

#GIDSstatement 9 / 2025

Gero Brugmann, Julian Pawlak, André Pecher und
E. Ronny von Gülich-Thurow

Von Sicherheitsmängeln zum Sicherheitsrisiko: Substandard Vessels und die Bedrohungen für die Maritime Sicherheit in der Ostsee Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung

#GIDSstatement | Nr. 9/2025 | November 2025 | ISSN 2699-4372

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

ISSN 2699-4372

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



Dieses #GIDSstatement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

#GIDSstatement gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitiervorschlag:

Gero Bruggmann, Julian Pawlak, André Pecher und E. Ronny von Gülich-Thurow,
Von Sicherheitsmängeln zum Sicherheitsrisiko: Substandard Vessels und die Bedrohungen für
die Maritime Sicherheit in der Ostsee. Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung,
#GIDSstatement 9/2025, GIDS: Hamburg.

GIDS

German Institute for Defence and Strategic Studies

Führungsakademie der Bundeswehr

Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 8667 6801

bueror@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Dr. Gero Bruggmann, Dr. Julian Pawlak, Kpt zS Dr. André Pecher und Hptm E. Ronny von Gülich-Thurow* | German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS)

Von Sicherheitsmängeln zum Sicherheitsrisiko: Substandard Vessels und die Bedrohungen für die Maritime Sicherheit in der Ostsee

Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung

1 Einführung

Die zunehmende Präsenz von Schiffen sogenannter Schattenflotten und deren Nutzung in Verbindung mit dem seit geraumer Zeit bekannten Phänomen des „Substandard Shipping“ markieren eine bedrohliche Entwicklung für die globale Maritime Sicherheit im 21. Jahrhundert. Zwei aktuelle Vorfälle verdeutlichen die Dringlichkeit, dieses Problem zu lösen: Im Februar 2024 verlor der russische Öltanker *EVENTIN*, welcher mit rund 100.000 Tonnen Rohöl beladen war und als Teil jener Schattenflotte gezählt wird, die (Roh-)Öl russischen Ursprungs transportiert, vor Sassnitz (Rügen) die Kontrolle und Manövrierfähigkeit – ein maritimes Krisenszenario direkt vor der deutschen Küste. Während dieses Ereignis ohne weitere Schäden für die Meeresumwelt ausging, bot sich im Schwarzen Meer eine schwerwiegendere Havarie wenige Monate später, im Dezember 2024, als die russischen Tanker *WOLGONEFT 212* und *WOLGONEFT 239* kollidierten und erheblichen Schaden durch austretendes Öl verursachten. Was würde geschehen, wenn ein solcher Havarist in der ökologisch sensiblen Ostsee Schaden nimmt oder gar sinkt? Ein solches Schadensereignis würde nicht nur einen kurzen Küstenabschnitt betreffen, sondern rasch erhebliche Teile des anfälligen Binnenmeeres in Mitleidenschaft ziehen und katastrophale Auswirkungen auf die empfindliche Natur der Ostsee haben.¹ Ein Unfall eines Aframax-Tankers² mit einer Kapazität von durchschnittlich

* Dr. iur. Gero Bruggmann, LL.M. (UNSW), Rechtsanwalt in Hamburg, promovierte im Seevölkerrecht zum Thema „Access to Maritime Ports“. Er war Gastdozent an der Fakultät Marine der Führungsakademie der Bundeswehr beim Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabdienst National. Dr. phil. Julian Pawlak ist Koordinator des interdisziplinären Forschungsschwerpunktes Maritime Sicherheit an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg und wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIDS. Kapitän zur See Dr. phil. André Pecher ist stellvertretender Forschungsleiter am GIDS. Seine Schwerpunktthemen sind u. a. Maritime Sicherheit und Strategien. Hauptmann E. Ronny von Gülich-Thurow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIDS und widmet sich in seiner Forschung v. a. internationalen Organisationen, USA und Russland. Sein Dissertationsprojekt befasst sich mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

1 Vgl. Marine Environment Protection Committee (MEPC).136(53): Designation of the Baltic Sea Area as a Particularly Sensitive Sea Area, IMO Environment Protection Committee, Resolution Adopted on 22 July 2005, Annex I, 2.2.

2 Als *Average Freight Rate Assessment Maximal*, kurz Aframax, werden Rohöltanker mit einer

100.000 Tonnen Öl an Bord würde vermutlich die gesamte Ostsee und deren Küsten massiv beeinträchtigen. Um eine Vorstellung vom möglichen Ausmaß der Verschmutzung zu erhalten, gibt das Beispiel des Untergangs der *PRESTIGE* 2002 vor der spanischen Atlantikküste einige Anhaltspunkte: 77.000 Tonnen Öl verunreinigten mehr als 2.000 Kilometer der spanischen Küste mit angeschwemmtem Öl, töteten 250.000 bis 300.000 Seevögel, schädigten die Entwicklung von Meeresorganismen auf Jahre, führten zu massiven Einbußen in der Fischerei und im Tourismussektor, und allein die Kosten für die Reinigungs- und Entsorgungsmaßnahmen für das Öl werden auf 2,5 Milliarden Euro beziffert.³ Der wirtschaftliche Gesamtschaden wird auf ca. 5 Milliarden Euro geschätzt.⁴ Eine solche Katastrophe wäre in der Ostsee noch erheblich verschärft, weil kaum ein Wasseraustausch mit den Ozeanen stattfindet, der die Folgen abmildern könnte.

Aufgrund globaler Sanktionsregime nutzen, trotz dieser Risiken, immer mehr Akteure veraltete, schlecht gewartete und teils bewusst intransparent kontrollierte und betriebene Schiffe, die internationale Sicherheits- und Umweltstandards im Rahmen der Sanktionsumgehung ignorieren. Sie gelten in dieser Form als Substandard Shipping. Allein im Dezember 2024 wurden 5,5 Millionen Tonnen an Ölerzeugnissen über die russischen Ostseehäfen transportiert.⁵ Dies entspricht nahezu 50 Prozent des Gesamtvolumens russischer Ölexporte zu diesem Zeitpunkt.⁶ Für die Maritime Sicherheit in der Ostsee und darüber hinaus bedeutet das eine erhebliche Zunahme der Risiken: Die Identifizierbarkeit und Zuordnung von Schiffen sinkt, staatliche Kontrolle wird erschwert und die Möglichkeiten zur Prävention und Krisenintervention verringern sich. Diese Gemengelage ist besonders kritisch im kleinen und konzentrierten Seegebiet Ostsee – einem geopolitisch aufgeladenen, infrastrukturell hochverdichteten und ökologisch fragilen Binnenmeer mit dichter Schifffahrtshäufigkeit – eine Konstellation mit erheblichem Schadenspotential für Flora, Fauna und alle Anrainer.

2 Substandard Shipping und Schattenflotten: Charakteristika und Definitionen

So essenziell der globale Schiffsverkehr für den Welthandel ist, so risikoreich ist es für das globale maritime Ökosystem, große Mengen von Rohöl und Raffinerieprodukten auf dem Seeweg zu transportieren. Damit Ölkatastrophen, wie durch die *ERIKA* (1999), die *EXXON VALDEZ* (1989) und die *TORREY CANYON* (1967) verursacht, nach Möglichkeit vermieden werden, gelten in der Regel hohe Sicherheitsstandards für die globale Schifffahrt. Diese Standards beinhalten vor allem eine regelmäßige Wartung und Reparatur, zuverlässigen Versicherungsschutz sowie den Einsatz einer gut ausgebildeten und leistungsfähigen Besatzung.

