Entführung

Anfang des neuen Jahrtausends wurde die südostasiatische Region als sogenannter *Hot Spot* der Piraterie abgelöst: Hauptoperationsgebiet von Piraten war nun die Küste des seit 1991 ohne Regierung in Bürgerkrieg versunkenen ostafrikanischen Staates Somalia. Der Golf von Aden, der die wichtigste Seeverbindung auf dem Weg von Europa nach Asien darstellt, wurde zunehmend zu einer Gefahrenzone für Schiffe aller Art.

Ab 2000: Horn von Afrika

Im Gegensatz zu den in asiatischen Gewässern aktiven Piraten zeigen die Somali sich bislang allerdings nur selten an einem Raub von Ladung oder Wertgegenständen interessiert. Sie haben sich auf eine andere Form der Piraterie spezialisiert, die vorher noch nie in diesem Ausmaß praktiziert wurde: der Entführung von Schiffen mit dem Ziel Lösegeld zu erpressen. 2009 wurden 47 von 49 Entführungen weltweit somalischen Piraten zugerechnet. Über 800 Menschen gerieten dabei in Geiselhaft, oft über mehrere Monate hinweg (IMB 2010).

Lösegeelderpressung

In anderen Weltregionen hat Piraterie bislang noch kein vergleichbar hohes Ausmaß erreicht. Vor der Küste Nigerias im Golf von Guinea hat sich in den letzten Jahren allerdings ein weiterer Brennpunkt entwickelt. Hier werden Schiffe entweder Opfer von Raubüberfällen oder sie werden von Rebellengruppen entführt, die politische Ziele im Kampf um den Ölreichtum des Nigerdeltas erzwingen wollen. Dabei zeigt sich die Grauzone zwischen politischer und ökonomischer (profitorientierter) maritimer Gewalt deutlich. Denn oft werden die Schiffe erst geplündert und die Mannschaft anschließend an Land gefangen gehalten, um politische Forderungen durchzusetzen; zudem gehen Rebellengruppen aber auch auf Raubzüge auf dem Meer, um ihren Kampf an Land zu finanzieren (Tull 2010).

Golf von Guinea

Vor den Küsten Lateinamerikas ist ebenfalls Raub-Piraterie vorherrschend. Insbesondere in der Karibik werden Yachten oft zu Opfern der Piraten; aber auch andere Schiffe werden angegriffen, vor allem vor Brasilien, Ecuador, Peru und Venezuela.

Lateinamerika

Eine Besonderheit ist, dass sich in Lateinamerika Unsicherheit und hohe Kriminalitätsraten vom Land auf die See ausbreiten, d.h., dass zahlreiche gewaltsame Übergriffe und Entführungen im Kontext organisierter Kriminalität, speziell dem Drogenhandel, stattfinden. Dabei kann es sowohl um die Kontrolle von Einflussgebieten gehen als auch schlicht um die Beschaffung weiterer Schiffe für den Drogentransport. Betroffen davon sind davon allerdings nicht nur die Küstengewässer, sondern vor allem die mehrere Staaten durchziehenden Flüsse und deren weitverzweigten Mündungsdeltas wie der Amazonas und der Orinoco (Brombacher/Maihold 2010).

Darüber hinaus gelten einige wichtige Häfen bis heute also hohe Risikozonen. Dazu zählen insbesondere die Häfen Lagos (Nigeria), Chittagong (Bangladesch), Callao (Peru) und Dar es Salaam (Tansania).

Häfen

### 3.2 Phänomen Maritimer Terrorismus

Auch wenn die Phänomene Piraterie und maritimer Terrorismus beide der Begriffskategorie der maritimen Gewalt zugeordnet werden, so bezeichnen sie doch verschiedene Sachverhalte. Denn im Unterschied zur Piraterie ist das Hauptcharakteristikum von Terrorismus, dass Anschläge vor dem *Hintergrund politischer, ideologischer oder religiöser Ziele* stattfinden, die über den konkreten Angriff hinausgehen. Die Androhung oder Ausübung von Gewalt zielt auf *politischen und/oder gesellschaftlichen Wandel*. Dieser kann etwa durch Erzeugen von Angst, die Erschütterung der öffentlichen Ordnung bzw. des Vertrauens in die Regierung oder durch mediale Aufmerksamkeit für das Anliegen und damit der Ausübung von politischem Handlungsdruck angestrebt werden. Richten sich die Aktivitäten beispielsweise gegen Hafenanlagen oder soll ein Seeweg durch Versenkung eines Schiffs blockiert werden, ist die Zerstörung einer Ölplattform das Ziel oder die Entführung eines (Passagier-) Schiffs als Teil einer politischen Strategie anvisiert, bezeichnet man dies als maritimen Terrorismus. Während diese Fälle noch recht unstrittig sind, herrscht Uneinigkeit darüber, wie weit die Definition von maritimem Terrorismus eigentlich gefasst werden soll.

Charakteristika

Die Unterscheidung zwischen maritimem Terrorismus und Piraterie ist auch deshalb schwierig, weil in beiden Fällen ähnliche Taktiken mit unterschiedlicher Zielsetzung genutzt werden. Ein Beispiel sind Entführungen zum Zweck der Finanzierung von Terroroperationen (an Land), was Amirell (2006) als „politische Piraterie“ bezeichnet. So hat beispielsweise die GAM (Free Aceh Movement aus Indonesien) beispielsweise nicht nur u.a. 2001 fremde Handelsschiffe mit deren Mannschaften festgehalten, um Lösegeld zu erpressen, sondern auch versucht, die Hoheit über das betroffene Seegebiet auszuüben mit dem Anspruch Schiffspassagen genehmigen zu können (Amirell 2006 und Herbert-Burns/ Zucker 2004).

Pirantaktiken finanzieren Terrorismus

Geht es um die Definition von maritimem Terrorismus wird sich in der Literatur meist auf ein Dokument aus dem Jahr 2002 des Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) bezogen. Die Definition lautet: *“maritime terrorism refers to the undertaking of terrorist acts and activities (1) within the marine environment, (2) using or against vessels or fixed platforms at sea or in port, or against any one of their passengers or personnel, (3) against coastal facilities or settlements, including tourist resorts, port areas, and port town or cities”* (Prakash 2002). Die Definition ist sehr breit gehalten – was zum einen ein Vorteil ist, da sie verschiedenste Fälle vom mari-

CSCAP Definition

timem Terrorismus umfassen kann. Allerdings wird dadurch zum anderen eine Unschärfe des Phänomens in Kauf genommen, die insbesondere in Hinblick auf die Entwicklung von Handlungsoptionen zu ihrer Bekämpfung Probleme bereiten kann.

Die CSCAP-Definition ist so weit gehalten, dass darunter auch Gruppen gefasst werden könnten, die die Seewege nur dazu nutzen, Menschen (z.B. Terroristen) oder Waffen und Material in ein Zielland zu schmuggeln. Damit ergeben sich Überschneidungen zum Phänomen der Organisierten Kriminalität. Dies nimmt dem Begriff zwar die Trennschärfe, dennoch wird er in dieser weit gefassten Interpretation verwendet (z.B. von Murphy 2006). Andere lehnen diesen Einschluss aus Praktikabilitätsgründen ab und wollen daher den Schmuggel ausschließen und sich auf Anschläge konzentrieren.

Unzureichende Trennschärfe der Phänomene

Ein weiteres Defizit der CSCAP-Definition ist ihre fehlende Differenzierung zwischen internationalen bzw. transnationalen terroristischen Organisationen wie Al-Qaida und lokalen Aufständischen/ Rebellen/ Guerillas wie etwa die *Palestine Liberation Front* oder die separatistische Tamilenorganisationen *LTTE* aus Sri Lanka, die mit den „Sea Tigers“ ihre eigene Marine im Kampf gegen die Seestreitkräfte Sri Lankas und Indiens unterhielt. Diese fehlende Unterscheidung kann problematisch sein, da erhebliche Unterschiede in Motivationen und Handlungsmöglichkeiten bei diesen bestehen können, was wiederum Implikationen für die Handlungsempfehlungen haben kann. Während *Al-Qaida* die westliche Zivilisation als solche schädigen will, nutzen lokale Aufständische wie die *Abu Sayyaf Gruppe (ASG)* in den Philippinen u.a. maritime terroristische Taktiken, um ihre eigene Regierung zu bekämpfen. Die *Abu Sayyaf* wurde unter anderem durch einen Anschlag auf die *Super Ferry 14* im Jahr 2004 bekannt, die 118 Menschen das Leben kostete, wobei die Sprengladung in einem Fernseher versteckt war (Banaloi 2005). Die *Jemaah Islamiyah (JI)* ist eine islamistische Terrororganisation, die ein islamisches Sultanat in Südostasien etablieren will und von Indonesien, Malaysia, Singapur und den Philippinen aus agiert. Sie ist für die Bombenangriffe auf Bali, die 2002 mehr als 200 Menschen töteten, verantwortlich und ihr wird zumindest nachgesagt, dass sie einen Tanker zu Trainingszwecken entführte und darüber hinaus plant, Schiffe in den Straßen von Malakka und Singapur anzugreifen (Abuza 2004).

Fehlende Differenzierung der Akteure

Zur Präzisierung des Terrorismusbegriffs hätte man ihn auch auf Anschläge gegen zivile Ziele einschränken können, gerade um klassische Separatistengruppen auszunehmen. Es ist jedoch schwierig, Akte *gegen* staatliches Militär auszuschließen, denn zu den häufigsten genannten Fällen von maritimen Terrorismus gehört auch der Angriff gegen die „*USS Cole*“, als im Auftrag von Al-Qaida im Hafen von Aden/Jemen im Jahr 2000 ein mit Sprengstoff beladenes Schnellboot gegen den Rumpf des US-Zerstörers detonierte und 17 Soldaten tötete und weitere 39 verwundete. Marinen diverser Länder wurden bereits von unterschiedlichen Aufständischen/Rebellengruppen angegriffen (z.B. die spanische Marine vor Marokko oder die britische Marine durch die irische Gruppe *INLA*). Auch der Sprengstoffanschlag mit einem kleinen Boot gegen den französischen Öltanker „*Limburg*“ 2002 (1 Toter, 12 Verletzte, 90.000 Barrel Öl lief vor der jemenitischen Küste aus) durch die *Aden Abyan Islamic Army (AAIA)* fand irrtümlich das falsche Ziel und sollte ursprünglich einem US-Kriegsschiff gelten.

Ziele von Terrorismus: Militärisch oder zivil?

Darüber hinaus trifft die CSCAP-Definition keine Unterscheidung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Terrorismus. Kämpfe *zwischen* staatlichen Marinen (also regulären Streitkräften von Staaten) sind kriegerische Handlungen und werden daher nicht als terroristische Akte von uns definiert. Zu untersuchen wäre noch, ob es sich lohnt das Phänomen des *Staatsterrorismus* zu behandeln, also bspw. *ausgehend* von Marinen. Ein prominentes Beispiel für einen solchen Fall ist der Sprengstoffanschlag auf das Greenpeace-Schiff *Rainbow Warrior* im Jahr 1985 (der Schiffsphotograph wurde dabei getötet), für den die französische Regierung die Verantwortung übernahm. Denkbar ist auch ein durch Staaten geförderter Terrorismus (*state sponsored terrorism*), z.B. durch „Schurkenstaaten“ oder die Verstrickung von staatlichen Geheimdiensten in Anschläge.

Fehlende Unterscheidung zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Terrorismus

Als wie wichtig das Phänomen maritimer Terrorismus einzuschätzen ist, bleibt strittig. Darin, dass die Szenarien sich als katastrophal erweisen können, ist man sich zwar einig, aber über Eintrittswahrscheinlichkeit und Risikohöhe sowie notwendige Gegenmaßnahmen nicht. In Reaktion auf den terroristischen Angriff auf die USA im September 2001 wurde beispielsweise die „*Operation Enduring Freedom*“ (OEF) mit unterschiedlichen militärischen Operationen ins Leben gerufen. Dazu gehört auch die Sicherung der Seewege. Deutschland beteiligte sich ausschließlich an der Seeraumüberwachung am Horn von Afrika, etwa um den Handel und Transport von Drogen, Waffen und Munition zu unterbinden. Das letzte Mandat war bis zum 15. Dezember 2010 befristet. Im Juni 2010 verkündete die Bundesregierung den Ausstieg aus dem internationalen Anti-Terrorereinsatz und Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg begründete dies mit der „geringen Terrorbedrohung im Seegebiet am Horn von Afrika“ (SZ, 23.06.2010), während die Bundeswehr weiterhin die Piraterie vor Somalia und den Waffenschmuggel in den Libanon bekämpft.

Deutscher Ausstieg aus OEF: Geringe Terrorbedrohung am Horn v. Afrika?

Kritiker begründen ihre Einschätzung, dass von maritimem Terrorismus keine ernsthafte Bedrohung ausgeht, damit, dass es in der Vergangenheit kaum Anschläge gegeben habe. Bei einer weit gefassten Definition von maritimem Terrorismus kann man jedoch allein nach der Datenbasis von RAND bereits ca. 130 Vorfälle<sup>5</sup> mit 288 Opfern dem maritimen Terrorismus zuordnen. Dies ist allerdings nur ein kleiner Anteil aller terroristischen Vorkommnisse weltweit.

Anzahl der Vorfälle vergleichsweise gering

Die Gründe für die *relativ geringe Anzahl* werden darin vermutet, dass die technischen Fähigkeiten, die für maritime Anschläge benötigt werden, als anspruchsvoller gelten als landbasierte Angriffe. Dagegen spricht, dass auch die konzertierten Luftangriffe vom 11. September 2001 erfolgreich ausgeführt werden konnten. Darauf, dass Anschlagsszenarien nicht Wirklichkeit werden, weil sie anspruchsvolle Fähigkeiten erfordern, kann man sich also langfristig nicht verlassen. Zudem wird vermutet, dass maritime Anschläge weniger mediale Aufmerksamkeit erregen würden. Das ist allerdings zu bezweifeln, könnte doch durch Filmen und gezielte Verbreitung auch hier die Macht der Bilder wirken (CNN-Effekt). Zudem hat sich auch bei der Piraterie erwiesen, dass die mediale Aufmerksamkeit auch bei Zwischenfällen auf See gegeben

Dennoch bleibt das Risiko

5 RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents: <http://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents/>, Abruf am 24.06.2010, Zeitraum: 1968-2008, Auswahl der Fälle nach den Stichworten „maritime“, „boat“, „ship“, „oil platform“, „tanker“, „vessel“, „carrier“, „container“, „sea“; nach Eliminierung von Dopplungen und falschen Treffern (beispielsweise durch Wortzusammensetzungen wie friend“ship“); ergänzt durch die gelisteten Fälle in Greenberg et al. (2006): table 2.1, S. 20f.

sein kann. Symbolische Ziele können auch mit kleinen (sprengstoffgeladenen) Schiffen getroffen oder im Falle von Kreuzfahrtschiffen auch nur geentert werden. Kreuzfahrtschiffe waren in der Vergangenheit mehrfach das Ziel von Anschlägen, jedoch zuletzt 1994 und damit noch vor der medialen Revolution, die eine ikonische Medieninszenierung erlaubt.

Die voranstehenden Abschnitte machen zwei Sachverhalte deutlich: Während Piraterie sich aufgrund der Häufigkeit von Angriffen in unterschiedlichen Seegebieten zunächst als Problem von hoher Brisanz für den Seehandel darstellt, scheint das Risiko terroristischer Anschläge im maritimen Raum bislang eher gering zu sein; die hohe Verwundbarkeit der Schifffahrt und der von ihr abhängigen internationalen Handelsströme erfordern dennoch eine fundierte Analyse des potenziellen Risikos, insbesondere angesichts der bestehenden Drohungen von Al-Qaida. Die zunehmenden Angriffe in den Ölfördergebieten Nigerias, die auch politisch motiviert sind, unterstreichen diesen Befund zudem auf lokaler Ebene. Die unterschiedlichen Formen von Piraterie und maritimem Terrorismus sowie die Motivationen der Akteure machen zweitens diesbezügliche Untersuchungen unerlässlich. Denn die Effektivität jeglicher Handlungsoptionen, speziell derer, die auf eine langfristige Minimierung des Risikos abzielen, wird zum großen Teil davon abhängen, inwiefern sie der Diversität der Phänomene und der Hauptakteure Beachtung schenken.

Schlussfolgerungen

### **3.3 Security Governance Strukturen im maritimen Raum - ein Überblick**

Eine Untersuchung maritimer Sicherheit unter der Perspektive des Security-Governance-Ansatzes muss in einem ersten Schritt feststellen, ob ‚Governance‘ überhaupt vorliegt. Denn erst dann kann analysiert werden, welche Charakteristika und welche Antriebskräfte bestimmend sind, welche Formen und Dimensionen die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure annimmt und welche Steuerungsmechanismen dabei wirken. Somit ist es Ziel des folgenden Kapitels, einen ersten kursorischen Überblick über bereits bestehende Koordinierungsstrukturen- und -mechanismen zur Eindämmung maritimer Gewalt zu geben. Diese Beispiele bilden die Grundlage für die erstmalige Anwendung des Konzepts von Security Governance für den Bereich Piraterie/maritimer Terrorismus im nächsten Kapitel. In einem ersten Schritt möchten wir jedoch die Vielschichtigkeit illustrieren, die den maritimen Raum charakterisiert; denn sie ist es, die herkömmliche – vornehmlich einzelstaatliche - Formen des Regierens in den Hintergrund treten lässt und weiterführende Formen der *Security Governance* erforderlich macht. In einem zweiten Schritt werden wir dann eine erste Auswahl bereits bestehender Governance Strukturen vorstellen.

Überprüfung der Existenz von Governance-Strukturen

Ganz allgemein zeichnet sich Governance dadurch aus, dass Akteure in einem bestimmten Politikfeld zusammenfinden, um gemeinsam ein erkanntes Problem anzugehen, obwohl es keine zentrale (regelsetzende) Autorität gibt. Im Gegensatz zu Organisationen oder Institutionen, haben Governance-Strukturen somit in der Regel weder dauerhafte Organisationsstrukturen oder festgelegte Handlungsabläufe noch ein bindendes Programm oder ein eigenes Budget.

Governance in Abgrenzung zu anderen Formen des Regierens

Die Feststellung, ob Governance in Bezug auf Piraterie und maritimem Terrorismus vorliegt, muss äußerst diverse Ebenen, Wirkungskreise und Handlungsbereiche beachten; denn die Sicherung der Warenkette ist an ganz unterschiedlichen Knotenpunkten berührt, die nicht nur unterschiedliche Maßnahmen erfordern, sondern die zudem jeweils andere Akteure und/oder Rechtsordnungen betreffen: Der Zugang zum Ausgangshafen stellt dabei den ersten zu sichernden Bereich dar; zweitens muss die Lagerung der zu transportierenden Waren und die Beladung des Schiffes gesichert werden. Der dritte Bereich ist die Sicherung der Hafenanlagen, des Schiffes selbst wie auch der Waren an Bord. Ein vierter neuralgischer Punkt sind die inländischen Gewässer (in Deutschland sind dies Flüsse wie die Elbe, Weser, Rhein, Jade sowie die Ansteuerungsabschnitte der Ostseehäfen Kiel, Lübeck und Rostock). Als fünfter Bereich zählen die Territorialgewässer des Küstenstaates, die in der Regel 12 Seemeilen betragen. Der sechste Bereich ist die sogenannte ausschließliche Wirtschaftszone, die einen Radius von bis zu 200 Seemeilen von der Küste einnimmt. Der siebte zu sichernde Abschnitt ist schließlich die Hohe See, in der die Freiheit der Meere und keinerlei Hoheitsrechte gelten sowie internationale Durchfahrtsstraßen, die eventuell Sonderstatus genießen (wie z.B. der Panamakanal) (Feldt 2009).

Sicherung der Warenkette an unterschiedlichen Knotenpunkten

Über diese Knotenpunkte hinaus ist zu beachten, dass Piraterie und maritimer Terrorismus, wie eingangs erläutert, weltweit betrieben werden – auf allen internationalen Seewegen, in unterschiedlichen Formen und mit wechselnder Intensität. Entsprechend können sich Governance-Strukturen je nach regionaler Verortung äußerst verschiedenartig gestalten, was die spezifische Konstellation der Akteure, den entsprechenden Hierarchiegrad, die Stärke des Engagements, die Organisationsstruktur sowie die Legitimität der jeweiligen Handlungen angeht. So gibt es erstens im Rahmen internationaler Organisationen Anstrengungen, das Risiko kooperativ einzudämmen. Insofern diese Ansätze auch eine Einbindung anderer Akteure (Nicht-Mitgliedsstaaten und/oder nichtstaatliche Akteure) anstreben, können sie (trotz ihrer festen Organisationsstruktur) unter der Perspektive von *Governance* untersucht werden. Zweitens erwachsen auf regionaler Ebene höchst differenzierte Formen der Handlungskoordination, um Piraterie und maritimen Terrorismus zu bekämpfen. Diese Kooperationsformen finden sich entweder im Rahmen von Ad-hoc-Arrangements, die auf akute Hochrisikozonen zu reagieren, oder aber es sind Strukturen, die innerhalb bestehender Regionalorganisationen aufgebaut werden (z.B. EU, NATO, AU<sup>6</sup>, ASEAN<sup>7</sup>, IGAD<sup>8</sup>, MOWCA<sup>9</sup>), um dem Problem dauerhaft entgegenzutreten zu können. Drittens müssen nationale Anstrengungen der Koordination staatlicher und nichtstaatlicher Akteure Beachtung finden. Hier geht es sowohl um strategische Initiativen im Bereich maritimer Sicherheit als auch um die konkrete Zusammenarbeit der einzelnen Akteure, sei es auf internationaler oder auf nationaler Ebene oder darüber hinaus, insbesondere im Falle Deutschland wichtig, auf Länderebene.

Internationalität der Seewege resultiert in diversifizierten Handlungsebenen

---

6 AU - African Union

7 ASEAN – Association of Southeast Asian Nations

8 IGAD - Intergovernmental Authority on Development

9 MOWCA - Maritime Organisation of West and Central Africa, die einzige der hier genannte Organisationen, die speziell zur Organisation des maritimen Raums entlang der westafrikanischen Küste gegründet wurde; sie besteht bereits seit 1975.

Obendrein wird die Analyse von Security Governance dadurch erschwert, dass auf diesen unterschiedlichen Ebenen der Koordinierung zusätzlich äußerst heterogene Handlungsbereiche betroffen sind: Governance-Strukturen können sich auf militärische, politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Maßnahmen konzentrieren, wobei immer Kombinationen oder auch die Konzentration auf einen spezifischen Aspekt möglich sind. Im Folgenden werden aufgrund dieser Vielfältigkeit und der damit einhergehenden hohen Komplexität der unterschiedlichen Konstellationen von Governance hinsichtlich der Herstellung maritimer Sicherheit nur beispielhaft einige ausgewählte Ansätze vorgestellt. Der Fokus liegt dabei auf der globalen und vor allem der regionalen Ebene.<sup>10</sup>

Heterogene Handlungsbereiche

### 3.3.1 Globale Ebene

Die meisten Aktivitäten zur Sicherung der Seewege vor gewaltsamen Angriffen auf globaler Ebene finden im Rahmen der IMO statt. Die IMO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die unter dem Motto „Sichere, geschützte und effiziente Schifffahrt auf sauberen Meeren“ unter anderem für die Entwicklung und Aufrechterhaltung des internationalen rechtlichen Rahmens für die Seeschifffahrt zuständig ist. Da die Organisation selbst keine Sanktionsgewalt hat, ist sie allerdings vollständig auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen.

IMO

Bereits 1998 hat die IMO ein Projekt zum Kampf gegen die Piraterie initiiert.<sup>11</sup> Neben der Durchführung von Workshops und Konferenzen werden seitdem vor allem regionale Initiativen von Anrainern hochgefährdeter Gebiete zum Aufbau geeigneter Strukturen unterstützt. Darüber hinaus erstellt die IMO Empfehlungen für Regierungen und Schiffseigner zur Abwehr und Prävention von Angriffen und veröffentlicht regelmäßig Statistiken über weltweite Angriffszahlen.<sup>12</sup> Ausführende Untereinheit ist in der Regel das *Maritime Safety Committee* (MSC).<sup>13</sup> Das Komitee besteht aus Vertretern aller IMO-Mitgliedstaaten, die sich aus unterschiedlichen Behörden (beispielsweise Ministerien oder Küstenwachen) rekrutieren. Vertreter anderer internationaler bzw. regionaler Organisationen, von NGOs oder der Privatwirtschaft haben Beobachter- und/oder Beraterstatus.

Piraterieprojekt seit 1998

Die zweite auf globaler Ebene mit Piraterie befasste Organisation ist das *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Hier wurde im Frühjahr 2009 ein Programm zur Pirateriebekämpfung eingerichtet, das sich vor allem mit Fragen der Strafverfolgung befasst und speziell den Aufbau regionaler Kapazitäten im Gerichtswesen und Justizvollzug in betroffenen Staaten wie Somalia (Puntland und Somaliland), Kenia

UNODC

10 Eine Analyse weiterer bestehender Governance Strukturen, insbesondere auf nationaler Ebene, wird in folgenden Arbeitspapieren vorgenommen.

11 <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Pages/Default.aspx>, Abruf am 12.11.2010.

12 Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships (IMO, Assembly-Res. A.922[22], 29.11.2001); Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia (IMO, Assembly-Res. A.100[25], 29.11.2007; Code of conduct concerning the repression of piracy and armed robbery against ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden (Res. 1 of the Djibouti Meeting, 29.1.2009); Piracy and armed robbery against ships – Recommendations to Governments for preventing and suppressing piracy and armed robbery against ships (IMO-Dok. MSC.1/Circ.1333, 26.6.2009).

13 <http://www.imo.org/OurWork/Safety/Pages/Default.aspx>; <http://www.uscg.mil/imo/msc/default.asp>, Abruf am 12.11.2010.



und Seychellen unterstützt. Eine Ausweitung des Programms auf andere Staaten (Mauritius, Tansania und Malediven) wird derzeit vorbereitet (UN Security Council 2010).<sup>14</sup> Deutschland gehört neben Frankreich zu den Hauptunterstützern dieses Programms, das vor allem mit INTERPOL aber auch mit verschiedenen NGOs kooperiert.<sup>15</sup>

Die Vorfälle vom 11. September 2001 rückten die Aufmerksamkeit auf Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz der Transportwege vor terroristischen Anschlägen. Neben Initiativen zur Sicherung des Luftraums entstanden auch schnell solche zum Schutz der Seewege. Eine führende Rolle sollte auch hier die IMO einnehmen,<sup>16</sup> deren wichtigster Verantwortungsbereich der ISPS-Code ist.

IMO und Terrorismus

Der *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS) hat zum Ziel, durch Etablierung eines internationalen Kooperationsnetzwerks mit privaten und öffentlichen Partnern, gemeinsam die Sicherheit von Schiffen und Hafenanlagen zu erhöhen (ISPS Code 2003: 6). Der ISPS Code wurde 2002 von der UN-Sonderorganisation IMO verabschiedet und verlangt die Implementierung der umfangreichen Sicherheitsstandards des ISPS-Codes zum Jahr 2004 (ISPS Code 2003: 2). Der ISPS Code wird als Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September 2001 und möglicher terroristischer Bedrohungen der maritimen Sicherheit verstanden. Der Code ist eine Ergänzung zu der seit 1974 ebenfalls durch die IMO vereinbarten SOLAS-Konvention (Safety of Life at Sea). Ursprünglich wurde die SOLAS Konvention (verabschiedet 1913) als Reaktion auf das Schiffunglück der Titanic entworfen. Die Konvention wurde in den folgenden Jahrzehnten mehrfach verändert und fällt seit 1961 in die Verantwortlichkeit der IMO. Die 148 Unterzeichnerstaaten der SOLAS-Konvention verpflichten sich darin zur Implementierung des Regelwerkes (SOLAS-Konvention 2010).