Trotz dieser etablierten Normen hat sich in den vergangenen Jahren ein weltumspannendes Handels- und Transportnetz für Öl gebildet, welches die standardisierten

Tragfähigkeit von ca. 70.000 bis 120.000 *tons deadweight* (tdw) bezeichnet.

³ Caballero 2003.

⁴ Garcia 2003.

⁵ Reuters 2025a.

⁶ PIZ Marine 2025.

Regeln des globalen Schiffsverkehrs unterminiert. Um bei dessen Vertrieb möglichst kostengünstig zu arbeiten, werden die entscheidenden Maßnahmen zum Schutz der Meere zum Teil mutwillig vernachlässigt. Eine wachsende Anzahl an Schiffen fährt zum Teil unter wechselnden Flaggenstaaten („Flag hopping“) – bevorzugt unter der Flagge jener, die kaum Anforderungen an die Registrierung eines Schiffes unter ihrer Flagge stellen und attraktive Steuer- und Arbeitsbedingungen eröffnen (sogenannte „Flags of Convenience“, FoC).⁷ Darüber hinaus haben sich gefälschte Registrierungsseiten für Flaggen entwickelt, über die Registerunterlagen erworben werden können, ohne dass diese vom benannten Flaggenstaat genehmigt wären oder dessen Pflichten als Flaggenstaat auslösen würden.⁸ Ähnliches gilt für fehlenden und gefälschten Versicherungsschutz.⁹ Aufgrund dieser Umstände laufen „Substandard Vessels“ seltener Häfen an – und wenn es dazu kommt, dann in Staaten, die verhalten oder überhaupt nicht jene Umweltstandards kontrollieren oder bei Verstoß entsprechend eingreifen. Wartungen und Reparaturen werden verzögert oder ganz unterlassen, sodass die Schiffe häufig mit starken sicherheitsrelevanten Einschränkungen eingesetzt werden, bis sie schließlich ausgetauscht werden müssen. Die Schiffe selbst stammen aus unterschiedlichen Verkaufsquellen. Tatsächlich lassen sich beispielsweise ein Drittel aller Schiffe der Schattenflotte, die seit Beginn der Vollinvasion Russlands gegen die Ukraine verkauft worden sind, auf Ursprünge in Europa und den USA zurückführen.¹⁰ Überlange Stehzeiten auf See belasten darüber hinaus die Leistungsfähigkeit der Crew. Diese gelten auf Substandard Vessels zuweilen als schlecht ausgebildet und unterbesetzt, was vor allem in anspruchsvollen Seegebieten eine Gefahr für die Schifffahrt darstellt.

Klassifizierte Substandard Vessels beziehen sich also auf maritimen Transport, der unterhalb international anerkannter Sicherheits- und Umweltstandards operiert. Durch das Umgehen von Normen und Kontrollmechanismen eignen sich solche Schiffe als Werkzeug, Sanktionen und Ausfuhrverbote zu unterlaufen. Subsummiert werden diese unter dem Begriff der Schattenflotten, welche in der jüngeren Vergangenheit mit Ländern wie der Russischen Föderation, Venezuela und Iran assoziiert worden sind. Als größte Empfänger gelten China, Indien oder auch die Türkei, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung günstiger Importmärkte vorweisen.

Doch nicht jede Form der Intransparenz oder Regelabweichung im Schiffsverkehr ist gleichzusetzen. Zur Erfassung des Phänomens der Schattenflotten und des Substandard Shipping bedarf es einer präzisen begrifflichen und definitorischen Unterscheidung. Die sogenannte Schattenflotte bezeichnet im engeren Sinne eine Flotte von Handelsschiffen – meist Tankern –, die gezielt zur Umgehung von Sanktionen eingesetzt wird. Diese Schiffe operieren oft mit wechselnder Hoheitsflagge, zum Teil abgeschalteten Transpondern des „Automatic Identification Systems“ (AIS), verschleierte Eigentümerstrukturen sowie falschen oder fehlenden Versicherungen. Darunter kann zwischen „grey“ und „dark vessels“ unterschieden werden: Grey Vessels umfassen Schiffe mit staatlicher oder halbstaatlicher Funktion, deren Zugehörigkeit oder Handlungsauftrag unklar bleibt – etwa bei hybriden Operationen im Graubereich zwischen militärischer Aktivität und ziviler Nutzung. Der Hintergrund von Grey Vessels liegt in der

⁷ Edwards 2020.

⁸ Meade 2025.

⁹ Reuters 2025b.

¹⁰ Follow the Money 2025; Brooks/Harris 2025.

Verschleierung der tatsächlichen Eigentümerstrukturen und der Herkunft der eingesetzten Schiffe. Ziel dieses Vorgehens ist es, die Sanktionsumgehung zu erleichtern, indem der Anschein legaler Geschäftstätigkeit durch rechtliche Ambiguität gewahrt bleibt. Die Überprüfung ihrer Sanktionskonformität gestaltet sich äußerst schwierig, da häufig Intransparenz, komplexe Unternehmensstrukturen und gezielte Täuschungsmechanismen zum Einsatz kommen. Das genannte „Flag Hopping“ kommt hier regelmäßig zum Einsatz.¹¹ Dark Vessels wiederum sind Schiffe, die ihre AIS-Signale nahezu dauerhaft deaktivieren, um ihre Position, Route oder Ladung bewusst zu verbergen. Diese Kategorisierungen sind nicht nur semantisch relevant, sondern ermöglichen sicherheitspolitischen Akteuren und Entscheidungsträgern eine gezieltere Lagebeurteilung und Interventionsplanung. Denn: Je nach Typus eröffnen sich unterschiedliche Risiken – von ungewollten Kollisionen über Umweltkatastrophen bis hin zu asymmetrischen Bedrohungsszenarien durch staatlich unterstützte Sabotageakte im Schatten des zivilen Schiffsverkehrs.¹²

3 Gefahren und Problemfelder für die Maritime Sicherheit

Der wachsende Anteil sogenannter Substandard Vessels – also technisch mangelhaft ausgerüsteter, unzureichend gewarteter oder personell unterbesetzter Schiffe – etwa als Teil von Schattenflotten zum Handel mit Öl, stellt eine zunehmende Herausforderung für die globale Maritime Sicherheit dar. Diese Schiffe agieren außerhalb etablierter Regularien und unterlaufen systematisch internationale Sicherheits-, Umwelt- und Arbeitsstandards. Die sicherheitspolitischen Implikationen sind dabei vielschichtig:

- Risiken für Havarien und Unfälle: Schiffe, die unter unzureichenden technischen Standards betrieben werden, sind signifikant häufiger in Havarien und Zwischenfälle verwickelt. Ursachen hierfür sind unter anderem mangelhafte Wartungszyklen, überalterte Ausrüstung, ungenügende Sicherheitsvorkehrungen sowie struktureller Personalmangel oder unzureichend qualifizierte Besatzungen. Einzeln betrachtet, und umso mehr in Kombination, erhöhen diese Charakteristika das Risiko schwerwiegender Unfälle auf See – von Navigationsfehlern bis hin zu nachhaltigen Havarien. Dies gefährdet nicht nur die maritime Umwelt, sondern auch globale Lieferketten, Seehandelsrouten und maritime Kritische Infrastrukturen. Das durchschnittliche, vergleichsweise hohe Alter dieser Schiffe steht darüber hinaus in häufiger Korrelation zu Havarien weltweit.¹³
- Gefährdung der Besatzungen: Substandard Vessels stellen nicht nur ein technisches Risiko dar, sondern sind auch sicherheits- und gesundheitsgefährdend für das eingesetzte Personal. Fehlender Versicherungsschutz, gravierende Mängel bei der Sicherheitsausrüstung und überlange Stehzeiten auf See ohne adäquate Versorgung oder medizinische Betreuung setzen die Crews erheblichen Belastungen aus. In besonders problematischen Fällen kommt es zu Arbeitsrechtsverletzungen, Freiheitsberaubung oder sogar zum de-facto Aussetzen der Besatzung in

¹¹ MarineForum 2025.

¹² Windward o.J.

¹³ Allianz Commercial 2025.

internationalen Gewässern, wenn Schiffe nicht mehr gebraucht werden oder manövrierunfähig sind.

- Technische Defizite und Betriebssicherheit („*Maritime Safety*“): Die mangelhafte technische Ausstattung und fahrlässige Betriebsführung von Substandard Vessels bergen erhebliche ökologische Risiken. Unsachgemäßer Umgang mit Treibstoffen, Schmiermitteln oder gefährlichen Ladungen, Leckagen infolge technischer Defekte sowie eine erhöhte Wahrscheinlichkeit schwerer Havarien können zu massiven Umweltschäden führen – von Ölteppichen bis hin zu irreversiblen Zerstörungen maritimer Ökosysteme.
- Langfristige Erosion des internationalen Seerechts: Die systematische Umgehung internationaler Normen und Konventionen sowie Aushöhlung des geltenden internationalen Rechtsrahmens, insbesondere des internationalen Seerechtsübereinkommens (SRÜ – *United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS), durch Substandard Shipping stellen eine langfristige Bedrohung für die regelbasierte internationale Ordnung dar. Wenn Prinzipien wie die Verantwortung des Flaggenstaats oder die Sorgfaltspflicht durch gezielte Nichtanwendung oder Umgehung ausgehöhlt werden, entsteht ein Präzedenzfall: Staaten oder nichtstaatliche Akteure könnten beginnen, eigene Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen außerhalb des multilateralen Rechtsrahmens durchzusetzen – mit gravierenden Folgen für die Stabilität der globalen Schifffahrt.
- Nutzung von Schiffen der Schattenflotten für Grauzonenoperationen: Zusätzlich sicherheitsrelevant ist die Nutzung von Substandard Vessels für Grauzonen-Aktivitäten unterhalb der Schwelle zum bewaffneten Konflikt. Sie können einerseits für die Kartografierung maritimer Kritischer Infrastruktur (MarKritis), Sabotageakte oder Aufklärungsoperationen eingesetzt werden. In dem Kontext strategischen Wettbewerbs könnte dies dem Zweck dienen, eine operative Ausgangsbasis für künftige militärische Eskalationen zu schaffen – etwa durch das gezielte „*Levelling the Field*“ in strategischen Seegebieten wie der Nord- und Ostsee.

Diese Bandbreite an Risiken regionaler wie globaler Maritimer Sicherheit zeigt, dass Substandard Shipping kein rein technisches oder regulatorisches Problem, sondern ein sicherheitspolitisch relevantes Phänomen darstellt. Dieses ist eng mit hybriden Bedrohungslagen in der Grauzone unterhalb der Schwelle zum bewaffneten Konflikt, Umweltgefahren, humanitären Defiziten und geopolitischen Machtverschiebungen verwoben.

4 Ein verlässliches Datenbild als Fundament für weitere Handlungsoptionen

Das bestehende deutsche und europäische Lagebild zu Substandard Vessels sowie entsprechenden Schattenflotten ist unübersichtlich, lückenhaft und teilweise widersprüchlich. Das ist insbesondere ihrem Wesen geschuldet: Da die Schiffe bewusst so agieren, dass rechtliche und administrative Grauzonen des globalen Handels ausgenutzt und ihre Aktivitäten systematisch verschleiert werden, ist es schwierig, ihre Routen dauerhaft nachzuvollziehen und deren Umfang präzise zu beziffern. Schätzungen zum Umfang der Substandard Vessels, die auch mit Transporten der Schattenflotten über die Ostsee

in mittelbaren oder unmittelbaren Zusammenhang stehen, belaufen sich zwischen 500 und 2.300 Schiffen.¹⁴ Dem unklaren quantitativen Lagebild liegen auch definitorische Fragen zugrunde: Neben der Differenzierung von *grey* und *dark vessels* etwa jene, ob ausschließlich regelmäßig russisches Öl transportierende Schiffe dazugezählt werden oder auch einzelne Transporte als Kriterium für eine Zugehörigkeit gelten. Grundsätzlich gilt jedes außerhalb der o. g. Normen agierende Schiff als Substandard Vessel.

Das weitaus grundlegendere Problem bleibt jedoch die Erfassung der Schiffe, laufen sie doch üblicherweise keine Häfen an, die gewissenhaft Hafenstaatkontrollen durchführen. Die russischen Umschlaghäfen in der Ostsee (Ust Luga, Primorsk, Kaliningrad) kontrollieren naturgemäß nicht. Die Empfängerländer des Öls wie China, Indien, die Türkei, aber auch die Vereinigten Arabischen Emirate und Ägypten nehmen ebenfalls keine Kontrollen vor. Hierdurch fallen Substandard Vessels meist durch das Netz des internationalen Kontrollsystems und vollziehen ihre Transporte unbehelligt.

Ein strukturiertes Lagebild zur besseren Übersicht und Sanktionsdurchsetzung kann aktuell lediglich auf Basis von vergleichenden Auswertungen derjenigen Schiffe ermittelt werden, die

- zwar in der allgemeinen Schiffsdatenbank der International Maritime Organisation (IMO) verzeichnet sind,
- mangels Kontakts mit Hafenstaatkontrollen aber nicht oder nicht mehr mit aktuellen Daten in den gemeinsamen Datenbanken erfasst sind,
- nicht von den zuverlässigen Versicherern (Protection and Indemnity Clubs, P&I) versichert sind und
- die russischen Ostsee-, Schwarzmeer- oder Arktishäfen anlaufen.

Um im Lichte dieser Problemstellung die Erhebung eines verlässlichen Lagebilds zu gewährleisten, wäre es empfehlenswert, eine strategische Lücke bei der Überwachung des Sanktionsregimes gegenüber Substandard Shipping im Allgemeinen und Schattenflotten im Besonderen zu schließen, da es innerhalb der OPC-Allianz keine zentrale Instanz gibt, um diese Aktivitäten umfänglich zu monitoren. Zukünftig sollte zumindest im europäischen Rahmen ein zentrales Information Fusion Center (IFC) geschaffen werden, um die Daten zu den globalen Aktivitäten der Substandard Vessels zu erfassen, zu bündeln, zu analysieren und schließlich zu einem einheitlichen Lagebild zusammenzuführen.