ISPS Code und SOLAS Konvention

Einzelne Vorgaben des ISPS Codes sehen etwa die Abschottung von Hafenanlagen, die Anmeldepflicht aller sich an Bord befindlichen Waren vor dem Einlaufen in einen Hafen sowie umfangreiche Kontroll- und Zugriffsrechte von zuständigen Hafenbehörden vor (ISPS Code 2003: 10f., 24).

Umfangreiche Vorgaben

Der ISPS Code ist allerdings nur auf bestimmte Schiffe anwendbar. Die Regelung gilt lediglich für kommerzielle Schiffe mit mindestens 500 Bruttoregister-tonnen, die internationale Fahrten unternehmen. Daraus ergibt sich, dass alle nationalen Transporte, kleineren Schiffe sowie Fischereischiffe durch den ISPS Code nicht betroffen sind (Bateman 2006: 88, ISPS Code 2003: 8).

Einschränkungen des Anwendungsbereichs

Die Implementierung der ISPS-Regelungen übernimmt und überwacht jeder Mitgliedsstaat selbstständig. Zwar kann die IMO die Umsetzung überwachen, es stehen ihr allerdings keine (Sanktions-)Mittel zur Durchsetzung der Richtlinien zur Verfügung. Bei einem Vertragsverstoß können die anderen Vertragsparteien lediglich die üblichen völkerrechtlichen Verfahren gegen den säumigen Staat nutzen. Dennoch

Umsetzung

14 <http://www.unodc.org/easternafrika/en/piracy/index.html>, Abruf am 12.06.2010.

15 <http://www.unodc.org/easternafrika/en/piracy/donors-and-partners.html> Abruf am 12.06.2010. Neben UNODC ist auch UNDP, das United Nations Development Program in der Region engagiert und unterstützt Reformen des Justizwesens und Verbesserungen im Sicherheitssektor. UNDP hat allerdings kein spezifisch auf die Bekämpfung von Piraterie ausgerichtetes Programm, z.B. <http://www.so.undp.org/>, Abruf am 10.07.2010.

16 Maritime security measures take shape at IMO, September 2002, [http://www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic\\_id=583&doc\\_id=2435](http://www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2435), Abruf am 07.10.2010.

wird der ISPS Code als erfolgreiche Maßnahme zur Steigerung der Seesicherheit bewertet (Bateman 2006: 88).

Auf Europäischer Ebene wurde der ISPS Code in eine Verordnung (EU-Verordnung Nr. 725/2004) des Europäischen Parlaments und des Rates umgesetzt. Diese Regelungen dienen der Abwehr terroristischer Aktivitäten in Häfen und auf Schiffen. Staatliche Behörden sollen den Rahmen nutzen, um sich für ein Risikomanagement mit Hafentreibern, Firmen und Schiffen (Eigner und Besatzung) auszutauschen. Die EU-Verordnung geht über den ISPS Code hinaus, da sie in Art. 3 Absatz 4 einige unverbindliche Empfehlungen des Teil B des ISPS Codes für verbindlich erklärt und auch rein nationale Fährverbindungen den Regelungen unterwirft (Art. 3 II). Die Verordnung stellt unmittelbar geltendes europäisches Recht dar. Die Überwachung der Einhaltung aller verbindlichen Regeln aus der Verordnung obliegt der EU-Kommission. Diese führt gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung Inspektionen bei einer repräsentativen Auswahl von Hafenanlagen und den betreffenden Unternehmen und Schiffen durch.

Europäische Regelungen

Erkennbar sind die Auswirkungen der Maßnahmen bisher vornehmlich durch (gewollte oder nicht gewollte) Nebeneffekte: So lässt sich feststellen, dass durch die Geländesicherung weniger Diebstahl stattfindet und das Bewusstsein für die Sicherheit des Schiffes, vor allem bei der Besatzung, gestärkt wurde (Bateman 2006: 88).

Resultate

Die *Container Security Initiative* (CSI) wurde 2002 ins Leben gerufen und dient der Abwehr von terroristischen Anschlägen im maritimen Kontext. Sowohl die Einreise von versteckten Terroristen, der Schmuggel von (Massenvernichtungs-)Waffen (WMD) oder die Möglichkeit, eine Waffe oder Sprengsätze unbemerkt in einen Hafen zu bringen, sollen verhindert werden (CBP 2010a: 11). Die CSI betrifft in erster Linie die Arbeit der Zoll- und Grenzschutzbehörden und wird daher auch von der U.S. Customs and Border Protection (CBP) ausgeführt. Die CBP verfolgt die CSI in Zusammenarbeit mit anderen Ländern. Kern der sicherheitsrelevanten Maßnahmen der CSI ist die 24-Hour Rule (CBP 2010a: 15) und die Inspektion von Containern vor ihrer Verladung auf Schiffe. Der 24-Hour Rule nach sind die Frachtinformationen (manifest and bill of lading) eines jeden Containers spätestens 24 Stunden vor dem Verladen der CBP anzuzeigen. Diese Informationen werden durch Erkenntnisse der kooperierenden Sicherheitsbehörden ergänzt und im Automated Targeting System (ATS) verarbeitet. Dieses wirft automatisch Hinweise auf verdächtige Sendungen aus, die dann vor der Verladung durch Non-Intrusive Inspections (NII) oder manuell kontrolliert werden. Weitere Maßnahmen der CSI betreffen verbesserte Sicherheitseinrichtungen an den Häfen und die Ausrüstung und Ausbildung der dort tätigen Behörden sowie einen intensiven Informationsfluss in Bezug auf Ladungen.

CSI

Am Beginn einer CSI-Zusammenarbeit steht ein bilaterales Abkommen (*Declaration of Principles*) zwischen den U.S.-Behörden und den Zielländern. Die Länder wurden zu Beginn des Programms insbesondere nach Handelsvolumen mit U.S.-Häfen ausgewählt. Nun werden bei der Auswahl auch mögliche Verbindungen zu terroristischen Netzwerken besonders berücksichtigt. Hier kommt es darauf an, ob Terroristen von bestimmten Häfen aus gegen die U.S.A. operieren könnten (CBP 2010a: 22). Das völkerrechtliche Abkommen ist vor allem deshalb notwendig, weil auch Beamte der CBP in den Zielländern stationiert werden. Diese sind zwar unbewaffnet und haben keine

Umsetzung

Exekutivbefugnisse, sie sind aber eng in die Arbeit der jeweiligen Behörden eingliedert (CBP 2010b: 4). In den Abkommen werden auch erhöhte Sicherheitsstandards vereinbart. Hierzu gehört, dass jeder Container von dem ATS erfasst und bei Verdacht durchsucht wird sowie ein erweiterter Informationsaustausch.

Die Initiative ist mittlerweile schon in 58 Häfen (darunter auch Bremerhaven und Hamburg) in Europa, Afrika, Asien und Süd-Amerika implementiert.<sup>17</sup> Die Weltzollbehörde, die EU und die G8 unterstützen mittlerweile das Vorhaben (CBP 2010a: 21). Das CSI wurde durch ein Abkommen zwischen den USA und der EU in Europa umgesetzt (Abkommen 2004). Artikel 3 dieses Abkommen sieht vor, die CSI in allen Häfen anzuwenden, die aufgrund ihres Handelsvolumens und den direkten Verbindungen in die USA hierfür in Frage kommen. Im Moment werden etwa 86 Prozent der Container vor ihrer Einfuhr in die USA kontrolliert (CBP 2010b: 2).

Reichweite

Die *Proliferation Security Initiative* (PSI) wurde vom damaligen US-Präsidenten George W. Bush begründet. Er rief am 31. Mai 2003 zu einer besseren Kooperation im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen auf und kündigte neue Bemühungen gegen die Weiterverbreitung im Rahmen der PSI an.<sup>18</sup>

PSI

Die PSI will dieses Ziel jedoch nicht als verbindliches Vertragswerk, sondern als Kooperationsnetzwerk befördern. So gibt es weder eine rechtsverbindliche Grundlage für die PSI noch institutionalisierte Strukturen. Jedes Land kann sich zur PSI bekennen. Gemeinsame Grundlage ist das *Statement of Interdiction Principles*. Dieses Dokument ist jedoch unverbindlich. Im Kern zielen die gemeinsamen Prinzipien auf eine Harmonisierung und Verbesserung der nationalen Handlungsoptionen. So sollen die PSI Staaten „effective measures (...) for interdiction the transfer or transport of WMD“ ergreifen, Prozeduren für einen verbesserten Informationsfluss zwischen den Sicherheitsbehörden entwickeln und die nationalen Sicherheitsbehörden besser auf ihre Aufgaben vorbereiten.<sup>19</sup>

Umsetzung

Zur PSI haben sich bereits 97 Staaten bekannt.<sup>20</sup> Andererseits erfährt die Initiative scharfe Kritik u.a. von China, Malaysia, Iran, die die Legalität bezweifeln bzw. eine Einmischung in nationale Angelegenheiten fürchten. Besonders China sieht in der PSI den Versuch, Sanktionen und sicherheitspolitische Interventionen am UN-Sicherheitsrat vorbei zu ermöglichen (Lewis/Maxon 2010: 39).

Reichweite

Die zwei Zollsicherheitsprogramme der USA und der EU sind in diesem Zusammenhang noch erwähnenswert. Das *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT) ist eine freiwillige Kooperation zwischen den US-Zollbehörden und der Privatwirtschaft. Eine enge Kooperation soll die Sicherheit in den USA erhöhen. Zudem soll den Teilnehmern aus der Wirtschaft eine aktive Rolle im Kampf gegen den Terrorismus verliehen werden, indem sie durch einen hohen Sicherheitsstandard die Lieferkette sichern. Als Anreiz diese höheren Sicherheitsstandards in den Betrieben einzu-

C-TPAT

17 [http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/csi/ports\\_in\\_csi.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/ports_in_csi.xml), Abruf am 29.09.2010.

18 Rede von Präsident Georg W. Bush vom 31.05.2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>, Abruf am 21.09.2010.

19 Statement of Interdiction Principles, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abrüstung/Downloads/PSI-InterdictionPrinciples.pdf>, Abruf am 21.09.2010.

20 Stand vom 10.09.2010: <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>, Abruf am 21.09.2010.

führen, werden Erleichterungen bei der Zollabfertigung in Aussicht gestellt.<sup>21</sup> C-TPAT hat bereits mehr als 10.000 Mitglieder, die Hälfte davon kleine und mittlere Unternehmen. Sie wickeln ca. 50 Prozent (nach Wert) des Wareneingangs in die USA ab.<sup>22</sup> US-Homeland Security ist dabei, den Partnern der C-TPAT neue Techniken für die Containersicherheit (z.B. neue Siegel) zu empfehlen. Es wird aber berichtet, dass diese zurückhaltend bei diesen Neuanschaffungen sind und dies ggf. wieder zu Austritten bei C-TPAT führen könnte.<sup>23</sup>

Der „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ oder *Authorised Economic Operator* (AEO) ist ein Programm der EU-Kommission zum Ausgleich zwischen erhöhten Sicherheitsanforderungen und den Erfordernissen eines flüssigen Handelsverkehrs. (Zur Erinnerung: Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Zollfragen liegt bei der EU. Die Verwaltungskompetenz liegt jedoch in aller Regel bei den nationalen Behörden.) Vor dem Hintergrund der Terroranschläge von New York, Madrid und London erkennt die EU an, dass Handels- und Verkehrssysteme wirksam vor Terrorismus geschützt werden müssen. Dabei weist sie vor allem auf 1.600 Mio. Tonnen Fracht hin, die auf dem Seeweg in oder aus der EU transportiert wird. Es wird befürchtet, dass ein Anschlag auf die internationale Lieferkette den grenzüberschreitenden Verkehr zum Erliegen bringen könnte. Den Zollbehörden der (damals, bei Änderung des Zollkodex 25) Mitgliedstaaten wird eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Terrorismus eingeräumt. Das Zollsicherheitsprogramm der EU soll also auch die Lieferkette sichern. Mit der Änderung sind nun eine Vielzahl von sicherheitsrelevanten Schritten vor der Aus- oder Einfuhr von Waren notwendig. Insbesondere müssen detaillierte Angaben über die Waren gemacht werden. Wer sich aber als AEO registrieren lässt (das geschieht wiederum bei den nationalen Zollbehörden) wird von einigen restriktiven Maßnahmen verschont. Insbesondere finden dann seltener Kontrollen statt, so dass die Zollabfertigung schneller geht. Diese Möglichkeit soll einen Ausgleich für die strengeren Sicherheitskontrollen bieten.<sup>24</sup>

---

21 Zu C-TPAT [http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/ctpat/what\\_ctpat/ctpat\\_overview.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_overview.xml), Abruf am 08.10.2010.

22 Customs-Trade Partnership Against Terrorism Reaches 10,000 Members, 23.09.2010, [http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/national/09232010\\_2.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/national/09232010_2.xml), Abruf am 08.10.2010.

23 GAO Seeks More Thorough Testing of Cargo Security Tech, 03.09.2010, [http://www.globalsecurity-newswire.org/gsn/nw\\_20100930\\_7661.php](http://www.globalsecurity-newswire.org/gsn/nw_20100930_7661.php), Abruf am 18.11.2010.

24 Um teilnehmen zu können, muss der Handeltreibende einen Beitrag zur Sicherung der Lieferkette leisten. Laut der Leitlinien kann der Beitrag in Folgendem bestehen:

- „Die Lieferkette kann als vollkommen sicher eingestuft werden, wenn ein und derselbe zugelassene Wirtschaftsbeteiligte für die gesamte Lieferkette zuständig ist, also beispielsweise als Ausführender und Frachtführer auftritt.
- Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte arbeitet mit anderen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten oder Wirtschaftsbeteiligten mit gleichwertigem Status zusammen.
- Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte trifft mit seinen Handelspartnern vertragliche Vereinbarungen über die Sicherheit.
- Die vom zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten eingesetzten Unterauftragnehmer (z.B. Frachtführer) werden anhand der Einhaltung bestimmter Sicherheitsregeln ausgewählt.
- Container werden mit Hochsicherheitssiegeln („High Security Seals“) nach ISO-OAS 17712 versiegelt.
- Die Container werden auf dem Gelände des Unterauftragnehmers, im Auslieferungslager und auf dem Gelände des Empfängers auf ihre ordnungsgemäße Versiegelung hin überprüft.

EU und USA haben die jeweiligen Sicherheitsstandards (und damit auch die Erleichterungen nach C-TPAT/ AEO) anerkannt, so dass ein Wirtschaftsteilnehmer sich nur in der EU oder den USA registrieren lassen muss. Gemeinsame Grundlage ist das „SAFE Framework of Standards“ der Weltzollorganisation.<sup>25</sup>

Zusammenspiel USA und EU

Ebenfalls auf globaler Ebene lassen sich die militärischen Einsatzverbände zur Terrorismusbekämpfung verorten, wenn diese auch nur in ausgewählten Gebieten zum Einsatz kommen. Die Zusammenarbeit erfolgt in unterschiedlichen Foren. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind die Operation Enduring Freedom (OEF), Global Maritime Partnership Initiative (GMP), Combined Maritime Forces (CMF) und die Combined Task Forces (CTF).

Militärische Einsatzverbände

Die *Operation Enduring Freedom* ist die Bezeichnung für die militärischen Aktionen, die von den USA als Selbstverteidigung auf die Angriffe vom 11.09.2001 begonnen wurden. Die Mission bezweckte insbesondere den Sturz der Taliban in Afghanistan, um Terroristen den dort von Staats wegen gewährten sicheren Rückzugsort zu entziehen. Die Überwachung der Seewege am Horn von Afrika sollte den Nachschub für Terrororganisationen unterbrechen bzw. deren Bewegungsfreiheit einschränken und ist ebenso Bestandteil der OEF. Die OEF ist eine Koalition der Willigen unter Führung der Amerikaner. Neben den USA haben sich auch eine Reihe von anderen Staaten sukzessive auf sehr unterschiedliche Weise beteiligt.<sup>26</sup> Zur Koordination der Beteiligten ist neben bestehenden Strukturen (NATO) beim US CENTCOM ein Stab mit Verbindungsoffizieren eingerichtet worden (*Coalition Coordination Center (CCC)*). Deutschland hat sich an der OEF-Mission an Horn von Afrika beteiligt, wobei das Mandat bis zum 15.12.2010 befristet war<sup>27</sup> und das Mandat mittlerweile beendet ist.<sup>28</sup>

OEF

---

- Vor dem Abschluss vertraglicher Vereinbarungen werden (wenn möglich) allgemeine Hinweise von den für die Registrierung von Unternehmen zuständigen Stellen und über die Produkte der Partner (riskante und sensible Waren) eingeholt.

- Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte verlangt eine Sicherheitserklärung.

- Es werden Einrichtungen benutzt, für die internationale oder europäische Sicherheitszeugnisse ausgestellt wurden (z.B. ISPS-Code und reglementierte Beauftragte).“

Ein AEO muss weiterhin versichern, dass

- „Waren, die im Auftrag für Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO) produziert, gelagert, befördert, an diese geliefert oder von diesen übernommen werden, an sicheren Betriebsstätten und an sicheren Umschlagsorten produziert, gelagert, be- oder verarbeitet und verladen werden; während der Produktion, Lagerung, Be- oder Verarbeitung, Verladung und Beförderung vor unbefugten Zugriffen geschützt sind

- das für Produktion, Lagerung, Be- oder Verarbeitung, Verladung, Beförderung und Übernahme derartiger Waren eingesetzte Personal zuverlässig ist
- Geschäftspartner, die in meinem Auftrag handeln, davon unterrichtet sind, dass sie ebenfalls Maßnahmen treffen müssen, um die oben genannte Lieferkette zu sichern.“

Auszug aus: Europäische Kommission Generaldirektion Steuern und Zollunion, Muster einer Sicherheitserklärung für Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, ohne Datum, [http://www.zoll.de/e0\\_downloads/f0\\_dont\\_show/aeo\\_sicherheitserklaerung\\_deutsch.pdf](http://www.zoll.de/e0_downloads/f0_dont_show/aeo_sicherheitserklaerung_deutsch.pdf), Abruf am 12.10.2010.

25 SAFE Framework of Standards der WTO, Juni 2007, [http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework\\_EN\\_2007\\_for\\_publication.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf), Abruf am 08.10.2010.

26 <http://www.centcom.mil/en/countries/coalition/>, Abruf am 30.09.2010.

27 <http://www.diplo.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/OEF.html>, Abruf am 30.09.2010.

28 [http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04\\_Sj9SPykyssy0xPLMnMz0vMOY\\_QjzKLN\\_SJdw02BMIB2EGu-pFw0aCUVH1fj\\_zcVH1v\\_QD9gtylckdHRUUAvYLq5A!!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVFLzZfMUxfRVNT?yw\\_contentURL=%2FC1256F1D0022A5C2%2FW286VHWU249INFODE%2Fcontent.jsp](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04_Sj9SPykyssy0xPLMnMz0vMOY_QjzKLN_SJdw02BMIB2EGu-pFw0aCUVH1fj_zcVH1v_QD9gtylckdHRUUAvYLq5A!!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVFLzZfMUxfRVNT?yw_contentURL=%2FC1256F1D0022A5C2%2FW286VHWU249INFODE%2Fcontent.jsp), Abruf am 30.09.2010.

Seit 2007 wird bei der US Navy wiederholt Bezug genommen auf die *Global Maritime Partnership Initiative* (GMP oder GMPI). So setzt etwa die *US Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* vom Oktober 2007 solche Partnerschaften voraus. Genau wie bei klassischen Bündnissen (NATO) würden auch solche weniger formellen Zusammenschlüsse alle Fähigkeiten der Marine zur Konfliktbewältigung zur Geltung bringen und dadurch eine deutliche Warnung an potenzielle Aggressoren aussenden.<sup>29</sup> A *1000-ship Navy* war die ursprüngliche Bezeichnung für dieses Konzept. Um falsche Assoziationen von einer US-geführten globalen Flotte zu vermeiden, wurde das Konzept umbenannt, ohne jedoch eine inhaltliche Modifikation zu bezwecken (vg. Rahman 2008:1).

GMP

In der Begründung des US Navy Budgets für 2011 wird ebenfalls die Notwendigkeit für eine GMP dargelegt. "There is no one nation that can provide a solution to maritime security problems alone. A *global maritime partnership is required that unites maritime forces, port operators, commercial shippers, and international, governmental and nongovernmental agencies* to address our mutual concerns. This partnership increases all of our maritime capabilities, (...) and is *purely voluntary*, with no legal or encumbering ties. It is a *free-form, selforganizing network of maritime partners – good neighbors interested in using the power of the sea to unite, rather than to divide.*"<sup>30</sup> GMP wird unterstützt durch "episodic global fleet stations". Ein mehrfach hervorgehobenes Beispiel hierfür ist die *African Partnership Station*. Hierbei handelt es sich nicht um ein festgelegtes Einsatzkontingent, sondern ein Konzept bzw. „a series of activities which build maritime safety and security in Africa in a comprehensive and collaborative manner.“<sup>31</sup>

Begründung der Notwendigkeit

Hier handelt es sich also um ein US-Konzept, dass durch eine anvisierte Einbindung verschiedener Akteure und hohe Informalität als Security Governance bezeichnet werden könnte. Piraterie- und Terrorismusfragen werden vermischt. Es ist mehr eine Idee als eine greifbare Institution oder Operation. Die Antipiraterie-Operation vor Somalia wird hervorgehoben, lässt sich aber statt durch GMP durch andere konkrete Mechanismen wie die folgenden besser beschreiben.

Eher Idee als Operation

Die *Combined Maritime Force* (CMF) ist Teil des U.S. Naval Forces Central Command. Die konkrete militärische Zusammenarbeit mit anderen Staaten ist im Rahmen der CMF organisatorisch nochmals nach den unterschiedlichen Missionen in *Combined Task Forces* (CTF) unterteilt. Die CMF umfasst derzeit drei CTFs (150, 151 und 152). Die CTF werden im Wechsel von beteiligten Ländern geführt.<sup>32</sup>

CMF

CTF 150 wurde 2002 etwa zur selben Zeit wie die OEF ins Leben gerufen und dient der maritimen Sicherheit im Golf von Aden, Golf von Oman und dem Arabischen Meer. Ein Schwerpunkt der CTF 150 liegt in der Terrorismusbekämpfung.<sup>33</sup> CTF 151

CTF 150, 151 und 152

29 <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>, S. 8, Abruf am 10.09.2010.

30 Department of the Navy, Highlights of the Department of the Navy FY 2011 Budget, February 2010, S. 1-5, [http://www.finance.hq.navy.mil/FMB/11pres/Highlights\\_book.pdf](http://www.finance.hq.navy.mil/FMB/11pres/Highlights_book.pdf). Abruf am 18.11.2010.

31 African Partnership Station US African Command Fact Sheet [http://www.africom.mil/fetch\\_Binary.asp?pdfID=20091019122718](http://www.africom.mil/fetch_Binary.asp?pdfID=20091019122718), Abruf am 18.11.2010.

32 An der CMF sind Australien, Frankreich, Deutschland, Italien, Pakistan, Kanada, Dänemark, Türkei, USA, Großbritannien sowie weitere Länder beteiligt; [http://www.cusnc.navy.mil/cmf/cmf\\_command.html](http://www.cusnc.navy.mil/cmf/cmf_command.html), Abruf am 05.10.2010 und <http://www.royalnavy.mod.uk/operations-and-support/operations/united-kingdom-component-command-ukmcc/coalition-maritime-forces-cfmcc/>, Abruf am 05.10.2010.

33 <http://www.cusnc.navy.mil/cmf/150/index.html>, Abruf am 05.10.2010.

ist im Januar 2009 gegründet worden und dient auf der Basis von zwei UN-Sicherheitsratsresolutionen (1814 und 1816) ausschließlich der Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika. Bis zu deren Gründung wurde diese Aufgabe von der CTF 150 wahrgenommen. Eine Ausgründung wurde aber nötig, da einige beteiligte Staaten im Mandat zwischen beiden Aufgaben differenzierten.<sup>34</sup> CTF 152 ist im Gegensatz zu den beiden anderen CTFs ausdrücklich Bestandteil der OEF und im Persischen Golf tätig. Die im März 2004 gegründete CTF stabilisiert und sichert dort den maritimen Bereich.<sup>35</sup> Die Grundlage hierfür bildet wie bei der OEF das kollektive Selbstverteidigungsrecht der USA gegen die Terroranschläge vom 11.09.2001.

Die CMF agiert neben der EU-Mission (EUNAVFOR), der Nato Mission (Ocean Shield) und aktiven Drittstaaten wie etwa China, Indien und Russland. Auch wenn die CMF als Ganzes nicht ausdrücklich Bestandteil der OEF ist, muss sie in diesen Kontext gesetzt werden. Auch im Rahmen der CMF haben sich Staaten zu Partnern der USA erklärt und mit diesen zusammen eine Art militärische Ad-hoc-Koalition gegründet.

Militärische ad-hoc  
Koalitionen

### 3.3.2 Regionale Ebene

Auf regionaler Ebene gibt es bislang kaum Initiativen zur Bekämpfung von maritimem Terrorismus, wenn man von den bereits oben erwähnten EU-Initiativen absieht. Die Reaktionen zur Minimierung des Risikos der Piraterie sind hingegen äußerst differenziert. Im Folgenden werden ausgewählte Initiativen in Bezug auf die Brennpunkte am Golf von Aden und in Asien vorgestellt, um einen ersten Einblick in die Verschiedenartigkeit der Governance Strukturen zu geben.<sup>36</sup>

Regionale Ebene

In Asien wurde Piraterie lange Zeit nicht als Sicherheitsproblem behandelt. Erst das wachsende Interesse externer Akteure an der Sicherung der maritimen Infrastruktur, insbesondere der USA in Folge des 11. Septembers und der Angriffe von Bali, lenkte die Aufmerksamkeit auf die potenziellen Risiken durch Gewaltakteure im maritimen Raum.

Asien

Auf Initiative Japans begannen asiatische Staaten ab 2001 einen regionalen Mechanismus im Kampf gegen Piraterie aufzubauen. 2004 wurde schließlich das *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* (ReCAAP) verabschiedet. Mitglieder dieses Kooperations-Mechanismus sind Bangladesch, Brunei, Kambodscha, China, Indien, Japan, Südkorea, Laos, Myanmar, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Thailand, Vietnam und, als einziger regionexterner Staat Norwegen (seit 2009). Die Initiative zielt darauf ab, die multilaterale Kooperation im Kampf gegen Piraterie in Asien auszubauen und ruht dabei auf drei Säulen: dem Aufbau von Kapazitäten, der operativen Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch. Die Bereitstellung von Informationen über die Arten, Örtlichkeiten und

ReCAAP

34 [http://www.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=41687](http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=41687), Abruf am 05.10.2010.

35 <http://www.cusnc.navy.mil/cm/152/index.html>, Abruf am 05.10.2010.

36 In anderen Regionen haben Koordinierungsmaßnahmen noch keinen annähernd so hohen Grad erreicht wie in diesen beiden. Im Golf von Guinea bemühen sich die Anrainerstaaten beispielsweise entweder auf bi- oder trilateraler Ebene sowie im Rahmen der *Maritime Organisation of West and Central Africa* (MOWCA) und der *Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale* (CEMAC) um eine Koordination der Sicherung der angrenzenden Gewässer. Allerdings ist gibt es bislang kaum konkrete Formen der Zusammenarbeit. Die Seewege um Lateinamerika haben derweil noch kaum Ansätze von Security Governance erfahren. Hier gibt es weder regionale Kooperation noch ein dementsprechend ausgerichtetes Engagement externer Akteure. Die einzelnen Staaten bemühen sich zwar um eine Sicherung ihrer Küstengewässer, allerdings sind ihre Kapazitäten äußerst begrenzt.