Da das Lagebild eines solchen Zentrums jedoch von der Qualität der zugrundeliegenden Daten abhängig ist, sind für eine verlässliche Auftragserfüllung zwingend eine enge und konstruktive Zusammenarbeit und umfängliches *data sharing* mit staatlichen Institutionen der OPC-Mitglieder sowie mit einschlägigen Nichtregierungsorganisationen, Forschungseinrichtungen, Daten-Unternehmen sowie mit Versicherungs- und Klassifikationsgesellschaften (DNV, Bureau Veritas etc.) notwendig. Das IFC müsste ferner hinreichend mit Personal, Fähigkeiten, Infrastruktur und Zuständigkeiten ausgestattet sein, um seinen Auftrag erfüllen zu können.

Als institutionelle Basis für die Arbeit des IFC sollte eine bestehende europäische Agentur/Behörde dienen, um unnötige Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergieeffekte zu schaffen. Hierfür würde sich das Maritime Surveillance Project (MARSUR)

¹⁴ Bouissou/Michel/Tchoubar 2024; Braw 2024; Craw 2025; Wagner 2025.

eigenen. Innerhalb dieses Projekts der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) kooperieren 20 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und das Vereinigte Königreich innerhalb eines technischen Netzwerks, das den Dialog zwischen europäischen maritimen Seeverkehrsinformationssystemen ermöglicht. Der Austausch maritimer Daten wie Schiffspositionen, Identifikationsdaten, Chats oder Bilder ermöglicht bereits jetzt ein gemeinsames maritimes Lagebild. Dieses könnte durch Daten oben genannter staatlicher und nicht-staatlicher Akteure gezielt ergänzt werden, um blinde Flecken zu beleuchten und die Aktivitäten der Schattenflotte besser zu erfassen.

Als Alternative böte sich eine Anbindung an die European Maritime Security Agency (EMSA) an. Diese betreibt die *Port State Control Inspection Database* THETIS, welche Ergebnisse von Hafenstaatkontrollen erstellt und Defizite erfasst. Damit spielt die Datenbank schon heute eine zentrale Rolle bei der Ermittlung von Substandard Vessels. Durch einen Abgleich der Hafenstaatkontrolldaten mit Daten oben genannter staatlicher und nicht-staatlicher Akteure könnte ein verlässlicheres Lagebild zu Schiffen der Schattenflotten gewonnen werden.

Angesichts der komplexen Strukturen der globalen Vernetzung und immer neuer russischer Taktiken zur Sanktionsumgehung wird die Lage dynamisch und unübersichtlich bleiben. Um diesen Umständen gerecht zu werden und nicht nur reaktiv zu agieren, sollte das zu schaffende IFC – unabhängig von der institutionellen Ansiedlung – konsequent alle notwendigen Datenquellen ausschöpfen und mit modernster Technologie und Methodik analysieren. Es wäre auch sinnvoll, das IFC umfangreich mit relevanten Daten und Erkenntnissen einschlägiger Nachrichtendienste auszustatten und diesbezügliche nationale Vorbehalte im Sinne gemeinsamer Interessen anzupassen. Insbesondere Daten aus *Signals Intelligence* (SIGINT) sowie *Imagery Intelligence* (IMINT) und deren Analyse könnten helfen, Bewegungen und Identitäten verdächtiger Schiffe zu erfassen und das Lagebild hierdurch zu ergänzen.

Das hier vorgeschlagene IFC ist hinsichtlich seines Mandats abzugrenzen von Aufklärungs- und Überwachungsoperationen wie Baltic Sentry. Diese NATO-Aktivität erhebt ebenfalls ein nationenübergreifendes Lagebild über den Ostseeraum, jedoch um Sabotageakten gegen Unterwasser-Infrastruktur mit erhöhter maritimer Präsenz begegnen zu können. Hierbei geht es folglich um ein akutes Lagebild mit einem gezielten Fokus auf den Schutz kritischer Infrastruktur. Das zu schaffende IFC hingegen soll durch längerfristige und weitreichendere Überwachungsmaßnahmen – und vor allem durch strukturierte Zusammenführung von Daten aus ganz unterschiedlichen Quellen – ein ganzheitliches und vorausschauendes Lagebild schaffen, um zu ermitteln, welche Schiffe als Teil der Schattenflotte als Substandard Vessels aktiv sind und Risiken für die maritime Umwelt und den Schiffsverkehr darstellen.

5 Handlungsoptionen zum Schutz der maritimen Umwelt: MARPOL, Particularly Sensitive Sea Areas und Associated Protective Measures

Der Ostsee werden auf völkerrechtlicher Ebene die höchsten Schutzstandards zugemessen. Grundsätzlich unterliegt sie dem an alle Unterzeichnerstaaten des

Seerechtsübereinkommens¹⁵ gerichteten generellen Schutzauftrag des Art. 192 als Teil der Meeresumwelt. Das MARPOL-Übereinkommen¹⁶ erklärt zudem die Ostsee wie auch das Wattenmeer zu „Special Areas“ bzw. „Emission Control Areas“, in denen striktere Emissionsstandards gelten.¹⁷

Des Weiteren wurden das Wattenmeer¹⁸ 2002 und die Ostsee¹⁹ 2005 zur „Particularly Sensitive Sea Area“ (PSSA) erklärt. In der dort verwendeten Definition setzt sich die Ostsee zusammen aus der Baltischen See²⁰, dem Bottnischen Meerbusen, dem Finnischen Meerbusen sowie dem Eingang zur Ostsee bis zur Breite von Skagen (57° 44.8' N). Ausgenommen sind die Seegebiete der Russischen Föderation gemäß Art. 56 SRÜ, also faktisch die Russischen Außenwirtschaftszonen und Küstenmeere vor St. Petersburg und Kaliningrad. Die Souveränität oder souveränen Rechte und die Zuständigkeit der Russischen Föderation nach internationalem Recht sollen durch die Ausweisung der Ostsee als PSSA nicht beeinträchtigt werden.²¹ In der Resolution des *Maritime Environment Protection Committee* zum „PSSA Baltic Sea Area“ wird die Ostsee als weltweit einzigartiges und sensibles Brackwasser-Ökosystem beschrieben.²² Als eines der Seegebiete mit dem weltweit dichtesten Schiffsverkehr gilt es als besonders anfällig für Umwelteinflüsse. Der Seeverkehr hat dort nicht nur insgesamt zugenommen, auch der Anteil des Transports von Öl und anderen schädlichen Substanzen hat zugenommen, was die Gefahr von Umweltverschmutzungen erhöht. Der Verkehr beladener Tanker findet ostwärts vornehmlich zu Raffinerien in Finnland, Litauen, Polen und Deutschland (via Danzig) statt; in westliche Richtung wird hauptsächlich russisches Öl transportiert.²³

Die für die PSSA festgelegten besonderen Maßnahmen enthalten vor allem Verkehrstrennungsgebiete (*Traffic Separation Schemes*, TSS) bei Bornholm, Rügen, Gotland und Gedser sowie die Tiefwasseroute östlich Gotlands („Off Gotland“), die von Bornholm bis zur estnischen Insel Hiiumaa führt. Im Weiteren sind Gebiete südlich Gotlands festgelegt, die von der Schifffahrt zu meiden sind.²⁴ Die von der IMO zugelassenen Instrumente zum erhöhten Schutz der Umwelt („Associated Protective Measures“) in einem PSSA zielen auf ein strikteres Verkehrsregime ab, sei es durch Lenkung, Meldewesen oder durch Empfehlungen zur Meidung von bestimmten Gebieten („areas to

¹⁵ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) vom 10. Dezember 1982, BGBl. 1994 II S. 1799.