Auswirkungen von Angriffen werden als Basis für den Aufbau von Kapazitäten und die tatsächlichen Maßnahmen der Bekämpfung gesehen und bildet somit den expliziten Schwerpunkt von ReCAAP.<sup>37</sup>

Das 2006 in Singapur etablierte *Information Sharing Centre* (ISC) soll dafür eine Plattform bieten. Das ISC ist der erstmalige Versuch der regionalen Regierungen, ihre Kooperation im Kampf gegen Piraterie und bewaffneten Überfall zur See zu institutionalisieren, indem sie eine Organisation als permanente Einrichtung mit Vollzeitangestellten errichteten. Nichtstaatliche Akteure sind bei ReCAAP insbesondere im Bereich des *knowledge sharings* eingebunden, aber nicht direkt an Entscheidungen beteiligt.

ISC

Ein anhaltendes Defizit von ReCAAP ist die Weigerung Malaysias und Indonesiens, der Initiative beizutreten. Diese zwei Hauptanrainerstaaten der Straße von Malakka haben sich bislang nur auf bi- oder trilaterale Kooperationsvereinbarungen eingelassen, da sie unter Bezugnahme auf den Schutz ihrer Souveränität eine Vertiefung der regionalen oder internationalen Strukturen im Bereich der (maritimen) Sicherheit ablehnen. Als Beispiel einer dergestalt beschränkten Kooperation, die neben Malaysia und Indonesien auch Singapur einschließt, sei das 2004 eingeführte MALSINDO-Programm genannt. Sein Ziel war es, durch gemeinsame Sicherheitspatrouillen maritime Gewalt – Piraterie und maritimen Terrorismus – in der Straße von Malakka zu unterbinden. 2006 wurde das Programm umbenannt in *Malacca Straits Surface Patrols* (MSSP) und in die *Malacca Straits Patrols* (MSP) eingegliedert. MSP umfasst neben MSSP zwei weitere Elemente: gemeinsame Luftüberwachung (*Eyes in the Sky* (EIS)) und den Austausch von Informationen (*Intelligence Exchange Group* (IEG)).<sup>38</sup> Insbesondere angesichts der traditionellen Vorbehalte der betroffenen Staaten gegenüber vertiefter Kooperation gilt MSP als Erfolgsmodell (Liss 2009; Loewen/Bodenmüller 2010).

Bi-und trilaterale Initiativen

Allerdings leidet das Programm immer noch unter großen Defiziten. Bei gemeinsam durchgeführten Patrouillen verbleiben die Boote unter dem Befehl der einzelnen Staaten. Zudem ist ein Eindringen in die Hoheitsgewässer der jeweils anderen Staaten nicht erlaubt, auch nicht zu Verfolgungszwecken. Die Kapazitäten insbesondere Indonesiens konnten zwar ausgebaut werden, gelten aber immer noch als zu schwach, um auf lange Sicht die Sicherheit der Küsten zu gewährleisten. Durch den 2009 erfolgten Beitritt Thailands<sup>39</sup> wurde das Programm zwar gestärkt, eine engere Anbindung an ReCAAP steht indes weiterhin aus.

Defizite

Am Horn von Afrika sind es weniger lokale bzw. regionale, sondern vor allem externe Akteure, die den Aufbau von Governance-Strukturen vorantreiben; treibende Kräfte dabei sind die europäischen Staaten und die USA sowie internationale Organisationen wie die IMO.

Horn von Afrika

37 <http://www.recaap.org/index.asp>, Abruf am 18.11.2010

38 Singapore Ministry of Defence: Factsheet: Milestones of Malacca Strait Patrols, 28.March 2008. [http://www.mindef.gov.sg/imindef/news\\_and\\_events/nr/2008/mar/28mar08\\_nr/28mar08\\_fs.html](http://www.mindef.gov.sg/imindef/news_and_events/nr/2008/mar/28mar08_nr/28mar08_fs.html), Abruf am 12.06.2010.

39 Singapore Ministry of Defence: Thailand joins Malacca Straits Patrols, 18. September 2008. [http://www.mindef.gov.sg/imindef/news\\_and\\_events/nr/2008/sep/18sep08\\_nr.html](http://www.mindef.gov.sg/imindef/news_and_events/nr/2008/sep/18sep08_nr.html), Abruf am 12.06.2010.



Grund hierfür sind vor allem die unzureichenden Kapazitäten der Anrainerstaaten. Somalia, das Herkunftsland der in der Region aktiven Piraten, ist seit über 20 Jahren nur mehr eine Hülle von Staatlichkeit. Die zwei somalischen Regionen, aus denen sich die Piraten rekrutieren, sind entweder im Bürgerkrieg versunken (Süd- bzw. Zentral-somalia) oder sie verfügen nur über rudimentäre staatliche Institutionen, die von Korruption und Ineffizienz (Puntland im Nordosten) geprägt sind. Der auf der gegenüberliegenden Seite des Golf von Adens liegende Jemen steht selbst an der Grenze zum Staatszerfall. Insbesondere mit Hilfe der USA konnte hier in den letzten Jahren zwar eine kleine Küstenwache aufgebaut werden (Sharp 2009). Deren Kapazitäten sind bislang jedoch nicht ausreichend, um die gesamten jemenitischen Hoheitsgewässer zu sichern – weshalb somalische Piraten diese immer wieder als Rückzugsgebiet vor der im Golf präsenten internationalen Kriegsschiffsflotte nutzen können.

Staatliche Instabilität und Mangel an Kapazitäten

Die Maßnahmen konzentrieren sich bislang auf die Unterbindung und Abwehr von Piratenangriffen, vor allem durch militärische Einsatzkräfte. Die Ursachen an Land bleiben hingegen weitgehend unbearbeitet: Über 20 Staaten haben mittlerweile Kriegsschiffe entsandt, um diesen für die internationale Wirtschaft äußerst wichtigen Seeweg zu schützen. Die größten Kontingente sind dabei im Rahmen der Operation EU NAVFOR Atalanta, der NATO Operation Ocean Shield und der *Combined Maritime Forces*<sup>40</sup> unterwegs. Diese sollen für Schiffe jeder Art Schutz vor Angriffen bereitstellen, wobei die EU-Mission den Schiffen des Welternährungsprogramms und den Transportschiffen der in Mogadischu/Somalia stationierten AMISOM (*African Union Mission in Somalia*) Vorrang einräumt. Staaten wie China, Russland, Japan, Indien oder Saudi Arabien haben ihre Kräfte unter nationalem Mandat entsandt, um vorrangig die unter der jeweiligen Landesflagge fahrenden Schiffe eskortieren.

Dominanz militärischer Maßnahmen

Im Golf von Aden wurde ein internationaler Transitkorridor (*Internationally Recommended Transit Corridor* (ITRC))<sup>41</sup> eingerichtet, in dem in regelmäßigen Abständen Kriegsschiffe unterschiedlicher Nationalität bereitstehen, um im Bedarfsfall offensiv einzugreifen und Piraten an der Kaperung eines Schiffs zu hindern oder entführte Schiffe zu befreien. Darüber hinaus begleiten Kriegsschiffe besonders langsam fahrende Schiffe durch den Korridor. Durch eine Luftraumüberwachung sollen zusätzlich verdächtige Schiffe ausgemacht werden.

Transitkorridor

Die Anwesenheit zahlreicher Seestreitkräfte- und Kontingente unter diversen Mandaten hat einen Bedarf an Koordinierung in bislang ungekanntem Ausmaß erwachsen lassen. Zwei Einrichtungen wurden zu diesem Zwecke etabliert, die aus der Perspektive des Governance-Ansatzes besonders interessant erscheinen:

Erhöhter Koordinierungsbedarf

Erstens hat die EU im Rahmen ihrer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein Koordinierungszentrum eingerichtet, das *Maritime Security Centre – Horn of Africa* (MSCHOA). Die Initiative baut auf dem Prinzip der Wahrung der Freiheit der Schifffahrt auf, die es gegenüber gewaltsamen Angriffen zu schützen gilt.<sup>42</sup> MSCHOA soll die Koordinierung des Schiffsverkehrs durch das gefährdete Gebiets um Somalia herum (Golf von Aden, Somali-Becken sowie die hohe See östlich des Horns von Afrika) erleichtern. Zu diesem Zweck werden alle Reedereien und Schiffe angehalten,

MSCHOA

40 [http://www.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=41687](http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=41687), Abruf am 12.06.2010.

41 <http://www.cusnc.navy.mil/marfo/Guidance/Corridor.htm>, Abruf am 12.06.2010.

42 <http://www.mschoa.org>, Abruf am 12.06.2010.

sich vor einer Durchfahrt durch den Golf von Aden dort zu registrieren. Sie erhalten dann die Daten über die Abfahrtszeiten verschiedener Gruppentransits. Darüber hinaus stellt MSCHOA den Schiffsführern Warnungen über aktuelle Operationsgebiete der Piraten zur Verfügung, hilft bei der Auswahl sicherer Seerouten abseits des Korridors und berät in verschiedenen Fragen der Schiffssicherung.

Zudem fungiert das *UK Maritime Trade Operations* (UKMTO) Büro in Dubai als militärische Kontaktstelle vor Ort, bei der sich alle Handelsschiffe melden sollen, sobald sie sich der betroffenen Region nähern. Das UKMTO verfolgt die Positionsbestimmungen der einzelnen Schiffe, übermittelt die Informationen an die Hauptquartiere der Einsatzkräfte von EU und CMF und informiert die Schiffe direkt über aktuelle Risikoentwicklungen in den an Somalia angrenzenden Gewässern, um deren Reaktionsfähigkeit zu verbessern.<sup>43</sup>

UKMTO

Eine dritte Koordinierungsstelle für die militärische Komponente im Rahmen der Pirateriebekämpfung am Golf von Aden ist der *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) Mechanismus. SHADE wurde im Dezember 2008 etabliert und stellt ein Forum dar, in dem sich die an der militärischen Bekämpfung von Piraterie am Golf von Aden beteiligten Nationen austauschen und informell koordinieren. Das Gremium wurde initiiert von den unter US-Führung im Golf von Aden operierenden und in Bahrain stationierten CMF sowie der EU NAVFOR/Atalanta und der NATO. Mittlerweile hat SHADE großen Zulauf von weiteren Staaten erhalten, die militärische Einheiten in die Region entsendet haben. An den monatlich stattfindenden Treffen nehmen neben den drei o.a. Koalitionen die Vertreter von etwa 30 Nationen teil. Darüber hinaus werden Vertreter der Privatwirtschaft eingebunden, insbesondere bei der Erarbeitung von Abwehrmaßnahmen.<sup>44</sup> Ursprünglich wechselten sich CMF und EU NAVFOR bei der Leitung der Treffen ab, allerdings wurde 2010 ein rotierender Vorsitz beschlossen, insbesondere, da Staaten wie China ein Interesse daran bekundet hatten.<sup>45</sup>

SHADE

Eine internationale Initiative geht bislang über den militärischen Bereich hinaus und bemüht sich um einen etwas umfassenderen Ansatz der Handhabung des Piraterieproblems: die *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS). Die CGPCS wurde im Januar 2009 von 24 Staaten und sechs internationalen Organisationen<sup>46</sup> ins Leben gerufen. Resolution 1851 des UN-Sicherheitsrats hatte zur Gründung einer solchen Gruppe aufgerufen, um die Koordination der internationalen Reaktionen auf die Piraterie in den Somalia umgebenden Gewässern zu verbessern. Mittlerweile hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten verdoppelt, zudem ist die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO/INTERPOL) beigetreten, während die internationalen

Kontaktgruppe zur Bekämpfung von Piraterie vor Somalia...

43 <http://www.mschoa.org/Links/Pages/UKMTO.aspx>, Abruf am 18.11.2010.

44 <http://www.manw.nato.int/pdf/Press%20Releases%202010/Jun%20-%20Dec%202010/SNMG2%202010%2019.pdf>, Abruf am 20.08.2010.

45 Ebd. sowie <http://www.eunavfor.eu/2009/10/8th-shade-meeting-sees-largest-international-participation-so-far/>, <http://www.manw.nato.int/pdf/Press%20Releases%202010/Jun%20-%20Dec%202010/SNMG2%202010%2019.pdf>, Abruf am 12.06.2010.

46 Ursprüngliche Mitglieder waren Australien, China, Dänemark, Djibouti, Ägypten, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Indien, Italien, Japan, Kenia, Südkorea, Niederlande, Oman, Russland, Saudi Arabien, Somalia (Übergangsregierung) Spanien, Türkei, Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, USA, Jemen sowie AU, Arabische Liga, EU, IMO, NATO, UN-Sekretariat. [http://www.marad.dot.gov/documents/Establishment\\_of\\_CGPCS\\_1-14-2009.pdf](http://www.marad.dot.gov/documents/Establishment_of_CGPCS_1-14-2009.pdf), Abruf am 12.06.2010.

Schiffahrtsverbände *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO) sowie die *International Association of Independent Tanker Owners* (INTERTANKO) Beobachterstatus erhalten haben.<sup>47</sup>

Die Kontaktgruppe hat vier Arbeitsgruppen gebildet, die in unterschiedlicher Zusammensetzung arbeiten und sich mehrmals jährlich im Plenum treffen: Arbeitsgruppe 1 befasst sich mit Fragen der militärischen Koordination, dem Austausch diesbezüglicher Informationen und dem Aufbau eines regionalen Koordinationszentrums. Die Gruppe wird von Großbritannien geleitet und von der IMO unterstützt. Arbeitsgruppe 2 behandelt unter der Leitung Dänemarks die juristischen Aspekte der Pirateriebekämpfung; unterstützt wird die Gruppe von UNODC. Die USA leiten die dritte Arbeitsgruppe, die Maßnahmen der Schiffssicherung vorantreiben soll; da es hier speziell um die Verbesserung und Entwicklung technischer Maßnahmen der Abwehr auf zivilen Schiffen geht, arbeitet diese Gruppe nicht nur eng mit der IMO zusammen, sondern bindet zudem Akteure der Privatwirtschaft ein. Unter anderem werden hier in enger Zusammenarbeit mit Vertretern von Wirtschaft und Industrie, insbesondere den Reedereien, Daten von Angriffen gesammelt und ausgewertet, um die ursprünglich von der IMO entwickelten Best Management Practice Guides stetig zu verbessern. Eine vierte Arbeitsgruppe ist unter der Leitung von Ägypten für die Kommunikations- und Medienarbeit der Kontaktgruppe verantwortlich. Dabei soll insbesondere auch eine Strategie des Umgangs mit der somalischen Bevölkerung und der Diaspora entwickelt werden, um deren Beteiligung an Piraterie bereits im Vorfeld zu verhindern.<sup>48</sup> Die Kontaktgruppe hat sich zudem für die Einrichtung eines internationalen Trust Funds unter dem Dach der Vereinten Nationen eingesetzt, der alle Maßnahmen der Kontaktgruppe, insbesondere aber betroffene Staaten bei der Kostendeckung der anfallenden Strafverfolgungsmaßnahmen unterstützen soll (UN Security Council 2010: 12f.).

...mit unterschiedliche  
Arbeitsgruppen und Trust  
Fund

Eine weitere Initiative wurde auf regionaler Ebene gestartet: Eine Gruppierung afrikanischer und arabischer Staaten hat sich im Januar 2009 in Djibouti unter Schirmherrschaft der IMO getroffen und dort den sog. *Code of Conduct on the Suppression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden* (Djibouti Code of Conduct) verabschiedet.<sup>49</sup> Bei dem Treffen anwesend waren zudem Vertreter von UNODC, des Welternährungsprogramms, der Vereinten Nationen, der AU, der EU, der Arabischen Liga, von INTERPOL, von ReCAAP, der militärischen Einsatzverbände von NATO, EU und CMF sowie der maritimen Wirtschaft. Die letztgenannte Gruppe unterschiedlichster Akteure war insbesondere zur finanziellen aber auch technischen Unterstützung bei der Implementierung des Codes als

Regionale Initiative: Djibouti  
Code of Conduct

47 <http://allafrica.com/stories/201006091015.html> sowie <http://www.state.gov/t/pm/ppa/piracy/contactgroup/index.htm>, Abruf am 12.06.2010.

48 Zu den Zwischenergebnissen siehe z.B. International Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia - Sixth Plenary Meeting (11.06.2010), <http://allafrica.com/stories/201006111127.html>; International Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia – Third Plenary Meeting (29.05.2009), <http://www.bsa-bg.com/%D0%9C%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8/international-contact-group-on-piracy-off-the-coast-of-somalia-third-plenary-meeting-29-may-2009.html> sowie <http://allafrica.com/stories/200905300009.html>, Abruf am 12.06.2010.

49 <http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx> sowie Record of the Meeting, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf9/piracy-djibouti-meeting> (29.01.2009), Abruf am 18.11.2010.

Kooperationspartner angefragt worden.<sup>50</sup> Mittlerweile wurde der Code von 16 Staaten unterzeichnet.<sup>51</sup> Die Unterzeichner streben an, ihre Gesetzgebungen und Strafverfolgungskapazitäten hinsichtlich maritimer Gewalt zu überprüfen und zu verbessern. Auch wollen sie miteinander und mit anderen Staaten verstärkt kooperieren, um die Seewege in der Region militärisch zu sichern und um im Falle von Entführungen und Angriffen den betroffenen Seeleuten und Fischern schnelle Hilfe und auch Nachsorge zu sichern. Darüber hinaus soll der Informationsaustausch durch den Aufbau regionaler Einrichtungen z.B. in Sana'a (Jemen), Mombasa (Kenia) und Dar es Salaam (Tansania) verstärkt werden. In Djibouti wird derzeit ein Trainingszentrum für Sicherheitskräfte aus der gesamten Region errichtet. Die IMO und die UNODC unterstützen die Implementierung des Codes durch verschiedene Projektmaßnahmen.

### 3.4 Schlussfolgerungen

Die ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung maritimer Gewalt – sei es maritimer Terrorismus oder Piraterie – fallen bislang äußerst unterschiedlich aus, nicht nur was ihre Form angeht, sondern auch hinsichtlich ihrer Intensität und Reichweite. Erstens gibt es bei der Bekämpfung von maritimem Terrorismus bislang keine regionalen Schwerpunkte, bei denen sowohl die Häufigkeit der Angriffe als auch ein Engagement zum Aufbau von Governance-Strukturen hervorstechen würde. Dies steht in offensichtlichem Gegensatz zur Piraterie, die regional begrenzt auftritt und ebenso regional fokussiert bekämpft wird.

Unterschied in Reichweite der Maßnahmen: regionale Schwerpunkte...

Um das Risiko terroristischer Anschläge im maritimen Raum zu senken wird zweitens ein Schwerpunkt auf präventive Maßnahmen im zivilen Bereich gelegt (z.B. Sicherung der Hafenanlagen, Überwachung der zu transportierenden Waren, Maßnahmen der Schiffssicherung).

Prävention und Abwehr: zivil...

Drittens wird ein weiterer Schwerpunkt auf militärische Zusammenarbeit gelegt, hier findet sich eine Gemeinsamkeit mit den Initiativen zur Pirateriebekämpfung, die vorrangig durch militärische Operationen betrieben wird. Dieses zeigt sich insbesondere für den aktuellen Brennpunkt am Golf von Aden, aber auch in Südostasien. Die meisten Formen von Security Governance hinsichtlich der Bekämpfung von Piraterie haben daher eine effizientere Koordinierung der unterschiedlichen Einsatzkräfte zum Ziel. Besonders wenn es um die Durchfahrt gefährdeter Gebiete geht, findet zusätzlich eine intensive Einbindung der betroffenen Akteure aus der Schifffahrt statt.

...und militärisch

Hinsichtlich der Einbindung nichtstaatlicher Akteure ist viertens festzustellen, dass ein großer Anteil der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung im maritimen Raum von den USA initiiert und in einem Top-Down-Ansatz mit einer Koalition der Willigen durchgeführt wird. Neben den VN (durch die IMO) ist die EU ein starker Akteur, der die UN- und US-Initiativen aufgreift und zum Teil weitgehender umsetzt als von diesen selbst vorgesehen. Bei den Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen ist die Einbindung nichtstaatlicher Akteure etwas schwächer ausgeprägt als bei den Initiativen zur Bekämpfung von Piraterie. Dies gilt insbesondere für die in letzter Zeit intensivierten

Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure

50 [http://www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic\\_id=1773&doc\\_id=10933](http://www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic_id=1773&doc_id=10933), Abruf am 12.06.2010.

51 Saudi Arabien, Komoren, Djibouti, Ägypten, Äthiopien, Kenia, Madagaskar, Malediven, Mauritius, Jordanien, Oman, Seychellen, Somalia, Sudan, Tansania und Jemen; <http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/Signatory-States.aspx>, Abruf am 18.11.2010.

Anstrengungen, Schiffe und ihre Mannschaften effizienter auf den Angriffsfall vorzubereiten und abzusichern. Vor allem die Bemühungen im Rahmen der Somalia-Kontaktgruppe zeigen aber, dass das Piraterieproblem zunehmend in einen umfassenderen Kontext gestellt wird und Strategien angestrebt werden, die ein breites Spektrum von Handlungsoptionen abdecken.

Eine weitere Gemeinsamkeit gibt es fünftens hinsichtlich der Reichweite von Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen: Langfristig angelegte Maßnahmen zur Minimierung der Ursachen maritimer Gewalt stellen bislang eher die Ausnahme als die Regel dar. In Südostasien wurden bisher kaum Maßnahmen in dieser Richtung initiiert und vor Somalia ist einzig die Kontaktgruppe konkret damit befasst. Allerdings beschränkt sich deren Wirken lediglich auf das Bemühen der Arbeitsgruppe 4 durch eine zu entwickelnde Kommunikationsstrategie die somalische Bevölkerung davon abzuhalten, sich an der Piraterie zu beteiligen (UN Security Council 2010: 4f). Da die militärischen Einsätze auf lange Sicht schon aus finanzielle Gründe nicht im jetzigen Umfang aufrechtzuerhalten sein werden, ist es daher von besonderer Relevanz, dass weitergehende Strategien zur Bekämpfung maritimer Gewalt an Land ansetzen, denn nur hier können sie nachhaltig und zielgerecht wirken.

Ursachenbekämpfung: mehr Ausnahme als Regel

#### **4. Das Konzept "Security Governance" im Kontext von Piraterie/maritimem Terrorismus**

Im folgenden Kapitel werden wir auf Basis des gegebenen Überblicks zu bereits etablierten Koordinierungsmechanismen im maritimen Raum das Konzept von Security Governance anwenden und diskutieren. Ziel ist, die eingangs skizzierten Bausteine des Konzepts praxisnah auszugestalten, um ihre Bedeutung und Anwendungsmöglichkeiten einsehbarer zu machen. Zu diesem Zweck werden die Unterelemente eines jeden Bausteins anhand der vorgestellten Governance-Beispiele diskutiert. Das Kapitel soll Denkanstöße bieten, um eine Weiterentwicklung des konzeptionellen Rahmens von Security Governance vorzubereiten.

Anwendung und Diskussion von „Security Governance“

##### **4.1 Charakteristika**

Der Baustein der Charakteristika fragt danach, wodurch bestehende Governance Strukturen sich auszeichnen: Wie gestaltet sich der Hierarchiegrad zwischen den beteiligten Akteuren und, eng damit verwoben, inwiefern sind staatliche und nicht-staatliche Akteure an den Strukturen beteiligt; wo liegen ihre Antriebskräfte zur Kooperation, wie weit reicht die Wirksamkeit der Maßnahmen und wie sind diese unter Legitimitätsgesichtspunkten zu analysieren und zu bewerten? Trotz der Verschiedenartigkeit der bestehenden Koordinierungsansätze lassen sich erste übergreifende Beobachtungen hinsichtlich der zu überprüfenden Bausteine der Charakteristika von Governance zur Sicherung der Seewege vor Piraterie und maritimem Terrorismus festhalten.

Charakteristika

##### *Hierarchiegrad/Konstellation staatlicher und nichtstaatlicher Akteure*

Governance-Strukturen zur Sicherung der Warenketten im maritimen Raum werden bislang durch militärische und polizeiliche Maßnahmen (inkl. Zoll- und Hafenbehörden) dominiert. Diese Dominanz kann darauf zurückgeführt werden, dass die Siche-

Dominanz staatlicher Akteure...

rung der Seewege vor gewaltsamen Angriffen dem Kernbereich staatlicher Souveränität, nämlich dem staatlichen Gewaltmonopol, zuzuordnen ist: Das staatliche Gewaltmonopol regelt und begrenzt die Ausübung physischen Zwangs des Staates gegenüber seinen Bürgern. Gleichzeitig erfüllt es ihnen gegenüber eine Schutzfunktion, die über das Hoheitsgebiet hinausreicht und daher auch internationale Gewässer mit einschließt. Somit stellen Angriffe auf die Schifffahrt zwar keinen Angriff auf Staaten selbst dar, sie sind aber ein Angriff auf Rechtsgüter, deren Schutz dem Staat obliegt – und ein Grund für die Dominanz der staatlichen Akteure bei der Bekämpfung maritimer Gewalt.

Durch diese Dominanz sind Governance-Strukturen im maritimen Raum durch einen hohen Grad an Hierarchie gekennzeichnet. Denn das Gewaltmonopol ist in der Regel nicht teilbar, die Beschlusshoheit und Steuerungsgewalt der jeweiligen Maßnahmen liegt bei den staatlichen Akteuren. Ein starker Hierarchiegrad zeigt sich zum einen dort, wo sich Staaten zur Durchsetzung gesetzlicher Regelungen entschieden haben, wie zum Beispiel beim ISPS-Code oder der CSI. Zwar haben insbesondere bei erstgenanntem auch nichtstaatliche Akteure im Rahmen der IMO an der Entwicklung der Regelungen mitgewirkt, aber letztendlich blieb die Beschlussfassung den Staaten vorbehalten, während nichtstaatliche Akteure, allen voran die Schifffahrtsbranche, die Beschlüsse umzusetzen haben. Zum anderen sind die militärischen Einsätze naturgemäß hierarchisch organisiert und unterstehen staatlicher Autorität, auf die andere Akteure keinen direkten Einfluss haben.

...Hoher Grad an Hierarchie

Dennoch zeigen die oben angeführten Beispiele, speziell im Rahmen der Pirateriebekämpfung, einen eindeutigen Willen staatlicher Akteure mit nichtstaatlichen zu kooperieren. Dies hat ein Aufweichen der hierarchischen Struktur zur Folge: In allen skizzierten Initiativen sind in unterschiedlicher Intensität auf einer Skala, die von rein beobachtenden über beratenden bis hin zum implementierendem Status reicht, nichtstaatliche Akteure eingebunden. Dies betrifft, wenn auch nur in äußerst geringem Maße, sogar den militärischen Bereich, wie das Beispiel von SHADE zeigt. Zwar bleibt die Federführung bei den Staaten, eine Einbindung nichtstaatlicher Akteure scheint aber auch hier als gewinnbringend anerkannt zu werden. Insbesondere ist deren Expertise und Mitarbeit bei der Weiterentwicklung und Implementierung der zivilen Maßnahmen zur Sicherung der Seeschifffahrt, aber auch bei der Erörterung rechtlicher Fragen und weitergehender Maßnahmen der Ursachenbekämpfung gefragt. Zu diesem Zweck werden sie beispielsweise in die Arbeitsgruppen der Kontaktgruppe zur Pirateriebekämpfung, aber auch in die Arbeit der internationalen Organisationen wie IMO oder UNODC eingebunden.

...mit abnehmender Tendenz

Keine Hierarchie ist hingegen bei der Kooperation zwischen den ihr Gewaltmonopol in Anspruch nehmenden und gleichzeitig die Schutzfunktion erfüllenden Staaten erkennbar. Zwar ist bei vielen Initiativen eine gewisse Dominanz der nach militärischen Kapazitäten gemessen stärksten Akteure wie der USA oder der EU erkennbar. Dennoch ist bei gleichgültig welchen Kooperationsformen bislang kein Staat identifizierbar, der durchweg den Ton angibt und sich um eine hierarchische Steuerung der anderen Staaten bemüht. In Südostasien wurde sogar jeglichem Engagement der USA der Riegel vorgeschoben, da sich viele Staaten weigerten, einen Vorschlag der USA zur Errichtung internationaler Institutionen zur Sicherung der Straße von Malakka

Keine erkennbare Hierarchie zwischen kooperierenden Staaten

anzunehmen und stattdessen ihren eigenen Mechanismus, ReCAAP, aufbauten (Möller 2006). Auch die Einrichtung eines rotierenden Vorsitzes im Rahmen von SHADE zeigt, dass die Staaten ihrer formellen Gleichrangigkeit Respekt zollen.

### *Eindringtiefe*

Das Charakteristikum der Eindringtiefe fragt nach der Reichweite der Maßnahmen. Dabei geht es erstens um ihre Effizienz und zweitens darum, inwieweit sie in bestehende staatliche und/oder gesellschaftliche Strukturen vordringen und diese beeinflussen. Der Grad an Eindringtiefe ergibt sich somit zum einen aus der Gestaltung der Maßnahmen selbst und zum anderen aus der Struktur des Wirkungskreises, auf den sie ausgerichtet sind.

Eindringtiefe

Zuallererst scheint die Eindringtiefe von Ansätzen zur Security Governance aber von der Perzeption des jeweiligen Risikos und dem wirtschaftlichen, politischem oder gesellschaftlichem Druck auf die betroffenen Akteure abhängig zu sein. Denn bislang wurde der Aufbau von Strukturen zur Minimierung maritimer Gewalt vor allem dann forciert, wenn ein hohes Gefährdungspotenzial bereits unübersehbar war und schnelle Reaktionen erforderte. Die ergriffenen Maßnahmen zur Prävention von maritimem Terrorismus erfolgten beispielsweise allesamt in Folge der Anschläge am 11. September 2001, die bislang unbeachtete Sicherheitslücken in verschiedenen Transportwegen offenbart hatten. Auch wenn der Bedarf vorher erkennbar war, veranlasste erst die aktuelle Bedrohungslage die staatlichen Akteure, ihre nationalstaatlichen Vorbehalte, die sich insbesondere bei der Kooperation von Sicherheitsbehörden ergeben, zu überwinden und in unterschiedlichsten Foren auf VN-, EU- oder bilateraler Ebene zu kooperieren. Über die Effektivität von Initiativen wie ISPS, CSI, C-TPAT und AO kann noch nicht abschließend geurteilt werden, deutlich wird jedoch, dass immer größere Ausschnitte der Warentransportkette zur See Maßnahmen unterliegen, die den aktuellen Entwicklungen immer wieder angepasst und verfeinert werden (müssen). Auch die Sicherung der Straße von Malakka und des Golfs von Aden wurde erst forciert, als zunehmend Menschen zu Schaden kamen oder wirtschaftliche Risiken unübersehbar wurden. In anderen Regionen wie der Küste Westafrikas oder Lateinamerikas, wo vergleichsweise wenige Angriffe stattfinden, sind die internationalen Reaktionen hingegen bislang eher gering ausgefallen.

Abhängig von Perzeption

Am Golf von Aden, wo das Risiko speziell der fragilen Staatlichkeit Somalias entspringt, engagiert sich die internationale Gemeinschaft besonders stark. Die Eindringtiefe des Engagements beschränkt sich dabei bislang auf den maritimen Bereich. Zwar hat der UN-Sicherheitsrat in Resolution 1851 (2008) sogar ein militärisches Engagement auf dem Festland Somalias erlaubt, aber bisher greifen Staaten nur in Einzelfällen an Land ein.<sup>52</sup> Allerdings werden die Abwehrmaßnahmen auf See flankiert von Bemühungen, Sicherheitskräfte innerhalb der betroffenen Region (Somalia, Jemen, Kenia) aufzubauen oder zu stärken. Dies findet im Rahmen multinationaler Verbände oder Kooperationen statt, zum Teil auch unter Hinzuziehung privater Akteure (z.B. privater Sicherheitsdienstleister). Darüber hinaus zielen UNODC sowie die

Golf von Aden

---

52 Ein Beispiel war die Operation des französischen Militärs, bei der französische Einsatzkräfte die Entführer der Jacht *Le Ponant* bis an Land verfolgten und diese dort entweder auf der Flucht erschossen oder festgesetzt haben.

Somalia-Kontaktgruppe mit ihrem auch andere Sektoren einschließenden Engagement (z.B. im Justizwesen) einen darüber hinausgehenden Wirkungsgrad der Maßnahmen an; da diese Initiativen jedoch erst wenige Monate alt sind, kann an dieser Stelle noch keine Einschätzung über die tatsächliche Reichweite der Maßnahmen vorgenommen werden.

Auch in Südostasien sind die zwischen den verschiedenen Staaten errichteten Koordinationsstrukturen zur Pirateriebekämpfung bislang auf den maritimen Bereich beschränkt: Mechanismen wie ReCAAP oder die MSSP haben einen klaren Auftrag, der sich eindeutig allein auf den maritimen Bereich, wie beispielsweise gemeinsame Patrouillenfahrten oder den Austausch von Informationen, bezieht. Die Eindringtiefe in politische und gesellschaftliche Strukturen ist daher eher als gering einzuschätzen. Grund hierfür ist vor allem eine rigide Auslegung des Souveränitätsprinzips, die eine Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten fordert – und eine Maxime jeglicher staatlicher Kooperation in Asien darstellt (Forbes 2010; Storey 2009).

Südostasien

Zwar gibt es in verschiedenen Regionen Initiativen in anderen Politikfeldern, die im weitesten Sinne auch eine Bekämpfung der maritimen Gewalt zur Folge haben können; dazu zählen die Unterstützung von Staatsbildungsprozessen in Somalia ebenso wie Antikorruptionsprogramme in Nigeria oder Indonesien.<sup>53</sup> Allerdings müssen weiterführende Untersuchungen zeigen, ob und auf welche Weise diese Maßnahmen zu einer Reduktion maritimer Gewalt führen, und vor allem inwiefern sie als eine Form von Security Governance zu charakterisieren sind. Weiterhin besteht Bedarf, das Charakteristikum der Eindringtiefe näher zu definieren und messbar(er) zu machen: Denn erstens wird die Reichweite der ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung maritimer Gewalt durch verschiedene Faktoren beeinflusst, sei es die Größe des zu überwachenden Raums, das Verhalten der Gewaltakteure, die Kooperationsfreudigkeit betroffener Staaten sowie der Nachhaltigkeit bzw. Ausgewogenheit der angesetzten Maßnahmen. Die Erstellung eines entsprechenden Kriterienkatalogs könnte hier zu weiterführenden Ergebnissen beitragen. Zweitens bedarf es einer Auseinandersetzung mit der Frage, welche Folgen die Eindringtiefe von Governance-Strukturen in gesellschaftliche oder politische Systeme haben kann. Dies gilt vor allem für solche Fälle, in denen sich die internationale Gemeinschaft besonders engagiert und die Anrainerstaaten, wie Somalia, als schwache Staaten gelten.

Weiterer Forschungsbedarf

### *Legitimität*

Ein weiteres zu untersuchendes Charakteristikum von Security Governance ist der Grad an Legitimität der vereinbarten Maßnahmen. Aus einer politikwissenschaftlichen und/oder staatsrechtlichen Perspektive bezieht sich Legitimität auf die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft bzw. politischer Handlungen.<sup>54</sup> Zwar gibt es keine allgemeingültige Definition oder Handhabung des Begriffs der Legitimität. Zwei Dimensionen können jedoch unterschieden werden: Zum einen geht es darum, ob poli-

Legitimität der Maßnahmen

53 Zum Teil haben auch, wie im Falle Indonesiens, insbesondere eine generelle wirtschaftliche Erholung der Staaten sowie eine politische Stabilisierung zu einer Reduktion der Piraterie beigetragen (Loewen/Bodemüller 2010).

54 Die bekannteste Einteilung legitimer Herrschaftsformen geht auf Max Weber zurück. Er unterschied legale, traditionelle und charismatische Herrschaft (Weber 2006).



tische Handlungen von den Adressaten als legitim akzeptiert werden (Input-Legitimität). Da ein Großteil der Debatte um Legitimität auf demokratietheoretischen Ansätzen beruht, wird dabei zumeist auf demokratische Verfahren der mehrheitsbasierten Entscheidungsfindung rekurriert (Daase 2008; Scharpf 1970; Scharpf 2004). Input-Legitimität steht daher auch in engem Zusammenhang mit der formalen Rechtmäßigkeit, der Legalität, einer Handlung. Diese fragt danach, ob eine Konformität der Handlung mit bestehenden gesetzlichen (beispielsweise völkerrechtlichen, EU-rechtlichen, nationalen) Regelungen besteht. Zum anderen erwächst Legitimität aus der Effektivität der Handlung bzw. daraus, inwiefern sie die Interessen der Adressaten – das Gemeinwohl – wirksam fördert (Output-Legitimität) (Scharpf 2004).

Die Legitimität von Governance-Strukturen zur Bekämpfung maritimer Gewalt kann somit entlang dieser drei Kategorien analysiert werden: die der formalen Rechtmäßigkeit, der Akzeptanz der Maßnahmen, und deren Wirksamkeit in Hinblick auf das Gemeinwohl.

Drei Kategorien von Legitimität

Durch den transnationalen Charakter maritimer Gewalt muss die Untersuchung der formalen Rechtmäßigkeit verschiedene Ebenen einschließen: die internationale und die nationale. Diese beiden Ebenen beziehen sich zum einen auf die unterschiedlichen Rechtsräume und zum anderen auf die geographischen Bezugsräume (z.B. nationale Gewässer, Küstengewässer, Häfen, Durchfahrtsstraßen, Hohe See). Bei den angeführten Beispielen von Governance-Strukturen im maritimen Raum konnte bislang noch keine Unrechtmäßigkeit im Sinne von Illegalität festgestellt werden. Insbesondere der Kampf gegen Piraterie ist durch das sogenannte Universalitätsprinzip gedeckt. Dieses bestimmt, dass bestimmte Straftaten – wie Piraterie und Terrorismus – unabhängig vom Tatort oder der Staatsangehörigkeit des Täters geahndet werden dürfen. Somit ist grundsätzlich jeder Staat dazu ermächtigt, auf hoher See Maßnahmen gegen verdächtige Schiffe zu ergreifen (Schaller 2010). Allerdings gibt es Beschränkungen, insbesondere was die Verfolgung von verdächtigen Schiffen in Küstengewässern angeht, da hier die Souveränitätsansprüche des Küstenstaates Vorrang haben. Beispielhaft sei hier auf die Schwierigkeiten der südostasiatischen Staaten verwiesen, sich auf das Prinzip der Nacheile<sup>55</sup> zu einigen. Problematisch hat sich zudem die strafrechtliche Ahndung erwiesen, da nur wenige Staaten Bereitschaft zeigen, etwa der Piraterie Verdächtige vor ihre nationalen Gerichte zu stellen und stattdessen die Einrichtung regionaler oder internationaler Gerichtshöfe befürworten. Auf nationalstaatlicher Ebene ist insbesondere die Frage der Bewaffnung von zivilen Schiffen, z.B. durch den Einsatz privater Sicherheitsdienstleister, kritisch zu hinterfragen.

Formale Rechtmäßigkeit

Die Frage nach der Akzeptanz von Governance-Strukturen im maritimen Raum (Input-Legitimität) stellt eine besondere Herausforderung dar, denn sie muss verschiedene Blickwinkel einnehmen. Die Legitimität der vor Somalia ergriffenen polizeilichen und militärischen Maßnahmen muss beispielsweise nicht nur von der Bevölkerung der Entsendestaaten der Einsatzkräfte anerkannt werden, sondern auch durch die

Akzeptanz der Maßnahmen

---

55 Nacheile ist die Durchsetzung hoheitlicher Rechte, z.B. durch Verfolgung eines Flüchtenden über die Grenze des Gebiets hinaus, in dem der verfolgende Staat diese Rechte innehat.

somalische Bevölkerung selbst. Da diese jedoch aufgrund der jahrzehntelangen sozio-politischen Instabilität kaum eine Möglichkeit hat, ihren Willen zu äußern bzw. überhaupt einen kollektiven Willen zu entwickeln, ist dies kein leichtes Unterfangen. Verschiedene, zum Teil auf Interviews basierende Studien deuten allerdings darauf hin, dass die Operationen am Horn von Afrika beispielsweise nicht von der somalischen Bevölkerung als legitim anerkannt werden. Sie sprechen vielmehr den Handlungen der Piraten Legitimität zu, etwa weil diese als eine Art Küstenwache fungierten – um die somalische Gewässer vor illegaler Fischerei und Giftmüllablagerung zu schützen. Im Gegensatz dazu stehen besonders europäische und US-amerikanische Bürger mehrheitlich hinter den militärischen Einsätzen, da sie die Mannschaften auf den Schiffen, wie auch die wirtschaftliche Transportkette als bedroht anerkennen und staatlichen Schutz einfordern. Somit kann man zu dem Ergebnis kommen, dass die Einsätze am Horn von Afrika sowohl legitim als auch illegitim sind; weitere Analysen haben daher zu zeigen, inwiefern sich dies insbesondere auf ihre Eindringtiefe auswirkt und vor allem welche Optionen entwickelt werden können, um die Input-Legitimität auch bei der Terrorismusbekämpfung auf allen Seiten zu erhöhen.

Die Bestimmung der Output-Legitimität steht vor ähnlichen Herausforderungen. Auch wenn die verschiedenen Operationen am Golf von Aden die Erfolgsrate der Piraten senken können und dadurch eine Minimierung des Risikos für die Schifffahrt erreichen, so erhöht dies nicht die Legitimität aus Sicht der Somali. Die Lösegelder kommen oftmals ganzen Familien und Dörfern zugute. Aus der Sicht vieler Somali kann eine niedrigere Erfolgsrate der Piraterie somit negative Effekte haben, insbesondere, solange nicht in alternative Einkommensquellen investiert wird. Aus einem anderen Blickwinkel kann argumentiert werden, dass die Bekämpfung von Piraterie zwar Erfolge zeigt, aber letztendlich die Einsatzkosten den Nutzen übersteigen, auf jeden Fall in wirtschaftlicher Hinsicht. Denn die Output-Legitimation wäre vor allem dann gegeben, wenn sich ein möglichst großer Nutzen für eine möglichst große Mehrheit ergäbe (das sog. Pareto-Kriterium, Scharpf 2004). Von etwa 20.000 Schiffen, die jährlich den Golf von Aden beispielsweise durchqueren, wird aber lediglich knapp ein Prozent überhaupt durch Piraten angegriffen. Somit stellt sich hinsichtlich der Output-Legitimität die Frage, ob die Kosten-Nutzen-Balance stimmt und wie sie am besten optimiert werden könnte.

Eine notwendige Abwägung von Kosten und Nutzen gilt auch für die Antiterror-Maßnahmen. Ob fehlende Anschläge für ein reduziertes Risiko und somit für einen gesellschaftlichen Nutzen der vielfältigen, teils auch kostenintensiven Maßnahmen durch Output-Legitimität sprechen, bedarf noch weiterer Analysen. Da jedoch bei Terroranschlägen eine hohe Zahl ziviler Opfer befürchtet werden muss, ist eine grundsätzliche Legitimität Risikovorsorge (wie etwa durch ISPS, C-TPAT, AEO, CSI, PSI) zu betreiben nicht abzustreiten. Es ist speziell bei der Bekämpfung von Terroristen jedoch darauf zu achten, dass die Maßnahmen nicht illegal (weil beispielsweise Verhörmethoden, Verschleppung oder gezielte Tötungen gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen) oder unverhältnismäßig repressiv sind oder gar nur unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung mit anderen (ggf. innenpolitischen) Zielen

Output-Legitimität:  
Piraterie-...

... und  
Terrorismusbekämpfung

geführt werden. Dies könnte auch dazu führen, dass terroristische Gruppierungen mehr Zulauf erfahren, was die Bilanz von Antiterrormaßnahmen verschlechtert.

Die Diskussion zu den Charakteristika von Security-Governance-Ansätzen im maritimen Raum hat zwei Sachverhalte deutlich gemacht: Maritime Gewalt, ob Piraterie oder maritimer Terrorismus, ist erstens zwar ein weltweites Phänomen, die Governance-Strukturen zur Minimierung des Risikos weisen jedoch deutliche Unterschiede auf. Während die Bekämpfung des maritimen Terrorismus beispielsweise vorzugsweise auf staatlicher Ebene vollzogen wird, sind nichtstaatliche Akteure bei der Bekämpfung von Piraterie schon ungleich stärker eingebunden. Auch die Eindringtiefe variiert erheblich, insbesondere da in jüngster Zeit zunehmend versucht wird, auch die Ursachen der somalischen Piraterie anzugehen. Maritimer Terrorismus wird hingegen vornehmlich durch Maßnahmen der präventiven Abwehr bekämpft. Die Legitimität der Governance-Strukturen muss auf unterschiedlichen Ebenen und aus verschiedenen Blickwinkeln vorgenommen werden. Klar ist, dass die Transnationalität maritimer Gewalt und ihre Bekämpfung eine große Herausforderung an jegliche Legitimitätskriterien stellt und einer genauen Untersuchung bedarf.

Schlussfolgerungen

#### **4.2 Antriebskräfte**

Der Baustein der Antriebskräfte fragt danach, *warum* Governance vorliegt: Welche Gründe sind ausschlaggebend dafür, dass sich unterschiedliche Akteure zusammenfinden, um eine Sicherung der Seewege kooperativ herzustellen? Gemäß den Unter-elementen des Bausteins können Antriebskräfte aus der postnationalen Konstellation sowie der Einordnung von Piraterie und maritimem Terrorismus in die Kategorie der sogenannten transnationalen Sicherheitsrisiken erwachsen. Darüber hinaus spielen Normen und Werte, die als schützenswert erachtet werden, eine Rolle genauso wie Interessen oder schlichte Budgetzwänge.

Warum liegt Governance vor?

#### *Post-nationale Konstellation*

Konzeptionen von Governance gehen von der Annahme aus, dass sich insbesondere im Zuge voranschreitender Globalisierungsprozesse die Gesellschaftswelt neben der Staatenwelt als zunehmend relevante Akteursebene etabliert hat. Dies gilt im Politikfeld der Sicherheit sowohl für die Unsicherheit generierenden Akteure, wie auch für die Akteure, die sich an einer Eindämmung der Unsicherheit kooperativ beteiligen. Beide Seiten können dabei staatliche wie nichtstaatliche Akteure involvieren. Diese Entwicklung wird, wie im ersten Kapitel erläutert, gemeinhin als postnationale Konstellation bezeichnet. Im Sicherheitsbereich betrifft sie vor allem sogenannte ‚neue‘ Sicherheitsrisiken, die zwar nicht die Existenz von Staaten bedrohen, aber Instabilität hervorrufen können: Klimawandel und Migration werden genauso dazu gezählt wie Piraterie und Terrorismus.

Staaten- und Gesellschaftswelt

Allerdings ist festzustellen, dass die postnationale Konstellation in Bezug auf die Abwehr gewaltsamer Risiken oder gar akuter Bedrohungen wie Terrorismus und/oder Piraterie eine Einschränkung erfährt: Der Sicherheitsbereich ist immer noch ein Kernbereich staatlichen Handelns, der durch die Exklusivität des Gewaltmonopols bestimmt wird. Daher sieht sich die Gesellschaftswelt, die nichtstaatlichen Akteure,

Gewaltmonopol als einschränkendes Moment

hier noch erheblich mehr Zugangsbeschränkungen ausgesetzt als in anderen Sicherheitsbereichen.

Tatsächlich scheinen die angeführten Beispiele der Kooperation zur Unterbindung gewaltsamer Angriffe auf die Schifffahrt aber das Argument der postnationalen Antriebskraft zu untermauern. Zwar agiert ein Großteil der militärischen Einsatzkräfte beispielsweise am Horn von Afrika unter nationalem Mandat oder im Rahmen bereits bestehender Organisationen, Koalitionen und Bündnisse. Gleichzeitig gibt es jedoch die Tendenz, sich auf eine Zusammenarbeit mit Partnern einzulassen, deren Handlungen, insbesondere im militärischen Bereich, bislang eher mit Misstrauen beäugt wurden. Als Beispiel seien hier die, wenn auch bisher informellen, Formen der militärischen Kooperation und Koordinierung zwischen westlichen Koalitionskräften mit Russland und China genannt. Auch die zögerlichen Bemühungen der südostasiatischen Staaten, trotz der in der Region traditionell bestehenden Ablehnung institutionalisierter Kooperation, gemeinsame Strukturen zur Piraterie- und Terrorismusbekämpfung aufzubauen, erscheinen aus dieser Perspektive in neuem Licht.

Tendenz zur Kooperation im maritimen Bereich: staatlich...

Zudem deutet die Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren selbst in sensiblen Bereichen wie der Koordinierung militärischer oder polizeilicher Einsätze im Rahmen von SHADE, bei ReCAAP, GMP, aber auch in der Somalia-Kontaktgruppe auf die Wirkmächtigkeit der postnationalen Konstellation hin: Staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren scheint bewusst zu sein, dass sie die Seewege nur durch gemeinsame Anstrengungen sichern können. Zwei Aspekte unterstreichen diese Annahme. Erstens ist die Bereitstellung von Sicherheit – sowohl zu Land als auch zu Wasser – zwar Aufgabe von Staaten. Allerdings gilt hier eine wichtige (v.a. praktische) Einschränkung: Die Reichweite staatlicher Gewalt ist normalerweise auf das jeweilige Hoheitsgebiet beschränkt. Auf der hohen See sind staatliche Sicherheitsorgane im Regelfall (oder auch: Friedensfall) nicht präsent. Sollte dennoch staatlicher Schutz im Falle eines bestehenden Risikos gewaltsamer Angriffe benötigt werden, so ist dies flächendeckend aufgrund der Weite des maritimen Raums nicht möglich.

...und nichtstaatlich

Daher sind andere, komplementäre Formen der *Governance* nötig um die Seewege nachhaltig zu sichern; diese müssen nichtstaatliche Akteure einbinden, da sie es sind, die die Seewege vorrangig nutzen – und, wie im Falle der Handelsschifffahrt, auch nur geringe Ausweichmöglichkeiten haben. Gemäß dem Prinzip der Subsidiarität bedarf es also der Mitarbeit und Kooperation der nichtstaatlichen Akteure, beispielsweise zur Entwicklung und Anwendung ziviler Abwehrmaßnahmen. Da die Handelsschifffahrt am meisten durch maritime Gewalt betroffen ist, ist ihre Einbindung in Strukturen der Bekämpfung auch aus einer anderen Perspektive unabdingbar: Eine Reduzierung des Risikos ist nur möglich, wenn genügend Daten zu seiner Bemessung vorliegen. Somit ist es für alle anderen Akteure – staatliche, wie auch solche aus der Industrie, die beispielsweise Abwehrtechniken entwickeln – von großer Bedeutung, dass reger und vor allem verlässlicher Informationsaustausch betrieben wird.

Vorteile postnationaler Kooperation

### *Transnationale Sicherheitsrisiken*

Als eine weitere entscheidende Antriebskraft für den Aufbau von Security Governance wird die Einordnung des zu regelnden Problems in die Kategorie des „transnationalen Sicherheitsrisikos“ genannt. Transnationale Sicherheits- oder auch

Definition Transnational

Gewaltrisiken „sind grenzüberschreitende Gefährdungen von Frieden und Sicherheit, die durch die Beteiligung mindestens eines nichtstaatlichen Akteurs gekennzeichnet sind“ (IFSH 2008).

Gemäß dieser Definition gelten Piraterie und maritimer Terrorismus als transnationale Risiken, die kaum unilateral, von einzelnen Akteuren oder Staaten, einzudämmen sind. Jegliche Strategien und Ordnungsstrukturen zur Minimierung maritimer Gewalt müssen daher den transnationalen Charakter des Phänomens berücksichtigen, um erfolgreich zu sein (Petretto 2010). Die Transnationalität von Piraterie und maritimem Terrorismus offenbart sich vor allem in zwei Dimensionen, der geographischen Verortung und der Diversität der betroffenen Akteure: Piraterie und maritimer Terrorismus kennen keine Grenzen, das Risiko, Opfer von Angriffen zu werden, besteht überall. Zwar gibt es die oben beschriebenen Brennpunkte von Piraterie, doch Angriffe kann es grundsätzlich auf allen Seewegen geben. Das gleiche gilt für maritimen Terrorismus, wobei die Tatsache, dass nicht nur lokale Aufständische in bestimmten Regionen aktiv sind, sondern Netzwerke wie Al-Qaida und assoziierte Organisationen global agieren, der Transnationalität ein noch höheres Gewicht verleiht. Dabei treffen Angriffe jeglicher Art regelmäßig auf die Zuständigkeit mehrerer Staaten und Akteure: Sie erfolgen entweder auf hoher See und sind somit dem Hoheitsbereich keines Staates eindeutig zuzuordnen, oder aber die Angriffe finden in den Hoheitsgewässern eines bestimmten Staates statt. In beiden Fällen sind in der Regel die Rechtsgüter, also Schiffe (Eigner und Betreiber bzw. Flaggenstaat), Ware, und nicht zuletzt Menschenleben, verschiedener Staaten berührt.

Transnationalität von Piraterie und maritimem Terrorismus

Die im vorherigen Kapitel angeführten Beispiele zeigen, dass im Rahmen der bislang entstandenen Governance-Strukturen der Transnationalität maritimer Gewalt nur schrittweise entsprochen wird. Während die Initiativen zur Bekämpfung von Terroristen eher global oder multilateral angegangen werden und speziell die Anstrengungen verschiedener Akteure, Piraterie vor Somalia kooperativ zu bekämpfen, auf eine stetige Verbesserung hindeuten, können dennoch drei Problembereiche identifiziert werden: Erstens erschwert das Ineinandergreifen verschiedener geographischer Räume und die Multinationalität der Akteure nach wie vor die rechtliche Handhabung des Problems. Bisher konnte beispielsweise keine Einigung darüber erzielt werden, wo somalische Piraten vor Gericht gestellt werden sollen – mit dem Ergebnis, dass viele Verdächtige einfach freigelassen werden. Problematisch ist hier nicht nur die fehlende Justizgewalt in Somalia, sondern auch Zweifel, ob beispielsweise die Rechtsprechung von Anrainerstaaten westlichen Standards genügt. Dies ist vor allem dann von Bedeutung, wenn Verdächtige von westlichen Einsatzkräften festgesetzt werden. Die Proliferation Security Initiative könnte effektiver sein, befürchteten China, Malaysia und Iran nicht die Einmischung in nationale Angelegenheiten. Doch ziehen einige Akteure unilaterale Handlungen immer noch der multilateralen Kooperation vor. Gründe dafür können durchaus unterschiedlich sein und reichen von Misstrauen gegenüber anderen Akteuren über Machtinteressen bis hin zur Aufrechterhaltung des Prinzips der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Letzteres gilt im Rahmen der Pirateriebekämpfung insbesondere für die südostasiatischen Staaten. Und nicht zuletzt führt drittens die durch

Governance-Strukturen und Transnationalität

transnationale Risiken hohe Zahl der betroffenen und involvierten Akteure aus unterschiedlichen Staaten zu Lösungskompromissen unterhalb des zu erreichenden Optimums.