¹⁶ MARPOL 73/78: Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und das Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen, 1340 UNTS 61.

¹⁷ Vgl. MEPC.1/Circ.778/Rev.5: LIST OF SPECIAL AREAS, MISSION CONTROL AREAS AND PARTICULARLY SENSITIVE SEA AREAS, IMO Environment Protection Committee, 09 May 2025.

¹⁸ MEPC.101(48): IDENTIFICATION OF THE WADDEN SEA AS A PARTICULARLY SENSITIVE SEA AREA IMO Environment Protection Committee, Resolution Adopted on 11 October 2002.

¹⁹ MEPC.136(53): DESIGNATION OF THE BALTIC SEA AREA AS A PARTICULARLY SENSITIVE SEA AREA, IMO Environment Protection Committee, Resolution Adopted on 22 July 2005.

²⁰ MEPC.136(53), Annex I, 1.1 „the Baltic Sea proper“.

²¹ MEPC.136(53), Annex I, 1.1

²² MEPC.136(53), Annex I, 2.1.

²³ Vakulenko 2024.

²⁴ Vgl. MEPC.136(53), Annex II.

be avoided“).²⁵ Die Verkehrsführung verhindert jedoch nicht, dass sich ein Substandard Vessel im PSSA aufhalten darf und ein unnötig hohes Risiko für die Meeresumwelt darstellt.

Als Associated Protective Measures in einem PSSA werden weiterhin Maßnahmen nach Art. 211 (6) SRÜ als zulässig benannt.²⁶ Im Teil XII des SRÜ („Schutz und Bewahrung der Meeresumwelt“) regelt Art. 211 SRÜ das Thema „Verschmutzung durch Schiffe“ und öffnet im erwähnten Absatz die Möglichkeit, dass Küstenstaaten für genau bezeichnete Teile ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) „besondere obligatorische Maßnahmen zur Verhütung der Verschmutzung durch Schiffe“ ergreifen können. Diese Maßnahmen können in einem Verfahren bei der IMO genehmigt werden. Bislang hat sich bei der IMO die Einrichtung von Special Areas nach MARPOL durchgesetzt als praktische Anwendung des Art. 211 (6) SRÜ, zumal solche Gebiete nicht auf die AWZ beschränkt sind. Trotz dieser Praxis steht das Verfahren grundsätzlich offen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die besondere Empfindlichkeit des Ökosystems Ostsee und dessen Schutzbedürfnis im internationalen Recht anerkannt sind, die nach dessen Regime verfügbaren Standardmaßnahmen der Gefahr durch Substandard Vessels, vor allem Tankschiffen, aber nicht gerecht werden.

5.1 Das Recht der friedlichen Durchfahrt

Diese zurückhaltende Art des Seevölkerrechts beruht auf dem Grundsatz, dass gem. Art. 17 SRÜ Schiffe in den meisten Fällen das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer genießen. Die Standardregelungen von Special Areas und PSSA grenzen das Verhalten bei oder die Art und Weise der friedlichen Durchfahrt ein, berühren sie in der Substanz aber nicht. Das führt zu der Prämisse, dass für den regelkonform ausgerüsteten und bemannten Schiffsverkehr die ungehinderte Reise oberstes Ziel ist. Das bestehende Risiko eines Ölunfalls wird in Kauf genommen, in der mehr oder minder berechtigten Hoffnung, dass die vorgehaltenen Kapazitäten zur Bekämpfung von Unfällen in der Ostsee ausreichen. Bei Substandard Vessels, die es bei rechtskonformen Verhalten aller Verkehrsteilnehmer gar nicht geben würde, dürfte diese Hoffnung weniger berechtigt sein.

Die friedliche Durchfahrt ist deshalb ein so hoch bewertetes, wenn nicht gar außergewöhnliches Recht, weil sie die Souveränität eines Staates über sein Küstenmeer begrenzt. Dies aber eben nur unter der Voraussetzung der „Friedlichkeit“. Und so bestimmt Art. 19 (1) SRÜ:

Die Durchfahrt ist friedlich, solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigt. Die Durchfahrt hat in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen und den sonstigen Regeln des Völkerrechts zu erfolgen.

Und als Gegengewicht bestimmt Art. 25 (1) SRÜ dann auch in aller Deutlichkeit:

²⁵ IMO Resolution A.982(24): REVISED GUIDELINES FOR THE IDENTIFICATION AND DESIGNATION OF PARTICULARLY SENSITIVE SEA AREAS, Adopted on 1 December 2005 (Agenda item 11), Annex, 6.

²⁶ IMO Resolution A.982(24), Annex, 7.5.2.3. (iii).

Der Küstenstaat kann in seinem Küstenmeer die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um eine nichtfriedliche Durchfahrt zu verhindern.

Absatz 2 des Art. 19 SRÜ zählt Tätigkeiten auf, die, wenn sie vorgenommen werden, die Durchfahrt als „nicht-friedlich“ gelten lassen. Darunter in Ziffer f) „eine vorsätzliche schwere Verschmutzung entgegen diesem Übereinkommen“. Demnach ist die Durchfahrt eindeutig nicht-friedlich, wenn eine schwere Verschmutzung bereits eingetreten ist und vorsätzlich verursacht wurde. Ob neben diesem plakativen Fall auch andere Formen von schwerwiegenden Verstößen gegen den Schutz der Meeresumwelt gelten, solange sie „den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats“ beeinträchtigen, entscheidet sich daran, ob der Katalog des Art. 19 (2) SRÜ als abschließende Regelung gilt.

Der Katalog ist aus mindestens zwei Gründen als beispielhaft anzusehen: Zum einen enthält Ziffer l) eine Öffnungsklausel für „eine andere Tätigkeit, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängt“, also weitere Fälle als die aufgezählten, die der Durchfahrt ihren friedlichen Status nehmen.²⁷ Zudem steht die Aufzählung des Absatz 2 unter der Generalklausel des Absatz 1, die weiter gefasst ist als der dann folgende Katalog. Die Generalklausel wäre inhaltslos, würden nur die im Katalog genannten Fälle jede Art der nicht-friedlichen Durchfahrt abschließend beschrieben.

Die friedliche Durchfahrt ist ein hohes und wichtiges Gut und trägt der Abwägung Rechnung, dass die Souveränität der Küstenstaaten zum Wohle des freien Schiffsverkehrs zurücktreten soll. Um diese Einschränkung zu rechtfertigen, wird sie aber auch mit der Anforderung belegt, friedlich bzw. „innocent“ sein zu müssen. Ist sie es nicht, geht der Schutzstatus verloren und Art. 25 (1) SRÜ bestimmt, dass der Küstenstaat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann, um eine nicht-friedliche Durchfahrt zu verhindern. So stark das Recht der friedlichen Durchfahrt gegenüber dem Küstenstaat ist, so einschneidend ist dann auch die Konsequenz, wenn das Recht gebrochen wird.