Die Transnationalität von Risiken kann somit einerseits zur Entwicklung von Governance-Strukturen führen, aber gleichzeitig auch die Lösung eines Problems hinauszögern. Eine besondere Herausforderung bei der Bekämpfung maritimer Gewalt liegt daher darin, die zu schnürenden Maßnahmenpakete entsprechend der Transnationalität des Phänomens und der daraus resultierenden Einschränkungen nicht nur auf unterschiedlichen Ebenen (international, regional, national, lokal) zu verankern. Zudem müssen bestehenden Vorbehalten der betroffenen und einzubindenden Akteure Rechnung getragen und Anreizstrukturen geschaffen werden, um ihre Kooperationsbereitschaft zu erhöhen.

Vor- und Nachteile von Transnationalität

### *Budgetzwänge*

Budgetzwänge gelten als dritte Antriebskraft für Kooperation in Bereichen, in denen Akteure eigentlich alleine agieren wollen, es aber nicht können. Antriebskraft ist in einem solchen Fall das Streben, Kosten einzusparen bzw. Leistungen in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren zu erbringen, die aufgrund der Knappheit finanzieller Mittel nicht oder nur äußerst eingeschränkt im Alleingang möglich wären.

Knappheit der Mittel als Antriebskraft

Hinsichtlich der kooperativen Sicherung der Seewege lassen sich auf Basis der im vorherigen Kapitel vorgestellten Governance-Strukturen drei derart gestaltete Antriebskräfte isolieren: Erstens ist die Abwehr akuter Risiken bzw. Bedrohungen wie im Falle von Piraterie am Golf von Aden nicht von einem Staat allein zu leisten. Die Überwachung eines derart großen maritimen Raums beansprucht enorme militärische Kapazitäten, deren Kosten den Budgethaushalt einzelner Staaten massiv belasten können. Somit bietet sich hier die Aufgabenteilung unter verschiedenen Staaten als kostengünstigste Option an. Bei der Terrorismusbekämpfung ist nicht nur die Notwendigkeit geheimdienstlicher Kooperation evident. Den gesamten Güterverkehr in Containern beispielsweise auf den Transport von Material für Massenvernichtungswaffen zu untersuchen oder Häfen und Schiffe vor Terroristen zu schützen, ist eine Mammutaufgabe, der sich die Staatengemeinschaft auch nur gemeinschaftlich stellen kann, wie die vorgestellten Initiativen CSI, PSI, C-TPAT, AEO und ISPS-Code sowie die Kooperationen der Marinen bei OEF, CMF, CFT und GMP zeigen.

Militärische Kapazitäten

Das gleiche gilt zweitens für politische Lösungen des Problems, die bei der Ursachenbekämpfung ansetzen: Piraten wie auch Terroristen stammen oftmals entweder aus Staaten, die sich durch politische und ökonomische Instabilität auszeichnen; oder aber sie nutzen deren ungesicherte Hoheitsräume (ob zu Wasser oder zu Land) um ihren kriminellen Aktivitäten nachzugehen. Eine wirksame Eindämmung dieser Akteure kann nur durch vielfältige Maßnahmen erreicht werden, die die betroffenen Staaten aber in der Regel gar nicht selbst zu leisten vermögen. Aus diesem Grund stimmen sie dann der Kooperation mit externen Akteuren zu und nehmen dabei unter Umständen sogar eine Einschränkung ihrer eigenen Handlungsspielräume in Kauf. Beispiel hierfür wäre Somalia, aber auch der Jemen, der sich im Bereich der Piraterie- und Terrorismusbekämpfung in der Vergangenheit durchaus kooperationswillig gezeigt hat.

Politische Lösungen

Zivile Akteure, allen voran die Vertreter der maritimen Wirtschaft, zeigen ein klares Interesse an der gemeinsamen Bekämpfung maritimer Gewalt mit anderen Akteuren. Davon zeugt beispielsweise ihr Engagement in der Somalia-Kontaktgruppe, aber auch im Rahmen von MSCHOA und SHADE. Eine wichtige Antriebskraft dabei sind auch Budgetzwänge: Denn im ureigenen Interesse von Wirtschaftsunternehmen steht die Kostensenkung bei gleichzeitiger Erhöhung des Nutzens bzw. des Gewinns. Die Ergreifung von Abwehrmaßnahmen auf Schiffen, seien sie technischer Natur oder im Bereich des Personalmanagements angesiedelt, können massive Kosten mit sich bringen. Gleichzeitig ist es fraglich, ob diese Kosten einen nennenswerten Nutzeneffekt haben, da ja nur ein kleiner Prozentsatz von Schiffen tatsächlich Opfer maritimer Gewalt wird. Insofern liegt eine Antriebskraft der Akteure der Wirtschaft mit anderen Akteuren zu kooperieren darin, die eigenen Kosten möglichst niedrig zu halten. Initiativen zur Prävention von terroristischen Anschlägen wurden nicht immer freudig begrüßt: im Vorfeld der Umsetzung des ISPS-Codes kritisierten die wirtschaftlichen Akteure die hohen Kosten, die durch die Umsetzung entstehen. Nachdem sich aber beispielsweise durch die Maßnahmen der Sicherung von Hafengeländen auch Diebstähle stark verringert hatten, zahlen sich auch diese für die Akteure aus. Die Zollsicherheitsabkommen C-TPAT und AEO setzten Anreize, damit die Wirtschaftsakteure freiwillig kooperieren. Die hohe Anzahl der Teilnehmer spricht dafür, dass dies mittels geringem bürokratischen Aufwand und damit kostengünstig funktioniert und zu einer Win-win-Situation für die Beteiligten führt. Bei anderen Initiativen wie der CSI und PSI ist das Bild nicht so klar: Die geforderten Scans von Containern in Hafenanlagen und ihre Sicherung während des Transports stellt hohe Anforderungen an die Technik, die sich noch in der Entwicklung befindet, auch der Kostenaufwand und -verteilung sind noch unklar. Bei C-TPAT wird bereits befürchtet, dass einige Teilnehmer aussteigen, wenn sie teure Containersiegel kaufen sollen, um sich ihr Vorzugsbehandlung zu erhalten.

Zivile Maßnahmen

### *Normen, Werte, Präferenzen*

Die Governanceforschung geht davon aus, dass Akteure auch auf der Basis gemeinsamer Normen, Werte und/oder Interessen zusammenfinden, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Begründungszusammenhänge können dabei äußerst divers sein, sie unterscheiden sich je nach Akteur, Bedrohungsart (Piraterie/maritimer Terrorismus), der betreffenden ergriffenen oder geplanten Maßnahmen und der jeweiligen regionalen Verortung.

Kooperation auf Basis gemeinsamer Normen, Werte, Interessen

Hinsichtlich der Ergreifung von Maßnahmen der Bekämpfung somalischer Piraterie haben die europäischen Staaten beispielsweise zunächst vor allem mit dem Schutz der notleidenden Bevölkerung argumentiert: Das Risiko des Angriffs auf Schiffe des Welternährungsprogramms, die unter anderem Nahrungsmittel nach Somalia liefern sollen, müsse minimiert werden. Weitere Werte, die in diesem Zusammenhang als Motivation genannt werden, ergeben sich aus der bereits angesprochenen Schutzfunktion, die Staaten ihren Bürgern gegenüber innehaben: Kriminelle Gewalt, sei sie politisch oder wirtschaftlich motiviert, bedarf der Eindämmung, um unschuldige und unbeteiligte Menschen zu schützen. Unschuldige sollen auch mit der Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (PSI), deren Transport in Containern

Rettung von Notleidenden und Unbeteiligten: Schutzfunktion

(CSI) oder der Prävention von Angriffen auf maritime Anlagen oder Schiffe (ISPS-Code) vor einer Terrorattacke bewahrt werden.

Die Eindämmung maritimer Gewalt wird zudem auch auf der Basis eines konkreten staatlichen Interesses betrieben: dem Schutz wirtschaftlicher Interessen. Zwar tun sich einige staatliche Akteure, unter anderem in Deutschland, schwer damit, dieses Interesse offen zu thematisieren<sup>56</sup>, aber dennoch findet es auch in offiziellen Verlautbarungen durchaus seinen Niederschlag.<sup>57</sup> Demnach sind militärische Operationen und die Investition in andere Maßnahmen der Abwehr oder Bekämpfung maritimer Gewalt gerechtfertigt, um die ökonomischen Interessen angesichts des hohen Risikos für die und der Verwundbarkeit der Handelsschifffahrt zu schützen: Der Golf von Aden stellt eine Lebensader des internationalen Transportwesens dar und somit müsse die Sicherung prioritär zu behandeln sein. Eine ähnliche Argumentation wurde für die Bekämpfung der Piraterie in der Straße von Malakka vorgebracht – für beide Fälle von staatlicher wie nichtstaatlicher Seite.

Wirtschaftliche Interessen:  
Schutz...

Wirtschaftliche Interessen können aber auch aus einer anderen Perspektive eine treibende Kraft hinter dem Engagement von Akteuren im Bereich der Sicherung der Seewege sein, wenn nämlich wegen des Problems Geschäfte gemacht werden. Als Beispiel können hier private Sicherheitsdienstleister genannt werden, die entweder ihr Personal zum Schutz von Schiffen oder für Trainingsmaßnahmen anbieten oder aber technologische Lösungen vorschlagen, die es zu verkaufen gilt. Zwar können sie durchaus mit ihren Angeboten zu Erhöhung der Sicherheit der betroffenen Akteure beitragen, allerdings gilt es hier auch, die Angebote auf ihre tatsächliche Wirksamkeit in Hinblick auf die ursprüngliche Motivation der Akteure kritisch zu beurteilen.

...und Profit?

Die Ausführungen zeigen, dass Antriebskräfte zur Herstellung maritimer Sicherheit äußerst vielfältig und -schichtig sind; für die Analyse und Weiterentwicklung der betreffenden Governance-Strukturen sind sie daher von besonderer Relevanz. Obwohl die postnationale Konstellation, das Charakteristikum der Transnationalität sowie Budgetzwänge als starke Triebkräfte wirken, die die Kooperation selbst in sensiblen Gebieten wie dem Sicherheitsbereich forcieren, liegt eine besondere Herausforderung darin, die wahren Antriebskräfte zu erkennen. Denn eine Schwierigkeit bei der Analyse von Antriebskräften von Governance besteht darin, dass bestimmte, politischen Handlungen zugrunde liegende Interessen nicht immer offengelegt werden. Dies gilt auch für den Bereich der Seesicherheit. Unbestritten ist, dass die meisten Staaten die Notwendigkeit erkannt haben, Piraterie und maritimen Terrorismus als transnationale Risiken kooperativ zu bekämpfen.

Verdeckte...

Hinter dem Engagement, das staatliche Akteure der Bekämpfung von Piraterie am Golf von Aden derzeit entgegenbringen, werden aber oft weiterführende – sachfremde – Interessen vermutet. Eine Annahme ist, dass es letztendlich um geostrategische Interessen, insbesondere die Kontrolle über wichtige Handelswege geht (Mahnkopf 2009). Eine andere Begründung, die diskutiert wird ist, dass mit dem Ein-

...und sachfremde Interessen

---

56 Ein Beispiel für diese Zurückhaltung deutscher Akteure ist die heftige Diskussion, die das Interview des in seiner Folge im Mai 2010 zurückgetretenen Bundespräsidenten Horst Köhler nach sich zog. Darin bemerkte er, dass die Bundeswehr auch zum Schutz deutscher Handelsinteressen international im Einsatz sei.

57 Vgl. die Anmerkungen zur Mission Atalanta auf <http://www.marine.de> (Einsätze/Manöver/Über Atalanta); Abruf am 12.06.2010.



satz die Bedeutung der Marine betont werden soll, insbesondere angesichts immer knapper werdender Verteidigungsbudgets (Kupferschmidt 2010, Smith-Windsor 2010) und dem damit einhergehenden Ressourcenwettbewerb zwischen den Streitkräften und/oder verschiedenen Ministerien. So hat auch die NATO ein Aufgabenfeld für sich gefunden. Darüber hinaus zeigen verschiedene Staaten bereits seit einigen Jahren die Tendenz, ihre Kapazitäten im maritimen Sektor auszubauen, darunter die USA und China. Eine zunehmend große Rolle wird dabei der Gewinnung und Sicherung natürlicher Ressourcen on- und offshore beigemessen (Deutsche Marine 2009; Erickson et al. 2009; Kaplan 2010; Mahnkopf 2010).

Da versteckte Interessen mitunter auch negative Nebeneffekte auf die eigentlichen Ziele von Security Governance haben können, sollten sie bei der Analyse von Antriebskräften möglichst eruiert werden. Das gleiche gilt für unterschiedliche, zum Teil sogar gegensätzlich gelagerte Antriebskräfte beteiligter Akteure, die die Effektivität von Maßnahmen mindern können. Die Erarbeitung von Handlungsoptionen muss daher eine Bestandsaufnahme der Motivationen machen, um die Vorschläge praktikabler und akzeptabler zu machen. Nicht nur eine Untersuchung der eventuell unterschiedlich gewichteten und gelagerten Motivationen erscheint sinnvoll; darüber hinaus ist es notwendig, die verschiedenen Argumentationsstränge zu hinterfragen und gegeneinander abzuwägen mit dem Ziel, potenzielle Fallstricke zu erkennen und die Formulierung von Empfehlungen zu vermeiden, die eventuell gar nicht der Sicherung der Seewege zugutekommen, sondern vielleicht sogar kontraproduktiv wirken.

Berücksichtigung potenzieller Nebeneffekte

### 4.3 Formen

Der Baustein der ‚Formen von Governance‘ betrifft die Akteurskonstellation, und zwar aus einer spezifischen Perspektive: der Beteiligung staatlicher Akteure an Governance-Strukturen: Basieren diese allein auf dem Engagement von Regierungen (*governance by government*), werden sie in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren gestaltet (*governance with government*) oder entspringen sie rein der Initiative nichtstaatlicher Akteure ohne den Antrieb staatlicher Kräfte (*governance without government*).

Governanceformen

#### *Governance by government*

‚Governance durch Regierungen‘ bezeichnet die Kooperation zwischen Regierungen oder anderen staatlichen Institutionen. Es handelt sich also um den Bereich der klassischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, wo Staaten Organisationen, Regime oder Allianzen bilden, um innerhalb eines Politikfelds zu kooperieren. Der Sicherheitsbereich ist traditionell der, in dem am wenigsten kooperiert wurde, insbesondere da das Gewaltmonopol als Kern staatlicher Souveränität als unteilbar gesehen wird. Somit finden vor allem die militärischen Kooperationen zur Sicherung der Seewege auf zwischenstaatlicher Ebene – also nach dem Prinzip „by government“ – statt. Die Kooperationsformen, die zwischen staatlichen Akteuren entwickelt wurden oder im Aufbau begriffen sind, können aus Governance Perspektive besonders interessant sein, da sie sich durch das Fehlen einer zentralen Autorität und somit durch eine nicht-hierarchische Struktur auszeichnen.

...durch Regierungen

### *Governance with government*

Die Sicherung der Seewege über den militärischen Bereich hinaus findet durchaus in Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure statt, allerdings in unterschiedlicher Intensität. Alle im Rahmen der IMO angestoßenen Prozesse bemühen sich um eine Einbindung nichtstaatlicher Akteure, sei es bei der Fortentwicklung der Best Management Practice Guides, dem Ausbau rechtlicher Strukturen, oder der Dokumentation von Angriffen. Im Rahmen von ReCAAP, der Kontaktgruppe zur Bekämpfung von Piraterie vor Somalia sowie beim ISPS-Code oder den Zollsicherheitsabkommen sind vor allem Vertreter der am stärksten von maritimer Gewalt betroffenen Wirtschaftszweige – der Hafenwirtschaft und der Schifffahrt – eingebunden, und das auf zweierlei Ebenen: zum einen im Rahmen des verbesserten Informationsaustausches und zum anderen zur Entwicklung effektiverer Abwehrmaßnahmen auf zivilen Schiffen oder präventiver Maßnahmen für Waren(container), Häfen und Schiffe. Diese Prozesse basieren auf der Erkenntnis, dass jegliche Kooperation, die auf die Herstellung maritimer Sicherheit abzielt, nur durch die Beteiligung privater Akteure erfolgsversprechend sein wird. Denn staatliche Akteure werden die Umsetzung von Mechanismen der Hafen- und Schiffssicherheit nicht allein bewerkstelligen und vor allem beaufsichtigen können. Diese Art der Kooperation zielt somit auf einen Effektivitätsgewinn ab (Daase 2008).

...mit Regierungen

### *Governance without government*

Governance ohne Regierungsbeteiligung bedeutet, dass nichtstaatliche Akteure sicherheitsrelevante Aktivitäten ausüben, ohne dabei staatliche Institutionen zu involvieren. In einem solchen Fall kann man davon ausgehen, dass es entweder keine staatliche Instanz gibt, die die bestimmten Vorgaben durchsetzen könnte, oder aber keine Instanz willens ist oder die Kapazitäten hat, diese Aufgabe zu übernehmen. Daher wird diese Form von Governance auch als Selbstregulierung bezeichnet. Im Bereich der maritimen Sicherheit scheint es bislang noch nicht zu einem derartigen Fall gekommen zu sein.

...ohne Regierungen

Allerdings gibt es durchaus Szenarien, die diese Form von Governance im maritimen Raum beschreiben: eines davon betrifft den Einsatz privater Sicherheitsfirmen auf Schiffen. Angesichts der konstant hohen Überfallraten auf wichtigen Schifffahrtsrouten und der mitunter begrenzten Effekte militärischer Einsätze favorisieren immer mehr Reedereien den Einsatz privater Sicherheitsdienste in Hochrisikozonen. Zwar ist die Anheuerung privater Sicherheitsfirmen durch einen Reeder oder Schiffseigner für sich genommen noch keine Governance-Struktur. Governance würde jedoch vorliegen, wenn sich verschiedene Reedereien (aus einem oder mehreren Staaten) zusammenschließen und sich gemeinsam auf die Nutzung solcher Dienstleister einigen. Antriebskraft eines solchen Vorgehens könnte beispielsweise ein Regierungsbeschluss sein, die militärischen Einsatzkräfte am Golf von Aden zurückzuziehen, da die Kosten-Nutzen-Rechnung für die Staaten nicht mehr aufgeht. Dementsprechend müssten die privaten Akteure sich darum bemühen, die „verminderte Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors durch private Selbstregulierung mindestens genauso gut – wenn nicht besser – kompensieren zu können“ (Daase 2008). Staatliche Regulie-

Szenario für Seesicherheit:  
private Sicherheitsdienstleister

rung könnte dann im Zusammenhang des Setzens von Standards und Rechtsvorschriften eine Rolle spielen.

Eine Aufschlüsselung der Analyse von Governance-Strukturen entlang des Grades der Beteiligung von Regierungsinstitutionen trägt zur Schärfung der Perspektive bei. Zum einen ordnet sie das Untersuchungsfeld in Hinblick auf bestehende Ordnungsstrukturen. Dabei kann sie als Ergänzung des Bausteines Charakteristika dienen, der das Augenmerk ebenso auf die Konstellation der Akteure und den zwischen ihnen herrschenden Hierarchiegrad lenkt. Zum anderen kann die Analyse von Governance-Formen dazu beitragen, die Prioritäten der betroffenen Akteure und ihre Motivationen klarer herauszuarbeiten. Dabei könnte sich insbesondere eine Analyse des miteinander aufkommenden Wechselspiels zwischen dem Engagement staatlicher und nichtstaatlicher Akteure als aufschlussreich erweisen, um Formen der Steuerung und Selbstregulierung von Governance-Strukturen speziell im maritimen Raum zu ergründen.

Vorteile der Untersuchung von Governance Formen

#### **4.4 Dimensionen**

Der Baustein der Dimensionen bezieht sich auf die Wirkungsräume von Governance-Strukturen im Sicherheitsbereich. Die im einführenden Kapitel vorgestellten Dimensionen lenken die Untersuchungsperspektive auf zwei Sachverhalte: Governance innerhalb der bestehenden Strukturen eines kollektiven Akteurs wie der Europäischen Union, der Vereinten Nationen und der NATO (interne Dimension) oder aber die Koordination dieses Akteurs mit anderen, außerhalb des Kollektivs stehenden Akteuren (externe Dimension). In Hinblick auf die Anwendung dieses Bausteins im Kontext der Herstellung maritimer Sicherheit im Allgemeinen und der Minimierung des Risikos von Piraterie und maritimem Terrorismus im Besonderen bietet dieser Baustein die Möglichkeit, verschiedene Untersuchungsblickwinkel einzunehmen.

Dimensionen: intern und extern

Wie aus dem zweiten Kapitel hervorgeht, sind verschiedene kollektive Akteure mit dem Aufbau von Governance-Strukturen zur Minimierung maritimer Gewalt befasst. Dies sind – um nur einige zu nennen – die EU, die NATO, die Vereinten Nationen und ihre jeweiligen Sonder- oder Unterorganisationen wie IMO oder UNODC. Darüber hinaus bringen sich nicht nur einzelne Staaten äußerst aktiv in diesem Feld ein, sondern auch nichtstaatliche Akteure wie Reedereien, Wirtschaftsverbände, Sicherheitsdienstleister und die technische Industrie. Diese verschiedenen Akteure bemühen sich entweder zusammen (multi- oder transnational) oder alleine (unilateral) – um einen Beitrag zur Herstellung von Sicherheit auf den Seewegen. Dabei müssen alle Akteure in einem ersten Schritt interne Koordinationsleistungen erbringen, um ein gemeinsames Vorgehen überhaupt zu ermöglichen oder aber, um in ihrem eigenen Hoheits- oder Geltungsbereich Governance-Strukturen aufzubauen. Zum anderen müssen diese verschiedenen Akteure sich zugleich gegenüber den anderen Akteuren positionieren und dann, in einem zweiten Schritt mit diesen koordinieren.

Koordinierungsleistungen auf unterschiedlichen Ebenen

Die Untersuchung der internen und externen Dimension kann somit aus unterschiedlichen Blickwinkeln vorgenommen werden. Dabei erwächst zum einen die Frage, aus welcher Perspektive die kooperativen Strukturen dieser Vielzahl von Akteuren – kollektiv, einzelstaatlich und nichtstaatlich – jeweils zu betrachten sind. So kann MSCHOA beispielsweise unter der externen Dimension eingeordnet werden, da es

Perspektivwechsel möglich

sich um eine von der EU eingerichtete Koordinationsstelle handelt, die nach außen tätig ist. Sie kann aber auch als interne Security Governance analysiert werden: Hier stünden die EU-internen Abläufe und Koordinierungsprozesse im Rahmen von MSCHOA im Fokus. Zum anderen ist eine klare Trennung zwischen interner und externer Governance oftmals schwierig. Dies gilt vor allem für solche Fälle, in denen neue Mechanismen und Formen der Koordinierung durch verschiedene Akteure (staatlich wie nichtstaatlich, national wie multinational) gegründet wurden und die Kooperationsstrukturen noch nicht klar herausgebildet sind, wie beispielsweise bei der Somalia-Kontaktgruppe zur Pirateriebekämpfung. Darüber hinaus stellt sich die Herausforderung, wie Kooperation und Koordinierung verschiedener, multinationaler Akteursgruppen untereinander in die zwei Dimensionen einzuordnen sind. Die Koordinierungsleistungen, die beispielsweise zwischen den Mechanismen von MSCHOA, dem UKMTO, SHADE, der IMO und der Somaliakontaktgruppe untereinander erbacht werden, sind nur schwer unter den Dimensionen „intern“ oder „extern“ zu fassen. Daraus folgt die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung dieses Bausteins.

#### 4.5 Steuerungsinstrumente

Das entscheidende Charakteristikum von „Governance“ ist, dass es keine zentrale Autorität gibt, die festlegt, wie ein bestimmtes Politikfeld zu regeln ist und die dazu befugt wäre, nichtregelkonformes Verhalten zu sanktionieren. Die Frage, die sich somit stellt ist, wie Akteure dazu gebracht werden können zu kooperieren, um die Seewege vor Piraterie und Terrorismus zu sichern und somit „Security Governance“ zu betreiben.

Kooperationsbereitschaft ohne Sanktionsgewalt

In Hinblick auf die verschiedenen, zum Teil bislang nur in Ansätzen etablierten Governance-Instrumente bezüglich maritimer Gewalt ist festzustellen, dass sie alleamt auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Dies gilt für staatliche wie nichtstaatliche Akteure gleichermaßen:

Prinzip der Freiwilligkeit

Im militärischen Bereich haben sich die Staaten entweder zu Koalitionen der Willigen zusammengefunden, indem sie im Verbund Militäreinsätze durchführen. Diese konzentrieren sich auf den Kampf gegen Piraterie (EU NAVFOR Atalanta, CFT 151) oder Terrorismus (OEF, CMF/CFT, GMP). Auch der Koordinationsmechanismus MSCHOA basiert auf Freiwilligkeit. Zwar wird den Reedereien und Schiffsführern deutlich nahegelegt, sich dort zu registrieren, aber bislang besteht keinerlei Verpflichtung, selbst ein *blaming and shaming* findet nicht statt.

Im militärischen Bereich...

Das gleiche gilt für über die bloße militärische Zusammenabreit hinaus reichende Ansätze, wie die Kontaktgruppe zur Bekämpfung von Piraterie vor Somalia oder den Djibouti *Code of Conduct*. Zur Kooperation willige Akteure finden sich hier zusammen und bemühen sich um eine gemeinsame Lösung. Der stetige Zulauf scheint bislang keiner bestimmten Steuerung zu unterliegen. Die meisten Aushandlungsprozesse über zu etablierende Mechanismen finden bislang im Rahmen internationaler Treffen und Konferenzen statt; in vielen Fällen ist die Initiative auf die VN zurückzuführen. Die diversen, für eine Beteiligung ausschlaggebenden Faktoren gilt es jedoch in weiteren Forschungsarbeiten gründlich zu untersuchen.

...und in darüber hinausgehenden Strukturen

Der einzige Bereich, in dem bereits konkrete Steuerungsmechanismen eingerichtet wurden, ist der Bereich der zivilen Abwehrmaßnahmen. Hier sind zum einen die

Steuerung ziviler Maßnahmen

Empfehlungen für die Ergreifung von Maßnahmen der zivilen Abwehr auf den Schiffen zu nennen: Die Umsetzung sämtlicher Anleitungen und Empfehlungen (z.B. dem Best Management Practice Guide) erfolgen in erster Linie auf freiwilliger Basis. Allerdings machen einige private Akteure manche Empfehlungen zu zwingenden Verordnungen für ihre Angestellten. Auch gibt es einige wenige internationale Vereinbarungen, deren Nichteinhaltung einer vertraglichen Verletzung gleichkäme, wie z.B. der ISPS. Freiwillige Maßnahmen zur Förderung der PSI-Ziele können in rechtsverbindliche Abkommen als Maßnahmen zur Nichtverbreitung münden. So wurden bilaterale Ship Boarding Agreements von den USA mit vielen anderen Staaten abgeschlossen. Kern dieses Abkommens ist die Befugnis, Schiffe, die unter der Flagge des Vertragspartners fahren, bei Verdacht anhalten, entern und durchsuchen zu dürfen. Die CSI, C-TPAT und AEO konzentrieren sich auf eine Zusammenarbeit auf Behördenebene, sie sind jedoch auf die freiwillige Mitwirkung der Wirtschaft angewiesen, die beispielsweise einen Anreiz zur Kooperation durch beschleunigte Abwicklung geboten bekommen. Statt durch zwingende Gesetzgebung höhere Sicherheitsstandards durchzusetzen, werden Vorteile durch höhere Selbstverpflichtungen geboten.

Der Baustein der Steuerungsmechanismen veranlasst eine Erweiterung der Forschungsperspektive über originäre Antriebskräfte von Governance-Strukturen hinaus. Steuerungsmechanismen sind besonders dann von großer Bedeutung, wenn das Engagement von Akteuren nachlässt oder wichtige, für den Erfolg maßgebliche Akteure sich einer Kooperation entgegenstellen. Daher ist es hinsichtlich von Governance im maritimem Bereich von besonderer Relevanz sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie der stete Ausbau von Koordinierungsmechanismen durch Steuerungsmechanismen unterlegt werden könnte, um eine anhaltend hohe Bereitschaft der Akteure zur Kooperation zu ermöglichen. Denn es liegt durchaus im Bereich des Möglichen, dass künftig – z.B. angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise – gewisse Ermüdungserscheinungen auftreten, die die Kooperations- und Implementierungsfreudigkeit der Akteure reduzieren könnte. In einem solchen Fall erscheint es sinnvoll, Anreizstrukturen zu entwickeln, die eine größtmögliche und effiziente Beteiligung möglichst vieler Akteure zur Folge hat.

Nutzen von Steuerungsmechanismen

#### **4.6 Schlussfolgerungen**

In diesem Kapitel wurde das Konzept der Security Governance erstmals für die Bereiche Piraterie und maritimer Terrorismus angewandt, indem die Bedeutung der verschiedenen Bausteine erläutert und anhand empirischer Beispiele diskutiert wurde. Zwar konnten die verschiedenen Argumentationsstränge zu diesem Zeitpunkt nur angerissen werden. Aber einige Besonderheiten, die bei der Bekämpfung maritimer Gewalt auftreten, sind bereits deutlich geworden. Beispielsweise gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Governance-Strukturen, die zur jeweiligen Bekämpfung von Terrorismus und Piraterie aufgebaut wurden. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Beteiligung als auch hinsichtlich der Dichte an und der Charakteristika von getroffenen Maßnahmen. Während Strukturen zur Bekämpfung von maritimem Terrorismus sich auf Grund eines Übergewichts gesetzlich verankerter Regelungen durch einen starken Hierarchiegrad zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auszeichnen, ist die Bandbreite an Akteurskonstellationen bei der Pirateriebekämpfung höher. Sie schließt eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichsten Gebieten ein, die

Schlussfolgerungen zur Anwendung von Security Governance

sich mittlerweile selbst in sensiblen Bereichen wie beispielsweise den militärischen Einsätzen am Golf von Aden um eine Koordinierung bemühen. Auch ist die Reichweite zumindest einiger weniger Maßnahmen auf eine langfristige Bekämpfung der Ursachen von Piraterie angelegt. Da die Ursachenbekämpfung zu Land und nicht zur See stattfinden muss, verwundert es nicht, dass die Maßnahmen, die auf den Schutz von Häfen, Seewegen und Schiffen vor maritimen Terrorismus gerichtet sind, diesem vorrangig durch präventive Maßnahmen und Marinekooperationen entgegengetreten. Die eigentliche Bekämpfung der Ursachen von politischer Radikalisierung kann nur im Gesamtkonzert aller Bemühungen bewältigt werden, um terroristischen Organisationen wie Al-Qaida die Unterstützung und Handlungsfähigkeit zu entziehen. Deren Wirksamkeit ist aufgrund der Vielfältigkeit der allgemeinen Maßnahmen gegen Terroristen ungleich schwerer zu beurteilen.

In beiden Fällen gibt es aber zweifellos nach wie vor Vorbehalte gegenüber vertiefter, institutionalisierter Kooperation, sei es zwischen nichtstaatlichen und staatlichen oder nur zwischen staatlichen Akteuren, sei es im Bereich der kurzfristigen Abwehr oder der langfristigen Minimierung maritimer Gewalt. Aus diesem Grunde erscheint der Governance-Ansatz in die richtige Richtung zu weisen: Maritime Gewalt ist transnational und als solche auch nur transnational – und nicht unilateral – zu bekämpfen. Gleichzeitig berührt aber ihre Bekämpfung derart sensible Themenbereiche sowohl von Staaten (Souveränitätsrechte, Gewaltmonopol) als auch von nichtstaatlichen Akteuren (Gewinnmaximierung, Konkurrenzsituation selbst angesichts von Sicherheitsrisiken), dass nur selten vertiefte Kooperationen eingegangen werden. Es ist daher gerade die Informalität, die Governance-Strukturen auszeichnet und zum Erfolg führen kann. Nicht Institutionalisation, sondern Beibehaltung der ungefestigten, dafür aber flexiblen Arrangements könnte der Schlüssel zum Erfolg sein. Zwar bringen informelle Strukturen verschiedene Nachteile wie Intransparenz, Kurzfristigkeit oder Nicht-Planbarkeit von Maßnahmen mit sich; die positiven Effekte derartiger Arrangements der Handlungskoordination könnten jedoch überwiegen, sodass deren Analyse und Weiterentwicklung im Zentrum künftiger Untersuchungen stehen sollte.

Security Governance als lohnender Ansatz

## 5. Risikomodell und Risikomanagement im Bereich maritimer Sicherheit

Ziel dieses Abschnitts ist es, die Grundlagen für ein sicherheitsanalytisches Risikomodell zu erarbeiten, das es erlaubt, die infrage stehenden Unsicherheitslagen zu durchdringen und Ansatzpunkte für ein koordiniertes Vorgehen zur Stärkung der Seehandelssicherheit durch wirksame Risikoreduzierung zu isolieren. Durch die im Projektverlauf darauf aufbauenden (empirischen) Untersuchungen der Unsicherheitsphänomene sollen Risiken objektiviert werden. In diesem Abschnitt (a) wird zunächst auf die Entwicklung der „neuen“ Gefährdungen eingegangen, um dann den Risikobegriff und das Grobmodell zur Bestimmung der objektiven Unsicherheitslage aufzugreifen. Danach folgt ein Abschnitt (b) über Standards und Begriffe im Risikomanagement.

Ziel und Aufbau des Kapitels

## 5.1 „Neue“ Gefährdungen und das gewählte Risikomodell

Wie in Kapitel 2 dargelegt, entziehen sich die als „neu“ wahrgenommenen sicherheitspolitischen Herausforderungen traditionellen Konzeptionen internationaler Ordnungs- und Sicherheitspolitik und gehen auf den Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher Akteure im Rahmen einer – verstärkt durch die beschleunigte Globalisierung – zunehmend „postnationalen Konstellation“ zurück.

„Neue“ sicherheitspolitische Herausforderungen

Hinzu kommt, dass sich die Gefahrenlagen oftmals eher schleichend verbreiten und ihre wirksame Bearbeitung auf dem frühzeitigen Erkennen der für sie jeweils maßgeblichen Indikatoren und Kausalitäten beruht. Können sich diese zugleich von Fall zu Fall wie von Ort zu Ort unterscheiden, kommt als ein zusätzliches Handlungs- und Erkenntnisproblem hinzu, dass der Modellierung potenzieller Gefährdungsszenarien ein erhebliches Maß an konzeptioneller „Unschärfe“ innewohnt. Dies unterscheidet die „neuen“ von traditionellen Gefahrenlagen, wie sie das staats- und militärzentrierte Bedrohungsschema betont. „Luhmann (2003: 166) stellt diesbezüglich nüchtern fest, dass das Typische an Risikolagen ist, dass man nicht genug weiß. Die Annahmen, die bei Entscheidungen und Analysen zu Grunde gelegt werden, können selbstverständlich in Zweifel gezogen werden und überholen sich möglicherweise im Laufe der Zeit. Letztlich geht es darum zu entscheiden, mit welchem Maß an Ungewissheit die (Mehrheit der) Gesellschaft leben kann“ (zit. n. BBK 2010: 20).

Problem der „Unschärfe“ von Gefährdungsszenarien

Herfried Münkler (2010: 8f.) sieht in den von Ulrich Beck geprägten Begriffen der Risiko- bzw. Weltrisikogemeinschaft einen Ausdruck des Zentralwerdens der Risikothematik für unsere Gesellschaft. Dabei stehen die Sicherung der Bürger vor den Risiken und Unsicherheiten der industriellen Lebensweise als Aufgabe des Staates (*Sicherheit als kollektives Gut*) im Widerspruch zu einer zunehmenden Privatisierung der Sicherheit, bei der alles, was über eine Grundversorgung hinausgeht, individuell geordert und bezahlt werden muss (*Sicherheit als privater Luxus*).

Weltrisikogemeinschaft...

Angewendet auf das Projekt **PiraT** lässt sich daraus beispielsweise die Frage ableiten, wie viel Wert die Gesellschaft dem ungehinderten Warenverkehr über See zur Stabilisierung ihrer Wirtschaft beimisst und sich Maßnahmen gegen Piraterie und Terrorismus kosten lassen will. Dabei wäre insbesondere die Frage zu erörtern, inwiefern die Kosten durch staatliche oder private Akteure (durch Ausweichen, technische Sicherheitsmaßnahmen, Versicherungsbeiträge etc.) getragen werden sollten bzw. welche staatlichen oder internationalen Maßnahmen zu priorisieren sind. Um über die Eindämmung von Risiken zu entscheiden, ist es notwendig, deren Ausmaß und Erscheinungsformen zu kennen. Dabei muss klar bleiben, dass Berechenbarkeit noch keine Beherrschbarkeit bedeutet. Außerdem ist eine vollständige Maximierung von Sicherheit zum einen nicht möglich (ein Restrisiko verbleibt) und zum anderen kann sie zu einer „Erstarrung der Gesellschaft“ führen, die sich stattdessen zur Überwindung von Angst und Bedrohung stets an veränderte Umwelten anpassen muss (Münkler 2010: 27, 30).

...im Bereich Seehandel

Risiken lassen sich – eher klassischen Zugängen folgend – als potenzielle zukünftige Schäden klassifizieren, deren Erfassung in der Regel auf der kombinierten Betrachtung sowohl ihrer jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten als auch der im Schadensfall erwartbaren Schadensauswirkungen basiert (Bechmann 1997; Wilson/ Crouch 1982). Wird somit „Risiko“ formalistisch als das Produkt aus „Höhe“ und „Eintritts-

Unterscheidung Risiko und Bedrohung

wahrscheinlichkeit“ eines denkbaren künftigen Schadensfalls definiert, unterscheidet es sich von einer akuten Bedrohung vor allem dadurch, dass es möglich ist, das Ausmaß der beiden Teilfaktoren durch risikoverringende Handlungen zu reduzieren (Münch 1996; Daase 2002; Diprose et al. 2008). Mit anderen Worten: Der Begriff „Risiko“ beschreibt einen offenen Zustand, der zu mitunter erheblichen Schadenswirkungen führen kann. Dieser Zustand lässt jedoch zugleich auch risikoreduzierende Eingriffe zu, die Schäden durch vorbeugende oder vorsorgende Schritte und Initiativen begrenzen oder auch einhegen können. Dies verlangt allerdings nach adäquaten Risikoanalysen, die es erlauben, wirksame Handlungsoptionen zu isolieren, um den potenziellen Gefahren sowohl kurz- als auch mittel und längerfristig ihre jeweiligen Eintritts- und/oder auch Wirkungsspielräume zu entziehen.

Auch Piraterie und maritimer Terrorismus lassen sich als Risiken diskutieren. Dabei ist es erforderlich, die klassische Risikoformel so zu öffnen, dass sie dem besonderen Charakter aktorsbasierter Szenarien Rechnung trägt. Eine Möglichkeit hierfür bietet die Terrorismusrisikoforschung, die auf zwei Vorgehensweisen basiert, die beide für sich genommen eher unzureichend erscheinen, jedoch an Wirkung gewinnen, wenn man sie miteinander verbindet und ihre quantitativen und qualitativen Parameter kombiniert (Daase 2005; Falkenrath 2001).

Klassische Terrorismusforschung als Ausgangsbasis

Die erste Methode fußt darauf, die Motivationsstrukturen, Kapazitäten und Freiräume terroristischer Gruppen zu analysieren, um aus ihrem Vorgehen in der Vergangenheit Schlüsse für ihr künftiges Handeln und ihre wahrscheinlichen Anschlagsmittel zu extrapolieren (Extrapolationsmethode). Das Problem der Extrapolationsmethode liegt darin, dass sie neue Entwicklungen oder neue Fähigkeiten ebenso vernachlässigt wie die Möglichkeit der transnationalen Verknüpfung verschiedenster Mittel und Motivationen. Dies erschwert die Entwicklung bislang eher marginaler Anschlagsszenarien wie etwa den Seehandel betreffende Terroroperationen, wobei die Extrapolationsmethode Gefahr läuft, die mit diesen Szenarien verbundenen Risiken zu bagatelisieren.

Probleme der Extrapolationsmethode

In ähnlicher Weise unscharf bleibt auch die zweite Erfassungsmethode, die sich an der eher klassischen Risikoformel orientiert und hierbei primär auf das potenziell erwartbare Schadensausmaß im Falle des Eintritts verschiedener Terroranschlags-szenarien konzentriert. Das Problem dieser Methode liegt vor allem darin, dass sie zur systematischen Überbewertung von Worst-Case-Szenarien führt. Denn werden die Konsequenzen von Anschlagsszenarien als inakzeptabel hoch wahrgenommen, bewirkt auch eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit nur eine marginale Entschärfung der einseitig modellierten Risikoeinschätzungen.

Probleme der klassischen Risikobewertung...

Es ist daher vorgeschlagen worden, die klassische Risikoformel dadurch fortzuentwickeln und weiter zu präzisieren, dass man die sie konstituierenden Analysefaktoren öffnet und Elemente beider Methoden miteinander verbindet (Daase 2005; Gmelin/Nackaerts 1998). Auch dieser Zugang fußt im Kern auf Definitionen, die „Risiken“ als mögliche künftige Schäden klassifizieren, geht jedoch davon aus, dass sich jeweils spezifische Anschlagswahrscheinlichkeiten nicht allein unter Rückgriff auf statistische Daten über Terrorismus oder Piraterie messen lassen. Vielmehr ist es erforderlich, die Wahrscheinlichkeit von Szenarien über die Auswertung auch qualitativer Größen zu objektivieren, und hierfür sowohl die konkreten Motivationen von Akteuren als

...vorgeschlagene Erweiterung durch Addierung qualitativer Größen



auch die der Verwirklichung ihrer Ziele jeweils zuträglichen Freiräume zu analysieren. Ähnliches gilt auch mit Blick auf das erwartbare Schadensausmaß, das auch für Worst-Case-Szenarien keinesfalls „willkürlich“ festlegbar ist, sondern sich vielmehr an den konkreten Kapazitäten der Attentäter sowie den Verwundbarkeiten der Opferseite bemisst. Wird also „Risiko“ (R) formalistisch üblicherweise als das Produkt aus „Schadenshöhe“ (S) und „Eintrittswahrscheinlichkeit“ (W) definiert, erlaubt es dieser, speziell für die Risiken des Nuklearterrorismus (Ackerman/Snyder 2002; Parachini 2003) entwickelte Zugang, die Befunde der Risikoanalyse spürbar zu optimieren: Aus „ $R = S \times W$ “ lässt sich auf diese Weise ein „ $R = S (K + V) \times W (M + G)$ “ konstruieren, wobei das „M“ die Motivationen, das „G“ die Gelegenheiten und das „K“ die Kapazitäten der Attentäter, das „V“ hingegen die bestehenden Verwundbarkeiten auf Seiten des jeweils angegriffenen Referenzobjekts wiedergibt (Daase 2005). Es wird angestrebt, auch die im Fokus des Forschungsvorhabens stehenden maritimen Risikolagen auf diese Weise zu objektivieren.

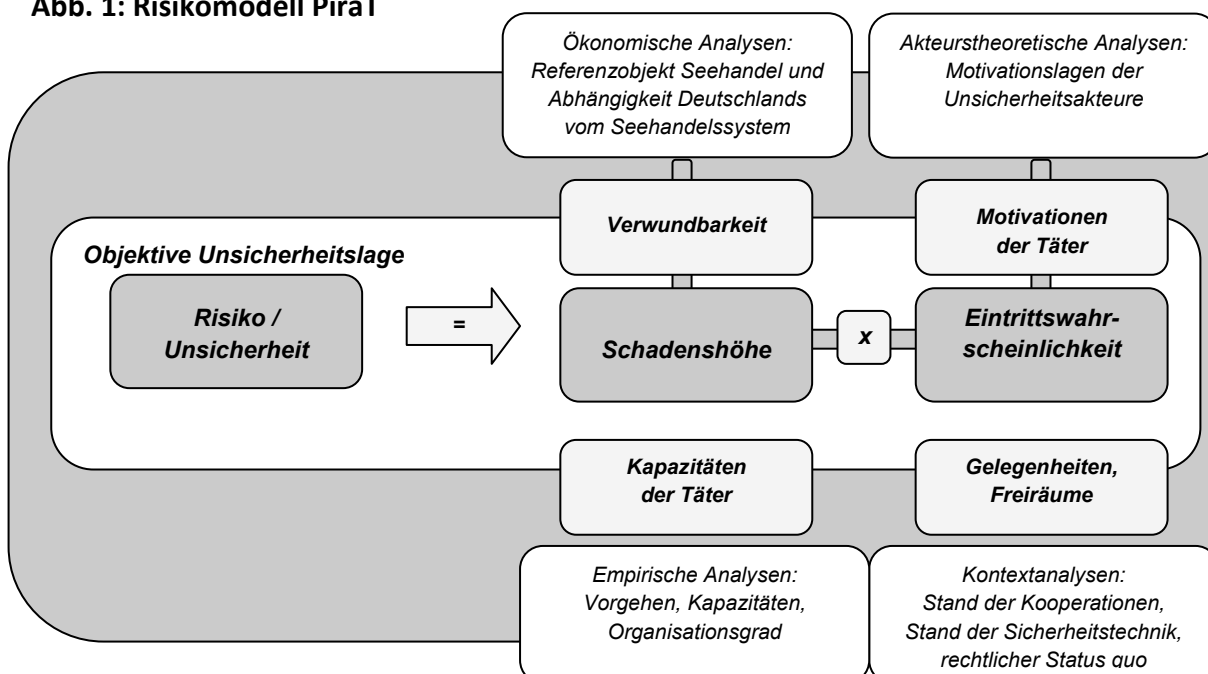
So dürfte die Neugestaltung der klassischen Risikoformel zum einen zu einer deutlichen Präzisierung der Analysebefunde führen. Zum anderen dürfte gerade die Einbeziehung all jener Teilaspekte, die auf die akteurs- und situationspezifischen Kontexte abheben, geeignete Ansatzpunkte eröffnen, um auch konkrete Handlungsoptionen zur Koordinierung staatlicher und nichtstaatlicher Schlüsselakteure zu entwickeln.

Das Arbeitsmodell zur Ermittlung der Risikohöhe ist an das Referenzobjekt „Seehandel“ im Allgemeinen und „Betroffenheit Deutschlands“ im Besonderen gerichtet und wird durch das folgende Schaubild 1 schematisiert:

Präzisierung der Befunde

Arbeitsmodell

**Abb. 1: Risikomodell PiraT**



Die Bestimmung der Risikohöhe fußt auf der Annahme, das sich die Schädigungspotenziale der Piraterie und des maritim operierenden Terrorismus aus den Verwundbarkeiten der angegriffenen Seite sowie den Kapazitäten der Angreifer definieren, die Wahrscheinlichkeiten des Schadenseintritts hingegen aus den jeweils spe-

Bestimmung der Risikohöhe

zifischen Motivationen der Täter sowie den sich ihnen jeweils bietenden Gelegenheiten resultieren.

Eine Indikatorenbildung erfolgt entlang dieser vier Kategorien, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln heraus durchleuchtet und bemessen werden sollen, um im Ergebnis zu einem Gesamtbild zusammengefügt zu werden. Indikatoren sollen für eine flexible Risikoanalyse isoliert werden, die es erlaubt, spezifische Störungsszenarien für spezifische Seegebiete zu diskutieren. Aus den Befunden können dann Optionen für möglichst umfassende, staatliche und private Schlüsselakteure einbeziehende Sicherheitslösungen formuliert werden, um sowohl die Höhe als auch die Eintrittswahrscheinlichkeit denkbarer Schäden infolge der Aktivitäten der heutigen Piraterie und des maritim operierenden Terrorismus zu reduzieren.

Indikatorenbildung zur  
Objektivierung der  
Unsicherheitslage

### **5.2 Einführung in das Risikomanagement: Standards und Begriffe**

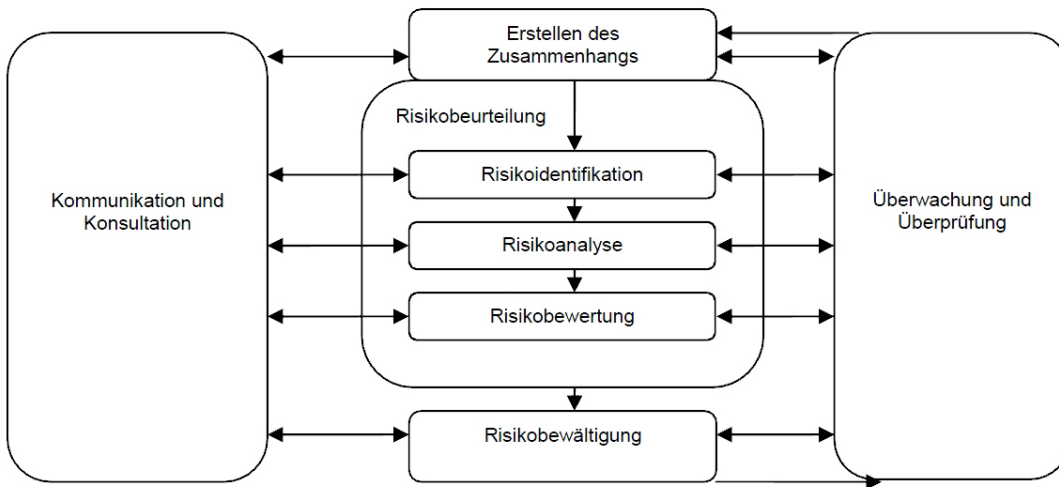
Im November 2009 wurde die von der Internationalen Standardisierungsorganisation die ISO 3100:2009 (in ihrer deutschsprachigen Übersetzung: ÖNORM ISO 3100:2010) veröffentlicht. Sie fasst eine Vielzahl von Einzelvorgaben und regionalen Regelungen zusammen und setzt neue, weltweite Standards. Sie soll als internationale Norm Grundsätze und allgemeine Richtlinien für das Risikomanagement festlegen, insbesondere der Best-Practice-Ansatz wird durch die ISO 21000 neu definiert. Die Begriffsdefinitionen der ISO und ergänzend die Definitionen des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe dienen als Arbeitsdefinitionen, die sektorunspecifische Norm soll auf unseren Bereich angewendet werden. Im Anhang befindet sich ein Glossar der wichtigsten Begriffe, deren einheitliches Verständnis notwendig ist, um den definierten (und unten abgebildeten) Risikomanagementprozess zu verstehen.

Begriffsdefinition in Anlehnung  
an ISO 310

Die Abbildung 2 zum Risikomanagementprozess greift auf die genannte Terminologie zurück und veranschaulicht die Abläufe bei der Handlungskoordination und Entscheidung über Notwendigkeit und Prioritäten der Risikobewältigung. Dort findet sich ganz oben das „Erstellen des Zusammenhangs“, was mit der Herstellung des Kontextes gleichzusetzen ist. Analog zum o.g. Grobmodell wären das die zu erhebenden Faktoren Verwundbarkeit, Kapazitäten und Motivationen der Täter und ihre Freiräume.

Risikomanagementprozess

**Abb. 2: Der Risikomanagementprozess\***

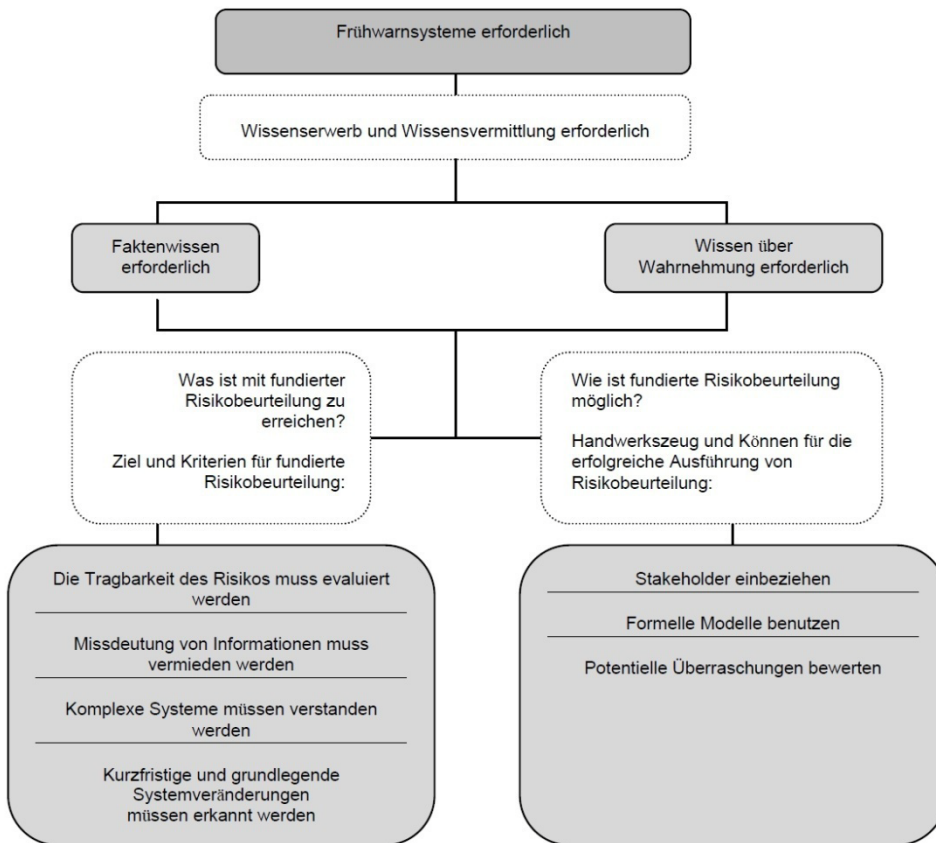


\*Quelle: ÖNORM 2010: 20.

Bei der Betrachtung des Schaubilds wird deutlich, wie wichtig die Kommunikation und Konsultation mit den internen und externen Stakeholdern in jeder Phase des Prozesses und die Überprüfung der Umsetzung der Risikobewältigungspläne sind. Eine besondere Herausforderung für bei der Anwendung besteht darin, dass diese Normen leichter auf einzelne Organisationen, als auf komplexe Akteursgeflechte angewendet werden können.