Das SRÜ greift bei einem Verstoß gegen die Friedlichkeit der Durchfahrt dann auch nicht weiter in die Rechte des Küstenstaates ein, sondern unterlegt sie lediglich der Maßgabe, dass sie „notwendig“ sein müssen. Was notwendig ist, um den Küstenstaat von nachteiligen Konsequenzen des Rechtsverstoßes zu schützen, lässt sich in den gängigen Instrumenten und Üblichkeiten des Seerechts wiederfinden: Ansprache des Schiffes, Kontrolle der Flaggenstaatszugehörigkeit und Abfrage weiterer Informationen bzgl. Schiff und Route. Und in der weiteren Eskalation: Warnung über Funk, Aussprache von Verboten, dann Warnschüsse, Boarding, Inspektion. Darauf folgend und je nach Notwendigkeit kommen Verweigerung der Durchfahrt, Umleitung, Verweis aus dem Küstenmeer oder Festsetzung im Hafen in Frage.²⁸

Betrachtet man die benannten Katalogtaten, die einer Durchfahrt die Friedlichkeit nehmen, so sind dies militärische Handlungen, seegestützter Flugbetrieb, Spionage, Propaganda, Verstöße gegen Zoll-, Gesundheits- und Einreisebestimmungen, schwere Umweltverschmutzungen, Fischerei, Forschung, Vermessung und Störung von Kommunikationsmitteln, die jeweils als Beeinträchtigungen von Frieden, Ordnung oder Sicherheit im Sinne von Art. 19 (1) angesehen werden. Diese geben den Rahmen für die weiteren Fälle gemäß Art. 19 (2) l) vor.

²⁷ Hakapää 2013: B. 1. 7.

²⁸ Klein 2021.

5.2 Das Recht zum Aufbringen von Schiffen

Zudem muss man beim Abstecken dieses Rahmens andere Vorschriften beachten, die ebenfalls Fälle regeln, in denen die Freiheiten von Schiffen eingeschränkt werden dürfen. Dazu zählt wegen seiner Deutlichkeit vor allem Art. 110 SRÜ, der es Kriegsschiffen und anderen erkennbar im Staatsdienst handelnden Schiffen erlaubt, Schiffe auf Hoher See zu betreten, wenn diese Seeräuberei, Sklavenhandel oder ungenehmigte Rundfunksendungen betreiben und auch, wenn sie keine Staatszugehörigkeit besitzen. Art. 58 (2) SRÜ erklärt dieses Recht auch in der AWZ für anwendbar.

Dabei sei angemerkt, dass in diesen Fällen mit einem Recht zum Betreten des Schiffes eine intensive Zugriffsmöglichkeit zugelassen wird. Diese harte Sanktion lässt die aufgezählten Handlungen wie die „Kapitalverbrechen“ des Seerechts erscheinen. Des Weiteren wird in dieser Vorschrift auch deutlich, dass die Flaggen- bzw. Staatenlosigkeit eines Schiffes als derart substanzieller Verstoß gegen das Seerecht gewertet werden, dass sie ihren Platz in Art. 110 SRÜ gefunden haben. Anhand der hohen Verantwortung des Flaggenstaates für die Einhaltung der internationalen Vorschriften auf einem Schiff und dessen Haftung für das Schiff, ist diese Bewertung auch konsequent. Die in Art. 110 SRÜ aufgezählten Handlungen müssen demnach Teil des Rahmens sein, den man bei der Betrachtung der Öffnungsklausel in Art. 19 (2) 1) einbeziehen muss, und in der Folge das Privileg der friedlichen Durchfahrt entfallen lassen. Zudem findet sich hierin gleichzeitig ein weiterer Hinweis, dass der Katalog des Art. 19 (2) schwerlich abschließend sein kann.

5.3 Anwendung auf Substandard Vessels

Führt man sich noch einmal die Eigenschaften von Substandard Vessels vor Augen, so bestehen diese in einer unterschiedlich intensiven Kombination aus unzureichender Wartung und Pflege, Vermeidung von korrigierenden Hafenstaatkontrollen, zu hoher Stehzeiten der Nautiker und Crews an Bord. Daraus folgend ergeben sich zahlreiche weitere Verstöße gegen internationale Vorschriften, die der Sicherheit auf See und damit unter anderem auch der Vermeidung von Unfällen dienen, die die Meeresumwelt schädigen können. Hinzu kommt die Beflaggung in Staaten, die den notwendigen Kontrollen keinen Vorschub leisten. Noch intensiver wird der Verstoß, wenn das Schiff keine Flaggenzugehörigkeit aufweist, weil es entweder gar nicht oder in gefälschten Registern lediglich zum Schein registriert ist. Die Fälschung der Flaggenzugehörigkeit, die zum einen Betrug und zum anderen Flaggenlosigkeit im Sinne von Art. 110 (1) d) SRÜ darstellt und damit jedem Kriegsschiff oder anderem im Staatsdienst stehenden Schiff ein Recht zum Betreten gewährt, erfährt derzeit eine massive Zunahme.²⁹

Betrachtet man Substandard Vessels, insbesondere wenn sie für den Transport von für die Umwelt gefährlichen Substanzen eingesetzt werden, im Kontext mit dem generellen Schutzauftrag gegenüber der Meeresumwelt, so zeigt sich bereits ein intensiver Missbrauch. Dieser wird im Kontext mit Meeresgebieten, die zur Special Area und PSSA erklärt wurden, noch deutlich verschärft. Der Ausschluss der Friedlichkeit der Durchfahrt wäre hier folgerichtig.

²⁹ Meade 2025.

Wie bereits erwähnt, beschreibt das Maritime Environment Protection Committee der IMO die Ostsee als weltweit einzigartiges und sensibles Brackwasser-Ökosystem.³⁰ Gleichzeitig ist es eines der Seegebiete mit dem weltweit dichtesten Schiffsverkehr. Betrachtet man in diesem Zusammenhang Schiffe, die wissentlich in einem Zustand gehalten werden, der die Wahrscheinlichkeit von katastrophalen Unfällen in die Höhe treibt und gegebenenfalls obendrein noch unzureichend besetzt und betrieben werden, so liegen Rechtsverstöße, auch schwerwiegendste, nahe. Dieser Zustand wird vorsätzlich herbeigeführt, allein schon deshalb, weil es Struktur, Kooperation zwischen exportierenden und importierenden Staaten und auch eines nicht unbeträchtlichen Aufwands und einer Geschicklichkeit in der Organisation bedarf, um Hafenstaatkontrollen längerfristig zu vermeiden. Auch die Umweltkatastrophe, die vermieden werden soll, wäre in vielen Fällen vorsätzlich herbeigeführt, wenn auch nicht zwingend als bewusst gewähltes Ziel, so doch mindestens in Form eines Eventualvorsatzes. Eine Katastrophe, die wissentlich mit erheblich gesteigerter Wahrscheinlichkeit eintreten kann, wird billigend in Kauf genommen.

Die Vielfältigkeit der Verstöße von Substandard Vessels gegen internationales Recht und insbesondere Umweltvorschriften lassen keine generelle Bewertung dahingehend zu, dass ein solches Schiff das Privileg der friedlichen Durchfahrt nicht in Anspruch nehmen kann. Legt man aber den Maßstab der Katalogtaten des Art. 19 (2) und des Art. 110 (1) d) SRÜ an, so werden in der Einzelfallbewertung vermutlich manche Schiffe eine Intensität an Verstößen aufweisen, die den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit nicht nur des jeweiligen Küstenstaates, sondern auch anderer Meeresanrainer beeinträchtigen. Umso mehr, wenn sie systematisch betrieben werden.