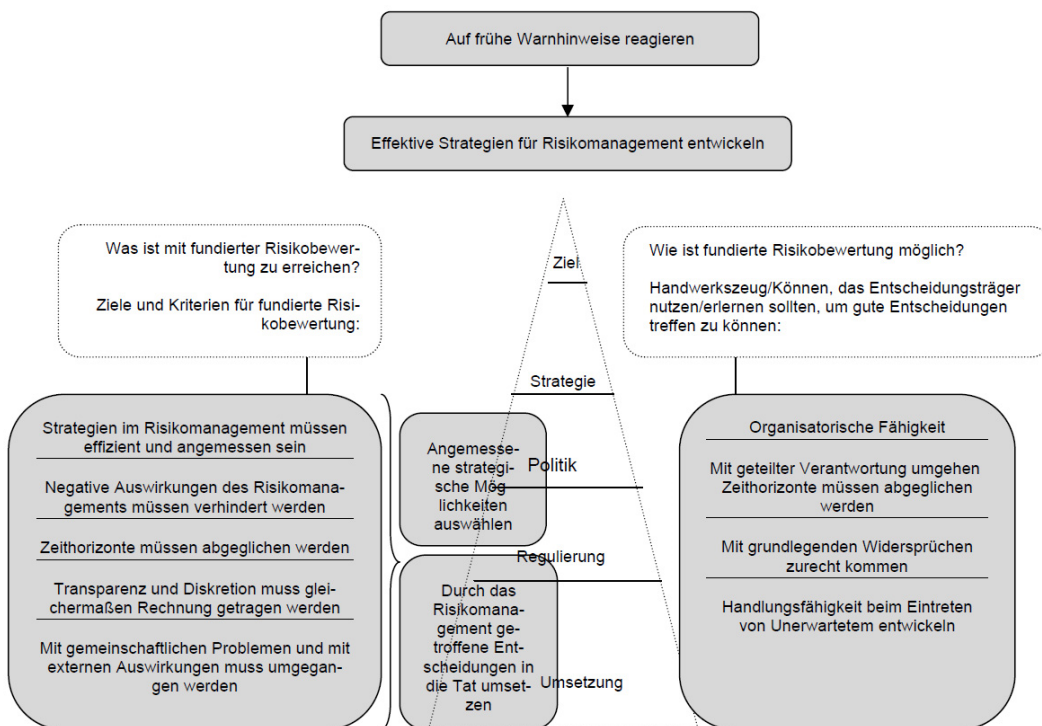
Eine umfangreiche Studie des International Risk Governance Council mit Sitz in Genf aus dem Jahr 2009 hat sektorübergreifend eine große Anzahl von gescheiterten Risikomanagementstrategien untersucht, die Fehler kategorisiert und u.a. die Ergebnisse in zwei Schaubildern veranschaulicht (siehe Abbildungen 3 und 4). Besonderes Augenmerk soll darauf gelegt werden, diese Fälle zu vermeiden. Ein Beispiel: Analog zum ersten Schaubild zum Thema Verstehen/Risikobewertung kommt **PiraT** mit dem Arbeitspaket 1 „Objektive Unsicherheitslage“ dem Bedarf an „Faktenwissen erforderlich“ nach, im Arbeitspaket 2 „Subjektive Unsicherheitsperzeptionen“ dem „Wissen über Wahrnehmung“. Außerdem soll die Tragbarkeit des Risikos evaluiert werden, komplexe Systeme verstanden, formelle Modelle benutzt und Stakeholder einbezogen werden.

**Abb. 3: Verstehen: Risikobeurteilung\***



\*Quelle: International Risk Governance Council 2009: 60, eigene Übersetzung.

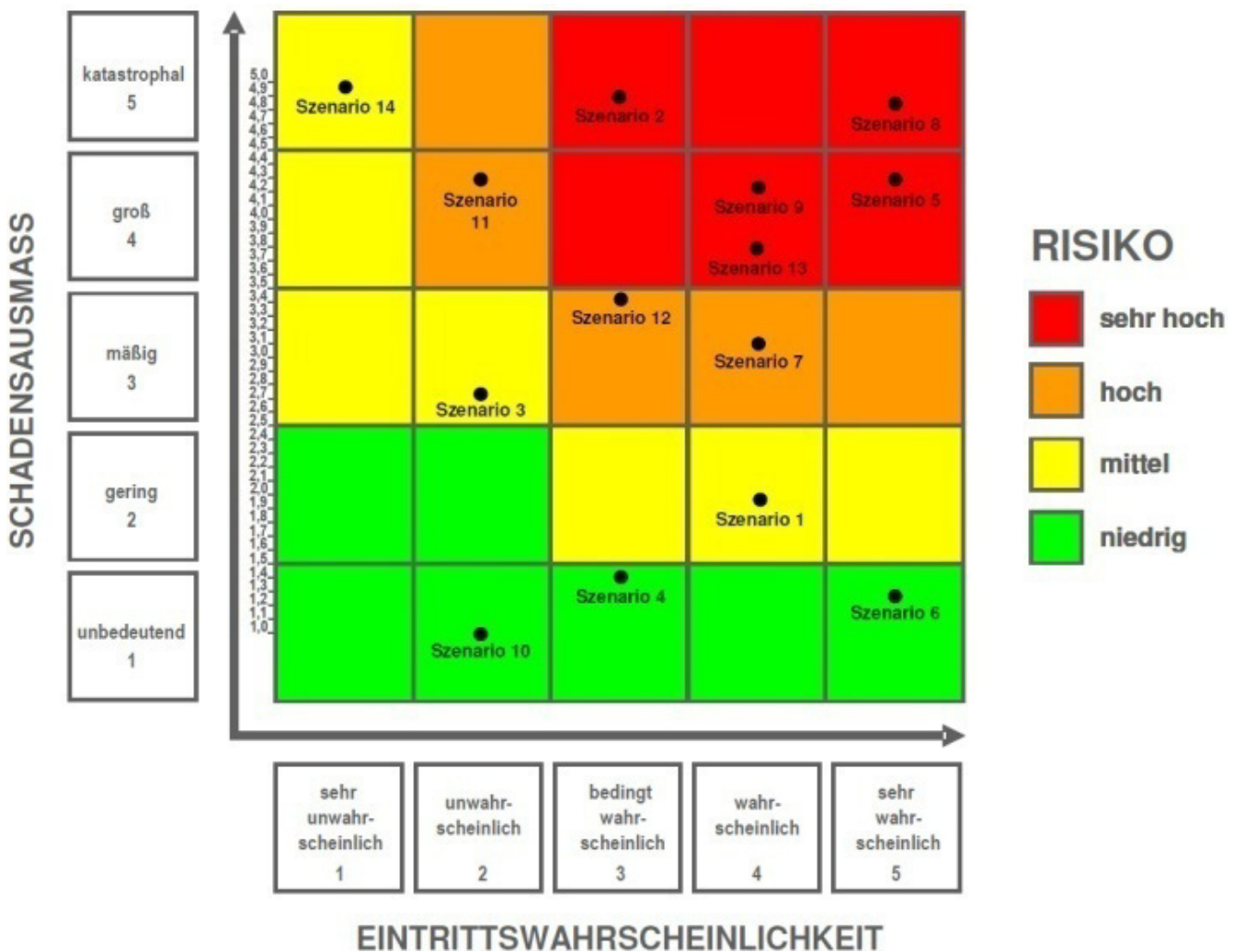
**Abb. 4: Handeln: Risikomanagement\***



\*Quelle: International Risk Governance Council 2009: 61, eigene Übersetzung.

Doch nicht nur hinsichtlich des Risikomanagements gibt es Standards. Auch für die Risikobemessung gibt es Verfahren, die man sich zum Vorbild nehmen kann. 2010 hat das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) erstmals eine „Methode für eine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ veröffentlicht, die eine einheitliche Struktur für Bund und Länder auf der Grundlage der verschiedenen Gefährdungsschätzungen darstellt. Allerdings beschränkt sich diese Methode auf die Sicht des nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Bevölkerungsschutzes, für unseren Sektor ist sie also nicht vollständig geeignet. An das Begriffsverständnis und die Methodik kann sich jedoch angelehnt werden. Auch die Risiko-Matrix (siehe Abbildung 5) entspricht internationalem Standard und kann uns im Projektverlauf von Nutzen sein.

**Abb. 5: Vergleichende Darstellung unterschiedlicher Risiken durch Punkte in der Matrix (beispielhaft)\***



\*Quelle: BBK 2010:18.

In dieser Abbildung sind in der Risiko-Matrix beispielhaft Szenarien verortet. Leitfragen zur Beschreibung von Szenarien (siehe Tabelle 4) sind im Anschluss aufgeführt sowie eine standardisierte Aufstellung für Schadensparameter (siehe Tabelle 5).

TABELLE 4: PARAMETER UND LEITFRAGEN ZUR BESCHREIBUNG EINES SZENARIOS	
PARAMETER	LEITFRAGEN
Gefahr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welches Ereignis wird betrachtet?</li> </ul>
Auftretungsort	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wo passiert das Ereignis?</li> </ul>
Räumliche Ausdehnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welches Gebiet ist durch das Ereignis betroffen?</li> </ul>
Intensität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie stark ist das Ereignis?</li> </ul>
Zeitpunkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wann passiert das Ereignis? (Jahreszeit/ggf. Tageszeit)</li> </ul>
Dauer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie lange dauern das Ereignis und/oder seine direkten Auswirkungen an?</li> </ul>
Verlauf	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Geschehnisse führen zum Ereignis?</li> <li>• Wie verläuft das Ereignis?</li> </ul>
Vorwarnzeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• War das Ereignis erwartet?</li> <li>• Konnte sich die Bevölkerung auf das Ereignis einstellen?</li> <li>• Konnten sich die Behörden auf das Ereignis einstellen?</li> </ul>
Betroffenheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wer/was ist von dem Ereignis unmittelbar/mittelbar betroffen? (Menschen, Umwelt, Objekte usw.)</li> </ul>
Referenzereignisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche vergleichbaren Ereignisse gab es bereits?</li> </ul>
Weitere Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie ist der Vorbereitungs-/Ausbildungsstand der zuständigen Behörden/ Einsatzkräfte/Helfer?</li> <li>• Erkenntnisse zur Schadensanfälligkeit und/oder Robustheit der Betroffenen/betroffenen Elemente</li> <li>• Was ist wichtig für das Szenario, aber bisher nicht erfasst?</li> </ul>

Quelle: BBK 2010:8.

Folgerung für **PiraT**: Einigung zu grundlegenden Parametern...

Für **PiraT** wird es notwendig sein, sich auf Szenarien, Schadensparameter und deren Operationalisierung sowie einheitliche Schwellenwerte für die Klassifizierung der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Schadensmaßes zu einigen, um zu einer kohärenten Risikoanalyse zu kommen. Es ist also zu entscheiden, was für jede Größe ‚katastrophal‘ bis ‚unbedeutend‘ heißt und was quantitativ bzw. nur qualitativ bemessen werden kann. Das BBK hat eine Auswahl möglicher Schadensparameter für die Risikoanalyse aufgelistet, hier ein Ausschnitt (mit Auslassungen und Ergänzungen, siehe Tabelle 5):

**TABELLE 5: BEISPIELHAFTES SCHADENSPARAMETER**

Bereich	Abkürzung	Schadensparameter	Erläuterung/ Operationalisierung	Maßeinheit
<b>Mensch</b>	M <sub>1</sub>	Tote	Personen, die durch das zugrunde gelegte Ereignis im Bezugsgebiet sterben	Anzahl
	M <sub>2</sub>	Verletzte	Personen, die durch das Ereignis im Bezugsgebiet verletzt werden oder im Verlauf des Ereignisses/in dessen Folge so erkranken, dass sie ärztlich oder im Gesundheitswesen betreut werden müssen (hier sind auch Spätfolgen/Langzeitschäden mit zu berücksichtigen)	Anzahl
<b>Umwelt</b>	U <sub>1</sub>	Schädigung (...) Gebiete	Durch das Ereignis geschädigte (...) Gebiete (...)	ha
	U <sub>2</sub>	Schädigung von Lebensräumen in Gewässern	Durch das Ereignis geschädigte Lebensräume in Oberflächengewässern (Flüsse, Kanäle, Bäche, Seen, Teiche) oder im Meer	km bzw. ha
<b>Wirtschaft</b>	W <sub>1</sub>	Sachschäden	Summe der Wiederbeschaffungs-/herstellungswerte der unmittelbaren Sachschäden (Zerstörungen usw.)	Euro
	W <sub>2</sub>	Folgeschäden	Summe der mittelbaren Schäden (Versorgungsausfälle, Lieferunterbrechungen usw.)	Euro
	W <sub>3</sub>	Verlust wirtschaftlicher Leistung	Verlust von Wirtschaftsleistung infolge des Ereignisses	Euro
<b>Versorgung</b>	V <sub>1</sub>	Unterbrechung der [Güter-]Versorgung	Dauer und räumliche Ausdehnung der Unterbrechung, Anzahl der betroffenen Personen/ [Unternehmen]	Stunden/ Tage, Anzahl
	V <sub>3</sub>	Unterbrechung der Gasversorgung	Dauer und räumliche Ausdehnung der Unterbrechung, Anzahl der betroffenen Personen	Stunden/ Tage, Anzahl
	[V <sub>5</sub> ]	[Unterbrechung der Ölversorgung]	[Dauer und räumliche Ausdehnung der Unterbrechung, Anzahl der betroffenen Personen/ Unternehmen]	[Stunden/ Tage, Anzahl]
<b>Immateriell</b>	I <sub>1</sub>	Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung	Ausmaß der Auswirkungen des Ereignisses auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung (z.B. öffentliche Proteste, Gewalt gegen Personen/Objekte)	Ausmaß
	I <sub>2</sub>	Politische Auswirkungen	Ausmaß der Auswirkungen auf den politisch-administrativen Bereich (z.B. Forderung nach staatlichem Handeln, öffentliche Rücktrittsforderungen)	Ausmaß
	I <sub>3</sub>	Psychologische Auswirkungen	Ausmaß der Auswirkungen auf den politisch-administrativen Bereich (z.B. Vertrauensverlust in Regierung/öffentliche Verwaltung)	Ausmaß

Quelle: BBK 2010: 11, in Auszügen und mit Ergänzungen.

Diese Parameter müssen weiter angepasst und ergänzt werden. Dabei könnte man sich zusätzlich von ReCAAP inspirieren lassen, dessen Schadensbemessung zwei Indikatoren folgt: dem Gewaltfaktor und dem ökonomischen Faktor. Der Gewaltfaktor misst die Intensität eines Piratenübergriffs an den eingesetzten Waffen, der Behandlung der Besatzung (Tötung, Kidnapping oder nur Diebstahl, bzw. Abbruch) und der Anzahl der beteiligten Piraten. Der ökonomische Faktor misst die Intensität eines Piratenübergriffs daran, ob das ganze Schiff entführt oder gestohlen bzw. welche Art von Eigentum vom Schiff gestohlen wurde (ReCAAP 2010: 3ff.). Diese Kategorien ließen sich auch auf terroristische Anschläge anwenden.

...und deren Anpassung im Projektverlauf

### 5.3 Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Abschnitte sollen helfen, das Vorgehen bei der Risikobewertung zu operationalisieren. Dabei werden (inter-)nationale Standards und Normen fruchtbar gemacht; Szenarien und Schadensparameter müssen weiter präzisiert und angepasst werden.

Schlussfolgerungen

Weniger als Schadensparameter zu begreifen aber für die Handlungsempfehlungen wichtig wären auch andere Faktoren zu untersuchen, z.B. welche (technischen) Abwehrmaßnahmen zu einem Angriffsabbruch geführt haben oder welche Maßnahmen im Umgang mit gefassten Piraten ergriffen wurden, z.B. welche Arten der Strafverfolgung ergriffen wurden u.v.m., da diese auch die Motivationen und Freiräume der Täter einschränken.

Weitere Faktoren

Auch bietet sich ein Risikomapping etwa zur visuellen Darstellung an. Zu überlegen ist zudem, ob dies verbunden werden kann mit der Erstellung eines Gefahrenindex für Piraterie und/oder maritimen Terrorismus als Sammelindex (Beispiele: HDI – Human Development Index oder DAX). Dadurch könnten Informationen zusammengefasst und Trends abgelesen werden.

Risikomapping und Gefahrenindex

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Das vorliegende Arbeitspapier sollte einen konzeptionellen Rahmen für das Forschungsprojekt PiraT erstellen. Es ging der Frage nach, wie Security Governance konzeptionell erfasst werden kann und welche Relevanz das Konzept für die politikwissenschaftliche Analyse und für die politische Praxis hat. Es wurde gezeigt, dass die postnationale Konstellation und der veränderte Charakter von Sicherheit in der heutigen Weltrisikogesellschaft Security Governance zur Notwendigkeit machen. Zudem wurden die unterschiedlichen Ausprägungen von Security Governance dargelegt und die Komplexität des Ansatzes sowie die Vielfalt der analytischen Perspektiven verdeutlicht.

Ziel des Konzeptpapiers

Security Governance wurde als ein Rahmenkonzept vorgestellt, das mehrere Funktionen erfüllt. Es schärft die Perspektive, weil es die Frage der Regelerzeugung und -durchsetzung durch kollektives Handeln einer Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in Bezug auf die Regelung eines Sicherheitsproblems in den Analysefokus rückt. Indem der Ansatz ermöglicht, aus unterschiedlichen Blickwinkeln auf die Charakteristika, Antriebskräfte, Formen, Dimensionen und Steuerungsinstrumente zu schauen, erlaubt er spezifische Zugänge für die Untersuchung der kollektiven Bearbeitung konkreter transnationaler Sicherheitsrisiken. Zudem bietet das Rahmenkon-

Security Governance als Rahmenkonzept



zept einen vorläufigen Baukasten, der einordnen und auswählen hilft. Es handelt sich also um ein ausbaubares Konzept, das der weiteren Präzisierung durch empirische Studien bedarf. Des Weiteren verdeutlicht es die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes, die es im Grunde genommen nur erlaubt, Elemente des Rahmenkonzepts zu untersuchen. Schließlich eröffnet es einen reichen Fundus an Forschungsfragen von hoher praktischer Relevanz auch und gerade für die in diesem Projekt behandelte Problematik der Piraterie und des maritimen Terrorismus als Herausforderung für die Seehandelssicherheit.

Der anschließende Überblick über die beiden Phänomene Piraterie und maritimer Terrorismus, die damit verbundenen definitorischen Schwierigkeiten und die Übersicht über globale und regionale Formen der Kooperation zur Minimierung der jeweiligen Risiken zeigte, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen der Handlungskoordination in Form, Intensität und Reichweite sehr unterschiedlich ausfallen. Angesichts der Vielzahl dieser Aktivitäten und der Komplexität der Akteurskonstellation erfordert eine tiefer gehende Analyse also eine begründete Fallauswahl.

Überblick zu maritimer Gewalt und Formen der Handlungskoordination

Die im nächsten Kapitel erfolgte Anwendung des Konzepts der Security Governance auf die zu untersuchende Problematik der Piraterie und des maritimen Terrorismus ergab, dass die eingangs skizzierten Bausteine des Konzepts praxisnah anwendbar sind, aber eventuell weiter differenziert werden müssen. Es wurde zudem deutlich, dass deutliche Unterschiede bestehen zwischen den Governance-Strukturen, die zur jeweiligen Bekämpfung von Terrorismus und Piraterie aufgebaut wurden.

Anwendung des Konzepts

Abschließend wurden Grundlagen für ein sicherheitsanalytisches Risikomodell vorgestellt, das es erlaubt, die infrage stehenden Unsicherheitslagen zu untersuchen und Ansatzpunkte für ein koordiniertes Vorgehen zur Stärkung der Seehandelssicherheit durch wirksame Risikoreduzierung zu isolieren. Dafür wurde zunächst der Risikobegriff problematisiert und näher bestimmt sowie ein Modell zur Bestimmung der objektiven Unsicherheitslage entwickelt. Danach wurden Standards und Definitionen im Risikomanagement erörtert, um so den Begriffsapparat für das Forschungsvorhaben zu spezifizieren. Durch die im Projektverlauf darauf aufbauenden empirischen Untersuchungen der Unsicherheitsphänomene sollen Risiken mittels Indikatorenbildung weiter objektiviert werden.

Sicherheitsanalytisches Risikomodell

Die gewaltsamen Übergriffe gegen den seewärtigen Handel sind zweifellos geeignet, potenziell schwerwiegende Konsequenzen für die globalen Handels- und Wirtschaftszusammenhänge zu verursachen. Dieser Herausforderung kann nur durch eine verbesserte Handlungskoordination der involvierten staatlichen, internationalen und nichtstaatlichen Akteure begegnet werden. Das Konzept der Security Governance bietet sich daher als wissenschaftlich-konzeptionelle Klammer des Projekts an, befasst es sich doch mit der kooperativen Bereitstellung von Sicherheit in vorrangig nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen. Ein weiterer Vorteil ist, dass das Konzept von verschiedenen Disziplinen verwendet wird, insbesondere der Politik-, der Wirtschafts- und der Rechtswissenschaft.

Vorteil des Konzepts von Security Governance

Auf der Grundlage des hier vorgelegten Konzeptpapiers gilt es im weiteren Projektverlauf, den Ansatz der Security Governance als analytischen Rahmen weiter zu entwickeln und für die Untersuchung der Bearbeitung hochkomplexer Risikokonstellationen in den Bereichen Piraterie und maritimer Terrorismus fruchtbar zu machen.

Anstehende Herausforderungen

Zudem muss das sicherheitspolitische Risiko mit Hilfe des verfeinerten Risikomodells analysiert werden, um infrage stehende maritime Unsicherheitslagen besser zu durchdringen und, hierauf aufbauend, Ansatzpunkte für ein koordiniertes Vorgehen zur wirksamen Risikoreduzierung zu isolieren. Ziel ist es, Indikatoren zur Messung komplexer Risikolagen zu entwickeln, die durch die betroffenen Akteure angewendeten Handlungskonzepte zur Verbesserung des Schutzes gegenüber nichtstaatlichen Gewaltakteuren auf See zu erforschen sowie Handlungsoptionen und deren Einbindung in eine sektorenübergreifenden Strategie zu erarbeiten. Schließlich soll durch weitere Studien ein Beitrag dazu geleistet werden, das allgemeine Verständnis der Komplexität zeitgenössischer Seehandelssicherheit und ihrer Bedeutung als ein gesamtgesellschaftlich relevantes Problemfeld zu erhöhen.

## Anhänge

### Glossar

Die hier aufgeführten Definitionen geben das Begriffsverständnis des IFSH im Rahmen der Risikoanalyse wieder. Die Begriffe können in anderen Zusammenhängen durchaus andere Bedeutungen haben.

Begriff	Definition
<b>Restrisiko</b>	<p>Risiko, das nach der Risikobewältigung verbleibt</p> <p>ANMERKUNG 1 Das Restrisiko kann auch nicht identifizierte Risiken umfassen.</p> <p>ANMERKUNG 2 Das Restrisiko kann auch als bewusst eingegangenes Risiko bezeichnet werden. (ISO Guide 73:2009, Begriff 3.8.1.6)</p>
<b>Risiko</b>	<p>Maß für die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines bestimmten Schadens an einem Schutzgut unter Berücksichtigung der Gefährdung und der Verwundbarkeit (BBK 2010: 25)</p> <p><b>Auswirkung von Unsicherheit auf Ziele</b></p> <p>ANMERKUNG 1 Eine Auswirkung stellt eine Abweichung von Erwartungen dar — in positiver und/oder negativer Hinsicht.</p> <p>ANMERKUNG 2 Die Ziele können verschiedene Aspekte umfassen (zB. Finanzen, Gesundheit und Sicherheit sowie Umwelt) und auf verschiedenen Ebenen gelten (zB. strategische, organisationsweite, projekt-, produkt- und prozessbezogene Ziele).</p> <p>ANMERKUNG 3 Risiken werden häufig durch Bezugnahme auf potenzielle Ereignisse und Auswirkungen oder eine Kombination davon charakterisiert.</p> <p>ANMERKUNG 4 Risiken werden häufig mittels der Auswirkungen eines Ereignisses (einschließlich von Entwicklungen) in Verbindung mit der Wahrscheinlichkeit seines Eintretens beschrieben.</p> <p>ANMERKUNG 5 Unsicherheit ist der Zustand, der sich aus dem gänzlichen oder teilweisen Fehlen von Informationen, Verständnis oder Wissen über ein Ereignis, seine Auswirkung oder seine Wahrscheinlichkeit ergibt. (ISO Guide 73:2009, Begriff 1.1)</p>
<b>Risikoanalyse</b>	<p>Prozess zur Erfassung des Wesens eines Risikos und zur Bestimmung der Risikohöhe</p> <p>ANMERKUNG 1 Die Risikoanalyse stellt die Grundlage für die Risikobewertung und Entscheidungen über eine Risikobewältigung dar.</p> <p>ANMERKUNG 2 Die Risikoanalyse umfasst eine Risikoschätzung. (ISO Guide 73:2009, Begriff 3.6.1)</p> <p>Systematisches Verfahren zur Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines bestimmten Schadens an einem Schutzgut unter Berücksichtigung der Gefährdung und der Verwundbarkeit (BBK 2010: 25)</p>
<b>Risikobeurteilung</b>	<p>Das gesamte Verfahren der Risikoidentifikation, Risikoanalyse und Risikobewertung (ISO Guide 73:2009, Begriff 3.4.1)</p>
<b>Risikobewältigung</b>	<p>Verfahren zur Veränderung von Risiken</p> <p>ANMERKUNG 1 Die Risikobewältigung kann folgende Maßnahmen umfassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vermeidung von Risiken, indem entschieden wird, die Aktivität, aus der sich die Risiken ergeben, nicht aufzunehmen oder einzustellen;</li> <li>– Eingehen oder Steigerung des Risikos zur Nutzung einer Chance;</li> <li>– Beseitigung der Risikoquelle;</li> <li>– Veränderung der Wahrscheinlichkeit;</li> <li>– Veränderung der Auswirkungen;</li> <li>– Teilung des Risikos mit einer oder mehreren Parteien (z.B. durch Verträge und Risikofinanzierung);</li> <li>– bewusste Entscheidung zur Übernahme des Risikos.</li> </ul>

	<p>ANMERKUNG 2 Maßnahmen der Risikobewältigung, die auf negative Auswirkungen ausgerichtet sind, werden manchmal als "Risikoverminderung", "Risikobeseitigung", "Risikovermeidung" und "Risikoverringereung" bezeichnet.</p> <p>ANMERKUNG 3 Durch die Risikobewältigung können neue Risiken entstehen oder bestehende verändert werden.</p> <p>(ISO Guide 73:2009, Begriff 3.8.1)</p>
<b>Risikobewertung</b>	<p>Prozess, bei dem die Ergebnisse der Risikoanalyse mit den Risikokriterien verglichen werden, um zu bestimmen, ob das Risiko und/oder sein Ausmaß akzeptierbar oder tolerierbar sind</p> <p>ANMERKUNG Die Risikobewertung fließt in die Entscheidung über die Risikobewältigung ein.</p> <p>(ISO Guide 73:2009, Begriff 3.7.1)</p> <p>Verfahren, mit dem</p> <p>(1) festgestellt wird, in welchem Ausmaß das zuvor definierte Schutzziel im Falle eines bestimmten Ereignisses erreicht wird,</p> <p>(2) entschieden wird, welches verbleibende Risiko akzeptabel ist und</p> <p>(3) entschieden wird, ob Maßnahmen zur Minimierung ergriffen werden können/müssen</p> <p>(BBK 2010: 25)</p>
<b>Risikohöhe</b>	<p>Ausmaß eines Risikos oder einer Kombination von Risiken, das als bestimmte Kombination von Auswirkungen und ihrer Wahrscheinlichkeit zum Ausdruck gebracht wird.</p> <p>(ISO Guide 73:2009, Begriff 3.6.1.8)</p>
<b>Risikoidentifikation</b>	<p>Prozess zum Finden, Erkennen und Beschreiben von Risiken</p> <p>ANMERKUNG 1 Die Risikoidentifikation umfasst die Ermittlung von Risikoquellen, Ereignissen, ihren Ursachen und potenziellen Auswirkungen.</p> <p>ANMERKUNG 2 In die Risikoidentifikation können historische Daten, theoretische Analysen, fundierte Meinungen und Gutachten sowie die Bedürfnisse der Stakeholder einfließen.</p> <p>(ISO Guide 73:2009, Begriff 3.5.1)</p>
<b>Risikokriterien</b>	<p>Bezugspunkte, zu welchen die Bedeutung eines Risikos bewertet wird</p> <p>ANMERKUNG 1 Risikokriterien beruhen auf den Zielen der Organisation sowie auf dem externen und internen Zusammenhang.</p> <p>ANMERKUNG 2 Risikokriterien können aus Normen, Gesetzen, Politiken und anderen Anforderungen abgeleitet werden.</p> <p>(ISO Guide 73:2009, Begriff 3.3.1.3)</p>
<b>Risikomanagement</b>	<p>Koordinierte Aktivitäten zur Lenkung und Steuerung einer Organisation in Bezug auf Risiken</p> <p>(ISO Guide 73:2009, Begriff 2.1)</p> <p>Kontinuierlich ablaufendes, systematisches Verfahren zum zielgerichteten Umgang mit Risiken, das die Analyse und Bewertung von Risiken sowie die Planung und Umsetzung von Maßnahmen insbesondere zur Risikovermeidung/-minimierung und -akzeptanz beinhaltet</p> <p>(BBK 2010: 25)</p>
<b>Risikomanagementprozess</b>	<p>Systematische Anwendung von Managementgrundsätzen, -verfahren und -prozessen zur Kommunikation und Konsultation, zum Erstellen des Zusammenhangs sowie zur Identifikation, Analyse, Bewertung, Bewältigung, Überwachung und Überprüfung von Risiken</p> <p>(ISO Guide 73:2009, Begriff 3.1)</p>
<b>Schadensparameter</b>	<p>Kenngröße für Schäden an unterschiedlichen Schutzgütern, mit denen bei Eintritt einer Gefahr in einem Bezugsgebiet zu rechnen ist</p>