6 Ausblick: Wie der Gefahrenlage wirksam begegnen?

Die Sanktionen westlicher Staaten gegen russisches Rohöl haben – in Kombination mit fallenden Preisen – zu einer Umverteilung globaler Öltransporte geführt. Mit der Ausweitung russischen Exports über das System von Schattenflotten haben gleichzeitig Staaten wie China, Indien, Libyen und die Türkei ihre Importe deutlich ausgeweitet. Die Sicherheitsrisiken, die mit dem Substandard Shipping solcher Schattenflotten verbunden sind, sind vielfältig und komplex. Die Kombination aus technischem Verschleiß, mangelnder Wartung und unzureichender Crew-Ausbildung erhöht das Risiko von Kollisionen und Umweltkatastrophen erheblich. Die vermehrte Nutzung von ganzen Schattenflotten dieser Typen führt zu erhöhten Risiken für die Meeresumwelt etwa durch Ölverschmutzungen, die erhebliche Schäden an maritimen Ökosystemen verursachen können. Um diese Probleme zu adressieren, sind eine verstärkte internationale Zusammenarbeit und strengere Durchsetzungsmaßnahmen erforderlich. Es ist notwendig, die vereinbarten und notwendigen Standards in der Schifffahrt und ihre Einhaltung rigoros zu überwachen und auch durchzusetzen. Dies erfordert eine umfassende Reform der internationalen maritimen Regulierungsmechanismen und Sanktionierungen für Verstöße gegen Sicherheits- und Umweltvorschriften.

Die Freiheit der Schifffahrt ist durch das internationale Seerecht in Form des SRÜ nach wie vor Kern der guten Ordnung zur See. Zugleich gilt: Wenn die Sicherheit der

³⁰ MEPC.136(53), Annex I, 2.1.

Schifffahrt, die Einhaltung internationaler Standards oder der Schutz maritimer Ökosysteme gefährdet sind, müssen Staaten in der Lage sein, aktiv gegen diese Rechtsbrüche und Sicherheitsrisiken vorzugehen. Sollte es nicht gelingen, die Aktivitäten des Substandard Shipping der Schattenflotte(n) wirksam zu begrenzen, drohen unmittelbare Konsequenzen: Erstens vergrößern sich Gefahren für Leib, Leben und Umwelt. Dies vergrößert die Bandbreite von der erhöhten Kollisions- und Havariewahrscheinlichkeit bis hin zu potenziell irreversiblen Schäden für die besonders schützenswerte Ostsee. Deren Status als „besonders empfindliches Seegebiet“ (PSSA) soll durch MARPOL-Annex I genau solche Risiken minimieren. Zweitens wird das internationale Seerecht – insbesondere die Regeln zur Sanktionsdurchsetzung, zur Registrierungspflicht und zu Umweltstandards – systematisch unterminiert, wenn nicht konsequent gegenüber Rechtsbrüchen gehandelt wird.

Doch trotz dieser Bedrohungslage fällt die bisherige europäische Reaktion zögerlich aus. So haben Deutschland und Schweden zwar kürzlich erste Maßnahmen ergriffen und fordern von Tankern vermehrt Versicherungsnachweise an, doch eine Weigerung bleibt bislang folgenlos. Hier zeigt sich ein klassisches Dilemma maritimer Governance: Ohne politischen Willen und klare Entscheidungsbereitschaft verpuffen regulatorische Ansätze. Entschließt man sich jedoch, Substandard Vessels im Ostseeraum aktiv zu begegnen, etwa durch Hafenverweigerung, gezielte Flaggenstaatsprüfungen (*Port State Control*), Echtzeitüberwachung und Durchsetzung von MARPOL-Vorschriften, stellt sich die Frage nach der Robustheit der nationalen und europäischen Fähigkeiten. Wie konsistent und koordiniert können solche Maßnahmen durchgeführt werden? Welche rechtlichen Grundlagen und institutionellen Zuständigkeiten sind vorhanden? Und wie wird auf mögliche Weigerungen oder Konvoibegleitung („convoying“) durch bewaffnete Akteure reagiert, etwa wenn Russland militärische Schutzpräsenz für seine Ölexporte einsetzt, die häufig zu Substandard Shipping gezählt werden?³¹

Zwangsläufig muss sich im Zuge der Durchsetzung von Rechtsregimen zum Schutze der Meereswelt mit dem Bereich der strategischen Eskalationsfragen auseinandergesetzt werden. Wo verläuft die rote Linie? Wie weit wären europäische Staaten politisch, polizeilich („constabulary“) und militärisch bereit zu gehen? Jede Form der physischen Durchsetzung im internationalen Seeraum birgt Risiken, insbesondere in stark frequentierten Meeren mit konkurrierenden Interessenlagen. Gleichzeitig drohen bei Untätigkeit massive Second-Order-Effekte, die über die Ostsee hinausreichen. Wenn Schattenflotten-Operationen weiterhin geduldet werden, könnten andere Staaten – etwa China im Südchinesischen Meer oder der Iran in der Straße von Hormus – darin eine Legitimation sehen, die Regeln der Seefahrt ebenfalls nach eigenen Maßstäben auszulegen. Die Gefahr besteht, dass illiberale Akteure unter Berufung auf Präzedenzfälle eigene Durchsetzungsmechanismen schaffen, die nicht im Einklang mit dem Völkerrecht stehen. Umso entscheidender ist es, dass liberale Demokratien frühzeitig und glaubwürdig zeigen, dass sie die regelbasierte Ordnung auf See nicht nur proklamieren, sondern auch durchsetzen.

³¹ The Baltic Sentinel 2025; Sytas/Siebold 2025.

7 Handlungsempfehlungen für die deutsche und europäische Politik

Abgeleitet aus dem vorangegangenen Diskurs dieser Untersuchung ergeben sich folgende Empfehlungen für politische Entscheidungsträger:

1. **Durchsetzungsfähigkeit maritimer Governance stärken:** Die zunehmende Nutzung von Substandard Vessels und Schattenflotten offenbart strukturelle Defizite in der maritimen Regel- und Sanktionsdurchsetzung. Notwendig ist eine kohärente Stärkung der internationalen Kontrollmechanismen – insbesondere Flaggen- und Hafenstaatskontrollen – sowie eine engere europäische Koordination bei der Überwachung, dem Eingreifen gegen und der (weiteren) Sanktionierung von Verstößen gegen Sicherheits-, Umwelt- und Sanktionsvorgaben.
2. **Politische Mandate und institutionelle Kohärenz im maritimen Handeln ausbauen:** Effektive maritime Sicherheitspolitik setzt politischen Willen, institutionelle Klarheit und ressortübergreifende Entscheidungsprozesse voraus. Küstenstaaten im Ostseeraum sollten ein abgestimmtes Mandat zur aktiven Durchsetzung internationaler Normen und maritimer Sicherheitsvorschriften entwickeln – als Beitrag zu einer glaubwürdigen europäischen Politik.
3. **PSSA als strategisches Instrument gegen Substandard Shipping nutzen:** Particularly Sensitive Sea Areas (PSSA) stellen ein zentrales und bislang unzureichend genutztes Instrument dar, um maritime Risiken und umweltbedingte Gefahren in der maritimen Dimension systematisch zu reduzieren. Im Kontext der Ostsee bieten PSSA-Regelungen die Möglichkeit, ökologisch besonders gefährdete Seegebiete durch strengere Navigations- und Sicherheitsauflagen zu schützen und so die Risiken von Havarien, Ölverschmutzungen und Umweltkatastrophen signifikant zu minimieren. Aus sicherheitspolitischer Perspektive sollten PSSA-Mechanismen daher konsequent weiterentwickelt und mit Durchsetzungsmaßnahmen der EU und IMO verknüpft werden, um Substandard Shipping wirksam einzudämmen.
4. **Abgestufte Reaktionsmechanismen zur Vermeidung strategischer Eskalation etablieren:** Angesichts möglicher Gegenreaktionen – etwa durch militärische Begleitoperationen – benötigen europäische Staaten klar definierte, skalierbare Handlungsoptionen. Ein Eskalationsmanagement, das diplomatische Signale, kooperative Kontrolle und rechtliche Durchsetzung verbindet, stärkt die Handlungsfähigkeit, ohne unnötige sicherheitspolitische Risiken zu erzeugen.
5. **Die regelbasierte maritime Ordnung glaubwürdig verteidigen:** Anhaltende Toleranz gegenüber systematischen Regelverstößen schwächt das internationale Seerecht und ermutigt revisionistische Akteure weltweit. Liberale Demokratien müssen zeigen, dass die Freiheit der Meere untrennbar mit der Pflicht zur Wahrung von Sicherheit, Umwelt- und Rechtsstandards verbunden ist. Nur durch konsequentes Handeln bleibt die regelbasierte Ordnung auf See glaubwürdig und durchsetzungsfähig. Es stärkt letztlich auch die Glaubwürdigkeit des demokratischen Wertesystems und ist Teil glaubwürdiger Abschreckung.

Literaturverzeichnis

- Allianz Commercial (2025): Safety and Shipping Review 2025. An annual review of trends and developments in shipping losses and safety, Mai 2025, <https://commercial.allianz.com/content/dam/onemarketing/commercial/commercial/reports/commercial-safety-shipping-review-2025.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27.10.2025.
- Braw, Elisabeth (2024): The threats posed by the global shadow fleet—and how to stop it, in: Atlantic Council vom 06.12.2024, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-threats-posed-by-the-global-shadow-fleet-and-how-to-stop-it/>, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Bouissou, Julien/Michel, Anne/Tchoubar, Poline (2024): Russia's ghost fleets, a strategic asset for selling sanctioned oil, in: Le Monde vom 30.10.2024, https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2024/10/30/russia-s-ghost-fleets-a-strategic-asset-for-selling-sanctioned-oil_6731039_8.html, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Brooks, Robin/Harris, Ben (2025): Where did Russia's shadow fleet come from?, in: Brookings vom 27.02.2025, <https://www.brookings.edu/articles/where-did-russias-shadow-fleet-come-from/>, zuletzt aufgerufen am 03.11.2025.
- Caballero, María Jose (2003): The Prestige Disaster: One Year On, Greenpeace, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-usa-stateless/2024/12/971a70d7-the-prestige-disaster-one-yea.pdf>, zuletzt aufgerufen am 03.11.2025.
- Craw, Victoria (2025): Aging, stealthy, suspected of sabotage: What to know about Russia's 'shadow fleet.', in: The Washington Post vom 20.05.2025, <https://www.washingtonpost.com/world/2025/05/20/russia-shadow-fleet-sanctions-baltic-sea/>, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Edwards, Scott (2020): Flags of Convenience, in: safeseas.net vom 10.02.2020, <https://www.safeseas.net/evidence/2020/02/10/flags-of-convenience/>, zuletzt aufgerufen am 03.11.2025.
- Follow the Money (2025): The Shadow Fleet Secrets, <https://www.ftm.eu/files/the-shadow-fleet-secrets>, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Garcia, Paul (2003): The Prestige: one year on, a continuing disaster, in: World Wide Fund For Nature (WWF), November 2003, <https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/finalprestige.pdf>, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Hakapää, Kari (2013): Innocent Passage (Max Planck Encyclopedia of Public International Law – MPEPIL), in: Oxford University Press, Mai 2013, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1178>, zuletzt aufgerufen am 09.07.2025.
- Klein, Natalie (2021): Lawful Responses to Passage Violations, Rules of Escort, and the Use of Force under UNCLOS, in: Benny Spanier, Orin Shefler und Elai Rettig (Hgg.), UNCLOS and the Protection of Innocent and Transit Passage in Maritime Chokepoints, Maritime Policy & Strategy Research Center and the Konrad Adenauer Foundation: Haifa, S. 24.
- MarineForum (2025): Zum Begriff Schattenflotte – Dunkle Flotte – Graue Flotte, in: 20.02.2025, <https://marineforum.online/zum-begriff-schattenflotte-dunkle-flotte-graue-flotte/>, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Meade, Richard (2025): Massive fraudulent flag operation linking over 20 separate fake sites uncovered, in: Lloyds List vom 25.07.2025, <https://www.lloydslist.com/LL1154326/Massive-fraudulent-flag-operation-linking-over-20-separate-fake-sites-uncovered#>, zuletzt aufgerufen am 26.07.2025.
- PIZ Marine (2025): Baltic Sea: the security risk posed by Russia's shadow fleet, in: Bundeswehr vom 26.02.2025, <https://www.bundeswehr.de/en/baltic-sea->

- russia-s-shadow-fleet-5892544, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Reuters (2025a): Exclusive: Russian fuel exports fall in 2024 as drone attacks, bans add to sanctions pressure, 17.01.2025, <https://www.reuters.com/business/energy/russias-2024-seaborne-oil-product-exports-hit-by-headwinds-including-drone-2025-01-17/>, zuletzt aufgerufen am 04.11.2025.
- Reuters (2025b): Firm issued fake insurance for Russian oil tankers, Norway's FSA says, 02.04.2025, <https://www.reuters.com/business/energy/firm-issued-fake-insurance-russian-oil-tankers-norways-fsa-says-2025-04-02/>, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.
- Sytas, Andrius/Siebold, Sabine (2025): Estonia says Russia sent jet after attempt to stop sanction-breaking ship, in: Reuters vom 15.05.2025, <https://www.reuters.com/world/europe/estonian-navy-says-it-tried-detain-one-russian-shadow-fleet-baltic-sea-2025-05-15/>, zuletzt aufgerufen am 04.11.2025.
- Vakulenko, Sergej (2024): Is a „Shadow Fleet“ of Oil Tankers Really Circumventing the Russian Price Cap?, in: Carnegie Politika vom 27.09.2024, <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/09/russia-oil-fleet-sanctions?lang=en>, zuletzt aufgerufen am 09.07.2025.
- The Baltic Sentinel (2025): Finnish Defense Minister: Russia Started Using Warships to Escort Shadow Fleet Tankers, in: 28.05.2025, <https://balticsentinel.eu/8256546/finnish-defense-minister-russia-started-using-warships-to-escort-shadow-fleet-tankers>, zuletzt aufgerufen am 03.11.2025.
- Windward (o.J.): Dark and Gray Fleets, <https://windward.ai/glossary/what-is-the-dark-fleet/>, zuletzt aufgerufen am 03.11.2025.
- Wagner, Katharina (2025): Russische Öltanker: Wieso Putins Schattenflotte so schwer beizukommen ist, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.01.2025, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/russische-oeltanker-wieso-putins-schattenflotte-so-schwer-beizukommen-ist-110238825.html>, zuletzt aufgerufen am 15.09.2025.