	(BBK 2010: 25)
<b>Schutzgut</b>	Alles, was aufgrund seines ideellen oder materiellen Wertes vor Schaden bewahrt werden soll (BBK 2010: 25)
<b>Security Governance</b>	Security Governance bezeichnet die kollektive Sicherheitsgewährleistung durch eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die, in einem nicht-hierarchischen Verhältnis zueinander stehend, verschiedene Mittel, Instrumente und Methoden nutzen um auf der Basis gemeinsamer Normen, Werte und/oder Interessen ein gemeinsames Ziel zu erreichen.
<b>Stakeholder</b>	Person oder Organisation, die eine Entscheidung oder Aktivität beeinflussen kann oder durch eine Entscheidung oder Aktivität betroffen ist oder sich dadurch betroffen fühlt ANMERKUNG Ein Entscheidungsträger kann ein Stakeholder sein. (ISO Guide 73:2009, Begriff 3.2.1.1)
<b>Szenario</b>	Annahme von möglichen Ereignissen oder Abfolgen von Ereignissen und deren Einwirkung auf Schutzgüter (BBK 2010: 25)
<b>Vulnerabilität [Verwundbarkeit]</b>	Maß für die anzunehmende Schadensanfälligkeit eines Schutzgutes in Bezug auf ein bestimmtes Ereignis (BBK 2010: 25)
<b>Erstellen des Zusammenhangs</b>	Definition der externen und internen Parameter, die beim Behandeln von Risiken und bei der Festlegung des Geltungsbereichs und der Risikokriterien für die Risikomanagementpolitik zu berücksichtigen sind (ISO Guide 73:2009, Begriff 3.3.1)
<b>Externer Zusammenhang</b>	Das externe Umfeld, in dem eine Organisation ihre Ziele anstrebt ANMERKUNG Der externe Zusammenhang kann folgendes umfassen: – kulturelle, soziale, politische, rechtliche, regulatorische, finanzielle, technologische, wirtschaftliche, natürliche und wettbewerbsspezifische Gegebenheiten internationaler, nationaler, regionaler oder lokaler Art, – wesentliche Triebkräfte und Trends, welche die Ziele der Organisation beeinflussen, – die Beziehungen zu externen Stakeholdern sowie deren Wahrnehmungen und Werte. (ISO Guide 73:2009, Begriff 3.3.1.1)
<b>Interner Zusammenhang</b>	Das interne Umfeld, in dem eine Organisation ihre Ziele anstrebt ANMERKUNG Der interne Zusammenhang kann Folgendes umfassen: – Führung (Governance), organisatorischer Aufbau, Rollen und Verantwortlichkeiten, – Politiken, Ziele und die zu ihrer Verwirklichung vorhandenen Strategien, – Fähigkeiten im Sinne von Ressourcen und Wissen (z.B. Kapital, Zeit, Menschen, Prozesse, Systeme und Technologien), – Informationssysteme, Informationsflüsse und Entscheidungsprozesse (formelle wie auch informelle), – Beziehungen zu internen Stakeholdern sowie ihre Wahrnehmungen und Werte, – die Kultur der Organisation, – von der Organisation übernommene Normen, Richtlinien und Modelle und – Form und Umfang von vertraglichen Beziehungen. (ISO Guide 73:2009, Begriff 3.3.1.2)

## Literaturverzeichnis

- Abkommen (2004): Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Intensivierung und Erweiterung des Abkommens über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich um die Zusammenarbeit bei der Containersicherheit und die damit zusammenhängenden Fragen vom 22. April 2004; [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l\\_304/l\\_30420040930de00340037.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l_304/l_30420040930de00340037.pdf), Abruf am 29.09.2010.
- Abuza, Zachary (2004): Terrorism in Southeast Asia: Keeping Al-Qaeda at Bay, in: Terrorism Monitor, Vol. 2, Issue 9; <http://www.apgml.org/frameworks/docs/7/Abuza%202004%20Terrorism%20In%20SE%20Asia%20Keeping%20Al-Qaeda%20At%20Bay.pdf>, Abruf am 19.11.2010.
- Ackerman, Gary/ Snyder, Laura (2002/3): Would they, if they Could? In: Bulletin of the Atomic Scientists, S. 40-47.
- Amirell, Stefan Eklöf (2006): Political Piracy and Maritime Terrorism: A Comparison between the Straits of Malacca and the Southern Philippines, in: Ong-Webb, Graham Gerard (Hrsg.): Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits, IIAS/ISEAS Series on Maritime Issues and Piracy in Asia, S. 52-67.
- Awortwi, Nicolas (2004): Getting the Fundamentals Wrong: Woes of Public-Private Partnerships in Solid Waste Collection in Three Ghanaian Cities, in: Public Administration and Development 3, S. 213-224.
- Aydinli, Ersel/ James N. Rosenau (Hrsg.) (2005): Globalization, security, and the nation state: paradigms in transition, Albany/ New York: State University of New York Press.
- Banlaoi, Rommel C. (2005): Maritime terrorism in Southeast Asia, in: Naval War College, Newport, RI : Naval War College Review, Jg. 58, H. 4, S. 63-80.
- Barzelay, Michael (1992): Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, Berkeley/ CA: University of California Press.
- Bateman, Sam (2006) Assessing the Threat of Maritime Terrorism: Issues for the Asia-Pacific Region, in: Security Challenges, Volume 2, Number 3, October, S. 77-91.
- BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2010): Methode für eine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz. Herausgegeben vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Referat II.1 – Grundsatzangelegenheiten des Bevölkerungsschutzes, Risikomanagement. Bonn; [http://www.bbk.bund.de/cln\\_027/nn\\_398010/SharedDocs/Publikationen/Br%20oschueren%20Flyer/Methoden%20Risikoanalyse-BS,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Methoden%20Risikoanalyse-BS.pdf](http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_398010/SharedDocs/Publikationen/Br%20oschueren%20Flyer/Methoden%20Risikoanalyse-BS,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Methoden%20Risikoanalyse-BS.pdf), Abruf am 22.11.2010.
- Bechmann, Gotthard (1997): Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung. 2. Aufl., Opladen: Westdt. Verlag.
- Beck, Ulrich (1998): Was ist Globalisierung? 5. Aufl., Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (2002): Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (2008): Weltrisikogesellschaft, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (2007): Staatszerfall und Governance, Baden-Baden: Nomos.

- Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-25.
- Börzel, Tanja A. (2008): Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 118-131.
- Brinkerhoff, Jeniffer M. (2002): Assessing and Improving Partnership Relationships and Outcomes: a Proposed Framework, in: Evaluation and Program Planning 3, S.215-231.
- Brombacher, Daniel/ Maihold, Günther (2010): Maritime Sicherheit in Lateinamerika. in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18 ), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 54-61.
- Bryden, Alan/Hänggi, Heiner (2005): Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, Geneva: DCAF; [www.dcaf.ch/publications](http://www.dcaf.ch/publications), Abruf am 01.11.2010.
- U.S. Customs and Border Protection (CBP) (2010a): Container Security Initiative Strategic Plan 2006-2011; [http://cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo\\_security/csi/csi\\_strategic\\_plan.ctt/csi\\_strategic\\_plan.pdf](http://cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf), Abruf am 29.09.2010.
- U.S. Customs and Border Protection CBP (2010b): Container Security Initiative Fact Sheet; [http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo\\_security/csi/csi\\_fact\\_sheet.ctt/csi\\_fact\\_sheet.doc](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_fact_sheet.ctt/csi_fact_sheet.doc), Abruf am 29.09.2010.
- Cerny, Phil G. (2000): The New Security Dilemma. Divisibility, Defection and Disorder in the Global Era, in: Review of International Studies 26:4, S. 623-646.
- Chalk, Peter (2008): The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica, CA: RAND.
- Corres, Alkis-John E./ Pallis, Athanasios A. (2008): Flag State Performance: An Empirical Analysis. In: WMU Journal of Maritime Affairs, 7: 1, S. 241-261.
- Council of the European Union (2003): EU Security Strategy: A Secure Europe in a Better World, December; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, Abruf am 01.11.2010.
- Council of the European Union (2005): Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy, Brussels 22 November 2005, 14820/05; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14820.en05.pdf>, Abruf am 19.11.2010.
- Daase, Christopher/ Feske, Susanne/ Peters, Ingo (2002): Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Daase, Christopher (2005): Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Bonn), (28. November 2005) 48, S. 31-38.
- Daase, Christopher/Engert, Stefan (2008): Global Security Governance. Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, S. 475-498.
- Daase, Christopher/ Friesendorf, Cornelius (Hrsg.) (2010): Rethinking Security Governance. The Problem of Unintended Consequences, London/New York: Routledge.

- De Croening, Cedric (2008): Development and Peace-Building. The Challenges of Consistency and Sustainability, International Forum for the Challenges of Peace Operations 2008, Backgroundpaper.
- Dembinski, Matthias/ Joachim, Jutta (2008): Die GASP als Regierungssystem: Plädoyer für einen Perspektivwechsel in der GASP-Forschung am Beispiel des EU-Kodexes zu Rüstungsexporten, in: *Integration* 4, S. 365-378.
- Deutsche Marine (2009): Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2009.
- Diprose, Rosalyn/ Stephenson, Niamh/ Mills, Catherine/ Race, Kane/ Hawkins, Gay (2008 (2-3)): Governing the Future. The Paradigm of Prudence in Political Technologies of Risk Management, in: *Security Dialogue*, S. 267–288.
- Doelle, Patrick/Gouzée de Harten, Antoine (2008): Security Sector Reform. A Challenging Concept at the Nexus between Security and Development, in: Spence, David/Fluri, Philipp (Hrsg.): *The European Union and Security Sector Reform*, London: John Harper Pub., S. 38-79.
- Ehrhart, Hans-Georg (2002): What Model for CFSP?, EU-ISS Chaillot Paper 55, Paris; <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/chai55e.pdf>, Abruf am 19.11.2010.
- Ehrhart, Hans-Georg (2006): The EU as a civil-military crisis manager: coping with internal security governance, in: *International Journal* 2, S. 433-450.
- Ehrhart, Hans-Georg (2008): Security Governance als politische und konzeptionelle Herausforderung, in: Siedschlag, Alexander (Hrsg.): *Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2005*, Baden-Baden: Nomos, S. 165-175.
- Ehrhart, Hans-Georg/ Kahl, Martin (Hrsg.) (2010): *Security Governance in und für Europa. Konzepte, Akteure, Missionen*, Baden-Baden: Nomos.
- Eising, Rainer (2003): Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 387-416.
- Eklöf, Stefan (2006): Political Piracy and Maritime Terrorism: A Comparison between the Straits of Malacca and the Southern Philippines, in: Ong-Webb, Graham G. (Hrsg.): *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits*. Singapore: Institut of Southeast Asia Studies, S. 52-67.
- Ellwein Thomas/ Hesse, Joachim Jens/ Mayntz, Renate/ Scharpf Fritz W. (1987): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos.
- Emmers, Ralf (2007): *Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism and sea piracy*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.
- Erickson, Andrew S. (Hrsg.) (2009): *China goes to sea: maritime transformation in comparative historical perspective*. Annapolis, Md.: Naval Institute Press.
- EU-Verordnung Nr. 725/2004 (2004): Verordnung Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen vom 31. März 2004; <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:129:0006:009:DE:PDF>, Abruf am: 19.10. 2010.
- Falkenrath, Richard (2001): Analytical Models and Policy Prescription. Understanding Recent Innovation in US Counterterrorism, in: *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24, Issue 3, S. 159–181.
- Feldt, Lutz (2009): Piraterie - Seesicherheit - Anmerkungen zu einem komplexen Thema, in: *Marine-Forum* 84: 4, S. 3-6,



<http://www.globaldefence.net/artikel-analysen/14145-piraterie-seesicherheit-anmerkungen-zu-einem-komplexen-thema.html?showall=1>,

Abruf am 18.10.2010.

- Forbes, Andrew (2010): Maritime Capacity Building in the Asia-Pacific Region, Papers in Australian Maritime Affairs, No. 30, <http://www.navy.gov.au/w/images/PIAMA30.pdf>, Abruf am 19.11.2010.
- Geise, Torsten; Schneider, Patricia (2010): Piraterie vor Somalia als sicherheitspolitische Herausforderung, in: Jahresbericht 2009, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), S. 14-19.
- Germond, Basil/ Smith, Michael E. (2009): Re-Thinking European Security Interests and the ESDP: Explaining the EU's Anti-Piracy Operation, in: Contemporary Security Policy, 30: 3, S. 573-593.
- Gmelin, Wilhelm/ Nackaerts, H. (1998): Notes on the Integrated Safeguard System (iSS). Paper zum ISS Consultant Meeting.
- Greenberg et al. (2006): Maritime Terrorism. Risk and Liability; [http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND\\_MG520.sum.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG520.sum.pdf), Abruf am 01.11.2010.
- Habermas, Jürgen (2006): Die postnationale Konstellation, 5. Aufl., Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Haftendorn, Helga (1997): Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, in: Dies./Keck, Otto (Hrsg.): Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, S. 11-34.
- Hänggi, Heiner/ Winkler, Theodor (2003): Challenges of Security Sector Governance, Münster: LIT Verlag.
- Hansen, Stig Jarle (2009): Piracy in the Greater Gulf of Aden - Myths, Misconception and Remedies, Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.
- He, Ruijie (2009): Coast guards and maritime piracy: sailing past the impediments to cooperation in Asia. In: The Pacific Review (Oxford), 22 (December 2009) 5, S. 667-689.
- Herbert-Burns, Rupert/ Lauren Zucker (2004): Drawing the line between piracy and maritime terrorism, in: Jane's Intelligence Review, September 2004, S. 30; <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>, Abruf am 01.11.2010.
- Human Security Report 2005 (2005): War and Peace in the 21st Century; <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2005/overview.aspx>, Abruf am 18.11.2010
- International Maritime Bureau (Hrsg.) (2001): Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report 2000, London.
- International Maritime Bureau (Hrsg.) (2010): Piracy and Armed Robbery Against Ships Annual Report 2009, London January 2010.
- IFSH (2008): Mittelfristiges Arbeitsprogramm Transnationalisierung von Gewaltstricken als Herausforderung europäischer Friedens- und Sicherheitspolitik. Hamburg: IFSH; <http://www.ifsh.de/ifsh/profil/forschung.htm>, Abruf am 18.11.2010
- ISPS Code 2003 Edition (2003) International Ship & Port Facility Security Code and SOLAS Amendments 2002, hrsg.von der IMO: International Maritime Organization; [http://www.imo.org/safety/mainframe.asp?topic\\_id=897#what](http://www.imo.org/safety/mainframe.asp?topic_id=897#what), Abruf am 20.10.2010.

- Jachtenfuchs, Markus (2003): Regieren jenseits der Staatlichkeit. In: Hellmann, Gunther / Wolf, Klaus-Dieter/ Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, S. 495-518.
- Kahl, Martin (2009): War on Terror. Der entgrenzte Krieg, in: Hippler, Jochen/ Fröhlich, Christiane / Johannsen, Margret/ Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas (Hrsg.): Friedensgutachten 2009, Münster: LIT Verlag, S. 137-148.
- Kaplan, Robert D. (2010): While U.S. is distracted, China develops sea power. Washington Post, September 26, 2010; <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/24/AR2010092404767.html>, Abruf am 19.11.2010.
- Kettl, D. F. (1997): The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. In: Journal of Policy Analysis and Management 16, S. 336-361.
- Kirchner, Emil J (2006): The Challenge of European Union Security Governance, in: Journal of Common Market Studies, 44: 5, S. 947-968.
- Kirchner, Emil/ Sperling, James (2008): EU Security Governance, Manchester: University Press.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Die internationale Dimension der integrierten Meerespolitik der Europäischen Union, (KOM(2009)536), Brüssel, 15.10.2009; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0536:FIN:DE:PDF>, Abruf am 19.11.2010.
- Krahmann, Elke (2003): Conceptualising Security Governance, in: Co-operation and Conflict 1, S. 5-26.
- Kupferschmidt, Frank (2019): Multinationales Militärisches Engagement, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18 ), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 70-78.
- Lewis, Jeffrey/ Maxon, Philip (2010): The Proliferation Security Initiative, in: disarmament forum 2, S. 35-43.
- Liss, Carolin (2007): The Roots of Piracy in Southeast Asia. Australian Policy Forum 07-18A,; <http://www.globalcollab.org/publications/essays/apsnet/policy-forum/2007/the-roots-of-piracy-in-southeast-asia>, Abruf am 19.11.2010.
- Loewen, Howard/ Bodenmüller, Anja (2010): Straße von Malakka, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18 ), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 46-53.
- Luhmann, Niklas (2003): Soziologie des Risikos. Berlin: Walter de Gruyter.
- Mahnkopf, Brigitte (2010): Piratenhutz am Horn von Afrika, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 1, S. 58-81.
- Martens, Jens (2007): Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism?, Dialogue on Globalisation, Occasional Papers 29, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Menkhaus, Ken (2009): Dangerous Waters, in: Survival, 51 (1), S. 21-25.
- Mildner, Stormy-Annika/ Groß, Franziska (2010): Piraterie und Welthandel: Die Wirtschaftlichen Kosten, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18 ), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 20-28.
- Möller, Kay (2006): Maritime Sicherheit und die Suche nach politischem Einfluss in Südostasien (SWP-Studie S/35). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- MULTIPART (2008): Theoretical and Methodological Framework and Guidance. Final report of Work Packages 2 and 3 of the Research Project Multi-stakeholder Partnerships in Post-conflict Reconstruction: The Role of the EU; [http://www.multi-part.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=77&Itemid=113](http://www.multi-part.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=113), Abruf am 18.11.2010.

- Münch, Richard (1996): Risikopolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Münkler, Herfried/ Bohlender, Matthias/ Meurer, Sabine (Hrsg.) (2010): Sicherheit und Risiko. Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert, Bielefeld: Transcript Verlag.
- Murphy, Martin (2006): Maritime terrorism: The threat in context, in: Jane's Intelligence Review, Jg. 18, H. 2, S. 20-25.
- Murphy, Martin N. (2007): Contemporary piracy and maritime terrorism: the threat to international security (Adelphi Paper 388), Abingdon: Routledge.
- Naval Operations Concept (NOC 2010): [http://www.navy.mil/maritime/noc\\_fact.pdf](http://www.navy.mil/maritime/noc_fact.pdf) (Zusammenfassung); <http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf> (Vollversion), Abruf am 10.09.2010.
- Navy, Marine Corps, Coast Guard (2007): A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower; <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>, Abruf am 01.11.2010.
- Nikitin, Mary Beth (2010): Proliferation Security Initiative, Report for Congress, Congressional Research Service, 08. Januar 2010; <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL34327.pdf>, Abruf am 21.09.2010.
- OECD (2001): Governance in the 21 Century. Future Studies, Paris; <http://www.oecd.org/dataoecd/15/0/17394484.pdf>, Abruf am 18.11.2010.
- OECD (2004): The Security and Development Nexus. Challenges for Aid, DCD/DAC (2004)9/REV2; <http://www.oecd.org/dataoecd/40/59/31526546.pdf>, Abruf am 18.11.2010.
- OECD (2007): OECD DAC Handbook on Security Systems Reform. Supporting Security and Justice; <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>, Abruf am 18.11.2010.
- ÖNORM ISO 3100 (2010): Austrian Standards Institute, Risk Management — Principles and Guidelines (ISO 31000:2009). Österreichisches Normungsinstitut (Hrsg.): Risikomanagement — Grundsätze und Richtlinien. Deutschsprachige Übersetzung der ISO 3100: 2009.
- Parachini, John (2003): Putting WMD Terrorism into Perspective, in: The Washington Quarterly. Vol. 26, 4/2003, S. 37-50.
- Petretto, Kerstin (2010): Piraterie als Problem der internationalen Politik, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18 ), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 10-19.
- Petretto, Kerstin (2008): Weak States Off-Shore. Piracy in Modern Times. Nairobi: Hanns Seidel Stiftung.
- Pohl, Hartel (1993): Römische Politik und Piraterie im östlichen Mittelmeer vom 3. bis 1. Jh. v. Chr. Berlin/New York: de Gruyter.
- Prakash, Metaparti Satya, Maritime Terrorism (2002): Threats to Port and Container Security and Scope for Regional Cooperation, Paper presented at the 12th Meeting of the Council for Security and Cooperation in the Asia-Pacific (CSCAP) Working Group on Maritime Cooperation, Singapore, 10-11 December 2002.
- Puchala, Donald J. (2005): Of pirates and terrorists: what experience and history teach, in: Contemporary Security Policy (London), 26 (April 2005) 1, S. 1-24.
- Rabin, Jack/ Wachthaus, Aaron (Hrsg.) (2008): Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, London/New York: Routledge.
- Rahman Chris (2008): The Global Maritime Partnership Initiative. Implications for the Royal Australian Navy, Papers in Australian Maritime Affairs No. 24; <http://www.navy.gov.au/w/images/PIAMA24.pdf>, Abruf am 10.09.2010.

- ReCAAP Information Sharing Centre (Hrsg.) (2010): ReCAAP Report for April 2010. Singapore.
- Robertson, Roland (1992): Globalization: Social Theory and Global Culture, London: Sage.
- Roe, Michael (2009): Multi-level and polycentric governance: effective policymaking for shipping, in: Maritime Policy & Management, 36: 1, S. 39-56.
- Rosecrance, Richard (2000): Change, Complexity and Governance in Globalising Space, in: Pierre, Jon: Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy, Oxford: University Press, S. 167-200.
- Rosenau, James N. (1990): Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity, Princeton: University Press.
- Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: University Press.
- Rüdiger Wolfrum (2006): Hohe See und Tiefseeboden (Gebiet), in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.): Handbuch des Seerechts, München: C.H. Beck.
- Schaller, Christian (2010): Völkerrechtliche Implikationen, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 62-69.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. (1972): Planung als politischer Prozess, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Coordination in Hierarchies and Networks, in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Frankfurt/M.: Campus, S. 125-165.
- Scharpf, Fritz W. (2004): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 04/6, November 2004.
- Smith-Windsor, Brooke (2010). Lukrative Seeräuberpistole, in: Financial Times Deutschland, 09.01.2010; <http://www.ftd.de/unternehmen/versicherungen/piraterie-lukrative-seeraeuberpistole/50057815.html>, Abruf am 18.11.2010.
- Schneckener, Ulrich/ Zürcher, Christoph (2007): Transnational Security Governance in fragilen Staaten. Oder: Geht Sicherheit ohne Staat?, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Baden-Baden: Nomos, S. 205-222.
- Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) (1982). <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:179:0003:0134:DE:PDF>; Abruf am 01.11.2010.
- Sharp, Jeremy M. (2009): Yemen: Background and U.S. Relations. Washington D.C.: Congressional Research Service Report; <http://www.usembassy.it/pdf/other/RL34170.pdf>, Abruf am 19.11.2010.
- Shaw, Martin (2000): The Development of a "Common Risk" Society, in: Kuhlmann J. and Callaghan, J. (Hrsg.): Military and Society in the 21st-Century Europe, Hamburg: LIT Verlag, S. 13-26.
- SOLAS Konvention (2010): International Convention for the Safety of Life at Sea; [http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\)-1974.aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS)-1974.aspx), Abruf am 01.11.2010.

- Storey, Ian (2009): Maritime Security in Southeast Asia: Two Cheers for Regional Cooperation, in: Southeast Asian Affairs, Vol. 2009, S. 36-58.
- Teitler, Ger (2002): Piracy in Southeast Asia. A Historical Comparison, in: Maritime Studies 1, S. 67-83.
- Treves, Tullio (2009): Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia, in: European Journal of International Law, Vol. 20, S. 399-414.
- Tull, Denis (2010): Westafrika, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Piraterie und Maritime Sicherheit (SWP Studie S/18 ), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 29-35.
- UNDP (1998): Empowering People: A Guidebook to Participation, Occasional Paper, New York: Civil Society Organizations and Participation Programme.
- UN Security Council (2010): Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1897 (2009), S/2010/556, 27. Oktober 2010; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/588/02/PDF/N1058802.pdf?OpenElement>, Abruf am 19.11.2010.
- Van Tongeren, Paul (2007): A Multi-Stakeholder Partnership on Peacebuilding, in: van Tongeren, Paul/van Empel, Christine (Hrsg.): Joint Action for Prevention. Civil Society and Government Cooperation on Conflict Prevention and Peacebuilding. Issue Paper 4. The Hague, S. 87-94; [http://www.gppac.net/uploads/File/Chapter\\_8.pdf](http://www.gppac.net/uploads/File/Chapter_8.pdf), Abruf am 18.11.2010.
- Webber, Marc/ Croft, S./ Terriff, T./ Krahnemann, E. (2004): The Governance of European Security“, in: Review of International Studies 1, S. 3-26.
- Weber Annette (2009): Die Marineoperation der EU im Golf von Aden (EU NAVFOR Atalanta): Vorbei am Problem - die Piraterie nimmt zu, die Ursachen bleiben, in: Muriel Asseburg (Hrsg.): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? (SWP-Studie S/32), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 77-91.
- Weber, Max (2006). Wirtschaft und Gesellschaft. Paderborn: Voltmedia.
- Wilson, Richard/ Crouch, Edmund A. C. (2001): Risk-benefit analysis. 2. Aufl., Cambridge: University Press.
- Yonah, Alexander/ Richardson, Tyler B. (Hrs.) (2009): Terror on the High Seas (2 Volumes) Santa Barbara, Calif: Praeger Security International.
- Youngs, Richard (2007): Fusing Security and Development. Just another Euro-Platitude?, CEPS Working Document No. 277; <http://www.fride.org/publication/263/fusing-security-and-development-just-another-euro-platitude>, Abruf am: 01.11.2010.
- Zangl, Bernhard/ Zürn, Michael (2003): Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Zürn, Michael (2009): Governance in einer sich wandelnden Welt. – eine Zwischenbilanz, in: Grande, Edgar/ May, Stephan (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung, Baden-Baden: Nomos, S. 51-75.